

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg

Parlamentarischer Untersuchungsausschuss „Elbphilharmonie“

– Minderheitsbericht –

des Abgeordneten

Norbert Hackbusch, DIE LINKE

Die Beweiserhebung und -auswertung durch den Untersuchungsausschuss war ein aufwändiges und komplexes Verfahren, welches ohne den Einsatz des Arbeitsstabs in keiner Weise zu bewältigen gewesen wäre. Dem Leiter des Arbeitsstabs, den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und nicht zuletzt den Verwaltungsmitarbeiterinnen, gebührt für die geleistete Arbeit große Anerkennung.

Bei so viel Einsatz (von der Auswertung hunderter Akten, bis hin zur Anfertigung von Wortprotokollen jeder einzelnen Ausschusssitzung) ist es bedauerlich, dass gerade auf den letzten Metern der Ausschussarbeit die Luft ausging. Durch die letzten und zugleich entscheidenden Phasen wurde nur noch gehetzt und das Gesamtergebnis jahrelanger Arbeit fiel qualitativ nicht so aus, wie es hätte ausfallen können und müssen. Denn nach Jahren der Faktensammlung und Aufbereitung wurde die darauf aufbauende Phase der politischen Auseinandersetzung mit dem Projekt Elbphilharmonie und der Lehren, die aus diesem Projekt gezogen werden müssen so gut wie übersprungen.

Der Enquete-Teil des Abschlussberichts, der sich mit der zukünftigen Gestaltung von Entscheidungsgrundlagen der Bürgerschaft befasst, fällt mit einem Umfang von gerade einmal zweieinhalb von insgesamt über 700 Berichtsseiten winzig aus.¹ Dabei kommt der Bericht zu verheerenden Ergebnissen, was die Informationspolitik des damaligen Senats angeht. Der Bericht bescheinigt eine „fehlerhafte und teils bewusst falsche Information der Bürgerschaft durch den Senat“ durch alle Projektphasen hindurch.² So war ein Versagen der parlamentarischen Kontrolle so gut wie vorprogrammiert. Aus dieser erschreckenden Erkenntnis keine detaillierten Empfehlungen für die zukünftige Information der Bürgerschaft abzuleiten, ist ein schwerwiegendes Versäumnis.

Der vorliegende Bericht weist zudem teils widersprüchliche Aussagen und Feststellungen auf, die einer abschließenden Bewertung nicht zuträglich sind – sie sogar teilweise verhindern. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE, wenigstens in der Bezeichnung der einzelnen Akteure auf Genauigkeit und Eindeutigkeit zu achten, wurde im Ausschuss – wie alle weiteren Änderungsanträge der Fraktion – abgelehnt. Der Bericht bleibt in der Folge an wichtigen Stellen ungenau und steht damit einer differenzierten Betrachtung des Lesers kontraproduktiv gegenüber. So lassen sich etwa Handlungen und Akteure des Bieterkonsortiums IQ², der Adamanta oder von Hochtief durch teilweise synonyme Verwendung dieser (unterschiedlichen) Unternehmen nicht eindeutig zuordnen.

Die problematische Ungenauigkeit bei der Darstellung der Kostenstruktur stellt eine weitere Schwäche des Berichts dar, ebenso wie die nicht ausreichend dargestellte Tragweite der Übernahme der

¹ Vgl. PUA-Bericht, S. 706 ff

² Vgl. PUA-Bericht, S. 7679

Bauherrenrolle durch die FHH und des Zustandekommens der Forfaitierung und daraus resultierender Nachteile.

Wichtige verantwortliche Akteure, wie die CommerzLeasing und Immobilien AG, Ernst & Young Real Estate oder der Senator a. D. der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und spätere Wirtschaftssenator Axel Gedaschko, werden im Bericht zudem nicht als Verantwortliche im Sinne des Kapitels 2 benannt.

Der Minderheitsbericht der Fraktion DIE LINKE konzentriert sich auf zentrale und exemplarische Themen der Untersuchung. Das ist zum einen die Übernahme der Bauherrenrolle für den kommerziellen Bereich der Elbphilharmonie durch die Stadt als zentrale politische Weichenstellung des Projekts (Kapitel 1). Das ist zum anderen die Frage danach, wer für die Kostenexplosion in welcher Weise Verantwortung trägt (Kapitel 2). Beide Themenkomplexe weisen darauf hin, dass eine politische Diskussion des Bauskandals Elbphilharmonie im Untersuchungsausschuss nicht stattgefunden hat und aussteht. Das dritte Kapitel stellt deshalb in knapper Form Vorschläge zur Diskussion, die am politischen Skandal hinter der Kostenexplosion ansetzen: der Aushebelung parlamentarischer Kontrollfunktionen.

1. Fünf Sterne auf Staatskosten: Die Übernahme der Bauherrenschaft für Hotel, Parkhaus und Gastronomie als Kernproblem der Elbphilharmonie

Der vorliegende Bericht des PUA Elbphilharmonie versäumt es, die Übernahme der Bauherrenschaft für Teile des kommerziellen Mantels – Hotel, Parkhaus und Gastronomie – durch die Stadt in der erforderlichen Genauigkeit aufzuklären³. Der Bericht erläutert weder die politische Bedeutung der Entscheidung und ihre Entstehung und Umsetzung in angemessener Weise, noch erfasst er ihre finanziellen Konsequenzen. Auch die verschleierte Berichterstattung des Senats zu diesem Komplex gegenüber der Bürgerschaft kommt zu kurz.

Die Entscheidung der Stadt, Bauherr und Eigentümer des Edelhotels in der Elbphilharmonie zu werden, stellt aber die entscheidende politische Weichenstellung im Projekt dar und ist zugleich ein Schlüssel zum Verständnis der Projektstrukturen und Strategien im Kostenskandal Elbphilharmonie.

Insbesondere kommt es deshalb darauf an, die Entscheidung mit ihrem Vorlauf und in ihrem Kontext darzustellen und ihre Bedeutung für das Projekt zu erfassen (Abschnitt a). Dabei kommen auch Details in den Blick, die fatale Mechanismen innerhalb des Projekts beispielhaft verdeutlichen, wie die zentrale Rolle (und Verantwortung) von Beratungsunternehmen (Abschnitt b). Zum Verständnis des Zusammenhangs muss endlich auch die finanzielle Dimension des „Skandals im Skandal“ deutlich – also beziffert – werden (Abschnitt c). Nicht zuletzt ist an diesem Themenkomplex die Fehlinformation und Irreführung der Bürgerschaft durch den Senat, die sich durch alle Phasen und Themen des Projekts zieht, zu beschreiben (Abschnitt d).

1. a) Entscheidungsprozess und Bedeutung

Am Nachmittag des 28. Juni 2006 fiel bei einem Treffen im Amtszimmer des damaligen Bürgermeisters Ole von Beust die Entscheidung, dass die Stadt Hamburg Bauherr und Eigentümer von Hotel, Parkhaus und Gastronomie in der geplanten Elbphilharmonie werden sollte. Damit übernahm die Stadt die wirtschaftlichen Risiken auch für diesen Bereich des Bauvorhabens.

Die Bauherrenrisiken im so genannten kommerziellen Mantel sind mit Nachtrag 4 eingetreten und wirken sich bis heute als Kostensteigerungen aus. Die Folge ist, dass die Stadt aus dem Hotel-Deal nicht – wie gehofft – mit plusminus Null herausgeht. Stattdessen subventioniert sie Hotel, Parkhaus und Gastronomie mit inzwischen 288,1 Millionen Euro (s. u., 1.c).

Der PUA-Bericht stellt zutreffend fest, dass der Entscheidungsprozess zur Übernahme der Bauherrenrolle für den kommerziellen Mantel bzw. dessen Finanzierung per Forfaitierung intransparent ist. Der Berichtsentwurf konzentriert sich zu dieser Problematik auf das „letztlich“ (S. ?196) entscheidende Bürgermeistergespräch am 28. Juni 2006. Er erwähnt die Tatsache, dass diese Finanzierungsart – und damit die Abwälzung der Bauherrenrisiken auf die Stadt – auf einen „Vorschlag der Adamanta“ (sic!) zurückgeht, nur beiläufig⁴.

Gerade weil der Entscheidungsprozess der Stadt schwer nachvollziehbar ist, kann seine Aufklärung sich nicht auf sein Ende beschränken. Für die Beurteilung der Entscheidung am 28. Juni ist das Verständnis von deren Vorlauf unerlässlich.

Vom ersten entsprechenden Vorschlag der Bietergemeinschaft IQ² im Januar 2006 bis zu den Präsentationsfolien im Bürgermeistergespräch am 28. Juni und darüber hinaus besteht eine reiche Aktenlage zum Thema. Sie dokumentiert, mit welchen Zahlen und Interessen die Bietergemeinschaft IQ² agierte und wie die städtischen Akteure deren Angebot diskutierten. Dabei rücken neben dem ReGe-Personal und RÄ Dr. Ute Jasper, insbesondere die sonst wenig auffällige CommerzLeasing und

³ PUA-Bericht, Zweiter Teil, Kap. 4, II.

⁴ PUA-Bericht, S. ?191

Immobilien AG (als für Finanzierungsfragen zuständiger Partner bei IQ²) und auch die Wirtschaftsberater von Ernst & Young ins Blickfeld.

Mit Eingang der indikativen Angebote im Januar 2006 wurde deutlich, dass die finanzielle Grundidee der Elbphilharmonie, die „Quersubventionierung“ des öffentlichen Bereichs durch die Erträge des kommerziellen Bereichs, scheitern würde⁵: Während der Wohnbereich von den Bietern als profitabel bewertet wurde, erschienen ihnen Hotel und Parkhaus riskant und unwirtschaftlich. Es stellte sich damit die Frage, wie einerseits die Kosten des Projekts gesenkt, andererseits die Erträge gesteigert werden konnten.

Bei einem „Aufklärungsgespräch“ am 13. Januar 2006 wies die Bietergemeinschaft IQ² (CommerzLeasing und Hochtief) der ReGe einen verlockenden Weg: *„Es werden hier noch Möglichkeiten gesehen, dass auch die Mantelbebauung zu Kommunalkreditkonditionen finanziert werden könne, wenn die FHH ein gewisses Risiko auch für diesen Bereich übernehmen werde“*, notierte das Protokoll im Konjunktiv, *„Man versuche hier die Risiken so gering zu halten, dass die FHH einen solchen Schritt gehen könnte, dies soll insbesondere durch die Absicherung der Vermarktung der Mantelbebauung bereits bei Abschluss des Investorenvertrags erfolgen.“*⁶

Der Köder für die Stadt war hier die Kostensenkung: Unternehmen, die im Auftrag der Kommune bauen, bekommen unter gewissen Voraussetzungen günstigere Kredite für die Zwischenfinanzierung der Bauarbeiten – also „Kommunalkreditkonditionen“ – als bei privaten Bauvorhaben.

Doch auch der Haken ist in der Notiz enthalten: Die Stadt müsste „ein gewisses Risiko“ übernehmen. Konkret: Der günstige Kredit setzt voraus, dass die Stadt eben auch tatsächlich Auftraggeber und Bauherr des Objekts ist, also die entsprechenden Risiken trägt und damit letztlich für den Kredit des Bauunternehmens bei der Bank bürgt.

