

Olympische und Paralympische Spiele in Hamburg

Vereinbarkeit mit einer nachhaltigen Finanzwirtschaft

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 8. September 2015

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 428 23-0
Fax: 040 4273-10570
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Wesentliches Ergebnis	5
2. Prüfungsgegenstand	7
2.1 Anlass und Umfang der Prüfung	7
2.2 Ablauf des Bewerbungsverfahrens	8
2.3 Bisherige Planungen	10
3. Einhaltung von Vorgaben	12
3.1 Kostenstabiles Bauen	12
3.1.1 Infrastrukturvorhaben	13
3.1.2 Einbeziehung Dritter	19
3.1.3 Verantwortlichkeiten	20
3.1.4 Nachnutzung und Alternativenprüfung	22
3.2 Nutzen-Kosten-Untersuchung der Gesamtveranstaltung	24
3.3 Schuldenbremse	26
3.3.1 Abbau des strukturellen Defizits und Nettokreditaufnahme	27
3.3.2 Verzicht auf notwendige Investitionen	28
3.3.3 Kreditaufnahmen oder Vorfinanzierungen durch Tochterorganisationen	29
3.3.4 Fazit	31
3.4 Gewährleistungsübernahme	32
3.5 Haushaltstransparenz	36
3.5.1 Budgetplanung	36
3.5.2 Darstellung im Haushaltsplan und Berichtswesen	38
4. Bürgerschaftsreferendum	39
5. Stellungnahme der Verwaltung	41

Abkürzungen

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
HCC 2022	Host City Contract XXIV Olympic Winter Games in 2022
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HPA	Hamburg Port Authority AöR
IOC	Internationales Olympisches Komitee
LHO a. F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
OC	Olympic Charter in Force as from 8 December 2014
OK	Organisationskomitee
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NOK	Nationales Olympisches Komitee
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –

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. Für die Gastgeberstadt kann die Ausrichtung der Spiele große Chancen beinhalten, sie birgt aber auch erhebliche Risiken. Es ist Aufgabe des Rechnungshofs, auf diese Risiken hinzuweisen.

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

müssen in Einklang gebracht 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 am 29. November 2015 in einem Bürgerschaftsreferendum treffen. Zu diesem aus Sicht der Planung frühen Zeitpunkt können

- überwiegend keine nach DIN 276 definierte Kostenrahmen auf der Grundlage abgeschlossener Bedarfsplanungen für die vielfältigen Infrastrukturvorhaben entsprechend der Grundsätze des Kostenstabilen Bauens für die Projektvorbereitungsphase (Tzn. 19 bis 32),
- keine Nutzen-Kosten-Untersuchung für die Spiele insgesamt (Tzn. 48 bis 53) und
- kein verbindliches Finanzierungskonzept unter den Rahmenbedingungen der Schuldenbremse (Tzn. 54 bis 75)

vorliegen. Es ergeben sich erhebliche Planungs- und typische Kostensteigerungsrisiken infolge des einstweilen unsicheren Planungsstandes. Zudem besteht aufgrund der Regelungen der Olympischen Charta (OC) ein nicht identifizierbares und damit noch nicht quantifizierbares Risiko aus der erwartbaren Übernahme von Gewährleistungen gegenüber dem Internationalen Olympischen Komitee (IOC) (Tzn. 76 bis 83).

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 müssen sich aber nicht ausschließen.

Notwendig ist eine differenzierte Entscheidungsaufbereitung der Finanzbedarfe und der Finanzierung aller im Zusammenhang mit den Spielen stehenden Maßnahmen, um die Einhaltung der Schuldenbremse zu gewährleisten (Tz. 74).

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. 84 bis 90).

Im Hinblick auf die noch nicht ausreichende Erkenntnislage zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums erscheint es geboten, dass die Bürgerschaft im Blick behält, rechtzeitig vor Abschluss des Gastgeberstadtvertrags im Sommer 2017 die dann bekannten Fakten, Chancen und Risiken der Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Sommerspiele 2024 erneut zu bewerten (Tzn. 91 bis 95).

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 Artikel 50 Absatz 4a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg 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 von der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg 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.

2. Prüfungsgegenstand

2.1 Anlass und Umfang der Prüfung

6. Der 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. Die Ausrichtung der Spiele wird insbesondere wegen der in diesem Zusammenhang vorgesehenen Infrastrukturvorhaben (Sportstätten sowie zahlreiche Erschließungsmaßnahmen) für die Freie und Hansestadt Hamburg bei bislang nicht abschätzbarer Beteiligung Dritter einen Finanzbedarf von mehreren Mrd. Euro auslösen.
7. Nach einer im Juni 2012 veröffentlichten Studie ist in der Vergangenheit der Finanzbedarf für Olympische und Paralympische Spiele regelmäßig wesentlich höher ausgefallen, als sieben-einhalb Jahre zuvor zum Zeitpunkt der Bewerbung geplant.¹

Das IOC verlangt nach der Olympischen Charta von den Gastgeberstädten insbesondere die Übernahme der gesamtschuldnerischen Haftung für Ausrichtung und Ablauf der Spiele.² Es übernimmt insoweit selbst keinerlei finanzielle Haftung.³ Damit geht eine Gastgeberstadt mit der Übernahme der Verpflichtung, die Spiele auszurichten, ein großes finanzielles Risiko ein.

8. Der Senat und die Mehrheit der Bürgerschaft wollen am 29. November 2015 – also achteinhalb Jahre vor der Durchführung der Spiele – ein Bürgerschaftsreferendum durchführen. Die Hamburgerinnen und Hamburger sollen damit die endgültige Entscheidung über eine Bewerbung um die Ausrichtung in einem Volksentscheid treffen.⁴
9. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Bewerbung um die Spiele bereits in der Vorbereitungsphase prüfend begleitet, dabei auf Basis der Planungen der Verwaltung den Schwerpunkt auf die Einhaltung von Transparenz, Kostenstabilität, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit sowie der Schuldenbremse gelegt und sich entschlossen, Senat und Bürgerschaft über das Ergebnis im Wege dieser Beratenden Äußerung in Kenntnis zu setzen (§ 81 Absatz 2 LHO).

¹ Flyvbjerg, Bent/Stewart, Allisson, Olympic Proportions: Cost und Cost Overrun at the Olympics 1960-2012, Said Business School, University of Oxford, 2012. Danach wurde 2005 in den Bewerbungsunterlagen für die Spiele 2012 in London der Finanzbedarf für die Herstellung der olympiabedingten Infrastruktur und die Durchführung der Spiele mit 4,2 Mrd. Britischen Pfund beziffert. 2012 errechnete sich für diese Positionen ein Finanzvolumen von 8,44 Mrd. Britischen Pfund.

² Olympic Charter in Force as from 8 December 2014, Regel 36 Nr. 1.

³ Ebenda.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/793 vom 16. Juni 2015.

10. Am 20. Juli 2015 hat der Rechnungshof den Entwurf seiner Beratenden Äußerung den geprüften Stellen (Senatskanzlei, Behörde für Inneres und Sport [BIS], Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen [BSW], Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation [BWVI], Hamburg Port Authority AöR [HPA] und HafenCity Hamburg GmbH [HCH]) mit der Bitte um eine erste Stellungnahme zugeleitet. Eine zwischen den beteiligten Behörden abgestimmte Stellungnahme ist am 18. August 2015 beim Rechnungshof eingegangen.

Am 31. August 2015 ist den beteiligten Behörden der fortgeschriebene Entwurf mit Gelegenheit zur abschließenden Stellungnahme übersendet worden. Hiervon wurde mit Schreiben vom 3. September 2015 Gebrauch gemacht.

Die Sachverhalte sind unstrittig. Stellungnahmen zu Bewertungen hat der Rechnungshof berücksichtigt.

2.2 Ablauf des Bewerbungsverfahrens

11. Mit der Interessenbekundung der Freien und Hansestadt Hamburg gegenüber dem DOSB am 31. August 2014 hat der Senat ein erstes Konzept zur Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele 2024 bzw. 2028 in Hamburg vorgelegt.⁵

Im März 2015 hat der DOSB entschieden, sich mit Hamburg als Ausrichterstadt für 2024 bewerben zu wollen.

12. Nach den bislang bekannten Vorgaben des IOC⁶ beginnt die Bewerbung um die Ausrichtung der Spiele 2024 mit der Benennung der Bewerberstädte für 2024 durch die Nationalen Olympischen Komitees der Länder bis zum 15. September 2015. Bis zum 8. Januar 2016 (nunmehr voraussichtlich 5. Februar 2016) müssen die Bewerber Fragen zu verschiedenen Themenkomplexen beantworten (Mini Bid Book, künftig Candidature File Part 1) sowie Garantien über die staatliche Unterstützung (in Deutschland Bund, Land, Kommunen) und ihr Nationales Olympisches Komitee (NOK) beim IOC beibringen.⁷ Im April/Mai 2016 benennt das IOC-

⁵ Olympische und Paralympische Spiele in Hamburg, Perspektiven einer künftigen Olympiabewerbung – die Antworten der Freien und Hansestadt Hamburg an den Deutschen Olympischen Sportbund, Bürgerschaftsdrucksache 20/12926 vom 9. September 2014.

⁶ Laut Verwaltung sind vom IOC im August 2015 Modifikationen im Bewerbungsverfahren beschlossen worden, deren offizielle Bekanntgabe noch ausstehe. Gegenüber dem zuständigen Ausschuss der Bürgerschaft hat der Senat das modifizierte Verfahren skizziert (Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Sport und Olympia 21/4 vom 27. August 2015, S. 5).

⁷ Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass das IOC am 16. September 2015 bekanntgeben werde, welche Garantien wann einzureichen seien.

Exekutivkomitee auf Grundlage dieser Daten die Kandidatenstädte.⁸

Die nächste Phase beginnt mit der Teilnahme der Kandidatenstädte am offiziellen Beobachtungsprogramm des IOC im Rahmen der Olympischen und Paralympischen Spiele in Rio de Janeiro im August 2016. Die weiteren Bewerbungsunterlagen (Bid Book, künftig Candidature File Part 2 und 3) müssen die Kandidatenstädte bis zum Januar 2017 (nunmehr voraussichtlich bis 7. Oktober 2016 und 3. Februar 2017) vorlegen. Neben detaillierten Angaben u. a. zu den Sportstätten, dem Olympischen Dorf, dem Transportkonzept, zur Unterbringung sowie zu Sicherheits-, Nachhaltigkeits- und Marketingfragen sind weitere Garantien zur staatlichen Unterstützung der Bewerbung⁹ abzugeben. Einzugehen ist auch die Verpflichtung, im Falle des Zuschlags einen Gastgeberstadtvertrag mit dem IOC abzuschließen.

Im Februar/März 2017 besucht die Evaluierungskommission des IOC die Kandidatenstädte. Die Evaluierungsberichte werden im Juni 2017 offiziell vorgestellt und die Kandidaten präsentieren sich den IOC-Mitgliedern. Die Wahl der Gastgeberstadt für die Spiele 2024 durch die IOC-Mitglieder erfolgt im Sommer 2017 in Lima mit anschließender Unterzeichnung des Gastgeberstadtvertrags.

13. Die Bürgerschaft hat im Frühjahr 2015 die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg dahin geändert, dass sie auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Senats Gesetzesentwürfe oder andere Vorlagen von grundsätzlicher oder gesamtstädtischer Bedeutung mit zwei Dritteln ihrer Mitglieder zum Volksentscheid stellen kann (Bürgerschaftsreferendum).¹⁰

Findet ein Bürgerschaftsreferendum nicht zeitgleich mit einer Wahl zum Deutschen Bundestag oder der Bürgerschaft, sondern an einem anderen Tag statt, ist es angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten zustimmen.¹¹

Die Bürgerschaft hat beschlossen, folgende Vorlage für den 29. November 2015 zum Volksentscheid zu stellen:

⁸ Laut Presseberichten beabsichtigt das IOC, diese Vorauswahl in Zukunft zu modifizieren.

⁹ OC, Durchführungsbestimmung zur Regel 33 Nr. 2.4.

¹⁰ Sechzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 1. Juni 2015 (HmbGVBl. S. 102).

¹¹ Das Bürgerschaftsreferendum zur Olympia-Bewerbung findet nicht an einem Tag einer Bundestags- bzw. Bürgerschaftswahl statt. Daher erfordert die Annahme bei rund 1,3 Mio. Wahlberechtigten die Zustimmung von rund 260.000 Abstimmungsberechtigten.

„Ich bin dafür, dass sich der Deutsche Olympische Sportbund mit der Freien und Hansestadt Hamburg um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele 2024 bewirbt.“¹²

Die Abstimmungsbenachrichtigungen und -unterlagen sollen in der Zeit vom 26. Oktober bis 7. November 2015 versendet werden.

