

# Wie Schulden unsichtbar werden. von ÖPP zum „Investorenauswahlverfahren“

Anne Schulze-Allen  
Kontakt: [a.schulze-allen@gmx.de](mailto:a.schulze-allen@gmx.de)



# Die Mär von der wundersamen Geldvermehrung oder wie die Stadt ihre Seele verkaufte.



# Was sind ÖPP's?

ÖPP bezeichnet eine Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen bei der Finanzierung, Errichtung und dem Betrieb der Infrastruktur.

Öffentliche Hand behält Versorgungsauftrag, bezahlt für Übernahme und Betrieb der Infrastruktur an den Privaten in Form von Raten/Mieten über 25/30 Jahre.

Phasen / Wertschöpfungstufen im (Projekt)-Lebenszyklus:

<b>Planen/ Beraten</b>	<b>Errichten/ Sanieren</b>	<b>Betreiben/ Unterhalten</b>	<b>Verwerten/ Rückbauen</b>
	<b>Finanzieren</b> Handeln/Veräußern		

# Motivationen für ÖPP

- In Zeiten von Niedrigzins sind Anlagemöglichkeiten für Banken und Versicherungen gesucht.
- Überschuldete Kommunen stehen vor dem Problem, die verfassungsrechtlich verbrieften gleichwertigen Lebensverhältnisse zu gewährleisten. ÖPP sind ein Instrument zur Umgehung von Budgetbegrenzungen.
- Aufgrund von Personalabbau in den öffentlichen Verwaltungen fehlen bereits jetzt Kompetenzen zur Eigenrealisierung.

# ÖPP-Versprechungen auf dem Prüfstand: effizienter & schneller?

- Kritik Bundes- u. Landesrechnungshöfe
- PPP sind strukturell bedingt teurer:  
Finanzierungskosten, Transaktionskosten, Risikokosten, Remanenzkosten, Kosten bei „Rekommunalisierung“
- Druck auf Löhne, höhere Sozialkosten für Kommunen, Verluste bei Steuereinnahmen, Mittelstand, doppelte Zinsen, Leistungsqualität / Risiko der Verwertung
- PPP haben lange Phasen der (Vor-)Planungen und Vergabeverfahren

# ÖPP-Versprechungen auf dem Prüfstand: eine Partnerschaft?

- Die Verträge sind wegen Wahrung angeblicher Geschäftsgeheimnisse geheim.
- Problem der unvollständigen Verträge. Entwicklungen über einen längeren Zeitraum können nicht vorausgesehen und vertraglich fixiert werden. Bei Nachverhandlungen kann der private Partner auf ein größeres spezifisches Wissen zurückgreifen und zu seinem Vorteil nutzen.
- Risiken können nicht optimal verteilt werden. Die Interessen beider Partner sind inkompatibel. Die öffentliche Hand ist zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge verpflichtet, während der private Partner an einer Gewinnmaximierung interessiert ist.
- Insolvenzrisiko: Selbst angeblich übertragene Risiken werden nicht bzw. nur bis zum Verbrauch des Eigenkapitals (oft nur ca. 5% des Gesamtvolumens der ÖPP-Projekte) übernommen.

# ÖPP-Versprechungen auf dem Prüfstand: keine Schulden?

- Um den Schuldenausweis zu vermeiden, besteht der Anreiz, ÖPP-Verträge so auszugestalten, dass das ÖPP-Vermögen und die ÖPP-Schulden dem Privaten und nicht der öffentlichen Hand zugerechnet werden.

Fehlanreize der Haushaltsplanung und des Jahresabschlusses unter dem Regime der Doppik. (Mühlenkamp)

# Schuldenabbau – ein Vergleich zweier entgegengesetzter Modelle

Madrid – das transparente Rathaus



[http://www.deutschlandfunk.de/demokratie-erweitern-schuldenaudit-im-rathaus-von-madrid.1170.de.html?dram:article\\_id=351396](http://www.deutschlandfunk.de/demokratie-erweitern-schuldenaudit-im-rathaus-von-madrid.1170.de.html?dram:article_id=351396)  
Dossier im Deutschlandradio am 20.05.2016 – von Barbara Eisenmann