Es ging in dem Vorschlag also nicht nur um eine Kostensenkung bei der Baufinanzierung. Es ging vor allem darum, die wirtschaftlichen Risiken des „kommerziellen Mantels“ vom Bieter bzw. Auftragnehmer auf die Stadt zu übertragen.

Bei dem Gespräch am 13. Januar war das Personal anwesend, das drei Monate später den Übergang des Bauherrenrisikos vom Bieter auf die Stadt konzipierte und umsetzte: Neben den Vertretern der ReGe waren das vor allem vier Mitarbeiter von CommerzLeasing (als Teil der Bietergemeinschaft IQ² mit Hochtief) sowie Dr. Ute Jasper, die Vergabeanwältin der ReGe, und Peter Rulle von Ernst & Young Real Estate.

Mit ihrem zweiten indikativen Angebot am 30. März 2006 lieferte IQ² die Zahlen zu ihrem Vorschlag: Quersubventionierung ohne Kommunalkreditfinanzierung: - 8.682.770 €⁷, die Stadt müsste also kräftig für Hotel und Parkhaus draufzahlen. Kostenvorteil der Kommunalkreditfinanzierung: + 15.264.616 €⁸.

Diese allerdings vollkommen unverbindlichen Zahlen widerlegten die Grundannahme der Machbarkeitsstudie endgültig: Sie zeigten, dass aus der privatwirtschaftlichen Nutzung der Elbphilharmonie kein Zuschuss zur öffentlichen Nutzung zu erwarten war – dass eher schon im Gegenteil die öffentliche Hand die kommerzielle Nutzung mit finanzieren müsste. Damit war das Projekt – in seiner ursprünglichen Konzeption – mitten in der Ausschreibungsphase gescheitert.

⁵ Akte 641_057, vgl. auch PUA-Bericht S. 209/212 u. 213/216

⁶ Akte 603_025

⁷ Akte 641_057

⁸ Akte 669_041

Vor diesem Hintergrund war der Vorschlag von IQ² nicht nur ein Lockangebot, sondern auch ein Rettungsanker: Ab diesem Zeitpunkt beschäftigt man sich in der ReGe und den Behörden intensiv mit der Frage, wie Kommunalkreditfinanzierung zu erreichen wäre. In Abstimmung mit CommerzLeasing und unter federführender Beteiligung von Ernst & Young (für die wirtschaftliche Beurteilung) und RÄ Dr. Ute Jasper (für das juristische Vertragskonzept) entstand das „Forfaitierungsmodell, Fall Elbphilharmonie“⁹:

Prinzip Finanzierungsmodell „Forfaitierung“	Fall Elbphilharmonie Stand 26.4.2007¹⁰
Die Stadt wird Eigentümer und Bauherr des kommerziellen Bereichs und beauftragt den Bau gegen einen Werklohn.	Es wird die „Teilwerklohnforderung“ für den Bau des kommerziellen Bereichs in Höhe von 129,4 Mio. € per Forfaitierung finanziert. Der öffentliche Bereich (138 Mio. €) wird baubegleitend aus Haushaltsmitteln bezahlt.
Der Auftragnehmer stundet der Stadt seine Werklohn-Forderung bis zur Abnahme des Bauwerks.	Auftragnehmer ist Adamanta. Der Stundungstermin der Verträge ist uneindeutig: „1. Mai 2010 (Abnahme)“ [Akten 123_032]
Der Auftragnehmer vereinbart mit einer Bank, ihr die Werklohn-Forderung, die er aus dem Bauauftrag gegenüber der Stadt erwartet, nach der Abnahme des Bauwerks zu verkaufen. (Das ist die eigentliche „Forfaitierung“ = Forderungsverkauf.)	Adamanta hat seine Werklohn-Forderung in Höhe von 129,4 Mio. € Anfang 2010 an die Bayerische Landesbank verkauft.
Damit schuldet die Stadt die Werklohn-Forderung nach Abnahme nicht dem Auftraggeber, sondern der Bank.	Die Stadt hat mit Nachtrag 4 zugestimmt, die Zahlungen nicht mit der (verschobenen) Bau-Abnahme, sondern zum 1. Mai 2010 zu beginnen.
Die Bank wandelt die Werklohn-Forderung in einen Kredit um, für den die Stadt Zinsen und Tilgung bezahlt. Die Konditionen dieses Werklohn-Kredits werden im Forderungskaufvertrag zwischen Auftragnehmer und Bank festgelegt.	Werklohn-Kredit (Elbph. Bau KG schuldet BayLB): Finanzierungsbetrag: 129,4 Mio. € Laufzeit: 1. Mai 2010 bis August 2030 Zinssatz: 4,85 % Zinszahlungen, gesamt: 134,5 Mio. € Restschuld (Aug. 2030): 129,3 Mio. € Zins + Tilgung: 263,8 Mio. € [vgl. Drs. 20/6738] Die Restschuld soll aus dem erhofften Verkaufserlös für den kommerziellen Bereich gedeckt werden. Die Bau KG erklärt gegenüber der Bank den „Einredevorzicht“ gegen die angekaufte Forderung. Die Stadt bürgt gegenüber der Bank für den Kredit an die Bau KG.
Weil die Bank auf diese Weise die öffentliche Hand mit ihrer hohen Bonität als risikolosen Schuldner gewinnt, erhält der Auftragnehmer von der Bank für die eigentliche Bauzeit einen günstigeren Zwischenfinanzierungskredit	Bauzeit-Kredit (Hochtief schuldet BayLB) Stand: Basis Vertrag, 1.3.2007 Finanzierungsbetrag: Mit Bauverlauf aufwachsend von 0,9 Mio. € zu 126,8 Mio. €

⁹ dazu ausführlich auch der PUA-Bericht, S. 192 ff

¹⁰ Akten 123_032, 123_005

(nämlich zu „Kommunalkreditkonditionen“, also zu ähnlichen Bedingungen wie ihn eine Kommune bekommen würde).	Laufzeit: 28.2.2007 - 28.2.2010 (geplante Bauzeit) Zinssatz: 5,4 % Zinszahlungen, gesamt: 6,3 Mio. €
Der Auftragnehmer kann seine Auslagen während der Bauzeit auf diese Weise günstiger finanzieren als unter privatwirtschaftlichen Bedingungen. Die geringeren Kosten der Zwischenfinanzierung senken den geforderten Werklohn. Darin liegt der Kostenvorteil des Modells.	Der Kostenvorteil durch die günstigere Zwischenfinanzierung bleibt. Die Fraktion DIE LINKE berechnet ihn auf rund 5 Mio. €.

Dieses Finanzierungsmodell ist im Fall Elbphilharmonie mit einem Zinssatz von 4,85 % nicht besonders günstig für die Stadt Hamburg: Hätte die Stadt ihre Kosten für den kommerziellen Bereich über den Haushalt bzw. eigene Anleihen baubegleitend finanziert – wie den öffentlichen Bereich –, wäre dafür Anfang 2010 ein Zinssatz zwischen 2 und 3 % zu zahlen gewesen¹¹. Diese Option kam allerdings nicht in Frage und wurde, soweit ersichtlich, nie diskutiert: Dass die Stadt ein Luxushotel direkt über den Haushalt finanziert, wäre dann doch zu offensichtlich und politisch kaum vermittelbar gewesen. Ein aus Sicht der Exekutive wesentlicher Vorteil des Forfaitierungsmodells in PPP-Projekten ist es gerade, Finanzierungen außerhalb des Haushalts und damit außerhalb der Kontrolle der Parlamente zu organisieren.

Das Forfaitierungsmodell macht die Stadt zudem zum Bauherren, Eigentümer und Auftraggeber des kommerziellen Bereichs und bürdet ihr damit die entsprechenden Kostenrisiken aus Nachträgen und Bauzeitverzügen auf.

Zudem schiebt es der Stadt das Vermarktungsrisiko zu: Die Restschuld des Kredits (ursprünglich: 128,6 Mio. €, tatsächlich: 129,4 Mio. €) muss im August 2030 durch den Verkaufserlös des kommerziellen Bereichs gedeckt werden.

Dass dieser Betrag dann tatsächlich zu erzielen sein wird, ist eine abenteuerliche Spekulation. Zwar legte die ReGe Gutachten vor, nachdem das Hotel zu einem entsprechenden Preis zu verkaufen sein könnte. Der Wert dieses Gutachtens ist stark zu bezweifeln¹². Vor allem befassen sich die Gutachten aber ausschließlich mit dem Hotel. Wie es um den Wiederverkaufswert von Parkhaus und Gastronomie im Jahr 2030 stehen würde, blieb unbeachtet.

Das Modell ist außerdem durch die Verkoppelung mit den erwarteten Einnahmen aus der Verpachtung riskant. Es soll dadurch „kostenneutral“ bleiben, dass die Stadt die Zinszahlungen aus den laufenden Pachteinahmen des kommerziellen Mantels deckt. Hier drohen unter anderem Mietausfall- und Indexrisiko, denn die Pachten sind an den Verbraucherpreisindex geknüpft.

Nicht zuletzt funktioniert das Modell nur dann, wenn Pachterträge und Zinszahlungen zeitlich synchron bleiben. Mit jeder Bauzeitverlängerung verschieben sich auch die Erlöse aus der Verpachtung, während die Zinszahlungen fixiert bleiben. Aus diesem Grund wird der Forderungsverkauf im Idealmodell auf den Zeitpunkt der Abnahme terminiert. Im Fall Elbphilharmonie wurde das zwar versucht, mit Nachtrag 4 jedoch aufgegeben.

¹¹ vgl. Drs. 20/1282; Vertragsberaterin Dr. Ute Jasper kommt in der Zeitschrift „Facility Management“ im Mai 2009 zu der späten Einsicht: „Die Finanzierung hat sich sogar als das heraus gestellt, was die öffentliche Hand im Vergleich zu Privaten selbst am besten kann.“

¹² dazu: PUA-Bericht Zweiter Teil, Kap. 7, D. III. Gutachten zur Rechtfertigung, 1. u. 2.

Die endgültige politische Entscheidung darüber, das Forfaitierungsmodell umzusetzen und Teil der Ausschreibung werden zu lassen – insbesondere im „Bürgermeistergespräch“ am 28. Juni 2006 – stellt der Bericht des Untersuchungsausschusses detailliert dar¹³. Es bleibt aber über diese Erörterung hinaus festzustellen:

1.) Seit spätestens Mitte Mai 2006 waren auch die Behörden in den Diskussionsprozess um Bauherrenschaft und Forfaitierung eingebunden¹⁴. Dabei hatten sich auf mittlerer Beamtenebene viele Beteiligte kritisch und warnend geäußert (z.B. Brigitte Lehner u. a. (Finanzbehörde), Thomas Fuchs (Kulturbehörde), Thomas Stögbauer (Senatskanzlei)).

2.) Warum sie damit bei den Entscheidungsträgern in der Runde am 28. Juni 2006 nicht durchdrangen, oder wie diese mit den Warnungen umgingen, konnte anhand von Akten oder Zeugenaussagen nicht ausreichend aufgeklärt werden: Zu dem Bürgermeistergespräch war kein Protokoll aufzufinden und die hauptverantwortlich Beteiligten – Ole von Beust, Volkmar Schön (Chef der Senatskanzlei), Robert Heller (Staatsrat der Finanzbehörde), Dr. Ute Jasper¹⁵, Karin von Welck¹⁶ – behaupteten zu dem gesamten Komplex tiefe Erinnerungslücken, die allerdings angesichts der Tragweite des Themas wenig glaubwürdig, zumindest aber verblüffend sind.

