

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Sozialwissenschaftliches Institut

Fachbereich Soziologie

**DAS ZUSTANDEKOMMEN DER
BESCHLÜSSE ZUR ERRICHTUNG
DER KÖLNER MESSEHALLEN-
NORD**

EINE WISSENSCHAFTLICHE DOKUMENTATION DER
PLANUNGSPROZESSE UND BAUUNTERNEHMUNGEN

PROF. DR. PETER GRAEFF

FRÜHERE VERSIONEN DIESES DOKUMENTS WURDEN
ERSTELLT UNTER MITARBEIT VON KEN KNIPPHALS UND
MARTEN SCHMUSCH

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	1
Bisherige Aufarbeitungen.....	1
Vorgehen in dieser Aufarbeitung.....	2
Arbeitsschritte und Quellen.....	3
Mehrwert, Begrenzungen und Einschränkungen	5
2 Zusammenfassende Darstellung der Vorgänge zu den Planungen und dem Bau der Messehallen Nord	7
3 Erklärungsansätze	26
3.1 Klüngel.....	27
Begriff.....	27
Inhalte des Klüngels	27
Negative Seiten des Klüngels.....	28
Ein Prozessmodell des Klüngels.....	30
Klüngelhandlungen	31
Dispositionen der Akteure	32
Gelegenheiten	35
Die positiven und negativen Konsequenzen des Klüngelns	37
Klüngel bei der Planung des Baus der Messehallen.....	42
3.2 Überkreuzungen von (generalisierten) Sanktionen und Belohnungen	43
Die theoretischen Ideen von Smelser (1985).....	43
Anwendung des Ansatzes von Smelser (1985)	45
3.3 Akteure bei den Planungen und dem Bau der Messehallen Nord	48
Anwendung des Ansatzes von Smelser (1985) auf die Planungen und den Bau der Messehallen	48
Überkreuzungen von Belohnungen bzw. Sanktionen	52
4. Kritikpunkte und deren Einordnung.....	53
4.1 Vorwürfe im Umfeld der Planungen.....	54
4.1.1 Vorwürfe an politische Akteure	54

4.1.2 Vorwürfe an wirtschaftliche Akteure	55
4.1.3 Vorwürfe an finanzwirtschaftliche Akteure.....	56
4.1.4 Vorwürfe an städtische Akteure	57
4.2 Vorwürfe beim Bau der Messehallen.....	61
4.2.1 Vorwürfe gegen politische Akteure	61
4.2.2 Vorwürfe gegen wirtschaftliche Akteure	62
4.2.3 Vorwürfe gegen finanzwirtschaftliche Akteure.....	63
4.2.4 Vorwürfe gegen städtische Akteure	65
4.3. Generelle Vorwürfe	66
4.4 Einordnung der Kritikpunkte bzw. Vorwürfe	70
5. Schlussfolgerungen	90
5.1 Vorbedingungen und Muster	91
5.1.1 Das Modell des Messebaus war bereits bewährt	91
5.1.2 Muster bei der Planung und Bau der Lanxess Arena	92
5.1.3 Zusammenfassung: Muster bei Planungen und Bau von Großprojekten	96
5.2 Was erklärt die Vorkommnisse um die Messehallen Nord?.....	97
5.3 Alternative Erklärungen	100
5.3.1 Klüngel als alleiniger Erklärungsgrund	100
5.3.2 Public Private Partnership Projekte.....	100
5.4 Vorbeugende Maßnahmen.....	104
5.4.1 Grenzen der Bekämpfung von Klüngel und Überkreuzungen.....	104
5.4.2. Compliance als Möglichkeit zur Verhinderung der negativen Auswirkungen von Klüngel und Überkreuzungen	105
5.5 Abschließende Überlegungen.....	112
Literatur	115
Gerichtsentscheidungen	121
Protokolle und Sitzungsunterlagen der Gremien der Kölnmesse.....	123

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Betrachtungsweisen und Methoden	5
Abbildung 2: Schematische Darstellung der Rheinhallenverträge.....	20
Abbildung 3: Schematische Darstellung der Nordhallenverträge	21
Abbildung 4: Darstellung der Rechtsbeziehungen der Akteure um den Bau der Nordhallen(QD 25)	24
Abbildung 5: Formen des Klüngels nach Überall (2010:19).....	29
Abbildung 6: Prozessmodell des Klüngels	31
Abbildung 7: Teilhaber der MMC (eigene Darstellung)	95
Abbildung 8: Schematische Darstellung der Verhältnisse um die Coloneum Bauten um 1999 (eigene Darstellung)	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Positive und negative Aspekte des Klüngels:	41
Tabelle 2: Anwendung der Klassifikation von Smelser	49

1 Einleitung

Der Entstehung dieses Abschlussberichtes liegt der Auftrag des Rates der Stadt Köln zugrunde, den Gesamtvorgang nachzuvollziehen und wissenschaftlich zu dokumentieren, mit dem die Beschlüsse zum Bau der Kölner Messehallen-Nord sowie die damit in Zusammenhang stehenden Firmenansiedlungen in den „alten Messehallen“ unter Einbeziehung der jeweiligen sozialen und organisationalen Rahmenbedingungen der beteiligten Akteure (natürliche und juristische Personen) zustande kamen. In dieser Dokumentation werden daher die kommunalwirtschaftlichen und juristischen Hintergründe für die bei diesen Vorgängen getroffenen Entscheidungen untersucht. Dabei wird insbesondere die zeitliche Abfolge des Zustandekommens der Entscheidungen und die Positionen in den Entscheidungsebenen des Rates und der Verwaltung der Stadt Köln sowie der beteiligten Unternehmen Koelnmesse GmbH und der Stadtparkasse Köln betrachtet.

Um ein Gesamtbild zu erstellen, umfasst diese Aufarbeitung des Themenkomplexes sowohl ähnliche Aktivitäten der beteiligten Akteure vor dem Messehallenbau (Vorgeschichte) als auch die Planung und den Bau selbst.

Bisherige Aufarbeitungen

Die oben genannten Zusammenhänge wurden in juristischen Verfahren behandelt (LG Köln 118 Kls 6/14) und waren wiederholt Gegenstand in regionalen und überregionalen Presseberichten (etwa Kohlenberg/Lebert 2012 in der ZEIT; Berger 2017 im Kölner Stadtanzeiger; Klees 2018 im General-Anzeiger-Bonn). Es gab seit dem Bau der Messehallen Nord neben diesen journalistischen Aufarbeitungen und Berichterstattungen auch sozial- und justizwissenschaftliche Literatur, die sich mit diesen Vorkommnissen beschäftigt (z.B. Rügemer 2014). Ein Teil dieser Literatur stützt sich vorwiegend auf Zeitungsberichte (z.B. Scheuch/Scheuch 2013) oder (auch) auf entsprechende Gerichtsakten bzw. Eigenerhebungen (z.B. Überall 2010).

Diese Aufarbeitung folgt weder dem Ziel, die Vorkommnisse zu skandalisieren, noch juristisch relevante Delikte im Nachhinein festzustellen. Vielmehr soll unter Berücksichtigung und Einbeziehung verschiedener Perspektiven ein Gesamtbild erstellt werden, welches auch dazu dient, Erklärungen und Muster in den Vorkommnissen,

deren Auswirkungen bis zum heutigen Tag präsent sind, zu erkennen und diese, wenn möglich, in Zukunft vermeidbar zu machen.

Vorgehen in dieser Aufarbeitung

Die Herausforderung in der Aufarbeitung dieses Themenkomplexes besteht dabei zum einen in der detaillierten Aufschlüsselung der Beziehungen der Akteure zueinander und zum anderen in der Rekonstruktion der von ihnen getroffenen Entscheidungen. Der Teilbereich, welcher die Beziehungen der Akteure zueinander behandelt, ist wiederum aufzuspalten in die formalen, juristischen und wirtschaftlichen Beziehungen sowie dieselben aus sozialwissenschaftlicher Perspektive. Freilich bedingen sich diese unterschiedlichen Ebenen gegenseitig, sodass es teilweise zu akzessorischen Verknüpfungen kommt. Demnach lassen sich die Entwicklungen und die getroffenen Entscheidungen nur nachvollziehen, wenn die damals bestehenden Beziehungen beleuchtet werden. Nur durch das Ergründen der Beziehungen der Akteure, lassen sich sodann die Entscheidungen erklären, die ebenso auf der juristischen und/oder ökonomischen und/oder sozialen Ebene getroffen wurden.

Um diese Teilbereiche greifbar zu machen, ist ein Herangehen aus den jeweiligen Sichtweisen erforderlich. Die in der Jurisprudenz angewandte Technik, sich einem Sachverhalt zu nähern und ihn zu benennen, ist die der Subsumtion. Hierbei ist zunächst zu bestimmen, was mit den einzelnen Tatbestandsmerkmalen eines Gesetzes gemeint ist und dann zu fragen, ob der Sachverhalt von dem Tatbestandsmerkmal erfasst wird. Erst wenn alle Tatbestandsmerkmale erfüllt sind, lässt sich der Sachverhalt positiv benennen. Beispielhaft liegt ein Betrug objektiv nicht vor, solange nicht sämtliche Merkmale des objektiven Tatbestandes des § 263 StGB (Täuschung, Irrtum, Vermögensverfügung und Vermögensschaden) von dem in Frage kommenden Täter erfüllt worden sind. Die juristische Aufarbeitung kann folglich benennen, wie einzelne Sachverhalte gesetzlich zu bewerten sind. Dies ist ein notwendiger Schritt der Untersuchung, denn der Komplex ist ohne normative Anhaltspunkte kaum zu erfassen. Was die juristische Aufarbeitung indes nur indirekt behandelt, ist das *Erklären* der Vorkommnisse. Sozialwissenschaftliche Ansätze verlangen für eine Erklärung theoretische Prämissen und die Berücksichtigung der relevanten Bedingungen, um eine erklärende Schlussfolgerung treffen zu können. Solche Schlussfolgerungen können sich nicht aus bloßen Fakten oder Beobachtungen ergeben, wie z.B. dass gerade das Baugewerbe besonders anfällig für Korruption ist (Bannenber 2012, Antinori 2018:

267) oder dass Korruption in der Baubranche häufiger als in anderen Branchen auftritt (Van Klinken/Aspinal 2010: 141). Hinsichtlich des Ziels, Beobachtungen auch erklärbar zu machen, benötigt man jedoch eine theoretische Grundlage, die in diesem Abschlussbericht auf zwei in der Literatur aufgegriffenen Ansätzen beruht: Einerseits den Studien zum (Kölner) Klüngel und andererseits den Überkreuzungsansatz von Smelser (1985), der das Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher Akteure betrachtet.

Arbeitsschritte und Quellen

Das Gesamtbild des Baus der Kölner Messehallen-Nord soll nun das erste Mal aus sämtlichen genannten Perspektiven betrachtet und dargestellt werden. Die Auseinandersetzungen mit den Geschehnissen wurden in der Presse und in gerichtlichen Verfahren jeweils nur in einzelnen Fragmenten des Themas vollzogen. Zusätzlich weisen diese Herangehensweisen nicht die Perspektivenvielfalt auf, die es zur vollumfänglichen Erfassung der Vorgänge jedoch bedarf.

Der juristische Zugang zum Themenkomplex erfolgte durch Recherchen der Gerichtsverfahren, die im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand durchgeführt wurden. Sie geben wichtige Hinweise, wie die strafrechtliche Relevanz der Vorgänge einzuschätzen ist. Außerdem ließen sich durch das Sichten von Aktenmaterial der Akteure auch Hinweise auf die gesellschaftsrechtlichen Stellungen und Verbindungen entnehmen. Darüber hinaus wurden die administrativen und wirtschaftlich relevanten Bedingungen im Umfeld der Vergabe- und Bauverfahren untersucht.

Die im Rahmen des Kölner Messeskandals durchgeführten Gerichtsverfahren wurden systematisch ausgewertet und als eine Grundlage für die Rekonstruktion der devianten Abläufe verwendet. Dabei wurden besondere rechtliche Konflikte (z.B. die Ergänzung des nationalen Rechts durch EU Recht) berücksichtigt. Zur Durchführung wurde eine Quellenanalyse der Verfahrensakten verwendet.

Für den sozialwissenschaftlichen Zugang wurde das Zusammenspiel der beteiligten Ratsmitglieder, der Verwaltung und der wirtschaftlich handelnden Akteure untersucht, die bei den Entscheidungen zum Bau, der Vergabe und der Vermietung der Kölner Messehallen beteiligt waren. In diesem Zusammenhang wurden insgesamt 12 Interviewanfragen an direkt an den Messeplanungen beteiligte Personen gerichtet. In

diesen Interviews wurden Fragen zu den Verfahrens- und Entscheidungshintergründen gestellt. Insgesamt wurden mit 8 Personen Interviews durchgeführt (und ausgewertet). Eine Wiedergabe der Interviewinhalte ist aus Gründen der Anonymität nicht möglich. Viele Interviewte wiesen explizit darauf hin, dass sie sich nur äußern wollten, wenn die Aussagen nicht auf sie zurückverfolgt werden können. 4 anfragte Personen wollten mit dem Verweis auf das Bankgeheimnis oder aus anderen Gründen nicht an einem Interview teilnehmen.

Die Aufarbeitung schloss darüber hinaus die Auswertung von Berichten, Dokumentationen und Einschätzungen von Journalisten ein sowie die Bewertung ihrer Übereinstimmung mit beobachteten Fakten. Die zitierten Quelldokumente (QD), mit denen Aussagen über Verträge, Aktennotizen oder Briefe belegt werden, wurden zum Schutz der Privatsphäre bestimmter Personen anonymisiert. Sie werden in dieser Dokumentation nicht näher aufgeführt, können aber bei berechtigtem Interesse aus Gründen der Belegbarkeit von Aussagen von den Autoren angefordert werden.

Abweichend von der bisherigen Literatur (z.B. Überall 2010, Scheuch/Scheuch 2013) werden Zeitungsberichte, die unmittelbar während oder kurz nach den Vorkommnissen verfasst wurden, nicht als Informationsquelle verwendet. Es tauchte bei den Recherchen zu dieser Dokumentation wiederholt die Meinung auf, dass die Kölner Medien in dieser Zeit eine einseitige oder verzerrte Berichterstattung vorgenommen haben könnten. Abweichend von den früheren Berichterstattungen ist aber für heutige Nachrichtenmeldungen davon auszugehen, dass mögliche Beeinflussungen von Medienvertretern in geringerem Umfang gegeben sind, wofür auch das Medieninteresse beim Beginn dieses Projektes spricht. Daher wird im Folgenden auf aktuelle bzw. relativ junge Pressemitteilungen zurückgegriffen, soweit sie die Thematik betreffen.

Eine Übersicht über die unterschiedlichen Betrachtungsperspektiven und die dazu verwendeten Methoden findet sich in der Abbildung 1.

Betrachtungs- perspektiven	Methoden	Insbesondere behandelt in
Ablauf der Planungs- und Bauvorhaben und deren Nachwirkungen.	Akten- und Dokumentensichtung, Interviews, Auswertungen von Medien; Literatursichtung.	Kapitel 2 Kapitel 4 Kapitel 5
Vorgelagerte und parallele Aktivitäten (der Akteure) und politische Entwicklungen.	Interviews, Literatursichtung, Auswertung von Medien.	Kapitel 2 Kapitel 5
Juristische Aufarbeitungen.	Gerichtsakten, Auswertung von Medien.	Kapitel 2 Kapitel 4

Abbildung 1: Betrachtungsweisen und Methoden

Mehrwert, Begrenzungen und Einschränkungen

Im Unterschied zu typischen wissenschaftlichen Arbeiten, lag der Schwerpunkt dieser Untersuchung nicht allein in der Auswertung von bisherigen Studien oder Veröffentlichungen zu diesem Thema. Vielmehr wurden die Sachverhalte Stück für Stück anhand von etlichen verschiedenartigen Quellen (Interviews, Akten, Zeitungsartikel, wissenschaftliche Literatur) ermittelt. Problematisch wurde es immer dann, wenn nicht öffentlich Dokumentiertes zur weiteren Aufarbeitung erforderlich war und die Verantwortlichen die Einsicht darin verweigerten. Dies betraf sowohl den Zugang zu einigen Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft (zu laufenden Verfahren) als auch die Auskunftsbereitschaft einiger Personen, die ehemals entscheidende Positionen besetzten und kein Interesse daran hatten, an der Aufarbeitung mitzuwirken. Auch die Überwindung dieser Art von Hindernissen gehörte zur Arbeit an dieser Dokumentation.

Die Dokumentation dient nicht dazu, schuldhaftes Verhalten von Personen oder Organisationen bzw. Behörden festzustellen. Die Bewertung von Verhalten als schuldhaft im Sinne des (Straf-)Rechts ist eine Sache der Justiz. Es steht auch nicht die

Frage im Vordergrund, ob die Vorkommnisse um die Planungen und den Bau der Messehallen „richtig“ oder „falsch“ im Sinne einer ethischen, ökonomischen oder politischen Hinsicht waren. Viele dieser Unregelmäßigkeiten und Vorkommnisse lassen sich nicht juristisch ahnden und wurden es auch nicht. Sie verletzen aber geltende Wertvorstellungen von Fairness oder allgemeine Einschätzungen über das Ausfüllen bestimmter (Berufs-)Positionen. Dennoch muss in einer neutralen Betrachtung, die sich auf die Erklärung der Sachverhalte richtet, eine Bewertung in moralischen Aspekten unterbleiben.

Die Erstellung der Dokumentation begann im Dezember 2017 mit einer ergebnisoffenen Näherung an die Thematik, die darauf abzielte, mit einem "neutralen" Blick die Mechanismen und Bedingungen sowie mögliche Schemata in den Prozessabläufen zu analysieren. Ziel war dabei nicht die reine Beschreibung der Vorgänge, sondern deren Zuordnung zu den Bedingungen und Interessen der Beteiligten. Nur wenn solche Prozessschemata und Bedingungen gefunden werden, ist es möglich, die Fragen danach zu beantworten, wie diese Vorkommnisse im Hinblick auf die jetzige Situation der Stadt Köln und ihrer bisherigen Entwicklung einzuordnen sind und wie wahrscheinlich es ist, dass sich derartige Vorkommnisse in gleicher oder ähnlicher Weise wiederholen.

Da diese Darstellung auf sehr viele Quellen und Texte zurückgreift, die vor der Einführung genderneutraler Formulierungen angefertigt wurden, verwenden wir aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit und Einheitlichkeit im Folgenden nur die männliche Form, die aber stets Personen männlichen, weiblichen und diversen Geschlechts gleichermaßen meinen soll. In der Literatur und in Berichten oder Dokumenten werden zudem unterschiedliche Schreibweisen für die Koelnmesse verwendet. Das Unternehmen selbst schreibt sich mit „oe“. Häufig anzutreffen sind aber auch „Kölnmesse“ oder „KölnMesse“. Um die Ausdrucksweise in Dokumenten oder Berichten nicht zu verfälschen, verwenden wir in diesem Dokument die unterschiedlichen Schreibweisen nebeneinander.

2 Zusammenfassende Darstellung der Vorgänge zu den Planungen und dem Bau der Messehallen Nord

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Handlungsstränge, die zu den Planungen und dem Bau der Messehallen Nord und zu den „Nachwirkungen“ geführt haben, zusammenfassend dargestellt.

Wann erste bedeutsame Entwicklungen eingesetzt haben, ist eine Frage, auf die unterschiedliche Antworten gegeben werden können. Je weiter dabei in die Vergangenheit vor den Planungen zurückgegangen wird, desto komplexer werden die Verbindungen zwischen den beteiligten Akteuren. Zentral für die Erklärung der Vorkommnisse um die Planungen und den Bau ist die politische Idee, Köln zu einer Medienstadt auszubauen. Diese Idee wurde sowohl von politischen wie wirtschaftlichen Akteuren bereits seit Mitte der 1980er Jahre immer wieder aufgegriffen. So kamen beispielsweise Vertreter der Stadt, der Wirtschaft und der wirtschaftlichen Lobbyverbände zu einer „Kölner Technologierunde“ zusammen, aus der sich später Vorhaben zur Förderung der Wirtschaft in der Region (etwa zum MediaPark) entwickelten (Lucas 1993: 30).

Um eine umfassende Darstellung in dieser Dokumentation zu erreichen, setzt die Erörterung bei den langfristigen Planungen für den Ausbau zur Medienstadt an. Ein wichtiges Ereignis dafür war der Umzug des Privatsenders RTL nach Köln.

1988: Köln als Medienstandort

RTL verlegte 1988 seinen Senderstandort (auch aus Gründen der Vergabe von Sendelizenzen) nach Köln Junkersdorf. Zur Produktion von Sendungen wurden auf dem Gelände der Brüder Bernd und Helmut Breuer in Hürth aus Industriehallen Studios geschaffen (Drenk 2002: 60). Die Breuer Brüder, RTL und die Stadtsparkasse Köln gründeten als Betreibergesellschaft die Magic Media Company (MMC). In Köln Ossendorf wurde 1999 das Coloneum mit weiteren Studios auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Butzweilerhof in Betrieb genommen. Die dortigen Studios wurden von dem Bauunternehmer Josef Esch gebaut und von dem Esch-Oppenheim-Fonds finanziert.

1999: Die Magic Media Company Studios

Die Planungen und der Bau der Magic Media Company (MMC) Studios kann als ein Teil der Vorgeschichte zum Bau der Messehallen Nord gesehen werden, da die dortigen Hauptakteure in den gleichen Rollen und Funktionen auftraten, die sie später auch bei den Vorkommnissen um die KoelnMesse bekleideten.

Ende der 1990er Jahre gab es bereits Planungen von Seiten der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens, welche die Ansiedlung einer groß angelegten Medienlandschaft in Köln zum Inhalt hatten (vgl. Mossig 2006: 111 ff.). Zentraler Bestandteil dieser Planung war das sogenannte Coloneum, welches Köln mit über 20 Filmstudios auf einer 25 ha großen Gesamtfläche als Medienhauptstadt repräsentieren sollte (vgl. Drenk 2002: 57f.). Bei den Planungen und dem Bau wurde die geschäftliche Verbindung der MMC Studios zur Stadtsparkasse durch den damaligen Oberstadtdirektor Kölns sowie durch den damaligen Wirtschaftsminister Nordrhein-Westfalens vorangetrieben. Die Stadtsparkasse Köln sollte das Projekt als wirtschaftsfördernde Maßnahme begleiten und umsetzen, während sämtliche zu errichtende Gebäude von der Oppenheim-Esch-Gruppe getragen- und vom Oppenheim-Esch-Fonds finanziert und langfristig vermietet werden sollten. Die in Folge dessen an dem Coloneum-Projekt maßgeblich beteiligten Gesellschaften wurden von der Oppenheim-Esch-Holding GbR gehalten. Diese wiederum war alleinige Gesellschafterin der Josef Esch Fonds-Projekt GmbH (JEFP), welche für die Konzeption und Durchführung der Fondsprojekte (so auch des Coloneums) zuständig war. Die zur Umsetzung eingesetzten Fonds wiesen hohe weiche Kosten auf (Berater- und Planerhonorare, Projektentwicklungskosten etc.), wodurch steuerliche Vorteile möglich waren. Die Stadtsparkasse Köln übernahm das Risiko für die Vermarktung und die Anmietung der Gebäude zunächst über ihre Tochterfirma SK Kapitalbeteiligungsgesellschaft Köln (SKB). Mit den damit einhergehenden Geschäften verursachte die Stadtsparkasse Köln Ende der 1990er bis Anfang der 2000er Jahre einen Verlust in Millionenhöhe (vgl. Berger 2014).

Die TV-Produktionsgesellschaft MMC sollte Mieterin des Coloneums werden, wobei ihre Gesellschafter Mietestandspflichten relativ zu ihren Anteilen an der Produktionsgesellschaft übernehmen sollten. Zu den Gesellschaftern der MMC zählte neben den TV-Sendern ProSieben, RTL und den Kölner Unternehmer-Brüdern Bernd und Helmut Breuer auch die Stadtsparkasse Köln. Letztere übernahm Anteile in Höhe von 25,1 Prozent und verpflichtete sich anteilig zu dem Mietestand zugunsten der JEFP über einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Pflicht der Mietzahlung durch die Stadtsparkasse Köln bestand für den Fall, dass die MMC nicht in der Lage war, die

Mietzinsen am Markt zu erwirtschaften, und gaben dem JEFP und den jeweiligen Gesellschaftern der MMC Investitionssicherheit.

In der Folge der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung zum Jahrtausendwechsel erhöhte die MMC das Stammkapital (was zu einer finanziellen Belastung der SKB führte) und änderte ihre Bauplanung zugunsten von Büroflächen anstelle von Studiobebauung. Die Bauplanungsänderung führte zu neuen Bürgschaftsverpflichtungen für zu fordernde Mietzinsen durch die SKB, die von der Stadtsparkasse Köln stillschweigend sowie von der Gesellschafterversammlung der SKB aktiv genehmigt wurden. In dieser wirtschaftlich schwierigen Situation gab nur die SKB eine solche Bürgschaftserklärung ab, die anderen Gesellschafter der MMC verzichteten auf derartige Erklärungen. Zwar fielen für die SKB Verluste aus den Bürgschaften erst im Jahr 2007 an, wo sie dann als im Konzernabschluss der Finanzgruppe Sparkasse KölnBonn für das Jahr 2007 als "besonderer Einfluss auf das Geschäftsjahr 2007" beschrieben werden und die hierdurch erfolgreich durchgeführte Rettung der MMC vor der Insolvenz betont wird (QD 11: 10). Allerdings führten Verhandlungen der Stadtsparkasse bereits im Jahr 2000 dazu, dass die SKB mit weiteren Bürgschaften belastet wurde.

RTL kündigte im Mai 2000 an, dass sie als Gesellschafter der MMC ausscheiden und durch die Sparkasse von der Mieteinstandspflicht freigestellt werden wollten. Unter der Verhandlungsführung der Stadtsparkasse einigten sich die SKB und RTL, dass RTL ab dem 01.11.2000 von der Mieteinstandspflicht freigestellt wurde. Im späteren Verlauf übernahm die SKB durch den Notarvertrag vom 21. Dezember 2007 auch die Anteile RTLs an der MMC.

Nach der Übernahme der Pflichten RTLs durch die SKB wollten die Unternehmer Brüder Bernd und Helmut Breuer ihren Mieteinstandspflichten aus ihren Gesellschafteranteil von 24,7 Prozent ebenfalls nicht mehr nachkommen (Schminke 2018) und planten einen Ausstieg aus dem Gesellschafterkreis der MMC (Klees 2018). Um die drohende Insolvenz der MMC zu verhindern, planten die Stadtsparkasse Köln und die Oppenheim-Esch-Gruppe, die Anteile der Gebrüder Breuer in eine Zweckgesellschaft, die Lana AS Unternehmensplanungs und -organisations GmbH, (nachfolgend Lana) auszulagern. Die Lana stand gesellschaftlich nicht mit der Sparkasse in Verbindung. Im März 2002 wurde sich auf Anweisung der Stadtsparkasse Köln darauf verständigt, dass die SKB (oder ein Dritter) die Anteile der Gebrüder Breuer an der MMC zum Nominalwert übernahm. Die SKB verpflichtete sich, dass der Anteilserwerber die Brüder von der Mieteinstandspflicht in Form einer Schuldübernahme freistellt. Im gleichen Monat erwarb die Lana sämtliche Anteile der Gebrüder Breuer an der MMC. Im September

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSEND E DARSTELLUNG

2002 beschlossen das JEF P, die Lana und die Projecta GmbH Projektentwicklungsgesellschaft (nachfolgend Projecta), eine Gesellschaftsgründung zur Abwicklung von Mietverschaffungs garantiert e Verträgen und Projektentwicklungsverträgen mit der Oppenheim-Esch-Gruppe, unter anderem, dass sämtliche Verpflichtungen der Lana vom März diesen Jahres auf die Projecta übertragen wurden. Die SKB erklärte dabei auf Anweisung der Entscheidung der Stadtparkasse eine Einstandspflicht für die eingegangenen Verpflichtungen der Projecta. Die Stadtparkasse Köln konnte die Anteile von Bernd und Helmut Breuer aus sparkassenrechtlichen Gründen nicht übernehmen. Die gewählte gesellschaftsrechtliche Konstruktion wurde von diesen sparkassenrechtlichen Vorschriften nicht berührt. Plangemäß zahlte das JEF P die Provisionen für von der Stadtparkasse erbrachte Leistungen an die Zweckgesellschaften Lana und Projecta und band diese in die Verträge zur neuen Verteilung der Mieteinstandspflichten ein. Weitere Lasten in den Bilanzen der Finanzgruppe Stadtparkasse Köln im Zusammenhang mit der MMC kamen damit nicht auf.

Die Stadtparkasse Köln beteiligte sich außerdem an der Entwicklung der Randbebauung des Coloneums und sprach dazu im Jahr 2000 eine Erstvermietungs garantiert e gegenüber dem JEF P aus. Eine Erstvermietungs garantiert e ist eine verbindliche Zusage an den Garantieempfänger mit dem Inhalt, dass die Mietflächen bei Übergabe zu bestimmten Konditionen vermietet sein werden (vgl. Jacob/Stuhr 2006). Die Erstvermietungs garantiert e sah in diesem Falle eine Verpflichtung der SKB vor, gegen Provisionszahlungen den zukünftigen Abschluss von Mietverträgen für die im Umfeld des Coloneums zu errichtenden Bürogebäude zu den Konditionen des JEF P zu garantieren.

Der zwischen Vertretern der Stadtparkasse Köln und dem JEF P ausgehandelte Erstvermietungs garantiert evertrag sah vor, dass die SKB und nicht die Stadtparkasse Köln Vertragspartner sein sollte. Bevor der Vorstand der Stadtparkasse Köln dem Erstvermietungs garantiert evertrag zustimmte, veranlasste der Vorstandsvorsitzende der Stadtparkasse Köln im Juli 2000 die Unterzeichnung des entsprechenden Vertrags durch die Prokuristin der SKB. In der Folgezeit gelang es der SKB nicht, Mieter zu den Konditionen des Erstvermietungs garantiert evertrags zu vermitteln, sodass zur Verhinderung des Garantiefalls ab dem 30. September 2004 ein Großteil der Bürogebäude des Fonds durch die Stadtparkasse Köln selbst angemietet wurde. Dabei konnte die Untervermietung nicht kostendeckend realisiert werden.

Obwohl es in den von der SKB angemieteten Gebäuden zu längerfristigen Leerständen kam, beschloss der Vorstand der Stadtsparkasse Köln, weitere Flächen von noch zu erbauenden Bürogebäuden durch die Oppenheim-Esch-Gruppe in den Erstvermietungsgarantievertrag einzubeziehen.

Die Anmietung der umfangreichen Flächen selbst sollte dabei durch die Sparkassen-Service-Gesellschaft mbH (im Folgenden SSG, zu 60 Prozent von der Stadtsparkasse Köln über ihre Tochtergesellschaft SKB gehalten) erfolgen. So wurden im ersten Halbjahr 2002 Mietverträge über eine Laufzeit von 20 Jahren zwischen dem Fonds und der SGG ausgehandelt (vgl. Schminke 2018). Der Vorstand der Stadtsparkasse entschied im September 2002, die Oppenheim-Esch-Gruppe mit dem Bau der entsprechenden Gebäude zu beauftragen.

2003 traf RTL die Entscheidung, sich nicht am Butzweilerhof in Köln-Ossendorf niederzulassen (s. nächste Abschnitte), so dass die Stadtsparkasse schließlich auch diese Grundstücksflächen anmietete.

Zum gleichen Zeitpunkt kam es zu Planungen zwischen dem JFEP und der Stadtsparkasse, die sich nun auf den Bau der neuen Messehallen richteten (s. nächste Abschnitte).

2001-2002: Der Masterplan 2010

Anfang der 2000er Jahre entwickelte die Koelnmesse GmbH in ihren entsprechenden Gremien (AR: Aufsichtsrat, FA: Finanzausschuss des Aufsichtsrates) eine Planung für die kommenden Jahre. Der sogenannte „Masterplan 2010“ sollte die Messe weiterhin zukunftsfähig halten und das Messegelände um weitere Hallen erweitern. Ziel dieses Masterplans war ein zukunftsfähiges Konzept für ein nachhaltiges Gelände-Wachstum (Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Finanzausschuss der Koelnmesse GmbH vom 07.09.2001).

In einem ersten Schritt sollten hierzu ein Messeboulevard für den Südeingang gestaltet werden, die Aufenthaltsqualität der Rhein- und Osthallen aufgewertet, zwei neue Messehallen inklusive Boulevard gebaut und ein Logistik-Konzept entwickelt werden. Das Eigeninvestitionsvolumen für diesen ersten Teil belief sich laut Zahlen der Koelnmesse auf ca. 250 Mio. €. Weitere 390 Mio. € sollten durch Dritte übernommen werden (vgl. Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Finanzausschuss der Koelnmesse GmbH vom 17.04.2002). Weiterhin plante man diese ersten Maßnahmen

bis Ende 2006 abzuschließen. Der zweite Teil des Masterplans war zu diesem Zeitpunkt bezüglich der Kosten und des zeitlichen Rahmens noch wesentlich weniger spezifiziert, sollte aber den Bau von zwei weiteren Hallen inklusive Messeboulevard, ein Nord-Hochhaus in der Endausbaustufe durch Drittinvestoren und einen weiteren Messeboulevard beinhalten, insofern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dies zulassen sollten.

Gegen Ende des Jahres 2002 wurde in der Sitzung des Aufsichtsrates der Koelnmesse GmbH bekanntgegeben, dass die Vorbereitungen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität in den Osthallen abgeschlossen sind. Die geplanten Baumaßnahmen konnten im Jahr 2003 beginnen und die Vorbereitungen für die Maßnahmen im Norden des Geländes getroffen werden.

Während der AR-Sitzung wurde von Vertretern der Koelnmesse die Erwartung geäußert, dass mittelfristig (2004-2007) mit finanziellen Einbußen durch Einbeziehung des Masterplans und dem damit verbundenen Bau aus eigener Hand zu rechnen ist. Ebenfalls wurden weitere negative Faktoren zur mittelfristigen Finanzplanung erwägt. Unter anderem wurde ein möglicher Konjunkturerinbruch aufgrund der Krisensituation und den kriegerischen Auseinandersetzungen im Irak und Kostensteigerungen im Marketingbereich in Erwägung gezogen. Im Zusammenhang mit diesen möglichen Vorkommnissen betonte das Management der KoelnMesse die Notwendigkeit der Umsetzung des Masterplans 2010. Dieser würde es ermöglichen, eine Veranstaltung aus Frankfurt zu übernehmen. Die Koelnmesse müsse daher die Beschaffenheit ihrer Hallen weiter verbessern, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

(Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Finanzausschuss der Koelnmesse GmbH vom 13.12.2002)

August 2003: Die RTL Standortentscheidung und die Dringlichkeitsentscheidung im Rat

Trotz der Probleme um die MMC Studios wuchs der Sender RTL stetig. Bald wurde der Standort des alten Senderhauptsitzes zu klein und RTL musste sich nach einem neuen umsehen. Die nahegelegene Stadt Hürth hatte dem Sender ein attraktives Angebot unterbreitet. Hätte RTL dieses Angebot angenommen, hätte das für die Stadt Köln verschiedene Folgen gehabt. Einerseits drohte damit eines der großen Aushängeschilder des Medienstandortes Köln abzuwandern. Andererseits wäre damit

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSENDER DARSTELLUNG

auch ein Großteil der Gewerbesteuern, die RTL an die Stadt Köln zahlte, verloren gegangen.

Zeitgleich wurde im Juli 2003 in einer Sitzung des Finanzausschusses der Koelnmesse berichtet, dass es aufgrund von Turnuswechseln einiger Messen zu Engpässen im Cashflow kommen könnte, was dazu führen würde, dass der Masterplan 2010 nicht eigenständig realisierbar wäre. Es wurden deshalb weitere Finanzierungsmöglichkeiten besprochen und diskutiert. Zu diesem Zeitpunkt wurde das erste Mal die Verwendung von Aktiva angesprochen. Angedacht wurden dafür die Rheinhallen 1-3 & 5 und der Tanzbrunnen (inkl. der Hallen 6-8).

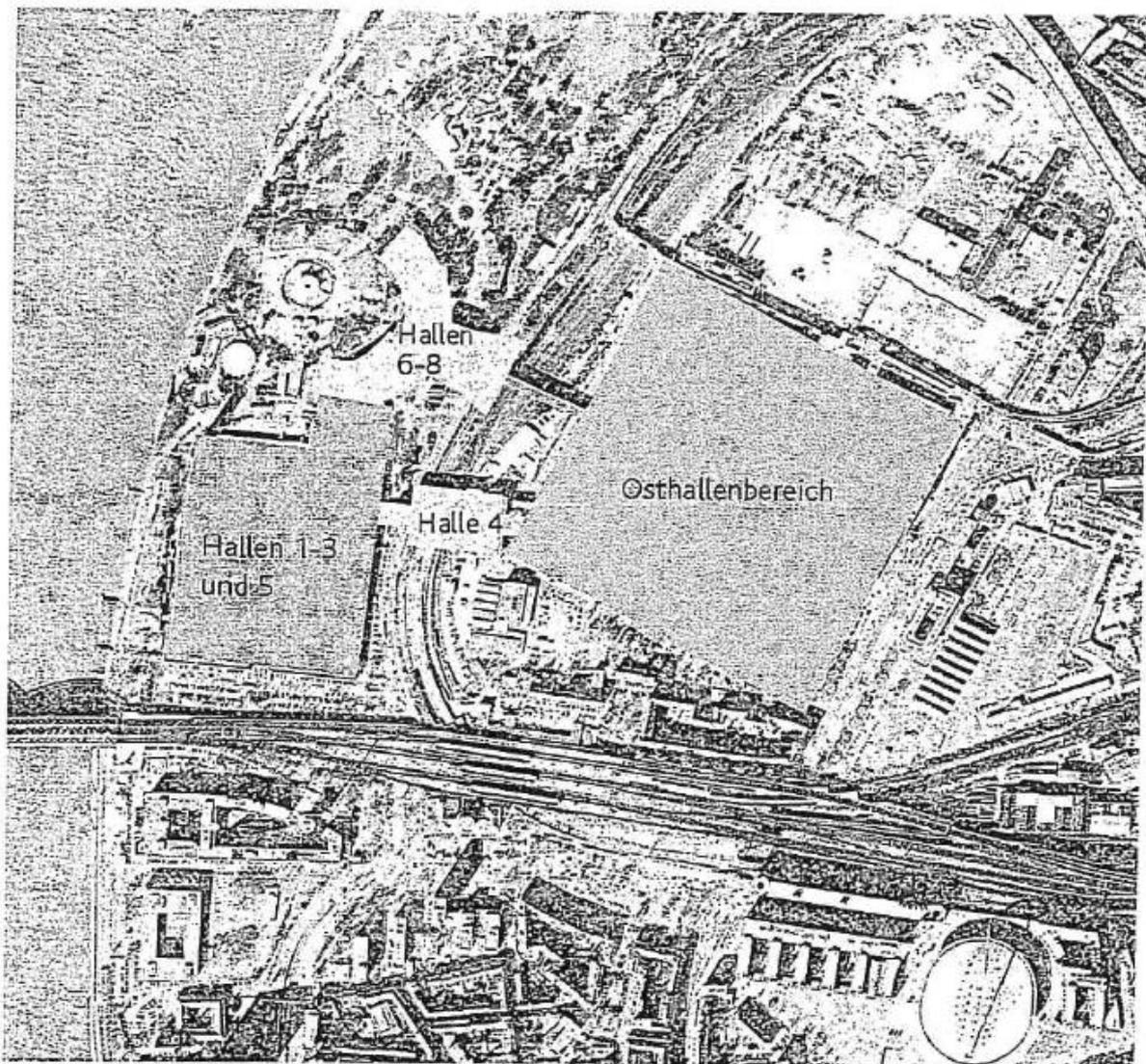


Abbildung 2: Geländeplan der Koelnmesse

Die Halle 4 sowie die Hallen um den Tanzbrunnen (Hall en 6-8) waren nur eingeschränkt vermarktungsfähig, weswegen sie in der Grafik hell abgehoben sind (Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Finanzausschuss der Koelnmesse GmbH vom 09.07.2003).

Zwei Tage vor der Dringlichkeitsentscheidung im Rat der Stadt Köln über die Aufhebung des Erbbaurechts der KoelnMesse für das Gelände der Rheinhallen teilte die Stadtparkasse dem Stadtkämmerer Informationen über den Erwerb der Rheinhallen mit. Die Stadtparkasse verpflichtete sich, die Hälfte der Bruttogeschossfläche in den Rheinhallen an die RTL-Senderfamilie zu vermieten. Für die andere Hälfte sollte ein Nutzer oder Erwerber gesucht werden, wobei ein Mehrerlös zur Hälfte an die Stadt Köln weitergegeben werden sollte (QD 32).