2.3 Bisherige Planungen

14. Der Senat hat das Großprojekt gegenüber der Bürgerschaft wie folgt skizziert: „Im Herzen Hamburgs, direkt am Strom der Elbe – auf dem Kleinen Grasbrook – wird der zentrale Bereich der künftigen OlympicCity, bestehend aus Olympischem und Paralympischem Dorf, Olympiastadion, Olympiahalle und Olympiaschwimmhalle (AquaDome) entstehen. (...) Die meisten weiteren Wettkampf- und Trainingsstätten liegen in einem Radius von 10 Kilometern vom Olympischen Dorf und werden gut zu erreichen sein. (...) Der Stadtteil wird anschließend zu einer lebendigen Erweiterung der Hamburger Innenstadt und der angrenzenden HafenCity führen.“¹³

Abgesehen von den drei neu zu errichtenden Sportstätten Olympiastadion, Olympiahalle und Olympiaschwimmhalle sowie dem Olympischen Dorf ist nach dem derzeitigen Planungsstand auf dem und rund um den zentralen Standort die Errichtung weiterer Gebäude und Orte für die Spiele vorgesehen: der Olympiapark, das Main Press Center, das International Broadcast Center, das Mediendorf, das Besucherzentrum und das Jugendlager.

15. Im Vorwege ist dafür die Erschließung des derzeit noch zum Hafennutzungsgebiet gehörenden Kleinen Grasbrooks erforderlich. Dies umfasst
- die Freimachung (beispielsweise Herrichtung von Ersatzstandorten für Hafenbetriebe, Ersatz von Liegeplätzen für die Hafen- und Seeschifffahrt, Verlagerung von Störfallbetrieben und Betriebsteilen der HPA),
 - die Herrichtung (beispielsweise Abriss oder Rückbau vorhandener Infrastruktur, Sanierung und Neubau von Kaimauern und Ufereinfassungen, Altlastensanierung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Hochwasserschutz, Teilzuschüttung des ehemaligen Segelschiffhafens),
 - die innere Erschließung (u. a. Bau mehrerer Brücken, Straßen, Fuß- und Radwege, Freiflächen, Promenaden, Plätze, Anleger auf und zum Kleinen Grasbrook) und

¹² Bürgerschaftsdrucksache 21/793 vom 16. Juni 2015, S. 2.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 5.

- die äußere Erschließung (u. a. Ausbau des regionalen Schnellbahn-, Bus-, Fähr-, Straßen- und Radverkehrsnetzes bis hin zum Ausbau des bestehenden großräumigen Luft- und öffentlichen Fernverkehrsnetzes).
16. Nach dem überarbeiteten vorläufigen Sportstättenkonzept ist geplant, neben den bereits genannten drei Sportstätten zwei weitere neue permanente und acht temporäre Sportstätten zu nutzen. Dreiundzwanzig bestehende Sportstätten teilweise mit temporärem Ausbaubedarf oder mit Erweiterungs-, Sanierungs- bzw. Modernisierungsbedarf sollen für die Spiele hergerichtet werden. Zudem ist die Nutzung von Trainingsstätten in Hamburg und weiterer Sportstätten außerhalb Hamburgs vorgesehen.¹⁴ Soweit neben temporärem Ausbau bei den Trainingsstätten dauerhafte Modernisierungen vorgesehen sind, wären diese nach Einschätzung der Verwaltung in den nächsten acht bis 15 Jahren ohnehin erforderlich.
17. Nach der DOSB-Entscheidung zugunsten einer Bewerbung mit der Freien und Hansestadt Hamburg hat die Verwaltung verschiedene Aufträge an externe Berater zur weiteren Planung und Vorbereitung erteilt:
- Masterplan OlympicCity: Entwurf und Ausarbeitung der planerischen, konzeptionellen und räumlichen Grundlagen für die Entwicklung des Kleinen Grasbrooks und der Umgebung zu einem gemischt genutzten urbanen Quartier inklusive Flächen- und Kostenermittlung sowie Integration der Durchführung der Olympischen und Paralympischen Spiele 2024 (Abgabe am 30. September 2015).
 - Erschließungsplanung Kleiner Grasbrook: Entwicklung von Konzepten für die unterschiedlichen verkehrlichen Erschließungen des Kleinen Grasbrooks (Abgabe am 30. September 2015).
 - Mobilitätskonzept: Erstellung eines Mobilitätskonzepts für die Bewerbung zur Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele 2024 sowie die Abwicklung der Verkehre des neuen Stadtquartiers auf dem Kleinen Grasbrook (Abgabe am 31. Oktober 2015).
 - Planung, Koordinierung und Erstellung der Bewerbungsdokumente (Bid Books) im Rahmen des IOC-Verfahrens für die Vergabe der Olympischen und Paralympischen Spiele 2024 (Abgabe des Mini Bid Books im Entwurf am 15. Dezember 2015).

¹⁴ Sportstättenkonzept vom 7. Juli 2015, Präsentation der Bewerbungsgesellschaft für die Spiele 2024 GmbH (Bewerbungsgesellschaft), mit folgenden Gesellschaftsanteilen: 51 % DOSB, 26 % Freie und Hansestadt Hamburg, 18 % Bundesrepublik Deutschland, 2 % Land Schleswig-Holstein, 2 % Landeshauptstadt Kiel, 1 % Handelskammer Hamburg; Fortschreibung vom 28. August 2015, Anlage 1 zum Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Sport und Olympia 21/4 vom 27. August 2015.

18. Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass das Sport- und Trainingsstättenkonzept, die Masterplanung für den Kleinen Grasbrook sowie das Mobilitätskonzept bis November 2015 vorlägen. Zudem hat sie angekündigt, im Herbst 2015, rechtzeitig vor dem Referendum, einen Finanzreport vorzulegen, der „die wesentlichen Kostenpositionen identifiziert und die Finanzierungswege skizziert“.¹⁵ In den weiteren Phasen soll parallel zur Planung das Finanzkonzept weiterentwickelt und konkretisiert werden.

Die Verwaltung hat ihre grundsätzliche Vorgehensweise gegenüber dem Rechnungshof so beschrieben, dass mit dem Ziel, auch die Planung der Spiele wirtschaftlich zu gestalten, die zuständigen Stellen immer wieder abwägten, welcher Planungsaufwand zu welchem Zeitpunkt angemessen sei. Zurzeit würden alle notwendigen Maßnahmen mit den zu erwartenden Kosten sowie diesen Kosten potenziell gegenüberstehenden Erlösen analysiert, bewertet und zentral in einer Datenbank erfasst. Dies ermögliche einen ersten finanziellen wie wirtschaftlichen Gesamtüberblick.

3. Einhaltung von Vorgaben

3.1 Kostenstabiles Bauen

19. Der Senat hat erklärt, „ein Projekt wie die Durchführung Olympischer und Paralympischer Spiele“ bringe „viele Herausforderungen und Unbekannte mit sich.“ Er hat daher angekündigt, diese würden bereits in der jetzigen Frühphase wie auch fortwährend identifiziert und kontinuierlich aktualisiert sowie durch sorgfältige Planung in der Anfangsphase und unter Anwendung der Grundsätze des Kostenstabilen Bauens berücksichtigt.¹⁶
20. Die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens sind im Senatskonzept „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ definiert und sollen folgende Ziele umsetzen:
- kostenstabiles und termingerechtes Planen und Bauen,
 - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung,
 - übersichtliche Organisation mit klaren Verantwortlichkeiten,
 - Einheitlichkeit und Qualität der Regelwerke und
 - Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, Politik sowie Verwaltung.¹⁷

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 8.

¹⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 8.

¹⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2015, S. 3; ergangen im Nachgang zur Beratenden Äußerung des Rechnungshofs nach § 88 Absatz 3

Danach ist in der Phase der Bedarfsermittlung der Einfluss auf die Baukosten eines Projekts am größten. Deshalb kommt der frühzeitigen Festlegung der Baustandards und des Planungssolls eine wesentliche Bedeutung zu.¹⁸

3.1.1 Infrastrukturvorhaben

21. Nach Angaben des Senats stehen alle „zum jetzigen Zeitpunkt in der Planung befindlichen Schritte (...) unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung der Hamburgerinnen und Hamburger zu einer Bewerbung um die Austragung der Spiele in Hamburg“.¹⁹ Die Verwaltung hat für die Projektvorbereitung der Infrastrukturvorhaben erste Aufträge erteilt (Tz. 17). Sie hat gegenüber dem Rechnungshof dargelegt, wegen des oben genannten Vorbehalts aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bislang davon abgesehen zu haben, detaillierter und kostenträchtiger in die Planung einzusteigen.
22. Die Projektvorbereitung befindet sich zum jetzigen Zeitpunkt überwiegend²⁰ in der Phase der Bedarfsermittlung bzw. -planung. Die Ergebnisse dieser Phase, insbesondere qualitative und quantitative Anforderungen an die Vorhaben sowie Angaben zum Standort, liegen noch nicht vollständig bzw. abschließend vor, wie folgende Beispiele verdeutlichen:
- Anforderungen an die einzelnen Sportstätten für den Zeitraum der Olympischen und Paralympischen Spiele sollen auf der Grundlage des von Verwaltung und Bewerbungsgesellschaft aufgestellten vorläufigen Sportstättenkonzepts (Tz. 16), nach Abstimmung sportfachlicher Bedarfe u. a. mit den Sportfachverbänden und nach IOC-Vorgaben definiert werden. Die IOC-Vorgaben für die Spiele 2024 liegen aber noch nicht vor. Sicherheitsanforderungen können erst auf der Basis des fertigen Sportstättenkonzepts erarbeitet werden.²¹ Sportfachliche Anforderungen an die Nachnutzung der zusätzlichen permanenten Sportstätten sollen u. a. in Zusammenarbeit mit dem Hamburger Sportbund und den Sportvereinen festgelegt werden. Das Trainingsstättenkonzept soll auf der Grundlage des endgültigen Sportstättenkonzepts aufgestellt werden.
 - Anforderungen an die einzelnen Vorhaben der OlympicCity (Hochbau und innere Erschließung) ergeben sich erst im Lau-

LHO a. F. vom 8. Juli 2010 „Kostenstabiles Bauen“. Die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens werden u. a. durch die VV-Bau umgesetzt.

¹⁸ Ebenda, S. 12.

¹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 1.

²⁰ Für Vorhaben, die unabhängig von den Olympischen und Paralympischen Spielen bereits geplant waren, liegen teilweise bereits fortgeschrittenere Planungsstände vor (zum Beispiel U- und S-Bahnhaltestelle Elbbrücken).

²¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/855 vom 30. Juni 2015, Antwort des Senats auf eine Schriftliche Kleine Anfrage.

fe und nach Abschluss der derzeit beauftragten Master- und Erschließungsplanungen, zukünftig vorgesehener städtebaulicher Wettbewerbe, anschließender Bauleitplanung und nach Festlegung der zuständigen Bedarfsträger (zum Beispiel BSW, BWVI, HCH, Private). Es handelt sich dabei auch um Anforderungen, die erst auf der Grundlage von Ergebnissen weiterer beauftragter bzw. noch zu beauftragender Konzepte und Analysen u. a. zum Standort definiert werden können (zum Beispiel Nachhaltigkeits-, Mobilitäts-, Hochwasserschutz-, Entwässerungs-, Ver- und Entsorgungskonzept sowie naturschutzfachliche Kartierung, Altlastenrecherche, Gutachten Gründungsrisiken/-potenziale, Störfallplanung und Wind- und Lärmschutzgutachten).

- Anforderungen an die überwiegende Anzahl der Vorhaben der äußeren Erschließung ergeben sich u. a. erst im Laufe bzw. nach Fertigstellung des derzeit beauftragten Mobilitätskonzepts und nach Festlegung der zuständigen Bedarfsträger. Nur nach einer Analyse der Ausgangslage im Jahr 2015 und einer Prognose des Verkehrsaufkommens für das Jahr 2024 mit und ohne Berücksichtigung der Effekte der Olympischen und Paralympischen Spiele können sachgerechte Maßnahmen zur Gewährleistung eines leistungsfähigen Verkehrsablaufs abgeleitet werden.
- Anforderungen an die Herrichtung von Ersatzstandorten inklusive neuer Betriebsstätten für die vom Kleinen Grasbrook zu verlagernden Hafенbetriebe sollen auf der Grundlage gutachterlicher Angaben und noch zu entwickelnder Betriebsflächenoptimierungen nach Verhandlungen mit den Hafенbetrieben festgelegt werden.

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

Die Verwaltung hat gegenüber dem Rechnungshof dargelegt, anhand der beauftragten Master- und Erschließungsplanungen könnten bereits vor dem Bürgerschaftsreferendum grobe Kostangaben für die OlympicCity aufgrund von Erfahrungswerten aus der HafенCity erstellt werden, auch wenn der dafür erforderliche Planungsstand noch nicht erreicht sei. Sie arbeite mit Hochdruck an der Ermittlung eines Kostenrahmens.