3.) Es muss angenommen werden, dass die Entscheidung für das Forfaitierungsmodell bzw. die Übernahme der Bauherrenschaft durch die Stadt bereits im Vorfeld der Entscheidungsrunde am 28. Juni im kleineren Kreis gefallen war. Nach Aussage von Thomas Fuchs, der als einziger Zeuge eine konkrete und glaubwürdige Erinnerung an das Gespräch zeigte, verlief das Gespräch „insofern etwas schleppend, weil ja alle sich ihre Meinung schon vorher gebildet hatten.“¹⁷ Sein behutsamer Hinweis an die Runde im Sinne von: „Sie wissen aber schon, dann sind wir am Schluss Eigentümer...“, wurde von Volkmar Schön mit Verweis auf den „Einzelfall“ abgetan¹⁸. Dass insbesondere Finanzbehörden-Staatsrat Robert Heller in der Sitzung die kritische Sicht seiner Fachbeamten nicht eingebracht hat, kann anhand dieser Beschreibung des Gesprächs als gesichert gelten. Heller selbst äußerte dazu zwar die Vermutung, er habe die Position der Finanzbehörde vorgetragen, konkrete eigene Erinnerungen hat er jedoch nicht beigetragen.

4.) Es bleibt ein Defizit des PUA-Berichts, dass der Vorlauf zu der Entscheidung am 28. Juni, aber auch der Informationsstand und die Interessenslage der Beteiligten nicht bzw. nicht in ausreichender Tiefe untersucht bzw. bewertet worden ist. Anhand von Aktenlage und Zeugenaussagen ergibt sich zu letzterem folgendes Bild:

- Nachdem im ersten Halbjahr 2006 klar wurde, dass das ursprünglich geplante echte Investorenmodell wirtschaftlich nicht darstellbar war, sondern im Gegenteil eine „negative Quersubventionierung“ drohte, betrachtete die ReGe die Übernahme der Bauherrenschaft für Hotel, Parkhaus und Gastronomie und das damit verbundene Finanzierungsmodell als Rettungsanker für das Projekt und damit als Sicherung ihrer weiteren Tätigkeit als Projektentwicklerin. Das Eingeständnis des Scheiterns des Projekts hätte für die Gesellschaft und ihr Personal einen schweren Imageschaden und einen wirtschaftlichen Verlust

¹³ PUA-Bericht, S. 198 ff (... Abschnitt 3).

¹⁴ vgl. z.B. Aussage Thomas Fuchs, PUA 20/29, S. 22

¹⁵ s. PUA 20/18, S. 157f

¹⁶ PUA 20/39, 7.2.2013, S. 31; von Welck beruft sich zudem auf fehlenden Sachverstand und ressorthalber geringes Interesse

¹⁷ Aussage Thomas Fuchs, PUA 20/29, S. 25

¹⁸ ebd., S. 26

durch die Beendigung des Entwicklungsauftrags bedeutet. Um dies zu vermeiden, organisierte die ReGe eine neue Projektstruktur, die der Stadt bewusst unwägbar Risiken aufbürdete.

- Die externen Berater der ReGe, namentlich Ernst & Young und die durch Dr. Ute Jasper vertretene Kanzlei HKLW, aber auch der Hotelberater GOP, hatten keinerlei Interesse daran, ein Projekt zu stoppen oder auch nur in Frage zu stellen, aus dem für sie zahlreiche Folgeaufträge zu erwarten waren. Als Spezialisten für Finanzierungsfragen und PPP-Projekte waren sie eher daran interessiert, eine beratungsintensive Projektstruktur einzuführen.

- Die politischen Entscheidungsträger hatten ebenfalls kein Interesse daran, das Scheitern des Projektes zu konstatieren, auch sie mussten Schaden an ihrem Renommee befürchten. Dieses „politische Imagerisiko“ floss in ihre persönliche Risikoabwägung ein und trug zu der Entscheidung bei, der Stadt die Risiken aus dem kommerziellen Mantel zu übertragen.

- Das Interesse der Bietergemeinschaft IQ² war darauf gerichtet, eigene Risiken zu minimieren. Die Übergabe der wirtschaftlichen Verantwortung für den als defizitär kalkulierten kommerziellen Bereich (Hotel und Parkhaus) an die Stadt stellt insofern rationales wirtschaftliches Handeln dar.

- Gemeinsam ist allen Beteiligten in der Entscheidungsfindung das Interesse, die Risiken des Bauherrenwechsels zu untertreiben und herab zu spielen, sie aber auch zu verdecken, unerwähnt zu lassen oder als „Sache der Experten“ aus dem eigenen Verantwortungsbereich auszuschließen. In der weiteren Entwicklung des Projekts und seiner Darstellung war es vor allem das Interesse der städtischen Akteure, den radikalen Bruch der Projektstruktur als normale Weiterentwicklung des Projekts darzustellen und seine Auswirkungen auf die Kosten und die Kostenentwicklung zu verschleiern.

1. b) Fragwürdige Beratungsleistung (Ernst & Young)

In Ausschreibungsphase und Projektverlauf prägten Unklarheiten, Missverständnisse und Falschdarstellungen die Diskussion um die Bauherrenschaft der Stadt für den kommerziellen Mantel und das damit verbundene Finanzierungsmodell „Forfaitierung“, das das Vertragswerk erheblich aufblähte und verkomplizierte. Das Thema löste auch bei einigen politischen Entscheidungsträgern offenbar Abwehrhaltungen aus und wurde trotz seiner Tragweite von ihnen der Sphäre der Experten – „denjenigen, die was davon verstanden“ – überlassen.¹⁹ Den Aussagen der Berater kam deshalb im politischen Entscheidungsprozess, insbesondere vor der Vergabe-Entscheidung der Bürgerschaft am 28. Februar 2007, eine besonders große Bedeutung zu.

Der Umstand, dass nur sehr wenige beteiligte Experten genau verstanden, worum es ging, hätte von ihnen eine umso genauere, sorgfältige und transparente Risiko-Darstellung und -Analyse erfordert. Dies allerdings ist nicht festzustellen. Im Gegenteil liefern die externen Berater ausschließlich Leistungen, die die Durchsetzungs- und Verschleierungsstrategien des Senats und der ReGe unterstützen.

Als Beispiel für die irreführende Darstellung des Modells sei hier eine zentrale Aussage aus dem Wirtschaftlichkeitsgutachten zum Angebot der Bietergemeinschaft IQ² untersucht.

Um unter anderem die Akzeptanz des Forfaitierungsmodells zu erreichen und seine Notwendigkeit darzulegen, beauftragte die ReGe das Wirtschaftsberatungsunternehmen Ernst & Young im November

¹⁹ z. B. Karin von Welck, PUA 20/39, 7.2.2013, S. 32f

2006 mit einer „Gutachterlichen Stellungnahme zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des [...] Angebots der Bietergemeinschaft [IQ²]“²⁰

In diesem Gutachten wird – zutreffend – darauf hingewiesen, im Forfaitierungsmodell habe die FHH als Eigentümerin des kommerziellen Bereichs...

„insbesondere das Risiko, dass ihr aufgrund von Leistungsänderungen und Zusatzleistungen höhere Baukosten entstehen, als kalkuliert“.

Das Gutachten erklärt dazu – unzutreffend – im folgenden Satz:

*„Dieses Risiko ist durch die Vereinbarung eines Pauschalpreises limitiert.“*²¹

Diese Feststellung ist sachlich falsch. Der Pauschalpreis limitiert oder begrenzt die genannten Risiken in keiner Weise, da er nur das ursprüngliche Bausoll erfasst. Leistungsänderungen und Zusatzleistungen lösen im Gegenteil laut Leistungsvertrag, der Grundlage des Angebots von IQ², Vergütungsansprüche des Auftragnehmers aus.

Dies ist nicht nebensächlich. Denn mit der o. a. Formulierung werden Risiken thematisiert, die nach Berechnung der Fraktion DIE LINKE im Nachtrag 4 in Höhe von 65,8 Millionen Euro eingetreten sind und bis zur Vorlage dieses Berichts bei 159,3 Millionen Euro liegen²². Zudem ist die Formulierung geeignet, Leser über die tatsächlich bestehenden Risiken aus dem Bauprozess zu täuschen bzw. ihnen falsche Sicherheit hinsichtlich ihrer Absicherung zu suggerieren.

Der vorliegende PUA-Bericht erklärt die falsche Darstellung des Gutachtens wie folgt:

*„Da von Ernst & Young in diesem Zusammenhang auch keine weitere Prüfung des Vertragswerks an sich vorgenommen wurde, wurde angenommen, dass es sich bei dem Pauschalpreis um genau das handele, was der Terminus aussagt.“*²³

Diese Erklärung ist spekulativ, unbegründet und geht offensichtlich fehl. Sie verstellt den Blick auf eine kritische Würdigung des EY-Gutachten, das als vermeintlich unabhängiger Nachweis der Qualität der Projektverträge eine wichtige Rolle in der Projektgeschichte spielt.

Es ist also zu fragen, ob die sachlich falsche Darstellung zur „Limitierung“ der Eigentümer-Risiken durch Ernst & Young aus Versehen oder Unkenntnis erfolgte, oder aber ob es sich um eine bewusste und absichtsvolle Aussage handelt. Falls das plausibel erscheint, ist nach der Absicht dieser Fehlinformation zu fragen.

Es darf unterstellt werden, dass die Experten einer renommierten Unternehmensberatung die tatsächliche Bedeutung des Begriffs „Pauschalpreis“ kennen bzw. Zugang zu Quellen haben, die sie darüber zutreffend ins Bild setzen²⁴. Es kann darüber hinaus ausgeschlossen werden, dass die Gutachter in einer Risikobetrachtung mit einem für sie unklaren Begriff operieren, um konkret identifizierte Risiken einzuschätzen. EY hat die ReGe durch das gesamte Vergabeverfahren begleitet²⁵. Der zuständige Mitarbeiter, Herr Peter Rulle, musste mit dem Vertragswerk auch im Rahmen des Begutachtungsauftrags zumindest soweit vertraut sein, dass ihm bewusst war, dass

²⁰ Akte 633_001 ff

²¹ Akte 633_028, Wirtschaftlichkeitsgutachten EY

²² s. u., Abschnitt 1c, dort als: „Baukosten aus Mehrkosten“

²³ PUA-Bericht, S. ?483

²⁴ vgl. hierzu auch Zeugin Dr. Ute Jasper, PUA 20/18 S. 95f

²⁵ vgl. EY – Public Services Newsletter – Nr. 83, Nov. 2007, S. 2

http://www.ps-ey.de/newsletter/download/publicservices_newsletter83.pdf

Leistungsänderungen nach § 8 des Leistungsvertrags zusätzliche Vergütungsansprüche auslösen. Er war zudem im Auftrag der ReGe an der Prüfung des letztverbindlichen Angebots von IQ² beteiligt. Dass die Feststellung aus Versehen oder Unkenntnis erfolgte, ist vor diesem Hintergrund nicht plausibel und kann ausgeschlossen werden.

