

Auszug aus

# Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Landesmesse Stuttgart - Finanzierung und  
Projektdurchführung



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 07: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Wirtschaft)**

### **Landesmesse Stuttgart - Finanzierung und Projektdurchführung (Kapitel 0702)**

**Das Finanzierungskonzept des Landes beruhte teilweise auf unrealistischen Einnahmeprognosen. Die Entscheidung, sich neben direkten Zuwendungen an den Messegesellschaften zu beteiligen, war ordnungspolitisch und fiskalisch nicht hinreichend durchdacht. Nach jetzigem Stand erwachsen dem Land dadurch langfristig hohe Kosten.**

**Die Messe hätte ohne funktionelle Abstriche deutlich günstiger realisiert werden können. Ein Ausbau der Landesmesse ist vor dem Hintergrund der derzeitigen Auslastung wirtschaftlich nicht vertretbar.**

#### **1 Ausgangslage**

Vor 20 Jahren wurde der Bau einer größeren Messe in Stuttgart durch das damalige Wirtschaftsministerium befürwortet.

Bislang hat die Projektabrechnung für den Bau der neuen Landesmesse auf den Fildern Projektkosten von rund 816 Mio. Euro (Stand Mai 2011) dargestellt. Obgleich die Messe 2007 ihren Betrieb aufnahm, liegt keine endgültige Abrechnung vor. Ursächlich hierfür sind die andauernde Beseitigung von Mängeln sowie schwebende juristische Verfahren.

Bauträger und Eigentümer der Gebäude ist die Projektgesellschaft Neue Messe GmbH & Co. KG (Projektgesellschaft). Für den Betrieb der Messe ist die Landesmesse Stuttgart GmbH (Betreibergesellschaft) zuständig, die die Immobilien von der Projektgesellschaft pachtet. Das Land ist entsprechend dem Finanzierungskonzept an der Projektgesellschaft mit 45 Prozent, an der Betreibergesellschaft zur Hälfte beteiligt.

#### **2 Prüfungsergebnisse**

##### **2.1 Finanzierungsplanung**

Das erste Finanzierungskonzept der Stuttgarter Messe und Kongressgesellschaft von 1997 sah einen Rahmen von 511 Mio. Euro (damals 1 Mrd. DM) vor. Danach sollte das Land 150 Mio. Euro für Schuldendiensthilfen leisten. Daneben sagte es zu, sich an einer neuen Betreibergesellschaft für die Messe mit 50 Prozent zu beteiligen.

Da die Kosten gestiegen waren und sich manche Einnahmeposten als nicht realisierbar herausstellten, wurde 2001 ein neues Finanzierungskonzept erstellt. Die entsprechende Finanzierungsvereinbarung wurde im Juli 2002 unterzeichnet. Dabei wurde eine verbindliche Kostenobergrenze von rund 806 Mio. Euro zugrunde gelegt. Darin waren keine Reserven für Preissteigerungen, Finanzierungskosten des Bauherrn und Kosten für Unvorhergesehenes enthalten.

Vorgesehen wurden unter anderem ein Beitrag der künftigen Betreibergesellschaft über Pachtzahlungen und ein Beitrag der Wirtschaft. Stadt und Land vereinbarten, eine entstehende Finanzierungslücke aus unumgänglichen Kostenerhöhungen beziehungsweise nicht eingehenden Beiträgen der Wirtschaft hälftig zu tragen.

Tabelle 1: Kostenverteilung nach der Finanzierungsvereinbarung

Von	In Mio. Euro
Land über Beteiligungsgesellschaft des Landes mbH	243,63
Flughafen Stuttgart GmbH	137,03
Betreibergesellschaft	76,69
Stadt Stuttgart	243,63
Verband Region Stuttgart	51,13
Beitrag Wirtschaft	40,90
Land Straßenbau	6,14
Bundesmittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	6,64
Summe	805,79

Der direkte Finanzierungsbeitrag des Landes war im Wesentlichen im Haushaltsplan 2002/2003 in Gestalt einer Zuwendung an die Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg (Beteiligungsgesellschaft) enthalten. Weitere Landesmittel sollten aus dem Straßenbauhaushalt finanziert werden.

Ein mittelbares finanzielles Engagement war nach diesem Finanzierungsplan für das Land insofern vorgesehen, als es Mitgesellschafter von Betreiber- und Projektgesellschaft sowie der Flughafen Stuttgart GmbH ist.