Als Begründung für den so gewählten Zeitpunkt des Bürgerchaftsreferendums hat der Senat im Verfassungs- und Bezirksausschuss der Bürgerschaft ausgeführt, „der DOSB habe ohne Verpflichtungserklärung die Bitte geäußert, das Ergebnis des Bürgerchaftsreferendums im November 2015 vorliegen zu haben. Die Abgabe des „Mini Bid-Books“ am 8. Januar 2016 ohne Ergeb-

nis des Referendums hielten sie für zu wenig überzeugend im Verhältnis zu den konkurrierenden Mitbewerberstädten (...).²² Zudem hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass sie sich im Falle eines später durchgeführten Referendums bei einer negativen Entscheidung dem Vorwurf aussetzen würde, unnötig hohe Planungskosten ausgelöst zu haben.

24. Nach dem Senatskonzept „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ ist „der Erläuterung und Darstellung der Kostengenauigkeit und Kostenrisiken in Kostenunterlagen (...) mehr Raum einzuräumen“. Gemeint sind „auch Vorlagen an den Senat, die Bürgerschaft (...), in denen ein Projekt vorgestellt wird oder eine (Grundsatz-)Entscheidung zu einem Projekt erbeten wird“. Dabei ist insbesondere auf die aktuelle Planungsphase mit Auswirkungen auf die Qualität der Kostenangaben einzugehen, eine Einschätzung der Genauigkeit der Kostenermittlung vorzunehmen, sind Art, Umfang und Eintrittswahrscheinlichkeit vorhersehbarer Kostenrisiken zu beschreiben und Maßnahmen zu deren Vermeidung bzw. Verminderung darzustellen. Da „Projekte, die unter Zeitdruck geplant und realisiert werden müssen, besonders anfällig für Kostensteigerungen“ seien, könne „nur eine wahrheitsgemäße Darstellung des Kenntnisstandes bzgl. der Kosten in Verbindung mit einer Abschätzung der möglichen Kostenbandbreite (...) für derartige Projekte eine Verbesserung der Kostentransparenz gegenüber den Entscheidungsträgern bewirken.“²³
25. Nach den VV-Bau ist es die Aufgabe des Bedarfsträgers, im Rahmen der Projektvorbereitung die Bedarfsermittlung bzw. -planung durchzuführen und Vorgaben zum Projekt für den von ihm zu beauftragenden Realisierungsträger zu definieren, insbesondere zu Etat, Kostenobergrenzen, Bau- und Qualitätsstandards. Im Hochbau stellt er das Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm auf.²⁴

Nach der Norm DIN 276 „Kosten im Bauwesen“²⁵ ist es das Ziel von Kostenvorgaben, die Kostensicherheit zu erhöhen, Investitionsrisiken zu vermindern und frühzeitige Alternativüberlegungen in der Planung zu fördern. Vor der Festlegung einer Kostenvorgabe ist ihre Realisierbarkeit im Hinblick auf die weiteren Planungsziele zu überprüfen. Der Kostenrahmen dient als Grundlage für die Entscheidung über die Bedarfsplanung sowie für grundsätzliche Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsüberlegungen und zur Festlegung der Kostenvorgabe. Dem Kostenrahmen werden quantitative (im Hochbau zum Beispiel Raumprogramm mit Nutzeinheiten und Flächenangaben) und qualitative Bedarfsangaben (im Hochbau zum Beispiel bautechnische Anforderungen und Ausstat-

²² Bürgerschaftsdrucksache 21/375 vom 5. Mai 2015, S. 7.

²³ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 17.

²⁴ VV-Bau, Nr. 1.3.

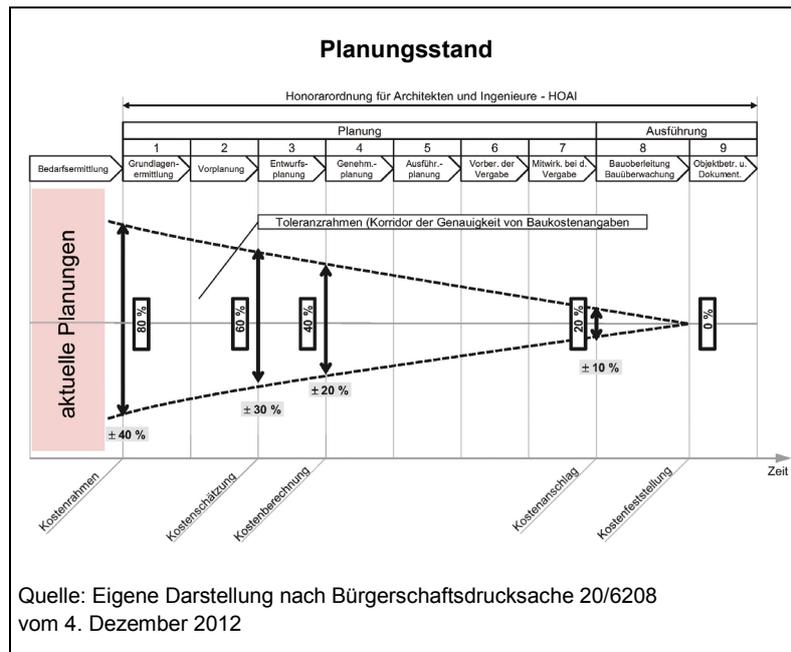
²⁵ DIN 276-1 Kosten im Bauwesen, Nrn. 3.2.1, 3.2.2, 3.4.1 (die VV-Bau verweisen unter Nr. 1.4 auf die Kostenermittlungsstufen nach der DIN 276-1).

tungsstandards) sowie Angaben zum Standort zugrunde gelegt. Im Ergebnis darf eine unumkehrbare Entscheidung für eine Maßnahme nicht getroffen werden, bevor (nachweislich) der Projektstand Kostenrahmen erreicht ist.

26. 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. 24) angesichts der finanziellen Bedeutung der Infrastrukturvorhaben und des extern vorgegebenen knappen Zeitraums ihrer Realisierung bereits im Vorfeld des Bürgerschaftsreferendums erforderlich.
27. Zu dem vom Senat gewählten frühen Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums ist eine Entscheidung noch mit erheblichen Risiken behaftet, weil sie nicht auf einem fortgeschrittenen Planungsstand (Entwurfsplanung) mit größerer Kostensicherheit (Kostenberechnung) basiert.²⁶ Ohne ausreichende Kenntnis über die aktuelle Kostengenauigkeit und die Kostenrisiken sollten unumkehrbare Entscheidungen zu diesem Projekt nicht getroffen werden. Der erreichte Planungsstand ermöglicht trotz der nachvollziehbaren Vorgehensweise der Verwaltung die Aufstellung eines nach DIN 276 definierten Kostenrahmens für einen Großteil der Vorhaben derzeit nicht und ist damit einstweilen als sehr unsicher einzuschätzen.

Die folgende Grafik verdeutlicht den Stand der aktuellen Planungen im Zusammenhang mit den Kostenermittlungsstufen und der ihnen innewohnenden Entwicklung der Genauigkeit der Baukostenangaben im Projektverlauf:

²⁶ Vgl. zum Beispiel Elbphilharmonie, Bürgerschaftsdrucksache 20/11500 vom 3. April 2014, Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, S. 525: „Eine solide und belastbare Kostenermittlung ist die Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung über ein Großbauprojekt. Andernfalls entstehen Illusionen darüber, welcher finanzielle Einsatz erforderlich ist, um das Projekt zu realisieren. (...) Für die Tragfähigkeit einer Kostenermittlung ist gerade bei einzigartigen Großbauprojekten von entscheidender Bedeutung, dass weitgehend feststeht, was gebaut werden soll.“



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

- Kostenermittlungsrisiken bei Spezialbauten,²⁷
- 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).

28. Ein Kostenrahmen als Vorgabe für eine Kostenobergrenze kann erst auf der Grundlage einer abgeschlossenen Bedarfsermittlung bzw. -planung festgelegt werden. Bei Kostenangaben ohne abgeschlossene Bedarfsermittlung können Kostensteigerungen regel-

²⁷ Vgl. zum Beispiel Elbphilharmonie, Bürgerschaftsdrucksache 20/11500 vom 3. April 2014, Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, S. 528: „Komplexe Bauvorhaben, insbesondere wenn sie auch Wahrzeichencharakter haben, bringen häufig überdurchschnittliche bautechnische Herausforderungen mit sich. Technisches Neuland und schwierige oder seltene Konstruktionen bergen erhebliche Kostenrisiken.“ Vgl. HafenCity Universität Hamburg, Bürgerschaftsdrucksache 20/11436 vom 8. April 2014, S. 1: „Auf Grund von Bauzeitverlängerung und Massenmehrung wurden der Bauherrin nunmehr Nachträge der ausführenden Firmen vorgelegt. Die dadurch ausgelösten Mehrkosten sind nicht durch Planungsänderungen entstanden. Ursächlich ist insbesondere die bautechnische Komplexität des gewählten Architekturstils.“

mäßig die Folge sein, weil realistische Vorgaben zu Kostenobergrenzen sowie Bau- und Qualitätsstandards fehlen.²⁸

29. Angesichts des aktuellen Planungsstandes werden die Voraussetzungen für die Aufstellung von Kostenrahmen vor dem Bürgerschaftsreferendum nicht durchgängig vorliegen können.
30. Vor dem dargestellten Hintergrund hält der Rechnungshof es für geboten, dass der Senat vor dem Bürgerschaftsreferendum die Qualität der Kostangaben und vorhersehbare Kostenrisiken öffentlich erläutert sowie Maßnahmen zur Verminderung bzw. Vermeidung der Risiken darlegt. Hierzu könnte zum Beispiel ein Risikomanagement²⁹ zählen, wie es auch für die Spiele in London angewandt worden ist.³⁰

Der Rechnungshof geht davon aus, dass im Rahmen der weiteren Projektvorbereitung Kostenrahmen im Sinne der DIN 276 erst auf der Grundlage abgeschlossener Bedarfsermittlungen bzw. -planungen erstellt werden, damit realistische Kostenobergrenzen als Vorgabe zum Projekt festgelegt werden können.

31. Unabhängig von dem Bürgerschaftsreferendum empfiehlt der Rechnungshof der Bürgerschaft, im Falle einer möglichen zusammengefassten Veranschlagung der Infrastrukturvorhaben als befristetes Bauprogramm eine Sperrung der Programmmittel gemäß § 24 LHO zu beschließen. Die Inanspruchnahme der Ermächtigungen für Einzelprojekte könnte sie auf diese Weise von ihrer Einwilligung auf der Grundlage fortgeschrittener Planungen mit größerer Kostensicherheit abhängig machen.
32. Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass die dargestellten Regelungen selbstverständlich auch bei der Planung der Olympischen und Paralympischen Spiele von den zuständigen Stellen eingehalten würden. Im Finanzreport (Tz. 18) werde der erreichte Stand von

²⁸ Vgl. zum Beispiel Elbphilharmonie, Bürgerschaftsdrucksache 20/11500 vom 3. April 2014, Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, S. 528: „Die Erkenntnis, dass Kostensicherheit die Festlegung dessen, was im Einzelnen gebaut werden soll, voraussetzt, ist im Grunde banal. Dennoch wird immer wieder – auch bei der Elbphilharmonie – mit der weiteren Planung und sogar dem Bau begonnen, bevor die Bedarfsermittlung abgeschlossen ist. (...) Es ist Aufgabe des Senats und der Behördenleitung, das Bewusstsein für eine sorgfältige Bedarfsplanung und die mit unsachgemäßem Zeitdruck einhergehenden Risiken herauszubilden.“

²⁹ Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur, Reformkommission Bau von Großprojekten, Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient, 2015, S. 8: „Die Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken und die Konzeption angemessener Gegenmaßnahmen sollten verbindlich vorgeschrieben werden (...). Das Risikomanagement (...) sollte bereits in der Bedarfsanalyse einsetzen und kontinuierlich weitergeführt sowie kontrolliert und dokumentiert werden.“

³⁰ National Audit Office, The London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: post-Games review, 2012, Nrn. 1. und 4.13: Die Vorbereitung und Verwaltung des Staatlichen Finanzpakets (9,3 Mrd. Britische Pfund) durch die Regierung erfolgte durch eine ministerielle Government Olympic Executive. Sie leitete „eine programmübergreifende Finanzabteilung, um alle Ausgaben zu beaufsichtigen und zu koordinieren und finanzielle Risiken zu identifizieren und zu verwalten“.

Planung und Kostenermittlung dargestellt werden. Zudem würden die Risiken und offenen Fragen transparent gemacht.

Die Verwaltung hält die Bauzeit- und Baugrundrisiken auf dem Kleinen Grasbrook für beherrschbar, weil die Verhältnisse dort mit denen in der HafenCity vergleichbar seien. Schadstoffrisiken in Bestandsbauten seien im Vergleich zu anderen Risiken unbedeutend.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine hinreichende Beurteilungsgrundlage erst gegeben ist, wenn die dafür erforderlichen Analysen (Tz. 22) vorliegen.

