



STADT FRANKFURT AM MAIN

23. 04. 10 10 0 Uhr

V	DIAL	GI PR	OLI	XC
R	D	AF	ZMV	ZdA

Frankfurt am Main, den 23. April 2010

Der Ortsbeirat möge beschließen:

7.

## Die McDonaldisierung des öffentlichen Raums am Beispiel des Projektes „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ für Ingenieurbauwerke der Stadt Frankfurt am Main

Bezug: M 46/10

478 / 2

Die Stadtverordnetenversammlung möge beschließen:

Der Magistrat wird beauftragt, zu prüfen und zu berichten:

(1) In der genannten Magistratsvorlage wird – offenbar als Argument – die Zahl von über 100 in die Wege geleiteten ÖPP-Projekten in Deutschland genannt. Im Vergleich hierzu: Wie zufrieden zeigt sich der Magistrat mit der Entwicklung des ÖPP-Projekts „Bildungszentrum Ostend“ (BZO) mit seiner Unzahl von Mängeln (Billigbauweise, welche beispielsweise die Heizkosten um 30 % höher treiben als bei adäquater Wärmedämmung der Fall wäre; Klassenräume, die um ein Drittel kleiner gestaltet sind als gemeinhin üblich; die fehlende Turnhalle, die nun angemietet werden muss; eine Cafeteria, die in ihrer vom Betreiber abgenötigten subunternehmerischen Konzeption gezwungen ist, für die Schüler kaum erschwingliche Gastronomiepreise zu fordern; von der Stadt teuer finanzierte Tiefgaragen-Parkplätze, für die 500 LehrerInnen nun 60 Euro Parkgebühren aufzubringen haben; „ökonomisch“ motivierte Einsparung der Fluchttreppen, die zusätzlich nachgerüstet werden mussten; unzureichender Querschnitt der Flure, da hierzu die Zahl von über 1.300 SchülerInnen zu wenig berücksichtigt wurden, als infrastrukturell vorgesehen, etc. etc. pp.)?

(2) Aus heutiger Sicht werden nach dem Rückkauf des BZO in 2025 den dann insgesamt € 102 Mio. an städtischen Aufwendungen nur € 55 Mio. an Investitionen der privaten Betreiber gegenüber stehen. Was sind die Gründe dafür, dass hierzu zwar Effizienzvorteile von 25 % gegenüber Eigenerbringung behauptet werden konnten, tatsächlich aber das Investitionskonstrukt erheblich kostspieliger geworden ist, als die konventionelle Lösung hätte erwarten lassen?

(3) Auf welche Weise geht das übliche, sich gegen Regressansprüche immunisierende Gebaren der Branche, über sogenannte „Geschäftsgeheimnisse“ undurchsichtige und geheime Vertragsregelungen zu schaffen, als „Verdunklungsrisiko“ in die Kalkulation ein?



(4) Wie kann aufgrund dieses Geschäftsmodells der immanenten Verschleierung die notwendige vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten „Partner“ gegeben sein?

(5) Dankbar ist jedenfalls die über die Presse zugesicherte „Transparenz“ aufzunehmen. Aus welchem Grund ist die Anlage 2 im PARLIS nicht öffentlich zugänglich?

(6) Sieht der Magistrat den privaten Vertragspartner in der Pflicht, schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse überzeugend nachzuweisen, wenn Vertragsteile geheim bleiben sollen? Kann hierüber im Streitfall der/die Datenschutzbeauftragte und als letzte Instanz das Oberverwaltungsgericht befinden?

(7) Zitat M 46, S. 4:

„ • die Stadt erhält über den gesamten Vertragszeitraum einen Ansprechpartner für Mängel des Bauwerkszustandes und der Nutzbarkeit der Bauwerke und kann diese direkt durch Mindereinzahlungen sanktionieren (die gesamte Vertragslaufzeit wirkt als Gewährleistungsfrist);

• die ÖPP-Projektstruktur sichert die Stadt bei jeglichen Vertragsverletzungen bis hin zu einer Insolvenz des privaten Partners ab;“

Wie können am gegebenen Projekt von Seiten der Stadt eventuelle Mängel in den Bauausführungen konkret begegnet werden? Wie erfolgt die diesbezügliche Kontrolle und Überprüfung der Gewerke? Wie werden terminkritische Überschreitungen und unvorhergesehene Ressourcenengpässe beantwortet? Welche Möglichkeiten zu Regressansprüchen und Sanktionen genau bestehen? Auf welche Weise wird das Insolvenz-Risiko des privaten Partners konkret abgesichert?

