

# Landeshauptstadt Magdeburg

## Stellungnahme der Verwaltung

öffentlich

Stadtamt	Stellungnahme-Nr.	Datum
FB 03	S0154/06	24.07.2006

zum/zur

A0120/06 / A0135/06

Bezeichnung

PPP für die Stadthalle / Sanierung Stadthalle

Verteiler

Tag

Der Oberbürgermeister	15.08.2006
Ausschuss f. Stadtentw., Bauen und Verkehr	29.08.2006
Finanz- und Grundstücksausschuss	30.08.2006
Stadtrat	07.09.2006

### Stellungnahme zu den Anträgen A 0120/06 und A 0135/06

Aufgrund der Übereinstimmung zu den Kerninhalten beider Anfragen, ob denn die Sanierung der Stadthalle im Rahmen eines PPP-Modells realisierbar sei, wird eine Stellungnahme verfasst, die beiden Anfragen gerecht werden soll.

Da es sich bei der PPP – Thematik um sehr komplexe Fragestellungen handelt, soll der Versuch unternommen werden, die wesentlichen Problemfelder darzustellen und Antworten auf die Fragestellungen zu finden ohne der Forderung gerecht werden zu können, alle denkbaren Finanzierungsmodelle darstellen bzw. abwägen zu können.

1. Die Sanierung einer Stadthalle zählt aus hiesiger Sicht, die auf Erfahrungen der Erörterung des Themas Unabweisbarkeit/Pflichtaufgabe/Freiwillige Aufgabe mit dem LVwA im Hinblick auf die zu sanierenden Schulen beruhen, nicht zu den Pflichtaufgaben. Somit dürfte die Erbringung des Nachweises der Unabweisbarkeit gegenüber dem LVwA unter Berücksichtigung der momentanen finanziellen Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Magdeburg äußerst schwierig sein.  
Das LVwA sowie das Ministerium der Justiz des LSA werden zu einer Stellungnahme aufgefordert, sobald der Antrag in den Ausschüssen bestätigt wird.
2. Auf die Vielfältigkeit der Ausgestaltungsmöglichkeiten eines PPP – Modells wurde schon eingegangen. In der Folge wird versucht, mit hiesigen Kenntnissen einige Modelle bzw. Modellbeispiele zu benennen.  
Jedoch kann und muss im Vorfeld ganz klar zum Ausdruck gebracht werden, dass es für diese PPP – Modelle Refinanzierungsverpflichtungen über den zu vereinbarenden Leistungszeitraum (20 – 30 Jahren) bedeutet, d. h., dass von einer Haushaltsentlastung nur in der Höhe des errechenbaren, nachzuweisenden Effizienzvorteils gegenüber einer Eigenbeschaffung gesprochen werden kann.  
Ansonsten ist mit regelmäßigen Ratenzahlungen über die vereinbarten Jahre hinaus zu rechnen, die sehr wohl den jährlichen Haushalt belasten.
3. Die nachfolgende Aufzählung bekannter Modelle kann nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben.  
Grundsätzlich lebt der PPP – Gedanke von der Zielstellung, dass Planen, Bauen, Betreiben und Finanzieren sowie Unterhalten von einem Partner zu erbringen sind.

Oft wird in letzter Zeit dargestellt, dass es Investoren gäbe, die Interesse bekundeten, den knappen öffentlichen Kassen hilfreich sein zu können, da sie finanzieren und errichten würden. In der Regel überlassen reine Investorenmodelle die Betreuung weiterhin ihrem öffentlichen Partner. Aber gerade im ganzheitlichen Betrachtungsansatz, d. h. Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben lassen sich möglicherweise Effizienzvorteile darstellen. Voraussetzung für ein Investorenmodell wäre jedoch auch und immer die Genehmigungsfähigkeit eines kreditähnlichen Geschäfts durch die Aufsichtsbehörde unter den Aspekten der derzeitigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune sowie der damit verbundenen Darstellung der Unabweisbarkeit.

Im Folgenden werden hier einige bekannte Modelle aufgeführt:

- Investorenmodelle (eigentlich kein PPP – Modell)
- Konzessionsmodelle
- PPP als Eigentümermodelle (wie bei Schul – PPP), die LH MD bleibt Eigentümer der Immobilie)
- PPP mit Eigentumsübertragung für die vereinbarte Vertragslaufzeit und einen Rück-erwerb nach Ablauf
- Erbbaurechtmodelle, Miet- und Pachtmodelle
- Leasingmodelle

Die finanzierungstechnischen, steuerrechtlichen, betriebstechnischen sowie betriebs-spezifischen Möglichkeiten bzw. Unterschiede können nur durch gründliche Gutachterstellung aufgezeigt werden.