Die Demokratie erweitern  
Wie das Rathaus von Madrid seine Schulden untersucht



# Aus dem Wahlprogramm von Ahora Madrid (Jetzt Madrid)

„Das Projekt, mit dem man Madrid 30 Jahre lang regiert hat, ist gescheitert. Zurückgelassen hat es eine verschuldete Stadt, in der das Gemeinwohl dem Interesse einiger weniger geopfert wurde. Eine Stadt mit enormen Ungleichheiten und einem zerschlagenen öffentlichen Dienstleistungswesen.“

2011 Gründung einer Bürgerplattform zur Durchführung eines Bürgerschuldenaudits.

Ziel:- eine transparente öffentliche Verwaltung

- ein didaktisches Instrument, damit die Leute verstehen
- wie eine öffentliche Verwaltung funktioniert
- wie das Wirtschaftssystem funktioniert.

# Bürgerbeteiligung statt Mäuschelpolitik!

2015 Verabschiedung von Proposition 2015/8000561 zur Untersuchung der Schulden der letzten 8 Jahre

Untersucht werden unter Bürgerbeteiligung zu hohe Kosten bei:

- öffentlichen Bauvorhaben
- Wartungs- und Dienstleistungsverträgen
- ungerechtfertigten Anmietungen
- ungerechtfertigten Zinsen bei Eigenfinanzierungen

# Ausverkauf der Stadt gestoppt Schulden abgebaut

Der linken Madrider Bürgermeisterin Manuela Carmena ist es nach Angaben der spanischen Zentralbank gelungen, in nur einem Jahr die Schulden um fast 1,1 Milliarden Euro oder fast 20 % zu senken.

# Mühevoll und teuer Orientierung im Haushaltsdschungel

- Dortmund – das virtuelle Rathaus



Im Internet des Rathauses kann man Sitzungsprotokolle, Haushaltspläne, Verwaltungsvorschläge etc. einsehen, unter einer Bedingung:

- Es darf sich nicht um neue Beschaffungsvarianten für Großprojekte handeln. Denn dann gilt der Vermerk „nicht öffentlich“.

z.B. bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen zwischen Beschaffungsvarianten, Verträge mit Investoren.

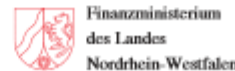
# Mit einem Leitfaden fing alles an.

## **Public Private Partnership.**

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung  
bei PPP-Projekten

April 2007

Die FMK hat dem Leitfaden am 7. September 2006 einvernehmlich zugestimmt. Über eine verbindliche Umsetzung der Empfehlungen entscheidet die jeweilige Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung des ansonsten üblichen Verfahrens und der Zuständigkeiten.



- § 7 BHO und die Landeshaushaltsordnungen fordern die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) für finanzwirksame Maßnahmen

# Der Public Sector Comparator/PSC

Grundlage der Kostenschätzung: konventioneller Vergleichswert  
Dieser sogenannte PSC dient als Kostenobergrenze

## **Zusammensetzung und Ermittlung des PSC**

- Investitionsausgaben (Planung und Bau)
- Finanzierungskosten
- Betriebskosten (inkl. Instandhaltung und -setzung)
- Transaktions- und Verwaltungskosten
- Risikokosten
- Ggf. Erlöse aus Gebühren oder Nutzungsentgelten
- Ggf. Kosten/Erlöse der Verwertung

# Bei ÖPP gibt es automatisch Abzüge wegen des Effizienzvorteils

## 1000 Baukosten (netto)

1010 Bauplanung
1200 Herrichten und Erschließen
1300 Bauwerk - Baukonstruktion
1400 Bauwerk - Technische Anlage
1500 Außenanlagen
1600 Ausstattung
1700 Bürgschaftskosten
1800 Transaktionskosten
1900 Sonstige Investitionskosten / Umzugskosten
<b>1000 - 1900 Summe</b>

% Pauschal		% detailliert	
PPP	% Zu (+) Ab (-) schläge	PPP	% Zu (+) Ab (-) schläge
			-25%
			-1%
			-3%
			-1%
			-5%
			-2%
			45%
			-2%
	<b>0</b>		<b>5.974.599</b>

# ÖPP-Inhabermodell Feuerwache 4



„Beim Neubau der Feuerwache 4 hat sich ÖPP bewährt. Innerhalb kürzester Zeit wurden von den Bietern innovative Planungsideen entwickelt. Erst durch das Zusammenspiel von Planen, Bauen und Betreiben hat sich das Optimierungspotenzial für wirtschaftliche Effizienz erschlossen.