In einer Dringlichkeitsentscheidung ermächtigte der Rat der Stadt Köln am 25.07.2003 die Verwaltung zur Durchführung folgender Grundstücksgeschäfte (unter Vermittlung der Stadtparkasse):

1. Aufhebung des Erbbaurechts der Koelnmesse für das Gelände der Rheinhallen.
2. Verkauf dieses Grundstückes an die Stadtparkasse zum Zwecke der Ansiedlung der RTL-Senderfamilie.

Der Begründung für diese Dringlichkeitsentscheidung war das Vorhaben RTLs, Köln aufgrund von Expandierungsplänen zu verlassen und an einen neuen Standort zu wechseln. Dies hätte für den Medienstandort Köln einen schwerwiegenden Imageschaden und „insbesondere auch Einnahmeverluste“ zur Folge (QD 8).

Nach einer Abstimmung unter den RTL Mitarbeitern verkündete RTL Chef Zeiler am 01.08.2003, dass der Senderhauptsitz in Köln bleibt und in die Rheinhallen verlegt wird. Das Angebot aus Hürth wurde somit abgelehnt.

Aus Sicht der Stadt Köln war die erwartete Krise damit fürs Erste abwendet. Diese Entscheidung brachte die Koelnmesse zeitgleich in Zugzwang. Die Renovierung für den RTL Einzug sollte im Januar 2006 beginnen. Bis dahin musste die Koelnmesse die Hallen aufgegeben haben. Für die Koelnmesse wäre eine Aufgabe der Rheinhallen ohne Kompensation der Ausstellungsfläche finanziell nicht tragbar gewesen. Die Koelnmesse entschied am 17.10.2003 daher, den Bau der Messehallen Nord aus dem Masterplan 2010 zu beschleunigen und die benötigten Messehallen bis zur Abgabe der Rheinhallen 2006 fertigzustellen (QD 34, Protokolle der Sitzung des Aufsichtsrates und des Finanzausschusses des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 17.10.2003).

Für den Bau der neuen Messehallen wurden im September 2003 Gespräche zwischen Vertretern der Stadt Köln, der Koelnmesse und der Stadtsparkasse geführt. Dabei wurden verschiedene Finanzierungsmodelle von Seiten der Stadtsparkasse und der Koelnmesse präsentiert und besprochen. Während sich einige Vertreter der Stadt und der Sparkasse kritisch gegenüber den Vorstellungen der Koelnmesse äußerten, favorisierten sie gleichzeitig ein sogenanntes „Investorenmodell“, bei dem ein externer Bauherr für den Bau der neuen Messehallen engagiert werden sollte (QD 5).

Anfang Oktober 2003 informierte die Stadtsparkasse Vertreter des Josef-Esch-Fond-Projekts über die Planungen zum Bau der neuen Messehallen und unterbreitete dann im Namen und Auftrag einer Tochterfirma des Bankhauses Sal. Oppenheim der Koelnmesse ein Angebot zum Kauf des Messegeländes (Euroforum-Süd, Bebauungsplanungsstand 24.07.2003). Ebenfalls sollte selbige Tochtergesellschaft einen 30-jährigen Mietvertrag mit der Koelnmesse in Höhe von 20. Mio. € p.a. schließen, bei der die Stadt Köln als Hauptgesellschafter für die Absicherung der Mietverpflichtungen bürgte (QD 28). Darüber hinaus erklärte sich die Stadtsparkasse dazu bereit, eine Möglichkeit zum Rückkauf nach Beendigung des Mietvertrages verbindlich zu garantieren (QD 10).

Die Sitzungen des AR und des FA der KoelnMesse waren im Oktober 2003 durch Interessenkonflikte der Mandatsträger geprägt (bezüglich der Interessen der Koelnmesse und der Mehrheitsgesellschaftlerin Stadt Köln). Es wurden erste Kostenschätzungen und verschiedene Finanzierungsmodelle und -angebote für den Bau der neuen Nordhallen diskutiert. Für die Angebotseinholung und neutrale Auswertung schlug die Geschäftsführung der KoelnMesse die Hinzuziehung eines neutralen Dritten vor, was von AR und FA gebilligt wurde. Es wurde in der AR-Sitzung explizit betont, dass der Planungsauftrag, der sich nun auf die vier neuen Nordhallen bezog, keine Entscheidung für das auszuwählende Finanzierungsmodell darstellen würde. (Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Finanzausschuss der Koelnmesse GmbH vom 17.10.2003)

Oktober 2003: Der neue Masterplan 2006

Nur wenige Tage später, am 30.10.2003, vergab die Koelnmesse einen Auftrag an das Wirtschaftsprüfungsunternehmen Ernst & Young (E&Y). E&Y sollte in einer Marktabfrage für die Messe verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten einholen, sowie auswerten. Die Vertreter der Stadtsparkasse, die Zeitdruck bei der Auswahl des

Bauunternehmens sahen, waren durch die Ausrichtung des Auftrages überrascht (QD 26). Die Marktabfrage/-analyse belief sich auf einen Zeitraum von etwa drei Wochen, da die nächste Gremiensitzung der Koelnmesse für den 21.11.2003 geplant war. Kurz vor dieser Sitzung der Koelnmesse trafen sich Vertreter der Stadtparkasse, der Verwaltung und der Politik der Stadt Köln mit der Geschäftsführung der Kölnmesse im historischen Rathaus, wo beschlossen wurde, dass das von der Stadtparkasse angebotene Investorenmodell des Bankhauses Oppenheim als das insgesamt günstigste Angebot den Zuschlag für den Neubau der Messehallen erhalten sollte und die Koelnmesse einen Untermietvertrag für die noch zu errichtenden neuen Messehallen mit der Stadt Köln eingehen sollte (QD 1).

In der Sitzung des FA vom 21.11.2003 entschied sich die Koelnmesse für die Finanzierung durch ein Investorenmodell des Esch-Oppenheim-Fonds (vgl. Sonder-Sitzung des Finanzausschusses des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 21.11.2003, QD 41). Dabei wurden beihilferechtliche Problematiken diskutiert, aber insbesondere von Seiten der Vertreter der Stadt Köln in ihrer Bedeutung als gering eingeschätzt. Teil der Entscheidung der Koelnmesse war auch die geplante Abgabe der Rheinhallen, dessen Erbbaurecht für 100 Mio. € an die Stadt Köln zurück übertragen wurde. Das Gelände für die neuen Nordhallen wurde für 70 Mio. € an den Investor verkauft. Zwischen der Messe und der Stadt Köln sollte ein Vertrag geschlossen werden, der die Koelnmesse im Falle einer Zahlungsunfähigkeit von dem Mietzins befreite.

Am 21.11.2003 wurde auch die Vereinbarung zwischen der Stadtparkasse und dem JEFP geschlossen, dass die Stadtparkasse u.a. dafür einsteht, dass das JEFP das (für die neuen Nordhallen vorgesehene) Grundstück in Köln-Deutz zu einem Preis von 70 Millionen Euro bis zum 15.12.2003 erwerben kann und dass der Verkäufer die Kosten der Herrichtung des Kaufgrundstücks (insbesondere die Beseitigung schädlicher Bodenbestandteile) bis 31.07.2004 übernimmt. Außerdem verpflichtete sich die Stadtparkasse, einen bonitätsstarken Mieter für die Messehallen 15 bis 18 zu finden oder diese selbst zu mieten (QD 9 und QD 37). In den folgenden Wochen kam es zwischen der Stadt Köln, der Stadtparkasse, der Koelnmesse und dem JEFP zu einer Diskussion um die Altlastensanierung auf den verkauften Grundstücken sowie um die Reduzierung der Baukosten.

Die Befreiung vom Mietzins im Falle einer Zahlungsunfähigkeit der Koelnmesse wurde am 08.12.2003 von der Stadt durch einen Letter of Intent bestätigt (QD 14). In diesem Letter of Intent verpflichtete sich die Stadt Köln mit allen Mitteln zur beschleunigten Umsetzung des Masterplans. Das Erbbaurecht für den Rheinhallen Bereich (Hallen 1-3,

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSEND E DARSTELLUNG

5 sowie 6-8) sollte für einen Preis von 100 Mio. € zurück an die Stadt gehen. Dies sei die Voraussetzung für die Ansiedlung von RTL in den Hallen 1-3 & 5. Damit der bisherige Betrieb der Koelnmesse nicht gefährdet wurde, sollte der Masterplan 2010 in seinen wesentlichen Bestandteilen bis zum 31.12.2005 umgesetzt werden. Dies betraf vor allen den Neubau der vier Nordhallen. Zur rechtlichen Konstruktion dieses Geschäfts hieß es im Letter of Intent (QD 14). „Die Stadt Köln hat ein Finanzierungsmodell gewählt, dass die fristgerechte Durchführung der Maßnahmen gewährleistet. Die Stadt Köln wird die neuen Messehallen vom Investor anmieten (Hauptmietvertrag). Zwischen Koelnmesse und Stadt wird dann ein Untermietvertrag geschlossen.“

Für die Koelnmesse war es von besonders großer Bedeutung, dass es nach Ablauf der geplanten Mietzeit von 30 Jahren eine Rückkaufsoption für die neuen Hallen gab. Die Koelnmesse wandte sich dies bezüglich an den Vorstandsvorsitzenden der Sparkasse Köln, welcher daraufhin in einem Schreiben vom 17.12.2003 zusicherte, dass der Messe ein dinglich gesichertes Rückkaufsrecht für die Nordhallen eingeräumt wurde, welches sicherstellen sollte, dass die Messe nach Ablauf des Mietvertrages das Nordhallen Areal samt Aufbauten für den Verkaufspreis von 70 Mio. € zurückerwerben könnte (vgl. QD 22, QD 31).

Einen Tag später, am 18.12.2003, stimmte der Rat der Stadt Köln dem Bauvorhaben mit folgenden Eckpunkten zu:

Bauvolumen	235,0 Mio. €
Vertragsbeginn	voraussichtlich 01.09.2005
Vertragsdauer	30 Jahre
Übergabe der neuen Hallen	voraussichtlich 01.09.2005
Beginn der Mietzahlungen	15 Monate nach Übergabe
jährliche Miethöhe	20,7 Mio. €
Indexierung	Indexierungsbasis, -beginn: 36 Monate nach Übergang der Bauwerke, steigt der Lebenserhaltungskostenindex um 10% gegenüber der Basis werden 50% der Erhöhung weitergegeben
Rückkauf nach Ende des Vertrages für Grundstück und Gebäude	70,0 Mio. €, (= entspricht dem Grundstückswert)

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSENDER DARSTELLUNG

Der Mietvertrag sollte dem Untermietvertrag 1:1 entsprechen. Die Altlastensanierung wurde in der Beschlussvorlage folgendermaßen erwähnt: „Die Altlastensanierung soll dagegen für die zur Bebauung heranzuziehenden Flächen und Nebenflächen vom Investor auf dessen Kosten durchgeführt werden.“ (QD 4).

Der Kaufvertrag zwischen Koelnmesse und Esch-Fonds für das Grundstück der Nordhallen wurde noch am selben Tag unterzeichnet und notariell beglaubigt. Eine Übernahme der Altlasten sollte laut dieses Vertrages allerdings vom Verkäufer getragen werden, nicht aber vom Käufer (=Investor) (QD 4 und QD 12).

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG



Abbildung 2: Messegeländer der Koelnmesse heute nach dem Umzug von RTL und dem Bau der Nordhallen (Ziffer 6-9)¹

¹ (Quelle: https://www.koelnkongress.de/fileadmin/user_upload/images/locations/congresscentrum/cc-ost-galerie/25_KoelnKongress_Congress-Centrum-Koelnmesse_Gela%CC%88nde%CC%88bersicht-12x6.jpg)

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSENDER DARSTELLUNG

Daraus ergaben sich für die Rheinhallen und die Nordhallen folgende Vertragskonstruktionen, die hier der Übersichtlichkeit wegen schematisch dargestellt werden. Bei den Rheinhallenverträgen trat die Laurenz KG, ein Tochterunternehmen der Stadtparkasse, als Vertragsnehmer auf, übernahm aber auch die zuvor von der Stadtparkasse eingeräumten Mietgarantien gegenüber dem JEFP (QD 42).

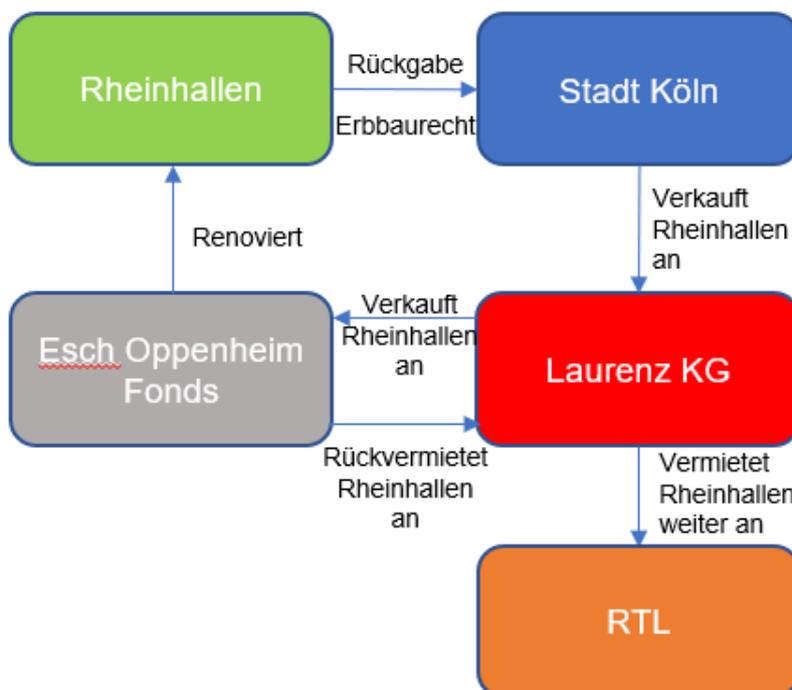


Abbildung 2: Schematische Darstellung der Rheinhallenverträge

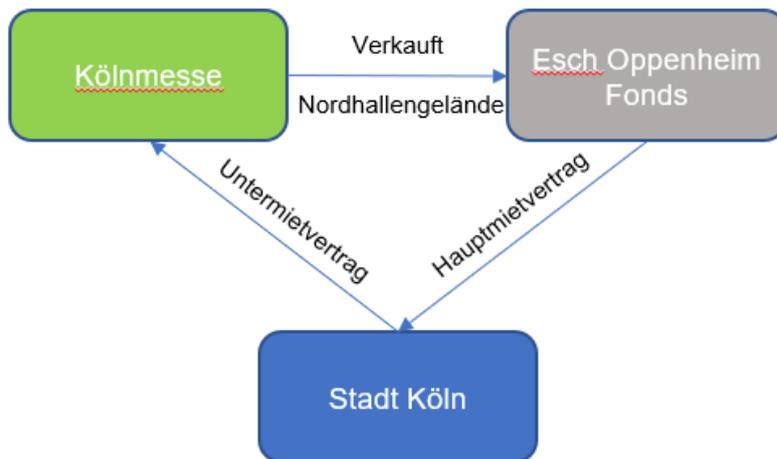


Abbildung 3: Schematische Darstellung der Nordhallenverträge

März 2004: Unstimmigkeiten über die Bauleistungen

Anfang März meldete sich die Geschäftsführung der Koelnmesse beim OB der Stadt Köln und berichtete, dass es in den letzten Wochen immer wieder Gespräche zwischen dem JEFP, der Stadt und der Sparkasse gegeben habe. Inhalt dieser Gespräche waren die von dem JEFP zu erbringenden Bauleistungen, über die bis zum jetzigen Zeitpunkt noch Uneinigkeit herrschte. Grund für diese Diskrepanzen, waren die verschiedenen Planungsgrundlagen der Messe sowie des Fonds.

Der Fonds legte das Ernst & Young Exposé als Grundlage der zu erbringenden Leistungen an, da dies die damalige Planungsgrundlage zum Zeitpunkt der Ratsentscheidung war. Die Koelnmesse richtete sich nach einer aktualisierten Planung der Projektmanagement Firma ECE. Die Unterschiede sind im Folgenden schematisch dargestellt:

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG

Position Kölnmesse	Position Fondsgesellschaft/Stadtparkasse Köln
Mietvertrag auf Basis ECE-Vorplanung (Leistungsphase 2), insbesondere <ul style="list-style-type: none"> • 116.000 qm Brutto-Grundfläche (BGF) incl. Zusatzflächen (Verbindungsbauwerke und Technikzentrale) • Boulevard geschlossen und klimatisiert • lichte Höhe Halle 11 von 15 m 	Mietvertrag auf Basis Ernst& Young-Expose, insbesondere <ul style="list-style-type: none"> • 96.000 qm Brutto-Grundfläche (BGF) zuzüglich Zusatzflächen (Verbindungsbauwerke + Technikzentrale) • Boulevard offen und unklimatisiert • lichte Höhe Halle 11 von 11 m
GWGs (Vollausstattung) i. H. v. 10 Mio.€ in Investitionssumme von 255 Mio.€ enthalten	GWGs nicht enthalten
Erstattung der ECE-Planungskosten i. H. v. 5,2 Mio.€	Erstattung ECE-Planungskosten noch offen
Ausgleich für verringerte Grundstückskosten i. H. v. rund 1,8 Mio.€	Ausgleich noch offen

Ebenfalls strittig blieb weiterhin die Rückkaufsoption der Nordhallen für die KoelnMesse. Trotz der Zusicherung der Stadtparkasse vom 17.12.2003 war der Investor nicht bereit, dieses Recht einzuräumen (QD 22).

Die Stadtparkasse sicherte der KoelnMesse Gelder für die Altlastensanierung und für die Übernahme der Planungskosten (für die ECE) zu. Zusätzlich bestätigte sie, dass der Hallenrückkauf nach Ablauf der Mietfrist für 70 Mio. € sichergestellt wird (QD 33).

August 2004: Abschluss der Verträge

Baubeginn der Nordhallen war der 01.08.2004. Am 06.08.2004 wurde der Hauptmietvertrag für das Nordareal zwischen der Stadt und dem JEPF geschlossen (QD 17 und QD 38) sowie die Rheinhallen von der Stadt Köln an die Sparkasse verkauft. Knapp eine Woche später, am 11.08.2004, wurde ein dem Hauptmietvertrag

gleichlautender Untermietvertrag für das Nordareal zwischen der Stadt Köln und der Koelnmesse geschlossen (QD 36).

September 2004: Grundsteinlegung und Baubeginn

Nachdem die Unstimmigkeiten zwischen Fonds und Messe weitgehend beigelegt und die Verträge unterzeichnet waren, konnte die Planungsphase als abgeschlossen angesehen und die Grundsteinlegung gefeiert werden. Ab diesem Zeitpunkt verlief der Bau zunächst ohne größere Zwischenfälle und auch gemäß dem vorgesehenen Zeitplan (vgl. unter anderem Protokoll der Sitzung des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 15.03.2005).

Juli 2005: Ausstrahlung des Milliarden Monopoly

Erste Turbulenzen kamen im Sommer 2005 auf, als die Journalisten Georg Wellmann und Ingolf Gritschneider in einer Sendung des WDR aus der Reihe „Die Story“ ihr „Milliarden Monopoly“ ausstrahlten und dabei eine Reihe von Unstimmigkeiten bezüglich des Messebaus aufzeigten. Neben zahlreichen Vorwürfen wie überteuerten Mieten, versteckten Kosten und dem Übergehen bestimmter Kontrollinstanzen wie zum Beispiel dem Rat der Stadt, warfen die Autoren dem Esch-Oppenheim-Fonds vor, sich auf Kosten der Stadt – und damit des Steuerzahlers – zu bereichern.

Die Sendung wurde (auch in Verbindung mit anderen Berichterstattungen) nicht nur in der Stadt Köln, sondern auch auf Landesebene wahrgenommen. Dies führte zu der Einleitung eines Prüfverfahrens. Der Immobilienexperte Prof. Klaus Feinen stieß zudem eine Untersuchung bei der Europäischen Kommission wegen eines Vergaberechtsverstößes an.

Februar 2006: Der Prüfbericht

Zwischen dem Sommer 2005 und Februar 2006 wurden von Seiten des Landes Nordrhein-Westfalen viele Nachforschungen und Aktensichtungen bezüglich des Messebaus getätigt.

In einem Prüfbericht des Regierungspräsidenten werden die Vorkommnisse der Vergabe und des Baus der Messehallen Nord aus kommunalrechtlicher Sicht rekonstruiert (QD 25).

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG

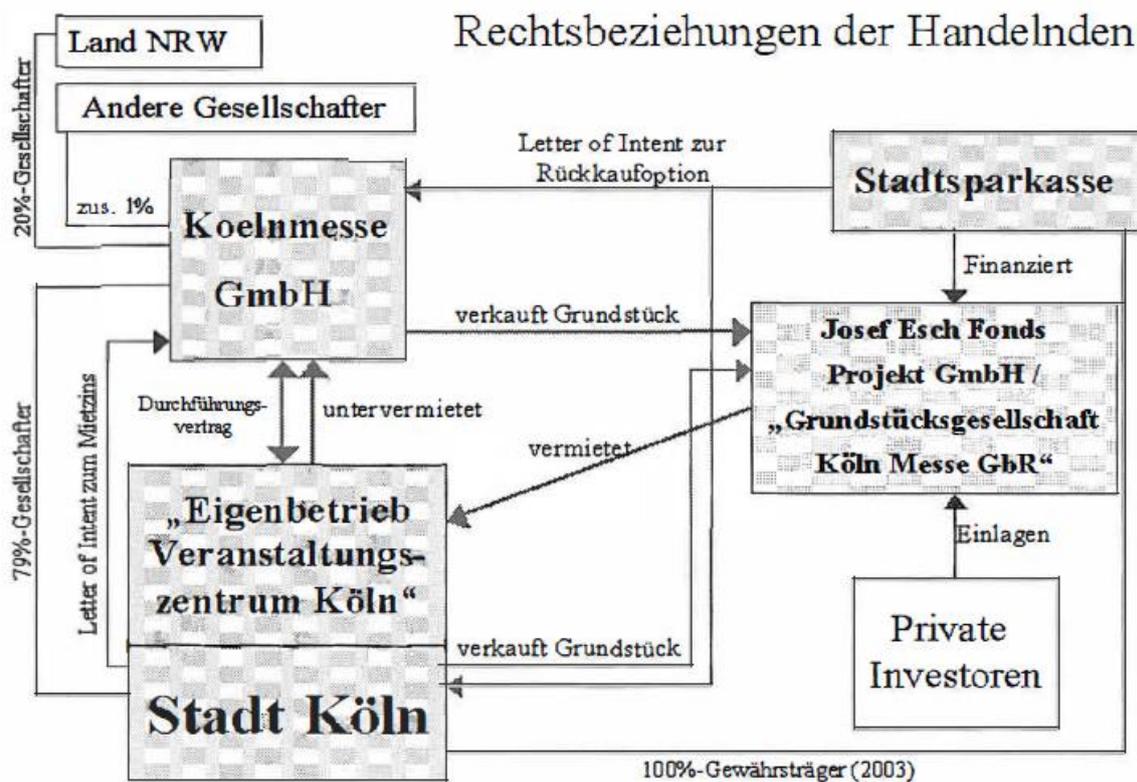


Abbildung 4: Darstellung der Rechtsbeziehungen der Akteure um den Bau der Nordhallen(QD 25)

Der OB der Stadt Köln beantwortete in einem umfangreichen Schreiben die kritischen Fragen des Regierungspräsidenten. Zwei der zentralen Fragen waren: Hätte der Bau der Messehallen Nord einer europaweiten Ausschreibung bedurft und wurden ansonsten andere Kommunalrechte verletzt?

Am Ende der Prüfung wurden diese Fragen verneint.

Oktober 2009: Urteil des EUGH

In der Zeit seit 2006 fanden verschiedene juristische Verfahren gegen Beteiligte am Messebau statt.

Das wichtigste Verfahren war in diesem Zusammenhang das des europäischen Gerichtshofes (EuGH), welcher im Oktober 2009 das Messeprojekt als

KAPITEL 2 ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG

ausschreibungspflichtig einstuft. In diesem Verfahren, das auf Hinweis des Kölner Immobilienexperten Prof. Dr. Feinen zustanden kam, vertrat die EU-Kommission die Auffassung, die Stadt Köln hätte das Messeprojekt ausschreiben müssen, und reichte beim EuGH Klage wegen Verstoß gegen das europäische Vergaberecht ein. Nach dem Urteil des EuGH einigten sich die Stadt (und auch die KoelnMesse) sowie der Fonds bezüglich ihrer Verträge neu. Diese Einigung fand Ende 2018 statt und die Mieten für die Messehallen Nord wurden entsprechend angepasst.

Der dargestellte Abriss über den Verlauf der Planung und den Bau der Messe vermittelt zunächst eine Orientierung über die wichtigsten Eckpunkte. Die Hauptvorwürfe gegen Beteiligte an der Planung und dem Bau der Messehallen Nord werden in Kapitel 4 detaillierter aufgegriffen und diskutiert.

3 Erklärungsansätze

Im Folgenden erläutern wir einige Erklärungsansätze aus der sozialwissenschaftlichen Forschung, unter denen die Ereignisse, Akteure und Handlungen im Zusammenhang mit dem Bau um die Messehallen Nord betrachtet werden können.

Es gibt bereits einige wissenschaftliche Versuche, die Ereignisse um den Bau der Messehallen aufzuarbeiten. Dazu gehören vor allem die Literatur, die sich mit dem „Kölner Klüngel“ beschäftigt (z.B. Überall 2010, Scheuch/Scheuch 2013). Sie zielt darauf ab, die besondere Form der Einstellungen, des Umgangs und der Absprachen, die unter dem Begriff „Klüngel“ subsumiert werden, als Einflussfaktor für solche und ähnliche Vorkommnisse zu betrachten. Wir greifen diesen Zugang als ersten auf, weil sich mit seiner Hilfe auch lokale Besonderheiten (wie die den Kölner nachgesagte Kontaktfreudigkeit und die Mentalität, über kleine deviante Handlungen hinwegzusehen) oder spezielle historische Prägungen (wie eine den Kölner nachgesagte reservierte Haltung gegenüber der „Obrigkeit“) erläutert werden können, die auch für nachfolgende Erklärungsansätze nutzbar gemacht werden können.

Im Anschluss erläutern wir den Ansatz von Smelser (1985), der die Betrachtungsweise des Klüngels um die gesellschaftlichen Funktionen und Zielsetzungen der Akteure ergänzt. Danach führen wir die beiden Ansätze in einer Gesamtbetrachtung zusammen.

3.1 Klüngel

Begriff

Der Begriff „Klüngel“, der im Mittelhochdeutschen für „kleines Knäuel“ stand und heute laut Duden für eine Personengruppe verwendet wird, die sich gegenseitig Vorteile verschafft, ist bereits seit langem von Historikern als eine Form der meist illegalen Absprachen untersucht worden (z.B. Schnurmann 1991). Die „Verknäuelung“ von Akteuren und deren Interessen zu einem undurchschaubaren Ganzen wird im Allgemeinen eher mit negativer Konnotation verwendet. Das ist allerdings in Köln anders. Zwar kann Klüngel auch dazu führen, dass illegale Absprachen getroffen werden und kriminelle Machenschaften entstehen. Aber als eine universelle Form der Gegenseitigkeit (Reziprozität) stellt es auch eine positive Sozialkapitalform da, weil sich aus ihm heraus positive Hilfeleistungen und Unterstützungen entwickeln können, die langfristig ohne deviante Verhaltensweisen auskommen.

Im Folgenden gehen wir auf die Literatur ein, die sich mit dem Kölner Klüngel insbesondere im Zusammenhang mit illegalen Verhaltensweisen beschäftigt hat, und entwickeln ein Prozessmodell des Klüngels, das die Inhalte der Literatur zusammenführt. Im Zentrum dieses Prozessmodells steht die Klüngelhandlung, die von Gelegenheiten des sozialen Austausches abhängt. Prädispositionen wie eine brückenbildende Mentalität (der Kölner) moderieren den Einfluss der Gelegenheit. Die Klüngelhandlung selbst ist ambivalent und kann negative (wie illegale Absprachen) oder positive Konsequenzen (wie Freundschaften oder Nachbarschaftshilfe) nach sich ziehen.

Inhalte des Klüngels

Klüngel ist (in Anlehnung an Überall 2010) ein unkomplizierter Kommunikations- oder Tauschvorgang, den man in Köln oft beobachten kann (soziales Phänomen) und der eine spezifische Sozialbeziehung zwischen den Akteuren kennzeichnet. Der Begriff spiegelt sich sprichwörtlich in vielen Redewendungen wieder, die Gegenseitigkeit ausdrücken wie z.B. „Man kennt sich, man hilft sich“ oder „eine Hand wäscht die andere“. Klüngel ist auch verbunden mit einer offenen Form der einladenden Kontaktaufnahme („Drink doch eine mit“) oder einer besonderen Form der Netzwerkbildung („networking“). Frank Überall (2010: 10), der seine Dissertationsschrift über den Kölner Klüngel angefertigt hat und in diesem Zusammenhang auch die zahlreichen Skandale in Köln aufarbeitet, betont diesen Aspekt der sozialen Netzwerkeinflüsse ebenfalls: „Klüngel,

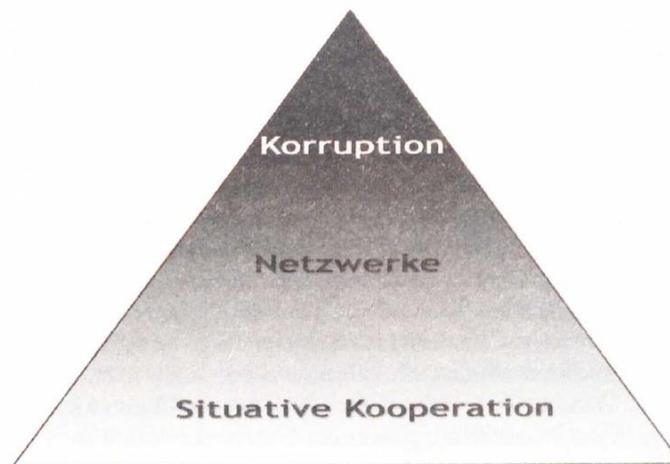
das steht als Synonym für eine Verquickung von Beziehungen und Einflussnahmen, die in der öffentlichen Berichterstattung meist mit einem negativen Vorzeichen versehen werden.“ Er analysiert die wesentlichen Elemente beim Ablauf eines Klüngelkontaktes (Überall 2010, 231, 232) in folgender Weise: „Klüngel beginnt mit einem ersten Tauschgeschäft - bzw. einer Offerte, die völlig zwanglos zu einem solchen einlädt. Es geht im ersten Schritt gerade nicht darum, tatsächliche Abhängigkeiten zu generieren, das würde auch der historischen Handelstradition der Kölner widersprechen. [...] Insofern ist der „positive“ Klüngel mit einer jederzeitigen Option zum Ausstieg versehen. Vertrauen wird dabei quasi als Währung genutzt. Reputation in der politischen „Klüngelkultur“ leitet sich im überwiegenden Maße von der Person und ihrer Attitüde und nicht von irgendeinem Amt ab, das sie innehat – der Kölner demonstriert sogar seine mangelnde Bereitschaft, formale Positionen anzuerkennen, durch den Karneval, der letztlich auf eine Veralberung des preußischen Militärs zurückgeht.“²

Anders als oftmals angenommen oder in bestimmter Literatur dargestellt ist Klüngel nicht zwangsläufig mit *reziproker* Kommunikation/Hilfeangeboten verbunden und muss daher nicht in illegale Absprachen münden. Vielmehr besitzt er unter dieser Prämisse einen eher pro-sozialen Charakter. Das umso mehr, als dass die Kommunikation/Handlungen auf Konsens aufgerichtet sind. Das wird auch aus der nicht-wissenschaftlichen Literatur bestätigt, die sich zum Teil humoristisch, zum Teil ernstgemeint damit beschäftigt, wie man „erfolgreich klüngeln“ kann (z.B. Hausladen & Laufenberg 2001).

Negative Seiten des Klüngels

Trotz dieser potentiell positiven Aspekte kann Klüngel auch in illegale Geschäfte bzw. Korruption übergehen. Überall (2010, 19) verdeutlicht diesen Umstand an einem Modell.

² Die erste Kontaktaufnahme mit Klüngelhandlungen leitet sich in vielen Fällen aus der Offenheit (der Kölner) gegenüber anderen her. In dieser „Annäherungskommunikation“ bleibt offen, ob später noch ein Austausch erfolgt. Es kann sich auch um eine Einmal-Begegnung handeln, also um einen (langfristig) nicht-reziproken Vorgang.



Formen des Klüngels

Abbildung 5: Formen des Klüngels nach Überall (2010:19)

Aus den situativen, meist positiven Formen des Klüngelaustausches, der prinzipiell offen und auf den Einbezug von Fremden bei Angeboten der Unterstützung bzw. der Hilfeleistung ausgerichtet ist, können sich Netzwerke entwickeln, die ihren offenen Charakter immer weiter verlieren zu schließlich zu geschlossenen Gruppen von Korruptionsakteuren werden.

Es sind gerade diese geschlossenen Netzwerke, die im Raum außerhalb von Köln den Begriffsinhalt des Klüngels ausmachen und die von Scheuch/Scheuch (2000: 23) in Bezug auf Politikergruppen bzw. das Parteiensystem verwendet werden: „Wir verstehen unter Klüngel ein System von gegenseitigen Gefälligkeiten und Abhängigkeiten, das nach zwei Grundsätzen aufgebaut wird. Grundsatz Nr. 1: Wenn du als Politiker etwas Kritikwürdiges vorhast, nimm Leute vom Gegner mit ins Boot. Grundsatz Nr. 2: Verlange nicht für deine Leistung die fällige Belohnung hier und heute; bezahlt wird für Gefälligkeiten zeitversetzt. Dann ist der Nachweis schwierig, für eine Gefälligkeit eine Gegenleistung verlangt zu haben“. Die Motivationen der Akteure in einem solchen Berufsumfeld erklären, warum Klüngelhandlungen für Berufspolitiker so bedeutsam sind (Scheuch/Scheuch 2013: 118; vgl. auch von Alemann 2003: 183): „Für deren Erfolg ist dreierlei bestimmend: Zunächst und vor allem die Unterstützung in einer Seilschaft, um die Wiedernominierung als Kandidat zu erreichen. Ein Verfehlen der Kandidatur ist meist gleichbedeutend mit Existenzvernichtung. An zweiter Stelle ist das über die

Medien vermittelte Ansehen wichtig. An dritter Stelle ist ein Kapital von Gefälligkeiten wichtig, vor allem erwiesen den politischen Gegnern und einflussreichen Bürgern.“

In ähnlicher Weise wie Scheuch/Scheuch (2013) hat bereits Max Weber (1992: 59) den Begriff Klüngel gebraucht, wobei er aber auch die „menschliche“ Seite dieser sozialen Austauschhandlungen hervorhebt: „[...] die Leitung der Parteien durch plebiszitäre Führer bedingt die »Entseelung« der Gefolgschaft, ihre geistige Proletarisierung, könnte man sagen um für den Führer als Apparat brauchbar zu sein, muß sie blind gehorchen, Maschine im amerikanischen Sinne sein, nicht gestört durch Honoratioreneitelkeit und Präntensionen eigener Ansichten. Lincolns Wahl war nur durch diesen Charakter der Parteiorganisation möglich, und bei Gladstone trat, wie erwähnt, das gleiche im Caucus ein. Es ist das eben der Preis, womit man die Leitung durch Führer zahlt. Aber es gibt nur die Wahl: Führerdemokratie mit »Maschine« oder führerlose Demokratie, das heißt: die Herrschaft der »Berufspolitiker« ohne Beruf, ohne die inneren, charismatischen Qualitäten, die eben zum Führer machen. Und das bedeutet dann das, was die jeweilige Parteifronde gewöhnlich als Herrschaft des »Klüngels« bezeichnet. Vorläufig haben wir nur dies letztere in Deutschland.“

Ein Prozessmodell des Klüngels

Abweichend von Überall (2010) gehen wir davon aus, dass Klüngeln keine „Geisteshaltung“ ist, sondern Handlungen darstellt, die potentiell positive wie negative soziale Konsequenzen haben können. Klüngeln setzt bestimmte Dispositionen auf Seiten der Akteure voraus. Er kann nur aber dann auftreten, wenn auch Gelegenheiten bestehen zu klüngeln. Diese Aussage ist nicht trivial, denn es gibt eine unterschiedliche Verteilung von Gelegenheiten zu klüngeln in der Gesellschaft. Das folgende Modell zeigt die Elemente des Prozessmodells.

Ein Prozessmodell des Kölner Klüngels

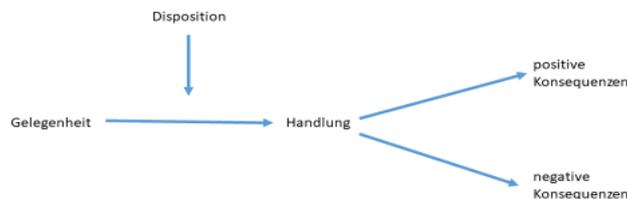


Abbildung 6: Prozessmodell des Klüngels

Klüngelhandlungen

Klüngeln umfasst alle kommunikativen und handlungsbezogene Austauschformen mit Gefälligkeitscharakter, die auf Konsens ausgerichtet sind und für die Beteiligten einen prosozialen Umgang darstellen. Klüngel stellt damit eine Form von Sozialkapital dar (Graeff 2009, 2011), also Unterstützungsleistungen, die auf sozialen Beziehungen zwischen Akteuren beruhen, die aber wegen ihrer Universalität, mit der sie in Köln erwartbar sind, keine direkte Gegenleistung erfordern.

Klüngel als eine Form, soziale Beziehungen als Ressource zu verwenden, gibt es nicht nur in Köln (bzw. im Rheinland), wenngleich der Begriff nur dort verwendet wird. Ähnliche soziale Austauschphänomene, die aber meist nur mit negativen Schlagzeilen in der Presse berichtet werden, gibt es beispielsweise in Bayern (z.B. wenn es um informelle Aushandlungsprozesse zwischen bayrischen Fußballclubs und ihren Sponsoren geht, wie die FAZ vom 18.09.2001 berichtet) oder in Österreich (z.B. bei Absprachen zu den Salzburger Festspielen, über die die Welt am Sonntag 18.09.2001 schreibt).

Das Wesen des Klüngels beinhaltet ebenso wie beim Sozialkapital positive Leistungen zwischen den Personen, die den Klüngel nutzen. In Abgrenzung zu üblichen Sozialkapitalleistungen ist der Kölner Klüngel getragen von einer großzügigen, wohlwollenden Haltung gegenüber den Austauschpartnern, die – wie später noch weiter ausgeführt werden wird – auf Kompromiss und Konsens ausgerichtet. Überall (2010: 17) definiert den Klüngel sogar an dieser offenen Haltung: „Zunächst also zur Definition: Klüngel ist eine Geisteshaltung, die eine prinzipielle Bereitschaft zum

unkomplizierten Umgang mit Kommunikation, Verhandlung und Tausch beinhaltet. Im Bereich der (Kommunal-)Politik gilt er zusätzlich als Synonym einerseits für geheime Absprachen, aber auch für die prinzipielle Bereitschaft zur Kooperation. Klüngel ist nicht gleich Korruption, es gibt aber die latente Gefahr des „Abrutschens“ von Klüngel-Beziehungen in korruptive Verhaltensweisen.“

Überall (2010) deutet in dieser Definition auch die Ambivalenz des Klüngels an, der sich daraus ergibt, dass eine (anfangs) soziale positive, offene Haltung auch in illegale Handlungen übergehen kann.

Erstkontakte beim Klüngeln sind allerdings nicht auf deviante (bzw. illegale) Handlungen ausgerichtet, auch wenn Kölnern unterstellt wird, dass sie eine mangelnde Bereitschaft besitzen, formale Positionen anzuerkennen und daher gerne gegen bestehende Regeln/Verhältnisse vorgehen. Allerdings kann Klüngeln dazu dienen, den Austauschpartner auch in der Hinsicht besser kennen zu lernen, ob sie oder er bereit ist, private Regelungen vor geltende universalistische Regeln oder Gesetze zu stellen. Klüngelhandlungen sind in ihrer Offenheit und Unverbindlichkeit auch auf eine milde Form der Kollusion ausgerichtet, die aber anfangs nie den Zwang zum Mitmachen beinhaltet. Die Austauschhandlungen bleiben anfangs immer rein positiv und sind nicht zum Schaden anderer. Daher ist der Klüngel in Köln auch – entgegen seiner Darstellung in der überregionalen Presse – durchaus auch positiv konnotiert und hinterlässt bei den Klüngelnden wegen des Austausches positiver Leistungen auch das Gefühl, als „Gutmensch“ gehandelt zu haben (Überall 2010: 231).