3.1.2 Einbeziehung Dritter

33. Die Planung und Realisierung der Infrastrukturvorhaben würde nicht nur durch die Kernverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg wahrgenommen werden, sondern auch durch Dritte:

- Die Bewerbungsgesellschaft (Fn. 14) ist zuständig für die beauftragte Planung, Koordinierung und Erstellung der Bewerbungsunterlagen. Dies umfasst auch die Überarbeitung des Sportstättenkonzepts und die Kostenermittlung für temporäre Neu- und Ausbauten von Sportstätten.
- Die HPA³¹ ist zuständig für die Freimachung des Kleinen Grasbrooks und die Herrichtung von Ersatzflächen für die zu verlagernden Betriebe.
- Die HCH³² übernimmt u. a. den Hochwasserschutz und die innere Erschließung des Kleinen Grasbrooks.

Weitere Beteiligte werden voraussichtlich im späteren Projektverlauf hinzukommen.

Modelle für die Planung und Realisierung der Sportstätten (zum Beispiel nach dem Mieter-Vermieter-Modell³³) auf dem Kleinen Grasbrook sind aufgrund des derzeitigen Planungsstands noch unbestimmt.

34. Die Bestimmungen der VV-Bau „gelten für alle Fachbehörden, Senats- und Bezirksamter sowie Tochterorganisationen – soweit sie Teil der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg³⁴ sind (...) –, die Bauvorhaben des Hoch-, Tief- und sonstigen Ingenieurbaus und Landschaftsbau umsetzen und die vollständig oder

³¹ Anstalt öffentlichen Rechts: 100 % Freie und Hansestadt Hamburg.

³² Gesellschaft mit beschränkter Haftung: 100% HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (= 100% Freie und Hansestadt Hamburg).

³³ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

³⁴ Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen.

anteilig aus dem (Investitions-)Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg finanziert werden. (...) Tochterorganisationen, die außerhalb der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg³⁵ (...) und ganz oder mehrheitlich im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg stehen, sind durch die jeweiligen Bedarfsträger vertraglich an die Einhaltung dieser Bestimmungen zu binden. Zuwendungsempfänger sind von den jeweiligen Zuwendungsgebern mittels Zuwendungsbescheid an die Bestimmungen“ der VV-Bau zu binden.³⁶ Entscheidend ist danach die Herkunft der Mittel aus dem Verantwortungsbereich der Freien und Hansestadt Hamburg.

Nach dem Senatskonzept „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ sollten bei Projekten des Mieter-Vermieter-Modells, das auch im Rahmen der Realisierung von Olympiaplanungen zum Einsatz kommen könnte, „Anreize für kostenstabiles Bauen und Betreiben über den langfristigen Mietzins gesetzt“³⁷ werden. Das Senatskonzept „Optimierung des Immobilienmanagements“³⁸ befasst sich nunmehr mit der Ausgestaltung des Mieter-Vermieter-Modells und kündigt dessen Einbeziehung in die VV-Bau an.

35. Soweit die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens und die VV-Bau nicht generell gelten, muss sichergestellt werden, dass alle Beteiligten gegebenenfalls vertraglich daran gebunden werden.
36. Die Verwaltung stimmt dem Rechnungshof hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze des Kostenstabilen Bauens und der VV-Bau zu. Sie ist aber der Auffassung, eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung der Grundsätze des Kostenstabilen Bauens sei ausreichend.
37. Der Rechnungshof empfiehlt zur Vermeidung von Konflikten gleichwohl rechtlich verbindliche Lösungen.

3.1.3 Verantwortlichkeiten

38. Die städte-, freiraum- und verkehrsplanerischen Konzepte sowie die objektbezogenen Bedarfsermittlungen im Zuge vorläufiger Projektvorbereitungen werden von verschiedenen Stellen der Stadt erarbeitet. Neben einzelnen vorliegenden Projekt- und Arbeitsstrukturen stehen zum Beispiel Festlegungen zu detaillierten Verantwortlichkeiten in folgenden Fällen noch aus:
 - Die objektbezogenen Bedarfsermittlungen für Neu- bzw. temporäre Ausbauten der Sportstätten für die Zeit der Spiele und

³⁵ Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts sowie privatrechtliche Organisationen.

³⁶ VV-Bau, Nr. 1.2.

³⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 4.

³⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015, S. 14.

in der Nachnutzung werden durch mehrere Stellen erfolgen (BIS in Zusammenarbeit mit Sportvereinen und Sportfachverbänden,³⁹ BSW,⁴⁰ Bezirkliches Sportstättenmanagement,⁴¹ Behörde für Schule und Berufsbildung und SBH I Schulbau Hamburg,⁴² Bewerbungsgesellschaft,⁴³ städtische⁴⁴ und private Unternehmen).

- Die städte-, freiraum- und verkehrsplanerischen Konzepte für die OlympicCity erarbeiten BSW und HCH gemeinsam. Die Konzepte erfassen auch erforderliche neue Brücken zur Anbindung des Kleinen Grasbrooks.⁴⁵
 - Die HPA soll die Freimachung des Kleinen Grasbrooks und die HCH dessen Herrichtung und innere Erschließung übernehmen.⁴⁶
39. Nach den VV-Bau sind eindeutige Verantwortungsstrukturen bei den am Bau Beteiligten wesentliche Voraussetzungen für Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei der Planung und Realisierung von Baumaßnahmen.⁴⁷ Erforderlich ist die Einhaltung eines einheitlichen Rollenmodells mit Bedarfs- und Realisierungsträgern. Im Rahmen der Projektvorbereitung ist es die Aufgabe der Bedarfsträger, eine geeignete Verantwortungsstruktur (Projektorganisation bei größeren Maßnahmen) unter organisatorischer und vertraglicher Einbindung Dritter aufzustellen.⁴⁸
40. Kostenstabiles Bauen erfordert eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten der Beteiligten.⁴⁹ Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit auf die Bedeutung einer Projektorgani-

³⁹ Ermittlung sportfachlicher Bedarfe der Freien und Hansestadt Hamburg für zusätzliche Sportstätten (gegebenenfalls Olympiastadion, Kanuslalomstrecke Wilhelmsburg).

⁴⁰ Städteplanerische und architektonische Bedarfe bzw. Anforderungen an Sportstätten auf dem Kleinen Grasbrook (Olympiastadion, Olympiaschwimmhalle, Olympiahalle).

⁴¹ Bedarfe für Sanierung und temporären, olympiabedingten Ausbau von bezirkseigenen Sportstätten als olympische Trainingsstätten.

⁴² Bedarfe für Sanierung und temporären, olympiabedingten Ausbau von Schulsporthallen als olympische Trainingsstätten.

⁴³ Bedarfe für temporären, olympiabedingten Aus- und Neubau von Sportstätten.

⁴⁴ Bedarfe für Sanierung und temporären, olympiabedingten Ausbau privater Sportstätten (zum Beispiel Hamburg Messe und Congress GmbH für die Messehallen und das Congress Center Hamburg und Bäderland Hamburg GmbH für die Schwimmhalle Insepark in Wilhelmsburg).

⁴⁵ Es muss noch geklärt werden, welche Stelle (zum Beispiel BWVI oder HCH) die objektbezogenen Bedarfsermittlungen für die einzelnen Brücken (zum Beispiel Brücke über die Norderelbe) und deren Finanzierung übernimmt.

⁴⁶ Zu klären ist ebenfalls, welche der beiden Stellen die Durchführung der Abriss- und Rückbaumaßnahmen sowie deren Finanzierung übernimmt.

⁴⁷ VV-Bau, Nr. 1.1.

⁴⁸ VV-Bau, Nr. 1.3.

⁴⁹ Vgl. zum Beispiel Elbphilharmonie, Bürgerschaftsdrucksache 20/11500 vom 3. April 2014, Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, S. 441: „Insgesamt wäre eine engere Führung und Aufsicht hinsichtlich dieses wichtigen und kostenträchtigen Projekts notwendig gewesen. Die politisch Verantwortlichen haben es jedoch versäumt, hierfür die erforderlichen Strukturen vorzusehen.“

sation, die der Vielzahl der Beteiligten und der Bedeutung eines komplexen Projekts Rechnung trägt, hingewiesen.⁵⁰

41. Der Rechnungshof erachtet es als erforderlich, umfassend sicherzustellen, dass im Rahmen der weiteren Projektvorbereitung rechtzeitig eindeutige Verantwortungsstrukturen unter organisatorischer bzw. vertraglicher Einbindung auch der beteiligten Dritten (zum Beispiel DOSB, Bund, weitere Ausrichterstädte, Bauträger) aufgestellt werden.
42. Die Verwaltung hat mitgeteilt, für die Realisierung aller notwendigen Bauten müssten noch geeignete Strukturen und Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Die bestehende Struktur werde deswegen auch entsprechend der aufgezeigten Zielsetzung zu gegebener Zeit fortentwickelt.

3.1.4 Nachnutzung und Alternativenprüfung

43. Für die einzelnen olympiaabhängigen Infrastrukturvorhaben liegen zum jetzigen frühen Planungsstadium noch keine Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit vor. Gegenwärtige städte- und verkehrsplannerische Konzepte und objektbezogene Bedarfsplanungen befassen sich u. a. mit folgenden Planungsinhalten, die künftig einer Entscheidung bedürfen:
 - Auf dem zentralen Standort OlympicCity sind drei zusätzliche permanente Sportstätten vorgesehen. Diese sollen ausgehend von ihrer möglichen Nachnutzung geplant werden. Erste konkrete Ideen für eine mögliche Nachnutzung liegen vor.⁵¹ Die von der Verwaltung beauftragten Planungsbüros haben bereits alternative bauliche Lösungskonzepte entwickelt, die zunächst planerisch verdeutlichen sollen, dass die angedachten Sportstätten nach entsprechendem Rück- und Umbau im Anschluss an die Olympischen und Paralympischen Spielen einer Nachnutzung zugeführt werden können. Rechtlich verbindliche Erklärungen möglicher Betreiber einer Nachnutzung sowie Analysen der Wirtschaftlichkeit des Betriebs liegen noch nicht vor und können insbesondere aufgrund des frühen Planungsstadiums und der damit zusammenhängenden Schwierigkeit, sich zu einer Nachnutzung nach 2025 zu verpflichten, auch noch nicht vorliegen. Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass sportfachliche Bedarfe im Bereich Leichtathletik, Amateur-Fußball, Feldhockey und

⁵⁰ Zum Beispiel ZOB Bergedorf, Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO a. F. vom 8. Juli 2010 „Kostenstabiles Bauen“, S. 55: „Eine Projektorganisation, die der Vielzahl der Beteiligten und der Bedeutung des Projekts mit seiner hohen baulichen Komplexität Rechnung getragen hätte, hat die BSU nicht eingerichtet. In der Folge hat sie versäumt (...), unter Berücksichtigung baufachlicher und zeitlicher Belange eine zielstrebige Realisierung des Projekts sicher zu stellen“.

⁵¹ Kreuzfahrtterminal als Nachnutzung für die Olympiahalle, Freizeitbad als Nachnutzung für die Olympiaschwimmhalle, Leichtathletikstadion oder Sportpark mit Wohnbebauung als Nachnutzung für das Olympiastadion.

Rugby von den jeweiligen Sportfachverbänden für eine Nachnutzung des Olympiastadions bestätigt worden seien.

- Die Zuschauerkapazitäten der Sportstätten sollen im Austausch mit dem DOSB (anhand der – bislang noch nicht vorliegenden – IOC-Vorgaben für die Spiele 2024) und den Sportfachverbänden ermittelt werden. Dabei soll in einigen Fällen zwischen den Kosten für den temporären Aufbau weiterer Besuchertribünen und erhöhten Einnahmen durch den Verkauf von zusätzlichen Eintrittskarten abgewogen werden.
 - Für einige Infrastrukturvorhaben sind anspruchsvolle bauliche Lösungen angedacht (zum Beispiel Brücke über die Norderelbe, Olympiastadion,⁵² Olympiaschwimmhalle,⁵³ Olympiahalle).
44. Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen, die von der Freien und Hansestadt gestaltet werden können, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, wenn zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben.⁵⁴
45. Vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind zum gegenwärtigen frühen Planungsstadium noch nicht zwingend. Allerdings kann ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Einzelmaßnahmen nicht beurteilt werden, ob Planungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überhaupt entsprechen bzw. entsprechen können und unter den Möglichkeiten zur Zielerreichung der wirtschaftlichste Lösungsweg gewählt wird. Um dies sicherzustellen, müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die von der Freien und Hansestadt Hamburg gestaltbaren Einzelmaßnahmen auch die zwischen Realisierungsalternativen getroffenen Entscheidungen begründen können, insbesondere
- ob Infrastrukturvorhaben (zum Beispiel Brücken) permanent oder temporär und ob sie von staatlicher oder privater Stelle realisiert werden sollen,
 - ob Sportstätten zum Beispiel aufgrund möglicherweise erhöhter Einnahmen durch den Verkauf von zusätzlichen Eintrittskarten größer dimensioniert werden sollen als vorgegeben (größere Zuschauerkapazitäten als nach den IOC-Vorgaben) und

⁵² Präsentation in der Stadtwerkstatt vom 23. Juni 2015: Variante „City Gate“ mit „Public Sky Loop“ und Variante „Landmark“ mit Pylonkonstruktion.