Um jedoch dem Ausgangsgedanken einer Vermeidung einer Belastung des städtischen Haushalts gerecht zu werden, wäre ein Modell zu finden, in dem der Partner das Eigentum erwirbt (für immer oder für die vereinbarte Laufzeit), plant, baut, finanziert und eigenverantwortlich betreibt, und zwar so, dass er durch die Einnahmen die Investitionskosten refinanziert und Gewinn erwirtschaftet.

Ein solches Modell scheint jedoch nach umfangreicher hiesiger Recherche praktisch kaum umsetzbar zu sein.

Folgende Beispiele aus Deutschland sollen aufzeigen, dass bei unterschiedlichsten Modellansätzen die betroffenen Kommunen trotz PPP immer mit zusätzlichen Eigenmitteln in unterschiedlichster Form nicht unerheblich beisteuern müssen.

- **Stadt Hof:**  
PPP für eine Veranstaltungshalle als Konzessionsmodell, Konzessionär erhält über 30 Jahre ein jährliches Entgelt in Höhe von 750.000,- €  
Absicherung ggf. mit Forfaitierungsmodell.
- **Stadt Kassel:**  
PPP für eine Multifunktionshalle; Umfang einschl. Betreuung und Unterhaltung  
Kommune stellt erschlossenes Grundstück im Erbbaurecht zur Verfügung und erstellt äußere Infrastruktur und B-Plan.
- **Stadt Paderborn:**  
PPP für eine Multifunktionshalle; Kommune setzt 15 Mill. € Eigenmittel sowie 10 Mill. € auf Kreditbasis ein.
- **Stadt Neumarkt i. d. OPF**

Stadthalle im PPP – Modell; Kommune stellt dem privaten Partner die in ihrem Eigentum stehenden Grundstücke zur Verfügung; sie gewährt darüber hinaus ein einmaliges Entgelt bis zu 15 Mill. € weiterhin ist sie bereit, ein jährliches Entgelt zu bezahlen und dazu beizutragen, dass der Partner zweckgebundene Kredite zu Konditionen eins Kommunalkreditzinses vereinbaren kann.

#### - **Stadt Worms**

Ein umfangreiches Gutachten der West KC (einer Tochter der West LB Gruppe), welches sich intensiv mit vier Errichtungs- und Standortalternativen auseinandergesetzt hat, kommt unter Abwägung einer Bedarfsanalyse (Nachfrage und Konkurrenz) einer Standortanalyse sowie einer Wirtschaftlichkeitsanalyse zu der Empfehlung, eine so genannte „kleine Lösung“ auszuführen, deren Investvolumen knapp unter der Hälfte der so genannten „großen Lösung“ liegt.

Selbstverständlich ist diese Empfehlung der konkreten wirtschaftlichen Situation der Stadt Worms geschuldet.

Allerdings wird eingangs des Gutachtens die wirtschaftliche Situation von Stadthallen in der Bundesrepublik kurz und prägnant so beschrieben:

**„Stadthallen sind im Betrieb defizitär, aber positiv für Umfeld und Wirtschaft.“**

Insofern gibt es z. B. in der Stadt Hof den Gedanken, evtl. auch ein Hotel mit zu errichten, um als Kongressstandort zu fungieren.

Es ließen sich weitere Beispiele aufzeigen und fortschreiben. Eines zeigen diese aufgeführten Modelle sehr deutlich:

- keine Situation und somit auch kein Modell lässt sich ohne weiteres von einer Kommune auf eine andere übertragen.
- auch bei einem PPP – Modell für die Stadthalle Magdeburg, so unwahrscheinlich sich auch aus heutiger Sicht eine Genehmigungsfähigkeit erkennen lässt, muss eine gründliche Analyse zum Bedarf sowie zur Wirtschaftlichkeit erfolgen.

4. Zur weiteren Verfahrensweise wird vorgeschlagen, zunächst die Stellungnahme des Ministeriums der Justiz und des Landesverwaltungsamtes abzuwarten.

Hiervon hängt ab, ob ein PPP – Modell überhaupt denkbar ist.

Erst dann sind nach internen Abwägungsprozessen Entscheidungen über die weitere Vorgehensweise zu treffen, denn weitere Schritte, die den Nachweis der Vorteilhaftigkeit bzw. der Wirtschaftlichkeit zu erbringen haben, sind mit dem Einsatz weiterer finanzieller Mittel verbunden.

5. Der Antrag A 0135/06 führt an zu prüfen, die Möglichkeit des wettbewerblichen Dialogs zur Anwendung zu bringen.  
Hierzu muss vorausgeschickt werden, dass dieses Verfahren keines der im Vorhinein beschriebenen Probleme lösen kann.