Dispositionen der Akteure

In unserem Prozessmodell gehen wir davon, dass Klüngelhandlungen von Akteuren durchgeführt werden. Die Akteure besitzen (durch Sozialisation in der Region) erworbene Vorerfahrungen, Eigenschaften oder Neigungen, die dazu führen, dass diese Klüngelhandlungen häufiger auftreten (Dispositionen).

Zu den am häufigsten in der Literatur genannten Dispositionen für den Kölner Klüngel gehören folgende Aspekte (vgl. Hausladen & Laufenberg 2001, Kasper 2003, Überall 2010):

- Kontaktfreudigkeit/Bereitschaft zum Kontakt mit anderen

KAPITEL 3 ERKLÄRUNGSANSÄTZE

- Neugierde/Interesse an anderen
- Humor
- Eine offene „(Geistes-)Haltung“ zum unkomplizierten sozialen Austausch.
- Vertrauensvorschluss bei Erstkontakten
- Menschlicher Faktor/„Gleichmachen“ anderer, Fokus auf den Menschen selbst statt Stand/Beruf/Klasse

Das brückenbildende Element, das Klüngel im alltäglichen Umgang mit fremden und bekannten Personen ausmacht, setzt eine „lockere“ Haltung für den Erstkontakt mit anderen voraus. Hausladen & Laufenberg (2001) oder Kasper (2003: 4) bringen die Kontaktfreudigkeit mit einem Interesse an anderen Kommunikationspartnern in Verbindung. Diese Kontaktfreudigkeit schließt auch spontane Einladungen zum gemeinsamen Mittrinken ein, wie es in dem Lied „Drink doch eine mit“ der Kölner Band Bläck Föös, das diese Haltung treffend beschreibt und das jedem Kölner geläufig ist, besungen wird.

Die Kontaktfreudigkeit als Disposition ist meist mit einem Vertrauensvorschluss verbunden (vgl. Überall 2010: 17), der eine Grundlage für längerfristige Beziehungen schafft, falls er sich als gerechtfertigt herausstellt. Bei alltäglichen sozialen Austauschhandlungen richten sich solche Vertrauenseinschätzungen üblicherweise zunächst lediglich auf Nebensächlichkeiten. Eine Vertrauensbestätigung bei diesen Kleinigkeiten kann aber bereits auf das Feststellen einer „gemeinsamen Gesinnung“ hinwirken. So stellt man fest, dass der andere ebenso kontaktfreudig und offen ist, wie man selbst, oder man bemerkt, dass der andere vertrauensvolle Informationen in gleicher Weise zurückgibt. Solche Austauschverfahren vermitteln auch Einschätzungen über die Zuverlässigkeit des anderen. Da die Klüngelkommunikation auf Kompromiss ausgerichtet ist, werden dabei auch (geringfügig) abweichende Standpunkte des anderen akzeptiert. Auf diese Weise wird die Grundlage für den weiteren, beiderseits nützlichen Austausch in der Zukunft gelegt, der dann potentiell auch in deviante Absprachen oder Handlungen münden kann (wie Überall 2010: 17 mit seiner „Korruptionspyramide“ nahelegt).

Die Offenheit, die Kölnern im Umgang und insbesondere beim ersten Kontakt mit Fremden nachgesagt wird, führen einige Autoren auf die ökonomische Sozialisation der Kölner als Kaufleute zurück (z.B. Schnurmann 1991). Klüngel kann in Verbindung mit ökonomischen Motiven in jedem Fall als eine Art rationaler Gewinnerzielungsabsicht durch Kontaktaufnahme verstanden werden – eine Bereitschaft, „fünf gerade sein zu

lassen“, wenn es eben dem eigenen Nutzen zuträglich ist, kann dann auch letztlich in „situativer Korruption“ münden (Überall 2017: 20). Allerdings muss das weder zwangsläufig im Klüngelprozess auftreten, noch ändert diese historische Sozialisationsstese wenig an dem Effekt, den die Offenheit für die Netzwerkbildung und den ersten Kontakt im Umgang mit anderen hat.

Es gibt zumindest Hinweise dafür, dass Klüngel nicht im Sinne generell positiver Kooperationshandlungen gegenüber anderen mit einer Art „brückenbildender“ Funktion auftritt. In der sozialwissenschaftlichen Literatur werden unter dem Begriff des „brückenbildenden Sozialkapitals“ solche Kooperations- oder Hilfeleistungen zusammengefasst, die sich auf andere Personen richten, mit denen man bisher wenig oder gar nicht in Kontakt gekommen ist (vgl. Putnam 2000). Zwar ist der Klüngel auch durch eine Offenheit gegenüber fremden Menschen geprägt, was eine zentrale Eigenschaft des brückenbildenden Sozialkapitals ausmacht. Allerdings ist er vermutlich keine Basis für die Integration von ausländischen Mitbewohnern oder Migranten (vgl. Überall 2010: 222). Brückenbildendes Sozialkapital überwindet aber gerade die Gräben zu ausländischen Mitbewohnern/Migranten entweder auf der Ebene von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder auf der Ebene der individuellen Akteure. Der Beobachtung von Überall (2010: 225) folgend wird vor allem innerhalb von einheimischen Gruppen geklüngelt, aber so gut wie nie zwischen Einheimischen und Migranten/ausländischen Mitbewohnern (vgl. auch Kasper 2003). Gründe dafür können hier nur spekulativ angeführt werden. Möglicherweise mag die generelle Zielsetzung des Klüngels, Gleichgesinnte zu finden, die auch eine rheinische Großzügigkeit an den Tag legen (und ggf. auch „fünf gerade sein lassen“) und damit privaten/partikularen Austauschformen Vorrang einräumen, mit Migranten/ausländischen Mitbewohnern aufgrund kultureller Prägung nur schwerlich erreicht werden. Inwiefern hier also direkte Parallelen zwischen Klüngel und brückenbildenden Sozialkapital bestehen, ist eine offene Forschungsfrage.

Unter den Dispositionen, die relativ einheitlich in der Literatur als begünstigender Faktor beschrieben werden, ist vor allem die Mentalität der Kölner – insbesondere der Humor zu nennen. Wenngleich nicht jeder den Kölner Karneval in seinen Ausführungsformen als lustig oder humorvoll empfinden mag, so ist doch Humor ein wesentlicher Bestandteil der Veranstaltungen (Klauser 2007: 404). Nach Bennack & Uhlenbruch (2003: 1) durchdringt Humor nahezu alle Lebensbereiche in Köln, wobei die Autoren damit eine Gelassenheit meinen, „die Dinge des Lebens leicht zu nehmen und heiter zu betrachten“. Dabei spielt es eine wesentliche Rolle, dass die „menschliche“

Seite im gegenseitigen Umgang betont wird, was auch als ein begünstigender Faktor des Klüngels gesehen werden kann (Überall 2010: 62): „Schon im Karneval ist eine gewisse „Gleichmacherei“ festzustellen. Diese Attitüde zieht sich durch das gesamte Leben der Kölner: „Nicht der Bauer, nicht der Grundherr, nicht der Reiche und Hochgestellte gilt in Köln, sondern allein der Mensch. Von der menschlichen Seite her entscheidet sich, wie der Kölner zu jemandem steht.“

Diese „menschliche Seite“, die sich dann auch im Umgang mit Behördenvertretern zeigen kann, wird in der Literatur auch mit dem Nicht-Akzeptieren von Autoritäten (Überall 2017: 18) in Verbindung gebracht: „Im überwiegend katholischen Köln [...] verlässt [man, PG] sich auf die unsichtbare, ordnende Hand und lehnt empirisch vorhandene Autoritäten kirchlicher wie weltlicher Art grundsätzlich ab.“ Eine solche Haltung, die auf das Gemeinsame im „menschlichen Gegenüber“ ausgeht und eher die Verbundenheit zu ihm oder ihr betont, kann geltende Gesetzesvorstellungen außer Kraft setzen, wenn sich private, individuelle Regelungen zwischen Austauschpartnern finden, und kann damit den Weg von der Kooperation hin zur korrupten Handlungen ebnen, wie es Überall (2010: 228) nahe legt: „[...]die Gefahr eines Abrutschens in die Korruption gehört zum Menschlichen.“

Gelegenheiten

Die eigentliche Handlung des Klüngelns und die moderierenden Prädispositionen sind jedoch nicht allein hinreichend für die Initiierung eines Klüngelprozesses. Dieser kann nur ablaufen, wenn zuvor eine passende Gelegenheit auftritt. Wenn Akteure Klüngelgelegenheiten bekommen, wird der Klüngelprozess ermöglicht und dadurch verstärkt, je mehr die Beteiligten die oben beschriebenen Dispositionen aufweisen. Allerdings sind auch die kontaktfreudigsten Akteure ohne passende Gelegenheiten nicht in der Lage, einen Klüngelprozess in Gang zu bringen. Man mag sofort einwenden, dass zielgerichtet handelnde Akteure selbst Gelegenheiten schaffen und damit Klüngelhandlungen in Gang bringen. Wenn man in diesem Zusammenhang an die negativen Folgen des Klüngels denkt, die sich z.B. in kollusiven illegalen Absprachen äußern können, dann ließen sich auch eigentlich als sozial unverfänglich soziale Beziehungen als kriminelles Instrument begreifen. Hier ist allerdings zwischen den sozialen (Küngel-) Beziehungen und deren Folgen zu unterscheiden. Gelegenheiten, ob selbst geschaffen oder institutionell verankert oder spontan entstehend, sind die hinreichende Bedingung des Klüngels.

KAPITEL 3 ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Das Alltagsleben in Köln selbst bietet eine Vielzahl solcher Situationen, die Gelegenheiten zum Klüngeln bieten. Dazu gehören insbesondere lokale Traditionen und Möglichkeiten der sozialen Vernetzung wie z.B. Vereine.

Der Karneval hat im Rheinland – und in Köln im Besonderen – einen sehr großen traditionellen Stellenwert. Nicht umsonst spricht man von der „fünften Jahreszeit“. Karnevalsverbände und die damit verbundenen Veranstaltungen bieten eine ideale Grundlage für Klüngelprozesse. Während des Karnevals steht durch die „Aufhebung“ vieler Regeln der Mensch im Vordergrund, nicht sein Beruf oder die Schicht, die er angehört. Zwischen den Karnevalsvereinen und anderen Vereinen und auch zu Unternehmen besteht in Köln eine enge Verbindung. So hat sich bspw. die Stadtparkasse Köln bei Karnevalsaktivitäten engagiert und die dortigen Veranstaltungen wie Bälle oder Umzüge auch als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit verwendet (Cremer 1995). Gleichzeitig ist der Karneval auch für die „Kreativwirtschaft“, also beispielsweise die Medienwirtschaft, ein bedeutender Markt (Kunzmann 2012: 12), und damit wiederum auch für die Stadtparkasse ein interessantes Betätigungsfeld, weil sie in Köln die Kreativwirtschaft vor allem Ende der 1980er Jahre und danach aktiv gefördert hat.

Auch andere Vereine (wie z.B. Fußballvereine) bieten mit ihrem Tätigkeiten Gelegenheiten zum Klüngeln, so dass Überall (2010: 59) zutreffend feststellt: „Erfolgreich geklüngelt wird nun mal am ehesten in Verbänden und Vereinen“. Scheuch/Scheuch (2013: 50) weisen mit den Ergebnissen ihrer Studie auf die Verknüpfung der Gelegenheiten mit dem Vereinswesen insbesondere für politisch tätige Menschen, sowie auf Beamte hin: „Auffällig ist sowohl bei den Spitzenbeamten wie bei den Politikern die starke Verflechtung des jeweiligen Spitzenamtes mit vielerlei Mitgliedschaften. Nicht weniger als 76,3 Prozent der Politiker, aber immerhin auch 44,3 Prozent der Spitzenbeamten waren Mitglieder von Sportvereinen. Hierin zeigt sich die große Bedeutung des Sportvereins für politisch wirkende Begegnungen. Insbesondere auf lokaler Ebene sind die Sportvereine von allen Vereinigungen die wichtigste Klammer zwischen verschiedenen Bereichen der Gesellschaft. Von großer Bedeutung sind für die Politiker auch noch kulturelle und gesellschaftliche Vereinigungen. Nicht weniger als 61 Prozent waren Mitglied einer der Gewerkschaften. Von einiger Relevanz sind dann noch sowohl für die Beamten als auch die Politiker wissenschaftliche Vereinigungen.“

Vereine bieten einen formalen Rahmen, in dem sich Gemeinschaften organisieren, um auch über den eigentlichen Vereinszweck hinaus Austausch zu pflegen. Anbahnungen von Kooperationsmöglichkeiten unabhängig von Arbeitsbeziehungen können dort

stattfinden. Insbesondere mischen sich in Vereinen aber Personen aus vielerlei Arbeitsbereichen oder Branchen, die unter dem Vereinszweck geeint sind. Sie gestalten als Gemeinschaft die lokalen kulturellen Bedingungen mit.

Vereine sind jedoch nicht die einzigen Strukturen in Köln, die den Klüngelprozess begünstigen. Auch die Veedelstruktur in Köln trägt einen bedeutsamen Teil dazu bei. Die Stadtteile, die in Köln die Bezeichnung „Veedel“ tragen, wurden bereits Anfang der 2000er Jahre für die Stadtentwicklung als wichtige Einheiten entdeckt und sind Adressaten von kommunalen Projekten zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der „Sozialraumorientierung“ (wie z.B. „Lebenswerte Veedel – Bürger- und Sozialraumorientierung in Köln“). Die Menschen in Köln identifizieren sich sehr stark mit den Veedeln, denen sie zugehörig sind. „So hat die Großstadt Köln immer auch etwas Dörfliches, vielleicht auch etwas Provinzielles an sich. Hier im Veedel kennt man sich und hilft man sich“ (Überall 2010: 78f.). Die Veedelstruktur begünstigt den Klüngelprozess noch weiter: Im Veedel gibt es Kneipen oder andere gesellschaftliche Treffpunkte, die Gelegenheiten zum Klüngeln eröffnen. Auch Veedelfeste sind weitere Möglichkeiten zum zwanglosen Austausch untereinander. Überall geht sogar noch einen Schritt weiter und beschreibt die Veedel als Kommunikationszentren, gar Marktplätze im traditionellen Sinne (vgl. Überall 2010: 79): „Hier gilt noch das, was Großstädten sonst eher abgeht: Politisches und Privates sind stark miteinander vermischt. Man trifft sich beim Einkaufen, in der Kneipe oder beim Pfarrfest. Und irgendwie ist es dann auch wieder die Mentalität der Kölner, trotz der zuweilen anonymen Großstadt-Atmosphäre hier ein wenig für direkten Kontakt zu sorgen“ (Überall 2010: 79) Veedelstrukturen, wie sie in Köln vorhanden sind und als Identifikationsgrundlage der Bürger verwendet werden, stellen räumliche Einheiten dar, in denen Kontakt geschaffen und aufrecht erhalten werden kann. Treffen zwischen Akteuren finden bei alltäglichen Verrichtungen wie Einkaufen oder Kneipenbesuchen statt. Dort kann dann im Klüngelprozess die Grenze zwischen beruflichem und privatem in einem alltäglichen Kontext verwischt werden, wobei aber die Grundintention des Austausches auf Kooperation, nicht direkt auf das Durchführen devianter Handlungen ausgerichtet ist.

Die positiven und negativen Konsequenzen des Klüngelns

Der Klüngelprozess stellt für die Beteiligten stets etwas Positives dar. Sie tauschen sich aus und erleben beim Klüngeln Kooperation und soziale Unterstützung. Daher bringen die Klüngelnden ihr Verhalten selten mit strafbaren Handlungen in Verbindung (vgl.

Überall 2010: 23). Dennoch kann das Klüngeln von außen betrachtet durchaus – vor allem für Nichtbeteiligte – negative Folgen haben. Im Folgenden gilt es die positiven Seiten des Klüngelns hervor zu heben, dennoch aber nicht außer Acht zu lassen, welche negativen Konsequenzen sich ergeben können.

Kleine Absprachen und Hilfeleistungen sind entscheidende Elemente des Klüngelns. Die Offenheit zum sozialen Austausch, die Kölnern unterstellt wird, bietet den Akteuren Handlungssicherheit, da sie das Handeln des Gegenübers besser antizipieren können. Aus solchen Klüngel Situationen können sich auf lange Sicht feste Beziehungen wie Freundschaften oder Partnerschaften bilden, müssen es aber nicht. Ebenso können sich (Austausch-)Netzwerke bilden, in denen die Handlungssicherheit in gleicher Weise auftritt.

Nicht nur die Beteiligten ziehen ihre Vorteile aus dem Klüngeln, auch gesamtgesellschaftlich kann eine solche Klüngelkultur positive Auswirkungen haben. Die Menschen in einer Gesellschaft, die Klüngel als Austauschformen auf Akteursebene verwendet, stehen eng miteinander in Kontakt. Es bieten sich mehr Möglichkeiten zum Nutzen von möglichen Unterstützungsleistungen und sozialem Rückhalt. Auch ist zu vermuten, dass das generalisierte Vertrauen in einer solchen Gesellschaft hoch ausgeprägt ist, man also Fremden tendenziell eher offen und freundlich gegenübertritt und sich auf Kontakt mit ihnen einlässt.

Sofern Klüngeln sich auf das offene Aushandeln von Verfahrensabläufen bezieht, kann er auch bei Behörden oder Unternehmen zumindest teilweise positive Konsequenzen nach sich ziehen. Ein typisches Beispiel ist der „kurze Dienstweg“. Das bewusste Auslassen bestimmter Formalitäten, die nur Kosten und Zeit ohne weitere Vorteile gebracht hätten, kann sich nicht nur für die Beteiligten positiv auswirken, mitunter profitiert das ganze System (z.B. die Behörde) davon. Es werden Abläufe reibungsfreier und schneller durchgeführt, ohne dass es verfahrenstechnische Probleme gibt. Gerade dieses Beispiel zeigt auch eine mögliche Ambivalenz des Klüngels. Der „kurze Dienstweg“, also das Abkürzen eines verfahrenstechnisch vorgesehenen Weges, schließt immer ein, dass Entscheidungs- oder Prüfstellen übersprungen werden. Das kann im Einzelfall vorteilhaft sein, wenn diese Stellen tatsächlich redundante Funktionen erfüllen, mithin der Verfahrensablauf an sich verbesserungsbedürftig wäre. Üblicherweise sind diese Stellen aber nicht redundant, sodass der kurze Dienstweg Entscheidungs- oder Prüfstellen auf Kosten deren Interventionsmöglichkeit überspringt.

In einer breiteren Betrachtungsweise ermöglicht Klüngel damit Hilfeleistungen jenseits der dafür vorgesehenen Wege, sei es im alltäglichen oder im behördlichen/unternehmerischen Umgang. Überall (2010: 23/24, 226) nennt diesen Aspekt als einen der zentralen für die Integration des Klüngelns in den Kölner Behörden: „Von den Kölnern durch Generationen gehandhabte Möglichkeit, lästige bürokratische oder andere auf nicht normale Weise zu nehmende Hindernisse im menschlichen Miteinander zu überwinden. [...] So kann Klüngel eben auch die Überwindung strenger bürokratischer Vorschriften sein, wie in dieser Arbeit sowohl in Bezug auf die Geschichte wie das aktuelle politische Stadtleben gezeigt wurde.“

Wie bereits zuvor geschildert, betont der Klüngel „menschliche“ Aspekte des Umgangs, was gerade im Umgang mit Behördenvertretern, die sich in ihrer Dienstausbübung strikt an Regeln und Vorschriften halten müssen, den „Mensch“ im Bürokraten anspricht. Wenn sich also Behördenvertreter mit Bürgern in ihren Rollen austauschen, trifft das Formale (in Form der Bürokratie) auf das Informale (in Form des Bürgers). Im konkreten Einzelfall kommt es bei diesem Austausch dann weniger auf bestehende Vorschriften an, sondern eher auf die „informellen Abstimmungsprozesse“ an (Bogumil/Holtkamp 2013: 78), bei den der Mensch hinter der Rolle mit seinem Verständnis für die Situation des Austauschpartners, aber auch mit Blick auf seine eigenen Vorteile agiert. Behördenvertreter haben meist Entscheidungsspielräume, die man zugunsten oder zuungunsten des Austauschpartners anwenden kann, was die Behörde von einer Institution mit eindeutig festgelegten Entscheidungen zu einer Institution macht, die die Situation des Adressaten auch berücksichtigen kann. Wenn nun Behördenentscheidungen in Klüngelprozessen getroffen werden, dann kann man das euphemistisch so interpretieren, dass Verwaltungsabläufe menschlicher (vielleicht sogar individuell bürgernäher) gestaltet werden.

Die Ambivalenz des Klüngels hinsichtlich seiner positiven wie negativen möglichen Konsequenzen zeigt sich gerade darin, dass die Konsequenzen eines originär sozial wünschenswerten sozialen Austausches entspringen. Der als positiv empfundene soziale Kontakt kann dazu führen, dass sich *unnötige* Bürokratiehürden überwinden lassen, aber auch dazu, dass *nötige* Bürokratiehürden ausgehebelt werden. Wesentlich für die Art der Konsequenz kann die Form des Austausches sein: wenn sich aus offenen Austauschbeziehungen (in die andere hinzukommen können) geschlossene Netzwerke entwickeln (die andere ausschließen und ihr Tun verheimlichen), dann liegen negative Konsequenzen und Schäden durch Klüngelverhalten nahe. Denn in diesem Fall erlaubt der Klüngel, dass sich die Beteiligten auf private Absprachen und Regeln jenseits der für

alle gültigen einigen und diese heimlich durchsetzen. Wenn solche Klüngelprozesse in kommunalen Behörden Raum greifen, können die Kommunalverwaltungen in „selbständige Kleinbürokratien mit Eigenleben zerfallen“ (Scheuch/Scheuch 2013: 65), was möglicherweise eine relativ hohe Bürgernähe von Behördenentscheidungen erlaubt, aber auch die Möglichkeit von Willkür von Seiten der Behörden und damit einen negativen Effekt für Bürger und Unternehmen beinhalten kann.

Typischerweise sind aber behördliche Entscheidungen selten von ihren Kriterien und von ihren anvisierten Zielen her eindimensional. Meistens müssen mehrere Ziele miteinander in Einklang gebracht werden (wie z.B. die Findung eines „besten“ Anbieters für ein Bauprojekt hinsichtlich des Preises, der Bauzeit und der reibungsfreien rechtlichen Durchführung). Die dabei zugrunde liegenden Kriterien widersprechen sich manchmal (wie z.B., dass der nach sonstigen Kriterien beste Anbieter nicht den geringsten Preis fordert). Klüngel im Sinne von informalen Absprachen oder Einigungen über die Bedeutung einiger bestimmten Kriterien bei gleichzeitiger Herabsetzung der Bedeutung anderer Kriterien kann Hemmnisse in formalen Strukturen umgehen. Zumindest so lange, wie nicht zum Zuge gekommene Anbieter nicht ihr Recht auf die Berücksichtigung der formal geltenden Kriterien einfordern. Der Vereinfachung des Verwaltungs- und Entscheidungsverhaltens und den damit verbundenen möglichen positiven Punkten stehen aber problematische Netzwerkbildungen von Entscheidungsträgern gegenüber, in denen formale Regeln häufig ausgehebelt werden. In diesen Netzwerken, die den Gegenpol zu situativen Klüngelprozessen bilden, werden private (partikulare) Absprachen systematisch vor universalistische Regeln gesetzt, sofern die privaten Einigungen vorteilhafter für die Beteiligten sind. Das tritt typischerweise dann auf, wenn sich die Beteiligten bereits lange kennen und schon Erfahrungen miteinander in ähnlichen Klüngelsituationen zuvor gemacht haben. Wenn also beispielsweise bereits erfolgreich Kriterien bei Bauaufträgen ausgehebelt wurden und die Beteiligten damit Erfolg gehabt haben und nicht dabei entdeckt wurden, dann können sie ihre positiven Erfahrungen miteinander bei zukünftigen Klüngeleien übertragen.

Fasst man die positiven und negativen Aspekte in einer Übersicht zusammen, dann zeigt sich, dass nicht allen positiven Konsequenzen auch negative gegenüber stehen (und vice versa). So ist die Ausrichtung des Klüngels auf eine offene und auf Konsens ausgerichtete Kommunikation prinzipiell ein positiver Aspekt. Umgekehrt können Klüngelhandlungen, die auf Ausschluss von anderen von geschlossenen Netzwerken hinwirken, sozial nur als negativ betrachtet werden. In einer sozialen und rechtlichen Grauzone

KAPITEL 3 ERKLÄRUNGSANSÄTZE

sind Aspekte des Klüngels, die sowohl positive wie negative Aspekte aufweisen. Dazu gehört die Betonung des „menschlichen Faktors“, der auch als eine eigenwillige Interpretation von Vorschriften und Regeln verstanden werden kann. Wenn im Klüngel die individuellen Bedürfnisse und Wünsche der Klüngelpartner berücksichtigt werden, müssen damit (im negativen Sinn) oft universalistische Vorstellungen aufgegeben werden (und damit basieren Einigungen mehr auf partikularen, denn auf universalistischen Vorstellungen). Eine als positiv empfundene Senkung bürokratischer Hemmnisse muss notwendigerweise mit dem Verletzten von (möglicherweise überflüssigen) Regeln und Vorschriften einhergehen.

Diese Aspekte sind in der folgenden Tabelle noch einmal gegenüber gestellt.

Tabelle 1: Positive und negative Aspekte des Klüngels:

POSITIVE ASPEKTE	NEGATIVE ASPEKTE
Auf Konsens ausgerichteter und offener Austausch und Kommunikation	
Betonung des „menschlichen Faktors“	Eigenwillige Interpretation von Vorschriften und Regeln
Individuelle Berücksichtigung der Bedürfnisse und Wünsche des Austauschpartners	Aufgaben universalistischer Vorstellungen
Senkung bürokratischer Hemmnisse	Verletzten von Regeln und Vorschriften
	Ausschluss von anderen bei geschlossenen Netzwerken

Die Ambivalenz zwischen positiven und negativen Aspekten des Klüngels ergibt sich auch als Konsequenz aus der Ambivalenz informeller Beziehungen. Überall (2010: 235) führt diesen Aspekt so aus: „Immer wieder werden Vorwürfe laut, dass informelle Beziehungen nur zur „Verfolgung individueller Vorteile eingesetzt“ werden, was zu Recht als unzulässige Vereinfachung gesehen wird. Gleichwohl ist eine persönliche Grenzziehung wichtig. [...] Hilfreich ist Klüngel dann, wenn er den Weg zu Entscheidungsträgern unkomplizierter öffnet und damit die Kommunikation zwischen Volk und Politikern fördert. [...] Schädlich ist der Klüngel dagegen, wenn er die

Entscheidungsträger im Sinne eines geschlossenen Netzwerkes verbindet und damit von Außeneinflüssen (also der Bürger und ihrer Interessengruppen) abschottet. Hier wird die interne über die breit angelegt, öffentliche Kommunikation gestellt.“

Klüngel bei der Planung des Baus der Messehallen

Wie eingangs bereits geschildert, werden die Vorkommnisse um die Planungen und den Bau der Messehallen in der Literatur als ein Paradebeispiel für den Kölschen Klüngel dargestellt (z.B. Überall 2010, Scheuch/Scheuch 2013). Es gab informelle Absprachen zwischen einigen Beteiligten (vgl. QD 1) und es gab vertragliche Vereinbarungen darüber, dass bestimmte Informationen über die Planungen nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten. Die nachweisbaren informellen Absprachen werden an den entsprechenden in den Ergebnissen (Kapitel 4) aufgeführt. Was nicht belegbar ist, kann nicht Teil dieser Dokumentation sein, selbst wenn in Zeitungs- oder Blögeinträgen Spekulationen existieren, die relativ wahrscheinlich zutreffen.

Bedeutsam erscheint in diesem Zusammenhang aber auch ein bestimmtes Handlungsmuster, das sich als ein Zusammenspiel bestimmter Akteure bereits vor dem Bau der Messehallen gezeigt hat. Dieses wird in Kapitel 5 dargestellt.

3.2 Überkreuzungen von (generalisierten) Sanktionen und Belohnungen

Im Folgenden stellen wir einen Erklärungsansatz dar, der die Situation um den Bau der Messehallen Nord durch das Zusammenspiel verschiedener gesellschaftlicher Bereiche erhellen kann. Wir beziehen uns dabei auf den Beitrag von Smelser (1985), der zwar inzwischen relativ alt ist, der aber angesichts des Fehlens einer generellen Theorie zur Erklärung solcher Einzelfälle einen Rahmen bietet, in den sich die Ereignisse – auch in Bezug zu alternativen Erklärungen wie dem „Klüngel“ – einordnen lassen.

Die theoretischen Ideen von Smelser (1985)

Der Ansatz von Neil Joseph Smelser ist eng verwoben mit der Theorie von Talcott Parsons und dessen Ideen über soziale Wandlungsprozesse und die strukturelle Ausdifferenzierung von sozialen Systemen. Gesellschaften bestehen nach diesem Ansatz aus sozialen Systemen, die sich aus Handlungen bzw. der Interaktion von Akteuren konstituieren. Wenn neue Strukturen in einem Teil der Gesellschaft entstehen, erzeugen sie immer auch einen Wandlungsdruck, der die anderen Teilsysteme der Gesellschaft beeinflusst (vgl. Smelser 1985: 202). Beispielsweise wirkt sich ein Voranschreiten des Bildungssystems einer Gesellschaft auch immer auf das Wirtschaftssystem einer Gesellschaft aus, da die Ansprüche höher qualifizierter Akteure auch durch die Qualität der Arbeitsangebote in einer Gesellschaft befriedigt werden müssen.

Smelser fußt seine theoretischen Überlegungen auf zwei Konzepten aus der Theorie von Talcott Parsons. Zum einen ist das das Konzept der generalisierten symbolischen Tauschmedien: Reichtum, Macht, Einfluss und Wertbindung. Zum anderen verwendet Smelser den Begriff der strukturellen Differenzierung nach Parsons, welcher den Hauptprozess in einer gesellschaftlichen Entwicklung darstellt durch den sowohl Fortschritte wie auch Rückstände („lead-lag“) im Wandel einer Gesellschaft dargestellt werden können, als auch die Idee der Generalisierung von Tauschmedien (vgl. Smelser 1985: 204). Die strukturelle Differenzierung wird in einer Gesellschaft insbesondere durch eine zunehmende Arbeitsteilung vorangetrieben. Arbeitsorganisationen oder Behörden differenzieren sich in ihren Aufgaben und Funktionen immer weiter aus. Die Aufgabenteilung ist auch mit der Teilung von Funktionen verbunden, so dass sich Gesellschaften in verschiedene Subsysteme aufteilen, die im unterschiedlichen Maße zu deren Bestand bzw. zur Durchführung ihrer Aufgaben beitragen. Smelser (1985) selbst unterteilt große gesellschaftliche Subsysteme insbesondere in solche im politischen Bereich (wie Regierungen) und wirtschaftlichen Bereich (Privatfirmen). Für unseren

Belang fügen wir noch die Verwaltung bzw. die städtischen Behörden (als Ausführungsorgan der politischen Subsysteme) sowie die Banken (als Ausgliederung der wirtschaftlichen Subsysteme) hinzu. Innerhalb und zwischen den Subsystemen werden Sanktionen und Belohnungen ausgetauscht. Dabei verwendet Smelser (1985: 208) im Rückgriff auf die Theorie von Parsons generalisierte (Austausch-) Medien: „Die generalisierten Medien werden von Parsons als jene Sanktionen (oder Belohnungen) verstanden, die zusammen mit anderen Mechanismen die Aktivitäten der verschiedenen Subsysteme eines sozialen Systems regulieren und koordinieren.“

Hierbei werden vier Typen von generalisierten Sanktionen oder Belohnungen (Medien) unterschieden:

- Reichtum – ein von der Wirtschaft erzeugtes Medium, welches aus wirtschaftlicher Sicht das zentrale Vehikel für Transaktionen nachgefragter Güter ist.
- Macht – wird durch das politische System erzeugt. Smelser (1985: 208) greift auch hier auf die Verständnisweise von Parsons zurück, der unter Macht folgendes versteht: „die generalisierte Fähigkeit zur Sicherung des Einhaltens bindender Verpflichtungen, für die Einheiten einer kollektiven Organisation [darstellt]; dabei wird vorausgesetzt, daß die Verpflichtungen durch ihren Bezug auf kollektive Ziele und Zwecke legitimiert sind und daß bei Widerstand mit dem Einsatz negativer Sanktionen zu rechnen ist...“
- Einfluss – entsteht im integrativen System und kann aufgefasst werden als die Bemühung eines Akteurs, auf das Verhalten eines anderen einzuwirken, indem er an die Normen appelliert, welche beiden Akteure als Mitglieder einer Gemeinschaft unterliegen (vgl. Smelser 1985: 209).
- Wertbindung – als Medium entsteht im System der latenten Strukturhaltung und Spannungsbewältigung. Die Wertbindung bezieht sich im Gegensatz zum Einfluss nicht auf die Normen einer Gemeinschaft, sondern auf die moralische Bindung gemeinsam geteilter Werte (vgl. Smelser 1985: 209).

Smelser (1985: 209) versteht diese Medien als „Durchsetzungsmittel“ des Sozialsystems, da sie belohnend oder (negativ) sanktionierend eingesetzt werden

können. „Wenn sie soziales Handeln konkret strukturieren, dann verbinden sie sich immer wieder in zahlreichen Mustern“.

Eine wichtige Eigenschaft der Medien sieht Smelser (1985, 209) in dem Grad ihrer Generalisierung. Wenn man eine langfristige Perspektive einnimmt und sich vergegenwärtigt, wie sich Tauschprozesse von konkreten Gütern verändert haben, dann wird dieser Gedanke verständlich. In Gesellschaften, in denen lediglich konkrete Güter getauscht werden konnten, war der Grad der Generalisierung von Reichtum wesentlich niedriger als heute. In modernen Gesellschaften mit einer entwickelten Geldwirtschaft ist der Grad der Generalisierung vergleichsweise hoch, da Reichtum dort ein Wertsymbol darstellt, um wirtschaftlich begehrten Gütern zu erwerben (vgl. Smelser 1985: 209).

So wie der Grad der Generalisierung für Reichtum im wirtschaftlichen System variieren kann, so sind auch unterschiedliche Abstufungen des Mediums Macht in einem politischen System denkbar oder Wertbindungen in einem religiösen System (vgl. Smelser 1985: 209).

Die steigende Generalisierung eines Mediums hat auch immer zur Folge, dass die strukturelle Differenzierung einer Gesellschaft ein höheres Niveau erreicht. So bedarf es in einer Geld- oder gar Kreditwirtschaft nicht mehr nur einzelner Händler für den Tausch von Geld gegen Güter, sondern auch Banken sowie Kredit- und Eintreibungsagenturen (vgl. Smelser 1985: 210). Eine steigende Generalisierung dieser Ressourcen hat auch weiterhin eine größere Flexibilität dieser zur Folge. Je stärker ein Medium generalisiert ist, desto universeller ist es einsetzbar, was zu einer größeren Mobilität dieses Mediums oder dieser Ressource zwischen den Systemen führen kann (vgl. Smelser 1985: 210).

Anwendung des Ansatzes von Smelser (1985)

Wenn man diese relativ abstrakten Vorstellungen nun auf konkrete Einzelfälle wie die Planung und den Bau der Messehallen Nord anwenden will, dann ist es erforderlich, einige Annahmen von Smelser (Smelser 1985: 211) zu devianten Verhaltensweisen auf den konkreten Fall zu übertragen und seine Überlegungen graduell zu erweitern. Er geht davon aus, dass deviante Handlungen ein Mindestmaß an struktureller Differenzierung in den beteiligten Subsystemen voraussetzen (er spricht hier eigentlich nur von dem politischen Apparat, der diese Eigenschaft besitzen muss). Dieser Umstand ist leicht bei

allen beteiligten Subsystemen nachzuweisen. Sowohl die beteiligten Wirtschaftsunternehmen wie die Banken oder die Verwaltung bzw. der Rat besitzen ein relativ elaboriertes Maß an Aufgaben- und Funktionsteilungen mit einer deutlichen Machthierarchie, unterschiedlichen Ausstattungen an Reichtum und Einflussmöglichkeiten und auch unterschiedlichen Wertbindungen.

Besonders bemerkenswert ist der Fall, wenn sich Sanktionen bzw. Belohnungen beim Austausch von Subsystemen oder in Austausch von repräsentativen Akteuren überschneiden. Smelser (1985: 211) erwähnt explizit den Fall des Überkreuzens von ökonomischen oder politischen Sanktionen bzw. Belohnungen, wenn also beispielsweise Geld gegen politische Belohnungen getauscht wird. Die Generalisierung der Medien kann dabei situationsspezifisch auf konkrete Beträge und konkrete Absprachen bzw. deren Resultate reduziert werden. Wenn die politische Handlung (oder das Unterlassen jener) die direkte Konsequenz einer ökonomischen Sanktion ist, kann können damit Bestechungsvorgänge beschrieben werden (vgl. Smelser 1985: 212). Wenn politische (oder behördliche) Akteure versuchen, damit einen signifikanten wirtschaftlichen Vorteil zu bekommen, kann man das als einen „Interessenkonflikt“ einordnen. In diesem Fall ist der ungeneralisierte Faktor die politische Handlung selbst. Eine persönliche Bereicherung aus öffentlichen oder firmenbezogenen Mitteln kann als „Unterschlagung“ verstanden werden.

Da Wandlungsprozesse in den theoretischen Überlegungen von Parsons und Smelser im Vordergrund stehen, treten Devianzvorfälle in solchen Situationen besonders oft auf, in denen bestimmte Subsysteme durch Veränderungsprozesse geschwächt werden, während andere Subsysteme in gleicher Weise wie zuvor funktionieren. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich Behörden oder andere machtbezogene Institutionen (wie die EU Kommission) neu konstituieren oder umgestalten. In solchen Situationen ergeben sich Gelegenheiten für Überkreuzungen mit devianten Absichten. Während einer politischen Umgestaltung überlagert in der Regel die neue politische Autorität die bereits bestehenden Autoritätssysteme. Es kommt zu einem ‚Vorrauseilen‘ des neuen Apparates und einem ‚Hinterherhinken‘ der alten Autoritätssysteme.³

³ Für die Planungen und des Baus der Messehallen Nord war bedeutsam, dass es im politischen Systems Kölns 1999 einige Veränderungen gab. Dazu gehörte, dass mit Harry Blum ein Vertreter der CDU als OB ins Kölner Rathaus einzog, nachdem dort Jahrzehnte lang die SPD den OB gestellt hatte. Harry Blum verstarb nach wenigen Monaten im Amt. Fritz Schramma folgte ihm als OB und Leiter der Verwaltung nach. Die Positionen des OB und der

Solche Situationen bringen Beamte häufig in schwierige Situationen, da sie in der Regel die Schnittstelle zwischen alten und neuen Autoritätssystemen darstellen. Einerseits sollen sie den Werten des neuen Systems folgen, andererseits ist – aus traditionell nachvollziehbaren Gründen – eine sofortige Umstellung selten möglich. Diese Situationen bieten Möglichkeiten für Gruppen aus dem alten Autoritätssystem ihre Interessen in dem neuen System weiterhin durchzusetzen, wenn sie sich mit den Beamten ‚unter der Hand‘ einigen sollten (vgl. Smelser 1985: 214). Die Devianzvorgänge können in diesem Fall als Anpassungsmechanismus an die neue Situation angesehen werden. Sie dienen so „[...] als Mittel, in die Beziehung zwischen einem unpersönlichen Autoritätssystem und einer Allgemeinheit, die diesem System weder Verständnis noch Loyalität entgegenbringen mag, Vertrauen einzuführen und eine konkrete Form zu verleihen“ (Smelser 1985: 215).

