

# Wie Städte von Gestaltern der Entwicklung zu Getriebenen werden

Anne Schulze-Allen

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB)

Dortmund, 19. Oktober 2015

# Städte als starke einflussreiche Akteure mit hoher Autonomie

- 1945  
Städte einzige noch weitgehend funktionsfähige Ebene der öffentlichen Verwaltung
- Artikel 28 GG 1949:  
(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

# Städte als Verlierer der neoliberalen Globalisierung.

- **Seit den 70er Jahren:**  
Internationalisierung der Produktion, Liberalisierung der Finanz- und Gütermärkte.
- Internationale Konzerne und Investoren statt Familienunternehmer.
- **1993: Maastricht-Vertrag.**  
Liberalisierung des Dienstleistungssektors und Öffnung für privates Kapital.
- Immer mehr kommunale Leistungen müssen europaweit ausgeschrieben werden:

# Z.B. in Dortmund



# Entscheidungen werden auf EU-Ebene und von transnationalen Konzernen getroffen.

- Wettbewerb um die Ansiedlung von Betrieben und den Zuzug von gutverdienenden Managern und spezialisierten Fachkräften.
- Verkehrsanbindung / Dortmunder Flughafenausbau
- Bereitstellung von Flächen und Einrichtungen für Zukunftstechnologien (Technologiepark)
- Boom image- und attraktivitätssteigerender Projekte (U-Turm, Phoenixsee, Fußballmuseum, Kirchentag)

# Immer weniger Geld für die öffentliche Daseinsvorsorge

- Beispiel: Wohnungsnot  
„Fast die Hälfte der Dortmunder hat einen Wohnberechtigungsschein“ Planungsdezernent Ludger Wilde.  
Halbierung des geförderten Mietwohnungsbestand bis 2021. (Von 38.000 2006 auf dann 15.000).
- Verbesserte Fördermöglichkeiten für Investoren, sogar mit Tilgungsnachlass.  
Immobilienmakler werben für Dortmund mit dem Argument, dass es ein Markt steigender Mieten ist.

# Spaltung der Städte in arme und reiche Viertel.

- **Symptombekämpfung**  
durch Programm „soziale Stadt“ und „Nordwärts“  
finanziert aus befristeten Fördertöpfen

## **Weniger Geld für Kommunale Dienstleistungen**

z.B. ÖPNV, Kommunale Krankenhäuser, öffentliche Schwimmbäder, Wasserwerke und Kanalnetz

Ausweitung der Maut für PKW?

# Die Stadt als Konzern führen?

- **Neoliberale Technokraten übernehmen die Herrschaft**
- **Der erste Sündenfall: Die Einführung der Doppik**
- **Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011:** „Durch die Umsetzung des Haushaltsrechts werden die Haushaltspläne im Vergleich zur Kameralistik vielfach deutlich umfangreicher. Dadurch sind Transparenz und Steuerungsnutzen der Pläne empfindlich beeinträchtigt.“
- **Prof. Dr. Jörg Bogumil von der Ruhr-Uni Bochum 2011**  
„Dass durch eine bessere Informationsversorgung quasi automatisch bessere politische Entscheidungen getroffen werden, ist ein Mythos von Teilen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft“



# Besser nichts dem Zufall überlassen

- **Gesetze in NRW**
- **1.) 2005 Gesetz über Neues Kommunales Finanzmanagement NKF**
- **2.) 2006 Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP Projekten**
- **3.) 2014 Praxisleitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach NKF**

# Der Wolf im Schafspelz

- **26-praxisleitfaden\_wu\_nkf 2014.pdf** herausgegeben vom Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

## **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau**

Analyse unterschiedlicher Instandhaltungs-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen an kommunalen Gebäuden nach NKF (Neues Kommunales Finanzmanagement)

