

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg

Hamburg, den 17. Juli 2015

Olympische und Paralympische Spiele in Hamburg Vereinbarkeit mit einer nachhaltigen Finanzwirtschaft

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

1. Wesentliches Ergebnis

(1) Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) und die Bundesrepublik Deutschland beabsichtigen, sich mit der Freien und Hansestadt Hamburg als Austragungsort um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Sommerspiele im Jahr 2024 zu bewerben.

(2) Die mit der Bewerbung und gegebenenfalls Ausrichtung der Spiele verbundenen Rahmenbedingungen, nämlich

- einerseits die finanzielle Dimension eines solchen Projekts, die zeitliche Enge für Planungen und Entscheidungen sowie die notwendige Akzeptanz der IOC-Regularien und
- andererseits die Gesamtheit der von der Freien und Hansestadt Hamburg im Übrigen zu beachtenden Regelungen

stehen in einem erkennbaren Widerstreit. Dieser kann nicht einseitig zu Lasten geltenden und bewährten Rechts gelöst werden. Weder darf die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse umgangen werden noch dürfen haushaltswirksame Entscheidungen ohne Vorliegen der dazu notwendigen Voraussetzungen getroffen werden. Was im Kleinen aus gutem Grund gilt, darf für das Große erst recht nicht zur Disposition stehen.

(3) Die endgültige Entscheidung über eine Bewerbung sollen die Hamburgerinnen und Hamburger bereits am 29. November 2015 in einem Bürgerschaftsreferendum treffen. Zu diesem Zeitpunkt werden noch

- nicht einmal erste nach DIN 276 definierte Kostenrahmen auf der Grundlage abgeschlossener Bedarfsplanungen für die vielfältigen Infrastrukturvorhaben entsprechend der Grundsätze des kostenstabilen Bauens für die Projektvorbereitungsphase (Tzn. 17 bis 28),
- keine Nutzen-Kosten-Untersuchung für die Spiele insgesamt und
- kein verbindliches Finanzierungskonzept unter den Rahmenbedingungen der Schuldenbremse

vorliegen. Es ergeben sich erhebliche Planungs- und typische Kostensteigerungsrisiken infolge des einstweilen unsicheren Planungsstandes. Zudem besteht vor Kenntnis eines konkreten Angebots des Internationalen Olympischen Komitees (IOC) zum Gastgeberstadtvertrag ein nicht identifizierbares und damit noch nicht quantifizierbares Risiko aus der erwartbaren Übernahme von Gewährleistungen gegenüber dem IOC (Tzn. 67 bis 75).

(4) Die frühzeitige Klärung der Frage, ob Olympische und Paralympische Sommerspiele 2024 in Hamburg die erforderliche Zustimmung der Bevölkerung finden, und die Notwendigkeit einer verantwortungsvollen Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie einer

nachhaltigen Finanzwirtschaft schließen sich aber nicht aus:

Notwendig bleibt eine differenzierte Entscheidungsaufbereitung der Finanzbedarfe und der Finanzierung aller im Zusammenhang mit den Spielen stehenden Maßnahmen, um die Einhaltung der Schuldenbremse zu gewährleisten (Tz. 66).

Zur sachgerechten Ausübung des Budgetrechts durch die Bürgerschaft wird es notwendig sein, ihr ab 2017/2018 an zentraler Stelle im jeweiligen Haushaltsplan-Entwurf oder in gesonderten Drucksachen zu den Haushaltsberatungen der Bürgerschaft regelmäßig eine zusammenhängende Aufbereitung aller finanziellen Auswirkungen der Spiele vorzulegen (Tzn. 76 bis 82).

Im Hinblick auf die unzureichende Erkenntnislage zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums erscheint es geboten, dass die Bürgerschaft im Blick behält, rechtzeitig vor Abschluss des Gastgeberstadtvertrages im Sommer 2017 die dann bekannten Fakten, Chancen und Risiken der Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Sommerspiele 2024 erneut zu bewerten (Tzn. 81 bis 85).