Der Finanzierungsbeitrag der Betreibergesellschaft von 77 Mio. Euro sollte durch monatliche Pachtzahlungen an die Projektgesellschaft geleistet werden, die für Zins und Tilgung dieses Kapitals ausreichen (Jahresbetrag für die Dauer von mehr als 25 Jahren 5,1 Mio. Euro).

## 2.2 Finanzierungsrealität

Zur tatsächlichen Finanzierung hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Nach der vorläufigen Gesamtrechnung (Stand Mai 2011) betragen die Kosten 10 Mio. Euro mehr als geplant und liegen bei 816 Mio. Euro. Hinzu kommen noch 4 Mio. Euro, die für noch bestehende Risiken einkalkuliert werden müssen.
- Einige Kosten, die der externe Beobachter den Kosten für das Projekt Messe zurechnen würde, wurden außerhalb der Finanzierungsplanung und außerhalb des Budgets abgerechnet. Es handelt sich dabei um das Verwaltungsgebäude sowie um Qualitätsverbesserungen, die von der Betreibergesellschaft übernommen wurden. Insgesamt geht es dabei um weitere 18 Mio. Euro. Bezieht man diese Positionen ein, betragen die gesamten Baukosten 838 Mio. Euro.
- Die für die Finanzierung vorgesehenen Pachtzahlungen der Betreibergesellschaft flossen erst ab 2008. Da die Mittel aber schon früher gebraucht und ausgegeben wurden, entstanden nicht eingeplante Zwischenfinanzierungskosten von etwa 6 Mio. Euro, welche die Projektgesellschaft und damit das Land zur Hälfte zu tragen hatte.
- Für die Vorfinanzierung des Beitrags des Landes hatte die Projektgesellschaft Kosten von 8,5 Mio. Euro.
- Der Finanzierungsbeitrag der Wirtschaft, der in der Finanzierungsvereinbarung vorgesehen war, wurde zum einen nicht als Zahlung ohne Gegenleistung und zum anderen nicht in voller Höhe erbracht. Statt der eingebrachten 40,9 Mio. Euro leisteten Wirtschaftsunternehmen nur 27 Mio. Euro, also 14 Mio. Euro weniger als vorgesehen. Etwa ein Drittel entfällt dabei wieder auf Unternehmen in Landesbesitz. Da es sich dabei um Entgelte für die Nutzung von Werbeflächen für 20 Jahre handelt, fehlt der Projektgesellschaft fortan die entsprechende Einnahmemöglichkeit.
- Die Pachtzahlungen der Betreibergesellschaft decken der Projektgesellschaft zwar den Zins und die Tilgung für den vereinbarten Baufinanzierungsanteil von rund 77 Mio. Euro und die Nachfinanzierung der weiteren 18 Mio. Euro. Für etwa 25 Jahre kann die Projektgesellschaft aber diese Pachtzahlungen nicht verwenden, um die Abschreibungen der hohen Investitionen und die laufenden Kosten zu finanzieren. Das Land als Gesellschafter zu 50 Prozent hat deshalb einen hohen jährlichen Verlust (seit 2008 jährlich rund 9 Mio. Euro) zu decken. Seither übernimmt die Beteiligungsgesellschaft des Landes diesen Verlust.

## 2.3 Auswirkungen für das Land

Die höheren Baukosten und die außerhalb des Budgets abgewickelten Kosten tragen Gesellschaften, an denen das Land zur Hälfte beteiligt ist.

Auch die dargestellten Vor- beziehungsweise Zwischenfinanzierungen gehen zulasten dieser Gesellschaften und damit anteilig zulasten des Landes. Gleiches gilt für die fehlende Nutzungsmöglichkeit von Werbeflächen. Dies

beruht darauf, dass eingeplante aber ausgebliebene Finanzierungsbeiträge der Wirtschaft durch Einnahmen aus Vermarktung der Flächen ersetzt wurden. Aus diesen Gründen kann die Projektgesellschaft ihre Abschreibungen nicht erwirtschaften. Für Ersatzinvestitionen werden künftig die Mittel fehlen. Diese aufzubringen, wird den Landeshaushalt zumindest mittelbar belasten.

Das Land trägt also deutlich mehr zur Finanzierung des Projekts Landesmesse bei als im Finanzierungskonzept als Landesanteil eingestellt und erst recht deutlich mehr als den Betrag, der als Schuldendiensthilfe im Staatshaushaltsplan ausgewiesen war.