⁵³ Ebenda: Wellenförmige Dachkonstruktion.

⁵⁴ § 7 Absatz 2 LHO in Verbindung mit VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO.

- ob zum Beispiel aus städtebaulichen, erschließungsplanerischen oder bewerbungsstrategischen Gründen anspruchsvolle bauliche Lösungen (zum Beispiel architektonische Aufwertung des Olympiastadions) realisiert werden sollen, obwohl kostengünstigere Möglichkeiten bestehen.
46. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, sicherzustellen, dass im Laufe der weiteren Planung der Einzelmaßnahmen rechtzeitig vor haushaltsrechtlich bindenden Entscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Bei Spezialbauten (zum Beispiel Olympiastadion, Olympiaschwimmhalle, Olympiahalle) sollten wegen ihrer Risikobehaftung wirtschaftlich relevante Entscheidungen (zum Beispiel bei Architekturwettbewerben) vor Abschluss des Gastgeberstadtvertrags getroffen sein. Für die Nachnutzung zusätzlicher permanenter Sportstätten muss ein wirtschaftlicher Betrieb durch einen tragfähigen öffentlichen Bedarf gewährleistet oder eine Nutzung durch Private bereits vereinbart sein.⁵⁵

47. Die Verwaltung hat die Umsetzung der Forderungen zugesagt und mitgeteilt, bei der weiteren Planung sei selbstverständlich darauf zu achten, dass die gesetzten Ziele möglichst durch kostengünstige Lösungen erreicht würden. Kosten, Nutzen und die Frage, wer welche Maßnahmen am besten umsetzen könne, müssten geprüft werden.

3.2 Nutzen-Kosten-Untersuchung der Gesamtveranstaltung

48. Zwei aktuelle Studien⁵⁶ benennen als typische Effekte Olympischer Spiele die damit bewirkte internationale Aufmerksamkeit und die infrastrukturelle Erneuerung der Ausrichterstadt. Erwartet wird, dass vor allem die langfristigen intangiblen (also finanziell nicht messbaren) Effekte die Attraktivität der Freien und Hansestadt Hamburg und ihrer Umgebung steigern.

Die Studien zeigen für eine Entscheidung über eine hamburgische Bewerbung relevante Faktoren und weiteren Analysebedarf für eine Entscheidungsfindung auf:

⁵⁵ Jahresbericht 2015, „Internationale Gartenschau (igs) und Internationale Bauausstellung (IBA)“, Tzn. 359 bis 363.

⁵⁶ Henning Vöpel: Olympische Spiele in Hamburg – produktive Vision oder teure Fiktion?, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, Januar 2014; Jörn Quitzau, Henning Vöpel: Olympische Spiele in Hamburg? Die wichtigsten Fakten und Argumente im Überblick, Joh. Berenberg & Co. KG und Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, Februar 2015.

Nutzen und Kosten Olympischer Spiele			
		kurzfristig	langfristig
Nutzen	tangibel	Einkommens- und Beschäftigungseffekte	Tourismus
		fiskalische Effekte	Sportinfrastruktur
	intangibel	Internationalität	extern: Bekanntheit und Image
		Netzwerke und Kontakte	intern: Motivation und Identifikation („civic pride“) Standortattraktivität
Kosten	tangibel	Planung und Durchführung	Instandhaltungskosten
		Infrastrukturmaßnahmen	Rückbaumaßnahmen
	intangibel	Überfüllung	Opportunitätskosten
		Lärm	Flächennutzung

Quelle: Henning Vöpel: Olympische Spiele in Hamburg – produktive Vision oder teure Fiktion?, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, Januar 2014

49. Die Verwaltung hat die Planung, Koordinierung und Erstellung der Bid Books in Auftrag gegeben (Tz. 17). Dieser Auftrag umfasst u. a. die Herleitung und Kalkulation eines Kosten- und Finanzierungskonzepts sowie eine Abschätzung des sozioökonomischen Gesamteffekts der Ausrichtung der Spiele.

Detaillierte Untersuchungsergebnisse liegen noch nicht vor.

Der Senat hat im Juni 2015 erklärt, dass eine über den aktuellen Sach- und Planungsstand „weitergehende Darstellung der Kosten und Erlöse der Spiele gesondert vor dem geplanten Referendum“ erfolgen werde.⁵⁷

50. Gemäß § 7 Absatz 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind dies Nutzen-Kosten-Untersuchungen.
51. Mit der geplanten Inanspruchnahme der Flächen auf dem Kleinen Grasbrook und der daraus resultierenden kostenträchtigen Verlagerung der dort ansässigen Hafенbetriebe 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.
52. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ergebnis der beauftragten Abschätzung des sozioökonomischen Gesamteffekts der Ausrichtung der Spiele die Grundlage für die erforderliche Nutzen-Kosten-Untersuchung bildet. Diese sollte unter Einbeziehung der oben gegebenen Hinweise auch die Auswirkungen des Einsatzes städtischer Finanzmittel auf die staatliche Aufgabewahrnehmung insgesamt abdecken. Wegen der noch nicht abge-

⁵⁷ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 1.

schlossenen Planungen geht der Rechnungshof davon aus, dass die Nutzen-Kosten-Untersuchung im weiteren Planungsprozess fortgeschrieben und im Falle der Durchführung der Olympischen und Paralympischen Spiele in Hamburg zugleich das Grundgerüst für eine spätere Erfolgskontrolle bilden wird.

53. Auch aus Sicht der beteiligten Stellen muss es angemessene Betrachtungen und Beurteilungen der Wirtschaftlichkeit geben. Es müssten aber zugleich die mit der Bewerbung verbundene langfristig angelegte Stadtentwicklungsstrategie und weitere positive Effekte Olympischer und Paralympischer Spiele für Hamburg berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass diese Punkte im Rahmen der ausstehenden Nutzen-Kosten-Analyse ausführlich und nach Möglichkeit in messbaren Größen betrachtet werden sollten.

3.3 Schuldenbremse

54. Die Realisierung und der Betrieb bzw. die Unterhaltung von Infrastrukturvorhaben werden zu einmaligen und laufenden Zahlungen in erheblichem Umfang durch die Freie und Hansestadt Hamburg und ihre Tochterorganisationen führen.
55. Zur Einhaltung der Schuldenbremse ist die Freie und Hansestadt Hamburg ab 2020 verpflichtet, ihre Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).⁵⁸

Die Vermeidung einer Nettokreditaufnahme ab 2020 setzt einen in Einzahlungen und Auszahlungen strukturell ausgeglichenen Haushalt voraus.

Ab dem Jahr 2013 sind die jährlichen Haushaltspläne so aufzustellen, dass spätestens mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 keine Nettokreditaufnahme mehr erforderlich ist. Hierfür ist ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen.⁵⁹

56. Der Senat hat hierzu erklärt: „Die Ausrichtung Olympischer und Paralympischer Spiele wird (...) nicht über die Aufnahme neuer Schulden finanziert werden. Die im Grundgesetz und der Hamburgischen Verfassung festgeschriebene Schuldenbremse, die Bund und Länder zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet, gilt.“⁶⁰

⁵⁸ Artikel 109 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland; Artikel 72 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung.

⁵⁹ Artikel 72 a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

⁶⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 8.

57. 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.

In den nachfolgenden Kapiteln 3.3.1 bis 3.3.3 zeigt der Rechnungshof mögliche Risiken im Zusammenhang mit der Einhaltung der Schuldenbremse bei Eintreten bestimmter Annahmen auf:

3.3.1 Abbau des strukturellen Defizits und Nettokreditaufnahme

58. Mit der Verlagerung der Hafенbetriebe vom Kleinen Grasbrook auf andere Standorte bzw. deren Absiedlung bis Ende 2017 ist die HPA vom Senat beauftragt worden. Nach der Absichtserklärung vom 5. Februar 2015 haben die Freie und Hansestadt Hamburg und die HPA der Hamburger Hafen und Logistik AG als maßgeblicher Mieterin von Flächen auf dem Kleinen Grasbrook zugesichert, adäquate Mietflächen zur Verfügung zu stellen, erforderliche Ersatzinvestitionen und verlagerungsbedingte Kosten zu übernehmen sowie auf Ansprüche in Bezug auf Abriss und Altlastensanierung zu verzichten. Da im Falle einer erfolgreichen Bewerbung um die Ausrichtung der Spiele keine Hafennutzung auf diesem Gebiet mehr vorgesehen ist, handelt es sich insoweit um eine hafenfremde Aufgabe, wofür – soweit vorgesehene anderweitige Finanzierungen ausbleiben oder erst später erfolgen (Tz. 67) – Haushaltsmittel aus dem Kernhaushalt zu zahlen wären.
59. Mit der Durchführung in der bisherigen Haushalts- und Finanzplanung nicht vorgesehener zusätzlicher olympiaabhängiger Brücken- und Straßenbauprojekten außerhalb des Kleinen Grasbrooks könnte die BWVI den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer⁶¹ oder andere beauftragen. Gegebenenfalls werden die Bezirksämter einzelne Vorhaben aufgrund ihrer Zuständigkeiten durchführen. Der Senat geht von einer Beteiligung des Bundes aus.⁶² Im Übrigen müsste für die Finanzierung der Kernhaushalt herangezogen werden.
60. Mit in der bisherigen Haushalts- und Finanzplanung nicht vorgesehenen zusätzlichen olympiaabhängigen Maßnahmen zum Ausbau des U-Bahn- und Busnetzes könnte die Hamburger Hochbahn AG von der BWVI beauftragt werden. Soweit Dritte sich nicht beteiligen, müsste sie hierfür entsprechende Haushaltsmittel aus dem Kernhaushalt erhalten.

⁶¹ Der Landesbetrieb ist innerhalb der hamburgischen Verwaltung als Dienstleister für die Realisierung und bedarfsgerechte Erhaltung baulicher Anlagen der technischen Infrastruktur tätig.

⁶² Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 10.

61. Seitens des IOC wird erwartet, dass die Freie und Hansestadt Hamburg mit Abschluss des Gastgeberstadtvertrags umfangreiche Garantien und Gewährleistungen (Tz. 76 ff.) übernimmt. Daraus könnte sie im Haftungsfall in Anspruch genommen werden.
62. Es ist jedoch fraglich, ob der erforderliche, kontinuierliche und gleichmäßige Defizitabbau (Tz. 55) weiterhin realisiert werden kann, wenn zum Beispiel bis 2019 für die Freimachung der Hafentflächen, den beginnenden Bau neuer Straßen und Brücken und für die Schaffung von zusätzlicher Verkehrsinfrastruktur für den öffentlichen Nahverkehr Haushaltsmittel aus dem Kernhaushalt aufzuwenden wären, ohne dass entsprechende Zahlungen – beispielsweise des Bundes – zufließen würden. Bei entsprechender Höhe der Aufwendungen würde der Defizitabbau bis 2019 nicht gelingen und nach 2019 weiterhin eine Kreditaufnahme erforderlich sein. Hinzu kommen die notwendigen Zahlungen ab 2020, wie für die Fortsetzung der Baumaßnahmen und eine eventuelle Inanspruchnahme aus der Garantie- und Gewährleistungsübernahme.

3.3.2 Verzicht auf notwendige Investitionen

63. Neben der teilweisen Finanzierung von zusätzlichen olympiaabhängigen Infrastrukturmaßnahmen aus dem Kernhaushalt (Tz. 58 ff.) wird die Freie und Hansestadt Hamburg künftig auch deren Folgekosten (insbesondere für Betrieb und Unterhaltung) finanzieren müssen.
64. 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.⁶³

65. Bürgerschaft⁶⁴ und Senat⁶⁵ haben sich zum Ziel gesetzt, den bestehenden Sanierungsstau abzubauen. Der Senat hat zudem erklärt, die Spiele würden „nicht über Einschnitte im Sozial-, Umwelt-, Kultur- oder Bildungsbereich, über sonstige Einschnitte oder Privatisierungen finanziert werden.“⁶⁶ Er hat seine Absicht bekräftigt, die notwendigen Mittel für den notwendigen Substanzerhalt

⁶³ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. vom 29. November 2011 „Nachhaltige Finanzwirtschaft“, S. 15 ff.

⁶⁴ Bürgerschaftsdrucksachen 20/2155 vom 11. November 2011 und 20/6187 vom 30. November 2012.

⁶⁵ Finanzbericht 2013/2014, S. 95 und Finanzbericht 2015/2016, S. 69.

⁶⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 8.

öffentlicher Infrastruktur in der Stadt und die weiteren staatlichen Aufgaben bereitzustellen.