Es ist offensichtlich, dass die Sanktions- und Belohnungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Subsystemen, Gruppen oder Individuen unterschiedlich verteilt sind. Greift man die Überlegungen von Scheuch/Scheuch (2013) auf, dann sind für Politiker (und die Subsysteme, in denen sie agieren) Macht und Einfluss die bedeutendsten Medien. Reichtum ist für sie weniger bedeutsam, während dieser in Wirtschaftsunternehmen im Vordergrund steht (vgl. Smelser 1985: 215). Devianzvorgänge, die auf dem Austausch von Vertretern unterschiedlicher Subsysteme basieren, erfolgen in ihrer Austauschrichtung für die jeweiligen Vertreter immer hin zur ‚höher geschätzten Belohnung‘ (Smelser 1985: 216). Legt man dieses erste Prinzip zugrunde, ergibt sich daraus auch eine weitere Schlussfolgerung: Inhaber von weniger begehrten Belohnungen werden versuchen dieses zu benutzen, um sich begehrtere Belohnungen zu verschaffen.

Smelser führt in diesem Zusammenhang ein Beispiel aus seiner eigenen Studie von Beachtown an der Küste New Englands an. In dieser Studie beobachtete er, dass die politische Macht durch die Wählerstimmen vor allem im Stadtzentrum fokussiert war. Der ökonomische Reichtum hingegen ballt sich an der Küste, welche vor allem vom Tourismus lebt. So hatte jeder Bereich einen Überfluss des einen Mediums und eine Knappheit des anderen. Smelser (1985: 217) beobachtete darauf hin folgendes Phänomen: „Die Kommunalpolitiker verschafften den Einwohnern des städtischen Bereichs alle möglichen Jobs, die praktisch durch Fremdenverkehrsinteressen finanziert

Verwaltungsleitung waren 1999 zusammengelegt worden, um eine kontinuierliche Kommunalpolitik zu gewährleisten.

wurden, während die touristischen Betriebe von den Bewohnern des städtischen Bereichs – durch ihre gewählten Funktionäre – mit Glacéhandschuhen angefasst wurden. Unter dem Blickwinkel der Medien tauschte der städtische Bereich politische Immunität gegen das Geld des Touristenviertels.“

3.3 Akteure bei den Planungen und dem Bau der Messehallen Nord

Anwendung des Ansatzes von Smelser (1985) auf die Planungen und den Bau der Messehallen

Um die theoretischen Überlegungen von Smelser (1985) auf den Bau der Messehallen Nord anzuwenden, müssen zunächst die beteiligten Subsysteme identifiziert werden. Im Kontext der Kölner Situation um den Jahrtausendwechsel (z.B. hohe Verschuldung der öffentlichen Hand) müssen dann die Ausprägungen der Sanktionsmöglichkeiten bzw. Belohnungen der Subsysteme bestimmt werden.

Wir greifen den Ansatz von Smelser (1985) auch auf, um die Akteure bei der Planung und dem Bau der Messehallen Nord in einem theoretischen Rahmen mit ihren prinzipiellen Interessen zu identifizieren. Eine besondere Schwierigkeit bei der Analyse des Falls ergibt sich daraus, dass bei den Planungen und der Durchführung des Baus der Messehallen sehr viele unterschiedliche Akteure beteiligt waren, die in einer Vielzahl von Verträgen und sozialen Beziehungen miteinander verbunden waren und zum Teil auch heute noch sind. Der Ansatz von Smelser (1985) hilft, zunächst deren Funktionen und Rollen, aber auch die der Repräsentanten einzuordnen.

Allerdings sind die Gesamtentwicklungen um die Planung und Bau der Messehallen Nord so komplex, dass eine Konzentration auf die wichtigsten Akteure nötig ist. Neben diesen gibt es eine Reihe von anderen Akteuren, die mindestens peripher beteiligt waren (wie z.B. ausführende Bauunternehmen wie Hochtief oder Beratungsunternehmen wie PricewaterhouseCoopers), die aber der Übersichtlichkeit halber nicht in der folgenden Tabelle aufgeführt sind.

KAPITEL 3 ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Tabelle 2: Anwendung der Klassifikation von Smelser

	Subsysteme							
Bereich	Wirt- schaft	Banken		Koeln- messe	Stadt Köln			Land NRW
Akteure	(Bau-) Firmen (z.B. JEF)	Sal. Oppen- heim	Stadt- Spar- kasse	AR/FA	Rat	OB	Verwal- tung	Regierung
Reichtum	++	++	++	+	-	-	-	-
Macht	-	-	-	-	++	++	+	++
Einfluss	-	+	+	-	++	++	-	+
Wert- bindung	-	-	-	-	+	+	+	+
					(Gesetze)		(Gesetze)	(Gesetze)

Anmerkungen: Pluszeichen geben starke, Minuszeichen wenig bzw. keine Ausprägung an.

KAPITEL 3 ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Die Planung und der Bau der Messehallen Nord wurde über Akteure aus der Bauwirtschaft, den Banken, der Politik und der Stadtverwaltung maßgeblich durchgeführt. Im Prozess selbst waren dann weitere Akteure beteiligt wie die Presse, die Justiz oder die Landesregierung in NRW. Nach dem Bau kamen weitere Akteure wie die EU Kommission oder der Europäische Gerichtshof dazu.

Auf Seiten der Bauwirtschaft sind eine Reihe von Firmen zu nennen, unter denen sich insbesondere die Grundstücksgesellschaft Köln Messe 15-18 GbR und das Josef-Esch-Fond-Projekt (JEFP) entscheidend für die Planungen und den Bau ausgewirkt haben. Die Akkumulation von „Reichtum“, wie es im Smelser Ansatz genannt wird, steht für dieses „Subsystem“ im Vordergrund. Andere Sanktionen bzw. Belohnungen im Smelser Ansatz sind nicht bedeutsam.

Die Finanzwirtschaft ist ein weiterer Akteur, der bei den Planungen und dem Bau der Messehallen Nord eine zentrale Rolle gespielt hat. In diesem Zusammenhang ist zuerst die Kölner Privatbank Sal. Oppenheim zu nennen. Als privatwirtschaftlich operierende Bank gibt der Smelser Ansatz für sie ebenso wie für Wirtschaftsunternehmen die Akkumulation von Reichtum vor. Personelle Verflechtungen zwischen Sal. Oppenheim und der Koelnmesse (z.B. über Aufsichtsratspositionen in der Kölnmesse) legen Einflussmöglichkeiten nach Smelser nahe.

Die gleichen Bedingungen gelten für die Stadtsparkasse Köln, die 2005 mit der Stadtsparkasse Bonn zu der Stadtsparkasse KölnBonn fusionierte. Hier legt der Smelser Ansatz ebenso nicht nur die Akkumulation von Reichtum nahe, sondern ebenso wieder Einflussmöglichkeiten, die sich aus personellen Verschränkungen dessen ehemaligen Vorstandsvorsitzenden z.B. mit der Koelnmesse ergeben, wo er im Aufsichtsrat teilnahm.

Die Koelnmesse ist ein (privatrechtliches) Wirtschaftsunternehmen, bei dem die Stadt Köln mit einem Kapitalanteil von nahezu 80% beteiligt ist. Die Aufgabe der Koelnmesse ist es, „Veranstaltungen zur Förderung von Industrie, Handel und Handwerk im In- und Ausland“ (Beteiligungsbericht der Stadt Köln, 2008) durchzuführen. Im Smelser Ansatz ist für diesen Akteur Reichtum eine bestimmende Größe. Die Koelnmesse wurde bei den Planungen und dem Bau der Messehallen vor allem durch zwei Gremien vertreten: dem Aufsichtsrat als die zentrale Entscheidungsinstanz und dem Finanzausschuss als ein entscheidungsvorbereitendes, mächtiges Gremium.

Der Rat der Stadt Köln ist als kommunale Volksvertretung ein politisches Gremium, das Entscheidungen zur kommunalen Selbstverwaltung der städtischen Angelegenheiten

KAPITEL 3 ERKLÄRUNGSANSÄTZE

trifft. Bezogen auf den Smelser Ansatz sind Macht und Einfluss, aber auch die Wertbindung bestimmende Elemente. Letzteres ist auch mit den Werten und Vorstellungen in Verbindung zu bringen, die Parteien in ihren Entscheidungen zu Ausdruck bringen wie z.B. ökologische Werte der Nachhaltigkeit oder des Umweltschutzes.

Die Position des Oberbürgermeisters (OB) ist als direkt gewählter oberster Repräsentant der Stadt seit 1999 auch Vorsitzender des Rates und Leiter der Stadtverwaltung. Für die Planung und den Bau der Messehallen ist diese Position zentral gewesen, weil sie den Vorsitz im Aufsichtsrat und die Mitgliedschaft im Finanzausschuss der Koelnmesse einschloss.

Die Verwaltung der Stadt Köln ist mit ihren aktuell etwa 17.000 Beschäftigten ein Akteur, der im Rahmen des Smelser Ansatzes sowohl Möglichkeiten besitzt, Prozesse in ihrer Geschwindigkeit zu verändern oder sogar zu verhindern (Macht), aber auch eine Wertbindung durch die enge Handlungsverknüpfung mit Vorschriften bzw. Gesetzen und den damit verbundenen Werten besitzt. Die Verwaltung wurde bei der Planung und dem Bau der Messehallen (insbesondere in Finanzfragen, welche die Stadtkämmerei betreffen) von den Pressemedien angegriffen.

Die Landesregierung NRW war insbesondere in Fragen des Ausbaus von Köln als Medienstadt schon seit den 1980er Jahren federführend beteiligt. Auch wenn sie weniger als andere Akteure bei den Planungen und dem Bau der Messehallen in den Vordergrund trat, war sie als Akteur, der Macht, Einfluss und Wertbindung (im Smelser Ansatz besitzt), bei den Vorgängen präsent.

Unzweifelhaft gibt es eine Reihe weiterer Akteure, die mit Hilfe dieses Schemas bei der Betrachtung der Ereignisse mit einbezogen werden könnten. Dazu gehört z.B. die Presse. Sie war ein eigener Akteur, der vor allem investigative Rechercheergebnisse zu möglichen illegalen Absprachen bei der Planung und dem Bau der Messehalle lieferte. Außerdem waren insbesondere im Zuge der „Nachwirkungen“ auch Gerichte mit Gesetzesverstößen bei den Planungen und dem Bau der Messehallen befasst. Auch wenn sie später nicht im Detail näher analysiert werden, könnten sie dennoch als eigener Akteur betrachtet werden. Aus Zeitgründen war es aber nicht möglich, diese Akteure einer genauen Analyse zu unterziehen. Diese Lücke ist insofern in ihrer Bedeutung zu relativieren, als dass diese Akteure vermutlich weniger bei dem *Zustandekommen* der Ereignisse um den Messehallenbau mitgewirkt haben.

Überkreuzungen von Belohnungen bzw. Sanktionen

Neben der Möglichkeit, die vielen Akteure bei den Planungen und dem Bau der Messehallen analytisch einzuordnen, liefert der Smelser Ansatz noch eine Erklärung für Unregelmäßigkeiten oder Gesetzesverstöße, wie sie im Fall der Messe beobachtet wurden.

Aus Sicht der Akteure in den Subsystemen sind Überkreuzungen in den Sanktionen bzw. Belohnungen Möglichkeiten, ihre Ziele durchzusetzen. So können damit etwa politische Ziele zu erreicht werden, obwohl man nicht Akteur in einem machtbezogenen Subsystem ist. Für die Situation vor und während der Vorkommnisse um den Bau der Messehallen Nord ist festzustellen, dass eine Fülle von beteiligten Subsystemen gab, die bei den Vorkommnissen beteiligt waren und die sich vordergründig auf die (politische) Zielsetzung geeinigt hatten, Köln langfristig zu einer Medienstadt zu machen. Dieses Ziel lässt sich bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen (vgl. Lucas 1993: 31). Es ist nicht klar und ließ sich auch nicht klären, inwiefern die Erfüllung dieser Zielsetzung auch beim Bau der Messehallen Nord durch Beteiligte zur Erreichung ihrer eigenen Absichten instrumentalisiert wurde (vgl. Kapitel 4). Die Interviewten, die zum engsten Kreis der Beteiligten bei den Vorkommnissen gehören, konnten uns das auch nicht sagen. Aus der Theorie von Smelser (1985, 219) lässt sich aber ableiten, dass Überkreuzungen von Medien und damit auftretende Devianzhandlungen besonders häufig dort auftreten, wo andere (legale) Wege der Zielerreichung blockiert sind (vgl. Smelser 1985: 219). Derartige Überkreuzungen gab es im Fall des Messehallenbaus und dessen Vorgeschichte mehrfach. Sie werden ausführlich im Zusammenhang mit den Vorwürfen und Kritikpunkten an den Entscheidungen und dem Bau im Zusammenhang mit dem Messebau in Kapitel 4 dargestellt.

4. Kritikpunkte und deren Einordnung

Bei den Planungen und dem Bau der Messehallen Nord traten eine Reihe von Unregelmäßigkeiten und Gesetzesverstößen auf, bei denen immer mehrere Akteure beteiligt waren. Kapitel 4 stellt eine Übersicht der Kritikpunkte und Vorwürfe dar, die während und nach der Bau- bzw. Planungsphase der Messehallen Nord vor allem durch die Medien, aber auch in der Literatur erhoben worden sind. Juristisch, insbesondere strafrechtlich, sind die Vorkommnisse inzwischen aufgearbeitet. Wie im ersten Kapitel dargestellt, ist es nicht das Ziel dieser Untersuchung, eine juristische „Schuld“ bei Beteiligten festzustellen, sondern die Vorkommnisse in einem Gesamtzusammenhang einzuordnen, so dass deren Erklärung möglich wird. Daher wurde auf eine Darstellung der strafrechtlichen Aufarbeitung verzichtet, insbesondere auch wegen des Rechtes, dass Verurteilte nach Verbüßen der Strafe nicht mehr mit ihren Straftaten konfrontiert werden sollen.

Außerdem soll in diesem Kapitel wie überhaupt in dieser Untersuchung insgesamt nicht der Eindruck erweckt werden, neue Anschuldigungen in Bezug auf die damals handelnden Personen zu erheben. Die Darstellung in den Unterkapiteln 4.1 – 4.3 ist daher eine wertungsneutrale Wiedergabe der seinerzeitigen öffentlichen Rezeption um den Bau der Messehallen Nord und seiner Vorgeschichte und wird, nur soweit belegbar, als Grundlage für die weitere wissenschaftliche Beurteilung herangezogen.

Wir gliedern in diesem Unterkapitel die wichtigsten Kritikpunkte bzw. Vorwürfe nach deren Adressaten und ordnen sie im zweiten Teil dieses Kapitels dann hinsichtlich ihrer Belegbarkeit und ihrer Bedeutung ein.

Wir teilen die Kritikpunkte bzw. Vorwürfe in drei Bereiche, die sich vor allem an politische, wirtschaftliche, finanzwirtschaftliche und städtische Akteure richten:

- Kritikpunkte bzw. Vorwürfe im Umfeld der Planungen (4.1)
- Kritikpunkte bzw. Vorwürfe beim Bau der Messehallen (4.2)
- Generelle Kritikpunkte bzw. Vorwürfe (4.3)

Die Abgrenzungen zwischen der Planungs- und Bauphase wurden nur der Übersichtlichkeit halber vorgenommen. Viele Kritikpunkte lassen sich nicht eindeutig der Planungs- bzw. Bauphase zuordnen.

4.1 Vorwürfe im Umfeld der Planungen

4.1.1 Vorwürfe an politische Akteure

In der bisherigen Literatur und in der Darstellung der von uns interviewten Personen, aber auch in den Presseberichten wurde die Verfolgung der politischen Idee, Köln zu einer Medienstadt zu machen, als eine treibende Kraft bei den Vorkommnissen um die Messehallen Nord gesehen.

Die „manische“ Idee von der Medienstadt

Neben anderen Medienprojekten in Köln waren für den Messehallenbau vor allem die Entstehung der MMC Studios während der 1990er Jahre bedeutsam, weil sich bei diesem Projekt viele Akteure beteiligten, die später auch beim Messebau involviert waren.

Die Medienstadt Idee wurde insbesondere mit zwei Personen in Verbindung gebracht: dem SPD Politiker Wolfgang Clement, der in den 1990er Jahren verschiedene Ministerposten in der nordrheinwestfälischen Landesregierung innehatte, sowie Lothar Ruschmeier, der bis 1998 als Oberstadtdirektor die Verwaltung der Stadt Köln leitete.

Kohlenberg/Lebert (2012) beschrieben in einem Artikel in der Zeit die Motivation von Wolfgang Clement in Abgrenzung zu den Beteiligten an der Betreibergesellschaft der MMC Studios in folgende Weise: „Clement wollte die Filmstudios unbedingt. Das merkten alle Beteiligten. Dazu gehörten RTL, ProSiebenSat.1, die Kölner Unternehmer-Brüder Breuer und die Sparkasse. Sie sollten die Studios über eine gemeinsame Gesellschaft betreiben. Aber keiner wollte so richtig das finanzielle Risiko übernehmen. Den meisten erschien die geplante Größe der neuen Studios völlig überdimensioniert.“

Ruschmeier setzte als Oberstadtdirektor mit verschiedenen Projekten diese Vision von der Medienstadt um. Die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) beschrieb in ihrem Bericht, wie die Erschließung des Geländes der MMC Studios auf Ruschmeiers Anordnung geschah und bezog sich dabei auf die Aussagen einer seiner Mitarbeiter (der nicht mit Namen genannt werden will und daher im Bericht als der „sportliche Herr“ bezeichnet wird). Auf dem Gelände in Ossendorf sollte zunächst ein Leergutlager entstehen, was der „sportliche Herr“ mit den Worten kommentiert: "Wir haben uns alle an den Kopf gefasst. Ein Leergutlager?! Das ist doch alles andere als eine rentable Lösung." 1997 wurde das gesamte Gelände, 23 Fußballfelder groß, für 17,6 Millionen Mark über die Zwischenkäuferin Sparkasse an den Immobilienfonds Köln-Ossendorf-1 verkauft.

Dessen Initiator, Josef Esch, sollte dort Filmstudios bauen. Die Politik der Stadt Köln, städtische Liegenschaften in kleine Grundstücke aufzuteilen und an mittelständische Unternehmen zu verkaufen, war damit beendet. Public-Private-Partnership für Großprojekte hieß jetzt die Lösung. Der sportliche Herr erzählt am Esstisch: "Der Ruschmeier hat mir immer gesagt: „Die Sparkasse, das ist doch die Familie, da können wir die Familie doch nicht in Konkurrenz zu anderen setzen." Familie, das Wort gebrauchte Ruschmeier gerne, daran erinnern sich auch andere Gesprächspartner. Familie oder Klüngel? Der sportliche Herr sagt: "Den Namen Strukturpolitik verdiente es jedenfalls nicht, was er machte. Was da an Steuern und Arbeitsplätzen verloren gegangen ist für die Stadt! Jetzt stehen da Bürogebäude, die keiner mietet und für die die Sparkasse die Miete an die Fonds zahlt." Ruschmeier hatte begonnen, die Kölner Wirtschaftspolitik umzubauen. "Von einer nachfrageorientierten auf eine fiktionsorientierte", sagt der sportliche Herr. Und die Fiktion war Hollywood am Rhein. Geboren hatte die vor allem Ruschmeiers Parteigenosse Wolfgang Clement. [...] Und erst diese Idee, und ihre manische Verfolgung, ermöglichte die Gewinne des Bauunternehmers Josef Esch und die Verluste der Stadtsparkasse Köln [...]."

4.1.2 Vorwürfe an wirtschaftliche Akteure

Bei den Planungen der Messehallen und der damit in Verbindung stehenden übrigen Geschäfte wurden eine Reihe von Vorwürfen gegen den Esch-Oppenheim Fonds erhoben, für den auch Lothar Ruschmeier nach seinem Ausscheiden aus der Stadtverwaltung tätig war.

Verschleierung (besonders durch das Firmengeflecht)

Im Milliarden Monopoly, einer Reportage des WDR, in der sich die Redakteure Ingolf Gritschneder und Georg Wellmann kritisch mit dem Bau der Messehallen und anderen Projekte des Esch-Fonds auseinandersetzen, tauchte der Verdacht auf, dass „[...] der Immobilienfonds oder die Oppenheim-Esch-Gruppe oder für diese tätige Personen die wahren Zusammenhänge zwischen den geschlossenen Verträgen verschleiert und sich so im Wege der Steuerhinterziehung unberechtigte Vorteile erschlichen hätten“ (QD 24).

Der Verdacht der Verschleierung wird auch im Zusammenhang mit der großen Anzahl an (Tochter-)Firmen und Gesellschaften erhoben, die bei den Planungen und dem Bau der Messehallen bzw. in der Vorgeschichte (z.B. bei den MMC Studios) eine Rolle gespielt

haben. Dieser Verdacht richtete sich neben den wirtschaftlichen Akteuren auch an die Stadtparkasse, worin die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) bereits bei der Zusammenarbeit der Stadtparkasse und dem Fonds bei den MMC Studios ein Aufbauen von Verpflichtungen und Abhängigkeiten sah: „Josef Esch griff Schröders Sparkasse bei ihren Zahlungen an den Esch-Oppenheim-Fonds etwas unter die Arme. Damit ließ er das Wurzelgeflecht und die Abhängigkeiten immer enger und fester werden. Er bedachte eine weitere Firma im Schattenreich der Sparkasse mit lukrativen Aufträgen aus seinem nächsten Fonds. Der hieß Ossendorf VIII und sollte die neue Deutschlandzentrale für RTL bauen. Am 12. Dezember 2002 beauftragten zwei Firmen Josef Eschs die Schattenfirma Projecta unter anderem damit, einen Mieter für den neuen Fonds zu besorgen – obwohl es schon eine Absichtserklärung des späteren Mieters RTL gab. Dafür und für die Beschaffung des Grundstücks und für das dortige Baurecht sollte die Projecta insgesamt 25,6 Mio. Euro erhalten, die sie umgehend an die LANA weiterreichen sollte, die ja die Miete der Filmstudios mit zahlte. Laut Handelsregister gab es zwischen LANA und Projecta einen Gewinnabführungsvertrag vom 30. Juni 2003. Der eine Fonds hielt auf diese Weise den anderen am Leben – das perfekte System.“

4.1.3 Vorwürfe an finanzwirtschaftliche Akteure

Sparkasse übernimmt zu hohe Risiken

Vorwürfe wirtschaftlich unvernünftigen Verhaltens bezogen sich vorrangig auf die Stadtparkasse und dort insbesondere auf den damaligen Vorstandsvorsitzenden. Einige Kernpunkte dieser Vorwürfe waren, dass die Stadtparkasse Risiken und Garantien übernahm, die wirtschaftlich nicht vertretbar waren, und dass diese wirtschaftlichen Vorgänge in einem schwer zu durchdringendem Netz aus Verträgen und Gesellschaften eingebettet wurden. So machte die Stadtparkasse im Laufe der Geschäfte eine Reihe von Verlusten wie Überall (2010: 213) beispielhaft in Bezug auf die Messegrundstücke verdeutlichte: „Hinzu kommt, dass die Stadtparkasse die von der Stadt erworbenen Grundstücke anscheinend für weitaus weniger Geld an den Esch-Fonds veräußert hat. Mehr als 20 Millionen Mark Minus soll es gegeben haben, und die WDR-Autoren belegen das in einem zweiten Feature [des Milliarden Monopolys] mit dem Ausschnitt auf einen vertraulichen Schreiben des Sparkassenchefs an OB Schramma: „Das Halten von RTL in Köln und in den Rheinhallen konnte nur mit erheblichen Belastungen der Stadtparkasse Köln erreicht werden.““

Die Stadtparkasse übernahm sowohl bei den MMC Studios wie beim Messegeschäft Mieteinstandsgarantien, die über Tochterfirmen ausgeübt wurden. Die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) berichtete für die MMC Studios davon in folgender Weise: „Es war eine Schattenwelt, die das enorme Risiko, das die Sparkasse mit den Mietzahlungen übernahm, verschleierte. Am 11. Dezember 2001 hatte Gustav Adolf Schröder, vom Gesamtvorstand genehmigt, eine Gesellschaft installiert, die vordergründig nicht der Sparkasse zugeordnet werden konnte. Aber sie wurde voll durch die Sparkasse finanziert und übernahm die Mietverpflichtungen der Gebrüder Breuer dem Fonds gegenüber. Ihr Name: die LANA Beteiligungsgesellschaft. LANA, das ist der Name einer rassigen Westfalenstute aus der Zucht des Wirtschaftsprüfers Axel Schürners, der als Eigentümer der Gesellschaft fungierte und Schröders privater Steuerberater war. 2005 erhielt er einen Sitz im Kuratorium der Sparkassenstiftung Kultur. Die Mietverpflichtungen von ProSiebenSat.1 übernahm 2005 die Lea GmbH. Für die Lea unterschrieb Silvia Mai, die gleichzeitig Geschäftsführerin der LANA war. Die Verpflichtungen von RTL übernahm eine Tochtergesellschaft der Sparkasse, die Laurenz Vermögensanlagegesellschaft.“

Es blieb von mehreren Seiten der Verdacht im Raum stehen, dass sowohl bei den MMC Studios als auch bei den Messehallen ein „Geschäftssystem“ dahinter stand. So berichtete die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012), dass „[...] Schröders Verhalten kein singulärer Vorgang war, sondern typisch für die Geschäftsbeziehung der Sparkasse und deren Gesellschaften und dem Oppenheim-Esch-Fonds.“

4.1.4 Vorwürfe an städtische Akteure

Bei den Planungen zur Errichtung der Messehallen Nord gab es eine Reihe von Vorwürfen gegen städtische Akteure. Einige betrafen Aspekte der Vorgeschichte zum Messehallenbau bezüglich der MMC Studios (z.B. den Drehtüreffekt), andere betrafen kommunalrechtliche Aspekte wie das Auswählen des Finanzierungsmodells bzw. des Investors oder die Notwendigkeit der Ausschreibung des Bauprojektes.

Drehtüreffekte durch den Wechsel von Lothar Ruschmeier in die Privatwirtschaft

Der Drehtür-Effekt, auch Patoufflage genannt, bezeichnet nach Braasch (2016: 330) „[...] allgemein kritisch zu betrachtende Formen des Überwechselns von der Verwaltung oder der Politik in die Privatwirtschaft oder in die andere „Richtung“, wobei die Motive für

einen solchen „Seitenwechsel“ in Spitzenpositionen bei Unternehmen und Verbänden ganz überwiegend finanzieller Natur sind. Als bedenklich, wenn auch nur in den seltensten Fällen strafbar, ist diese Praxis jedenfalls dann anzusehen, wenn schwerwiegende Interessenkollisionen dadurch entstehen, dass die Inhaber staatlicher Ämter nach ihrem Ausscheiden bei einem Unternehmen oder einem Verband tätig sind, mit dessen Belangen sie vorher dienstlich befasst waren.“ Diesen Umstand brachten Scheuch/Scheuch (2013: 183) mit Lothar Ruschmeier in Verbindung: „Die Dienstzeit von Ruschmeier als Oberstadtdirektor endete am 22. April 1998. Die KölnArena stand vor der Eröffnung, und die Vorbereitungen zum Bezug des Technischen Rathauses waren fast abgeschlossen. Wenige Wochen vor seinem Ausscheiden informierte das Privatbankhaus Oppenheim die verblüffte Öffentlichkeit am 24. März 1998, Ruschmeier werde als einer der drei Geschäftsführer auf die Chefetage der OppenheimEsch Holding wechseln. [...] Und in seiner Funktion beim Esch-Fonds konnte er nun von der Stadt Köln die Miete in Höhe von jährlich über 33 Millionen Mark aus dem Vertrag einfordern, den er als Oberstadtdirektor mit seinem späteren Arbeitgeber selbst vereinbart hatte.“ Überall (2010: 143) beurteilte den Wechsel von Ruschmeier in gleicher Weise: „Immerhin wacht Ruschmeier in seiner neuen Funktion genau über das, wofür er bis dato als Verwaltungschef „auf der anderen Seite“ zuständig war. Nicht ausgeschlossen werden kann in diesem Zusammenhang, dass Ruschmeier zahlreiche interne (und intime) Kenntnisse aus der Stadt Köln mitnehmen konnte. Er kennt wie kein anderer die Vorschriften der öffentlichen Verwaltung, das ist sicher unbestritten. Womöglich verfügt er aber auch über Kontakte zu Personen - vom Politiker über Amtsleiter bis zum einfachen Sachbearbeiter - um Einfluss zu nehmen. Ein Klüngel Netzwerk geht schließlich nicht unbedingt von heute auf morgen unter.“

Die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) stellte den Wechsel als einen Bruch der Einhaltung von Normen dar, die Ruschmeier in seiner Funktion als Oberstadtdirektor von anderen gefordert hat: „Einmal hatte Ruschmeier alle Referatsleiter zu einer Tagung in das Senats-Hotel in Köln geladen und sie eindringlich gewarnt: "Wir müssen selbst den Anschein vermeiden, dass wir Vorteile annehmen." Danach waren auch die Letzten begeistert von Ruschmeier. Viele von ihnen konnten später nur den Kopf schütteln, dass dieser seriöse Mann nur wenige Tage nach seinem Ausscheiden bei der Stadt im Jahr 1998 für einen viel höher dotierten Vertrag bei Josef Esch anheuerte.“

Auswahl des Investorenmodells

Während der Planungen zum Bau der Messehallen Nord setzte sich das „Investorenmodell“ durch und der Esch-Fonds wurde als Investor ausgewählt (vgl. Kapitel 2).

Im Milliarden-Monopoly wurde ebenso wie bei Rügemer (2014) die kritische Frage aufgeworfen, ob die Stadt Köln nicht die Erweiterung der Koelnmesse aus eigenen Mitteln hätte finanzieren können, anstatt sich „fremden Geldgebern auszuliefern“. In beiden Berichten wurden Rechnungen aufgemacht, nach denen Millionenbeträge bei alternativen Finanzierungsmöglichkeiten hätten gespart werden können. Ähnliche Fragen wurden auch von Seiten der Bezirksregierung an die Stadt Köln bzw. deren OB Schramma gestellt. So wurde direkt erfragt (QD 27), „[...] aus welchen Gründen davon abgesehen wurde, die Neubauten in Bauherrenträgerschaft der Stadt, eines städtischen Betriebes oder der Messe GmbH errichten zu lassen.“ Außerdem wurden die damit verbundenen Risiken erfragt (QD 27): „Welche Risiken wurden durch die Geschäfte im Einzelnen und in ihrer Gesamtheit begründet? Zu wessen Lasten gehen sie und welche trägt die Stadt Köln?“

Auch die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) kam in der Summe zu einem negativen Ergebnis bei der Auswahl des Investorenmodells: „Beim letzten Fonds, dem Kölner-Messe-Fonds, zeigen verschiedene Untersuchungen, dass der Neubau der Messe im Jahre 2005 ohne den Esch-Oppenheim-Fonds rund 100 Millionen Euro billiger für die Stadt gewesen wäre. Bei dem damit eng verbundenen Rheinhallen-Fonds hat die Sparkasse gut 277 Millionen Euro Verlust gemacht. Der damalige Messechef Jochen Witt leistete Widerstand gegen die Fonds-Finanzierung, die völlig überteuerte Mieten mit sich brachte – und wurde später vom Bürgermeister der Stadt Köln abgesetzt. Die teuren Mieten zahlte darauf die Stadt. Eine Stadt, die faktisch pleite ist. [...]“

Fehlen der Ausschreibung

Überall (2010: 210/211) schilderte die Umstände bei der Auswahl des Investors in folgender Weise (ähnlich wie Scheuch/Scheuch 2013: 189): „Als die eiligen Stadtväter in ihrer zeitlichen Not den Hallen-Neubau auf die Schiene setzen wollten, suchten sie gezielt nach Partnern, die ihnen dabei helfen könnten. Es wurde offenbar nicht einmal in Erwägung gezogen, das Projekt selbst zu bewerkstelligen, was wiederum wesentlich mit dem Haushaltssicherungskonzept der Stadt zusammenhängen dürfte, das wegen zu hoher Verschuldung keine außergewöhnlichen Ausgaben erlaubte – erst recht nicht in

dreistelliger Millionenhöhe. Weil ein aufwändiges Ausschreibungsverfahren in der ganzen Europäischen Union anscheinend zu lange gedauert hätte, konzentrierte man sich auf einen kleineren Kreis von Firmen, die um die Abgabe eines Angebotes gebeten wurden. „Die Messe hat eine Beratungsfirma mit einer Art Ausschreibung beauftragt, ein Preiswettbewerb sozusagen“, erläuterte Ruschmeier später das ungewöhnliche Verfahren. Zu den Firmen, die zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert wurden, zählte auch der Esch-Immobilienfonds, der der Stadt wegen der KölnArena wohl bekannt war. Mit der Sichtung und Auswahl der Angebote wurde dann die Beratungsfirma Ernst & Young beauftragt – ausgerechnet aber die Filiale, die im benachbarten Troisdorf unter genau der gleichen Adresse firmiert wie der Esch-Fonds. So wurde man sich schnell handelseinig, ohne dass im Stadtrat allzu viele Details des Geschäftes bekannt wurden. Viele Ratsmitglieder hatten den Eindruck, dass ihnen die wahren Hintergründe und Zahlen verborgen blieben.“

Rügemer (2014: 92) sah ähnliche Gründe für das Fehlen der öffentlichen Ausschreibung und in der Auswahl der Beraterfirma für die Bieterabfrage: „es wurde nicht öffentlich ausgeschrieben, weil OB sich auf das Gutachten von Ernst & Young berief, nach dem » schon zuvor beim Verkauf der alten Messehallen im Rahmen des „Cross Border Leasing“ keine Ausschreibungspflicht bestanden habe. « Koelnmesse ließ Ernst & Young eine „Marktabfrage“ machen und von Investoren Angebote einholen. »Warum gerade Ernst & Young? Offensichtlich, weil sie die Gewähr bieten, jederzeit die Interessen der privaten Auftraggeber zu wahren.«“

Das Fehlen der Ausschreibung hatte kommunalrechtliche Konsequenzen (vgl. Rügemer 2014: 105), so dass nach der Initiative von Prof. Klaus Feinen die EU Kommission diesen Vorgang untersuchte (vgl. Kapitel 2).

Die Kriterien, nach denen der Esch-Fonds als Investor für den Bau der Messehallen ausgesucht worden war, wurden ebenfalls kritisiert (vgl. Überall 2010: 189), nachdem bekannt geworden war, dass der Esch-Fonds nicht das barwertig günstigste Angebot vorgelegt hatte. Das barwertig günstigste Angebot wurde bei der Bieterabfrage von Ernst & Young von der Firma Babcock & Brown vorgelegt (vgl. QD 27).

4.2 Vorwürfe beim Bau der Messehallen

4.2.1 Vorwürfe gegen politische Akteure

Rückkaufregelung, Begünstigung und Täuschung des Rates

Kurz vor oder während des Baus traten aus Sicht verschiedener Kritiker des Messegeschäfts Versäumnisse bzw. Fehler von politischen Akteuren (wie dem Rat oder dem OB) auf, die vor allem die Regelungen zur Altlastensanierung (des Messehallen Grundstücks) sowie die Rückkaufoption des Geländes betrafen. Rügemer (2014: 95) betonte in diesem Zusammenhang die Differenz zwischen der Ratsvorlage und dem tatsächlichen Vertrag: „Oppenheim-Esch wurde zusätzlich begünstigt. So hatte der Stadtrat am 18.12.2003 beschlossen, dass der Investor der Messehallen die Kosten der Altlastensanierung trägt. Die Altlastensanierung soll für die zur Bebauung heranzuziehenden Flächen und Nebenflächen vom Investor auf dessen Kosten durchgeführt werden. Im endgültigen Vertrag mit Oppenheim-Esch steht dann aber das Gegenteil [...]“

Auch im Milliarden Monopoly wurde der Verdacht geäußert, dass der Vertrag mit dem Oppenheim-Esch-Fonds bereits abgeschlossen wurde („der Deal sei abgekartet gewesen“), „bevor der Rat beschlossen hat“. Im Milliarden Monopoly wurden ebenfalls „gravierenden Abweichungen zwischen dem (vorerwähnten) Kaufvertrag und dem Ratsbeschluss“ genannt. Überall (2010: 213-214) berichtete von einer Pressekonferenz, bei der Regierungspräsident Lindlar nicht nur Vorstöße gegen kommunalrechtliche Regelungen feststellte, sondern auch das Verständnis der Komplexität des Vorganges bei den Ratsmitgliedern in Frage stellte: „Bei aller anfänglichen Zurückhaltung betonte der Regierungspräsident in der turbulenten Pressekonferenz aber auch, dass der „Aspekt der Kontrollierbarkeit für das einzelne Ratsmitglied“ problematisch sei: „Es ist sicher die Frage, ob alle Ratsmitglieder in der Lage waren, in vollem Umfang zu beurteilen, über was sie abgestimmt haben.“ Das Projekt sei ein „schwieriger Sachverhalt“, die gewählte Vertragskonstruktion eine „pffiffige Sache“. Scheuch/Scheuch (2013: 189) kamen zu einer ähnlichen Einschätzung über die Entscheidungssituation für die Ratsmitglieder.

Rügemer (2014: 101) erhob zusätzlich den Vorwurf, dass die Informationen über die Rückkaufoption für das Gelände nicht transparent an die Ratsmitglieder weitergegeben wurden: „Der Investor hat über die Grundstücksgesellschaft Koelnmesse 15-18 GbR die Grundstücke für 70 Millionen gekauft. Die Ratsmitglieder wurden von Oberbürgermeister Schramma und seiner christlichen Fraktion im Glauben gelassen,

dass die Stadt nach 30 Jahre das Grundstück zurückkaufen kann. In Wirklichkeit hat sie nur das „Vorkaufsrecht“. Das ist aber wertlos, denn der Investor darf gar nicht verkaufen wollen: »Das hätte die gesamte steuerliche Konstruktion und damit die Rendite für die Anleger gefährdet.«“

4.2.2 Vorwürfe gegen wirtschaftliche Akteure

Überhöhte Baukosten

Beim Bau der Messehallen und bei den damit in Verbindung stehenden Geschäften wurde dem Esch-Fonds als Investor vorgeworfen, er habe bezüglich des Mietvertrages getäuscht, er habe zu hohe Baukosten angesetzt und habe Baumängel produziert.

Rügemer (2014: 107) ordnete das Messehallengeschäft in den Rahmen üblicher Public Private Partnership Geschäfte ein und nannte in diesem Zusammenhang folgende Kritikpunkte: „Erstens ist laut Mietvertrag der Vermieter nur für „Dach und Fach“ zuständig. [...] Demnach ist der Vermieter nur für die Reparatur und Instandhaltung der tragenden Teile zuständig: Grundmauern, Außenwände, Betondecken etc. Für Heizungsanlage, Heizkörper, Fenster, Türen, Wasserleitungen, Abwasseranlagen, Aufzüge usw. ist, abweichend von der normalen Regelung, der Mieter zuständig. Das bedeutet, dass die öffentlich genannte ortsübliche Miete nur einen Teil der Nutzungskosten abdeckt, denn es kommen drei Jahrzehnte lang die Reparaturen und Instandhaltungen dazu, die normalerweise der Vermieter übernimmt. Um wieviel werden also die Mietkosten höher sein? 100 Millionen? 200 Millionen?“

Im Milliarden Monopoly wurde ebenso wie bei Rügemer (2014) darauf hingewiesen, dass die Baukosten zu hoch angesetzt worden waren. Der Vorstandsvorsitzende der ausführenden Baufirma Hochtief Construction, Friedel Abel, sagte anlässlich der Grundsteinlegung des Messehallenbaus, dass die Investitionskosten bei ca. 140 Mio. Euro liegen. Von der Stadt waren dagegen 260 Mio. Euro angegeben worden. In der Folge fragte die Bezirksregierung bei OB Schramma kritisch nach, welche Baukosten tatsächlich angefallen waren (vgl. QD 27).