(5) Es liegt an der Bürgerschaft, zu gegebener Zeit von ihrem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch zu machen, die Bindung an ein etwaiges positives Votum des Bürgerschaftsreferendums zu überprüfen und gegebenenfalls durch einen Beschluss gemäß Art. 50 Abs. 4a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) zu beseitigen, wenn bis zum Ende des Bewerbungsverfahrens Umstände eintreten oder sich abzeichnen, die ein Festhalten an der Bewerbung als nicht mehr vertretbar erscheinen lassen. Zu solchen, ein Umsteuern rechtfertigenden Umständen könnten insbesondere gehören

- die Unmöglichkeit oder ernsthafte Gefährdung der Einhaltung der vom Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und der HV festgelegten Schuldenbremse,
- erhebliche Kostensteigerungen gegenüber den Annahmen zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums,
- die Unmöglichkeit der Realisierung aus zeitlichen Gründen,
- die Feststellung, dass die Kosten der Ausrichtung der Spiele für die Freie und Hansestadt Hamburg deren Nutzen deutlich übersteigen, und
- rechtlich und wirtschaftlich inakzeptable Bedingungen des IOC, insbesondere im Hinblick auf die Übernahme unbeschränkter Gewährleistungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg.

...

3. Einhaltung von Vorgaben

3.1 Kostenstabiles Bauen

3.1.1 Infrastrukturvorhaben

...

S. 18 ff.:

(20) Mangels abgeschlossener Bedarfsermittlung liegen bislang für die einzelnen Vorhaben keine, veraltete oder nur unvollständige Kostenangaben (sog. „Kostenideen“)

Vor.

Die Verwaltung hat gegenüber dem Rechnungshof dargelegt, anhand der beauftragten Master- und Erschließungsplanungen könnten bereits vor dem Bürgerschaftsreferendum grobe Kostenangaben für die OlympicCity aufgrund von Erfahrungswerten aus der HafenCity erstellt werden, auch wenn der dafür erforderliche Planungsstand noch nicht erreicht sei.

Als Begründung für den dennoch so gewählten Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums hat der Senat im Verfassungs- und Bezirksausschuss der Bürgerschaft ausgeführt, „der DOSB habe ohne Verpflichtungserklärung die Bitte geäußert, das Ergebnis des Bürgerschaftsreferendums im November 2015 vorliegen zu haben. Die Abgabe des „Mini-Bid-Books“ am 8. Januar 2016 ohne Ergebnis des Referendums hielten sie für zu wenig überzeugend im Verhältnis zu den konkurrierenden Mitbewerberstädten (...).“

...

(23) Auch eine Volksentscheidung kann nur sachgerecht getroffen werden, wenn alle für diese Entscheidung erheblichen Umstände – insbesondere die finanziellen Auswirkungen und Risiken – bekannt sind. Wenn mit einem positiven Bürgerschaftsreferendum die endgültige Entscheidung für die Bewerbung getroffen werden soll, sind insofern Erläuterung und Darstellung der Kostengenauigkeit und Kostenrisiken (Tz. 21) angesichts der finanziellen Bedeutung der Infrastrukturvorhaben und des extern vorgegebenen knappen Zeitraums ihrer Realisierung bereits im Vorfeld des Bürgerschaftsreferendums erforderlich.

(24) Zu dem vom Senat aus bewerbungsstrategischen Gründen gewählten frühen Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums ist eine Entscheidung mit erheblichen Risiken behaftet, weil sie nicht auf einem fortgeschrittenen Planungsstand (Entwurfsplanung) mit größerer Kostensicherheit (Kostenberechnung) basiert. Ohne ausreichendes Kenntnis über die aktuelle Kostengenauigkeit und die Kostenrisiken können unumkehrbare Entscheidungen zu diesem Projekt nicht getroffen werden. Der derzeitige Planungsstand ermöglicht nicht einmal die Aufstellung eines nach DIN 276 definierten Kostenrahmens und ist damit als sehr unsicher einzuschätzen.

...