66. Der Rechnungshof 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.⁶⁷

3.3.3 Kreditaufnahmen oder Vorfinanzierungen durch Tochterorganisationen

67. Die Einhaltung der Schuldenbremse könnte auch dann gefährdet werden, wenn Tochterorganisationen die Durchführung von Maßnahmen übernehmen:

Mit der Verlagerung der Hafенbetriebe vom Kleinen Grasbrook auf andere Standorte bzw. deren Absiedlung bis Ende 2017 ist die HPA vom Senat beauftragt worden (Tz. 58). Finanziert werden soll dies aus den Grundstücksverkaufserlösen, die die HCH nach der Freimachung erzielen wird.⁶⁸ Soweit keine (Zwischen-)Finanzierung durch die Freie und Hansestadt Hamburg erfolgt, wird seitens der HPA eine Kreditaufnahme erforderlich sein.

Die Herrichtung und Erschließung des Kleinen Grasbrooks durch die HCH soll auch aus den später zu erzielenden Grundstücksverkaufserlösen finanziert werden. Um bereits nach einem Zuschlag des IOC mit den Vorhaben beginnen zu können, wird voraussichtlich seitens der HCH ebenfalls zumindest eine Kreditaufnahme zur Zwischenfinanzierung benötigt.

68. Ob die Grundstücksverkaufserlöse ausreichen werden, um Freimachung, Herrichtung und innere Erschließung sowie Kreditkosten zu finanzieren, hängt von vielen Faktoren ab, einerseits von der Höhe der Verlagerungs-, Herrichtungs- und Erschließungskosten, andererseits insbesondere von der Nachfrage Dritter nach den Grundstücken, dem realisierbaren Umfang der Wohnbebauung nach den Spielen sowie der Entwicklung der Preise für Wohnungsbaugrundstücke bis nach 2024.
69. Der Senat erwägt zudem, Gesellschaften zur Realisierung von Infrastrukturvorhaben zu gründen, die für Errichtung oder Sanierung, Um- und Rückbau sowie Vermietung beispielsweise von Sportstätten verantwortlich wären. U. a. könnten nach dem soge-

⁶⁷ Vgl. auch Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO vom 21. August 2014 „Monitoring Schuldenbremse 2014“, S. 22 f.

⁶⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 9: „Der Bau des Olympischen Dorfes (...) soll beispielsweise von privaten Investoren übernommen werden. (...) Im Masterplan Olympic-City sollen die vorhandenen Flächen so beplant werden, dass sich das Freimachen und Herrichten der Flächen Kleiner Grasbrook und Überseezentrum sowie die im Rahmen der Erschließung notwendige Infrastruktur durch die Einnahmen aus den Grundstückserlösen gegenfinanzieren lassen.“

- nannten Mieter-Vermieter-Modell⁶⁹ gegründete Objekt-Kommanditgesellschaften kreditär finanzierte Sportstätten errichten und diese für die Zeit der Spiele an die Durchführungsgesellschaft vermieten, danach um- bzw. zurückbauen und an die Freie und Hansestadt Hamburg oder eine ihrer Tochterorganisationen (beispielsweise die Bäderland GmbH) vermieten oder veräußern.
70. Vorfinanzierungen von notwendigen Investitionen durch sonstige Dritte könnten auch im Wege von Öffentlich Öffentlichen Partnerschaften oder Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) an Bedeutung gewinnen, um eine Verschuldung im Kernhaushalt zu vermeiden.⁷⁰
71. Die Regelungen zur Schuldenbremse lassen die Möglichkeit der Kreditaufnahme in rechtlich selbstständigen Tochterorganisationen weiterhin zu. Dies darf aber nicht dazu führen, dass für Aufgaben des Kernhaushalts die Kreditaufnahme in einer Tochterorganisation erfolgt. Maßgeblich muss sein, ob die wirtschaftliche Belastung letztlich vom Kernhaushalt zu tragen ist; formal zulässige Gestaltungen dürfen nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse ihrem Sinn und Zweck nach führen.⁷¹
72. Wenn bei den Tochterorganisationen Jahresfehlbeträge entstehen, belasten diese – gegebenenfalls über Zwischenstufen – ebenfalls den Kernhaushalt (Eigenkapitalspiegelbildmethode⁷²). Im Falle einer Vermietung an die Stadt wäre der Kernhaushalt zudem durch die zu zahlenden Mietleistungen belastet.
73. Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit gefordert, die intergenerative Gerechtigkeit zu wahren, indem in Nebenhaushalte ausgelagerte Schulden, die bei einer wirtschaftlichen Betrachtung direkt oder indirekt dem Haushalt zuzurechnen sind, in die Schuldenregel einbezogen werden. Auch einer Verschuldung wirtschaftlich gleichkommende Geschäfte, wie es ÖPP, Leasing, Mieter-Vermieter-Modell, Zuschuss ersetzende Darlehen oder ähnliches sein können, sind einzubeziehen.⁷³ Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits vor Jahren gefordert, „bei jeder ÖPP-Entscheidung zu beachten, dass Projek-

⁶⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

⁷⁰ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO vom 21. August 2014 „Monitoring Schuldenbremse 2014“, S. 20.

⁷¹ Ebenda, S. 16.

⁷² Nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode sind die Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an ihren Tochterorganisationen in Höhe von deren Eigenkapital zu bewerten. Wenn eine Tochter Aufwendungen wie zum Beispiel Kreditzinsen oder Abschreibungen auf Investitionen wirtschaftlich nicht tragen kann und deshalb Jahresfehlbeträge ausweist, sinkt ihr Eigenkapital. Dies hätte die Freie und Hansestadt Hamburg in der Beteiligungsbewertung zu berücksichtigen und müsste ihrerseits eine Abschreibung auf den dann niedrigeren Wert des Eigenkapitals der Tochter vornehmen.

⁷³ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. vom 1. August 2013 „Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“, S. 13 ff.; vgl. auch Bericht nach § 99 LHO a. F. vom 3. März 2011 „Haushaltslage 2011“, S. 32; Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. vom 29. November 2011 „Nachhaltige Finanzwirtschaft“, S. 11 und 14.

te, die sich die öffentliche Hand bei konventioneller Finanzierung nicht leisten kann, nicht durch eine alternative Finanzierung dennoch ermöglicht werden. Hintergrund ist, dass künftige Haushalte bei ÖPP-Projekten durch die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Zahlung von Nutzungsentgelten in gleicher oder ähnlicher Art wie durch Zinsen und Tilgung gebunden bzw. belastet werden, was im Ergebnis zu einer Umgehung des Neuverschuldungsverbots führt.“⁷⁴

3.3.4 Fazit

74. Letztendlich kann eine konkrete Untersuchung von Maßnahmen erst dann erfolgen, wenn sowohl deren Finanzbedarf als auch deren Finanzierung hinsichtlich der rechtlichen Gestaltung feststehen.

Um einschätzen zu können, was künftigen Haushalten an Lasten aufgebürdet wird, ist neben der rechtlichen eine wirtschaftliche Abschätzung vorzunehmen. Hierzu sind die konkreten Maßnahmen vor allem unter fünf Kriterien zu beurteilen:

- Welche Schulden entstehen unabhängig von der formalen Ausgestaltung der Finanzierung?
- Welches Vermögen wird geschaffen?
- Sind die Lasten aus Zinsen und Tilgung bzw. Abschreibungen verkraftbar?
- Welche Folgekosten müssen aufgrund der neuen Vermögenswerte laufend aus dem Haushalt finanziert werden?
- Welche wirtschaftlichen Risiken sind mit den Maßnahmen verbunden?

Der Rechnungshof hält daher eine differenzierte Entscheidungsaufbereitung der Finanzbedarfe und der Finanzierung aller im Zusammenhang mit Olympia stehenden Maßnahmen sowie deren Überprüfung nach Maßgabe der obigen Ausführungen für Senat und Bürgerschaft für erforderlich. Es muss sichergestellt sein, dass entsprechend der Erklärung des Senats (Tz. 56) der Abbau des strukturellen Defizits nicht gefährdet, die Einhaltung der Schuldenbremse gewährleistet und damit eine nachhaltige Finanzwirtschaft betrieben wird.

75. Die beteiligten Stellen haben bestätigt, dass alle in diesem Abschnitt aufgeworfenen Fragen einer sorgfältigen Prüfung und

⁷⁴ Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden, 14. September 2011, S. 1 und 3.

verantwortungsvollen Entscheidung im Rahmen der Nutzen-Kosten-Betrachtung bedürften.

3.4 Gewährleistungsübernahme

76. Unmittelbar nach der Wahl der Gastgeberstadt schließt das IOC mit dieser und dem NOK des Landes – sowie gegebenenfalls auch weiteren Beteiligten – einen Vertrag (Tz. 12).⁷⁵ Ein Entwurf eines Gastgeberstadtvertrags für die Sommerspiele 2024 hat dem Rechnungshof bis zum Abschluss der Erhebungen im August 2015 nicht vorgelegen. Die Übersendung des finalen Vertragsentwurfs für 2024 an die Bewerberstädte hat das IOC für den 16. September 2015 angekündigt. Der endgültige Vertragsinhalt wird erst im Sommer 2017 nach der Wahl der Gastgeberstadt und Vertragsschluss feststehen.

Der Rechnungshof hat sich mit den Risiken der Vertragsgestaltung befasst. Um eine Befassung von Bürgerschaft und Senat vor dem Referendum zu ermöglichen, will der Rechnungshof eine zügige Veröffentlichung seines Berichts erreichen. Daher war es ihm zeitlich nicht möglich, den Vertragsentwurf für 2024 abzuwarten und zu prüfen. Die nachfolgende Darstellung muss daher auf Regelungen der Olympischen Charta basieren. Hierbei handelt es sich um das vom IOC als seine Verfassung bezeichnete grundlegende Regelwerk. Dafür, dass die zuletzt im Dezember 2014 geänderte OC einer grundlegenden Revision unterzogen werden bzw. nicht mehr Basis der Vertragsgestaltung sein wird, gibt es derzeit keine Anhaltspunkte.

Ergänzend berücksichtigt der Rechnungshof die bisherige Vertragsgestaltung des IOC, wie sie zuletzt in dem zwischen IOC, dem NOK Chinas und der Stadt Peking am 31. Juli 2015 geschlossenen Vertrag⁷⁶ zum Ausdruck kommt.

77. Aus der OC ergibt sich u. a.:

Das IOC ist Eigentümer aller Rechte an den Olympischen Spielen und an den „Olympischen Eigentumsrechten“.⁷⁷ Mit dem Gastgeberstadtvertrag betraut das IOC die Gastgeberstadt und das NOK des Landes mit der Ausrichtung der Spiele.⁷⁸

⁷⁵ OC, Durchführungsbestimmung zu Regel 33, Nr. 3.3.

⁷⁶ Host City Contract XXIV Olympic Winter Games in 2022 executed in Kuala Lumpur on the 31 st day of July 2015 (HCC 2022).

⁷⁷ OC, Regel 7 in der Übersetzung von Christoph Vedder und Manfred Lämmer: „Das IOC ist der Eigentümer aller Rechte in und an den olympischen Spielen und den in dieser Regel bezeichneten olympischen Eigentumsrechten (...) Das olympische Symbol, die olympische Fahne, der olympische Wahlspruch, die olympische Hymne, die olympischen Begriffe (...), olympische Zeichen, olympische Embleme, das olympische Feuer und die olympische Fackel (...) können, wenn zweckmäßig als „olympische Eigentumsrechte“ bezeichnet werden.“

⁷⁸ OC, Regel 35, Satz 1.

Die Gastgeberstadt und das für die Ausrichtung der Spiele zu gründende Organisationskomitee (OK)⁷⁹ übernehmen gesamtschuldnerisch die finanzielle Verantwortung für Ausrichtung und Ablauf der Spiele. Die Gastgeberstadt, das NOK des Landes und das OK haften gesamtschuldnerisch für sämtliche Verpflichtungen, die sie einzeln oder gemeinsam hinsichtlich Ausrichtung und Ablauf der Spiele eingegangen sind. Dies gilt unbeschadet der von Dritten abgegebenen Garantien (Tz. 12). Das IOC übernimmt keine finanzielle Haftung hinsichtlich Ausrichtung und Ablauf der Spiele.⁸⁰

Für den Fall der Nichteinhaltung der Olympischen Charta oder anderer Bestimmungen und Weisungen des IOC oder einer Verletzung vertraglich übernommener Pflichten ist das IOC berechtigt, die Ausrichtung der Spiele jederzeit und mit sofortiger Wirkung zu entziehen. Dies erfolgt unbeschadet des dem IOC dadurch entstehenden (zu ersetzenden) Schadens, während der Gastgeberstadt, anderen staatlichen Stellen, dem NOK des Landes und dem OK hieraus keine Schadensersatzansprüche gegenüber dem IOC erwachsen.⁸¹

Jeglicher finanzieller Überschuss, der von einer Gastgeberstadt, einem OK oder einem NOK aus der Feier der olympischen Spiele erwirtschaftet wird, ist für die Entwicklung der olympischen Bewegung und des Sports zu verwenden.⁸² Die Bewerberstädte und das OK sind verpflichtet, die OC zu befolgen.⁸³

78. Darüber hinaus ergibt sich aus der bisherigen Vertragspraxis u. a.:

Die Gastgeberstädte verpflichten sich mit Abschluss des Vertrags zur Einhaltung der OC.⁸⁴ Für die Durchführung der Spiele erhält das OK vom IOC einen finanziellen Beitrag, den das IOC aus Rundfunk- und Fernseheinnahmen gewährt.⁸⁵ Zudem stehen dem OK Einnahmen aus der Vermarktung der Eintrittskarten, den internationalen Marketingprogrammen, den lokalen Marketingverträgen sowie den Münz-, Banknoten- und Briefmarkenprogrammen zur Verfügung.⁸⁶

Die Gegenleistung der Gastgeberstadt und des NOK des Landes besteht in der Planung, Organisation, Finanzierung und Durchfüh-

⁷⁹ OC, Regel 35, Satz 2.