Rügemer (2014: 95) ging darüber hinaus davon aus, dass „Softkosten“ (also beispielsweise Kosten für die Projektentwicklung) die Gesamtkosten in die Höhe getrieben haben: „Die ausführende Baufirma Hochtief nennt Baukosten von 140 Millionen Euro. Oppenheim-Esch legt jedoch 330 Millionen Projektkosten zugrunde. Der

Unterschied von 190 Millionen ergibt sich vor allem durch die zusätzlichen „Softkosten“, bei denen wiederum die Finanzierungskosten den größten Teil ausmachen.“

Die hohen Baukosten wurden auch mit den (zu) hohen Mieten in Verbindung gebracht. Überall (2010: 212) führte dazu aus: „Nach der Gesamtsumme – inklusive der umstrittenen Softkosten – berechnet sich die Miete, die für das Objekt gezahlt werden muss. Und da die KölnMesse das Risiko nicht allein tragen wollte, gibt es eine Zusage, die OB Schramma zwar nicht als Mietgarantie verstanden wissen will, die aber letztlich auf dasselbe hinausläuft: Kann die Messe die über 20 Millionen Euro jährlich über den Zeitraum von 30 Jahren nicht zahlen, muss die Stadt einspringen. „Das war der Preis für RTL und die besseren, konkurrenzfähigen Messehallen“, sagte Kämmerer Peter Soenius in einem Presse Hintergrundgespräch überraschend offen.“ Rügemer (2014: 92) kritisierte in diesem Zusammenhang die Kopplung der Mieten an den Lebenserhaltungskostenindex: „Die Stadt muss dafür ab 2006 über 30Jahre eine jährliche Miete zahlen. Sie beginnt bei 20.7 Millionen Euro. Sie ist zusätzlich „inflationsexponiert“, wird also nach einer bestimmten Formel darüber hinaus noch den steigenden Lebenshaltungskosten angepasst, wenn diese über zwei Prozent liegen. Wie viel dabei am Ende herauskommt, ist unklar.“

Rügemer erwähnte auch die Baumängel (S. 107), welche „[...] die Stadt bereits zwei Jahre nach Eröffnung der Hallen gezwungen [haben], auf Behebung von Baumängeln zu klagen – ein Hinweis darauf, dass die Bauqualität nicht die beste ist. Das verursacht zusätzliche Kosten, für die Mängelbeseitigung selbst, für Anwälte und für die städtische Verwaltung.“

4.2.3 Vorwürfe gegen finanzwirtschaftliche Akteure

Die Stadtparkasse und hier insbesondere ihr damaliger Vorstandsvorsitzender standen in der Kritik, bei der Vergabe des Bauauftrages übermäßig begünstigend für den Esch-Fonds als Investor aufgetreten zu sein und in diesem Zusammenhang übermäßige Verpflichtungen in Kauf genommen zu haben.

Vergabe des Bauauftrages

Die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) beschrieb die Motivation des damaligen Vorstandsvorsitzenden der Stadtparkasse Köln als jemanden, der für die Stadt als „Ermöglicher“ des Projektes auftreten wollte: „Im Sommer 2003, als der Esch-Oppenheim-Fonds für Ossendorf aufgelegt war, als die Banken die Kredite vergeben

hatten und die Pläne fertig waren, entschied sich RTL gegen Ossendorf. Der Oberbürgermeister von Köln, Fritz Schramma, hatte RTL nach einem Bietermatch mit einer benachbarten Gemeinde die historischen Rheinhallen mit direktem Blick auf den Dom angeboten. Das Gebäude war mehr als doppelt so groß wie der geplante Neubau in Ossendorf, zudem stand es auch noch unter Denkmalschutz. Das bedeutete erheblich höhere Baukosten, die der Fonds überhaupt nicht abdeckte. Und dennoch machte sich Gustav Adolf Schröder stark dafür, den Ossendorf-Fonds auf die Rheinhallen zu übertragen. Für die Projecta stand die Provision für die Mietervermittlung auf dem Spiel, außerdem drohte ihr eine Schadenersatzforderung von 24,1 Millionen Euro. Schröder hatte also ein großes Interesse daran, dass der Esch-Fonds die Rheinhallen baut und er dort seinen Mieter unterbringen konnte. [...] Schröder selbst betont heute, im Zentrum seiner Entscheidung hätten die Pläne und Wünsche der Stadt Köln gestanden.“

Weitere Risikoübernahmen

Die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) beschrieb, in welche Weise die Stadtparkasse die Kostenabsicherung für das Messegeschäft vornahm (in gleicher Weise wie bei den MMC Studios): „In den kommenden Jahren würde Schröders Sparkasse so gut wie alle Mehrkosten, die beim Umbau der Rheinhallen gegenüber Ossendorf anfielen, tragen. Aus heutiger Sicht war das ein absurdes Geschäft. Unterm Strich hat Schröder der Sparkasse bis 2007 mit seinem Rheinhallen-Engagement allein mindestens 248,3 Millionen Euro Verlust beschert. Auf die Summe kommen die Wirtschaftsprüfer von BDO in einem Bericht, der der ZEIT vorliegt. [...] Beim Grundstückskauf setzte Schröder mit seiner Sparkasse 67,1 Millionen und bekam 54 Millionen zurück. Auch für die teuren Mietsonderwünsche von RTL, die über die vom Esch-Fonds für Ossendorf vorgesehenen Konditionen hinausgingen und sich auf etwa 50 Millionen beliefen, kam die Sparkasse auf. Und zwar so: Sie mietete die Rheinhallen einfach zu den Esch-Fonds-Konditionen selbst an und vermietete sie an RTL zu deren Bedingungen weiter. Dafür gab es vom Esch-Fonds einen Mietvermittlungsvertrag für die Projecta über 12,8 Millionen Euro.

Die Sparkasse übernahm weitere Kosten, indem sie für Teile der Immobilie sogar die Funktion des Bauherrn übernahm – einer Immobilie, das darf man nicht vergessen, deren Mieter sie gleichzeitig war. Die mit der Gebr. Esch Wohnungsbau abgeschlossenen ergänzenden Bauaufträge füllen über 250 Ordner. 40 Millionen Euro zahlte die Sparkasse dafür. Als RTL nicht zum vereinbarten Termin 2008 einziehen konnte, glich

die Sparkasse das mit rund zehn Millionen Euro an RTL aus. Esch stellt hierzu fest, dass eine solche Beteiligung des Mieters in derartigen Fondsimmobilien durchaus üblich sei.“

Rückkaufoption

Ein weiterer Kritikpunkt, der auch von Seiten der nordrheinwestfälischen Landesregierung aufgeworfen wurde (vgl. QD 27), bezog sich auf die Rückkaufoption des Messegeländes nach Ablauf der Mietzeit durch die Stadt bzw. die Koelnmesse (vgl. Überall 2010: 211). Für Rügemer (2014: 107) lag hier eine Täuschung über die echten Kosten (nach Ablauf der Mietzeit) vor: „Nach dem Ende der Mietzeit, so wurde ja angenommen, braucht die Stadt weiter Messehallen. Sie gehören aber Oppenheim-Esch. Die Stadt bzw. die Messegesellschaft müsste die Hallen zurückkaufen. Dafür sind 70 Millionen angesetzt [...]“. Die Stadtparkasse ging eine Verpflichtung ein, dass die Stadt bzw. die Koelnmesse das Gelände nach Ablauf der Mietzeit zurückerwerbe und dass die Stadt bzw. die Koelnmesse dafür lediglich 70 Millionen zu zahlen habe. Ein Anstieg des Rückkaufpreises über diese 70 Millionen würde die Stadtparkasse ausgleichen (vgl. QD 22).

Die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) erklärte das ungewöhnliche Engagement der Stadtparkasse wie beispielsweise bei der Rückkaufoption aus der Verflechtung der Stadtparkasse mit dem Esch-Fond: „Die Rheinhallen hätten erhebliche Mehrkosten verursacht, die keiner bezahle, wenn sie nicht die Sparkasse übernehme. Die Finanzierung der Kredite des Oppenheim-Esch-KölnMesse-Fonds kann man als eine Art Kompensationsgeschäft sehen. Endlich konnte Schröder mal Geld verdienen und musste nicht nur die Lasten tragen. [...] Esch weist auch diese Darstellung zurück. Gustav Adolf Schröder legt Wert auf die Feststellung, dass es einen Unterschied gibt zwischen erheblichen Risiken und erheblichen Belastungen. Er selbst sei niemals unvertretbare Risiken für die Sparkasse eingegangen.“

4.2.4 Vorwürfe gegen städtische Akteure

Kommunalrechtliche Fragen

Kurz vor dem Bau bzw. beim Bau selbst wurde von städtischen Akteuren wie dem Kämmerer betont, dass die neuen Messehallen notwendigerweise zu einem bestimmten Zeitpunkt fertiggestellt sein mussten, damit sowohl die geplanten Messen (insbesondere die Möbelmesse), aber auch die Nutzung der alten Gebäude durch RTL

sichergestellt war. Ob ein solcher Zeitdruck tatsächlich in dieser dringenden Weise bestand, wurde beispielsweise von der Bezirksregierung hinterfragt (vgl. QD 27).

Kommunalrechtlich war sowohl das Handeln der Sparkassenvertreter wie auch der städtischen Vertreter beim Bau hinsichtlich der Frage relevant, dass Zusagen von ihrer Seite an wirtschaftliche Akteure „unerlaubte staatliche Subventionen“ (etwa die Mietgarantie der Sparkasse, vgl. Rügemer 2014: 105) darstellen.

Auch die mögliche „Zweckentfremdung des Veranstaltungszentrum Köln“ sowie zivil- wie steuerrechtliche Probleme wurden von Seiten der Bezirksregierung als kritische Fragen an die Stadt getragen (QD 27). Dabei wurde darauf abgestellt, dass der Unternehmenszweck des Veranstaltungszentrums Köln eigentlich „[...] die Finanzierung und Durchführung des Um- und Erweiterungsbaus des Gürzenich sowie der Betrieb der Kölner Philharmonie und des Gürzenich nach seiner Fertigstellung im Wege von Gesamt- und Einzelverpachtungen [sei]. Dabei ist dem Betrieb beider Veranstaltungsstätten vorrangig einer an den Interessen aller Bevölkerungskreise orientierten Nutzung Rechnung zu tragen.“ Es war daher unklar, ob die „Anmietung und Vermietung der Messehallen sowie die damit in Zusammenhang stehenden Geschäfte durch den o. a. Unternehmenszweck legitimiert“ sei. „Selbst das Halten der Anteile an der Messe GmbH als „gewillkürtes Betriebsvermögen“ setzt einen „gewissen objektiven Zusammenhang mit dem Betrieb“ voraus.“

Rügemer (2014: 99) leitete aus der spezifischen Akteurskonstellation beim Bau der Messehallen ein generelles Problem von Public Private Partnership Geschäften ab (vgl. Kapitel 5.3).

4.3. Generelle Vorwürfe

Über diese Vorwürfe an spezifische Akteure, die bei den Planungen und dem Bau der Messehallen involviert waren, wurden auch noch generelle Vorwürfe erhoben, die sich eher auf „systemkritische“ Aspekte und größere Zusammenhänge bezogen.

Verflechtung der Stadt mit dem „großen“ Geld

Im Milliarden Monopoly (hier in der Darstellung von Busse wiedergegeben, vgl. QD 7) wurden die Vorkommnisse um den Bau der Messehallen „als „Verflechtungen zwischen

der Stadt und dem großen Geld“ dargestellt. Diese Verflechtungen führten zu Gewinnen, „die der Kölner Bürger finanzieren muss und das bis in die nächste Generation.“ Die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) argumentierte in eine ähnliche Richtung: „Ein Fonds ist im Prinzip erst einmal nichts anderes als eine Geldsammelstelle. [...] Dort steht eine ganz besondere Fondskonstruktion im Mittelpunkt, der sogenannte Oppenheim-Esch-Immobilien-Fonds. [...] In den meisten Fällen waren diese Fonds äußerst lukrativ für die Bank, für Esch und für die Millionäre, die in diese Fonds investiert hatten. Weniger lukrativ dagegen waren die Fonds für die Stadt Köln und ihre Sparkasse. Denn sowohl die Stadt als auch die Sparkasse ließen sich wiederholt auf teure Mietverträge ein. Und die Stadt haftet als Trägerin in vollem Umfang für die Sparkasse. [...] Die Fondsgeschäfte haben die aktuelle Finanznot nicht direkt verursacht. Aber man muss sich fragen, warum hat sich die Stadt auf diese für sie so schlechten Geschäfte eingelassen? Warum hat sie geholfen, das Geld von unten nach oben zu pusten, aus der Staatskasse in die Taschen deutscher Millionäre?“

In ähnlicher Weise argumentierte Rügemer (2014: 100): „Seit Beginn der 90er Jahre initiieren Esch und Oppenheim Immobilienfonds. Als Zeichner kassieren die Oppenheim-Familie und die besten Kunden der Bank zweistellige Nachsteuerrenditen. [...] Die Fonds „erwirtschaften“ ihre Rendite einmal aus den Mieten, die z.B. die Stadt Köln für das Rathaus und die Messehallen zahlt, und weiter damit, dass die Anleger Steuer sparen können. Die Fonds sind ein Steuersparmodell, das privilegierte Kunden und den Eigentümern der Holding zugänglich ist. Die Holding in der Rechtsform GbR (Gesellschaft bürgerlichen Rechts) unterliegt keiner Publizitätspflicht. Den Einstieg in das kommunale PPP-Geschäft fand die Holding über den damaligen Kölner Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier, der den Vertrag über KölnArena/Rathaus aushandelte; unmittelbar danach wurde er Geschäftsführer des Fonds KölnArena/Rathaus und anderer solcher Projekt. Die Holding initiierte bis 2009 etwa 70 Projekte, darunter das Bezirksrathaus Köln-Nippes, mehrere Karstadt-Kaufhäuser, das Medienzentrum „Coloneum“, [...]“

Steuererleichterungsprojekte

Die Oppenheim-Esch Immobilien-Fonds wurden von verschiedenen Kritikern als Möglichkeit dargestellt, für einen geschlossenen Kreis von reichen Personen zusätzlich Steuervergünstigungen zu realisieren. Im Milliarden Monopoly wurde dabei für das

Projekt der KölnArena angedeutet, dass über einen „Scheinvertrag“ auch Steuervorteile für den Initiator und die Mitinvestoren gesichert werden sollten.

Bezüglich des Messehallenbaus argumentierte Rügemer (2014: 97-98): „Der Grundstückskauf wäre eigentlich nicht nötig, da der Stadt das Grundstück bereits gehört. Aber damit die 27 Anleger ihre jeweilige Fondseinlage steuerlich möglichst weitgehend ausschöpfen können (Einkommenssteuergesetz Artikel „6b-Abschreibung“), müssen sie (Mit-)Eigentümer des Grundstücks sein. Dann sind sie „richtige“ Investoren. So können sie ihre Geldanlage bzw. einen Teil ihrer durchschnittlich zwei Millionen Euro als Verlustzuweisung mit Gewinnen aus ihren „eigentlichen“ Geschäften bei Karstadt, LTU, Oppenheim, Esch usw. steuermindernd absetzen, je nachdem, wie ihre steuerliche Lage oder wie die „Steuergestaltung“ durch die Steuerberater ausfällt. Es steht zu vermuten, dass mithilfe der aufwendigen Steuerberatung und der globalen Strukturen der Bank Oppenheim („Wir sind diskret, geheimer als geheim“) die Verlustabschreibung bei Projekten wie der KölnArena/Rathaus und Messehallen bis zu 100 Prozent möglich ist. Das ist auch die Meinung des Deutsche-Bank-Immobilienfachmanns Professor Klaus Feinen.“

Interessenkollisionen und Klüngel

Die Planungen und der Bau der Messehallen Nord wurden in der Literatur meist als ein Paradebeispiel für Interessenkollisionen und damit auch als ein Exempel für die negativen Auswirkungen des Klüngels dargestellt (z.B. Überall 2017). Scheuch/Scheuch (2013: 192) sahen in der Vorrangigkeit privater Interessen bei politischen Akteuren ein generelles Problem, weil „auf allen Ebenen der Politik mächtige korporatistische Strukturen und Beziehungsgeflechte in Politik und Wirtschaft wirksam [sind], die dazu neigen, sich öffentlicher und innerer demokratischer Kontrolle zu entziehen, sich in ihrer Selbstwahrnehmung von den üblichen Regeln der Gesellschaft zu entfernen und die eigenen Interessen vor diejenigen des Ganzen zu setzen.“ Dabei standen die normativen Grundlagen in Widerspruch zu den Umsetzungen in der Praxis (Scheuch/Scheuch 2013: 168): „In Deutschland gilt der Grundsatz, dass Interessenkonflikte zu vermeiden sind, in der praktischen Politik nicht.“ Diese Einschätzung kann auf die spezifische Entscheidungssituation vieler Akteure beim Bau der Messehallen übertragen werden, etwa als OB Schramma die Mitglieder des Aufsichtsrates der Koelnmesse darauf hinwies, im Sinne der Koelnmesse zu entscheiden (vgl. Protokolle des AR/FA des Koelnmesse vom 17.10.2003)

Bei vielen Beteiligten des Messehallenbaus gab es offensichtliche Interessenkollusionen. Überall (2010: 40) sah diese Problematik beispielsweise für Politiker, die „das Wohl der Gemeinde im Auge haben und sich nicht von parteipolitischen Interessen leiten lassen“ sollen.“ Darüber hinaus gab es aber auch eine mögliche Verbindung zwischen „politischem Mandat und geschäftlichem Interesse“ (Überall 2010: 140). Das galt insbesondere für Ratsmitglieder bzw. politische/städtische Vertreter, die in Wirtschaftsunternehmen entsandt wurden (Überall 2010: 158).

Interessenkollisionen ergaben sich u.U. aber auch für Vertreter aus anderen Wirtschaftsunternehmen, wenn sie in den Aufsichtsräten anderer Unternehmen (wie der Kölnmesse) zentrale Positionen einnahmen.

Wellmann (2011) sah (ähnlich wie Rügemer 2014) für den Fall der Messehallen Interessenkollisionen vor allem bei den beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmen (PricewaterhouseCoopers und Ernst & Young): „Als Initiator des Messeneubaus trat nicht nur der Esch-Oppenheim-Fonds auf, sondern auch die Sparkasse KölnBonn. Die Sparkasse hat nicht nur den Kredit für das Bauvorhaben gegeben, sondern war unter anderem auch an der Projektentwicklung beteiligt. Zudem ist die Sparkasse KölnBonn in das »Rheinhallen«-Projekt auf dem alten Deutzer Messengelände finanziell involviert. Mit einem Gutachten für eben jene »Rheinhallen«, in denen heute RTL und HDI Gerling residieren, hatte die Sparkasse bereits im Oktober 2007 die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC beauftragt. Und auch das Bankhaus Sal. Oppenheim – das mit dem Troisdorfer Baulöwen Josef Esch den ominösen Fonds aufgelegt hat – unterhält geschäftliche Beziehungen zu PwC. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wird von Sal. Oppenheim regelmäßig als Abschlussprüfer einiger Tochterunternehmen engagiert. Die Beauftragung von PwC durch die Stadt stellt dadurch eine klare Interessenkollision dar. Doch daran stört sich die Stadtverwaltung nicht, sie hat inzwischen das Wertgutachten an die EU übersandt. Da drängt sich die Frage auf: Hat die Stadt die Interessenkollision einfach nur übersehen oder steckt mehr dahinter? Auffällig ist jedenfalls, dass es bereits bei der Planung des Nordhallen-Projekts zu einem ähnlichen Interessenkonflikt gekommen ist. Im Oktober 2003 wurde nämlich die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young mit einer sogenannten Marktabfrage beauftragt. Das Unternehmen sollte eine Auswertung verschiedener Angebote von Investoren zur Finanzierung der neuen Messehallen vornehmen, darunter auch das Angebot des Oppenheim-Esch-Fonds. Dabei war das Tochterunternehmen von Ernst & Young, die Projektsteuerungsgesellschaft Prof. Weiss

& Partner, nicht nur seit Jahren Geschäftspartner der Oppenheim-Esch-Gruppe, sondern hatte auch einen Auftrag als Projektsteuerer für den Messeneubau erhalten. Die letztendliche Auswahlentscheidung für den Investor der Nordhallen lag bei der Stadt Köln. Und die sorgte dafür, dass schließlich nur noch mit dem Esch-Oppenheim-Fonds weiter verhandelt wurde und dieser auch den Zuschlag für das Bauvorhaben erhielt.“

4.4 Einordnung der Kritikpunkte bzw. Vorwürfe

In den Kapiteln 4.1 bis 4.3 wurden die Vorwürfe zusammengefasst, die gegen die Planung und die Durchführung der Messehallen und ihre damit in Zusammenhang stehenden Geschäfte erhoben wurden.

In diesem Kapitel sollen nach der Darstellung der Ereignisse die Vorwürfe aufgegriffen werden und im Lichte der Auswertung der Dokumente und Interviews bewertet werden. Wir werden bei dieser Darstellung insbesondere auf die (theoretischen) Grundlagen der Literatur (Klüngel, Überschneidungen) eingehen, was sich auch deshalb anbietet, weil fast jede Aktion, die zum Gegenstand eines Vorwurfes wurde, mit mindestens zwei beteiligten Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen zustande kam. Allein von dieser Beobachtung aus empfiehlt es sich, den Überschneidungen besondere Beachtung zukommen zu lassen. Dabei werden die gleichen Kritikpunkte bzw. Vorwürfe gegen unterschiedliche Akteure gemeinsam eingeordnet.

KAPITEL 4 KRITIKPUNKTE UND DEREN EINORDNUNG

Übersicht: Kritikpunkte bzw. Vorwürfe

KRITRIKPUNKT BZW. VORWURF	ADRESSIERTE AKTEURE	ZEITPUNKT
„Manische“ Idee, Köln zur Medienstadt zu machen	politische, städtische	Planungsphase
Zeitliche Nähe zwischen Ratsbeschluss und Kaufvertrag	politische, städtische, wirtschaftliche	Planungsphase
Abweichungen von Ratsbeschluss und Mietvertrag	politische, städtische	Planungsphase
Drehtüreffekt	politische, städtische, wirtschaftliche	Planungsphase
Auswahl des Investorenmodells	politische, städtische, finanzwirtschaftliche	Planungsphase
Fehlen der Ausschreibung	Städtische	Planungsphase
Verschleierung und Risikoübernahme	wirtschaftliche, finanzwirtschaftliche	Planungsphase
Vergabe des Bauauftrages	Wirtschaftliche, finanzwirtschaftliche	Planungsphase
Überhöhte Baukosten	Wirtschaftliche	Bauphase
Rückkaufoption	politische, städtische, finanzwirtschaftliche	Bauphase

Die „manische“ Idee Köln zur Medienstadt zu machen

Die Idee, Köln zu einem der größten Medienstandorte in Deutschland und Europa zu machen, zieht sich durch die komplette Kette von Ereignissen, die schließlich zu dem Bau der Nordhallen der Koelnmesse führte. Dieses Ziel war bereits im Kern auf die Realisierung der Zusammenarbeit von Unternehmen aus der Medienbranche, der Finanzwirtschaft, der Bauwirtschaft, aber auch der Stadt und deren Verwaltung angelegt. Es hatte auch eine politische Dimension, welche die (notwendige) Einmischung von politischen Akteuren verlangte. Es bot also hinreichend Möglichkeiten, dass die Interessen jedes Sektors sich mit den Interessen anderer überkreuzten. Es bot darüber hinaus Potential, kritische Entscheidungspunkte mit Absprachen (informell) zu regeln und persönliche Bekanntschaften und Netzwerke in den Prozess einzubringen.

Während die politische Zielvorstellung der Medienstadt neutral zu bewerten ist, ist die Durchführung bereits beim Bau der geplanten Filmstudios in Köln-Ossendorf Anfang

der 90er Jahre dubios (siehe hierzu ebenfalls Kapitel 2). Auf dem unbebauten Gelände, das unter der Federführung von dem damaligen Oberstadtdirektors in ein Gewerbegebiet umgewandelt werden sollte, waren für die dortige Ansiedlung damals bereits etwa 50 Unternehmen akquiriert worden (vgl. Kohlenberg/Lebert 2012). Das Liegenschaftsamt blockierte dann jedoch ohne ersichtlichen Grund die gerade beschlossenen Kaufverträge. Anschließend wurde verkündet, dass auf dem dortigen Gelände ein Leergutlager entstehen soll (vgl. Kohlenberg/Lebert 2012). 1997 wurde das Gelände dann über die Sparkasse an den Immobilien Fonds Ossendorf-Köln 1 verkauft. Der private Initiator des Fonds sollte auf dem dortigen am dortigen Standort das Coloneum – heute eines der größten Studio- und Fernsehgelände in Europa – errichten. Unklar bleibt hierbei, wie es zu dieser spontanen Neuentscheidung kam, Filmstudios anstatt eines Gewerbegebietes zu errichten. Die Überkreuzungen der Interessen von Politik, Stadt und dem Esch-Fonds wurden durch die Möglichkeiten, die die Stadtparkasse als Risikoträger übernahm, in eine Situation gebracht, in der alle Beteiligten Gewinne erwarten durften.

Zeitliche Nähe zwischen Ratsbeschluss und Kaufvertrag

Die Ratsentscheidung am 18.12.2003, die unter der Prämisse der Gültigkeit des Investorenmodells gefällt wurde, stand in Verbindung mit ungewöhnlich schnellen Vertragsumsetzungen der Koelnmesse und dem Esch-Fonds. So wurde das Gelände der Nordhallen am selben Tag verkauft, an dem der Rat das Investorenmodell verabschiedet hat (QD 4 und QD 12).

Die Schnelligkeit der Umsetzungen nach der Ratsentscheidung am 18.12.2003 könnte ein Hinweis auf Klüngeln sein.

Gegen diese These spricht ein Argument von Felix Busse, einem Rechtsanwalt der Oppenheim-Esch-Holding. Busse führt an, dass das von der Koelnmesse verkaufte Gelände nicht mit dem Investorenmodell bzw. der Ratsentscheidung über dieses zu tun habe, da das Gelände von der Koelnmesse selbst an den Fonds verkauft wurde und damit keiner Ratsentscheidung bedurfte (QD 24). Es ist jedoch kaum denkbar, dass für den Investor nicht bereits beim Kauf des Messegeländes hinreichend sicher war, dass sich auch die für später geplanten Mietverträge realisieren würden. Da die Planungen eine Reihe von (z.T. durch den Rat genehmigungspflichtige) Eigentumsübertragungen, Bauinvestitionen und zeitlich relativ bald eintretende Mietangebote enthielten, gab es darüber hinaus einen Anreiz, schnell vorzugehen. Ein schnelles Vorgehen verkürzte

auch die Zeit, in der die Planungen noch Änderungen erfahren konnten. Die nur marginale zeitliche Unterschiedlichkeit von Ratsbeschluss und des Abschließens des Geländekaufvertrages überschneidet sich inhaltlich auch mit dem nächsten Kritikpunkt.

Abweichungen zwischen Ratsbeschlüssen und tatsächlichen Verträgen/ Altlastensanierung

Bei der Kritik an der Ratsentscheidung wurden im Wesentlichen zwei zentrale Vorwürfe erhoben. Einerseits wurde vermutet, dass die Entscheidung für den Messebau durch das Investorenmodell der Oppenheim-Esch-Holding im Vorfeld beschlossen („längst abgekartet“) gewesen sei, der Rat also in keiner tatsächlichen Entscheidungssituation gewesen war. Andererseits wurde behauptet (z.B. im Milliarden Monopoly), dass die Beschlussvorlage des Rates nicht mit den später geschlossenen Verträgen übereingestimmt habe, die Ratsmitglieder also unter falschen Prämissen entschieden hätten.

Der vom Esch-Fonds beauftragte Jurist Felix Busse wehrt sich gegen den Vorwurf, dass „der Deal längst abgekartet“ gewesen sei, mit dem Argument (vgl. QD 7), dass bei den Kritikpunkten verschwiegen wurde, dass „[...] soweit der Rat beteiligt werden musste, dies selbstverständlich auf der Basis eines Verhandlungsergebnisses geschieht, ohne das der Rat eine definitive Entscheidung gar nicht treffen kann.“

Von politischer Seite aus war allerdings bereits bei dem informellen Treffen der Fraktionsspitzen im Kölner Rat mit dem Stadtkämmerer am 21.11.2003 beschlossen worden, dass das Investorenmodell des Esch-Oppenheim-Fonds den Zuschlag für den Neubau der Messehallen erhält (QD 1). Bereits einen Tag zuvor „fand am Rande der Ratssitzung am 20.11.2003 auf Einladung des Vorsitzenden der SPD-Fraktion ein Gespräch statt, an dem auch die Geschäftsführung der Koelnmesse teilgenommen hat“ (QD 27). In diesem Gespräch wurde zwischen den politischen Vertretern Einvernehmen darüber erzielt, dass das Investorenmodell des Esch-Fonds angenommen werden sollte. Auch die schnelle Umsetzung des Beschlusses - der Kaufvertrag für das Nordhallen-Grundstück wurde noch am selben Tag unterzeichnet und notariell beglaubigt – spricht eher dafür, dass die Entscheidung vorbereitet und erwartet wurde.

Der Rat beschloss am 18.12.2003 über den Ankauf eines 14.900 qm großen Grundstücks von der Deutschen Bahn AG zur Arrondierung des Messegeländes, über die Erbbaurechtsbestellung dieses Grundstücks sowie über den Verkauf eines 1.278 qm großen Grundstücks an den Esch-Fonds (Niederschrift über die Sitzung des Rates der

Stadt Köln vom 18.12.2003 vom 26.01.2003). Er tat das unter der Prämisse, dass die Zielsetzungen der Dringlichkeitsentscheidung vom 25.07.2003 galten und das geplante Investorenmodell mit dem Esch-Oppenheim Fonds umgesetzt werden sollte (QD 4). Während der Rat mit der Zustimmung zur Dringlichkeitsentscheidung die Möglichkeit für RTL eröffnet hatte, in die Rheinhallen zu wechseln, berührte seine Entscheidung in der Sitzung am 18.12.2003 lediglich einen kleinen Teil der Gesamtvertragskonstruktionen des Messehallenbaus. Ob dabei den einzelnen Ratsmitgliedern die komplexe Verknüpfung der Rheinhallenvergabe an RTL mit dem Bau der Messehallen über das vom Esch-Oppenheim-Fonds mit der Sparkasse betriebene Modell der Mietgarantieabsicherungen bekannt war, muss bezweifelt werden, kann aber auch zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr festgestellt werden.

Allerdings entschied der Rat am 18.12.2003 unter der Prämisse, dass die Altlastensanierung für „[...] die zur Bebauung heranzuziehenden Flächen und Nebenflächen vom Investor auf dessen Kosten durchgeführt werden“ (QD 4). Der Esch-Fonds hatte in allen dokumentierten Angeboten im Zusammenhang mit dem Messehallenbau immer deutlich gemacht, dass er die Altlastensanierung des Geländes nicht übernehmen wollte. Im Kaufvertrag des Messehallengrundstücks vom 18.12.2003 ist die Pflicht der Altlastenbeseitigung für die Koelnmesse als Verkäufer vorgesehen (QD 14): „Der Verkäufer übernimmt die Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass [...] das gesamte "Baugrundstück"- freigemacht werden von z.Zt. bekannten oder noch unbekanntem schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten [...]“. Es war bereits bekannt, dass sich die Kosten für die Sanierung auf ca. 10 Mio. € belaufen würden.

Die Anlage zur Beschlussvorlage, die vermutlich um den Tag des 09.12.2003 bereits in einer ähnlichen Fassung existierte, weicht also im Punkt der Altlastensanierung von dem Kaufvertrag und der tatsächlichen Sanierungsumsetzung ab. Woher diese Änderung kam, ließ sich nicht ermitteln.

Es ist nicht auszuschließen, dass dieser Aspekt das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder beeinflusst haben könnte. Gegeben aber der deutliche Wille der politischen Spitzenvertreter ist kaum davon auszugehen, dass dieser Kostenaspekt letztlich eine gänzlich andere Ratsentscheidung hervorgebracht hätte.

Letztlich wurden im Verlaufe des Messebaus selbst erneut Zusagen (in Höhe von 2 Mio. €) von Seiten der Stadtsparkasse gemacht, Kosten für die Altlastensanierung zu übernehmen (QD 33).

Drehtüreffekt

Lothar Ruschmeier war neben dem Bau der MMC Studios auch bei weiteren Geschäften mit dem Esch-Fonds als Oberstadtdirektor beteiligt. Unter anderem auch dem Bau der Köln bzw. Lanxess Arena. Im Zuge dieses Baus sollen sich viele Unregelmäßigkeiten ereignet haben und letztlich musste (zu) viel Geld für den Bau der Arena und den angrenzenden Verwaltungsgebäuden gezahlt werden. Noch vor der Fertigstellung der Lanxess Arena, für dessen Realisierung Lothar Ruschmeier sich eingesetzt haben soll, endete seine Dienstzeit. Unmittelbar danach trat er seine neue Stelle als Geschäftsführer der Oppenheim-Esch-Holding an (vgl. Überall 2010: 143).

Ruschmeier wechselte von der Position des Oberstadtdirektors in eine Geschäftsführungsposition des Oppenheim-Esch Unternehmens, d.h. er wechselte von der Auftraggeberseite mit Kenntnissen über deren Arbeitsweisen und Zielen (der Stadt) auf die Seite der Auftragnehmer (der Privatwirtschaft) („Drehtüreffekt“). Dieser Wechsel von politischen Ämtern in wirtschaftlich einflussreiche Positionen ist in Deutschland in der Häufigkeit, mit der er seit etwa 20 Jahren auftritt, relativ neu (Humborg 2012). Er stellt im Falle von Ruschmeier eine Überkreuzung im Sinne des Smelser Ansatzes dar, die im Ansatz so nicht vorgesehen ist, weil die Akteure gemäß dieses Ansatzes in ihren Bereichen bleiben und die dortigen Interessen vertreten. Ein Wechsel des Akteurs ist identisch mit einem Wechsel der Interessen, die in diesem Fall durchaus gegenläufig sein können (vgl. Tabelle 2.1). Ein solcher Wechsel setzt voraus, dass zuvor Absprachen zwischen den Beteiligten getroffen werden, wenn auch nicht klar wird, wie lange zuvor diese stattgefunden haben. Damit steht der Wechsel zwar unter dem Verdacht der negativen Seite des Klüngels. Wann die Berücksichtigung der Interessen der neuen Arbeitgeber aber von Lothar Ruschmeier erfolgte, lässt sich nicht sagen.

Eine direkte Verbindung des Drehtüreffektes von Ruschmeier zur Planung und Bau der Messehallen ergibt sich aus deren Vorgeschichte. Lothar Ruschmeier hatte aus seiner Zeit als Oberstadtdirektor umfangreiche (interne) Informationen über die Politik und die Verwaltung und ist bei seiner Arbeit auch mit der Stadtparkasse und der Koelnmesse in Berührung gekommen. Auch wenn Herrn Ruschmeier an dieser Stelle keinen Missbrauch dieser Informationen unterstellen werden soll, ist es dennoch nicht unwahrscheinlich, dass dieser Drehtüreffekt und das damit verbundene Wissen über viele interne Abläufe der Stadt Köln sein Handeln – und damit das Handeln der Oppenheim-Esch-Gruppe – mit beeinflusst hat.

Eine juristische Ahndung dieses Drehtüreffektes war zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich. Die Staatsanwaltschaft Frankfurt hatte nach Ruschmeiers Wechsel gegen ihn eine Untersuchung eingeleitet, weil das Grundstück der Lanxess-Arena möglicherweise zu einem Preis unter seinem tatsächlichen Wert veräußert worden war. Das Ermittlungsverfahren wurde aufgrund mangelnden Tatverdachts ohne weitere Auflagen eingestellt. Es trifft zu, was Felix Busse, der in dieser Sache von der Oppenheim-Esch-Holding beauftragte Jurist, in diesem Zusammenhang an den damaligen Intendanten des WDR Fritz Pleitgen schreibt (vgl. QD 7): „Für die Staatsanwaltschaft war der vom Anzeigenerstatter erhobene Vorwurf nach Auswertung der Unterlagen bei der Stadt und nach der Vernehmung von Herrn Ruschmeier ausgeräumt. Die Grundstücksveräußerung war also auch aus der Sicht der Ermittlungsbehörde nicht zu beanstanden.“ Dennoch bleibt an dieser Stelle die Frage offen, inwieweit sich die internen Kenntnisse und persönlichen Beziehungen zwischen Lothar Ruschmeier und den städtischen bzw. finanz- und bauwirtschaftlichen Akteuren günstig auf den Zuschlag des Messehallenbaus für den Esch-Fonds ausgewirkt haben.

Mit den vorliegenden Materialien ließ sich diese Frage nicht klären.

Auswahl des Investorenmodells

Den städtischen Beteiligten wurde (auch im Milliarden Monopoly) der Vorwurf gemacht, dass alternative Finanzierungsmöglichkeiten als das gewählte Investorenmodell (des Esch-Fonds) günstiger gewesen wären. Die kritische Nachfrage der Bezirksregierung griff diesen Punkt ebenfalls auf (QD 27) und erweiterte ihn um die mit dem Investorenmodell verbundenen Risiken.

Sowohl von Seiten der Stadt als auch von Seiten des Esch-Fonds werden der fehlende finanzielle Handlungsspielraum der Stadt und die Einhaltung des Haushaltssicherungskonzepts (HSK) betont. Das HSK verpflichtet die Stadt in den Fällen, in denen kein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden kann, Maßnahmen zu planen und umsetzen, mit denen langfristig (bis maximal in 10 Jahren) ein ausgeglichener Haushalt wieder erreicht werden kann. Dieser genehmigungspflichtige Vorgang hätte aus Sicht der Stadt ebenso wie das Ausarbeiten der Pläne einschließlich der Kostenschätzungen einen Nachtragswirtschaftsplan erfordert, der angesichts des Zeitdrucks (aufgrund der im Dezember 2005 stattfindenden Möbelmesse und der geplanten Rheinhallennutzung durch RTL ab dem April 2008) nicht hinreichend schnell hätte realisiert werden können. Insbesondere die drohende Abwanderung von RTL

wurde von Seiten der Stadt als ein zentraler Grund angegeben, „das Kosten- und Zeitrisiko“ zu vermeiden (QD 27). In diesem städtischen Schreiben an Regierungspräsident Lindlar wird bezüglich des Risikos noch angemerkt: „Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass bei in Eigenregie durchgeführten Großprojekten in aller Regel Mehrkosten auftreten. Diese trägt jetzt - gegebenenfalls - der Investor.“

Rückblickend kann man feststellen, dass der Bau der Messehallen Nord durch den Esch-Fonds in der vorgegebenen Zeit realisiert wurde. Das Investorenmodell hat hinsichtlich der zeitlichen Planung funktioniert. Dieser Punkt – der auch in verschiedenen Interviews immer wieder als wichtig und positiv herausgestellt wurde – ist nicht gering zu achten, gegeben die Beobachtung, dass die überwiegende Anzahl von öffentlichen Großprojekten nur mit erheblicher Verzögerung durchgeführt bzw. fertiggestellt werden (Kosta/Fieder 2016: 2). Allerdings wurden Risiken, die üblicherweise bei Public Private Partnership Unternehmungen anfallen können (vgl. Rügemer 2014), von dritter Seite übernommen. Dazu gehören (im weiteren Kreis dieser Unternehmung) die Vermittlungsgarantien der Sparkasse, die Absicherung von Mietausfällen durch die Stadt und einige Instandhaltungsregelungen durch die KölnMesse.

Das Problem der nachträglichen Einschätzung alternativer Finanzierungsmethoden ist, dass zwar die entsprechenden Kosten und Vorteile gegengerechnet werden können. Dabei sind die Einflussfaktoren auf die tatsächliche Umsetzung gerade bei einer komplexen Unternehmung wie dieser, bei dem eine Reihe von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen handeln, so vielfältig, dass sich die tatsächlichen Risiken nicht vorhersagen lassen. Für diesen Standpunkt spricht auch, dass gerade diejenigen öffentlichen Großprojekte, bei denen „einzigartige“ Leistungen von der öffentlichen Hand in Auftrag gegeben werden (wie etwa die spezifischen Messehallen) besonders anfällig für deviante bzw. korrupte Vorgänge sind (Locatelli et al. 2017) und damit aber auch mehr Unwägbarkeiten und Risiken ausgesetzt sind.

Fehlen der Ausschreibung

Bei dem Bau der Messehallen Nord wurde keine Ausschreibung vorgenommen, sondern eine Bieterübersicht (bzw. „Marktabfrage“) durch die Firma Ernst & Young durchgeführt. Dabei wurden 24 potentielle Finanzinstitute und Investoren angesprochen. 13 von ihnen legten bei der Abfrage ein Angebot vor (QD 43).

Es wurde letztlich auch nicht das barwertig günstigste Bieterangebot ausgesucht.

In der Literatur werden Alternativen zu öffentlichen Ausschreibungen (wie z.B. „beschränkte Ausschreibungen“ oder lediglich „Marktabfragen“) sehr kritisch gesehen, u.a. auch als eine „Einbruchsstelle für Absprachen und Bestechung“ (Bannenberg/Schaupensteiner 2007: 163). Das gilt auch, obwohl man feststellen kann, dass in öffentlichen Kommunen sehr häufig „beschränkte Ausschreibungen“ verwendet werden (Otter/Siegel/Weber 2007: 102f).