Aufgrund des derzeitigen Planungsstands ist insbesondere mit folgenden Kostenrisiken zu rechnen:

- Kostenermittlungsrisiken bei Spezialbauten (Fußnote: Vgl. zum Beispiel Elbphilharmonie ...),
- Bauzeit- und Baugrundrisiken (Tragfähigkeit, Altlasten, Kampfmittel) bei allen Vorhaben auf dem Kleinen Grasbrook,
- Schadstoffrisiken bei Bestandsbauten,
- Risiken zusätzlicher bzw. veränderter Anforderungen (zum Beispiel noch zu erstellende Bebauungspläne, noch zu entwickelnde Sicherheits- und Mobilitätskonzepte, IOC-Anforderungen).

...

3.2 Nutzen-Kosten-Untersuchung der Gesamtveranstaltung

...

S. 32 ff.:

(44) Mit der geplanten Inanspruchnahme der Flächen auf dem Kleinen Grasbrook und der daraus resultierenden kostenträchtigen Verlagerung der dort ansässigen Hafenbetriebe auf andere Flächen im Hafen oder in der Stadt ergeben sich erhebliche Auswirkungen auf den wichtigen Wirtschaftsfaktor Hafen. Auch diese sind noch nicht näher analysiert worden.

Bei einer Inanspruchnahme freier Hafenflächen kann auf diesen nicht der ursprünglich geplante Nutzen generiert werden. Ob diese Einbußen durch die geplanten Nachnutzungen auf dem Kleinen Grasbrook kompensiert werden können, ist noch zu prüfen. Im Falle einer Inanspruchnahme von Flächen des geplanten Central Terminal Steinwerder müssten zudem die mit der dort bereits erfolgten Flächenfreimachung verbundenen Kosten in Höhe von rund 185 Mio. Euro anteilig den olympiaabhängigen Kosten zugerechnet werden.

...

3.3 Schuldenbremse

...

(48) Der Senat hat erklärt, dass für die Bewerbung und die Spiele keine neuen Schulden gemacht werden sollen.

(49) Da die Planungen der erforderlichen Vorhaben, des daraus resultierenden Finanzbedarfs und dessen Finanzierung noch nicht abgeschlossen sind, können die Auswirkungen auf die Einhaltung der Schuldenbremse derzeit noch nicht abschließend bewertet werden.

(dann Aufführung der Risiken)

...

(53) Seitens des IOC wird erwartet, dass die Freie und Hansestadt Hamburg mit Abschluss des Gastgeberstadtvertrages umfangreiche Garantien und Gewährleistungen (Tz. 70 ff.) übernimmt. Daraus könnte sie im Haftungsfall in Anspruch genommen werden.

...

3.3.2 Verzicht auf notwendige Investitionen

(55) Neben der teilweisen Finanzierung von zusätzlichen olympiaabhängigen Infrastrukturmaßnahmen aus dem Kernhaushalt (Tz. 50 ff.) wird die Freie und Hansestadt Hamburg künftig auch deren Folgekosten (insbesondere üfr Betrieb und Unterhaltung) finanzieren müssen.

(56) Um die für Investitionen und Folgekosten einzusetzenden Haushaltsmittel konkurrieren insbesondere die zusätzlichen Infrastrukturmaßnahmen mit anderen, bereits vorhandenen Infrastrukturanlagen.

In der Vergangenheit ist wegen unzureichender oder unterlassener Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ein erheblicher Sanierungsstau aufgelaufen, den der Rechnungshof bereits für Teilbereiche mit 4,7 Mrd. Euro beziffert hat.

(57) Es besteht die Gefahr, dass aufgrund der zusätzlichen olympiabedingten Investitionen auf notwendige Investitionen in vorhandenes Infrastrukturvermögen verzichtet werden könnte. Damit würden ein Substanzverzehr des Anlagevermögens herbeigeführt und zusätzliche Lasten in die Zukunft verlagert werden.

(58) Das wäre aus Sicht des Rechnungshofs eine sehr bedenkliche Entwicklung. Er hält es für unumgänglich, die Investitionen so zu steuern, dass die bereits vorhandene öffentliche Infrastruktur zumindest erhalten bleibt und ein Anwachsen des Sanierungsstaus vermieden wird.

3.3.3 Kreditaufnahmen oder Vorfinanzierungen durch Tochterorganisationen

...