Nun zu einigen wesentlichen Grundzügen dieses Verfahrens:

- 5.1 Zurzeit ist diese EU – Richtlinie im § 6 a des ÖPP (PPP) – Beschleunigungsgesetz für die Übergangszeit bis zur Umsetzung in deutsches Gesetzes- und Verordnungsrecht geregelt.
- 5.2 Es ist möglich, dieses Verfahren dort anzuwenden, wo die Komplexität der zu lösenden Probleme sehr groß ist, also z. B. dort, wo die Unmöglichkeit einer erschöpfenden Leistungsbeschreibung bzw. der Angabe der rechtlichen/finanziellen Konditionen gegeben ist, somit also grundsätzlich auch bei PPP – Modellen.
- 5.3 Jedoch: Dieses Verfahren ist nachrangig gegenüber dem offenen bzw. nicht offenen Verfahren anzuwenden.
- 5.4 Kern dieses Verfahrens ist, dass Auftraggeber und Unternehmer in einem ausführlichen Dialog unter Wahrung der Systemoffenheit und Produktneutralität sowie der Geheimhaltung (Vertraulichkeit) Lösungsvorschläge erarbeiten.  
In diesem Dialog wird der beste Lösungsvorschlag ermittelt.  
Dieser Lösungsansatz wird dann allen Bietern als Grundlage zur Angebotsabgabe überreicht. Sodann wird das wirtschaftlichste Angebot ermittelt. Geringfügige Änderungen des Angebots des Bestbieters sind noch erlaubt.  
Es besteht keine Zuschlagspflicht.
- 5.5 Der Unterschied zu herkömmlichen Verfahren besteht darin, dass die Erarbeitung der Leistungsbeschreibung Bestandteil des Verfahrens ist, **aber** es ist zu bedenken, dass die Bereitschaft der Unternehmen, ihre innovativen Ideen, die nicht offenen am Markt zu erlangen sind, zur Verfügung zu stellen, vorhanden sein muss.  
Da die Bieter keine aufwandsrelevanten Angebotskosten ersetzt bekommen, würden sie Gefahr laufen, ihre Innovationen und Ideen ohne Gegenleistungen preiszugeben (der Konkurrenz).  
Schon hier sind Verfahrensprobleme und Rechtsstreitigkeiten zu erwarten, denn oft werden Lösungen, die hier Alleinstellungsmerkmal darstellen unter Urheber- bzw. Patentrecht gestellt.  
Des Weiteren ist es sehr wahrscheinlich, dass andere Bieter keine Angebote abgeben, sobald das „beste“ Produkt Gegenstand der Leistungsbeschreibung wird. Ein Wettbewerb, der letztendlich in der Findung der wirtschaftlichsten Lösung münden sollte, findet möglicherweise dann gar nicht mehr statt.
- 5.6 Hiesige Kenntnisse zu dieser Verfahrensweise zeigen gerade aus den Argumenten unter Punkt 5 heraus keine sonderlich positive Resonanz im wirtschaftlichen Umfeld, denn welcher Unternehmer mit innovativen Ideen gibt diese preis und muss evtl. zusehen, dass andere Bieter auf dieser Grundlage den Zuschlag erhalten.  
Soweit hier bekannt ist, soll es schon Prozessführungen hierzu in Deutschland geben.
- 5.7 Auf Grund vorgenannter Ausführungen wird ein solches Verfahren nicht empfohlen.
6. Zusammenfassung
- 6.1 Vorausgesetzt, dass die erbetenen Stellungnahmen der Aufsichts- bzw. Ministerialbehörden die Zulässigkeit erklären, wäre ein PPP – Modell theoretisch machbar, so sich denn Bedingungen finden lassen, eine solche Halle wirtschaftlich zu betreiben.

- 6.2 Praktisch führt es zu einer Haushaltsentlastung, die durch die Vorteilhaftigkeit einer PPP – Lösung gegenüber der Eigenerstellung zu beschreiben ist. Diese lag im PPP – Schulbereich zwischen ca. 7 und 11 %, müsste aber auf die Stadthalle bezogen gründlich untersucht und abgebildet werden.
- 6.3 Es entstehen auch wie im Schulbereich regelmäßige Zahlungsverpflichtungen im Haushalt für Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und Unterhalten.
- 6.4 Eine Lösung, die den städtischen Haushalt völlig entlastet, könnte nur in einer Veräußerung und einer Betreibung gesehen werden, die auch eine komplette Refinanzierung sicher stellt.  
Auf Grund der aufgezeigten Modellbeispiele in Deutschland scheint diese Möglichkeit jedoch äußerst fragwürdig zu sein.

Dr. Trümper