⁸⁰ OC, Regel 36, Nr. 1.

⁸¹ OC, Regel 36, Nr. 2.

⁸² OC, Regel 32, Nr. 5.

⁸³ OC, Durchführungsbestimmung 1.5 zu Regel 33; Durchführungsbestimmung 3 zu Regel 35.

⁸⁴ HCC 2022, Abschnitt 1.

⁸⁵ HCC 2022, Abschnitt 14c. Das IOC entscheidet nach seinem alleinigen Ermessen über Zahlungsplan, die Währung und alle anderen Bedingungen, die für die Zahlung des Beitrags gelten. Für die Durchführung der Spiele in London 2012 zahlte das IOC einen Betrag von 1,2 Mrd. Euro. Den für die Durchführung der Sommerspiele 2024 zu erwartenden Betrag will das IOC am 15. September 2015 bekannt geben.

⁸⁶ HCC 2022, Abschnitt 14a und b.

rung der Spiele.⁸⁷ Diese umfasst insbesondere die Bereitstellung des Olympischen Dorfes, der Trainings- und Wettkampfstätten sowie die Durchführung der Eröffnungs- und Schlussfeier sowie der Wettkämpfe einschließlich Technologie, Sicherheit, medizinischer Versorgung und Transport.

Die Gastgeberstadt, das NOK des Landes und das OK halten das IOC, vom IOC kontrollierte Organisationen und weitere Dritte im Hinblick auf Forderungen Dritter schadlos und verzichten auf Ansprüche einschließlich Schadensersatzleistungen des IOC und bestimmter Dritter aus Handlungen des IOC oder bestimmter Dritter im Zusammenhang mit den Spielen.⁸⁸ Soweit im Zusammenhang mit den Spielen Steuern und Zölle anfallen, kommen Gastgeberstadt und OK in Bezug auf das IOC und bestimmte Dritte dafür auf.⁸⁹

Gastgeberstadt, NOK des Landes und OK sind auch an nach Abschluss des Vertrags einseitig vom IOC geänderte Vorgaben gebunden.⁹⁰ Macht eine Partei insoweit wesentliche nachteilige Auswirkungen auf finanzielle Rechte oder Pflichten geltend, verhandelt das IOC mit dem Ziel einer für alle befriedigenden Lösung.⁹¹

Zudem behält das IOC sich vor, Änderungen an den Sportarten und Veranstaltungen vorzunehmen.⁹² Die verbindliche Schätzung der unterzubringenden Personen darf es nachreichen.⁹³ Verträge im Zusammenhang mit den Olympischen Spielen und dem Olympischen Eigentum sind dem IOC zur vorherigen schriftlichen Zustimmung vorzulegen.⁹⁴

79. Gemäß Artikel 72 Absatz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg bedarf die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Sicherheitsleistungen zulasten der Freien und Hansestadt Hamburg, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht oder die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehört, eines Beschlusses der Bürgerschaft. Konkretisierend fordert § 41 Absatz 1 LHO für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Auszahlungen in künftigen Haushalten führen können, eine der Höhe nach bestimmte Ermächtigung durch den Haushaltsbeschluss oder ein Gesetz.⁹⁵

⁸⁷ HCC 2022, Abschnitt 1.

⁸⁸ HCC 2022, Abschnitt 10.

⁸⁹ HCC 2022, Abschnitt 50.

⁹⁰ HCC 2022, Abschnitt 6.

⁹¹ HCC 2022, Abschnitt 7.

⁹² HCC 2022, Abschnitt 33.

⁹³ HCC 2022, Abschnitt 29.

⁹⁴ HCC 2022, Abschnitte 2, 11, 17 und 19.

⁹⁵ Solche Verpflichtungsermächtigungen weichen vom Grundsatz der zeitlichen Spezialität des Haushaltsgrundsatzgesetzes (§ 27) ab und stellen eine quantifizierte Vorbelastung kommender Jahre dar. Sie resultieren aus der Notwendigkeit, gegebenenfalls mehrjährige Ausgaben zu erfüllen.

Mit einer Garantie oder sonstigen Gewährleistung sichert die Freie und Hansestadt Hamburg ein vermögenswertes Interesse des Vertragspartners ab, indem sie verspricht, für ein bestimmtes Ergebnis einzustehen, insbesondere die Gefahr eines künftigen, noch ungewissen Schadens ganz oder teilweise zu übernehmen.⁹⁶

80. Die Übernahme der gesamtschuldnerischen Haftung für Ausrichtung und Ablauf der Spiele, die Haftungsfreistellung des IOC sowie die Übernahme der Verpflichtung zu Schadensersatzleistungen an das IOC (Tz. 77) dienen der Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender und der Höhe nach unbeschränkter Risiken.

Die sich hieraus ergebende, nahezu vollständige Verlagerung aller Risiken, insbesondere auch der Haftungsrisiken, auf eine Gastgeberstadt führt zu einer deutlichen Unausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung. Diese wird dadurch verstärkt, dass eine 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.

81. 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 oder durch ein Gesetz ermächtigt werden. Dies setzt voraus, dass der Senat die einzelnen Risiken identifiziert, einschätzt und insgesamt monetär bewertet.

In den Gastgeberstadtvertrag sollte eine der bürgerschaftlichen Ermächtigung entsprechende höhenmäßige Bestimmung der Garantien und sonstigen Gewährleistungen aufgenommen werden.

Zudem sollte sich der Senat mit Blick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁹⁷ im Rahmen der Vertragsverhandlungen mit dem IOC um eine ausgewogenere Risikoverteilung bemühen.

82. Die Verwaltung hat geltend gemacht, dass die Bedingungen des abzuschließenden Gastgeberstadtvertrags noch nicht bekannt seien und angesichts des Reformprozesses beim IOC davon auszugehen sei, dass der neue Vertrag sich von den vorhergehenden

Verpflichtungsermächtigungen haben für das laufende Jahr möglicherweise geringe kassenmäßige Wirkungen, können aber den langfristigen Spielraum eines Haushalts einschränken und den politischen Spielraum des künftige Haushalte bewilligenden Parlaments beschränken.

⁹⁶ VV Nr. 1.1 zu § 41 LHO.

⁹⁷ Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sind bei allen Maßnahmen, die die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts beeinflussen, zu beachten (VV Nr. 1.2 zu § 7 LHO).

Verträgen unterscheiden werde. Zudem hat sie darauf hingewiesen, dass umfangreiche vertragliche Regelungen zur Haftungs- und Risikoverteilung und auch eine weitgehende Haftungsübernahme nur einer Vertragspartei im Rechtsverkehr zwischen Privaten sowie auch öffentlichen Akteuren üblich seien. Sie hat erklärt, dass es wichtig sei, die mit dem Gastgeberstadtvertrag einzugehenden Risiken, soweit dies möglich sei, zu analysieren und zu bewerten.

83. Da eine umfassende und gesamtschuldnerische Haftungsübernahme durch die Gastgeberstadt von der OC vorgegeben ist, gibt es derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass das IOC künftig darauf verzichten wird. Unabhängig davon, inwieweit es aus Hamburger Sicht zu Verbesserungen bei der Vertragsgestaltung kommen wird, bleibt die Forderung des Rechnungshofs bestehen: Es ist Aufgabe der Verwaltung, die Risiken des neuen Entwurfs, insbesondere der Gewährleistungsansprüche, zu identifizieren, einzuschätzen und monetär zu bewerten und gegebenenfalls auf eine ausgewogenere Risikoverteilung hinzuwirken. 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.

3.5 Haushaltstransparenz

3.5.1 Budgetplanung

84. Finanzbedarfe und deren Finanzierung werden bei der Ausrichtung Olympischer und Paralympischer Spiele in drei Bereiche unterteilt:
- das Bewerbungsbudget (Bid-Budget),
 - das Budget für die Organisation und Durchführung der Spiele (OCOG⁹⁸-Budget) (Tz.78) sowie
 - das Infrastrukturbudget (NON-OCOG-Budget) für die Investitionen für infrastrukturelle Maßnahmen.
85. Zur Höhe des Finanzbedarfs und zur Frage der Finanzierung dieser einzelnen Bereiche hat der Senat bis zum Abschluss der Erhebung Folgendes mitgeteilt:⁹⁹
- Die Bewerbungskosten umfassten die in der Bewerbungsphase anfallenden Planungs- und Koordinationsleistungen, Werbungs- und Marketingkosten sowie die Ausgaben für die

⁹⁸ Organising Committee of the Olympic Games and Paralympic Games.

⁹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 8 ff.

- transparente Darstellung des Verfahrens und der Beteiligungsprozesse. Die Bundesrepublik Deutschland werde sich mit einem Betrag von bis zu 30 Mio. Euro beteiligen. Die Handelskammer Hamburg wolle eine Beteiligung der Deutschen Wirtschaft in Höhe von 25 Mio. Euro einwerben. Die weitergehende Kalkulation des Bewerbungsbudgets sei Teil des Mini Bid Books und werde noch vor dem Referendum vorliegen. Der Senat habe bei der Bürgerschaft Mittel aus der „Allgemeinen zentralen Reserve“ von bis zu 15 Mio. Euro beantragt.
- Das OCOG-Budget umfasse alle Kosten für die Durchführung der Spiele, beispielsweise für die Veranstaltung der Wettbewerbe und der Zeremonien, Dopingkontrollen, medizinische Versorgung, Unterbringung der Aktiven und deren Transport sowie die Herrichtung von temporären Wettkampfstätten. Es liege bei 2 bis 3 Mrd. Euro und refinanzieren sich – mit Ausnahme der Durchführung der Paralympics – vollständig aus Zuschüssen des IOC sowie Erlösen aus Eintrittsgeldern, Sponsoring und Merchandising.¹⁰⁰ Die weitergehende Kalkulation sei Teil der zweiten Bewerbungsphase ab Sommer 2016. Erste Erkenntnisse könnten aber schon vor dem Bürgerschaftsreferendum benannt werden.
 - Die Investitionen für Infrastrukturmaßnahmen könnten in olympiaabhängige und olympiaunabhängige Kosten unterteilt werden. Das NON-OCOG-Budget setze sich vor allem aus folgenden Bereichen zusammen: OlympicCity, Hafen, Sportstätten, Medienzentren, Unterbringung, Verkehrswege, Öffentlicher Verkehr, Sicherheit, Management und Planung. Die Finanzierung obliege nicht ausschließlich der Freien und Hansestadt Hamburg. Beispielsweise solle der Bau des Olympischen Dorfes und des Medienzentrums von privaten Investoren übernommen werden. Ziel sei es, das Freimachen und Herrichten der Flächen des Kleinen Grasbrooks und des Überseezentrums sowie die im Rahmen der Erschließung notwendige Infrastruktur durch die Grundstücksverkaufserlöse zu finanzieren. Zudem sei eine finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausrichtung der Spiele, insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur und den Sportstätten zu erwarten. Geplant sei, im weiteren Prozess identifizierten Kostenpositionen eine Finanzierungsmöglichkeit gegenüberzustellen.
 - Im Herbst 2015 werde der Senat einen Finanzreport vorlegen, der die wesentlichen Kostenpositionen identifiziere und die Finanzierungswege skizziere. In den weiteren Phasen werde parallel zur Planung das Finanzkonzept verfeinert.¹⁰¹

¹⁰⁰Tz. 78.

¹⁰¹Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 8.

3.5.2 Darstellung im Haushaltsplan und Berichtswesen

86. Im Aufgabenbereich 203 (Senatskanzlei, Einzelplan 1.1 Senat und Personalamt) ist die Produktgruppe „Spiele für Deutschland“ neu eingerichtet worden.

Sie enthält die Zielsetzung, im Sommer 2017 für Hamburg den Zuschlag zur Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Sommerspiele 2024 zu erhalten. Die dazugehörige Kennzahl lautet: „Beiträge von Sponsoren zugunsten der Olympiabewerbung“.¹⁰²

87. In dieser Produktgruppe werden bis zu 10 Mio. Euro in 2015 und bis zu 5 Mio. Euro in 2016 bereitgestellt. Daraus sollen der Hamburger Anteil an den Kosten für die Erstellung der Bid Books an die Bewerbungsgesellschaft erstattet und die Kosten, die die Freie und Hansestadt Hamburg selbst zu tragen hat (Sach- und Personalkosten), finanziert werden.¹⁰³

Die neue Produktgruppe umfasst keine Finanzbedarfe für vorolympische Wettbewerbe¹⁰⁴ und das Bürgerschaftsreferendum.¹⁰⁵

88. Für die Durchführung der Spiele sowie für zusätzliche olympiaabhängige Infrastrukturvorhaben sind noch keine Veranschlagungen erfolgt. Olympiunabhängige Infrastrukturvorhaben, die schon begonnen oder in Planung sind, sind in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt.