Für den bewussten Einsatz der Formulierung spricht zunächst der Gebrauch des offenen und unspezifischen Begriffs „limitiert“ (statt z. B. „abgedeckt“ oder „gesichert“). Der Begriff verlangt sprachlich eine Quantifizierung (zu welchem Grad besteht die „Limitierung? 0,01 % oder 100 %?), um sinnvolle Informationen zu transportieren, diese jedoch fehlt hier. Es findet sich auch weder in dem diskutierten Textabschnitt noch an anderer Stelle ein Hinweis, in welcher Weise die behauptete „Limitierung“ greifen könnte und wovon sie abhängt. Damit ist jedes beliebige eintretende Risiko im Rahmen der gutachterlichen Vorhersage abgedeckt, ihr inhaltlicher Aussagegehalt ist also null. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass der Gutachter angibt, die FHH als Eigentümerin habe in der Bauphase „insbesondere“ ein Risiko aus Leistungsänderungen. Mit dieser Formulierung ist zwar erwähnt, dass weitere Risiken bestehen, sie sind aber nicht benannt und bewertet. Hier fehlt am auffälligsten das Bauzeitrisiko, das den Eigentümer/Bauherrn in der Bauphase ebenso trifft wie das Änderungsrisiko. Dieses Risiko steht in jedem einschlägigen Handbuch an prominenter Stelle. Dass es dem professionellen EY-Gutachter im Rahmen einer Risikobetrachtung nicht einfällt, ist auszuschließen. Das Wort „insbesondere“ erlaubt insofern dem Gutachter, das Bauzeitrisiko (und weitere Bauherrenrisiken) unerwähnt zu lassen und sichert ihn zugleich gegen den Einwand ab, er habe Risiken verschwiegen.

Es muss also angenommen werden, dass die diskutierte Formulierung durch die EY-Gutachter absichtlich gewählt wurde und sie sich der darin enthaltenen Falschinformationen und Lücken bewusst waren. Ihnen muss insofern auch klar gewesen sein, dass der Textabschnitt den Lesern des Gutachtens die tatsächliche Risikosituation verschleierte. Sie schufen so eine falsche Basis für die Diskussion und die Akzeptanz der Übernahme der Bauherrenrolle durch die Stadt und des Forfaitierungsmodells.

Mit diesem Verhalten entsprach EY bewusst und kooperativ der Absicht seiner Auftraggeber. Es liegt eine Entwurfsfassung des Gutachtens vor²⁶, die zahlreiche handschriftliche Korrekturen und Anmerkungen von Mitarbeitern der ReGe enthält. Schon darin ist der hier diskutierte sachlich falsche Textabschnitt zu finden. Er wurde von der ReGe weder korrigiert noch kommentiert.

Die ReGe setzte das Gutachten im parlamentarischen Prozess offensiv ein, um politische Akzeptanz für die Übernahme der Bauherrenrisiken durch das Parlament zu gewinnen. Unter anderem erstellte sie eine Kurzfassung, die der Bürgerschaft zur Verfügung gestellt wurde.²⁷

²⁶ Akte 084_135 ff

²⁷ z.B. Drs. 18/5526, S. 11: „Das Bürgerschaftsmodell und die darin zugrunde gelegten Wertannahmen wurden von externen Gutachtern geprüft und als tragfähig befunden. Das Prüftestat kann im Rahmen der bürgerschaftlichen Beratungen eingesehen werden.“

1. c) Finanzielle Auswirkungen aus der Bauherrenschaft für den kommerziellen Bereich

Die Frage nach den Auswirkungen, die die Übernahme der Bauherrenschaft für den kommerziellen Mantel auf Kosten und Kostenstrukturen des Projekts Elbphilharmonie hatte, ist im vorliegenden PUA-Bericht unzureichend diskutiert und beantwortet. Sie ist aber von entscheidender Bedeutung.

Dass die FHH ein öffentliches Konzerthaus baut, und dass dieses Konzerthaus teurer wird, als geplant, ist in dieser Dimension skandalös, mag aber angehen. Dass die öffentliche Hand sich im Fall Elbphilharmonie aber zusätzlich in die Lage manövriert hat, ein privat bewirtschaftetes Hotel, ein Parkhaus und ein Restaurant in dreistelliger Millionenhöhe subventionieren zu müssen, ist verheerend und schockierend.

Zu diesem Aspekt, der immer noch nicht in das öffentliche Bewusstsein Hamburgs gedrungen ist, ist Aufklärung besonders dringend geboten. Es ist für Parlament und Öffentlichkeit auch in Zukunft wichtig, einordnen und unterscheiden zu können, welche (zusätzlichen) Kosten im Bereich der öffentlich-kulturellen Nutzung der Elbphilharmonie entstanden und entstehen – und welche Kosten für die Stadt aus den privat-kommerziellen Nutzungen innerhalb des Projekts anfallen.

Obwohl der Berichtsentwurf die Übernahme der Bauherrenschaft für den so genannten kommerziellen Mantel durch die Stadt und ihre Folgen in Teilen ausführlich darstellt, verzichtet er darauf, den dem Steuerzahler daraus erwachsenden finanziellen Schaden zu beziffern. Die Autoren verlegen sich darauf, die Belastungen als „erheblich“ (S. ?193) oder „beträchtlich“ (S. ?641) zu umschreiben und vage „in Millionenhöhe“ (S. ?212) anzusiedeln. Das wirkt mutlos und lässt den Leser im Dunkeln über die finanziellen Auswirkungen der Entscheidung, diese Bauherrenschaft einzunehmen.

Der Versuch des Berichts, die Dimension der Kostensteigerung im kommerziellen Bereich darzustellen, geht fehl und zeigt, dass die Autoren den Zusammenhang falsch interpretiert haben: Hier werden die „reinen Baukosten“ aus dem Basis-Vertrag (103,3 Mio. €) mit den „baulichen Herstellungskosten“ (218,1 Mio. €) zum Zeitpunkt des Nachtrags 4 verglichen²⁸. Die so berechneten „Mehrkosten für diesen Bereich in Höhe von 114,8 Mio. €“ basieren auf unterschiedlichen Bezugsgrößen, sind insofern methodisch falsch ermittelt und stiften eher Verwirrung, als dass sie den Zusammenhang aufklären.

Im Folgenden unternimmt die Fraktion DIE LINKE den Versuch, nachvollziehbare Aussagen zu den tatsächlichen Kosten aus der erweiterten Bauherrenrolle zu machen und die daraus entstandene Haushaltsbelastung zu konkretisieren.

Kostenstruktur und Projektkosten des kommerziellen Bereichs zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses (1.3.2007)

Zur Ermittlung der tatsächlichen Projektkosten der Elbphilharmonie bzw. des kommerziellen Bereichs ist zunächst die Kostenstruktur im Projekt Elbphilharmonie darzustellen.

a) Baukosten

Die Zuordnung der Baukosten zu dem öffentlich-kulturellen Bereich der Elbphilharmonie einerseits und den kommerziell genutzten, aber in städtischem Eigentum stehenden Bereich (Hotel, Parkhaus, Gastronomie) andererseits, lässt sich anhand des Pauschalpreises aus dem Leistungsvertrag ermitteln: 138 Mio. € bekommt Adamanta für den öffentlichen Bereich; 129,4 Mio. € erhält sie für den kommerziellen Bereich.

²⁸ PUA-Bericht, S. ?196f

Der legendäre „Pauschalpreis“ der Elbphilharmonie beträgt also nicht 241,3 Mio. €, wie meist falsch dargestellt und verstanden. Denn der enthält neben den „reinen Baukosten“ für den kommerziellen Bereich von 103,3 Mio. € noch 26,1 Mio. €²⁹ an „weiteren Projektkosten für die Mantelbebauung“. Auch sie sind systematisch zu den Baukosten zu zählen³⁰.

Zur weiteren Kostenermittlung sei festgehalten: Der öffentliche Bereich schlägt mit 51,6 % des Pauschalpreises zu Buche, der kommerzielle Bereich kommt auf einen Anteil von 48,4 %. Im Weiteren wird hier ein gerundeter Schlüssel von 52 zu 48 angesetzt.

Um die tatsächlichen Projekt- oder Herstellungskosten der jeweiligen Bereiche zu ermitteln³¹ sind den o. a. Baukosten auch die auf städtischer Seite anfallenden weiteren Kosten des Projekts zuzuordnen.

b) Planungs- und Regiekosten

Im Pauschalpreis für den kommerziellen Mantel ist ein Anteil an Vorplanungs- und Regiekosten der ReGe enthalten: Die ReGe stellt Adamanta dafür 11,5 Mio. € in Rechnung – das sind weniger als 20 % der Gesamtsumme dieser Kosten von 62,2 Mio. €³². Die Adamanta preist den Betrag wiederum als Teil der oben genannten 26,1 Mio. € an „weiteren Projektkosten für die Mantelbebauung“ in den Pauschalpreis ein.

c) Grundstückskosten

In den Gesamtkosten sind die Grundstückskosten zu berücksichtigen. Sie sind entsprechend der auf den kommerziellen Bereich entfallenden Miteigentumsanteile zu ermitteln. Für das Grundstück wurde ein kalkulatorischer Wert von 46 Mio. € angesetzt³³. Auf das Hotel entfallen 17.200 der insgesamt 100.000 Grundstücksanteile, auf das Parkhaus 17.500 und auf die Gastronomie 3.000. Insgesamt 37.700 Anteile entsprechen 37 % des Grundstückswerts. Berechnet man pro Anteil den durchschnittlichen Wert von 460 Euro ergibt sich für den kommerziellen Bereich ein Grundstückswert von 17,3 Mio. €.

Soweit ersichtlich wurde im Projekt der Grundstückswert bei der Kosten- bzw. Wertermittlung für den kommerziellen Bereich schlicht ignoriert.³⁴

d) Äußere Erschließungskosten

Ebenfalls anteilig zu berücksichtigen sind die äußeren Erschließungskosten des Gebäudes. Der PUA-Bericht nennt die Kosten der Erweiterungen der Sandtorhafenbrücke (Mahatma-Gandhi-Brücke) mit 5,9 Mio. € und der Niederbaumbrücke mit 3,5 Mio. €³⁵. Die Drucksache 18/5526 erwähnt Kosten für den

²⁹ Drs. 18/5526, S. 11: „Darüber hinaus fallen beim Bieter weitere Projektkosten für die Mantelbebauung in Höhe von 25,3 Mio. Euro für Planungsleistungen, Baumanagement und Zwischenfinanzierung an...“ In der Drucksache wird hierfür noch ein Betrag von 25,3 Mio. € genannt. Durch vertraglich vorgesehene Zinsanpassung bei der Bauzwischenfinanzierung der Adamanta (von 5,03 auf 5,4 %) bis zum Vertragsschluss am 1.3.2007 stieg diese Summe auf 26,1 Mio. €.

³⁰ Dass der Senat diese „Projektkosten“ des Bieters als Teil der Baukosten einordnet, hat er zuletzt mit Drs. 20/6738 klargestellt (Antwort zu Frage 16d).

³¹ Eine eigene Ermittlung der Herstellungskosten der Elbphilharmonie Bau KG zum Zeitpunkt des Basis-Vertrags konnte in den Akten nicht gefunden werden. Für den Nachtrag 4 liegt sie allerdings vor (Akte 274_032 ff).