Durch partnerschaftliche und wettbewerbliche Risikoverlagerung hat die Stadt Dortmund, Planungssicherheit, Kostensicherheit und langfristige Qualitätssicherheit erreicht. „

Leiter der Städtischen Immobilienwirtschaft

Quelle: ÖPP Deutschland AG 2014

Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Eigenrealisierung und ÖPP-Inhabermodell - Drucksache 11767-08 nicht öffentlich-  
Berater der Stadt: ARGE NKPS/Assmann und RA Niebaum



# Wirtschaftlichkeitsvergleich

Antwort der Stadt am 25.02.2015 auf eine Anfrage der Grünen

e) Feuerwache 4 (s. Drucksache 11767-08)	
Zeitraum:	2010 - 2039
Rückzahlung Kapital	15.645.000,00 €
Zinsaufwendungen	15.604.057,92 €
Verwaltungskostenbeiträge	keine
<b>Zwischensumme</b>	<b>31.249.057,92 €</b>
Entgelt für Inspizieren, Warten, Bedienen (30 Jahre)	3.100.831,00€
Entgelt für Instandsetzung (30 Jahre)	9.122.876,00 €
<b>Gesamtsumme</b>	<b>43.472.764,92 €</b>

Laut ÖPP-Datenbank: Effizienzgewinn bei Vertragsschluss:  
13,11%.

# Ratsherr Wolf Stammnitz von der Linken hat nachgerechnet

Statt 13% günstiger wird ÖPP 23,5% teurer (Blog 28.11.2011)

## „Rechentricks“ der Beraterfirma

Erhöhung der Baukosten von 11,3 (städtische Immobilienwirtschaft) auf 15 Mio € (Beraterfirma),

- (Mehr Räume und Zugrundelegung einer Inflationsrate von 12,5% für 3 Jahre, von 2005 - 2008)

Angeblicher Effizienzvorteil von jeweils 10% bei Bauleistung und Betrieb, begründet mit angeblichen Erfahrungswerten.

- Bei 1,55 % der Bausumme pro Jahr für Instandhaltung (städt. Immobilienwirtschaft) ergeben sich bei 30 Jahren allerdings statt 9 Mio € nur 6,8 Mio €.

Finanzierungskosten bei ÖPP: 0,8% höher als Kommunalkredit. Mehrkosten für Stadt: 2,7 Mio€

- Risikokosten von 4 Mio € bei Eigenrealisierung ?  
z.B. Bauschadensrisiko durch fehlende Instandhaltung, steigende Baustoffpreise und Insolvenzen

# Rechnungsprüfer bemängeln ÖPP-Verträge diverser Schulen

Schlussrechnung fehlt

Neubau der Schule 3 Mio € teurer als geplant



Westfälische Rundschau vom 8. und 9.9.2014

# Vorzeigeprojekt Berufskollegs am U

Geheimnis um eine Beschaffungsvariante



Quelle: StadtBauKultur NRW

ÖPPs gibt es bei der Stadt Dortmund seit der Feuerwache 4 offiziell nicht mehr.

# Wenn nicht sein kann, was nicht sein darf.

Antwort des Stadtkämmerers am 25.02.15 auf eine Anfrage der Grünen

**Prüfung der Abwicklung und der wirtschaftlichen Auswirkungen von alternativen Finanzierungsmodellen (ÖPP-Modelle) – PB 14/2014  
(Drucksache Nr. 13671-14-E1)**

Auszug:

Immobilien­geschäfte, bei denen Grundstücke an Private veräußert werden, um darauf erstellte Gebäude für öffentliche Zwecke anzumieten (z.B. Berufskollegs nördl. Dortmunder U, Tageseinrichtungen für die U3-Betreuung) werden hingegen nicht darunter gefasst.

# Hochtief wirbt mit den Berufskollegs als ÖPP

Handelsblatt Nr. 033 vom 17.02.2014 Seite 016

Unternehmen & Märkte

## Der Staat als Geschäftsmodell

Firmen planen mehr öffentlich-private Partnerschaften.