Entsprechend bat die Bezirksregierung die Stadt Köln um Stellungnahme zu diesem Sachverhalt (QD 25). Die Stadt antwortete, dass nicht sie, sondern die Geschäftsführung der KoelnMesse für die Marktabfrage verantwortlich gewesen sei. Felix Busse bezieht im Namen der Oppenheim-Esch-Holding in seinem Schreiben an den WDR Intendanten Pleitgen zu dem Punkt der fehlenden Ausschreibung in gleicher Weise Stellung (QD 7): „[...] dass eine Ausschreibungspflicht schon deswegen nicht besteht, weil Bauherr eine Privatrechtsperson, die Grundstücksgesellschaft Köln Messe 15 -18 GvR ist. Diese unterliegt keinerlei Ausschreibungsverpflichtungen.“ Ernst & Young diskutieren in ihrer Präsentation der Auswertung über die Bieterergebnisse Argumente für und gegen eine Ausschreibungspflicht. Sie halten die Entscheidung des EuGH vom 10.05.2001, bei der er die öffentliche Auftraggebereigenschaft der Messe Mailand verneint hat, für zukünftige Verfahren für wegweisend (vgl. QD 6).

Mit dem Fehlen einer Ausschreibung richtet sich die Kritik auch auf die Kriterien der Auswahl selbst.

Die Stadt räumt in dem Schreiben an die Bezirksregierung ein, dass das Angebot des Esch-Fonds barwertig nur das zweitgünstigste Angebot war (QD 27). Sie argumentiert jedoch, dass der Barwertevorteil von ca. 2,9 Mio. € durch die Risiken, die das günstigste Angebot (von Babcock & Brown) mit sich gebracht hätte, überkompensiert worden wäre. Mit Zustimmung von Babcock & Brown wurde deren Angebot am 12.11.2003 zur Prüfung an die Stadtparkasse übersandt, damit diese Stellung nehmen konnte. In dem Schreiben an die Bezirksregierung wird folgendes Fazit aus dieser Prüfung gezogen: „Es zeigt sich, dass die in Medien erwähnten angeblichen Vorteile dieses Angebotes de facto nicht gegeben sind, die Auswahl der Stadt also sachgerecht war.“ Es steht außer Frage, dass die Stadtparkasse wegen ihres eigenen Angebotes mit dem Oppenheim-Esch-Fonds bezüglich der Prüfung dieses Konkurrentenangebotes als befangen gelten muss.

Die Stadt argumentiert in gleicher Weise wie Busse im Auftrag des Esch-Fonds oder Ernst & Young, dass die Entscheidung für die Auswahl eines Finanzierungsmodells und

eines Bieters komplex ist und viele Parameter beinhaltet. Das beste Angebot bestimmt sich aus Sicht der Stadt „unter Berücksichtigung des Barwertes der eigentlichen Investition, sowie von diversen Risikoszenarien [...] und anderer zumeist qualitativer Faktoren“ (QD 27). Ernst & Young nennt in einer Auflistung der Kriterien, die der Bieterauswahl zugrunde gelegt wurden, neben den Risiken (der Planung, Bauzeit – und Kosten sowie Zinsentwicklung) und der Bearbeitungszeit bis zur finalen Zusage auch den „Faktor Vertrauen in Schnelligkeit, Zuverlässigkeit und einwandfreier Bonität der Partner“ (vgl. QD 6). Dieser Faktor ist nach Ernst & Young wesentlich in der Entscheidungsfindung, aber „in den (barwertigen) Berechnungen nur schwer quantifizierbar“.

In dem Schreiben an die Bezirksregierung wird auch betont, dass es eine Einigung der politischen Hauptakteure im Rat gab, die am „Rande der Ratssitzung vom 20.11.2003“ durch die Einladung des Vorsitzenden der SPD-Fraktion zustande kam (QD 27).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Investorenmodell des Esch-Fonds politisch wie von Seiten der Stadt mindestens wohlwollend aufgenommen wurde. Es wurde von der Stadtparkasse aktiv unterstützt. Auch der damalige Stadtkämmerer setzte sich für Investorenmodell ein und betonte, dass von Bieterangeboten aus städtischer Perspektive nur das Investorenmodell in Frage komme (vgl. Protokoll der Sitzung des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 25.08.2005; Protokoll der Sitzung des Finanzausschusses des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 25.08.2005; Sonder-Sitzung des Finanzausschusses des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 21.11.2003, QD 41).

Das Beharren der beteiligten Akteure auf dem Nicht-Ausschreiben des Bauauftrages kann man aus den Vorteilen ableiten, welche die Überkreuzungen der Gesellschaftsbereiche für die einzelnen Akteure mit sich brachten. Die Sparkasse hatte ein Interesse daran, ihr eigenes Angebot der Finanzierung durch den Esch-Oppenheim-Fonds mit einzubringen, um dadurch selbst bei möglichen Gewinnen beteiligt zu werden (vgl. QD 30). Eine Ausschreibung hätte diese Möglichkeit nicht nur zeitlich verzögert, sondern sie auch wegen eines anderen Bieterfeldes risikoreicher gemacht. Die Stadt und die Koelnmesse konnten ohne Ausschreibung in gleicher Weise die Planungen und Verträge sehr zeitnah realisieren. Die politischen Interessen, Köln mit RTL als Medienstadt weiterzuentwickeln, konnten auf diese Weise ebenfalls weiterverfolgt werden.

Wie sich dann beim EuGH Verfahren herausstellte, war der Verzicht auf die Ausschreibung juristisch zu beanstanden.

Verschleierung durch privat- und finanzwirtschaftliche Akteure und die Risikoübernahme durch die Sparkasse

Im Zusammenspiel des Esch-Oppenheim-Fonds und der Sparkasse wurde der Vorwurf erhoben, dass der Fonds die Zusammenhänge um die Verträge verschleierte. In gleicher Weise wurde der Sparkasse vorgeworfen, eine Verschleierung durch ein Netzwerk an (Tochter-)Firmen (wie der Projecta, der LANA oder der Laurenz KG) zu betreiben.

Für die Beziehung zwischen dem Fonds und der Sparkasse hatte dabei beispielsweise die Zeit (Kohlenberg/Lebert 2012) den Verdacht geäußert, dass die Sparkasse sich in Abhängigkeit von dem Fonds befand und diese Abhängigkeit über die Verbindung von den Geschäften mit den MMC Studios in Ossendorf hin zu den Messegeschäften übertragen wurde.

Ein wesentlicher Aspekt dieser Abhängigkeiten waren die Mietgarantien, welche durch die Sparkassen Tochtergesellschaft Projecta im Rahmen der Bauvorhaben in Köln-Ossendorf am 12.12.2002 übernommen wurden. Die SK Kapitalbeteiligungsgesellschaft Köln (SKB), eine Tochter der Stadtsparkasse, hatte sich darüber hinaus verpflichtet, die Mietgarantien der Projecta zu übernehmen, sollte diese nicht dazu in der Lage sein. In dem Vertrag zwischen dem Josef Esch-Fonds Projekt und der Projecta vom 19.05.2005 wurde notariell festgehalten, dass sich die Projecta zur Erfüllung der Mitverschaffungsleistung auf dem Ossendorf-Grundstück außer Stande sah (QD 16). Sie erklärte sich aber in dem Vertrag bereit, eine neue Mietverschaffungsverpflichtung für die Büro- und Parkflächen auf dem Rheinhallengelände zu übernehmen. Der Fonds bot der Projecta dafür eine (Brutto-) Vergütung in Höhe von 14.791.187,84€. Auch in diesem Fall erklärte sich die SKB wieder dazu bereit erklärt, für die Einhaltung der Garantie der Projecta einzustehen (vgl. QD 16). Ähnliche Mietgarantien übernahm beim Messegeschäft auch die Laurenz KG (QD 42). Die Kopplung der Verluste aus dem Ossendorf-Geschäft mit dem Erfolg bei der Mietverschaffung bei den Messehallen wurde in dem Vertrag zwischen dem Esch-Fonds und der Projecta explizit festgehalten. Die Verpflichtungen aus dem Vertrag vom 12.12.2006 sollten erst dann abgegolten sein, wenn die Projecta den Schadensersatzanspruch (in Höhe von 24,125 Mio. €) wegen der Nichterfüllung des Garantieverprechens begleicht und den Mietverschaffungsgarantievertrag für die Rheinhallen erfüllt (vgl. QD 16).

Die SKB blieb beim Planungs- und Bauprozess der Nordhallen als Sparkassenvertreterin beteiligt. In einem Schreiben vom 17.12.2003 teilte der Sparkassen Chef dem OB der Stadt Köln mit, dass die Stadtparkasse Köln durch ihre Tochtergesellschaft SKB einen Mietvertrag für die Nordhallen vermitteln wird. Dabei wird die SKB sicherstellen, dass „der Investor die Neubauten nach Maßgabe, der an die SKB übergebenen und in Zusammenarbeit mit der Koelnmesse noch weiter zu entwickelnden Planungen errichtet [...].“ (QD 35)

Die Aufgliederung der Garantieübernahmen auf Tochterfirmen der Sparkasse führte zwar in der Außendarstellung dazu, dass die Sparkasse nicht direkt als Akteur in Erscheinung trat, auch wenn sie letztlich ein Absicherungsrisiko übernahm und auch so von Seiten des Esch-Fonds einkalkuliert wurde. Letztlich ergab sich aber dennoch für die Stadtparkasse durch die Abhängigkeiten ein Handlungsbedarf zugunsten des Esch-Fonds, auch um die Vergütungen für die Tochterfirmen und Möglichkeiten auf weitere Geschäfte im Umfeld des Esch-Fonds und seiner Investoren zu wahren.

Zwar gab es keine offensichtlichen Verschleierungshandlungen (wenn man die Vielzahl der beteiligten Firmen und Tochterunternehmen nicht dazu zählen will), aber von Seiten der Stadtparkasse wurden die Geheimhaltung (auch im Sinne des Bankgeheimnisses) bei den Geschäften betont. So ging die Sparkasse am 31.10.2003 eine Geheimhaltungsvereinbarung mit der KoelnMesse ein, damit keine Informationen über die Finanzierung des Grundstückes, auf dem die Messehallen gebaut wurden, an die Öffentlichkeit dringen sollten. In einem Schreiben der Stadtparkasse an die KoelnMesse (QD 31) heißt es: „SSK ist daran interessiert, im Rahmen des Projektes JOKER die Entwicklung von Messehallen auf einem Grundstück des Eigentümers zu finanzieren bzw. ein Grundstück zu erwerben, auf diesem Grundstück Messehallen zu entwickeln und dieses im Rahmen eines Leasingvertrages dem Veräußerer des Grundstückes für einen vorher definierten Zeitraum zur Nutzung zu überlassen. [...] Die Informationen sind überwiegend der Öffentlichkeit nicht bekannt und sollen auch nicht bekannt werden.“ Rügemer (2014: 91) hatte den Bau der Messehallen als ein Beispiel (für ein PPP-Geschäft) benannt, in dem Details vor der Öffentlichkeit geheim gehalten werden sollten. In dieser Hinsicht ist ihm bezüglich der Stadtparkasse zuzustimmen.

Wenngleich eine solche Geheimhaltungsvereinbarung in bestimmten Situationen sinnvoll und nützlich sein kann, schützte sie in diesem Zusammenhang auch die Absprachen und Überlegungen, die zwischen der Stadtparkasse und dem JEFP bereits seit September 2003 zur Planung und Umsetzung des Investorenmodells getätigt wurden.

Die Planung des Investorenmodells zwischen der Stadtparkasse und dem JEFP ist eine Überkreuzung gleicher bzw. sehr ähnlicher Subsysteme mit dem Ziel der (beiderseitigen) Reichtumsgewinnung.

Vergabe des Bauauftrages und Zahlungen an die Sparkasse

Der Sparkasse wurde vorgeworfen, dass sie sich dafür einsetzte, dass der Esch-Fonds den Zuschlag für den Bauauftrag für die Messehallen (und die Renovierung und Vermietung der Rheinhallen) bekam. Die Grundstücksgesellschaft Köln-Ossendorf VIII GbR beschloss in einer Gesellschafterversammlung 2005 den Kauf eines Grundstücks in Köln-Ossendorf rückabzuwickeln und stattdessen eine Grundstücksfläche auf dem Rheinhangengelände zu kaufen (vgl. Gesellschafter Beschluss Grundstücksgesellschaft Köln Ossendorf GbR). Die bei dem Grundstück in Ossendorf bereits geschlossenen Verträge mit dem JEFP über Projektentwicklung und Mietervermittlung sowie über Projektsteuerung und Bauüberwachung sollten in gleicher Weise bei dem Rheinhanggrundstück Anwendung finden. Auch der Steuerberatungsvertrag sollte gleichlautend wie bei dem in Ossendorf übertragen werden. Ziel des Vorgangs war es, die Rheinhanghallen zu kaufen, um sie dann zu sanieren und später an RTL zu vermieten. Die Sparkasse bzw. ihre Tochter Laurenz KG übernahm bei dem Kauf des teureren Rheinhanggrundstücks die Preisdifferenz zum Grundstück in Ossendorf. Im Gesellschafterbeschluss heißt es (QD 44): „Die Gesellschafter stimmen dem Abschluss eines Grundstückskaufvertrages über das zum Erwerb vorgesehene Grundstück gemäß [...] des geänderten Gesellschaftsvertrages mit der Grundbesitz und Beteiligungen „Laurenz“ Vermögensanlage und -verwaltungsgesellschaft mbH & Co. KG entsprechend den im Vorbericht genannten Eckpunkten zu [...], mit der Maßgabe, dass der Ausgleich des höheren Grundstückwertes von der Sparkasse KölnBonn oder einer ihrer Tochtergesellschaften über die Josef Esch Fonds-Projekt GmbH erfolgt.“ Die Abhängigkeiten zwischen der Sparkasse und dem JEFP, die es nahelegen, dass sich die Stadtparkasse für die Vergabe des Bauauftrages an den Esch-Oppenheim-Fonds im Vorfeld einsetzte, werden in dem Beschluss der Gesellschafterversammlung deutlich (Zitat aus Gesellschafter Beschluss Grundstücksgesellschaft Köln Ossendorf GbR): „Sodann ist Beschluss zu fassen über den Erwerb des Teils des Rheinhanggrundstücks, auf dem die Gesellschaft ihren Gesellschaftszweck erfüllen will. Dieses Grundstück ist deutlich höherwertig, als es der Grundstückskaufpreis, den die Gesellschaft entrichten muss, in Höhe von 1.375.000,00 € ausweist. Der Wert des Grundstücks wird mit 25.500.000,00 € angenommen. Die Differenz zum Kaufpreis in Höhe von 24.125.000,00

€ wird zugunsten der Gesellschaft von der Sparkasse KölnBonn bzw. einer ihrer Tochtergesellschaften über die Josef Esch Fonds Projekt GmbH aufgrund vertraglicher Vereinbarungen auf dieser Ebene als Schadensersatzausgleich aufgewandt. Ebenso werden die höheren Baukosten am Standort Köln-Deutz infolge von Abbruch, Denkmalschutzauflagen für die Fassade und Bodenverunreinigungen entweder von der Sparkasse KölnBonn bzw. einer Tochtergesellschaft gezahlt oder durch einen höheren Mietzins ausgeglichen.“

Diese Abhängigkeiten, die bereits seit den MMC Studios durch Garantieübernahmen der Sparkasse bzw. ihrer Töchterunternehmen bestanden hatten, konnten im Sommer 2003 bei den Planungen zum Messehallen-RTL-Geschäft in eine Möglichkeit der Sparkasse überführt werden, bei denen sowohl der Stadt Köln (durch das Halten von RTL als Steuerzahler) als auch der Koelnmesse (durch die neuen Nordhallen) als auch dem Esch-Fonds (durch ein lukratives, langfristiges Geschäft) geholfen war. Darüber hinaus lockte für die Laurenz KG eine Netto-Vergütung von 8.840.000 € (QD 42) und für die Projecta eine Vergütung von 12.751.000 €, wenn sie für 20 Jahre die Mietverträge beschafften oder leerstehende Räumlichkeiten selbst anmieteten. Entsprechend kann hier ein Anreiz gesehen werden, dass sich die Stadtparkasse dafür einsetzte, dass der Esch-Oppenheim-Fonds bei dem Bauauftrag der Messehallen Nord zum Zuge kam. In der Korrespondenz zwischen Vertretern der Stadtparkasse und dem JEPF wurde bereits vor dem Beginn der Marktabfrage durch Ernst & Young darauf hingewiesen, dass potentielle Interessenten für den Bauauftrag mit günstigeren Vorschlägen aufwarteten (QD 23): „ich brauche dringend eine neue Kalkulation für die KölnMesseHallen 15 - 18. [...] Ein Konkurrenzangebot arbeitet mit einem Zinssatz von 4,2 % über die gesamte Laufzeit und kommt dadurch auf eine jährliche Miete von 19,9 Mio. Euro. Von daher empfiehlt sich auch hier eine Überprüfung der Refinanzierungskonditionen. Es wäre gut, wenn ich Ihre Zahlen so schnell wie möglich erhalten könnte.“

Auch während der Marktabfrage durch Ernst & Young selbst wirkte die Stadtparkasse auf eine Nachbesserung des Esch-Oppenheim-Angebotes hin. In einem Schreiben an das JEPF vom 13.11.2003 heißt es (QD 40): „Meines Erachtens sind wir unserem Ziel sehr nahe. Deshalb ist ein Vorschlag für eine Indexierung notwendig. Ich wäre Ihnen verbunden, wenn Sie mir dazu eine Aussage an die Hand geben. Ich habe heute Nachmittag einen kurzfristig anberaumten Termin mit Herrn Oberbürgermeister Schramma, Herrn Stadtkämmerer Soenius und Herrn Witt von der Koelnmesse. In diesem Treffen muss ich Position beziehen können. Es erschiene mir bedauerlich, wenn unser Angebot scheitern würde, da wir keine Indexierungsregelung angeboten hätten

oder dass diese so gestaltet wäre, dass sie vom Aufsichtsrat der Koelnmesse als zu teuer bewertet würde. [...] Es wäre wichtig, von Ihnen möglichst bis 13 Uhr einen Vorschlag zu erhalten.“

Fasst man diese dokumentierten Hinweise auf die Abhängigkeit der Sparkasse vom Esch-Fonds zusammen, dann wird verständlich, warum sich die Stadtparkasse für den Bauauftrag an den Esch-Oppenheim-Fonds als Investor einsetzte. In dem Planungsprozess vor dem Bau positionierte sich die Sparkasse zusammen mit ihren Tochterfirmen in einer Weise, die es erlaubte, das komplexe Gesamtprojekt von Kauf- und Mietgeschäften wesentlich mitzugestalten. Allerdings unterscheidet sich die aus wirtschaftlichen Gründen bedingte Abhängigkeit der Stadtparkasse von der Gleichberechtigung, welche die Interaktion von Akteuren beim Klüngeln prägt (vgl. Kapitel 3).

Überhöhte Baukosten

In die kritische Betrachtung der Bauumstände kamen insbesondere die baulichen Kosten, in die ähnlich wie beim Bau der Lanxess Arena „Softkosten“ (wie Kosten für „Mietervermittlung“) eingerechnet wurden. Die Bezirksregierung hatte beim OB der Stadt Köln explizit nachgefragt, welche Baukosten in Rechnung gestellt wurden und ob es auch „Vermittlungskosten“ gegeben hätte (QD 27). Die Stadt antwortete, dass weder der Koelnmesse noch ihr Bau- und sonstige Kosten bekannt seien, weil es um einen Mietvertrag (mit dem Esch-Fonds) handelte, nicht um einen Bauauftrag. Sie betonte auch, dass weder die Koelnmesse noch sie Provisionen gezahlt hätten.

Wiederholt wurden auch unterschiedliche Angaben zu den Gesamtinvestitionskosten (z.B. von Friedel Abel, dem Vorstandsvorsitzende von HochTief, bzw. von OB genannt). Die Unterschiede kamen vermutlich zustande, weil unterschiedliche Bauzeiten zugrunde gelegt und die „Softkosten“ nicht mit berücksichtigt wurden.

In der Ausgabe 11 des Manager Magazins aus dem Jahr 2005 werden in dem Artikel „Die Abgreifer von Köln“ die Softkosten des Messehallenbaus aufgeführt. Auf diese Darstellung wurde bei nachfolgenden Kritiken (z.B. von Rügemer 2014) Bezug genommen.

Mit den vorliegenden Materialien können nur wenige Aspekte der Softkosten rekonstruiert werden. Einen auffälligen Aspekt dabei bilden die Mietvermittlungsleistungen. Der Esch-Fonds hat am 17.12.2003 als Auftragnehmer mit

der Grundstücksgesellschaft Köln Messe 15-18 GbR einen Vertrag über die Vorbereitung und Durchführung geeigneter Mietverträge für die zu bauenden Nordhallen geschlossen (QD 39). Der Vertrag beläuft sich auf 7 Mio. Euro (ohne MWSt.). Da es sich bei den Messehallen um Spezialanfertigungen handelte, die extra zum Zweck von Messebelangen gebaut werden sollten, wäre kaum ein anderer Mieter als die KoelnMesse selbst dafür in Frage gekommen. Den Kosten stand also keine entsprechende Leistung gegenüber.

Auch das Ausklammern der Instandsetzungs- bzw. Erhaltungskosten wurde häufig kritisiert (z.B. Rügemer 2014: 107). Der Esch-Fonds hatte seit der Abgabe des Bauangebotes in allen Nachfragen geantwortet, dass er als Vermieter der Hallen nur für „Dach und Fach“ zuständig sein wolle, ähnlich wie Vertreter anderer Bietangebote, die Ernst & Young eingeholt hatten (vgl. QD 3). Damit war gemeint, dass der Vermieter einen Teil der Arbeiten, die zur Erhaltung der Hallen dienen, auf die mietende KoelnMesse übertragen wollte. Zwar trifft zu, was Rügemer (2014: 107) anmerkt, nämlich dass die KoelnMesse damit weitere Kosten übernommen hat, die zuweilen bei Mietverträgen auch vom Vermieter übernommen werden können. Diese Regelung wurde allerdings beiderseitig vereinbart. In gleicher Weise wurde die Indexierung des Mietpreises kritisiert (Rügemer 2014: 92), weil damit die langfristigen Kosten nicht mehr abschätzbar waren, wenngleich auch dieser Aspekt bereits seit der Angebotsabgabe vom Esch-Fonds kommuniziert wurde.

Eine größere Unwägbarkeit entstand aber durch die Übernahme von Garantien durch die Sparkasse bzw. die Stadt, die zu Zahlungsverpflichtungen von deren Seite geführt hätten, wenn Mietzusagen nicht einhalten oder Zahlungsausfälle auf Seiten der Koelnmesse aufgetreten wären. Insgesamt spiegelt diese Risikoübernahme mindestens den ausgeprägten politischen Willen wider, das Projekt der Messehallen in Verbindung mit RTL in dieser Weise zu realisieren. Damit zeigen sich erneut Hinweise auf Überkreuzungen, die von der Politik über die Stadt zur Bauwirtschaft reichen. Höhere Baukosten, die über die Abrechnung von überteuerten Softkosten angesetzt waren, wurden in Kauf genommen, wobei weder die Stadt noch die KoelnMesse dafür die Verantwortung übernommen haben. Diese waren ihnen nach eigenen Angaben nicht bekannt (QD 27).

Rückkaufoption

In einem Schreiben an die Stadtparkasse vom 17.12.2003, dessen Inhalt vorher auch der KoelnMesse bekannt gegeben worden war (QD 29), sicherte die Stadtparkasse zu, sie werde „[...] durch ihre Tochtergesellschaft SKB sicherstellen, dass [...] der Stadt Köln bzw. der KoelnMesse GmbH ein dingliches Nutzungsrecht in Form einer Dienstbarkeit für die Dauer der Mietzeit eingeräumt wird. In gleicher Weise erhält die Stadt Köln bzw. die KoelnMesse GmbH das dinglich gesicherte Recht eingeräumt, nach Beendigung des Mietvertrages den Grundbesitz samt Aufbauten zu einem Betrag in Höhe von 70 Mio. EUR zu erwerben“ (QD 30).

Diese Zusicherung wurde von der Stadtparkasse als eine Chance ins Spiel gebracht, den politisch ohnehin bereits gewollten Messehallenbau mit Hilfe des Investorenmodells durch die Beseitigung möglicher strittiger Punkte zu ermöglichen. Das dieses Selbstverständnis vorlag, belegt beispielsweise eine Anmerkung aus dem gleichen Schreiben: „Mit diesen Zusagen sollte nun sichergestellt sein, dass hier eine Lösung gefunden wurde, die den im Aufsichtsrat der KoelnMesse gewünschten Sicherheiten entspricht“ (QD 31).

Aus Sicht der Stadt wurde diese Zusicherung auch in dieser Weise sowohl bei der Verwaltung wie bei der Koelnmesse aufgenommen. In dem Schreiben von OB Schramma an die Bezirksregierung heißt es (QD 27): „Der Vorsitzende des Aufsichtsrates und die Geschäftsführung haben [...] dieses Schreiben am 17.12.2003 als ausreichende Sicherheit qualifiziert.“

Die Position der Stadtparkasse als „Ermöglicher“ des Messehallengeschäfts blieb auch während des Bauvorgangs selbst erhalten. Die Rückkaufoption (für die Kölnmesse) wurde von Seiten der Sparkasse weiterhin garantiert. Unter anderem in einem Schreiben vom damaligen Sparkassen Chef an den damaligen Chef der KoelnMesse: „Zudem stellen wir sicher, dass die Koelnmesse die Möglichkeit erhält, nach Ablauf der Mietzeit die betroffenen Grundstücke und Gebäude für 70 Mio. EUR zu erwerben“ (QD 33).

Für die KoelnMesse wurde es mit dem nahenden Bauende der Messehallen zunehmend wichtiger sicherzustellen, dass nach Ablauf des Mietvertrages das Gelände samt Nordhallen zurückerworben werden konnte. Auch Sicht der Stadt bzw. deren Verwaltung wurde die Bedeutsamkeit dieses Aspekts betont, damit die KoelnMesse nicht „vor die Tür gesetzt“ wird, so der Stadtkämmerer in der Aufsichtsratssitzung der KoelnMesse am 27.09.2005.

Aussagen des Esch-Oppenheim-Fonds und der Sparkasse ließen Ende 2005 Zweifel an dieser Rückkauf-Zusicherung aufkommen. Laut der Sparkasse wäre eine „Rückkaufsoption, wie im Schreiben vom 17.12.2003 zugesichert, gegenüber der Hauptvermieterin nicht durchsetzbar“ (Protokoll der Sitzung des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 24.11.2005). Es würde allerdings nach einer gleichwertigen Alternative für diese Sicherheit gesucht werden. Eine dingliche Sicherung, wie von der Koelnmesse gewünscht, könnte jedoch nicht mehr erzielt werden.

Die Stadtparkasse versuchte auch in der folgenden Zeit, keine Zweifel an dem Rückkauf aufkommen zu lassen. Der Vorschlag der Koelnmesse nach einer Neuverhandlung der Vereinbarung wurde von der Sparkasse als Versuch verbucht „Vorteile zu erlangen, die nicht substantiiert seien“ (QD 18). Im Laufe der Jahre kam es aber zu Unstimmigkeiten über die Geltung der Zusage von Seiten der Sparkasse. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist es nicht klar, ob und in welcher Form die Koelnmesse das Grundstück der Nordhallen mitsamt den Gebäuden nach Ablauf des Mietvertrages zurückerhalten kann.

Generelle Vorwürfe

Generelle Kritikpunkte bzw. Vorwürfe an den Planungen und Bau der Messehallen Nord zeichnen sich dadurch aus, dass sie alternative, üblicherweise effizientere Szenarien entwerfen, Systemkritik üben oder allgemeine Probleme aufwerfen.

Einer der deutlichsten Vorwürfe ist die „Verflechtung der Stadt mit dem großen Geld“, also die Idee, dass die Kölner Bürger (als Steuerzahler) die Gewinne der privaten, ohnehin schon vermögenden Investoren bezahlen. Die Stadt als letztlich haftender Akteur finanziert beispielsweise die Mietausfälle bzw. Mietgarantien bzw. die daraus resultierenden Verluste. Rügemer (2014: 107) führt eine umfassende Kostenrechnung an, bei der verschiedene Posten auf ein Einsparpotential hinweisen, wenn die Prozessabläufe beim Messebau anders vonstatten gegangen wären. Dazu gehört, dass bei einer günstigeren Aushandlung des Mietvertrages nicht die Koelnmesse sondern der Investor die Reparaturen und Instandhaltungen gezahlt hätte oder dass bei der Vermeidung von Baumängeln keine Kosten für deren Beseitigung bzw. deren juristischer Durchsetzung aufgetreten wären. Auch hätten bei der (noch offenen) Rückkaufoption Gelder gespart werden können, ebenso wenn der Bau über einen Kommunalkredit finanziert worden wäre (Rügemer 2014: 107): „[...] er war zur Bauzeit für vier Prozent zu bekommen [...]. Somit würden mehr als 500 Millionen Euro an private Investoren verschenkt worden sein – obwohl der Investor ja gerade deshalb

eingeschaltet wurde, um den überschuldeten öffentlichen Haushalt zu entlasten.“ Zusätzlich sieht Rügemer (2014: 108) noch Kostenersparnisse, indem den 27 Fondsanlegern keine Steuervorteile eingeräumt worden wären.

Es steht außer Frage, dass die Stadtparkasse im Laufe der Mediengeschäfte von Ossendorf bis Messehallen eine Reihe beträchtlicher Verluste erwirtschaftet hat. Die Stadt Köln wurde auch entsprechend in der Finanzkrise 2008 von der Sparkasse KölnBonn um eine stille Einlage gebeten (QD 21), die u.a. durch Abschreibungen in Höhe von 117,4 Mio. Euro wegen „die über Tochterunternehmen abgewickelten bzw. gehaltenen Immobilienprojekte „Rheinparkmetropole“ (Entwicklung des alten Messegeländes in Köln-Deutz zu einer Gewerbe- und Büroimmobilie) und Magie Media Company TV- Produktionsgesellschaft mbH“ notwendig geworden war.

Eine Intention der Stadt, die Investoren direkt auf Kosten der Steuerzahler zu unterstützen, ließ sich aus dem vorhandenen Aktenmaterial und den Interviews nicht ableiten, selbst wenn sich Hinweise auf Klügel und Überkreuzungen zeigten. Bedeutsam ist der Umstand, dass sowohl die Rheinhallenvergabe an RTL wie der Bau durch den Esch-Oppenheim-Investor politisch gewollt waren. Das übermäßige Engagement der Stadtparkasse resultiert u.a. aus einer Abhängigkeit in Folge der Verkettungen der Zielsetzungen, RTL in Köln zu halten und die Messebauten über das Investorenmodell (mit dem Esch-Oppenheim-Fonds in Zusammenarbeit mit der Stadtparkasse) zu realisieren (vgl. Kapitel 5.1 und 5.2).

Alternative Szenarien haben dennoch ihre Bedeutung bei der Betrachtung der Vorgänge, weil sie Möglichkeiten zur Verbesserung aufzeigen (vgl. Kapitel 5.4). Bei einigen Vorkommnissen wie z.B. der Bieterabfrage für den Messehallenbau liegen (allerdings post hoc) bessere Alternativen auf der Hand. Bei anderen ist es schwieriger (z.B. dem Gutachten von PWC zum Verkehrswert des Messegeländes und der Aufbauten aus dem Jahr 2011, vgl. QD 13), weil bestimmte Vorannahmen zugrunde gelegt werden.

Feststellen lässt sich aber, dass das Steuersparmodell des Investors (Rügemer 2014: 97-98) tatsächlich in dieser Weise angelegt war und den Anreiz für die Privatinvestoren erhöht hat. Es ist Teil des Vertragsmusters, das bereits beim Mediengelände in Ossendorf eingesetzt wurde (vgl. Kapitel 5.1). Die Vertragsmodelle von Ossendorf konnten (auch wegen der Abhängigkeit der Stadtparkasse vom Esch-Oppenheim-Fonds) in gleicher Weise auf die Verträge der Messehallen übertragen werden. Im Gesellschafterbeschluss der Grundstücksgesellschaft Köln Ossendorf GbR heißt es, dass die Stadtparkasse bzw. ihre Tochtergesellschaften Differenzen zum Grundstückspreis

der Rheinhallen aufgrund von Schadensersatzansprüchen ebenso ausgleichen wird wie Kosten aufgrund von Abbruch, Denkmalschutzanforderungen oder Bodenverunreinigungen. (Gesellschafter Beschluss Grundstücksgesellschaft Köln Ossendorf GbR). Die Stadtparkasse arbeitete mit ihrem Vorgehen sowohl bei den Planungen der Messehallengeschäfte (im Sommer 2003) wie während der Bauphase mit der Übernahme von Mietgarantien (über die Tochtergesellschaften) wie mit anderen Unterstützungsleistungen (z.B. bei den Kosten Altlastensanierung) darauf hin, dass die Eigentums- und Vertragsverhältnisse der Ossendorfgeschäfte in sehr ähnlicher Weise den Messe- und Rheinhallengeschäften entsprachen. Das entsprach dem Investorenmodell mit Steuerersparnismöglichkeit für die Investoren.

Durch die Überkreuzung aller gesellschaftlichen Subsysteme gab es bei diesen Geschäften eine Reihe von Interessenkollisionen, die sich einerseits durch das gesetzlich vorgesehene Beteiligungssystem von Ratsmitgliedern bzw. politischen Vertretern in den Gremien von Firmen ergibt (vgl. Kapitel 5.3) sowie durch Beauftragungen von Gutachtern bzw. Projektbeteiligten, die bereits mit dem Esch-Fonds Geschäftsbeziehungen eingegangen waren. Die Überführung dieser Interessenkollisionen in konkrete Vorteile für einzelne Akteure (und damit das Auftreten von Klüngelprozessen) lassen sich nicht aus Dokumentationen über Absprachen oder sonstigen Äußerungen ableiten, sondern lediglich aus den Ergebnissen von Entscheidungen (z.B. für das Investorenmodell von Esch-Oppenheim).

Aus Sicht der Verfasser sind diese Interessenkollisionen zwar prinzipiell problematisch, was auch deutlich vom damaligen OB der Stadt Köln in der Aufsichtsratssitzung der Koelnmesse vom 17.10.2003 thematisiert wurde (Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Finanzausschuss der Koelnmesse GmbH vom 17.10.2003). Letztlich mündeten Interessenkollisionen aber nur in einer Aufforderung für die Betroffenen, Entscheidungen „sorgsam abzuwägen“ und eine „verantwortungsvolle Wahrnehmung des Mandats“ auszuüben. Die Interessenkollisionen (und Klüngelprozesse) können als eine Bedingung in der Gesamtkonstellation des Messehallenbaus verstanden werden, die förderlich für die Resultate des Messehallenbaus waren, so wie sie sich letztlich realisierten. Allerdings müssen sie im gesamten Kontext eingeordnet werden, in dem sie unserer Auffassung nach lediglich einen Teilaspekt der Erklärung der Vorkommnisse ausmachen (s. Kapitel 5.1 und 5.2).

5. Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel wird zunächst die Entstehung der komplexen Sachlage um die Planungen und den Bau der Messehallen Nord hinsichtlich der erklärungsrelevanten Faktoren zusammengefasst. Im Rückgriff auf die Darstellung vorheriger Bauprojekte zwischen dem JEFP, der Sparkasse und der Stadt lässt sich aus der Literatur ein Muster rekonstruieren, welches als Vorbedingung für die Planungen der Messehallen betrachtet werden kann. Aufgrund der Entscheidung von RTL für die Rheinhallen entsteht für die Koelnmesse die Notwendigkeit, ausreichende Hallenflächen zu schaffen. Dies bietet für alle Akteure ein Gelegenheitsfenster in dem es durch überkreuzende Belohnungen zwischen den Akteuren und ihren Gesellschaftsbereichen (sowie ggf. Klüngelhandlungen) zu der Wahl des Investorenmodells der Oppenheim-Esch-Holding kommt.

In diesem Kapitel werden auch alternative Erklärungsansätze (z.B. der Klüngel-Ansatz von Überall (2010) oder Scheuch/Scheuch (2013)) sowie Public Private Partnership-Geschäfte diskutiert. Im Anschluss wird darauf eingegangen, wie in Zukunft derartige Vorkommnisse vermieden werden können. Abschließend wird dann ein Blick auf die gegenwärtige Situation der damals beteiligten Akteure geworfen.

5.1 Vorbedingungen und Muster

Die Planungen und der Bau der Messehallen Nord entwickelte sich unter dem Einfluss vieler unterschiedlicher Akteure, deren Handlungs- und Belohnungsbereiche sich im Sinne des Ansatzes von Smelser (1985) überkreuzten und schließlich in der gemeinsam getragenen Entscheidung des Messehallenbaus durch den Esch-Oppenheim-Investor mündete.

Die konkrete Überkreuzung von Verwaltung (z.B. in Gestalt des letzten Kölner Oberstadtdirektors) und den wirtschaftlichen Sektoren des Baugewerbes sowie des Finanzgewerbes lässt sich neben dem Bau der MMC Studios auch mit dem Bau der KölnArena (heute Lanxess Arena) Anfang der 90er Jahre in Verbindung bringen. Die ursprüngliche Planung der Arena begann bereits Ende der 80er Jahre. Die Umsetzung scheiterte jedoch an Finanzierungsschwierigkeiten, sodass der Bauunternehmer Esch und die Oppenheim-Bank mit einem gemeinsamen Finanzierungsmodell die Gelegenheit bekamen, das Projekt zu realisieren (vgl. hierzu auch Scheuch/Scheuch 2000: 60 ff.). Das hier entstandene Muster zur Realisierung von Großprojekten sollte sich in den folgenden Jahren fortsetzen und sich über Deutschland hinaus bis ins europäische Ausland erstrecken. Hierbei konnten seitens der Oppenheim-Esch-Gruppe die Verbindungen zu öffentlich-rechtlichen (meist kommunalen) Mietern ebenso genutzt werden, wie die zu großen Unternehmen (etwa Karstadt-Quelle) (vgl. Rügemer 2006: 97).

Im Folgenden sollen die Entstehung und Entwicklung des besagten Musters in ihren einzelnen Etappen dargestellt sowie Klügel- und Überschneidungsaspekte aufgezeigt werden.

5.1.1 Das Modell des Messebaus war bereits bewährt

Als mit der Entscheidung des Rates am 18.12.2003 über den Kauf bzw. Verkauf kleiner Teile des Messehallengeländes letztlich auch das politische Signal für das Esch-Oppenheim-Investorenmodell gegeben wurde, waren die weiteren Schritte des Eigentümerwechsels der Grundstücke, der Vermietungs- und Vermietungsbeschaffungsweisen ebenso wie die Finanzierungsweisen bereits bekannt, geplant und in gewisser Weise „bewährt“.

Mit dieser Ratsentscheidung wurde die Überkreuzung der Belohnungsmöglichkeiten aller beteiligten Akteure realisiert. Die Stadt bzw. die Verwaltung und die Politik hatten den Verbleib von RTL in Köln gesichert, ohne einen Verlust von Ausstellungsflächen seitens der Koelnmesse herbeizuführen. Diese konnte neue, nach eigenen Vorstellungen

gebaute Hallen erwarten. Dies war auch unter Mitarbeit der Sparkasse ermöglicht worden, die wiederum Verpflichtungen eingegangen war und gleichzeitig Möglichkeiten zur Gewinnrealisierung erlangte. Der Esch-Oppenheim-Fonds konnte den Anlegern Steuervorteile und garantierte Renditen in Aussicht stellen.

Dabei war dieses Modell der Finanzierung nicht das Einzige, welches während der Planungsphase zur Disposition stand. Vielmehr gab es auf Seiten der Koelnmesse Vorschläge zu anderen Modellen und auch aus der Wissenschaft und der Presse kam etwa die Idee der Finanzierung über barwertig günstigere Kommunalkredite (vgl. Schröder/Wagener 2005). Dass sich seitens der Stadt so stark für das Esch-Oppenheim-Investorenmodell eingesetzt wurde, mag bei erster Betrachtung verwundern. Die Zusammenarbeit mit dem Bauunternehmer und der Oppenheim-Bank zur Realisierung von Großprojekten hatte jedoch zu diesem Zeitpunkt bereits einen bekannten Ablauf, der nicht nur bei den Ossendorf-Geschäften (vgl. Kapitel 2), sondern auch beim Bau der Mehrzweckhalle KölnArena (heute Lanxess Arena) beobachtbar ist.

5.1.2 Muster bei der Planung und Bau der Lanxess Arena

Das Muster bei den Planungen und dem Bau der Lanxess Arena (früher KölnArena) wird aus der Literatur und aus juristischen Quellen rekonstruiert.