³² vgl. Drs. 18/5526: „Projektentwicklung und Vorplanung“: 17,6 Mio. € + „weitere Projektkosten“: 41,1 Mio. € + Projektabfindung an Dieter Becken und A. Gérard: 3,5 Mio. € = 62,2 Mio. €

³³ Drs. 18/5526, S. 13

³⁴ Der PUA-Bericht weist auf diesen Zusammenhang hin, verzichtet aber auf eine eigene Berechnung und verweist auf ein veraltetes Gutachten, das die auf das Hotel entfallenden Grundstückskosten mit 6 Mio. € veranschlagt (PUA-Bericht, S. ?31)

³⁵ PUA-Bericht, S. ?31

Fähranleger von 2,5 Mio. €. Eine anteilige Verteilung dieser (beispielhaften) Kosten nach dem Verhältnis der Baukosten (52/48, s. o.) ergibt einen Kostenanteil des kommerziellen Bereichs von 5,7 Mio. €.

e) Finanzierungskosten/Zinsen

Der kommerzielle Bereich sollte sich nach dem ursprünglichen Finanzierungskonzept selbst tragen: Die Ratenzahlungen für den Forfaitierungskredit sollten durch laufende Pachteinnahmen aus Hotel, Parkhaus und Gastronomie gedeckt werden. Mit dem Verkauf des kommerziellen Mantels am Ende der Kreditlaufzeit (August 2030) sollte die Restschuld von knapp 130 Mio. € abgelöst werden. Insofern gehen keine Kreditkosten in die Herstellungskosten zum Zeitpunkt des Basisvertrags ein.

Haushalterisch korrekt und transparent wäre die getrennte Verbuchung bzw. Darstellung der Kreditkosten als laufend Ausgaben und der Pachteinnahmen und Verkaufserlöse als erwartete Einkünfte des Projekts.

Anhand dieser Kostenstruktur lassen sich die Herstellungs- oder Projektkosten der Elbphilharmonie ermitteln.

Als Herstellungskosten des kommerziellen Bereichs

der Elbphilharmonie ergeben sich mit dem Basisvertrag somit

a) Baukosten/Planungskosten	129,4 Mio. €
b) Planungs-/Regiekosten; in a) enthalten (s. o.)	
c) Grundstückskosten (anteilig)	17,3 Mio. €
d) Erschließungskosten (anteilig)	5,7 Mio. €
e) Finanzierungskosten	0,0 Mio. €
<u>gesamt</u>	<u>152,4 Mio. €</u>

Damit wird deutlich, dass die Angabe aus der Drucksache 18/5526 von „Projektkosten“ für den kommerziellen Mantel von 128,6 Mio. Euro zumindest unvollständig ist. Da nach der Theorie des Forfaitierungsmodells genau dieser Betrag aber durch den Verkauf des kommerziellen Mantels im Jahr 2030 erlöst werden sollte, wird auch erkennbar, dass schon bei Vertragsschluss eine versteckte „negative Quersubventionierung“ – die Stadt subventioniert Hotel, Parkhaus und Gastronomie – in Höhe von 23 Mio. € bestand.

Projektkosten des kommerziellen Bereichs und Belastung des Haushalts zum Zeitpunkt des Nachtrags 4 (Dezember 2008)

In Nachtrag 4 und der Bürgerschaftsdrucksache 19/1841 wurden die zusätzlichen Kosten des Projekts nicht mehr – wie noch in der Vertragsdrucksache – nach den unterschiedlichen Nutzungsbereichen unterschieden. Daraus abzuleiten, dass die Kosten sich analytisch nicht aufteilen ließen, wie der PUA-Bericht konstatiert³⁶, aber ist falsch und unterstützt letztlich den Senat in seiner erkennbaren Absicht, die Höhe und die Tatsache der Subventionierung der kommerziellen Nutzung der Elbphilharmonie zu verschleiern.

Zum Stichtag 15.12.2008 ermittelte die Elbphilharmonie Bau KG die Herstellungskosten des Projekts nach Nachtrag 4³⁷. Vermutlich auf Basis dieser Unterlage gab der Senat in seiner Antwort auf die

³⁶ PUA-Bericht, S. ?210 f

³⁷ Akte 274_032 ff

Schriftliche Kleine Anfrage Drs. 19/8478 der Fraktion DIE LINKE Auskunft über die Aufteilung der „baulichen Herstellungskosten“³⁸ auf die Bereiche der Elbphilharmonie zur „Basis Nachtrag 4“ wie folgt:

Konzertbereich:	237.932.288 €
Gebäudemanagement:	156.187 €
Hotel:	157.753.131 €
Gastronomie:	17.630.100 €
Parken:	42.758.683 €

Damit entfallen insgesamt auf

den öffentlichen Bereich	238,1 Mio. €	bzw. 52,2 % und auf
den kommerziellen Bereich Mantel	218,1 Mio. €	bzw. 47,8 %
der Gesamtherstellungskosten von	<u>456,2 Mio. €</u>	

Das Verhältnis der Herstellungskosten der beiden Bereiche (52,2 zu 47,8 %) entspricht hier fast exakt der Aufteilung der Baukosten nach dem Pauschalpreis von 51,6 zu 48,4 % (s. o.).

Somit ist es plausibel und angebracht, die zusätzlichen Baukosten des Nachtrags 4 von 137 Mio. € nach dem oben entwickelten gerundeten Schlüssel 52 zu 48% zuzuordnen.

Danach entfallen an Baukosten 71,2 Mio. € auf den öffentlichen Bereich und 65,8 Mio. € auf den kommerziellen Bereich. Die restlichen Herstellungskosten – nach Drs. 19/1841 zusätzliche Planungskosten und „sonstige Projektkosten“ – ergeben sich durch Subtraktion:

Öffentlicher Bereich

Herstellungskosten Basis Nachtrag 4:	238,1 Mio. €
abzgl. Anteil Baukosten aus Basis Vertrag	- 138,0 Mio. €
abzgl. Anteil (52%) Baukosten aus Mehrkosten Nachtrag 4	- 71,2 Mio. €
= Planungskosten/sonstige Projektkosten (ohne Steuern)	<u>28,9 Mio. €</u>

Kommerzieller Bereich

Herstellungskosten Basis Nachtrag 4:	218,1 Mio. €
abzgl Anteil Baukosten aus Basis Vertrag	- 129,4 Mio. €
abzgl. Anteil (48%) Baukosten aus Mehrkosten Nachtrag 4	- 65,8 Mio. €
= Anteil Planungskosten/Projektkosten aus N 4 (ohne Steuern)	<u>22,9 Mio. €</u>

Von der Mitteilung der Herstellungskosten durch den Senat nicht erfasst sind zum einen die oben angeführten anteiligen Grundstücks- und Erschließungskosten.

Zum anderen fehlen in der Berechnung die Kosten, die aus der Verlängerung der Bauzeit auf die Finanzierungsplanung durchschlagen:

Mit der um 19 Monate verlängerten Bauzeit verschiebt sich der Beginn der Pachtzahlungen entsprechend nach hinten. Die Zinsraten für den im Wege der Forfaitierung bei der Bayerischen

³⁸ Der Senat erläutert in Drs. 19/8478: „Die direkt zurechenbaren Kosten der einzelnen Kostengruppen nach DIN 276 wurden direkt auf die einzelnen Bereiche verteilt. Die nicht direkt zurechenbaren Kosten wurden nach folgenden Verteilungsschlüsseln zugeordnet: Bruttogeschossfläche, Rohbauanteile, Fassadenmeter, den Kostenströmen folgend.“

Herstellungskosten werden in Drs. 20/6738 wie folgt definiert: „Es handelt sich um Netto-Herstellungskosten bei der Elbphilharmonie Bau KG inklusive Planungskosten, Kosten für Bauherrenaufgaben, Kosten der Zwischenfinanzierung bis zur Fertigstellung des Bauvorhabens. Da die Elbphilharmonie Bau KG vorsteuerabzugsberechtigt ist, sind keine Kosten für Umsatzsteuer zu berücksichtigen.“

Landesbank aufgenommenen Werklohn-Kredit für den Bau des kommerziellen Mantels aber werden unverändert ab Mai 2010 fällig.

Die Kosten für diese „Ent-Synchronisierung“ von Einnahmen (Pacht) und Ausgaben (Kreditraten) beziffert die Drucksache 19/1841 mit 12,9 Mio. €.

Diese Kosten sind eindeutig allein aus der Finanzierung des kommerziellen Bereichs verursacht und werden insofern nicht anteilig verteilt.

Es ergibt sich für die

Projektkosten von Hotel, Gastronomie und Parkhaus zum Zeitpunkt Nachtrag 4:

Baukosten/Planungskosten an Adamanta aus Basis Vertrag	129,4 Mio. €
Baukosten aus Mehrkosten mit Nachtrag 4 an Adamanta (anteilig, 48%)	65,8 Mio. €
Planungskosten/Projektkosten mit N 4 (ohne Steuern) (anteilig, 48%)	22,9 Mio. €
Zinsen/Finanzierungskosten aus „Ent-Synchronisierung“	12,9 Mio. €
Grundstückskosten (anteilig, s. o.)	17,3 Mio. €
Erschließungskosten (anteilig, s. o.)	5,7 Mio. €
gesamt	254,0 Mio. €

Um die tatsächliche Belastung des Hamburger Haushalts durch den kommerziellen Bereich zu ermitteln, müssen von den Projektkosten die erhofften Erlöse aus seinem Verkauf nach Auslaufen der Pachtverträge (ursprünglich geplant für 2030, aktuell für 2037 vorgesehen) abgezogen werden

In ihrer Ermittlung der Herstellungskosten bzw. des Werts ihres Bauwerks zum 15.12.2008 geht die Elbphilharmonie Bau KG davon aus, im Jahr 2030 aus dem Verkauf des kommerziellen Mantels 136,2 Mio. € Erlöse zu können³⁹. Auch wenn diese Zahl überaus optimistisch, zumindest hoch spekulativ ist, sei sie hier der Einfachheit halber übernommen.

Es ergibt sich für die

Belastung des Hamburger Haushalts aus dem kommerz. Bereich zum Zeitpunkt Nachtrag 4:

Gesamtkosten kommerzieller Bereich mit Nachtrag 4 (s. o.)	254,0 Mio. €
abzgl. spekulativer Erlös 2030 bzw. 2037	- 136,2 Mio. €
Belastung des Hamburger Haushalts	117,8 Mio. €

Projektkosten des kommerziellen Bereichs und Belastung des Haushalts zum Zeitpunkt des Nachtrags 5 (April 2013)

Die Kostensteigerung aus den Risiken der Bauherrenschaft für den kommerziellen Bereich der Elbphilharmonie hat nicht mit dem Nachtrag 4 geendet. Wie gezeigt sind diese Risiken sehr eng mit der Bauzeit bzw. der „Ent-Synchronisierung“ von Zinszahlungen und Pachteinahmen verknüpft. Sie eskalieren mit zunehmender Dauer des Baus und wirken sich auch im Jahr 2030 aus. Dann ist nicht nur das Vermarktungsrisiko zu erwarten. Die Stadt wird auch in die schwierige Situation geraten, ein Hotel verkaufen zu müssen, das noch über sieben weitere Jahre mit einem Pächter belegt ist. Das wird die Marktbreite des Verkaufsangebots empfindlich einschränken.