- Diese Publikation wurde erstellt **im Auftrag der PPP-Task Force** des Landes Nordrhein-Westfalen und der NRW.BANK in Zusammenarbeit mit  
**PwC,**  
**Assmann,**  
**DKC (Deka Kommunal Consult GmbH) und**  
**PSPC (Public Sector Project Consultants)**

# Zahlenmystik statt Lösungen

- **Das Problem und die Ursachen werden klar benannt**
  - Investitionsstau und Vermögensverfall
  - Erforderliche finanzielle Ressourcen für Werterhalt, Grundsanierung oder Neubau fehlen
- **Statt finanzieller Unterstützung gibt es Rechenmodelle**
  - zur Entscheidung über O-Variante, Sanierung oder Neubau.
  - zum Vergleich für unterschiedliche Beschaffungsvarianten wie ÖPP und Eigenrealisierung.
- **Wichtig:**  
Dabei kann auf den Leitfaden  
„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPPProjekten“,  
September 2006 aufgebaut werden.

# Scheinbar wertneutrale EXCEL-Tabellen ersetzen politische Entscheidungen

- **Sanierung Rathaus in Witten**

Das Rechenmodell der Fa. Assmann Beraten + Bauen wird in dem Leitfaden als positives Beispiel dargestellt.

GIB Gutachten von 2013 weist nach, dass die meisten Annahmen nicht stichhaltig sind. Auch ist der Zinssatz für die Kosten der Eigenrealisierung viel zu hoch angesetzt.

<https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2013/12/FB-11-Gutachterliche-Stellungnahme-zu-PPP-Projekten-in-Witten.pdf>

# Hauptkritikpunkte an Wirtschaftlichkeits- Untersuchungs-Methodik von Rechnungshöfen und aus GB.

## **Großbritannien**

umfassende Kritik der WU-Methodik  
z.B. Coulson (2008)

## **Deutschland**

Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlich von PP-Projekten  
von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des  
Bundes und der Länder, 2011

# Mängel und methodische Fehler bei der Bewertung von Kostenüberschreitungen der konventionellen Realisierungsvariante

Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich wird vorrangig die konventionelle Beschaffungsvariante mit hohen Risikokosten belegt.

Dabei geht es vor allem um Kostenüberschreitungen z.B. beim Bau

Rechnungsprüfungsamt Dortmund 2014  
Kostenüberschreitungen bei ÖPP-Finanzierungsmodellen  
von 3 Grundschulen.

## Die nicht ausreichende Berücksichtigung von weiteren Risiken (z.B. Nutzungs- und Wettbewerbsrisiko)

- Die Höhe der Nutzungskosten (Folgekosten) über 20-30 Jahre im Voraus festzulegen, ist nur mit hohen Risikoaufschlägen möglich.

Bewirtschaftung und Betrieb bis zu 30 Jahre an privaten Partner zu vergeben hat folgend Nachteile für die Stadt:

- von aktuellen Marktpreisen und Innovationen kann die Stadt nicht profitieren.
- keine direkte Auftragsvergabe an meist mittelständische Firmen

## Die Bewertung der Qualität der erbrachten Leistungen, insbesondere hinsichtlich des Restwertes

Die vertraglichen Lebenszykluskosten weichen von den Gesamtlebenszykluskosten eines Bauwerks (100 Jahre) erheblich ab.

Die Qualität eines Bauwerks ist bei einer outputorientierten Beschreibung wie bei ÖPP nur schwer zu spezifizieren.

Dadurch ergibt sich erhebliches Manipulationspotential für den Betreiber.



## Die nicht ausreichende Berücksichtigung von Transaktionskosten über die Vertragslaufzeit

- hohe vorvertraglichen Kosten für Ausschreibung, Verhandlungen, Berater, etc.
- Unabsehbare nachvertragliche Kosten:  
für unterschiedliche Vertragsinterpretationen, Anpassungen an Leistungsänderungen oder geänderte Rahmenbedingungen.

Investor kann bei Nachverhandlungen seinen Wissensvorsprung nutzen.