S. 42 ff.:

3.4 Gewährleistungsübernahme

(Darstellung der wesentlichen Eckpunkte des Gastgeberstadtvertrages am Beispiel München, da der Hamburger Vertragsentwurf erst am 15. September 2015 vorliegen soll.)

...

(71) Für die Gastgeberstadt, das NOK des Landes und das OK sind alle Zusicherungen und Angaben in den Bewerbungsunterlagen verbindlich. Das IOC muss sie nur akzeptieren, soweit sie mit dem Gastgeberstadtvertrag, der Olympischen Charta und den sonstigen Vorgaben des IOC in Einklang stehen. Gastgeberstadt, NOK des Landes und OK sind auch an nach Abschluss des Vertrages einseitig vom IOC geänderte Vorgaben gebunden. Bei wesentlichen nachteiligen Auswirkungen auf finanzielle oder sonstige Verpflichtungen im Falle von Weiterentwicklungen der technischen Handbücher, Leitfäden oder sonstiger Weisungen verhandelt das IOC mit dem Ziel einer für alle befriedigenden Lösung.

Zudem behält das IOC sich vor, Änderungen an den Sportarten, Disziplinen und Veranstaltungen einschließlich der zusätzlichen Aufnahme und Streichung von Sportarten und Disziplinen auf Kosten des OK vorzunehmen. Es teilt der Gastgeberstadt das endgültige Veranstaltungsprogramm drei Jahre vor den Spielen mit. Auch die verbindliche Schätzung der unterzubringenden Personen darf es nachreichen. Alle Durchführungsaspekte der Spiele sowie Verträge im Zusammenhang mit den Olympischen Spielen und dem Olympischen Eigentum stehen unter dem Erlaubnisvorbehalt des IOC.

(72) Nach der Olympischen Agenda 2020 des IOC wird der Gastgeberstadtvertrag künftig Angaben zum finanziellen Beitrag des IOC enthalten. Da weitere Vertragsinhalte, beispielsweise Haftungsfragen, nicht behandelt werden, ist auf dieser Grundlage eine wesentliche Änderung der bisherigen Vertragsgestaltung nicht zu erwarten.

...

(74) Die Übernahme der gesamtschuldnerischen Haftung für Ausrichtung und Ablauf der Spiele, die Haftungsfreistellung des IOCs sowie die Übernahme der Verpflichtung zu Schadensersatzleistungen an das IOC (Tz. 70) dient der Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender und der Höhe nach unbeschränkter Risiken. Nach Auffassung des Rechnungshofs stellt diese Risikoabsicherung – verbunden mit dem Versprechen, die Spiele auszurichten – für die Freie und Hansestadt Hamburg die vertragliche Hauptverpflichtung des Gastgeberstadtvertrags dar.

Die sich hieraus ergebende, nahezu vollständige Verlagerung aller Risiken, insbesondere auch der Haftungsrisiken, auf die Freie und Hansestadt Hamburg führt zu einer deutlichen Unausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung. Die ohnehin gegebene wirtschaftliche Unausgewogenheit wird zudem dadurch verstärkt, dass die Gastgeberstadt

nach der bisherigen Vertragsgestaltung des IOC Planungsrisiken und Einflussnahmen ausgesetzt ist, die dazu führen können, dass es bei Infrastruktur- und Durchführungsmaßnahmen zu erheblichen Kostensteigerungen kommt.

...

(75) Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die die Freie und Hansestadt Hamburg mit dem Gastgeberstadtvertrag gegenüber dem IOC übernimmt, vor dem Vertragsschluss der Höhe nach durch den Haushaltsbeschluss (*Bürgerschaft*) oder durch ein Gesetz ermächtigt werden. Dies setzt voraus, dass der Senat die einzelnen Risiken, identifiziert und insgesamt monetär bewertet.

...

Die mit Abgabe einer Bewerbung verbundene Verpflichtung der Gastgeberstadt, einen Vertrag mit dem IOC abzuschließen, darf nicht bedeuten, dass der Vertragsinhalt einseitig und unverhandelbar vom IOC vorgegeben wird.

...