89. Die Bürgerschaft kann ihr Budgetrecht in Bezug auf die Olympischen und Paralympischen Spielen nur sachgerecht ausüben, wenn sie über alle damit im Zusammenhang stehenden Sachverhalte transparent, übersichtlich und zusammenhängend informiert ist. Hierzu gehören auch Sachverhalte, die nur mittelbaren Bezug zu den Spielen haben oder nicht unmittelbar in den Kernhaushalt fallen, weil ihr sonst eine übergreifende Beurteilung des Umfangs, der gesamtstädtischen Zusammenhänge und finanziellen Auswirkungen kaum ermöglicht wird.

90. Der Rechnungshof erachtet es für notwendig, ab 2017/2018 an zentraler Stelle im jeweiligen Haushaltsplan-Entwurf oder in ge-

¹⁰²Bürgerschaftsdrucksache 21/711 vom 9. Juni 2015, S. 96 (Anlage 8).

¹⁰³Bürgerschaftsdrucksache 21/795 vom 16. Juni 2015, S. 18.

¹⁰⁴Für die Produktgruppe Sport sind Kosten für Transferleistungen von rund 13,3 Mio. Euro jährlich und Verpflichtungsermächtigungen von 18,25 Mio. Euro jährlich veranschlagt. Allein für die Ruder-Weltmeisterschaft 2019 wird von einem Finanzbedarf von 7,5 Mio. Euro ausgegangen, wovon die Freie und Hansestadt Hamburg im Wege einer Zuwendung voraussichtlich einen Teil übernehmen wird.

¹⁰⁵Entsprechend dem für Volksabstimmungen vereinbarten Verfahren sollen die Aufwendungen der BIS (4,8 Mio. Euro) am Jahresende von der Finanzbehörde erstattet werden.

sonderten Drucksachen zu den Haushaltsberatungen der Bürgerschaft eine zusammenhängende Darstellung vorzulegen aller

- mit dem Bewerbungsbudget zusammenhängenden Sachverhalte,
- mit dem Durchführungsbudget unmittelbar und mittelbar in Zusammenhang stehenden Sachverhalte einschließlich sog. „Eh-da-Kosten“ und bereits getätigter Auszahlungen¹⁰⁶ und
- olympiaabhängigen und olympiaunabhängigen Infrastrukturvorhaben mit Hinweisen auf den Hamburger Kostenanteil.

Ferner hält der Rechnungshof es für geboten, dass der Senat der Bürgerschaft in regelmäßigen Abständen umfassend über den Fortgang, insbesondere die finanzielle Entwicklung, aller im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele stehenden Sachverhalte berichtet.

4. Bürgerschaftsreferendum

91. Zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums am 29. November 2015 (Tz. 13)¹⁰⁷ werden noch

- keine abgeschlossenen Bedarfsplanungen (Tz.22),
- kein belastbarer Finanzrahmen für alle erforderlichen Maßnahmen, insbesondere für die Infrastrukturmaßnahmen (Tz. 29),
- kein verbindliches Finanzierungskonzept (Tzn. 57 und 85)
- keine angemessene Nutzen-Kosten-Untersuchung (Tz. 49)

vorliegen.

Dagegen bestehen zu diesem Zeitpunkt

- erhebliche Planungsrisiken (Tzn. 22 und 78),
- Kostensteigerungsrisiken (Tz. 27) und
- ein noch nicht abschätzbares Risiko aus der Übernahme von Gewährleistungen gegenüber dem IOC (Tz. 77 ff.).

¹⁰⁶Hierbei handelt es sich um bereits aus dem Kernhaushalt finanzierte Kosten, die für die Ausrichtung der Spiele eingesetzt werden, zum Beispiel für die Beschäftigten der Polizei („Eh-da-Kosten“).

¹⁰⁷Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Fragestellung (Tz. 13: „ (...) bewirbt.“) nach ihrem Sinn und Zweck für den Fall des Zuschlags durch das IOC auch die Zustimmung zur Ausrichtung der Spiele umfasst.

92. 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.¹⁰⁸

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.¹⁰⁹

93. Da die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen nicht bekannt sind (Tz. 91) 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. Im 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.

94. 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 von der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg festgelegten Schuldenbremse,
- erhebliche Kostensteigerungen gegenüber den Annahmen zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsreferendums,
- die Unmöglichkeit der Realisierung aus zeitlichen Gründen,

¹⁰⁸ Artikel 50 Absatz 4b der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

¹⁰⁹ Artikel 50 Absatz 4b in Verbindung mit Absätzen 4a und 4 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Mit Einführung der Absätze 4 und 4a sollte die Verbindlichkeit von Volksentscheiden wesentlich erhöht werden (Bürgerschaftsdrucksache 19/1476 vom 14. November 2008, S. 5). Das Parlament kann solche Gesetze und Vorlagen zwar ändern, aber die Änderungen treten nicht in Kraft, wenn 2,5 % der Wahlberechtigten einen Volksentscheid darüber verlangen. Bei rund 1,3 Mio. Wahlberechtigten wären das rund 32.500 Wahlberechtigte.

- die Feststellung, dass die Kosten der Ausrichtung der Spiele für Hamburg deren Nutzen deutlich übersteigen und
 - rechtlich und wirtschaftlich inakzeptable Bedingungen des IOC.
95. 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.

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. 90).

5. Stellungnahme der Verwaltung

96. Die Verwaltung hat die begleitende Prüfung durch den Rechnungshof ausdrücklich begrüßt. Sie habe ebenso das Interesse, mögliche Risiken so früh wie möglich zu erkennen, ihnen in bestmöglicher Form zu begegnen sowie bis zum Referendum – und darüber hinaus – so detailliert, fundiert und präzise wie möglich über Planungsstand, Kosten und Nutzen sowie Finanzierungsvarianten zu informieren. Dies gelte nicht nur gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch gegenüber der Bürgerschaft.

Die Verwaltung weist auf die Komplexität des Gesamtvorhabens mit hunderten von Einzelmaßnahmen hin. Das sorgfältige und schrittweise Vorgehen bei der Planung (Tz. 18) sei der Wirtschaftlichkeit geschuldet und insbesondere erforderlich, weil ansonsten mit hoher Wahrscheinlichkeit neben sehr hohen Planungskosten im weiteren Verlauf potenziell hohe Umplanungskosten anfallen würden. Viele Planungen würden schlicht aus technischen oder sonstigen Gründen in dem mehrjährigen Bewerbungs- und Planungsprozess veralten – mit wiederum hohen Folgekosten.

In den nachfolgenden Schritten würden die Planungen stufenweise verfeinert, um am Ende gemäß den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens und aller weiteren bestehenden Regelungen eine auch finanzwirtschaftlich erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen unter Einhaltung der Schuldenbremse zu erreichen. Dazu gehörten selbstverständlich auch umfangreiche Untersuchungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis und ein geeignetes Risikomanagement.

Vorbild sei die Kostenaufstellung für die Olympischen und Paralympischen Spiele in London 2012. Hier hätten sich die Verantwortlichen in der Anfangsphase viel Zeit für eine detaillierte Kostenermittlung genommen – eine Entscheidung, die sich im weiteren Prozess ausgezahlt habe. London habe sowohl den zeitlichen als auch den finanziellen Rahmen eingehalten und gleichzeitig ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet.

Durch die gewählte Vorgehensweise werde sowohl die Einhaltung der vom IOC vorgegebenen Regularien, eine wirtschaftliche verantwortungsvolle Planung im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung als auch im gesamten Verfahren ein Vorgehen nach den in Hamburg geltenden gesetzlichen Vorgaben und Grundsätzen ordentlichen Verwaltungshandelns möglich. Aus Sicht der beteiligten Stellen erfolge eine differenzierte Entscheidungsaufbereitung. Eine bestmögliche Ermittlung von Kosten, möglicher Kostenverteilung, dem Verhältnis von Kosten und Nutzen, Wirtschaftlichkeit sowie möglichen Erlösen seien in diesem Zusammenhang eine zentrale Entscheidungsgrundlage für das Referendum. Zudem fänden mit dem Bund Gespräche mit dem Ziel einer geeigneten Beteiligung statt. Ein Referendum Ende November 2015 sei nach alledem vor dem Hintergrund des differenzierten Vorgehens gut vertretbar.

Die Verwaltung ist weiter der Auffassung, dass der Gastgeberstadtvertrag für die Spiele 2024 auch hinsichtlich der Verteilung von Haftungsrisiken ein im allgemeinen Rechtsverkehr nicht unüblicher Vertrag sein werde. Um gleiche Bedingungen für die Bieter zu schaffen, sei der Vertragstext für alle Bewerberstädte gleich. Er sei nicht individuell verhandelbar, lasse aber bei der Konzeptgestaltung Freiraum. Im Rahmen des Bewerbungsverfahrens für die Spiele 2024 würden gegenüber dem Gastgeberstadtvertrag 2022 (Tz. 76) weitergehende Überarbeitungen in Form von Kürzungen und Vereinfachungen erwartet, etwa bei der Reduzierung der 7.000-seitigen Durchführungshandbücher auf eine 300-seitige Anlage.

97. Der Rechnungshof äußert sich zu der Stellungnahme der Verwaltung wie folgt:

Ihm erscheint das von der Verwaltung gewählte stufenweise Vorgehen im Hinblick auf die erst 2017 anstehende Entscheidung des IOC nachvollziehbar und für sich genommen wirtschaftlich. Zum Zeitpunkt des Referendums im November 2015 erwartbare Ergebnisse könnten aber selbst bei einer forcierten Planungsarbeit für eine abschließende und endgültige Entscheidung in Hamburg bei Weitem noch nicht ausreichend sein – das liegt in der Natur der Sache. Insbesondere werden Infrastrukturvorhaben einschließlich Sicherheitskonzept (Tz. 22 ff.) nicht in einer Planungsreife bzw. Verbindlichkeit ausgearbeitet sein können, die

erhebliche Kostenänderungen ausschließen oder zumindest unwahrscheinlich machen (Tz. 27).

Die Durchführung des Referendums zu dem gewählten Zeitpunkt erscheint schon vor dem Beweggrund, die Bewerbung Hamburgs beim IOC zu stärken, durchaus nachvollziehbar. Allerdings stellt es sich dem Rechnungshof vor dem Hintergrund des dargestellten möglichen Standes von Planungen, Kostenermittlungen und Finanzierungsabsprachen als unvertretbar dar, ein zustimmendes Ergebnis des Referendums als unumkehrbar zu betrachten (Tz. 93).

Der von der Verwaltung angeführte Vergleich mit dem Verfahren der Kostenaufstellung für die Spiele in London 2012 kann wegen des kurzen Zeitraums bis zum Referendum nur eingeschränkt herangezogen werden. In London ist im Sommer 2005 mit der detaillierten Kostenaufstellung begonnen worden. Der im März 2007 vorgelegte Finanzbedarf ist nicht überschritten worden, während der in den Bewerbungsunterlagen in 2005 genannte Finanzbedarf um rund 100 % überschritten wurde (Fn. 1).

Hinsichtlich des Gastgeberstadtvertrags verweist der Rechnungshof auf seine Feststellungen (Tzn. 81 und 83). Die von der Verwaltung erwarteten Änderungen sind aus der Olympischen Agenda 2020 des IOC (Reformprozess Tz. 82) abgeleitet. Sie sind aber nicht geeignet, die vom Rechnungshof dargestellten Risiken (Tz. 77 f.) nennenswert zu mindern. Da eine Änderung der Olympischen Charta nicht in Rede steht, geht der Rechnungshof weiterhin davon aus, dass das IOC mit Vorlage des Gastgeberstadtvertragsentwurfs eine umfassende und gesamtschuldnerische Gewährleistungsübernahme von den Bewerbstädten verlangen wird. Der Umstand, dass der Vertragstext – und damit auch die Risikoverteilung – als nicht verhandelbar angesehen wird, macht eine sorgfältige Bewertung der Verwaltung in der beschriebenen Weise (Tz. 83) umso unverzichtbarer.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof insgesamt an seiner Einschätzung fest, dass für eine unumkehrbare Festlegung Hamburgs derzeit die Voraussetzungen fehlen und die Bürgerschaft die Bewerbung rechtzeitig erneut bewerten möge (Tz. 95).

Hamburg, den 8. September 2015

Dr. Stefan Schulz Michael Otto-Abeken Elisabeth Seeler-Kling

Joachim Mose

Philipp Häfner