**Dortmunder U:** Auf dem ehemaligen Brauereigelände entstehen als ÖPP zwei Berufskollegs, ein Kreativzentrum und eine Parkanlage.

ÖPP-Projekte haben drei klare Vorteile: Sie werden pünktlich fertig, die Kostenplanung wird eingehalten, und sie sind transparent.

Matuschka wirbt in eigener Sache. Er ist Vorstandsmitglied der Europasparte von Deutschlands größtem Baukonzern Hochtief. Und er leitet neuerdings den Arbeitskreis ÖPP des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie.

# Auch der Investor wirbt mit dem PPP-Projekt Berufskollegs

cordeasavills

3 September 2013

Cordea Savills launches first Spezialfonds in Germany

Cordea Savills Real Invest 1's first asset is a forward commitment to purchase "Dortmunder U – Das Viertel", a public private partnership project in Dortmund comprising mainly two vocational colleges with places for c. 6,000 students. It is due to be completed at the end of 2015 and the two colleges are let on a fixed basis to the City of Dortmund for 25 years. The Fund has secured the acquisition of the project on its completion from a special purpose vehicle owned by HOCHTIEF PPP Solutions, HOCHTIEF Projectentwicklung and KÖLBL KRUSE.

# ÖPP-Modelle im Leitfaden des NRW-Finanzministeriums

- **Leasingmodell<sup>27</sup>**

Der private Auftragnehmer übernimmt hier Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Anders als beim Erwerbermodell besteht jedoch keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Der Auftraggeber hat vielmehr ein Optionsrecht, die

- **Mietmodell<sup>28</sup>**

Das Mietmodell entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Allenfalls kann das Gebäude zum im Zeitpunkt des Vertragsablaufs zu ermittelnden Verkehrswert erworben werden. Der Auftraggeber zahlt regelmäßige Raten an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten sind das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung („Miete“) und den Betrieb (Facility Management).

<sup>28</sup> Wird auch als BOO-Modell (*Build-Operate-Own*; der Private bleibt grundsätzlich über die Vertragslaufzeit hinaus Eigentümer des Wirtschaftsguts) bzw. als Investorenmodell bezeichnet.



# Der Auftrag an die Projektgesellschaft von Hochtief und Kölbl-Kruse

## ***II.1.1) Bezeichnung des Auftrags***

Investorenauswahlverfahren „Dortmunder U-Das Viertel“.

## ***II.1.3) Angaben zur Rahmenvereinbarung oder zum dynamischen Beschaffungssystem (DBS)***

Die Bekanntmachung betrifft den Abschluss einer Rahmenvereinbarung

## ***II.1.4) Kurze Beschreibung des Auftrags oder Beschaffungsvorhabens***

Kombinierter Auftrag für Grundstückserwerb, Planung, Bau, Finanzierung sowie teilweise Betrieb eines Bauvorhabens mit verschiedenen Nutzungsbausteinen (2 Berufsschulkollegas, 1 Kompetenzzentrum für Kreativwirtschaft und 1 Tiefgarage).

# Die Entscheidung zwischen Eigenrealisierung und Investor

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. die damit befasste Ratssitzung ist nicht-öffentlich

Wir fragen mit Hilfe des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) über die Plattform „fragenstaat.de“

<https://fragenstaat.de/account/go/5161/d6071e4b11e150fccbd362335b34d9b3/a/10751>

# Keine nachvollziehbare Berechnung



## Bescheinigung über die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung

Dortmund, 9. November 2009

Keine Verwendung des Public Sector Comparators als Vergleichsmaßstab.  
Keine konkreten Zahlen über Instandhaltungskosten über 25 bzw. 30 Jahre

Stattdessen Allgemeinplätze

über Einsparungen von 10% bei Fremdrealisierung

Risiken wg. unterlassenem Bauunterhalt bei Eigenrealisierung

Investor übernimmt Verwertungsrisiko nach Ende der Vertragslaufzeit von 25/30 Jahren

Die einzigen konkreten Zahlen sind die Planungs- und Baukosten über 46 – 56 Mio €  
aus der Kostenrahmenschätzung von Assmann.

Wie man auf 4,6 Mio € Miete pro Jahr kommt, ist nicht nachvollziehbar. Fest steht nur dass  
die Miete jedes Jahr steigt.