Aus Sicht des Rechnungshofs hätte dies dem Landtag vor seiner Entscheidung, das Projekt zu finanzieren, detailliert dargelegt werden müssen. Die ordnungspolitischen und fiskalischen Folgen der Beteiligung des Landes an Projekt- und Betreibergesellschaft hätten gründlicher durchdacht und im Landtag diskutiert werden müssen. Durch diese Entscheidung trägt das Land dauerhaft die hohen Folgekosten und das unternehmerische Risiko des Projekts Landesmesse mit.

## **2.4 Kostensicherheit**

In der Kostenberechnung von 2001 waren etliche Positionen enthalten, die gar nicht oder in stark vereinfachter Ausführung realisiert wurden. Nicht ausgeführt wurden beispielsweise ein großes Flugdach am Eingang Ost (1,5 Mio. Euro), Kunst am Bau (1,5 Mio. Euro), eine begrünte Insel im Messepark (0,5 Mio. Euro), eine Überdachung im Parkhaus (0,2 Mio. Euro) und eine Fußgängerbrücke am Eingang West (0,2 Mio. Euro). Insgesamt wurden 250 Bäume (0,5 Mio. Euro) weniger und ein erheblich kleinerer Eingang West realisiert.

Diese Einsparungen waren notwendig, um einen Teil der Mehrkosten bei Bau- und Baunebenkosten sowie die Maßnahmen zur Sicherung des Eröffnungstermins zu kompensieren.

Die Kosten der Betriebsausstattung wurden 2001 pauschal mit 43,5 Mio. Euro angesetzt, ohne dass hierfür detaillierte Berechnungen vorlagen. Die tatsächlichen Abrechnungskosten von nur 25,5 Mio. Euro belegen einen beträchtlichen „Kostenpuffer.“

## **2.5 Ausgestaltung eines Brücken-Parkhauses**

Das große Parkhaus (P21/P22) mit sechs Ebenen wurde als Brücken-Parkhaus über der A8 errichtet. Der Wettbewerbsentwurf sah drei sogenannte Finger vor, die im Zuge der Realisierung auf zwei Finger reduziert wurden.

Das Parkhaus ist extrem aufwendig gestaltet und mit Baukosten von mehr als 19.000 Euro je Stellplatz wirtschaftlich nicht zu betreiben. Die bauartbedingt hohen Folgekosten in der Unterhaltung und Instandsetzung treffen auch das Land, weil es an der Projektgesellschaft beteiligt ist.

## **2.6 Auslastung der Parkieranlagen**

Die Parkieranlagen sind während des Messebetriebs unzureichend ausgelastet. Dies trifft insbesondere für das Parkhaus über der A8 und die Tiefgarage unter der Messepiazza zu. Die Auslastung der Tiefgarage liegt auch während großer Publikumsmessen unter 10 Prozent.

## **2.7 Auslastung von Messe und Kongress**

Das Flächenangebot für Ausstellungszwecke beträgt 105.000 m<sup>2</sup>. Damit zählt die Landesmesse Stuttgart zu den zehn größten Messen Deutschlands. Im Jahr 2012 wird die Landesmesse Stuttgart mehr als 50 Messen an 107 Messtagen veranstalten. An 258 Tagen finden keine Messen statt. Rüst- und Messtage überlagern sich teilweise, da nur selten alle neun Hallen gleichzeitig für Messen genutzt werden. Diese Auslastung zeigt, dass sich die Belegung des vorhandenen Raumangebots steigern lässt.

Eine Erweiterung der Ausstellungsflächen scheint vor diesem Hintergrund nicht notwendig. Außerdem würden durch eine Erweiterung am Eingang West Pkw-Stellplätze (P25) entfallen, die nach damaliger Auffassung der Landesmesse erforderlich waren.

Das Kongresszentrum (ICS) mit Seminar- und Tagungsräumen bildet eine Einheit mit den Messehallen. Großveranstaltungen wie z. B. Aktionärsversammlungen finden alternativ zum Kongresszentrum jedoch auch in Messehallen statt. Die Auslastung des ICS beträgt nach von der Betreibergesellschaft vorgelegten Belegzahlen zwischen 50 und 60 Prozent.

## **2.8 Aufwendungen ohne Nutzen**

Exemplarisch stellt der Rechnungshof einige Aufwendungen ohne Nutzen aus der stichprobenartigen Prüfung dar:

Für die Messe wurde ein aufwendiges Gebäude-Leit-System mit integriertem Zugangssystem beauftragt. Die getrennte Vergabe der Planungsleistungen für das Gebäude-Leit- und Zugangssystem an einen zusätzlichen Fachplaner mit sechsstelligem Honorar war unwirtschaftlich. Günstiger wäre es gewesen, diese Leistungen an ein ohnehin mit der Elektro-Planung beauftragtes Ingenieurbüro zu vergeben.