³⁹ Die entsprechende Spalte in der Kalkulation ist beschriftet mit: „Wert gemäß Gutachten E&Y [Ernst & Young]: 16,5fache der letzten mit 2% indexierten Jahresmiete“, Akte 274_034

Um die Tragweite und Dimension der Entscheidung zur Übernahme der Bauherrenschaft und der Anwendung des Forfaitierungsmodells zu verdeutlichen, werden hier ihre Auswirkungen auf die aktuelle Kostensituation der Elbphilharmonie dargestellt.

In Drucksache 20/9533 (Schriftliche Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE) gibt der Senat die Herstellungskosten des kommerziellen Bereichs nach Nachtrag 5 (so genannte Neuordnung) mit 352,6 Mio. € an. Für den öffentlichen Bereich nennt der Senat 382,7 Mio. €. Hier ist das Verhältnis öffentlicher zu kommerzieller Bereich genau 52 zu 48 %.

Die an Adamanta zu zahlenden Baukosten betragen nun 601,1 Mio. €⁴⁰, das bedeutet einen errechneten Anteil (48%) des kommerziellen Bereichs von 288,5 Mio. €.

Die Kosten aus der „Ent-Synchronisierung“ von Zinszahlungen und Pachteinnahmen betragen inzwischen 48,5 Mio. €.

Es ergibt sich für die

Projektkosten von Hotel, Gastronomie und Parkhaus mit Nachtrag 5:

Baukosten/Planungskosten an Adamanta aus Basis Vertrag	129,4 Mio. €	
Baukosten aus Mehrkosten mit Nachtrag 4 an Adamanta (anteilig, 48%)	65,8 Mio. €	
Baukosten aus Mehrkosten seit Nachtrag 4 an Adamanta (anteilig, 48%)	93,5 Mio. €	288,7 Mio. €
Planungskosten/Projektkosten mit N 4 (ohne Steuern) (anteilig, 48%)	22,9 Mio. €	
Planungskosten/Projektkosten seit N 4 (ohne Steuern) (anteilig, 48%)	41,2 Mio. €	64,1 Mio. €
<u>Herstellungskosten lt. Drs. 20/9533</u>		<u>352,8 Mio. €</u>
Zinsen/Finanzierungskosten	48,5 Mio. €	
Übertrag: Grundstückskosten (anteilig, s. o.)	17,3 Mio. €	
Übertrag Erschließungskosten (anteilig, s. o.)	5,7 Mio. €	
<u>gesamt, Projektkosten kommerzieller Bereich nach Nachtrag 5</u>	<u>424,3 Mio. €</u>	

Es ergibt sich für die

Belastung des Hamburger Haushalts aus dem kommerz. Bereich mit Nachtrag 5:

Projektkosten kommerzieller Bereich nach Nachtrag 5	424,3 Mio. €
<u>abzgl. spekulativer Erlös 2030 bzw. 2037</u>	<u>- 136,2 Mio. €</u>
<u>Belastung des Hamburger Haushalts durch kommerziellen Bereich:</u>	<u>288,1 Mio. €</u>

⁴⁰ vgl. Drs. 20/7738, S. 15; wie oben erläutert, sind die dort extra ausgewiesenen 26,1 Mio. € für „Adamanta/Forfaitierung“ als Baukosten zu betrachten. Die Ausweisung von „Baukosten kommerzieller Bereich“ mit 103,3 Mio. € in der Drucksache zeigt, dass auch der derzeitige Senat sich scheut, die tatsächlichen Kosten des kommerziellen Bereichs offen darzulegen.

1. d) Täuschung der Bürgerschaft

Im April 2006 wartete die Bürgerschaft vergebens auf die fällige Berichtsdrucksache des Senats zur Elbphilharmonie. Trotzdem widmeten sich Kultur- und Haushaltsausschuss sich bald darauf dem Thema und luden Karin von Welck, Hartmut Wegener und Pierre de Meuron am 20. Juni 2006 im Rahmen der „Selbstbefassung“ zur Befragung ein. Was sie zu hören bekamen waren vor allem Architektur-Schwärmereien von de Meuron und Erfolgsmeldungen von Wegener. Zum Beispiel: „Die bisherigen Angebote der Bietergemeinschaften haben die wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Grundannahmen der Machbarkeitsstudie weiterhin bestätigt“.⁴¹

Die wirtschaftlichen Grundannahmen waren aber gerade nicht bestätigt worden (s. o.). Spätestens mit Eingang der zweiten indikativen Angebote im März 2006 war klar geworden, dass die „Quersubventionierung“ des öffentlichen Bereichs durch die Erträge des kommerziellen Bereichs, nicht in Aussicht stand. Seit Mitte Mai wurde auch mit den Behördenvertretern im Projekt über Forfaitierungsmodell und die Erweiterung der Bauherrenschaft diskutiert. Das entscheidende Bürgermeister-Gespräch dazu war für den 28. Juni 2006 anberaumt, Wegener hatte sich die Power-Point-Präsentation dazu bereits von Rechtsanwältin Dr. Ute Jasper erstellen lassen.⁴²

Nicht nur Wegener schwieg sich gegenüber den Abgeordneten über die heikle Situation und die angedachte Lösung aus. Auch Kultursenatorin Karin von Welck und Staatsrat Axel Gedaschko erwähnten nichts von der anstehenden Krisensitzung bei Ole von Beust.

Zu der fehlenden Berichtsdrucksache existiert ein (recht unspektakulärer) Entwurf der ReGe, datiert vom 19. April 2006.⁴³ Die Frage, warum er die Bürgerschaft nie erreichte, konnte aus der Aktenlage nicht geklärt werden. Ein Zusammenhang mit dem Scheitern des Modells „Quersubventionierung“ und den unerfreulichen indikativen Angeboten ist jedoch naheliegend. Ganz sicherlich hätte die Kenntnis von diesem Entwurf – und der Tatsache, dass er nie über dieses Stadium hinaus kam – die Abgeordneten aufhorchen lassen.

Mit der Berichtsdrucksache 18/5526 wurde das Parlament am 19.12.2006 über das zu schließende Vertragspaket informiert. Sie bildete die Grundlage für die weiteren Debatten und den positiven Beschluss der Bürgerschaft.

Der PUA-Bericht stellt zutreffend fest: „der Zusammenhang zwischen der Entscheidung zur Übernahme der Bauherren- und Eigentümerstellung der Stadt für den kommerziellen Bereich (...) wurde [in der Drucksache] nicht dem tatsächlichen Entscheidungsvorgang dargestellt.“⁴⁴

Diese Feststellung bezieht sich auf den Satz: „Als Reaktion auf die veränderten Eigentümerstrukturen wurde zur Optimierung der Finanzierungsstrukturen ein Forfaitierungsmodell eingeführt.“ In der Tat verlief der Entscheidungsprozess umgekehrt: Damit bzw. weil eine die Finanzierung per Forfaitierung Kostenvorteile versprach, musste die Stadt die Bauherrenrolle übernehmen.

Auch in der Umkehrung der Entscheidungsrichtung wird der eigentliche Grund jedoch nicht deutlich: Nur indem die Stadt die wirtschaftlichen Risiken aus Hotel, Parkhaus und Gastronomie übernahm, konnte eine negative Quersubventionierung verhindert, das Projekt gerettet und ein Preis vereinbart werden, der zumindest auf dem Papier akzeptabel und vermittelbar – wenn auch nicht von Dauer – war (s. o. 1a) .

Zu der Drucksache liegt ein Entwurf „Stand 13.11.2006“ aus der ReGe vor.⁴⁵

⁴¹ Protokoll Kultur-/Haushaltsausschuss, 20.6.2006, Nr. 18/30

⁴² Akte 789_068

⁴³ Akte 759_168b

⁴⁴ PUA-Bericht, S. ?601

⁴⁵ Akte 163_386 f

Dort wird der Zusammenhang noch wahrheitsgemäß erläutert: „Im Laufe der Vertragsverhandlungen (...) wurde das Finanzierungskonzept um die Forfaitierung der Baukosten des kommerziellen Bereichs erweitert. (...) Auf Grundlage dieser Konstellation erhält der Bieter ein (...) vergleichsweise günstiges Darlehen. Hieraus ergibt sich ein deutlicher Finanzierungsvorteil für das Gesamtpaket.“

Der Entwurf formuliert auch den (erhofften) ausgleichenden Effekt aus laufenden Kreditkosten einer- und Pachteinnahmen bzw. Verkaufserlös andererseits: „Die kommerzielle Mantelbebauung bedarf keines öffentlichen Zuschusses, sie trägt sich selbst.“ Ein ähnlich klarer Hinweis findet sich in der Drucksache nicht. Sie erweckt eher den Eindruck, die wirtschaftliche Verantwortung für den kommerziellen Bereich, die der Stadt zugefallen war, herabspielen und verstecken zu wollen.

Dies funktioniert vor allem durch eine irreführende Darstellung des Pauschal festpreises: „Die Baukosten des Gesamtprojektes (ohne Wohnungsbereich) betragen als Pauschal festpreis aus dem Bau- Leistungsvertrag 241,3 Mio. Euro.“⁴⁶ Hier wird nur vermeintlich der Pauschal festpreis mitgeteilt. In Wirklichkeit betrifft die Aussage jedoch nur dessen Baukostenanteil. Der Betrag setzt sich aus 138 Mio. € für den öffentlichen und 103,3 Mio. € für den kommerziellen Bereich zusammen. Dass im Pauschal festpreis zusätzlich die „weiteren Projektkosten“ des Mantelbaus von (zu dieser Zeit) 25,3 Mio. € enthalten sind, der Pauschal festpreis tatsächlich also insgesamt 266,6 Euro beträgt, ist hier nicht abzulesen – und wird auch in den folgenden Debatten nicht aufgeklärt.

⁴⁶ Drs. 18/5526, S. 9

1. e) Zur Aufarbeitung des Themas Bauherrenschafft/Forfaitierung im PUA-Bericht

Dem vorliegenden Bericht des PUA gelingt es nur teilweise, Bedeutung und Zusammenhänge der Übernahme der Bauherrenschafft für den kommerziellen Bereich der Elbphilharmonie durch die Stadt darzustellen. Dies zeigt nicht zuletzt, wie kompliziert und intransparent die Projektstruktur durch die Änderung ihres Grundkonzepts und das dahinter stehende Finanzierungsmodell wurde – und dass es ReGe und Senat dadurch bis heute recht leicht hatten, diesen „Skandal im Skandal“ zu verschweigen und zu verschleiern.

Dass der Versuch des Berichts, die Dimension der Kostensteigerung im kommerziellen Bereich darzustellen, fehlt geht, wurde oben bereits dargestellt (1.c). Auch an anderen Stellen greift der PUA-Bericht zu kurz oder liegt neben der Sache.

Ein Beispiel hierfür ist der eigenartige Versuch, mit einem Exkurs in Kapitel 4. II „Forfaitierungsmodell – die Stadt wird alleinige Bauherrin“ den Ruf von Public-Private-Partnerships (PPP) zu retten, der dies offenbar nach Auffassung der Ausschussmehrheit nötig und verdient hat⁴⁷. Die Ansicht, am Beispiel Elbphilharmonie sei „die eigentliche PPP-Konzeption (...) pervertiert“ worden, teilt die Fraktion DIE LINKE nicht. Sie ist vielmehr der Meinung, dass sich die „eigentliche PPP-Konzeption“ hier in ihrer Reinform darstellt: Sie erlaubt privaten Unternehmen und Beratern, maximal von der öffentlichen Hand zu profitieren und sich ungeliebter Risiken auf Kosten des Steuerzahlers zu entledigen.