## die Wahl der Diskontrate

Erhebliches Manipulationspotential durch die in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgeschriebene Barwertmethode.

Je höher die Diskontrate und je entfernter der Zahlungszeitpunkt, um so geringer der Barwert.

In Dortmund wird z.Zt. 4,5% genommen.

# ÖPP als weißer Ritter für die Kommunen

- **Die wundersame Geldvermehrung**

Mit ÖPP kann man kurzfristig mehrere Projekte gleichzeitig realisieren.

„Wenn nämlich die ÖPP so ausgestaltet werden, dass sie nicht in der Bilanz anzusetzen sind, kann der ansonsten notwendige Schuldenausweis vermieden werden. Für den Bilanzansatz ist das wirtschaftliche Eigentum entscheidend..“

(Holger Mühlenkamp)

# Schuldenverstecken à la Dortmund

- **Beispiel Berufskollegs am Dortmunder U oder Kitas**

ÖPP = manchmal Unwort in Dortmund

Bevorzugte Wortwahl:

„Immobilien­geschäfte, bei denen Grundstücke an Private veräußert werden, um darauf erstellte Gebäude für öffentliche Zwecke anzumieten“.

- Keine Investition, keine Schuld­aufnahme

# Mit Speck fängt man Mäuse

- Vorbild UK:

Durch die Struktur der Private Finance Initiative (PFI) gelangen Kommunen bei PPP-Realisierung an zusätzliche Mittel, die ihnen häufig überhaupt erst die Umsetzung der Maßnahme ermöglichen. (Thorsten Beckers u.a.)

# Ein nationaler Investitionspakt für die Kommunen

- 15 Mrd. € aus Bundes- und Landesmitteln von 2016 bis 2018 für kommunale Investitionstätigkeit in Höhe des rechnerischen Substanzverzehrs für die letzten 3 Jahre wird angestrebt.
- Fratzscher Kommission:  
„Nach Schätzungen des KfW-Kommunalpanels beläuft sich der gesamte kommunale Investitionsrückstand mittlerweile auf 118 Mrd. €“

# Anlagemöglichkeit für private Investoren

- Presseerklärung des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie (HDB) am 6.10.15:
- „Der von der Expertengruppe für die kommunale Ebene angeregte öffentliche Infrastrukturfonds kann aus Sicht von GDV und HDB auch ein geeignetes Instrument sein, um privates Kapital zu mobilisieren. Der Fonds soll bei Investoren Geld einsammeln und in mehrere Projekte investieren“.
- Hinweis auf die Möglichkeit von ÖPP.
- „Infrastrukturgesellschaften“ sollen gegründet werden. Sie sollen die Kommunen als „kompetenter nicht interessegebundener und erschwinglicher Partner“ bei der Planung, Projektauswahl und Projektrealisierung unterstützen.

# Wie neutral sind die Infrastrukturgesellschaften?

- große Zweifel an ihrer Neutralität.

Vor allem wenn sie in Anlehnung an die DEGES und VIFG konstruiert werden sollen.

- Die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH) wirbt mit ihrer Erfahrung und erfolgreichen Begleitung von ÖPP-Projekten. Anhörung im D'dorfer Landtag zu ÖPP (September 2015).
- Die VIFG (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft) agiert u.a. als ÖPP Kompetenzzentrum.



## Was ist zu tun?

- Licht ins Haushalts-Dunkel bringen!
- Kompetenzaufbau statt Personalabbau bei der Stadt zu Gunsten von Beraterfirmen
- Prioritätenwechsel von finanzstarken Partikularinteressen hin zum Gemeinwohl aller städtischen Bewohnerinnen und Bewohner.
- Forderungen an Europa: „Gemeinwohlorientierte Infrastruktur statt reinem Wettbewerbsdenken“ - (Vorbild: Kölner Netzwerk der Daseinsvorsorge)
- Ausreichende Finanzierung für kommunale Aufgaben