(8) Der Presse war zu entnehmen, dass das Vorhaben ÖPP-Projekt durch die dringend erforderliche Investition von € 95 Mio. innerhalb der nächsten fünf Jahre angestoßen wurde. So sollen also lt. Presse in den ersten fünf Jahren insgesamt € 45 Mio. investiert werden, denen dann 25 Jahre lang jährliche Zahlungen in Höhe von € 16 Mio. folgen werden. Was ist vor diesem Hintergrund davon zu halten, dass allgemein darauf aufmerksam gemacht wird, dass ÖPP als Finanzierungsmodell ungeeignet ist, wenn die Investition ansonsten nicht zu schultern ist? Wenn jetzt schon € 95 Mio. über ein Zeitfenster von fünf Jahren schrecken, wie schrecken dann € 45 Mio. + 5 \* € 80 Mio. die haushälterische Kosmetik? Wozu hat die Stadt hier eine (überteuerte?) Flatrate für Ingenieurbauwerke nötig?

(9) Alfen Consult (Weimar) übernimmt als Spezialist für ÖPP-Beratung die wirtschaftliche und finanztechnische Beratung sowie das strategische Projektmanagement. Nach eigenen Angaben im Einzelnen also (vgl. [http://www.alfen-consult.de/refer\\_ffm.html](http://www.alfen-consult.de/refer_ffm.html)):

- Analyse der Ausgangssituation und der Rahmenbedingungen sowie spezifischer Besonderheiten von Ingenieurbauwerken
- Beratung bei der Aufstellung der Aufbau- und Ablauforganisation
- Durchführung der Vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Erstellung eines Finanzmodells



- Untersuchung verschiedener Geschäfts- und Finanzierungsmodelle
- Risikoanalyse und -bewertung
- Strategisches Projektmanagement
- Aufbau und Pflege eines internetbasierten Projektmanagementsystems
- Erstellung von Ausschreibungsunterlagen
- Durchführung einer Markterkundung
- Vorbereitung und Durchführung des Verhandlungsverfahrens
- Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Unterstützung bei der politischen Entscheidungsfindung

Mithin: Das komplette Paket der ÖPP-*all-inclusive*-Pauschalreise. Wie wirkt es sich aus, dass der kooptierte private Partner branchenüblich mit der Erstellung der Kalkulationsgrundlagen, Ermittlung von Kennzahlen und Erhebung von Effizienzvergleichen etc. betraut wird? Wie kann bei dieser wenig neutralen Vorgehensweise auch nur halbwegs so etwas wie Objektivität erwartet werden?

(10) Wie relevant ist die Argumentation bezüglich der Behauptung, ÖPP beinhalte zeitliche Vorteile, wenn relativ hierzu (a) für langfristige Maßnahmen wie Instandhaltung eine 30 jährige Laufzeit und (b) für kurzfristige Maßnahmen wie umgehende Sanierungsfälle ÖPP-typische Vertragsgestaltungen betrachtet werden? Welche Anlaufzeit benötigt die Implementierung der Organisationsstruktur?

(11) Gerade in der Bauwirtschaft erfolgen gerne Sonnenscheinangebote für Ausschreibungen – der Gewinn wird dann durch das vorgesehene „Unvorhergesehene“ gemacht – wie wird sich dies erst bei einem „Partner“ auswirken, dem ein 30jähriges Semi-Monopol verliehen wird?

(12) Zitat M 46, S. 4:

*„• der Anteil der mittelständischen Unternehmen aus der Region am gesamten Leistungsumfang ist bei ÖPP-Verfahren in aller Regel deutlich höher als bei konventionellen Verfahren;“*

Im Prinzip besteht die Geschäftstätigkeit des privaten Partners in der institutionalisierten Delegation – da ist es gut, wenn der Einfachheit halber hier noch mittelbar oder unmittelbar das Baugeschäft dranhängt. Und dieses bedient sich der in der Unternehmung vorhandener Ressourcen. Folglich befürchten mittelständische Unternehmer allgemein, durch ÖPP-Strukturen aus dem Markt gedrängt zu werden. Immerhin erfährt hier der Markt für Bauleistungen an Ingenieurbauwerken für die nächsten dreißig Jahre durch ein lokales Semi-Monopol eine starke Verengung, welches durchaus relevant sein könnte für das Steueraufkommen der Kommune. Werden also entsprechende Vorgaben und Kontrollmöglichkeiten bestehen oder ist dies hier nur ein Gemeinplatz?

(13) Welche Kosten fallen für Vertragsleistungen und Beraterhonorare an (branchenüblicher Anteil: 10 %)?

(14) Welche Renditeerwartungen haben die Privaten (branchenüblicher Anteil: 15 %)?



(15) Wie seriös kann ein solches utopisches Angebot sein, dass behauptet, einen Kostenvorteil (Aus der Perspektive des Profitcenter-Modells: Kalkulatorische Kosten) der eigentlich realisierten Leistung von über 33 % (~ 10 % Vertrag & Beratung + ~ 15 % unternehmerischer Gewinn + 8,4 % „Effizienz“ für das vorteilhafteste Szenario) gegenüber konventionellen Lösungen erzielen zu können?