Ein weiteres Beispiel ist die Darstellung der Zusammenhänge des „Finanzierungsschadens“, der der Stadt durch das zeitliche Auseinanderfallen von fälligen Kreditraten für Werklohnforderungen und laufenden Pachteinnahmen aus dem kommerziellen Mantel entsteht. Die Ausführungen dazu sind zum Teil falsch, insgesamt ungenau, verkürzend und dadurch unverständlich⁴⁸.

Adamanta beabsichtigte nicht, einen eigenen Kredit zum Bau des kommerziellen Mantels bei der Bayerischen Landesbank aus eigenen Pachteinnahmen zurückzuzahlen. Dies konnte schon deshalb nicht geschehen, da Adamanta als Pächter der Stadt ihre Pachteinnahmen aus Unterverpachtung direkt an die Stadt abzuführen hat.

Vielmehr wollte Adamanta ihren Zwischenfinanzierungskredit durch den Verkauf eines Teils ihrer Werklohnforderung (129,4 Mio. € ggü. der FHH) an die BayLB zurückführen. Dieser Zwischenkredit war an einem Stichtag (wohl im März 2010) fällig und hätte auch nicht mit Ratenzahlungen beglichen werden können. Prekär drohte die Lage der Adamanta dadurch zu werden, dass die Forderung ggü. der FHH, die sie der Bank verkaufen wollte, laut Leistungsvertrag erst mit Abnahme des Bauwerks fällig wurde, also aufgrund der Bauzeitverlängerung zum Stichtag nicht zur Verfügung stehen würde.

In dieser Situation ist die Stadt keineswegs für Adamanta „eingesprungen“, wie der Bericht formuliert. Die Stadt hatte im Nachtrag 4 eingeräumt, sie habe 16 von 19 Monaten der eingetretenen Bauzeitverzögerung zu verantworten. Insofern hatte sie auch zu akzeptieren, dass die Forderung vor dem eigentlich geplanten Zeitpunkt, der Abnahme, verkauft wurde.

Durch den Forderungsverkauf besitzt nun die BayLB die Forderung gegenüber der FHH. Diese Forderung wird als vertraglich vereinbarter Kredit abbezahlt⁴⁹. Den fälligen Kreditraten stehen jetzt aber für 19 Monate keine Pachteinnahmen zur Deckung gegenüber, insofern werden sie bis auf weiteres aus Haushaltsmitteln beglichen.

⁴⁷ PUA-Bericht, S. ?207 f

⁴⁸ PUA-Bericht, S. ?215, Z 27-37)

⁴⁹ vgl. Zahlungsplan, Anlage 3.1 zum Leistungsvertrag, Akte 123_136

Mit Nachtrag 4 bezifferte der Senat die zusätzlichen Kosten aus diesem Effekt mit 12,9 Mio. Euro. Laut Mitteilung zur der Neuordnungsvereinbarung⁵⁰ erwartet der Senat daraus inzwischen insgesamt Kosten von 48,5 Mio. Euro.

Dieser negative Kosteneffekt fällt stark ins Gewicht und hätte schon deshalb durch den Bericht des PUA richtig und ausführlich dargestellt und in seiner Entstehung diskutiert werden müssen.

⁵⁰ s. Drs. 20/7738

2. Verantwortung und Verantwortliche

Zentrales Ziel des PUA war die Identifikation von verantwortlichen Personen und Institutionen und darauf aufbauend die Ableitung von Strategien zur Risikominimierung bei zukünftigen Projekten. Kapitel 2 „Verantwortlichkeit von Personen/Institutionen“ widmet sich den Ergebnissen dieser Aufgabenstellung.

Einige wesentlichen Akteure (und Profiteure) des Projekts wurden vor dem PUA nicht angehört oder finden aus anderen Gründen in besagtem Kapitel 2 des Berichts nicht die ihnen gebührende Aufmerksamkeit. Namentlich sind dies insbesondere die CommerzLeasing und Immobilien AG (CommerzLeasing) sowie die Ernst & Young Real Estate GmbH – die Immobiliensparte der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft Ernst & Young sowie Senator a. D. Axel Gedaschko. Die CommerzLeasing bildete zusammen mit Hochtief Constructions die Bietergemeinschaft IQ², die den Zuschlag zum Bau der Elbphilharmonie erhielt. Obwohl es sich um einen der Vertragspartner der FHH beim Bau der Elbphilharmonie handelt und Vertreter des Unternehmens an wegweisenden Verhandlungen teilgenommen haben, blieb CommerzLeasing vor dem Untersuchungsausschuss ein Phantom.

Ernst & Young Real Estate fertigte unter anderem das unter 1.b) diskutierte Gutachten zur prognostizierten Wirtschaftlichkeit der Elbphilharmonie an, welches in die Machbarkeitsstudie einfluss und damit eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Bürgerschaft bildete. Die Defizite dieses Gutachtens reichen von einem viel zu eng gefassten Untersuchungsauftrag unter Ausschluss wesentlicher Aspekte bis hin zur fachlich inkorrekten und mehr als irreführenden Feststellung, Kostenrisiken aus Leistungsänderungen und Zusatzleistungen seien „durch den Pauschalpreis limitiert“.

Die Schlüsselrolle privatwirtschaftlicher Unternehmen darf im Projektverlauf nicht unterbewertet werden. Mit dem anhaltenden Abbau von Strukturen, Personal und Expertise auf städtischer Seite geht auch die Befähigung verloren Großprojekte in städtischer Regie planen, durchführen und steuern zu können. Der Einbindung privater Dienstleister kommt folglich für die Erledigung staatlicher Hoheitsaufgaben eine immer größere Bedeutung zu. Sie dürfen sich bei solchen Aufträgen der öffentlichen Hand nicht aus der Verantwortung stehlen. Ihre Arbeitsergebnisse müssen auch nachträglich bewertet und kontrolliert werden und auch Regresspflichten müssen geprüft und durchgesetzt werden, wo Berater und Gutachter nachweislich mangelhafte Arbeit abliefern.

Die besondere Expertise, das beinahe mystisch aufgeladene und teuer bezahlte „Know-How“ von Beratern und Gutachtern wurde im Projekt Elbphilharmonie immer wieder beschworen. Gezielt wurden Experteneinschätzungen eingesetzt, um begründete Nachfragen und Zweifel von Bürgerschaftsabgeordneten zu zerstreuen. Den Beratern kommt eine immense Bedeutung zu. Ihnen wird – teils unbegründet – umfassende fachliche Kompetenz und neutraler Sachverstand unterstellt. Wenn ihre Expertisen nicht auf den Prüfstand gestellt werden, bergen sie ein erhebliches Risikopotenzial.

Mit Aufträgen der öffentlichen Hand verbinden sich regelmäßig hohe Auftragsvolumen, die einer professionellen Distanz und dem Willen Risiken angemessen – auch entgegen der Wünsche und Einschätzungen des Auftraggebers – darzustellen, offenbar abträglich sind. Mit der Mitarbeit an einem Großprojekt lässt sich Eigenwerbung machen. Ob diese Projekte unterwegs dann gegen die Wand fahren, scheint zweitrangig zu sein. Mit der Beteiligung am Projekt Elbphilharmonie wird immer noch gerne geworben. Aus der Befürwortung eines Projektes können zudem lukrative Folgeaufträge entstehen. Die Wirtschafts- und Immobilienexperten von Ernst & Young hätten im PUA-Bericht in die

Verantwortung genommen werden müssen. Defizite ihrer Beratungsleistung werden zwar aufgezeigt⁵¹, bleiben aber in der Konsequenz des Berichts folgenlos.

2. a) CommerzLeasing und Immobilien AG

Die CommerzLeasing und Immobilien AG ist als Teil der Bietergemeinschaft IQ² und als Gesellschafterin der Adamanta durchgängig in das Projekt Elbphilharmonie involviert. Im Vergabeverfahren war sie stets durch eigene Vertreter an Aufklärungsgesprächen und Verhandlungen beteiligt. Sie ist Mitunterzeichnerin der Verträge über den Bau der Elbphilharmonie. Ebenso wie Hochtief zog das Unternehmen aus der Vertragslage auf Kosten der Stadt Hamburg wirtschaftliche Vorteile.

Es ist angesichts der Kompetenzverteilung in der Bietergemeinschaft offenbar, dass auf CommerzLeasing insbesondere der Vorschlag zur Finanzierung des kommerziellen Mantels per Forfaitierung zurückgeht. Durch den damit verbundenen Übergang der Bauherrenstellung zur FHH und damit einhergehenden Risiken entstanden der Stadt gravierende Nachteile und zusätzliche Kosten (s. o. 1. a-d).

Es ist davon auszugehen, dass CommerzLeasing – ebenso wie Hochtief – zu diesem Zeitpunkt Bau und Vermarktung des kommerziellen Bereichs (mit Ausnahme der Wohnungen) als hochriskant und nicht profitabel betrachtete und Kostensteigerungen anhand der unausgereiften Planung sicher erwartete. Vor diesem Hintergrund ist die Abwälzung des entsprechenden Risikos auf die Stadt als Strategie eines auf Gewinnmaximierung zielenden Unternehmens zwar folgerichtig, aber nicht alternativlos. Insofern trägt CommerzLeasing zentrale Verantwortung für entscheidende Fehlentwicklungen in dem Projekt.

2. b) Ernst & Young Real Estate GmbH

Ernst & Young Real Estate GmbH ist von der Erstellung der Machbarkeitsstudie über die Vertrags- und Ausschreibungsberatung bis zur Bestätigung der Wirtschaftlichkeit des Forfaitierungsmodells eng mit der Entwicklung des Projekts Elbphilharmonie verbunden. Sie ist als einer der wichtigsten Lieferanten des „externen Sachverständigen“ zu betrachten, mit der die ReGe gehofft hatte, das Projekt managen zu können. Insofern arbeitete Ernst & Young Real Estate an kritischen Stellen des Projekts. Eine Kontrolle der Beratungsleistung war jedoch in der Projektstruktur weder möglich noch vorgesehen.

Schon eine oberflächliche Betrachtung der Beratungsergebnisse zeigt, dass Ernst & Young Real Estate zahlreiche fehlgeleitete Grundannahmen traf. Besonders augenfällig wird die zweifelhafte Qualität des Gutachtens zur Wirtschaftlichkeit des Projekts. Hier lässt unter anderem die falsche Aussage, Kostenrisiken aus Leistungsänderungen und Zusatzleistungen wären „durch den Pauschalpreis limitiert“, an der Eignung des Gutachtens als Entscheidungsgrundlage für die Bürgerschaft zweifeln.

Verantwortung für die negative Projektentwicklung trifft Ernst & Young Real Estate insofern, als dass ihre Beratungsleistungen nicht geeignet waren, die ReGe vor schweren Fehlern im Projektdesign zu bewahren und damit direkt zusätzliche Kosten für den Haushalt der Stadt bewirkten.

Inwieweit dies fahrlässig oder fehlerhaft geschehen ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Anhand dokumentierter und in das finale Gutachten eingeflossener Änderungswünsche im Sinne der ReGe, kommen erhebliche Zweifel an der Eignung als Entscheidungsgrundlage für die Bürgerschaft auf.

⁵¹ Vgl. bspw. PUA Bericht, S. ?197, S. ?479 und S. ? 482 ff.