Während der Bauzeit wurden die Hallenbezeichnungen geändert und neue Gebäudekürzel eingeführt. Die Planer machten deshalb zusätzliche Kosten von einer viertel Million Euro geltend.

Zur Führung des Besucherstroms wurden 260 mobile Geländerbügel beschafft. Diese sollten zur Besucherabtrennung in dafür vorgesehene Bodenhülsen montiert werden. Tatsächlich werden jedoch leichte, flexiblere Absperrbänder verwendet. Die schweren Stahlbügel lagern im Keller und werden kaum genutzt. Überschlüssig wurden somit 150.000 Euro unnötig ausgegeben.

Im Messepark wurden zwölf Oberlichtkuppeln zur Belichtung der beiden Restaurants eingebaut. Durch den nachträglichen Einbau von abgehängten Decken wurden diese Oberlichtkuppeln funktionslos.

## 2.9 Nicht realisiertes Einsparpotenzial

Die Landesmesse hätte ohne qualitative Abstriche um 46 Mio. Euro günstiger realisiert werden können. Laut Planfeststellungsbeschluss mussten 6.750 Stellplätze nachgewiesen werden, es wurden jedoch 8.170 errichtet.

Eine untere Ebene der Tiefgarage (P23) mit 470 Stellplätzen hätte entfallen können.

Durch Verzicht auf weitere 950 nicht notwendiger Stellplätze im Brücken-Parkhaus über der A8 hätten 16 Mio. Euro eingespart werden können.

Die Flughafenentlastungsstraße dient in erster Linie dem Flughafen und seiner angestrebten Entwicklung zur Airport-City. Eine Synergie mit dem Messeverkehr ist nicht feststellbar. Auf sie hätte aus Sicht der Landesmesse verzichtet werden können.

Die großen Tagungshallen C1 und C2 im ICS hätten insgesamt kleiner dimensioniert werden können. Durch eine Verkleinerung des ICS um 10 Prozent hätten 10 Mio. Euro eingespart werden können.

Der Rechnungshof stellte bei seinen Stichproben fest, dass allein durch Verzicht auf unnötige Ausstattungsmerkmale und vermeidbaren Planungsmehraufwand 2 Mio. Euro hätten eingespart werden können.

Tabelle 2: Nicht realisiertes Einsparpotenzial

Verzicht einer Tiefgaragenebene (P23)	10 Mio. Euro
Verkleinerung Parkhaus (P20/21)	16 Mio. Euro
Flughafenentlastungsstraße	8 Mio. Euro
Kleineres Kongresszentrum (ICS)	10 Mio. Euro
Unnötige Kosten und Planungen	2 Mio. Euro
Summe	46 Mio. Euro

## 2.10 Bauliche Mängel

Der Bodenbelag am Eingang Ost aus großformatigen Betonwerksteinplatten weist insgesamt erhebliche Schäden auf. Viele der Platten sind gebrochen. Das ausführende Unternehmen ist insolvent. Wer der Landesmesse den entstandenen Schaden ersetzt, ist noch nicht geklärt.

Die Beton-Einfassungen der großen Oberlichter im Messepark weisen wegen mangelnder Betonüberdeckung Korrosionsstellen auf. Reparaturen an fehlerhaften Betonbauteilen müssen regelmäßig wiederholt werden. Die Stahltreppen im Außenbereich haben Korrosionsschäden. Die aufgelegten Betonwerksteinstufen sind seit Längerem provisorisch gesichert.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Finanzierung vollständig darstellen**

Bei Großprojekten sollten Finanzierung, Einnahmen und Ausgaben vollständig kalkuliert werden. Das Land sollte nur Mittel in die Finanzierung einbeziehen, deren Zufluss gesichert ist. Risiken bei den Einnahmen und Ausgaben müssen einkalkuliert werden. Bestehen Risiken im Hinblick auf den Zeitpunkt der Verfügbarkeit von Finanzmitteln, sind Aussagen über Art und Kosten für erforderliche Zwischenfinanzierungen nötig.

Bei ähnlichen Projekten sollte das Land sehr genau prüfen, ob es sich in exponierter Stellung auch künftig an einem Unternehmen beteiligt. Intensiv ist zu prüfen, ob eine Beteiligung im Interesse des Landes ist. Im Zweifel sollte sich das Land auf angemessene Zuschüsse beschränken.