(16) Was ist die Meinung der Personalräte zu diesem Vorgang, bei dem Aufgaben der Kernverwaltung durch private übernommen werden?

(17) Mit McDonaldisierung wird ein Prozess umschrieben, mit dem eine Gesellschaft zunehmend die Charakteristika eines Fastfood-Restaurants übernimmt, welche sich innerhalb des engen mikroökonomischen Blickfeldes zwar als rational und erfolgversprechend darstellen, insgesamt aber zu schädlichen und irrationalen Ergebnissen führen. Wie werden hierzu ÖPP-bedingte Schattenhaushalte/verdeckte Verschuldung, Vermarktung öffentlicher Interessen/normative Einflussnahme auf genuin staatlich-hoheitlichen Aufgabenfeldern, Haushaltssicherungskonzepte/Informationsasymmetrien, Vermarktung öffentlicher Interessen/Entscheidungen durch nicht öffentlich legitimierte Private, Kompetenzverlust der öffentlichen Hand bei der Erledigung ihrer ureigensten Aufgaben/Verdrängung von Marktteilnehmern zugunsten der ÖPP-Strukturen, beurteilt? Welche Auswirkungen hat dies auf dem öffentlichen Raum, wenn dieser zunehmend durch überlangfristig abgesicherte Privatisierungsbestrebungen wie ÖPP kannibalisiert wird?

(18) Wie erfolgt die haushaltstechnische Würdigung dieses Ansinnens über die nächsten 30 Jahre? Wie erfolgt die Abbildung der monetären Verpflichtungen in den jeweils aktuellen Finanzplänen?

(19) Zitat M 46, S. 1:

*„Der aktuelle Zustand insbesondere des Brückenbestandes macht in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen erforderlich, um weiterem Substanzverlust und somit Werteverzehr des Vermögens der Stadt Frankfurt am Main entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund wurden mehrere Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Unterhaltung des Ingenieurbautenbestands der Stadt Frankfurt am Main geprüft. Eine Arbeitsgruppe aus städtischen Mitarbeitern und externen Beratern untersuchte die aktuelle Gesamtsituation, um eine Vorgehensweise zu entwickeln, die mit einem sinnvollen, adäquaten Mitteleinsatz den Werterhalt und die optimale Verfügbarkeit der Ingenieurbauwerke sicherstellt.“*

Welche Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten wurden geprüft? Aus welchen Gründen unterlagen konkret die anderen Modelle? Warum musste die Stadt Frankfurt am Main für dergleichen auf externe Berater zurückgreifen? Besteht bezüglich dieser externen Berater die Gefahr eines Interessenkonflikts? Welche Kosten traten für diese Prüfung auf?





(20) Zitat M 46, S. 2-3:

*„Die integrierte Vergabe von Neubau, Ersatzneubau sowie baulicher und betrieblicher Erhaltung soll sicherstellen, dass die Summe aus Investitionskosten und zukünftigen Folge- und Betriebskosten der Verkehrswege unter Wahrung qualitativer Aspekte optimiert wird. Durch Bündelung mehrerer Leistungsinhalte und einer ausreichenden Anzahl von Bauwerken zu einem Gesamtprojekt wird eine ÖPP-geeignete Größenordnung erreicht, die ÖPP-typischen Vorteile generiert und eine wirtschaftliche Projektrealisierung gewährleistet.“*

Wie kommt es nun dazu, dass hierbei *„Investitionskosten und zukünftige[n] Folge- und Betriebskosten [...] optimiert“* werden können? Welche *„ÖPP-typischen Vorteile“* werden *„generiert“*?

(21) Zitat M 46, S. 3:

*„• bei herkömmlicher Sanierung werden für die Realisierung - von der Beantragung der Planungsmittel bis zum Baubeginn - durchschnittlich vier Jahre benötigt. Für dieses ÖPP-Vorhaben werden maximal 2 Jahre von der Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung bis zum Baubeginn der dringlichsten Fälle erwartet - der Zeitlauf zwischen erkanntem Bedarf und Eingriff ist während der Vertragslaufzeit für die weiteren Bauwerke des Portfolios somit nochmals deutlich kürzer;“*

Dieser Textabschnitt ist stark erläuterungsbedürftig: Was hat ein „durchschnittlicher“ Verlauf bis zu einem Baubeginn mit der gegebenen „Erwartung“ zu schaffen, dass „dieses“ ÖPP-Projekt mit der Realisierung *„der dringlichsten Fälle“* innerhalb von maximal zwei Jahren startet? Wenn damit gesagt werden soll, dass der Erstellungszeitraum hier auf die Hälfte sinkt: Wie kommt es zu diesem exorbitantem Zeitgewinn? Welchen Zeitvorlauf würde hier eine konventionelle europaweite Ausschreibung benötigen? Im Vergleich hierzu: Welcher Zeitraum nimmt die Auswahl des ÖPP-Partners in Anspruch?