Als die Stadt Köln Ende der 80er Jahre den Bau einer - im Vergleich zur Kölner Sporthalle größeren und moderneren - Veranstaltungshalle anstrebte, konkurrierten im Wesentlichen die beiden Baukonzerne Strabag und Phillip Holzmann sowie das Architektenbüro Schmitz und Wund um den Auftrag (vgl. Scheuch/Scheuch 2000: 59 ff.). Strabag legte 1989 einen Plan für eine Halle namens *Europalast* mit einer Kapazität von 25.000 Besuchern und der Eignung für Leichtathletikwettkämpfe sowie Radrennen vor. Der Plan überzeugte sowohl den damaligen Oberstadtdirektor Kurt Rossa (SPD) als auch den Rat der Stadt Köln. Weiterhin unterstützten auch die Investoren Alfred Freiherr von Oppenheim und Alfred Neven DuMont diesen Plan, welcher daher trotz anderer, günstigerer Pläne den Zuschlag bekam (Scheuch/Scheuch 2000: 59).

In der Folge kam es neben Finanzierungsproblemen immer wieder zu Verhandlungen hinsichtlich der Umsetzung des Baus und zu kritischen Stimmen vom Bund der Architekten, welcher die Art der Auftragsvergabe beanstandete (Scheuch/Scheuch 2000: 60). Im Oktober 1989 wurde der bisherige Sportdezernent Lothar Ruschmeier (SPD) zum neuen Oberstadtdirektor. Er einigte sich mit Vertretern des Esch-Fonds auf ein alternatives Projekt - die "Open Air Arena" (Scheuch/Scheuch 2002). Dieses Projekt

erhielt daraufhin den Auftrag zum Bau einer neuen Kölner Mehrzweckhalle. Als entscheidend für die Durchsetzung des Bauprojekts unter Eschs Leitung war, dass Ruschmeier zum einen im Jahre 1995 die SPD Fraktion, und damit letztlich entscheidend den Rat, als auch die Investoren Oppenheim und DuMont davon überzeugen konnte, die zuvor bestehende Präferenz des "Europalast" zu Gunsten der von dort an genannten "KölnArena" aufzugeben (Scheuch/Scheuch 2002).

Zur Umsetzung des Baus verkaufte die Stadt Köln ein 72.500 m² großes Grundstück in Deutz für 37 Mio. DM (etwa 18 Mio. €) an den Fonds. Der Wert des Grundstücks wurde von der Kommune hingegen mit 83 Mio. DM (etwa 42 Mio. €) taxiert (vgl. Rügemeier 2003; Scheuch/Scheuch 2002). Auch die Kosten der Verkehrsanbindung, welche eine der Voraussetzungen für den Betrieb der Halle war, übernahm die Stadt Köln mit weiteren 50 Mio. Mark (26 Mio. €). Nach dem europarechtlichen Beihilfenbegriff (jede Maßnahme, die in verschiedener Form eine Belastung vermindert, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat) stellten beide Maßnahmen eine grundsätzlich verbotene staatliche Beihilfe (Art. 107 AEUV) im Wert von insgesamt 96 Mio. DM dar (vgl. Hailbronner/Jochum 2006: 38; EuGH Rs. C-38792, Slg. 1994, I-877, Rn. 13).

Nach zwischenzeitlichen Unsicherheiten über die ökonomische Rentabilität einer reinen Veranstaltungshalle, handelten die Stadt und der Esch-Fonds folgende Erweiterung des Bauprojekts aus: Anstelle eines ausschließlich privaten Projekts mit allen Risiken, welche die private Finanzierung mit sich bringt, sollte direkt angrenzend an die Arena zusätzlich ein neues Rathaus, das "technische Rathaus" gebaut werden (Rügemer 2002: 31). Die Oppenheim-Bank sollte dieses Mischprojekt über einen geschlossenen Fonds finanzieren und mit der Stadt Köln stand als Mieter für die Randbebauung (das Rathaus) ein nicht insolvenzfähiger Vertragspartner (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO in Verbindung mit § 128 Abs. 2 GemO NRW) fest (Rügemer 2002: 31). Aus Sicht der Stadt bzw. des Rates ergab sich damit die Möglichkeit, ein Rathaus zu bekommen, ohne auch nur eine Mark investieren zu müssen, was im Hinblick auf die "leeren öffentlichen Kassen" attraktiv schien (Rügemer 2002: 30).

Der Rat stimmte am 27.09.1995 mehrheitlich für diese Möglichkeit (Rügemer 2002: 31). So verpflichtete sich die Stadt zu einer garantierten Miete der Randbebauung als Rathaus und sicherte damit auch die Finanzierung der Arena, dessen alleiniger Bau sich nicht gerechnet hätte. Die Laufzeit des Mietvertrags zwischen der Stadt Köln und der KölnArena Beteiligungsgesellschaft mbH wurde von 1998 bis 2028 festgesetzt (Rügemer 2008:100).

Dieses ungewöhnlich lange Mietverhältnis mit der Stadt ist zwar keine Bürgschaft im Sinne des § 765 BGB. Für den Fall ausbleibender Einnahmen bietet die Stadt dem Fonds und seinen Anlegern jedoch aufgrund der Insolvenzunfähigkeit der Gemeinden eine herausragende Sicherheit (vgl. auch Rügemer 2008: 99). Ferner mietete die Stadt zusätzlich die Parkplätze der Arena an, wobei die Anzahl von 2.900 Plätzen den Bedarf bei weitem überstieg. Außerdem sicherte sie die Verantwortung für sämtliche Reparaturen der Parkfläche vertraglich zu (Rügemeier 2002: 32). Im Jahre 2000 etwa nahm die Stadt 450.000 DM aus der Parkplatzvermietung ein, zahlte an den Fonds aber 3,2 Mio. DM (Rügemer 2002: 31). Auch hier kann ein Marktvorteil gesehen werden, den die Stadt Köln dem Fonds einräumte.

Die KölnArena wurde schließlich im Oktober 1998 fertiggestellt. Maßgebliches Zutun daran hatte, wie dargestellt, die Planungsübernahme durch Esch und Oppenheim. Diese haben ihren Anteil daran, dass die Stadt Köln mit der heutigen Lanxess Arena (20.000 Besucherplätze und bis zu 1,8 Mio. Besuchern jährlich) über eine der erfolgreichsten Veranstaltungshallen weltweit verfügt (vgl. Grosse/Ripperda /Voelzkow 2016: 14). Als erstes gemeinsames Großprojekt konnte der Esch-Oppenheim-Fonds mithin einen Erfolg verbuchen; sowohl einen finanziellen für sich selbst und für die Anleger als auch einen politischen für die politisch Verantwortlichen wie für den Oberstadtdirektor.

Dass sich seitens der Stadt in der Folge für eine weitere Zusammenarbeit bei dem Großprojekt "Messehallen Nord" bemüht wurde, ist nach alledem weniger überraschend oder lässt sich zumindest leichter rechtfertigen.

Muster bei den Planungen und dem Bau der MMC Studios (Coloneum)

Die Problematiken bei den Planungen und dem Bau der MMC Studios wurde bereits in Kapitel 2 berichtet. An dieser Stelle sollen in Ergänzung zu den Erläuterungen zur Lanxess Arena kurz das ähnliche Planungs- und Baumuster dargestellt werden, wobei die Geschehnisse erneut aus der Literatur rekonstruiert werden.

KAPITEL 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Coloneum sollte Ende der 1990er Jahre bei seiner Planung über 20 Studios mit Größen von 200 bis 4.500 m² auf einer ca. 25 ha großen Gesamtfläche verfügen (vgl. Drenk 2002: 57). Finanziert werden sollte es durch den privaten Esch-Oppenheim-Fonds (als Tochtergesellschaft der Oppenheim-Bank), der das Investitionsvolumen von 1,5 Milliarden DM einbringen sollte (vgl. Drenk 2002: 57). Der Fonds und die Stadt Köln

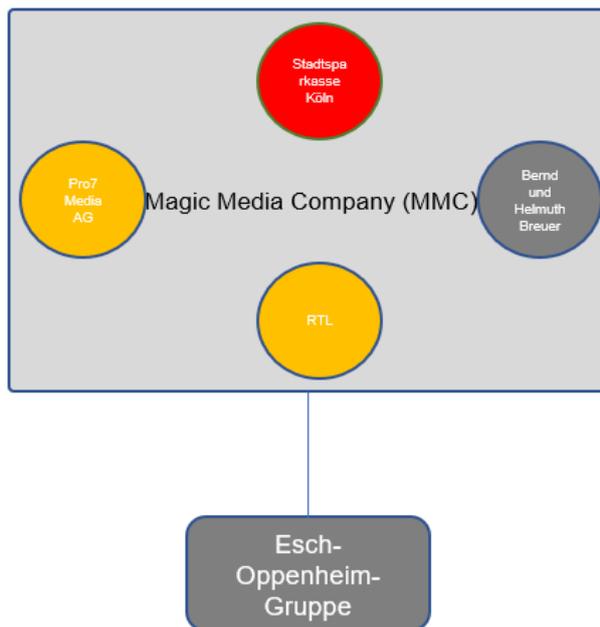


Abbildung 7: Teilhaber der MMC (eigene Darstellung)

einigten sich auf das bekannte Modell: Die Stadt veräußert das betreffende Grundstück zur Bebauung an den Esch-Fonds, der es im Nachhinein an den Betreiber, die Magic Media Company (zu 25 % gehalten von der Stadtsparkasse Köln über deren Tochtergesellschaft SKB. Siehe hierzu Kapitel 2) vermietet (vgl. Drenk 2002: 57 f.). Das Investitionsmodell sah außerdem vor, dass die Anteilseigner der MMC (siehe Abbildung 7) gemessen an ihren Anteilen für die Einnahmen der Mieten garantierten (vgl. Schminke 2018).

Ferner wurde sich auf einen Mietzins von 30 Mio. DM (pro Jahr) bei einer Laufzeit von 10 Jahren geeinigt (vgl. Drenk 2002, S. 58). Bei der Veräußerung des Geländes gewährte die Stadt dem Fonds einen Preisnachlass von ca. 14 Mio. DM im Vergleich zum Marktpreis (vgl. Drenk 2002: 57). Außerdem sicherte die Stadt die Übernahme der Kosten für die Verkehrsanbindung, inklusive der Verlängerung einer Straßenbahntrasse, mit einem Volumen von 100 Mio. DM zu. Schließlich förderte zusätzlich dazu das Land Nordrhein-Westfalen die technische Einrichtung, die es den Betreibern ermöglichte, alle Studios von einem zentralen Regieplatz zu steuern, was mit weiteren 9 Mio. DM zu Buche schlug (vgl. Drenk 2002: 57).

Auch im Falle des Coloneums liegt mithin beihilferechtlich in hohem Maße problematisches Verhalten von Seiten der Stadt und des Landes vor. Hinsichtlich der Technologieförderung durch das Land beanstandeten dies auch Mitbewerber und monierten dabei, dass es sich bei der zentralen Steuerung der Studios um "handelsübliche" Technik handele, die aus rein politischen Gründen subventioniert worden sei. Insgesamt wurden in Köln und im Umland von Köln in den 1980er und

KAPITEL 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

1990er Jahren erhebliche Investitionen in der Medienwirtschaft getroffen (vgl. Geschwandtner-Andreas 1999).

Die wirtschaftliche Lage der MMC-Studios entwickelte sich jedoch gleich zu Beginn derart negativ, dass ausstehenden Mieteinahmen gemäß der gesellschaftsrechtlichen Vereinbarung von den Anteilseignern auszugleichen waren. Hieraufhin fokussierten zunächst RTL und dann die Unternehmerbrüder Bernd und Helmut Breuer den Ausstieg aus der Betreibergesellschaft, wobei die Sparkasse die entsprechenden Mietgarantien übernahm (vgl. Schminke 2018; vgl. Kapitel 2).

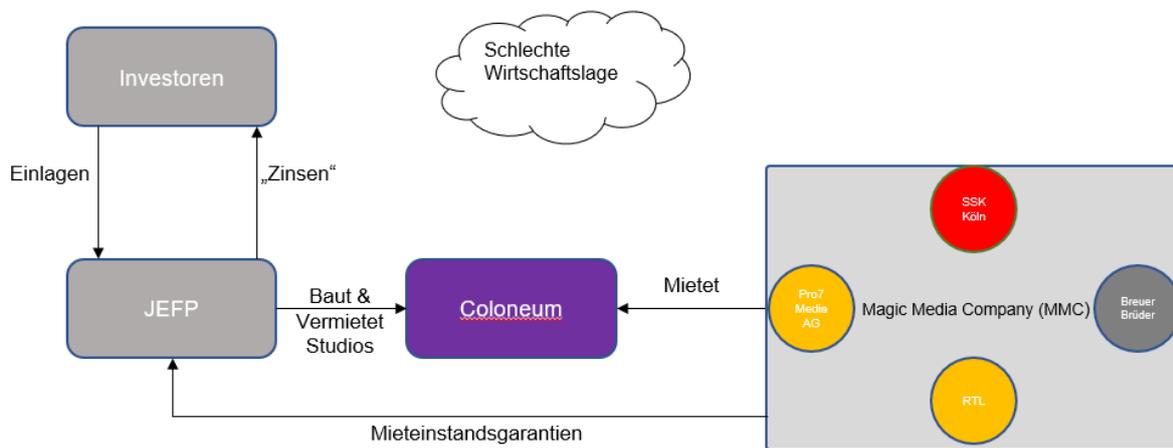


Abbildung 8: Schematische Darstellung der Verhältnisse um die Coloneum Bauten um 1999 (eigene Darstellung)

Letztlich zahlte aus den Mieteinstandsgarantien die Sparkasse, die sich mit immer neu aufgelegten Garantien gegenüber dem JEFP stark belastete (vgl. Kapitel 2).

5.1.3 Zusammenfassung: Muster bei Planungen und Bau von Großprojekten

Anhand der genannten Beispiele für die Finanzierung der Großprojekte KölnArena, Coloneum und Messehallen lassen sich zweierlei Muster erkennen: Zum einen das oben erläuterte strukturelle Muster, welches vorsieht, dass die Stadt Köln das zur Bebauung ausgesuchte Grundstück an einen privaten Partner verkauft, um es künftig über mehrere Jahre, teilweise Jahrzehnte von ihm zu mieten. Partner sind ein privater Baukonzern, sowie private Investoren in einem gemeinsamen, geschlossenen Fonds. Der Fonds verfügt durch die Beteiligung finanzstarker Akteure über ein Volumen, das das Bauprojekt stemmen kann. Den einzelnen Investoren wird die Einlage dadurch

attraktiv gestaltet, dass sie eine nahezu sichere Aussicht auf Gewinn haben und zusätzlich Steuervorteile durch ihr „Eigentum“ sichern können.

Die Garantie der Stadt bzw. der Stadtparkasse (im Falle der Messehallen) entweder als Mieter bereitzustehen oder zumindest für Mieteinnahmen in bestimmter Höhe zu garantieren, gewährt den Investoren Sicherheiten, die in keinem Geschäft unter Privaten zu erwarten sind. Zudem kann die Stadt als juristische Person des öffentlichen Rechts nicht in die Insolvenz gehen (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 28 Abs. 2 GemO NRW). Der Preis, den die Stadt für die Verwirklichung der Großprojekte zahlt, sind Grundstücksverkaufspreise unter – und zu zahlende Mietzinse über – dem marktüblichen Wert. Dies legt das Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PriceWaterhouseCoopers zur Wertermittlung der Nordhallen einschließlich des Mietzinses vom 27.04.2011 nahe (QD 13), welches einen angemessenen Mietzins von jährlich 14,8- bzw. 17,8 Mio. Euro anstatt der vereinbarten 20,7 Mio. Euro errechnet hat.

Zum anderen ist auch in personeller Hinsicht ein Muster erkennbar. Auf Seiten der Verwaltung bzw. in den politischen Positionen hängt die handelnde Person von den politischen Mehrheitsverhältnissen ab. Auf Seiten der privaten Partner war der Esch-Fonds über mehrere Jahre als Bauunternehmer gesetzt. Mit ihm gemeinsam im Fonds sind zu großen Teilen dieselben Anleger verbunden. Die 15 Gesellschafter der "KölnArena Beteiligungsgesellschaft mbH" gehören zum Umfeld des Esch-Oppenheim-Fonds, wobei einige auch im Falle der Messehallen investierten.

Das Zustandekommen eines Gewinns für die Anleger wird durch die Verträge garantiert. Neben ihnen sind die Gewinner die Bauunternehmer und die politischen Initiatoren, welche die Realisierung prestigeträchtiger Objekte für sich verbuchen können.

5.2 Was erklärt die Vorkommnisse um die Messehallen Nord?

Das oben dargelegte personelle und strukturelle Muster war zu dem Zeitpunkt vorhanden, als die Idee entstand, das Halten von RTL mit dem Bau der Messehallen Nord zu verbinden. Dabei diente den politischen Vertretern wie von der Sparkasse die Vision von einem bedeutenden Medienstandort dazu, Handlungen und Entscheidungen zu begründen, die darauf abzielten, dass RTL in Köln ansässig blieb (QD 27). Kommunalwirtschaftlich korrespondierte diese Zielsetzung mit der Sicherung eines großen Gewerbesteuerzahlers.

KAPITEL 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Zielsetzung, RTL in den Rheinhallen unterzubringen, erforderte bereits allein den Einbezug vieler unterschiedlicher Akteure aus der Politik und der Stadt bzw. der Verwaltung sowie der Wirtschaft, barg also selbst schon einiges Überkreuzungspotential im Sinne des Smelser-Ansatzes (vgl. auch Bartels/Berger 2003). Dabei kam den Personen, die in mehreren Positionen sowohl in Wirtschaftsgremien (z.B. im Aufsichtsrat/Finanzausschuss der Kölnmesse) wie in städtischen Gremien (Rat) und/oder in der Verwaltung (wie z.B. Kämmerer, OB) tätig waren, eine besondere Rolle zu. Sie trugen die Entscheidungen mit Kenntnis vieler Bereiche mit und trieben sie im Hinblick auf die Entwicklung des Medienstandortes voran. Die Idee vom Medienstandort Köln wurde in der Breite auch von den politischen Akteuren unterstützt.

Gleichzeitig hatte sich die Sparkasse bereits früher im Hinblick auf den Medienstandort mit dem finanziellen Engagement bei den MMC Studios und auch in anderer Hinsicht eingesetzt (Geschwandtner-Andreß 1999; Lutz/Sydow 2002). Auch dem Handeln der Stadtparkasse kann bei aller Berücksichtigung ihrer finanzwirtschaftlichen Interessen (einschließlich der Abhängigkeiten zum Esch-Fonds) die Motivation zugeschrieben werden, an der Entwicklung des Medienstandortes mitgewirkt zu haben.

Mit der Dringlichkeitsentscheidung des Rates vom 25.07.2003 und der kurz darauf erfolgenden Standortentscheidung von RTL für die Rheinhallen war die Zielsetzung der Sicherung des Medienstandortes erreicht.

Nun stellte sich die Frage nach dem Ausgleich des Verlustes der Rheinhallen für die Kölnmesse. Diese Frage wurde im folgenden Prozess immer mit der Frage nach der Standortentscheidung von RTL verknüpft.

Die Möglichkeiten, mit denen die Koelnmesse für den Verlust der Rheinhallen kompensiert werden konnte, stellten für alle Beteiligten ein Gelegenheitsfenster dar, ihre akteursbezogenen Interessen einzubringen. Dieses Gelegenheitsfenster stellte also eine „Win-Win“ Situation für die Beteiligten dar (Überall 2010: 209), bei der alle profitieren konnten, falls die Vereinbarungen eingehalten wurden. Nach der Standortentscheidung von RTL kam eine komplexe Situation von überkreuzenden Belohnungen im Sinne von Smelser (1985) auf, bei denen die Realisierung der einzelnen Akteurserfolge von dem Handeln anderer Akteure abhing.

Für den Esch-Fonds ergab sich die Gelegenheit, ein weiteres sicheres, lukratives und langfristiges Geschäft durch den Bau der Messehallen Nord und die Sanierung der Rheinhallen zu realisieren. Das Muster, das sich bereits bei den Großprojekten zuvor

KAPITEL 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

„bewährt“ hatte, konnte in Zusammenarbeit mit der Stadtparkasse auch in diesem Fall eingesetzt werden, falls das Investorenmodell sich gegen die übrigen Bieter und alternative Bauvorhaben (wie den Eigenbau durch die Koelnmesse) durchsetzt. Für die Investoren ergab sich (zusammen mit der Oppenheim Bank) die Gelegenheit, von den Mieten des Bauobjektes sowie von Steuervorteilen zu profitieren (vgl. Seidel 2010: 53).

Die Stadtparkasse konnte diese Gelegenheit nutzen, um Verluste aus früheren Geschäften auszugleichen, neue Einkommensmöglichkeiten zu generieren und ihre Rolle als „Ermöglicher“ städtischer wie landesbezogener Zielsetzungen weiterzuführen.

Die Stadt konnte mit der Wahl des Investorenmodells die Gelegenheit ausnutzen, die Koelnmesse mit neuen Messehallen auszustatten, nachdem RTL sich für Köln als Standort ausgesprochen hatte. Dabei konnte sie die „Mitarbeit“ der Stadtparkasse einrechnen, die Garantien und Prozessgestaltungen übernahm, die u.U. sonst von ihr hätten übernommen bzw. ausgeführt werden müssen. Sie konnte auch mit der „Mitarbeit“ der Koelnmesse rechnen, weil diese nun Renovierungsarbeiten vorziehen und neue (weitgehend nach ihren Vorstellungen geplante) Messehallen bauen (lassen) konnte.

Letztlich war auch für die politischen Akteure die Gelegenheit gegeben, Reputation durch die Sicherung des Medienstandortes wie durch eine modernisierte Infrastruktur der Messe zu erhalten.

Wie sich die Planungen und der Bau der Messehallen Nord letztlich realisierten, war also das Resultat des Zusammenwirkens der Akteursinteressen und deren spezifischer Vorerfahrungen (z.B. im gezeigten Muster) in diesem Gelegenheitsfenster, das sich nach der RTL Standortentscheidung für alle Beteiligten bot.

Bei der Umsetzung der Planungen und dem Bau traten dann die Friktionen auf, die sich bei der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen (wie der Wirtschaft, der Politik oder der Verwaltung) üblicherweise ergeben. In diesem Zusammenhang traten auch Klüngelprozesse auf, die aber allein die Realisierung der Planungs- und Bauvorhaben nicht hinreichend erklären.

5.3 Alternative Erklärungen

5.3.1 Klüngel als alleiniger Erklärungsgrund

In der Literatur werden auch alternative Erklärungen für die Vorkommnisse um die Planungen und den Bau der Messehallen genannt. Scheuch/Scheuch (2013) oder Überall (2010) bringen ihn mit dem Klüngel (nach ihren Definitionen) in Verbindung (wobei festzustellen ist, dass ihre Verständnisweisen von dem, was Klüngel ausmacht, nicht identisch sind; vgl. Kapitel 3). Allerdings bestanden keine umfassenden Netzwerkstrukturen zwischen allen Akteuren, welche aber nach dem Klüngelansatz notwendig gewesen wären, damit diese Erklärung hinreichend gewesen wäre. So bestand zwischen der Stadtsparkasse und dem Esch-Fonds zwar eine vertraglich basierte Abhängigkeit, die auch dazu führte, dass die Sparkasse sich zugunsten des Esch-Fonds bei den Planungen zum Bau der Messehallen einsetze. Diese Abhängigkeit wird aber weder in der Verständnisweise von Scheuch/Scheuch (2013) noch von Überall (2010) unter Klüngel gefasst. Das ist bezogen auf die Absprachen zwischen den politischen Akteuren anders. Hier passen die Verständnisweisen beider Autoren. Aber die Absprachen zwischen den politischen Akteuren (auch im Zusammenhang mit Vertretern der Koelnmesse und der Stadt, wie dem Stadtkämmerer) sind nur ein notwendiger, kein hinreichender Teil, damit die Planungen sich in dieser Weise realisierten, wie sie es taten. Über weitere Absprachen und Klüngelprozesse, zu denen (vermutlich mit gutem Grund) keine Unterlagen vorliegen, lässt sich rückwirkend nur spekulieren. Aber selbst wenn Verbindungen zwischen bestimmten Akteuren nahe liegen (so ist es beispielsweise sehr unwahrscheinlich, dass bestimmte Entscheidungen der Stadtsparkasse ohne Wissen der Stadtverwaltung und insbesondere des Kämmersers umgesetzt wurden), so kann die letztlich doch subjektive Wahrscheinlichkeit des Verdachts nicht als Kriterium gelten, diese Vermutung im Rahmen dieser Untersuchung zu vertreten.

5.3.2 Public Private Partnership Projekte

Der Bau der Messehallen Nord wurde wie andere Projekte in Köln als ein Projekt durchgeführt, bei dem der Bau und die Vermietung einer messebezogenen Infrastruktureinrichtung durch Private erfolgte. Dieses Zusammenwirken bei einem Bauvorhaben wird im Allgemeinen unter Public Private Partnership (PPP) verstanden (Europäische Kommission 2004; Ziekow 2016). Obwohl es viele Konstruktionsmöglichkeiten von PPP gibt, soll ihnen gemeinsam sein, dass durch die

Zusammenarbeit ökonomische Effizienz optimiert und ökonomische Konsequenzen des Projektes nachvollziehbar und abrechenbar bleiben. Folgt man den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (2006: 8), dann sollen die zu erbringenden Projektleistungen in einer gemeinsamen Ausschreibung vergeben werden, wobei die konkrete Ausgestaltung der Leistung den Bietern vorbehalten bleibt. Zentral für die Bewertung des gemeinsamen Projektes ist die „optimale Risikoverteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner“, wobei die Verteilung danach erfolgen sollte, mit welchem Risiko die Partner am besten umgehen können.

Ein Argument dafür, Großprojekte mittels eines Investorenmodells zu realisieren, war immer wieder das Argument „Bankrott der Kommunen“ bzw. „leere öffentliche Kassen“ (vgl. Rügemer 2002: 30). Tatsächlich liegt es nahe, dass Institutionen wie Kommunen bei geringem Eigenkapital zur Finanzierung auf die Zusammenarbeit mit Investoren und Dienstleistern der Privatwirtschaft zurückgreifen. Der öffentlich-wirtschaftsrechtliche Rahmen hierfür sind funktionale Privatisierungen in einzelnen Angelegenheiten, das heißt die Einbindung Privater in die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, wobei die öffentliche Hand sich der Aufgabe nicht entledigt, sondern einen Verantwortungsbereich für die ordnungsgemäße Erfüllung beibehält (vgl. Ruthig/Storr 2015).

Das PPP ist kein starres Kooperationsmodell, sondern erscheint vielmehr in unterschiedlichen Varianten (vgl. für verschiedene Modelle der PPP Ruthig/Storr 2015 oder Ziekow 2016). Für die Fälle des Coloneums und des Baus der Messehallen kommt am nächsten das sogenannte Leasingmodell, welches vorsieht, dass bei einer Laufzeit von bis zu 30 Jahren der Private Planung, Bau und Finanzierung und Betrieb einer in seinem Eigentum stehenden Anlage übernimmt und hierfür Leasingraten erhält (vgl. Ziekow 2016). Der Private überlässt die Anlage dabei der öffentlichen Hand zum Gebrauch; der öffentlichen Hand steht sodann in der Regel eine Kaufoption nach Ablauf des Vertragsverhältnisses zu (vgl. Ziekow 2016). Sowohl im Falle des Coloneums als auch in dem der Messehallen lag das Merkmal des Betriebs der Anlage durch den Privaten selbst nicht vor. In beiden Fällen wurde die Anlage lediglich an den Betreiber, der zumindest partiell von der öffentlichen Hand getragen ist, vermietet.

Rügemer (2014: 91 ff.) nennt in seinem Buch den Bau der Messehallen als ein Beispiel für ein PPP-Geschäft, in dem Details vor der Öffentlichkeit geheim gehalten werden sollten. Er greift in seiner Darstellung eine Reihe von Argumenten auf, die bereits im Milliarden-Monopoly genannt wurden, bettet sie aber im Kontext der PPP-Thematik in

eine umfassendere Argumentation und Erklärungskette ein. Die Überschneidungen zwischen den gesellschaftlichen Subsystemen, wie wir sie in Kapitel 2 herausgearbeitet haben, sind ein natürlicher Teil der Akteure bei PPP-Geschäften. Insofern passt seine Argumentation teilweise auch zu dem hier vertretenen Ansatz.

Die Geheimhaltung wird zum Teil mit den Verbindungen zwischen den öffentlichen Akteuren und den Wirtschaftsakteuren in Verbindung gebracht und könnte als Klüngel interpretiert werden, auch wenn Rügemer (2014) den Begriff hier nicht explizit verwendet.

Das PPP könnte als Erklärungsansatz deshalb in Frage kommen, weil neben den natürlichen Überkreuzungen von gesellschaftlichen Subsystemen auch die Wahrscheinlichkeit höherer Klüngelgefahr bestehen könnte. Die natürlichen Überkreuzungen (z.B. zwischen Politik und Wirtschaft) machen sich konkret an Ratsmitgliedern fest, die in die Gremien von Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung entsandt werden. Dabei kann nach Überall (2010: 156) das Problem auftreten, dass die Gesetzes- und Verwaltungsregeln nicht zu den unternehmerischen Zielvorstellungen und Planungen passen. Im Hinblick auf eine umsetzbare und praktikable Abwicklung von großen Projekten kann es nötig sein, hier „Kompromisse“ einzugehen, die Franz-Josef Antwerpes (zitiert nach Überall 2010: 156) in folgender Weise umreißt: „Gemeinsam mit der Stadt und ihren Unternehmen hab ich stets für eine möglichst liberale Handhabung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden gekämpft, wie sie die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung eigentlich nicht hergibt“, räumt der ehemalige Regierungspräsident Franz-Josef Antwerpes sogar freimütig ein: „Hätte man sich sklavisch an die Bestimmungen der Gemeindeordnung gehalten, dann hätte es keine Telefongesellschaft ‚Netcologne‘ gegeben.“

Es besteht also u.U. die Notwendigkeit, (gesetzliche) Regelungen gegebenenfalls hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit zu hinterfragen, wenn „Kompromisse“ in wirtschaftlichen Fragen gefunden werden müssen. Diese Notwendigkeit kann entsandte Ratsmitglieder in die Situation bringen, diese Kompromisse auch über Klüngelprozesse herbeizuführen. Die Gefahr, dass negative Resultate aus Klüngelprozessen in diesem Zusammenhang entstehen, ist in Köln allerdings bereits durch die traditionell starke Verbindung zwischen der Politik und Wirtschaft gegeben. In diesem Zusammenhang weist Überall (2010: 156) darauf hin, dass bereits Konrad Adenauer in allen wichtigen Aufsichtsgremien Kölner Unternehmen gesessen habe.

Im Falle der Ratsmitglieder, die in Wirtschaftsunternehmen entsandt werden, existiert Überalls Ansicht nach (2010: 158) aus ihrer oft laienhaften Position eine Abhängigkeit von den Wirtschaftsvertretern hinsichtlich von wichtigen Informationen und deren Bedeutungen. Damit sind Interessenkollisionen bei den Entsandten wahrscheinlich, denn sie (Überall 2010: 158) „[...] sind einerseits politisch dem Gemeinwesen verpflichtet, andererseits rechtlich nach dem GmbH- oder Aktiengesetz aber dem reinen wirtschaftlichen Wohlergehen des Unternehmens. Schon wenn es um den Erhalt von Arbeitsplätzen geht, kann das zu einer schwierigen Gewissensentscheidung führen. Außerdem muss über die Verhandlungen in den Aufsichtsräten prinzipiell Stillschweigen bewahrt werden, selbst ihren Fraktionskollegen gegenüber sind die vom Stadtrat entsandten ‚Kontrolleure‘ formal zur Geheimhaltung verpflichtet – ganz zu schweigen von der Öffentlichkeit, die indirekt mit ihren Steuergeldern für die wirtschaftlichen Unternehmen der Stadt haftet.“

Wendet man diese Überlegungen auf die Planungen und den Bau der Messehallen Nord an, dann könnte man die Vorkommnisse auch unter dem Blickwinkel eines Partnerprojektes zwischen öffentlicher und privater Hand rekonstruieren. Allerdings sind die Autoren dieser Dokumentation nicht der Ansicht von Rügemer (2014: 99), dass in dieser Weise privatisierte Projekte systematisch zum Schaden der öffentlichen Hand ausgehen müssen (wenngleich es eine beeindruckende Anzahl von Beispielen dafür gibt): „Das ist die übliche Fußangel bei Privatisierungen: Öffentlich werden die Vorzüge der freien Marktwirtschaft und die Risikofreude der Investoren gelobt, im Kleingedruckten der Verträge wird aber regelmäßig die öffentliche Hand verpflichtet, den Gewinn des Investors notfalls mithilfe von Steuergeldern zu finanzieren.“ Die Durchführungs- und Kostenrisiken, wie sie sich im Fall des Messehallenbaus als PPP-Geschäft gezeigt haben, sind aus der Literatur seit langem bekannt (z.B. Schwalb 2005: 55). Inwiefern sich diese realisieren, ist im Fall der Messehallen eher dem spezifischen Muster bzw. deren Entwicklung über die vorherigen Projekte und dem Gelegenheitsfenster geschuldet, das die akteursübergreifenden Gewinnmöglichkeiten wahrscheinlich machte.

5.4 Vorbeugende Maßnahmen

5.4.1 Grenzen der Bekämpfung von Klüngel und Überkreuzungen

Ein großer Teil der Veröffentlichungen über den Messehallenbau geht den Fragen nach alternativen Planungen und Durchführungen nach (vgl. Kapitel 4). Überlegungen solcher Art weisen meist auf Defizite und deren Beseitigung oder auf Möglichkeiten der Vorbeugung hin. In Hinsicht des Klüngels und der Überkreuzungen sind allerdings solche Überlegungen aus mindestens drei Gründen schwierig umzusetzen:

1. Oftmals zeigen sich die Vorteile des Klüngels, aber auch die Vorteile aus Überkreuzungen für die beteiligten Akteure in der Vereinfachung von (insbesondere) administrativen Prozessabläufen. Diese Vereinfachung macht erst möglich, was zuvor durch erheblichen Mehraufwand die Realisierung unwahrscheinlicher, zuweilen sogar unmöglich gemacht hätte.

Dafür finden sich im Umfeld des Messehallenbaus einige Beispiele. Das Ziel, RTL in Köln zu halten, als der Sender Hürth als Standort als Möglichkeit erwogen hatte, erforderte im engen Kreis die Koordinierung von Seiten der Stadt, der Verwaltung, der Politik und der Kölnmesse. Im weiteren Umfeld kamen die Finanzwirtschaft (Sparkasse) und die Bauwirtschaft hinzu. Insbesondere bei politischen Entscheidungen und dem Auftreten von Interessenkollisionen bei Personen in mehreren Funktionen bieten Absprachen mit Klüngelcharakter vor allem Zeitersparnis bei administrativen Prozessen.

In gleicher Weise führte die Marktabfrage (anstatt der Ausschreibung) bezüglich der potentiellen Bieter für die Vergabe des Messehallenbaus zu einer Vereinfachung der administrativen Vorgänge. Eine öffentliche Ausschreibung hätte nicht nur viel mehr Zeit in Anspruch genommen (QD 27). Es hätte potentiell auch die Chance geschmälert, dass das Investorenmodell des Esch-Oppenheim-Fonds in Verbindung mit der Stadtparkasse zum Zuge gekommen wäre. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Autoren dieser Dokumentation nach Durchsicht des vorliegenden Aktenmaterials zu der Einschätzung gekommen sind, dass die städtischen wie wirtschaftlichen Akteure in der damaligen Entscheidungssituation mit großer Wahrscheinlichkeit davon überzeugt waren, dass wegen des privatrechtlichen Verhältnisses der Koelnmesse zum Investor eine Ausschreibung nicht nötig gewesen wäre. Es ist aber letztlich nicht auszuschließen, dass zumindest einige von ihnen die Möglichkeit in Kauf genommen haben, dass diese Überzeugung juristisch keinen

Bestand hatte (was letztlich auch so war). Sie hätten dann zur Wahrung der Zielerreichung (RTL in Köln zu halten und die Messehallen zu bauen) eine mögliche Illegalität als Möglichkeit hingenommen (vgl. Pohlmann et al. 2016) – eine Überzeugung, die über Klüngelprozesse verstärkt werden kann.

2. Die sozialen Beziehungen, auf denen Absprachen legitimer wie illegitimer Art beruhen und die dann auch Handlungssicherheit für risikoreiche Transaktionen vermitteln, sind Teil des täglichen Umgangs in Verwaltung, Politik und Wirtschaft (vgl. Überall 2010). Zwar wurde ein Großteil der Übereinkünfte beim Messehallenbau über Verträge geregelt. Auf diese kann auch heute noch zugegriffen werden. Aber typischerweise werden informale Regelungen, die gerade bei unsicheren Handlungsausgängen oder verketteten Prozessen (wie den Kauf- und Mietverträgen) wegen ihrer persönlichen Verbindlichkeit der Akteure relevant werden, nicht dokumentiert und können im Nachhinein auch nicht nachgewiesen werden.
3. Eine Besonderheit beim Fall des Messebaus ist, dass Überkreuzungen als potentielle Quelle des Austausches und der Machtausübung und Kontrolle im Aufbau der politischen und wirtschaftlichen Strukturen explizit vorgesehen sind. Beteiligungsgesellschaften unter kommunaler bzw. politischer Kontrolle und Mitwirkung sind eine kommunalwirtschaftlich gewollte und in vielen Fällen erprobte Durchführungsform wirtschaftlicher Aktivität unter staatlichem Einfluss. Sie eröffnet aber gerade im politischen wie im wirtschaftlichen Bereich für Einzelne die Möglichkeit, aus Macht-, Einkommens- oder Karrieregründen überkreuzende Positionen einzunehmen, die per se Interessenkollisionen enthalten. Dabei sind diese Positionen umso mächtiger (und vermutlich umso begehrter), desto potentiell größer die Interessenkollisionen sind. Scheuch/Scheuch (2013: 168) weisen zu Recht darauf hin, dass Interessenkollisionen ein Teil der alltäglichen Bedingungen realer Kommunalpolitik sind. Im Fall des Messehallenbaus wurden sie jedoch zu einem zentralen Aspekt.

5.4.2. Compliance als Möglichkeit zur Verhinderung der negativen Auswirkungen von Klüngel und Überkreuzungen

Wie hätten sich die negativen Auswirkungen des Klüngels und der Überkreuzungen im Sinne von Smelser (1985) potentiell verhindern lassen? Eine übliche Antwort, die sowohl von akademischer wie praxisorientierter Seite gegeben wird, ist der Aufbau von

Compliance Strukturen sowohl in den städtischen wie in den privatwirtschaftlichen Organisationen (Graeff & Stessl 2017).

Compliance bei der Kölnmesse

Mit Blick auf Corporate Governance Strukturen (ein Konzept, das aktuell auch bei der Koelnmesse verwendet wird) bezieht Ehrhardt (2019) den Begriff Compliance auf die Einhaltung und Befolgung von rechtmäßigen Verhalten innerhalb eines Unternehmens. Das Ziel von Compliance ist es, die Risiken des Auftretens von deviantem und juristisch verfolgbarem Verhalten frühzeitig aufzudecken bzw. möglich gering zu halten. Die modernen Prozessdurchführungen von Compliance sind überwiegend durch juristische Expertise geprägt. Compliance Systeme werden meist nach der Leitbildentwicklung über Richtlinien bzw. Verhaltenskodizes in einem Unternehmen verankert. So hat die Koelnmesse beispielsweise in Zusammenarbeit mit der Stadt Köln eine Anti-Korruptionsrichtlinie (QD 2) und einen Public Corporate Governance Kodex (QD 19) erstellt, die in dieser Hinsicht hilfreich sein sollen.

Nach dieser Richtlinie der Koelnmesse (in der Version von 2013) sind Geldgeschenke (mit geschäftlichem Hintergrund) ebenso verboten wie Zuwendungen, die als Voraussetzung für die Vornahme einer betrieblichen Entscheidung gewährt werden. Neben anderen, offensichtlichen Delikten wie Zuwendungen sexueller Natur oder strafbaren Zuwendungen, sind aber auch Zuwendungen während eines Verhandlungsprozesses untersagt. Es ist nicht auszuschließen, dass derartige „Zuwendungen“ im Verlaufe der Planungen und des Baus der Messehallen Nord vergeben und angenommen wurden. In diesem Fall hätte sich ein Beteiligter persönlich bereichert. Es wurde aber kein Beteiligter wegen dieser Delikte verurteilt und auch den Autoren liegen keine Hinweise auf derartige Dinge vor. Daher erscheinen potentielle Interessenkonflikte bedeutsamer für den Anwendungsfall der Messehallen.