# Das Geheimnis um die Kosten

Wir fragen am 11.4.2016 gezielt nach den Baukosten

## **Planungs- und Baukosten:**

In der Wirtschaftlichkeitsberechnung v. 9.11.2009 werden die voraussichtlichen Planungs- und Baukosten (Kostengruppen 200-700) für die beiden Berufskollegs mit rund 46 Mio.€ bis rd. 56 Mio.€ angegeben. In einem Artikel der Ruhrnachrichten vom 27.01.2016 anlässlich der Besichtigung der Berufskollegs durch das Forum Stadtbaukultur, bei der ein Vertreter des Liegenschaftsamtes vertreten war, werden die Baukosten mit 80 Mio € angegeben. Dem wurde von der Stadt offiziell nicht entgegengetreten.

Die Antwort der Stadt vom 31.05.2016

Die Stadt Dortmund ist weder Eigentümer noch Bauherr der Immobilie und kann daher hierzu keine Aussage treffen.

Wir fragen, ob Investor Grunderwerbsteuer bezahlt hat

Antwort der Stadt:

Die Wirksamkeit eines jeden Kaufvertrages ist von der Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamtes abhängig.

# Transparenz im Haushaltsplan: Bei Berufskollegs Fehlanzeige!

Haushaltsplanentwurf 2014

Vergleich Feuerwache 4 – Kreditähnliches Rechtsgeschäft  
Die Investition verursacht folgende Belastungen:

	2014	2015	2016
Ergebnisplan:			
Zinsen	764.000 €	749.000 €	734.000 €
Verwaltungskosten	0 €	0 €	0 €
Finanzplan:			
Tilgung	279.000 €	293.000 €	309.000 €
Summe:	1.043.000 €	1.042.000 €	1.043.000 €

Berufskollegs werden nur unter Mieten erfasst

Die Mieten der Stadt werden im Teilergebnisplan der Städtischen Immobilienwirtschaft unter Mieten und Pachten und Nebenkosten unter Externe Nebenkosten veranschlagt

Antwort der Stadt am 31.05.2016

# Kostensteigerungen durch langfristige unvollständige Verträge kaum kontrollierbar

„Deshalb sind im Laufe der Zeit Nachverhandlungen und Vertragsanpassungen notwendig bzw. zu erwarten....Dabei dürften die grundsätzliche Annahme nicht verfehlt sein, dass die damit verbundenen Auszahlungen mit steigender Vertragsdauer und -komplexität steigen“. (Mühlenkamp)

Aber das betrifft ja zukünftige Haushalte.

# Bilanzkosmetik im Interesse der Schuldenbremse

Investitionskredite sinken  
Liquiditätskredite steigen



# Die Politik büßt ihre Gestaltungsmacht ein

Warum wurden Schulen ohne Mensa gebaut?

## Kiosk statt Mensa: 6000 Berufsschüler im Neubau ohne Kantine

23.11.2015 | 08:28 Uhr



Dortmund. Es ist einer der größten Schul-Neubauten Deutschlands – aber eine Mensa gibt's nicht: Für die 6000 Dortmunder Schüler ist ein Bistro-Kiosk geplant.

Warum wurden Schulen entgegen ursprünglichem Plan ohne Turnhallen gebaut



Warum wurde nicht modernster energetischer Standard verwendet, um zukünftige Energiekosten gering zu halten?



# Indizien für weitere ÖPP-Modelle



Die Stadt Dortmund verkauft die zuvor von ihr renovierte Burg + Grundstück an Dreier Immobilien. Die Tochterfirma Diag baut die Burg um zur Sparkassenakademie und vermietet sie anschließend an den Sparkassenverband.