S. 52 ff.:

4. Bürgerschaftsreferendum

(83) Zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums am 29. November 2015 (Tz. 12) werden noch

- keine abgeschlossenen Bedarfsplanungen (Tz. 19),
- kein belastbarer Finanzrahmen für alle erforderlichen Maßnahmen, insbesondere für die Infrastrukturmaßnahmen (Tz. 26),
- kein verbindliches Finanzierungskonzept (Tzn. 49 und 77),
- keine angemessene Nutzen-Kosten-Untersuchung (Tz. 42) vorliegen.

Dagegen bestehen zu diesem Zeitpunkt

- erhebliche Planungsrisiken (Tzn. 19, 71 und 74),
- Kostensteigerungsrisiken (Tz. 24)

und vor Kenntnis des konkreten Angebots des IOC

- ein nicht abschätzbares Risiko aus der Übernahme von Gewährleistungen gegenüber dem IOC (Tzn. 70 und 74).

(84) Bürgerschaft und Senat sind an ein Bürgerschaftsreferendum gebunden. Eine Änderung von Beschlüssen über Vorlagen ist innerhalb der laufenden Wahlperiode auch nicht im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid möglich.

Die Bindung kann jedoch bei einer Vorlage durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Dieser wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. Über den Bürgerschaftsbeschluss kann seitens der Wahlberechtigten ein Volksentscheid verlangt werden.

(85) Da die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen nicht bekannt sind (Tz. 83) und auch noch nicht bekannt sein können, darf ein Bürgerschaftsreferendum, mit dem sich die Bürgerinnen und Bürger für die Bewerbung aussprechen, nicht dazu führen, dass auf spätere Entwicklungen und Erkenntnisse nicht mehr reagiert werden kann.

Der Rechnungshof hält vor diesem Hintergrund eine irreversible Bindung an das Ergebnis

des Bürgerschaftsreferendums für unvertretbar. In Ergebnis würde dies bedeuten, dass weder den Bürgerinnen und Bürgern noch dem Senat noch der Bürgerschaft Handlungsoptionen verblieben, Schaden von der Stadt abzuwenden. Eine solche Situation wäre mit einer verantwortungsvollen Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie einer nachhaltigen Finanzwirtschaft für die Freie und Hansestadt Hamburg unvereinbar.

(86) Als nach der Verfassung als einziger dazu Berufener läge es an der Bürgerschaft, von ihrem Recht, die Bindung an den Beschluss zu beseitigen, bei Eintreten bestimmter Umstände rechtzeitig Gebrauch zu machen.

Zu solchen Umständen, die ein Umsteuern rechtfertigten, könnten insbesondere gehören

- die Unmöglichkeit oder ernsthafte Gefährdung der Einhaltung der vom Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und der HV festgelegten Schuldenbremse,
- erhebliche Kostensteigerungen gegenüber den Annahmen zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums,
- die Unmöglichkeit der Realisierung aus zeitlichen Gründen,
- die Feststellung, dass die Kosten der Ausrichtung der Spiele für Hamburg deren Nutzen deutlich übersteigen und
- rechtlich und wirtschaftlich inakzeptable Bedingungen des IOC, insbesondere im Hinblick auf die Übernahme unbeschränkter Gewährleistungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg.

(87) Im Hinblick auf die unzureichende Erkenntnislage zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums wäre es aus Sicht des Rechnungshofs geboten, dass die Bürgerschaft rechtzeitig vor Abschluss des Gastgeberstadtvertrages die dann bekannten Fakten, Chancen und Risiken der Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele 2024 erneut bewertet. In diesem Zusammenhang wäre zugleich die Option zu prüfen, unter Beachtung der gesetzlichen Fristen und Verfahren die Bindung an ein positives Bürgerschaftsreferendum aufzuheben. Auf diese Option sollte die Bürgerschaft bereits vor dem Referendum ausdrücklich hinweisen.

Der Rechnungshof erwartet vom Senat, dass dieser der Bürgerschaft regelmäßig und umfassend über den Sachstand (Planungen und verbleibende Risiken) berichtet, um eine rechtzeitige und sachgerechte Behandlung dieses Themas in der Bürgerschaft sicherzustellen (Tz. 82).