In dem Public Corporate Governance Kodex der Koelnmesse werden für jede Funktionsgruppe wie die Gesellschafter, die Geschäftsführung oder den Aufsichtsrat mögliche Interessenkollisionen und Verantwortungsbereiche aufgeführt. Dabei werden die übergeordneten Ziele des Kodex (wie eine effiziente Zusammenarbeit, z.B. zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsführung, ein verbesserter Informationsfluss, z.B. zwischen der Koelnmesse und der Verwaltung, oder eine verbesserte Transparenz und Kontrolle) positiv formuliert. Wie üblich bei diesen Kodizes oder den Richtlinien sollen damit vor allem kritisches Bewusstsein für deviante Prozesse und gleichzeitig Aufmerksamkeit für

KAPITEL 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

gute Unternehmensführung (Corporate Governance) bzw. Unternehmenshandeln im Sinne der Compliancevorschriften geschaffen werden. Eine regelmäßige Dokumentation der relevanten Inhalte und Entwicklungen wird jährlich im Internet öffentlich zugänglich veröffentlicht (Corporate Governance Bericht).

Die Hinweise für den Umgang mit Interessenkonflikten beziehen sich zum großen Teil auf übliche Regeln, wie dass Geschäfte mit „nahe stehenden Personen“ oder „persönlich nahestehenden Unternehmen“ den „branchenüblichen Standards entsprechen“ sollen (QD 19). Als Beurteilungskriterium für das eigene Handeln steht immer die Kongruenz mit dem Unternehmensinteresse im Vordergrund. Für Mitglieder des Aufsichtsrats gelten engere Grenzen (QD 19): „Berater- und sonstige Dienstleistungs- und Werkverträge mit Mitgliedern des Aufsichtsrats sowie ihnen nahestehenden Personen oder ihnen persönlich nahestehenden Unternehmen sollen nicht abgeschlossen werden. Dies gilt auch für Berater- und sonstige Dienstleistungs- und Werkverträge mit ehemaligen Mitgliedern des Aufsichtsrats sowie ihnen nahestehenden Personen oder ihnen persönlich nahestehenden Unternehmen, die innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung der Tätigkeit geschlossen werden sollen. Werden Verträge nach Satz 1 oder 2 aus wichtigem Grund gleichwohl abgeschlossen, soll dies nur mit Zustimmung des Aufsichtsrats erfolgen.“ Damit bleibt es zwar im Ermessensspielraum des Aufsichtsrates, mit solchen Interessenkollisionen umzugehen. Trotzdem lässt sich eine positive Entwicklung feststellen, weil eine transparente Darstellung derartiger Interessenkollisionen sowohl in der Antikorruptionsrichtlinie wie dem Kodex gefordert werden.

Hätte bei Geltung dieser Richtlinie und des Kodex die Problematiken beim Bau der Messehallen verhindert werden können? Auch wenn die Situation heute mit der Situation vor 18 Jahren nicht vergleichbar ist (denn heute gibt es ein Bewusstsein für Compliance und die Richtlinien/der Kodex wurden möglicherweise auch im Rückblick auf die Ereignisse um die Messehallen mitgestaltet), so bestehen doch erhebliche Zweifel bei der Bejahung dieser Frage. Das Bewusstsein für Interessenkonflikte existierte bereits beim Bau der Messehallen und wurde in den Sitzungen des Finanzausschusses der Koelnmesse auch thematisiert (vgl. Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Finanzausschuss der Koelnmesse GmbH vom 17.10.2003). Ein solches Bewusstsein war aber damals irrelevant, um den Verlauf der Ereignisse zu verändern. Es ist sogar anzunehmen, dass jeder der Akteure von seinem Standpunkt aus im Sinne seines Unternehmens/seiner Organisation (und damit im Sinne der Compliance-Vorstellungen) gehandelt hat. Als die Rheinhallenvergabe an RTL politisch wie vom

Prozess her geklärt war, bot sich für jeden Akteur die Gelegenheit, mit dem Bau der Messehallen Nord über das Modell des Esch-Oppenheimer-Investors in Verbindung mit der Stadtparkasse einen Gewinn zu erreichen. Für bestimmte Entscheidungen der Koelnmesse hätte es in dieser Situation auch Alternativen gegeben. So hätte die Koelnmesse damals ein anderes Unternehmen als Ernst & Young die Bieterabfrage vornehmen lassen können. Nach den Compliance Vorschriften hätte es heute (und vermutlich damals auch) „wichtige Gründe“ geben können, erlaubterweise von den Vorgaben abzuweichen (und Ernst & Young trotz der Nähe zum Esch-Fonds auszuwählen). In Verbindung mit den Zusicherungen der Stadtparkasse (z.B. bei der Rückkaufoption oder der Altlastensanierung) können die Entscheidungen der Manager der Koelnmesse damals als vorteilhaft für das Unternehmen und damit im Interesse des Unternehmens gesehen werden (also kongruent mit den Unternehmenszielen und Compliance-Normen). Auch ein intransparentes Vorgehen als eine mögliche Verletzung von Compliance-Vorstellungen kann der Koelnmesse weder bei den Planungen noch beim Bau der Messehallen unterstellt werden, selbst wenn man die Geheimhaltungsvereinbarung mit der Stadtparkasse mit einbezieht (QD 30). Die relevanten Informationen wurden in den Gremiensitzungen besprochen und auch mit der Stadt geteilt. Ob dabei Kenntnisse über den Grad der Abhängigkeit zwischen der Stadtparkasse und dem Esch-Fonds bestand, ist eine offene Frage, die sich aufgrund des vorhandenen Dokumentenmaterials nicht klären ließ. Für die Bejahung dieser Frage spricht, dass die Stadtparkasse mit dem Hinweis auf das Bankgeheimnis Anfragen zu diesen Inhalten im Rahmen der Erstellung dieser Dokumentation stets blockiert hat.

Compliance bei der Stadt

Auch die Stadt Köln hat sich einen Public Corporate Governance Kodex gegeben, der bereits 2008 geplant und schließlich aufbauend auf anderen Kodizes (z.B. dem des Bundes) 2009 fertiggestellt wurde (QD 20). Ähnlich wie bei dem Kodex der Koelnmesse stehen auch hier die Transparenz und die Kontrolle bzw. Nachprüfbarkeit von Entscheidungen und Maßnahmen des Rates, der Verwaltung und der Beteiligungsgesellschaften sowie ihre verbesserte Zusammenarbeit und Kommunikation im Vordergrund (Public Corporate Governance Kodex der Stadt Köln 2012). Im Detail regelt der Kodex die Interessenkollisionen von Mitgliedern in Aufsichtsräten und Geschäftsführungspositionen. Allen Personen, für die der Kodex (in Aufsichtsräten oder Geschäftsführungen) gilt, steht nicht zu, persönliche Interessen zu verfolgen. Es geht vorrangig um das Interesse des Unternehmens. Eine Ausnahme

KAPITEL 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

existiert für diejenigen Aufsichtsratsmitglieder, die von der Stadt Köln entsandt wurden. Sie sollen gleichzeitig auch „die Beschlüsse der städtischen Ausschüsse bzw. des Rates berücksichtigen“ (QD 20). Es gilt auch wieder, dass alle Interessenkonflikte offen zu legen sind und dass längerfristige Konflikte auch zu einer Beendigung des Mandates führen können.

Das gesteigerte Bewusstsein für die Existenz und den transparenten Umgang mit Interessenkonflikten, das durch diesen Kodex aufgebaut wird, hätte in der Zeit der Planungen und des Baus der Messehallen mit hoher Wahrscheinlichkeit die Durchführung der Prozesse, wie sie abliefen, erschwert. Dennoch hätte es wahrscheinlich die Abläufe, wie sie stattfanden, nicht hinreichend verändert. Für diese These spricht, dass die zentralen Kräfte auf Seiten der Politik und der Stadt dem Messehallenbau über das Investorenmodell positiv gegenüberstanden und die notwendigen Entscheidungen in kurzer Zeit herbeiführten. Durch die Verkettung der RTL Standortentscheidung mit dem Bau der Messehallen Nord, resultierte für die Stadt und damit auch für die politischen Beteiligten durch die Notwendigkeit, Beschlüsse im Rat zu fassen, ein Zeitdruck. Dieser Zeitdruck wurde im Verlaufe der Planungen der Messehallen auch offensiv von der Stadtparkasse als Argument aufgegriffen und verwendet. Insgesamt wurden alle wichtigen Beschlüsse zur Realisierung des Messehallenbaus (in Verbindung mit den Rheinhallengeschäften) von Seiten der Politik und der Stadt in relativ kurzer Zeit gefasst. Die Dringlichkeitsentscheidung des Rates zu den Rheinhallen fand Ende Juli 2003 statt (QD 8). Der Ratsbeschluss, nach dem der Kaufvertrag zwischen Esch-Fonds und Koelnmesse über das Messehallengelände geschlossen wurde, folgte nur wenige Monate später (QD 4). Will man den Zeitdruck an konkreten Bezugspunkten festmachen, dann sind zunächst die Möbelmesse im Januar 2006 und das geplante Einzugsdatum von RTL zum April 2008 zu nennen. Abzüglich des Umbaus und der Fassadensicherung der Rheinhallen ergab sich damit ein festes Datum für den Start des Umbaus der Rheinhallen am 01.12.2005. Damit verbunden mussten die neuen Nordhallen ebenfalls in diesem Zeitfenster fertig werden, damit die Messe die Möbelmesse Anfang 2006 nicht verlieren würde.

Das Zeitdruckargument wurde mit diesen Terminen verbunden und da die politischen Akteure diesen Projektablauf befürworteten, ergab sich für die vom Rat entsandten Mitglieder im Aufsichtsrat der Koelnmesse eine Situation, die den Inhalten des Kodex aus dem Jahr 2012 nicht widersprochen hätte (vgl. QD 20). Da sie „die Beschlüsse der städtischen Ausschüsse“ mit dem Unternehmensinteresse der Koelnmesse hätten verbinden müssen, das Modell des Esch-Oppenheim-Investors aber politisch gewollt

war, hätten sie im Aufsichtsrat (aufgrund des Interesses der Stadt und der Politik) für dieses votieren müssen.

Aus den vorliegenden Dokumenten geht hervor, dass zwar beim Bau der Messehallen Nord selbst ein Zeitdruck von allen Beteiligten wahrgenommen wurde, nachdem die Rheinhallenvergabe an RTL zugesichert worden war (Protokoll der Sitzung des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 25.08.2005). Auch wenn im Verlaufe der Bauzeit Diskussionen zwischen der Stadt und der Geschäftsführung/dem Aufsichtsrat der Kölnmesse über diesen Punkt aufkamen (Protokoll der Sitzung des Aufsichtsrates der KölnMesse GmbH vom 25.08.2005), so hätte der Kodex aus dem Jahr 2012 bei den Entscheidungen im Aufsichtsrat kaum eine Änderung bewirkt.

Sonstige Complianceinstrumente

Es stellt sich die Frage, ob andere Complianceinstrumente, die heute sowohl bei der Stadt wie bei Unternehmen angewendet werden, den Prozessablauf verhindert hätten. Wolf (2014: 68-69) nennt eine Reihe von Maßnahmen, die heute angewendet werden. Im Folgenden werden solche Maßnahmen herausgegriffen, die für die ausführende Akteursgruppe beim Messehallenbau hätten relevant werden können.

Wolf (2014: 68) nennt neben den umfassenden Transparenzregeln auch die Verhaltensrichtlinien (Code of Conducts bzw. Public Corporate Governance Kodizes), die bereits oben diskutiert wurden. Ein erster Aspekt, der möglicherweise hilfreich hätte sein können, wäre die Sensibilisierung für die Schäden von Entscheidungen/Handlungen, die gegen Compliance Regeln verstoßen. Bei der Kölnmesse und der Stadt standen bei den Planungen weniger die möglichen Schäden im Vordergrund, sondern eher die Möglichkeiten und Vorteile, die sich aus der Verkettung der Rheinhallen- mit den Messehallengeschäften ergaben (ähnlich wie die Einschätzungen der Sparkasse bezüglich der MMC Studios Geschäfte, vgl. Kapitel 2). Möglicherweise wurden potentielle Schäden aus Abweichungen von Regelungen gar nicht betrachtet, weil aus ihrer Sicht keine Abweichungen existierten. So waren die Akteure möglicherweise tatsächlich davon überzeugt, dass der Bauauftrag für die Messehallen gar nicht ausgeschrieben werden musste (QD 6), auch wenn sich dies im Nachhinein als nicht korrekt im juristischen Sinne herausgestellt hatte.

Wolf (2014: 68) nennt weiterhin einen Schutz durch Hinweisgeber („Whistleblower“) als Maßnahme in politisch-administrativen Systemen. Aus seiner Sicht stellt sich dabei

aber das Problem, dass „unter Umständen auch bloße Querulanten oder Denunzianten mit substanzlosen oder gar heimtückischen Anliegen zu unbegründeten (oder schädlichen) Anzeigen ermutigt und/oder vor Sanktionen geschützt werden.“ Kritische Betrachtungen gab es bereits während der Planungs- und Bauphase, wobei es keinen Whistleblower innerhalb der beteiligten Organisationen gab. Auch dieser Aspekt traf also bei den Messehallengeschäften nicht zu.

Betrachtet man die übrigen Maßnahmen (wie umfassend ausgerichtete Kontrollinstanzen, Reduzierung der Regelungsdichte, eine strafrechtliche Kriminalisierung oder die Reduzierung des Einflusses von Parteipolitiker auf Entscheidungen in eigener Sache, Wolf 2014: 68-69) in ähnlicher Weise, stellt sich heraus, dass auch diese mit hoher Wahrscheinlichkeit im Falle des Messehallenbaus und seiner Planungen wenig Wirkung entfaltet hätten.

Diese negativen Ausführungen über die Compliance Bemühungen insbesondere der Stadt und der Koelnmesse sollten nicht falsch verstanden werden. Alle angesprochenen Maßnahmen sind in Bezug auf die Eindämmung von devianten Entscheidungen und Handlungen meist erprobte und wichtige Hilfsmittel. Sie verfangen nur nicht im Fall der Planungen und des Baus der Messehallen, weil dort eine besondere Konstellation aus Akteuren und Gelegenheiten existierte. Compliance-Regelungen können diese umfassende Konstellation nicht angemessen abbilden.

Aus Sicht der Autoren gilt das auch für die Ermittlungen von Schwachstellen oder Risikobereichen in Kommunen (Stark/Balzer 2017, Balzer/Stark 2017, Einmahl 2019, Trunk/Schroth 2019). Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen sind effektiv bei der Aufdeckung und Bekämpfung von typischen Compliance Vergehen, können aber so spezifische und komplexe Situationen wie beim Bau der Messehallen nicht hinreichend erfassen.

Damit soll nicht nahegelegt werden, dass von der Einführung und Anwendung von Compliance-Regeln und Maßnahmen zukünftig abgesehen werden soll – im Gegenteil. Wenn sich aber Entscheidungen und Handlungsergebnisse als Produkt der Überkreuzung vieler gesellschaftlicher Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen ergeben, reduziert sich die Schnittmenge der Inhalte von Compliance auf direkte gesetzliche Verbotsnormen, die dann in vielen Fällen (wie z.B. bei der Ausschreibungspflicht des Bauauftrages) selbst noch zum Gegenstand der Diskussion werden können.

5.5 Abschließende Überlegungen

In der Devianzforschung werden Großprojekte, bei denen Steuergelder verschwendet werden, mit dem Bild verglichen, dass Kathedralen in der Wüste gebaut werden. Großartige Bauwerke entstehen in Gebieten, wo sie niemandem etwas nützen.

Überträgt man dieses Bild auf den Messehallenbau, dann passt es in zweifacher Hinsicht nicht. Einerseits wurden tatsächlich Gebäude gebaut bzw. saniert, die ihren Zweck in der Weise erfüllen, wie es geplant war. Andererseits sind die entstandenen Kosten bei der Wüstenkathedrale in dem Sinne „versenkt“, dass sich diese auch zukünftig nicht mehr amortisieren werden. Das trifft bei den Messehallen hinsichtlich ihres Beitrages an den Gewinnmöglichkeiten der Koelnmesse nicht zu.

Das Ziel dieser Dokumentation war die Erstellung eines Gesamtbildes, bei dem es also nicht um eine Wüstenkathedrale im übertragenen Sinne ging. Die politische Zielsetzung, Köln als Medienstandort mit RTL als einem zentralen Medienanbieter auszubauen, wurde ebenso erreicht wie die Zielsetzung, den wirtschaftlichen Erfolg der Koelnmesse durch neue Hallen langfristig sicherzustellen.

RTL hat nach der Herrichtung des Gebäudes die Hälfte der Rheinhallen (ca. 2009) übernommen und auch andere Unternehmen (wie die HDI oder die Talanx AG) haben inzwischen ihren Geschäftssitz dorthin verlegt. Die Koelnmesse hat in den letzten Jahren Rekordumsätze erwirtschaftet und durch den Vergleich, den die Stadt Köln bezüglich der Messehallen mit dem Esch-Fonds Ende 2018 geschlossen hat, wurde dieses gute Ergebnis noch dadurch verbessert, dass Rückstellungen aufgelöst werden konnten.

Man könnte sich also unter dem Eindruck dieser Erfolge auf den Standpunkt stellen, dass trotz der Verluste der Stadtparkasse und der kritischen Prozessabläufe ein erheblicher wirtschaftlicher Erfolg erreicht worden ist. Und in der Tat ist diese Meinung bei den durchgeführten Interviews auch vereinzelt geäußert worden. Sie gründet sich auf dem nicht von der Hand zu weisendem Argument, dass bei der Betrachtung alternativer Szenarien im Nachhinein die tatsächlich eintretenden Risiken und Unsicherheiten unbekannt bleiben müssen. Hätte beispielsweise ein alternativer Investor die Hallen ebenfalls fristgerecht zu einem barwertig geringeren Preis angefertigt? Wären mehr oder andere Baumängel aufgetreten? Hätte die Stadt die Koelnmesse in Schwierigkeiten gebracht, wenn ein reguläres Ausschreibungsverfahren regelgerecht vonstattengegangen wäre? Die Liste dieser Fragen ließe sich beliebig fortsetzen und auf alle kritischen Punkte beziehen, die in dieser Dokumentation zusammengetragen wurden.

Durch die Fülle der Kritikpunkte und wegen der begrenzten Bearbeitungszeit konnten nicht alle Vorwürfe mit den vorliegenden Informationen und Datenmaterial so hinreichend behandelt werden, dass sie als entkräftet oder bestätigt gelten können. Das mag enttäuschen und hinterlässt Lücken. Die Komplexität der Detailinhalte und Prozessabläufe führt notwendigerweise dazu, dass bestimmte Aspekte immer weniger beleuchtet werden können als andere. Man mag insbesondere einwenden, dass der „systemischen Logik“ der beteiligten Organisationen und Gremien zu wenig Erklärungskraft beim Zustandekommen von Unregelmäßigkeiten eingeräumt wurde, wie diese etwa bei Rügemer (2014) in seiner generellen Kritik an Public Private Partnership Projekten anklingt. Eine solche Kritik geht deshalb an dem Ergebnis dieser Dokumentation vorbei, weil die Abhängigkeiten und relevanten sozialen Beziehungen über spezifische Repräsentanten von Unternehmen oder Behörden abliefen und in dieser Konstellation einzigartig waren. Was das Zustandekommen der Beschlüsse über die Planungen und den Bau der Messehallen erklärt, ist eine Vorgeschichte mit ihrem Muster (an Abhängigkeiten und Vertragskonstruktionen), das wegen der Gelegenheit auf Gewinne für alle Beteiligten auf die Situation der Rhein- und Messehallen übertragen werden konnte. Fragen nach unregelmäßigem Verhalten wie das Nicht-Beachten von Ausschreibungsbedingungen hätten sich nur in geringem Maße mit aktuellen Compliance Instrumenten angehen lassen, weil die Problematiken entweder begründet anders wahrgenommen wurden (wie im Falle der Bauausschreibung) oder aber ohnehin akzeptierte Teile des Handlungskontextes waren (wie die Interessenkollisionen, denen in Aufsichtsräte entsandte Ratsmitglieder notwendigerweise unterliegen).

Einer möglichen weiteren enttäuschenden Schlussfolgerung, dass nämlich Compliance Bemühungen gänzlich sinnlos seien, muss aber an dieser Stelle entschieden widersprochen werden. Compliance-Systeme zielen neben der Bewusstmachung von nicht-regelkonformen Handlungen darauf, positive, regelkonforme Alternativen anzubieten, mit deren Hilfe nicht nur die Integrität des Einzelnen, sondern auch die Integrität von Gesamtorganisationen gewahrt bleiben kann (Stark 2019). Nicht nur über die explizite Einführung von Richtlinien und Kodizes bei Stadt und Koelnmesse ist das Bewusstsein für regelkonformes Verhalten gewachsen. Verwaltungs- wie Unternehmensreformen können auch zu transparenteren Strukturen führen. Daher bleibt letztlich noch die Frage offen, ob sich die Vorkommnisse, wie sie beim Bau der Messehallen auftraten, in dieser Weise bei anderen Projekten nochmals wiederholen könnten.

KAPITEL 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Konstellation der spezifischen Akteure, wie sie 2003 bei den Planungen zu den Rhein- und Messehallengeschäften zusammenfand, wäre heute in dieser Weise nicht mehr möglich. Unter anderem die Arcandor Insolvenz führte beim Bankhaus Oppenheim zu so erheblichen Verlusten, dass es 2009 von der Deutschen Bank übernommen wurde. 2018 stellte es den Geschäftsbetrieb ein. Josef Esch wurde nach der Arcandor-Insolvenz und der Übernahme von Oppenheim-Bank von einigen der Fondsinhaber auf Schadensersatz verklagt. Mit der Beteiligung einiger Fondsinhaber wurde Esch 2018 als Geschäftsführer des Oppenheim-Esch-Fonds abgesetzt (Neßhöfer 2018). Der Geschäftsführer der Oppenheim-Esch-Holding, Lothar Ruschmeier, starb 2012 überraschend im Alter von 66 Jahren. Die Stadtsparkasse Köln fusionierte 2005 mit der Stadtsparkasse Bonn. Gustav Adolf Schröder schied wenige Jahre danach als Vorstandsvorsitzender aus.

Netzwerkstrukturen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung gibt es heute in gleicher Weise wie zu den Zeiten der Planungen und des Baus der Messehallen. Es daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich getragen von politischen Ideen oder Zielen Gelegenheitsfenster ergeben, die für alle Beteiligten solche Gewinne versprechen, dass die Akteure bereit sind, die Grauzonen legalen und legitimen Handelns zu betreten. Vielleicht sind dann die Widerstände und Kritikpunkte, die sich gegen ein solches Vorgehen beim Messehallenbau geregt haben und die in dieser Dokumentation zusammengetragen und besprochen wurden, ein abschreckendes Element im Kalkül der Entscheider. Selbst wenn am Ende nützliche Kathedrale gebaut werden sollen.

Literatur

- Antinori, A. (2018) Systemic Corruption: Weapons of the Twenty- First Century, Organized Crime and the Mafia. In: Kratcoski, P.C./ Edelbacher, M. [Eds.]: *Fraud and Corruption. Major Types, Prevention, and Control*. Cham: Springer, , 263-276.
- Arenz, R. (2018, 18. Dezember) *Grünes Licht für Vergleich Streit um Kölner Messehallen soll beigelegt werden*, Kölnische Rundschau. Abgerufen am 19. Dezember 2018 von <https://www.rundschau-online.de/wirtschaft/gruenes-licht-fuer-vergleich-streit-um-koelner-messehallen-soll-beigelegt-werden-31766790>
- Balzer, A.D./Stark, C. (2017) Risikoanalyse – Prävention auf der Ebene der Aufbauorganisation, In: Stark, C. [Hrsg.] *Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze*, Berlin: Springer, 55-70.
- Bannenberg, B./Schaupensteiner, W. (2007) *Korruption in Deutschland*. München: Beck.
- Bannenberg, B. (2008) Strukturen der Korruption. In: Löhr, A./ Burkatzki, E. [Hrsg.]: *Wirtschaftskriminalität und Ethik*. DNWE-Schriftenreihe, No. 16, Rainer Hampp Verlag, München, 73-92.
- Bannenberg B. (2012) Korruption und Wirtschaftskriminalität als soziales Problem. In: Albrecht G., Groenemeyer A. [Hrsg]: *Handbuch soziale Probleme*. Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94160-8_17
- Bartels, K./Berger, P. (2003, 2. August) *RTL-Umzug: Der Joker Rheinhallen hat gestochen*. Abgerufen am 18.12.2018 von <https://www.ksta.de/rtl-umzug--der-joker-rheinhallen-hat-gestochen-14434128>
- Baunetz (2004, 17.September) *Nordhallen Grundsteinlegung auf dem Kölner Messegelände*. Abgerufen am 20.02.2019 von https://www.baunetz.de/meldungen/Meldungen_Grundsteinlegung_auf_dem_Koelner_Messegelaende_18041.html
- Berger, P. (2014, 07. Januar) *Messehallen Esch fordert 18 Millionen Euro*, Kölner Stadtanzeiger. Abgerufen am 04. Januar 2019 von <https://www.ksta.de/koeln/-messehallen-esch-fonds-fordert-18--millionen-euro-von-koeln-1868744>
- Berger, P. (2014, 07. Juli) *Ermittlungen um MMC-Studios Millionen in ein Fass ohne Boden*, Kölner Stadt Anzeiger. Abgerufen am 22 Oktober 2018 von <https://www.ksta.de/koeln/-mmc-studios-millionen-in-ein-fass-ohne-boden-1927882>

- Bogumil, J./Holtkamp, L. (2013). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Braasch, M (2016) Politische Korruption – Strukturen und Erscheinungsformen. In: Neubacher, F./Bögele, N. [Hrsg.]: *Krise- Kriminalität – Kriminologie*. Mönchengladbach. Forum Verlag Godesberg GmbH, 327-338.
- Damm, G. (2009, 29. Oktober) *Kölner Messehallen Urteil gegen den kölschen Klüngel*, Kölner Stadt Anzeiger. Abgerufen am 02. Januar 2019 von <https://www.ksta.de/koelner-messehallen-urteil-gegen-den-koelschen-kluengel-12221524>
- Drenk, D. (2002), *Medienstädte in Deutschland: Standortanforderungen für Medienstädte der Film und Fernsehwirtschaft*, Hamburg: Diplom.de Imprint der Bedey Media GmbH
- Ehrhardt, C. (2019) Die Bedeutung von Compliance-Management-Systemen zum Schutz vor Korruption als Kernbestandteil einer guten Corporate Governance, In: Graeff, P/Rabl, T. [Hrsg.] *Was ist Korruption? Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung, 2. Auflage*, Nomos, Baden-Baden.
- Emmerich, V. (2015) *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: BGB Band 2: Schuldrecht Allgemeiner Teil (§§ 241-432)*, 7. Auflage, München: C.H. Beck
- Einmahl, M. (2019) Die Ermittlung von Korruptionsrisiken in einer Kommune, *Scheinwerfer* 82, 8.
- Geschwandtner-Andreß, P. (1999). Medienwirtschaft in Köln. *Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie* 116.
- Graeff, P. (2009) Social Capital: The Dark Side. *Handbook of Social Capital: The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 143-161.
- Graeff, P. (2011) Korruption und Sozialkapital: eine handlungstheoretische Perspektive auf die negativen externen Effekte korrupter Akteursbeziehungen. *Korruption als Ordnung zweiter Art*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 11-42.
- Graeff, P./Steßl, A. (2017) Effective Compliance: Ursachen, Hindernisse und Lösungsvorschläge Korruptionsprävention, In: Stark, C. [Hrsg.]

- Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze.* Springer, Berlin, 144-161.
- Grosse G./Ripperda K./A.Voelzkow (2016), *Visuell berichten: Eine Studie zum Potenzial der Gestaltung in Geschäftsberichten*, Wiesbaden: Springer Gabler
- Hailbronner K./Jochum G. (2006) *Europarecht II Binnenmarkt und Grundfreiheiten*. Stuttgart: Kohlhammer
- Hakenberg, W. *Europarecht* (2018), 8. Auflage, München: C. H. Beck
- Haratsch, A., Koenig, C., Pechstein, M. (2018) *Europarecht*, 11. Auflage, Tübingen; Mohr Siebeck.
- Humborg, C. (2012) *Wenn die Drehtür quietscht – der Wechsel von Politikern in die Wirtschaft*, Scheinwerfer 57.
- Jacob, D./Stuhr, C. (2006) *Finanzierung und Bilanzierung in der Bauwirtschaft Basel II - neue Vertragsmodelle - International Financial Reporting Standards*, Wiesbaden: Springer Vieweg
- Klees, N. (2017, 20 Dezember) *Kölner Messehallen scharfer Disput im Messeprozess um Esch*. Abgerufen am 22. Oktober 2018 von <https://www.rundschau-online.de/wirtschaft/koelner-messehallen-scharfer-disput-im-messe-prozess-um-josef-esch-29326120>
- Klees, N. (2018, 24. Januar) *Untreueprozess Troisdorfer Immobilienentwickler Josef Esch bestreitet Vorwürfe*, General-Anzeiger-Bonn. Abgerufen am 22. Oktober 2018 von <http://www.general-anzeiger-bonn.de/news/wirtschaft/region/Troisdorfer-Immobilienentwickler-Josef-Esch-bestreitet-Vorw%C3%BCrfe-article3755224.html>
- Klees, N. (2018, 15 Juni) *Urteil im Schröder Esch Prozess Ex Sparkassenvorstände zu Bewährungsstrafen verurteilt*, Kölner General-Anzeiger Bonn. Abgerufen am 04. Januar 2019 von <http://www.general-anzeiger-bonn.de/news/wirtschaft/region/Ex-Sparkassenvorst%C3%A4nde-zu-Bew%C3%A4hrungsstrafen-verurteilt-article3877840.html>
- Kiethel, K. (2005) Die Grenzen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Bürgermeistern, *NStZ*, 529
- Koenig C./Schreiber K. (2010) *Europäisches Wirtschaftsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck

- Köln.de (2009, 30. Januar) *RTL zieht am Sonntag um*. Abgerufen am 18.12.2018 von https://www.koeln.de/koeln/rtl_zieht_am_sonntag_um_123982.html
- Kölner Stadt-Anzeiger (2011, 06. Oktober) *Geschichte von MMC*. Abgerufen am 18.12.2018 von <https://www.ksta.de/infos-geschichte-von-mmc-11984646>
- Kohlenberg, K./Lebert, S. (2012, 10. Mai) *Das Kölner Spiel ist aus – Wie ein Investmentkünstler, ein Banker und Stadtoffizielle die Metropole arm machten*. Die Zeit.
- Locatelli, G./Mariani G./Sainati, T./Greco, M. (2017) Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room! *International Journal of Project Management* 35, 252-268.
- Lucas, R. (1993) *Die Region Köln im strukturellen Wandel*, Schriftenreihe des IÖW58/93, Berlin.
- Mahnke, C. (2014, 08. Juli) *Klage erhoben Staatsanwälte klagen Schröder, Schäfer und Esch an*, General-Anzeiger-Bonn. Abgerufen am 22. Oktober 2018 von
- Morgenroth, R (2011, 30. August) *Stadt gewinnt vor Gericht gegen Investor*, Welt. Abgerufen am 04. Januar 2019 von <https://www.welt.de/regionales/koeln/article13574904/Stadt-gewinnt-vor-Gericht-gegen-Investor.html>
- Mossig, I. (2006), *Netzwerke der Kulturökonomie- Lokale Knoten und globale Verflechtungen der Film- und Fernsehindustrie in Deutschland und den USA*, Bielefeld: Transcript Verlag
- Neßhöver, C. (2017, 19. September) *Prozess gegen Josef Esch und Ex-Sparkassenchef Gustav Adolf Schröder von Visionären und Ganoven - Esch, Schröder und die Kölner Bau-Bonanza*, Manager-Magazin. Abgerufen am 22. Oktober 2018 von <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/oppenheim-esch-affaere-prozess-gegen-josef-esch-vor-koelner-landgericht-a-1168756-2.html>
- Neßhöver, C. (2018, 15. Mai) *Deutsche Bank lässt Josef Esch fallen*, Manager-Magazin. Abgerufen am 22 Oktober 2018 von <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/banken/sal-oppenheim-deutsche-bank-sagt-sich-von-josef-esch-los-a-1207637.html>

- Oppermann, D./Classen C. D./Nettesheim, M. (2018) *Europarecht*, 8. Auflage, München. Verlag C. H. Beck
- Otter, N./Siegel, T./Weber, M. (2007) Der Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung im Vergabewesen. *Verwaltung und Management* 13(2), 94-103
- Pohlmann, M./Bitsch, K/Klinkhammer, J. (2016) Personal gain or organizational benefits: How to explain active corruption. *German Law Journal* 17(1), 73-100.
- RP Online (2003, 1. August) *RTL: Umzugsentscheidung gefallen*. Abgerufen am 18.12.2018 von https://rp-online.de/panorama/fernsehen/rtl-umzugsentscheidung-gefallen_aid-16767077?token=AFhLfSsP5TemZxbNJ-LiFOvAfH6tsxf72g%3D%3D&token=ADwM0cJMK_kwG4mS0VYxTXbqRe8Wb-3m5A%3D%3D
- Rügemeier W. (2002, 22. März) *Jetzt rückt auch die Köln-Arena ins Visier der Klüngel-Fahnder*, Welt. Abgerufen am 12. Dezember von <https://www.welt.de/print-welt/article380578/Jetzt-rueckt-auch-die-Koeln-Arena-ins-Visier-der-Kluengel-Fahnder.html>
- Rügemer, W. (2002) *Colonia Corrupta Globalisierung, Privatisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngels* 3. Auflage, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot
- Rügemer, W. (2008) *'Heuschrecken' im öffentlichen Raum: Public Private Partnership - Anatomie eines globalen Finanzinstruments*, 3. Auflage, Bielefeld: Transcript Verlag
- Rügemer, W. / Feinen K. (2009, 10 November) *„Köln kann 300 Millionen Euro sparen“ Die Reaktionen von Politik und Justiz auf den Skandal: Verzögern und verschleiern. Ein Gespräch mit Klaus Feinen*, Junge Welt. Abgerufen am 04. Januar 2019 von <https://www.jungewelt.de/artikel/134380.k%C3%B6ln-kann-300-millionen-euro-sparen.html>
- Rügemer, W. (2014) *„Heuschrecken“ im öffentlichen Raum: Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments*. Bielefeld. Transcript Verlag.
- Ruthig J./S. Storr (2015) *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Auflage, München: Beck C. H.
- Seidel, H. (2010) *Arcandors Absturz*, Frankfurt: Campus.
- Scheuch E.K./Scheuch U. (2000) *Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle*, Reinbek: Rowohlt Repertoire

- Scheuch E. K./Scheuch U. (2002) *Der Kölner als solcher beherrscht das Klüngeln manchmal in Perfektion*, in: taz Köln vom 29. August 2002
- Scheuch, Erwin K. & Scheuch, Ute (2013) *Cliquen, Klüngel und Karrieren. Oder 15 Thesen gegen Verfall der politischen Kultur*, Berlin: Lit Verlag.
- Schiffer, C. (2017, 19. September) *Prozessbeginn in Köln: Bernsmann Rausch verteidigt Ex-Sparkassenchef*, Juve-Newsline. Abgerufen am 22. Oktober 2018 von <https://www.juve.de/nachrichten/verfahren/2017/09/prozessbeginn-in-koeln-bernsman-rausch-verteidigt-ex-sparkassenchef>
- Schminke, C. (2018, 24. Januar) *Prozess Breuer weist Kritik zurück*, Kölner Stadt-Anzeiger. Abgerufen am 22. Oktober von <https://www.ksta.de/wirtschaft/prozess-breuer-weist-kritik-zurueck-29547200>
- Schminke, C. (2018, 29. Mai) *Sparkassen-Prozess Ankläger fordern Haftstrafe für Ex-Chef Schröder*. Abgerufen am 22. Oktober 2018 von <https://www.ksta.de/wirtschaft/sparkassen-prozess-anklaeger-fordern-haftstrafe-fuer-ex-chef-schroeder-30538786>
- Schnurmann, C. (1991) *Kommers und Klüngel. Der Englandhandel Kölner Kaulleute im 16. Jahrhundert*, Göttingen/ Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht
- Schröder G./Wagener V. (2005, 28. Oktober) *Messehallen um jeden Preis Kluges Projekt oder Kölscher Klüngel?* Deutschlandfunk. Abgerufen am 12. Dezember 2018 von https://www.deutschlandfunk.de/messehallen-um-jeden-preis.724.de.html?dram:article_id=98306
- Schwalb, L. (2005). *Wer und wohin steuert die lokale Kulturpolitik? Public Private Partnerships in der Kulturfiananzierung*, *Forschungsjournal NSB* 18(3), 48-45.
- Smelser, N.J. (1985). *Stabilität, Instabilität und die Analyse der politischen Korruption. In: Fleck, Christian & Kuzmics, Helmut [Hrsg.]: Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens. Königstein/Ts.: Athenäum, 202-228.*
- Stark, C./Balzer, A.D. (2017) *Die Schwachstellenanalyse – Prävention auf der Ebene der Ablauforganisation*, In: Stark, C. [Hrsg.] *Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze*, Berlin: Springer VS, 37-54.
- Stark, C. (2019) *Organizational Integrity*, Berlin: Springer.

- Tagesspiegel (2003, 2. August) *Köln statt Hürth*. Abgerufen am 18.12.2018 von <https://www.tagesspiegel.de/medien/koeln-statt-huerth/435834.html>
- Trunk, D./Schroth, A. (2019) Empfehlungen zur Korruptionsprävention in deutschen Städten, *Scheinwerfer* 82, 9.
- Überall, Frank (2010) *Der Klüngel in der politischen Kultur Kölns*, Bonn: Bouvier Verlag.
- Überall, Frank (2017) *Wo der Unernst regiert. Politik im Kölner Rathaus*, APuZ 1-3, 18-23.
- Van Klinken, G./Aspinal, E. (2010) Building relations. Corruption, competition and cooperation in the construction industry. In: Van Klinken, G./Aspinal, E. [Eds.]: *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: Brill, 139-164.
- Weinhausen, H. (2006, 22. August) *Gerade noch*, Neue Rheinische Zeitung Online. Abgerufen am 04. Januar 2019 von <http://www.nrhz.de/flyer/beitrag.php?id=10066&css=print>
- Wellmann, G. (2011, 01. September) *Erschütternde Bilanz*, Stadtrevue. Abgerufen am 04. Januar 2019 von http://www.stadtrevue.de/archiv/artikelarchiv/2367-erschuetternde-bilanz/?tx_skpagecomments_pi1%5Banswer%5D=31812
- Wolf, S. (2014) *Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung*, Berlin: Springer VS.
- Ziekow, Jan (2016) *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Auflage, München: Verlag C.H. Beck

Gerichtsentscheidungen

- BGH (2007) v. 13. September .2007 AZ 1 ZR 207/04
- EuGH (2009) v. 29. Oktober 2009 AZ C-536/07
- EuGH (2007) v. 18. Janura 2007 AZ C-220/05
- EuGH (1999) v. 17 Juni 1999 AZ C-75/97
- EuGH (1994) v. 15. März 1994 AZ C-387/92

LITERATUR

EuGH (1987) v. 14. Oktober 1987 AZ C-248/84

EuGH (1974) v. 02. Juli 1974 AZ C-173/73

EuGH (1961) v. 23. Februar 1961 AZ C-30/59

LG Köln (2018) v. 14. Juni 2018 AZ 18 Str KLS 6/14

LG Köln (2013) v. 26. November 2013 – 21 O 202/13

OLG Köln (2012) v. 30. März 2012 AZ 1 ZR U 77/11

LITERATUR

Protokolle und Sitzungsunterlagen der Gremien der Kölnmesse

Aufsichtsrat (AR)	Finanzausschuss (FA)
28.06.2001	28.06.2001
07.09.2001	07.09.2001
17.04.2002	17.04.2002
02.10.2002	02.10.2002
13.12.2002	13.12.2002
28.04.2003	28.04.2003
09.07.2003	09.07.2003
17.10.2003	17.10.2003
29.11.2004	17.11.2003
15.03.2005	21.11.2003
23.06.2005	12.12.2003
25.08.2005	14.07.2004
27.09.2005	28.09.2004
24.11.2005	25.08.2005
09.03.2006	