Postgiroamt wird neues Gesundheitsamt. Die Post verkauft das alte Postgiroamt an die Fa. Dreier und deren Tochter saniert das Gebäude, baut einen Drogenraum an und vermietet an die Stadt für 25 Jahre. Alles beschlossen in nicht-öffentlicher Sitzung

# Ein institutionalisiertes ÖPP-Modell im Interesse der Stadt?

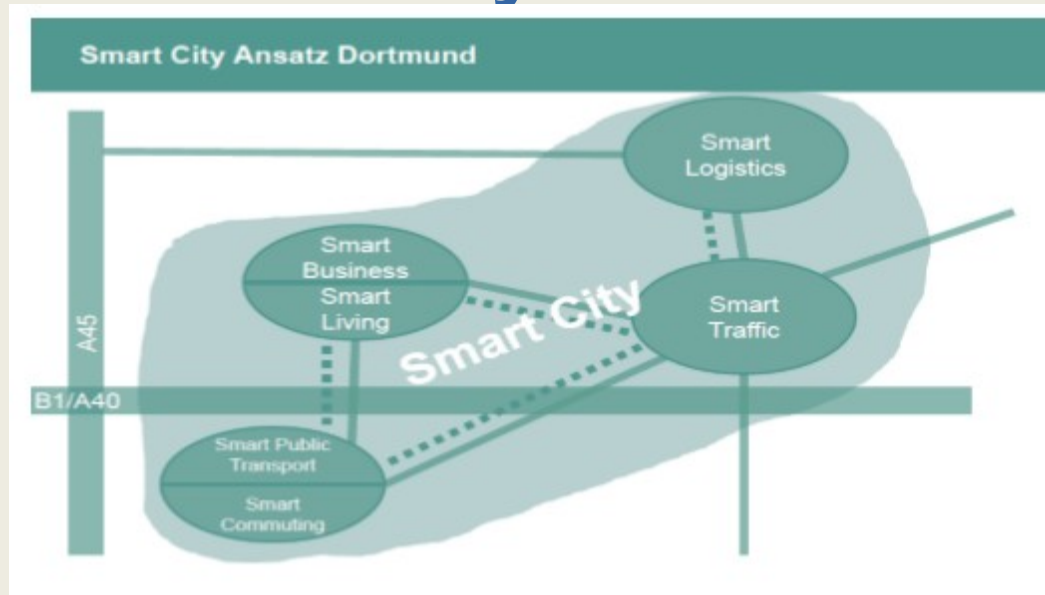
RuhrNachrichten 15.09.2016



Laut einem Artikel in den RuhrNachrichten freut sich Kämmerer Stüdemann, dass sich mit dem neuen Konsortium aus DEW21 und SAG GmbH die Kosten für den Betrieb der Straßenbeleuchtung von 4,5 Mio auf 3,5 Mio Euro verringern werden.

Offen bleibt, für wen sich der Betrieb langfristig mehr rechnet, wenn der Stromverbrauch um 80% sinkt, LED-Leuchtmittel immer billiger und effizienter werden und sie 5mal länger halten als klassische Straßenlampen.

# ÖPP ganz groß? Smart City Dortmund



Unter Koordination der Leitstelle und der Geschäftsstelle des Masterplans Energiewende beteiligen sich u. a. Wirtschaftsförderung, DEW21, DOGEWO21, Hafen AG, WILO SE, OSRAM sowie die RWE Deutschland AG an der inhaltlichen Ausgestaltung des Gesamtantrages.

Bei Projektbewilligung erfolgt der Abschluss eines von der EU geforderten Konsortialvertrages. Bereits im Vorfeld der Antragsstellung erfolgt die Abgabe einer Verschwiegenheitserklärung sowie einer Absichtserklärung der potentiellen Partner.

# Das Hamburger Transparenzgesetz

## **Verwaltung in der Bringschuld**

Bisher hätte man für viele dieser Dokumente mehr oder weniger aufwändige Anträge stellen müssen. In vielen (besonders in brisanten) Fällen wäre die Herausgabe der Dokumente trotzdem verweigert worden. Doch nun ist das anders: Anstatt nach Informationen fragen zu müssen, ist die Stadt nun bei allen Belangen "an denen ein öffentliches Interesse besteht" in der Bringschuld. Sie muss von sich aus die Dokumente elektronisch zugänglich machen.

Grund hierfür ist das 2012 beschlossene Transparenzgesetz.

Seitdem sind die Verträge zum ÖPP-Projekt Elb-Philharmonie öffentlich einsehbar.

<http://click.exacttarget.change.org/?qs=696bf1cb43b575dce0139b837edf54ff3e66b0cb09df79feb90c4379cb3d43b1268e061e939470d7>

Vielen Dank für die  
Aufmerksamkeit