Dem Landtag ist für seine Entscheidung, die Gesamtfinanzierung einschließlich der mittelbaren Finanzierungsanteile aus den Beteiligungen darzustellen. Dabei sind auch eventuelle Risiken zu bewerten.

#### **3.2 Qualitätsbezogenen Kostendeckel definieren**

Ein Kostendeckel muss auf konkreten Berechnungen basieren. Pauschale Grobkostenschätzungen einzelner Kostengruppen (z. B. für Betriebsausstattungen) reichen hierzu nicht aus. Dies gilt insbesondere für Kostenblöcke in Höhe mehrerer Millionen Euro.

#### **3.3 Parkierungsanlagen wirtschaftlich bemessen**

Ohne stichhaltige Begründung sollten nicht mehr Parkplätze errichtet werden, als baurechtlich gefordert sind. Auf Tiefgaragen und teure Parkierungsanlagen sollte verzichtet werden. Kostengünstigere Parkdecks sind ausreichend. Eventuelle Forderungen nach neuen Parkplätzen wären anhand der Auslastung nachzuweisen. Die Synergie mit dem öffentlichen Personennahverkehr und den bestehenden Parkhäusern am Flughafen muss künftig realistisch berücksichtigt werden.

#### **3.4 Messeerweiterung nicht plausibel**

Nach Auffassung des Rechnungshofs besteht aktuell kein Anlass, bauliche Erweiterungen der Messe zu erwägen.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft stimmt den Empfehlungen grundsätzlich zu, den Landtag über die Finanzierung vollständig zu informieren. Die Landesregierung habe den Landtag jedoch mit der Aufstellung der

Finanzierungsbeiträge aller Beteiligten und der Information am 31.01.2002 bei den Haushaltsberatungen ausreichend in Kenntnis gesetzt.

Sie habe mitgeteilt, dass mit Haushaltsansätzen und Verpflichtungsermächtigungen 240,1 Mio. Euro für Zins und Tilgung bereitgestellt würden. Der Landtag sei über die Finanzierungsvereinbarung informiert gewesen. Daraus ergebe sich, dass weitere 13,75 Mio. Euro aus einer bereits früher geleisteten Kommanditeinlage und über eingebrachte Grundstücke vom Land zur Verfügung gestellt worden seien.

Die prozentuale Beteiligung des Landes an der Projekt- und an der Betreibergesellschaft sei benannt worden.

Der Beitrag der Wirtschaft sei als lediglich erwartet gekennzeichnet worden.

Aus der Tatsache, dass der Beitrag der Betreibergesellschaft durch Pachtzahlungen erbracht werden sollte, habe darauf geschlossen werden können, dass diese Einnahmen über Jahre nicht für andere Aufwendungen zur Verfügung stehen.

Die Verluste der Projektgesellschaft werden nach Aussage des Ministeriums auch künftig nicht zu Belastungen des Landeshaushalts führen. Sie würden auch nicht die Ausschüttungen der Beteiligungsgesellschaft verringern.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass die Parkieranlagen „bei Vollbelegung des Messegeländes [...] voll ausgelastet“ seien.

Die Betrachtung des Rechnungshofs zur Auslastung der Messehallen sei unzureichend. Das Ministerium verweist auf nicht ausreichend berücksichtigte Auf- und Abbautage.

Die vom Rechnungshof dargestellten baulichen Mängel würden nachverfolgt bzw. seien zwischenzeitlich behoben.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hält die Information des Landtags durch die Landesregierung nicht für ausreichend. Die Auswirkungen sind nicht kalkuliert und rechnerisch dargestellt worden. Die Projektgesellschaft verdient bei der gewählten Finanzierungsart ihre Abschreibungen nicht. Das heißt, dass sie keine Mittel erwirtschaftet, um langfristig Ersatzinvestitionen zu tätigen.

Bei Projekten dieser Größenordnung ist als Entscheidungsgrundlage erforderlich, dass der Landtag eine Darstellung der gesamten Finanzierungsfolgen erhält. Dafür ist die gesamte Kalkulation offen zu legen. In diese sind die langfristigen Auswirkungen von Finanzierungsmodellen einzubeziehen. Beteiligt sich das Land dabei an Gesellschaften, umfasst dies auch die voraussichtliche Entwicklung nach einem Geschäftsplan.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass es in diesem Fall nicht wirtschaftlich ist, mehr als die baurechtlich erforderlichen Pkw-Stellplätze in aufwendigen Bauwerken bereitzustellen.

Die vom Rechnungshof erhobene Auslastung der Parkieranlagen wurde vom Ministerium nicht belastbar widerlegt.