(22) Zitat M 46, S. 11:

*„Die näheren Details der Finanzierungs- und Sicherheitenstruktur wird die Kämmerei erst mit der Übergabe der Funktionalen Leistungsbeschreibung an die Bieter im Sommer 2010 - den dann herrschenden Marktverhältnissen entsprechend - festlegen.“*

Obgleich hier deutlich wird, dass damit keine handfeste Entscheidungsgrundlage vorliegt: Wie wird sich dieser Freibrief auf die vorhandenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen auswirken?

(23) Die Struktur der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (insbesondere in „Abbildung 1“ anschaulich gemacht) ist grob fehlerhaft: Controlling gehört zum Management und Remanenz geht ins (unternehmerische) Risiko; selbstverständlich existiert beides konventionell als auch im ÖPP-Modell gleichermaßen. Wenn „konventionell“ das Verhältnis von öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer bedeutet, dann ist ÖPP prinzipiell nichts anderes als ein zusätzlicher Zwischenschritt – selbst wenn dieser „Zwischenschritt“ in Personalunion mit der für die eigentliche Leistungserbringung betrauten Unternehmung stattfindet. Um welchen

Faktor erhöht sich also das Risiko für ÖPP, wenn dieser „Zwischenschritt“ entsprechende Berücksichtigung findet? Davon ausgehend, dass über einem Zeitraum von 30 Jahren die Gefahr bsw. einer Insolvenz der Stadt Frankfurt am Main weitaus geringer gegeben sein dürfte als für den privaten ÖPP-Partner: Welchen Zusammenhang ergibt sich hier kalkulatorisch aus der Vertragslänge und der Bindung ans Risiko?

(24) Das eine kommunalkreditähnliche Finanzierung, z. B. durch eine Forfaitierungslösung mit Einredeverzicht nun nicht vorgesehen ist, ist zwar erfreulich, lässt aber einiges an Fragen offen. Bedeutet dies, dass es vertraglich ausgeschlossen ist, einen Forderungskauf an einem Forfaiteur vorzunehmen? Liegt hier eine unechte Forfaitierung vor? Ist der private Teil des ÖPP-Vorhabens genötigt, eine Fremdfinanzierung über Bankkredite zu schlechteren Bedingungen vorzunehmen, als es über die „Leihe der Bonität der Kommune“ möglich wäre? Wie will nun aber die Stadt Frankfurt am Main dafür sorgen, dass über die Laufzeit von 30 Jahren die Risiken über die kreditgebende Banken abgesichert werden sollen?

(25) Der Magistrat besieht ernsthaft [*sic!*] die konventionelle Auftragsvergabe des angedachten Projekts an einem Generalunternehmer, beinhaltend eine europaweite Ausschreibung, mittelfristiger Vertragslaufzeit mit jeweils optionaler zweijähriger Verlängerung und üblichen Sicherheitsleistungen. Falls aus psychologischen Gründen eine kreative Buchführung gewünscht ist, lässt sich das Kopplungsgeschäft aus Dienstleistung und Finanzierungsmodell (= verdeckte Kreditaufnahme über die vereinbarte Abschlagszahlung (= „periodisches Leistungsentgelt“)) hierzu gleichermaßen nachbauen.

### **Begründung:**

*„Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen“*

KARL VALENTIN

Schon die grobe Inaugenscheinnahme offeriert, dass das ÖPP-Projekt so nicht hinhalten kann. Zwar ist es verständlich, das bei großen Beträgen und noch größeren Haushaltsproblemen die Not am größten ist – dies kompensiert aber keineswegs einen wenig substantiierten Vortrag. Annahmen ersetzen auch keinen Mangel an Daten. Bislang sind Vorteile für ÖPP-Projekte empirisch nicht belegt, dafür muss Wunschdenken herhalten. Dafür zeigt der Problemaufriss nur eines: Das Kopplungsgeschäft von Dienstleistung mit Finanzierung führt zur Einengung des Bewegungsspielraums. Widersprüchlich und ungewöhnlich ist die Ausgestaltung des vorliegenden ÖPP-Projekts, Transparenz ist was anderes. Der Vortrag des Magistrats klingt, als hätte er das finanzpolitische *Perpetuum mobile* entdeckt – ein Grund mehr, hier so schnell wie möglich zurück zur soliden Haushaltsführung zurückzukehren. Nein, ÖPP ist nun wirklich kein Hokusokus, nur eine Möglichkeit, zukünftigen Haushalten - heute billig, morgen teuer - eine Hypothek mitzugeben. Eben als dem Zerfall anheim gegebene monetäre Ingenieurbauwerke ... .