Eine renommierte Unternehmensberatung kann sich in diesem Zusammenhang jedoch nicht allein durch den Hinweis auf die Akzeptanz ihrer Ergebnisse durch den Auftraggeber aus der Verantwortung stehlen. Ihre Beratungsleistung muss auch im Hinblick auf die Gesamtentwicklung des Projekts und deren Auswirkungen für die Stadt Hamburg beurteilt werden.

Viele der Annahmen und Bewertungen der Machbarkeitsstudie stellen sich zwischenzeitlich als falsch heraus. Das gerne bemühte Argument, im Nachhinein sei man immer schlauer – im Vorfeld hätte man es aber eben nicht wissen können – zieht nicht. Eine Prognose kann durchaus fehlgehen, sie sollte aber mindestens verschiedene Szenarien wie „worst case“ und „best case“ einbeziehen. Den Spezialisten von Ernst & Young Real Estate muss das sicher niemand erklären.

Diese Akteure aus der Privatwirtschaft dürfen bei einer Bewertung der Verantwortung und Verantwortlichen im Falle Elbphilharmonie daher keinesfalls außen vor bleiben. Nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE gehören Ernst & Young Real Estate ebenso wie die CommerzLeasing zu den Verantwortlichen Institutionen im Sinne des Kapitels 2.

2. c) Axel Gedaschko

Axel Gedaschko war 2006 als Staatsrat und ab Januar 2007 als Senator der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) mit dem Projekt Elbphilharmonie befasst. Von Januar 2007 bis Mai 2008 war er für die Beteiligungsverwaltung der Elbphilharmonie Bau KG zuständig.

Damit oblag ihm die Mitgestaltung der organisatorischen Struktur und der Kontrollmechanismen des Projekts. Er versäumte es, in seiner Behörde wirksame Informations- und Kontrollinstrumente über Projektverlauf und -struktur, Baugeschehen und Kostenentwicklung zu installieren. Herr Gedaschko verließ sich stattdessen auf die informelle Berichterstattung des Projektkoordinators Herrn Wegener und verzichtete damit de facto darauf, eine unabhängige behördliche Begleitung des Projekts im Sinne einer verantwortungsvollen und pflichtgemäßen Beteiligungsverwaltung zu installieren. An diesem Versäumnis krankte das Projekt Elbphilharmonie auch in späteren Phasen.

Als Aufsichtsratsmitglied der ReGe übernahm Herr Gedaschko von 2006 bis 2007 eine weitere wichtige Kontrollfunktion im Projekt. Als die Zuständigkeit für das Bauvorhaben und die Beteiligungsverwaltung auf Behördenseite im Juni 2008 von der BSU auf die Kulturbehörde übergang, wurden grundlegende strukturelle Fehler des Projekts weitergereicht.

Der Bericht geht zwar kritisch auf einzelne Aspekte von Axel Gedaschkos Wirken im Projekt Elbphilharmonie ein, zieht aber nicht den konsequenten Schluss ihn als einen der Verantwortlichen im Sinne des Kapitel 2 zu nennen.

3.) Zum Vierten Teil des Berichts: „Vorschläge...“, Kap. 5 „Entscheidungsgrundlagen“

Konkrete Kostensteigerungen entstehen zunächst aus konkretem Baugeschehen. Im PUA „Elbphilharmonie“ war zu lernen, wie vermeintlich kleine bauliche Änderungen, Verzögerungen und Unregelmäßigkeiten vermeintlich unaufhaltsam zu wahnwitzigen „Mengenmehrungen“, „Bauzeitbilanzen“ und „Budgetüberschreitungen“ werden, die viele Millionen Euro kosten.

Die eigentlichen Ursachen dieser Kostensteigerungen liegen aber nicht auf der Baustelle. Sie sind vielmehr in der gesellschaftsrechtlichen Organisation der Beteiligten zu finden, im Verhältnis von Auftragnehmer und Auftraggeber und in den Projekt-Verträgen, die eigentlich die jeweiligen Interessen und Verhaltensweisen vorausschauend austarieren und regeln sollten.

Das ist bei der Elbphilharmonie ganz offensichtlich gründlich missglückt. Verträge und Organisationsform bieten viel Spielraum für juristische Winkelzüge, für nachträgliche Selbstbedienung, für politische und administrative Ambitionen und letztlich für horrenden Kostensteigerungen.

Ebenfalls missglückt ist bei diesem öffentlichen Bauvorhaben das Zusammenspiel von Regierung und Parlament, dessen Budgetrecht durch das Informationsverhalten des Senats, aber auch durch die behauptete Zwangsläufigkeit der Kostenentwicklung in Frage gestellt wurde.

Es liegt in der Verantwortung der Bürgerschaft, sicher zu stellen, dass sie in Zukunft auch bei großen öffentlichen Bauvorhaben ihre Kontrollmöglichkeiten und ihre Entscheidungskompetenz über die Ausgaben der Stadt behält.

Unterstützung dafür kann sie von den engagierten Menschen in der Stadt erwarten, die zunehmend kritisch und aufmerksam staatliche Projekte und Ausgabeverhalten beobachten. Beide – Parlament wie Öffentlichkeit – sind dabei darauf angewiesen, Zugang zu vollständigen und richtigen Informationen zu bekommen. Hier ist die Einführung des Hamburgischen Transparenzgesetzes ein wichtiger Schritt. Seine Anwendbarkeit und seine Reichweite gerade im Hinblick auf städtische Großprojekte sind allerdings weiterhin in der Praxis zu überprüfen und zu verbessern.

Die Bürgerschaft selbst, das ist eine der wichtigsten Lehren aus dem Untersuchungsausschuss Elbphilharmonie, braucht neue und zuverlässigere Möglichkeiten, ihr Informationsrecht gegenüber dem Senat einzufordern und damit letztlich ihr Budgetrecht durchzusetzen. Es ist enttäuschend, dass der Bericht des PUA Elbphilharmonie nur karge und zurückhaltende Versuche unternimmt, in dieser Richtung Empfehlungen auszusprechen. Hier rächt sich die Tatsache, dass der Ausschuss überstürzt beendet wurde und es versäumt hat, politische Konsequenzen seiner Ermittlungsarbeit zu diskutieren.

1.) Entwicklung von Standards zur Kostendarstellung

Zuverlässige Informationen durch den Senat sind die notwendige Basis für Haushaltsentscheidungen der Bürgerschaft. Sie sollte deshalb – ggf. mit Hilfe externen Sachverständigen – ein Modell entwickeln, das zukünftig sicher stellt, dass die Kosten öffentlicher Bauprojekte für sie transparent und nachvollziehbar bleiben.

Für die Kostenberichte und -vorhersagen des Senats sind Mindeststandards und begriffliche Konventionen zu entwickeln, die unter anderem die Kostenverfolgung und den Kostenvergleich über die unterschiedlichen Phasen eines Bauprojekts gewährleisten. In einem solchen Modell, das sich zum Beispiel an der DIN 276 zur Kostenermittlung im Bauwesen und der Wertermittlungsverordnung orientieren könnte, wären auch Finanzierungskosten und Kostenrisiken konkret zu benennen und zu bewerten.

2.) Einrichtung einer bürgerschaftlichen Bau-Begleitgruppe

Der Verlauf des Projektes Elbphilharmonie ist durch restriktives, teils auch irreführendes und unvollständiges Informationsverhalten des Senats gegenüber Bürgerschaft und Öffentlichkeit geprägt.

Immer wieder sah sich das Parlament vor vermeintlich vollendete Tatsachen gestellt und hatte keine oder keine ausreichende Gelegenheit, sich durch vollständige, ungefilterte und klare Informationen über den Projektverlauf ins Bild zu setzen.

Diese Situation ist mit den parlamentarischen Kontrollaufgaben und einer gewissenhaften Ausübung des Budgetrechts durch die Hamburgische Bürgerschaft nicht vereinbar. Das Parlament ist aufgefordert, hier Mechanismen zu schaffen, die seine rechtzeitige und umfassende Information über das Projektgeschehen im weiteren Verlauf sicherstellen.

In diesem Sinne sollte die Bürgerschaft bei öffentlichen Bauvorhaben einer bestimmten Dimension durch eine unabhängige, mit eigenen Ressourcen und umfassenden Informationsrechten ausgestattete Bau-Begleitgruppe vertreten sein.

Die Gruppe sollte sich aus Vertretern aller Fraktionen zusammensetzen und auf externen Sachverstand zugreifen können, um sich zeitnah und baubegleitend über Kosten- und Konzeptentwicklung zu informieren. Damit könnten die entsprechenden Budgetentscheidungen der Bürgerschaft auf einer eigenständig abgesicherten Informationsbasis erfolgen.

Wie dabei die Grenze zwischen exekutiver Verantwortung und legislativer Kontrollfunktion bzw. parlamentarischer Haushaltshoheit unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gewahrt werden kann – und wo diese Grenze verläuft – wäre bei der Ausgestaltung dieser Institution im Einzelnen zu diskutieren.

3.) Pflege, Aufbau und Nutzung behördlicher Sach- und Beurteilungskompetenz

Das Projekt Elbphilharmonie zeigt, dass es im Zusammenhang mit Entscheidungen zu öffentlichen Bauvorhaben nicht angebracht und ausreichend ist, sich auf die Leistungen und die Objektivität von externen Beratern und Gutachtern zu verlassen. Die Stadt sollte die in ihren Behörden vorhandene Fach- und Beurteilungskompetenz (etwa im juristischen oder baulichen Bereich) stärker wertschätzen, pflegen, ausbauen – und nutzen. Hier müssen Organisationsformen denkbar sein, die vorhandene oder aufzubauende Kompetenz verschiedener Ressorts projektbezogen bündeln und ihnen einen steuernden und kontrollierenden Einfluss auf das jeweilige Bauvorhaben geben.

4.) Transparente Verfahren und Entscheidungsbeteiligung für PPP-Projekte

Sofern der Senat Public-Private-Partnership-Modelle prüft, anstrebt oder durchführt, ist die Bürgerschaft darüber vorab im Einzelnen, insbesondere über die damit verbundenen Kosten und Kostenrisiken zu informieren. Es sind in jedem Fall ausführliche PPP-Eignungstests und Wirtschaftlichkeitsvergleiche nach vorab festzulegenden Standards anzustellen, zu dokumentieren, zu veröffentlichen und in der Bürgerschaft zur Entscheidung zu stellen.

5.) Symbolorientierte Standortpolitik aufgeben

Die enge Verknüpfung einer Standortpolitik im „Wettbewerb der Metropolen“ mit einzelnen Bauprojekten erweist sich als schädlich und teuer. Die hohe symbolische Aufladung des Projekts Elbphilharmonie mit Marketing-Versprechen und Prestige-Behauptungen hat dazu geführt, dass das Projekt nach dieser Logik unter keinen Umständen aufgegeben werden durfte. Ein Ausstieg, wie rational auch immer begründet, wäre als Versagen vor den öffentlich geäußerten Weltgeltungsansprüchen des Senats und als katastrophaler Image-Schaden betrachtet worden – und kam daher trotz großer absehbarer Risiken und bevorstehender Kostenexplosion nicht in Frage.

Die Erfahrungen aus dem Projekt Elbphilharmonie geben Anlass, das Konzept einer Standortpolitik, die auf zentrale Groß-Symbole („Leuchttürme“) und deren positive Wirkung („Strahlkraft“) setzt, endgültig aufzugeben.