

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Kooperation von Kommunen und Privaten für öffentliche Bäder

Der Druck auf die Haushalte der öffentlichen Hand ist unverändert hoch und wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Davon sind insbesondere auch die Infrastruktureinrichtungen der Kommunen und damit auch die öffentlichen Bäder betroffen. Dort besteht anhaltend ein erheblicher Investitionsstau. Viele öffentliche Bäder haben das Ende ihres Lebenszyklus erreicht und müssen neu erstellt oder zumindest grundsaniert werden. Die Bäder belasten die Haushalte der Kommunen aber nicht nur über die Bauinvestitionen, sondern zusätzlich mit einem erheblichen Zuschussbedarf aus dem laufenden Betrieb. Der Abmangel kann je nach Anlagengröße zwischen einigen hunderttausend und mehreren Millionen Euro jährlich betragen.

Zusammenarbeit von Kommunen und Privaten

Die Kommunen suchen deshalb seit einiger Zeit die Zusammenarbeit mit Privaten, um den Betrieb der öffentlichen Bäder langfristig zu sichern. Dabei sind verschiedene Formen der Kooperation umsetzbar, die von einfachen Contracting-Modellen bis hin zur vollständigen Aufgabenübertragung mit Planung, Neubau/Sanierung, Finanzierung und Betrieb reichen. Da die Betriebskosten eines Bades im Laufe der Nutzungszeit die Investitionskosten um mehr als das 40-Fache übersteigen können, muss das Kooperationsmodell von Beginn den gesamten Lebenszyklus einer Anlage einbeziehen. Die Kooperation mit Privaten ist aber kein Allheilmittel, sondern nur unter bestimmten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sinnvoll. Sind diese Rahmenbe-



Finanzierung öffentlicher Bäder – PPP als Lösung der kommunalen Investitionskrise?

dingungen erfüllt, sind Chancen und Risiken der Kooperation so zu verteilen, dass sich langfristig für beide Parteien Vorteile bieten. Risiken sollten dabei jeweils von dem übernommen werden, der diese am besten steuern und beherrschen kann.

Bestimmung und Bewertung der Ausgangslage

Zu Beginn jeder Bäderkonzeption ist durch die Kommune zunächst einmal der Status quo des bestehenden Bäderangebots aufzunehmen. Dazu gehört neben einer Markt- und Standortanalyse (Ermittlung Besucherpotenzial, Konkurrenzanalyse, Markt- und Investorenbefragung etc.) insbesonde-

re auch eine detaillierte Bestandsaufnahme über eine technische Gebäudebewertung. Dabei werden u.a. der aktuelle Sanierungsstau und der zukünftige Investitionsbedarf erfasst, die Betriebskosten analysiert und der künftige Zuschussbedarf unter Berücksichtigung der Kapitaldienste für anstehende Investitionsmaßnahmen und Abschreibungen ermittelt. Außerdem wird die Gebäudestruktur hinsichtlich bestehender Nutzungspotenziale analysiert.

▸ Bäderprojekte stellen durch ihre Komplexität und Investitions- und Folgekosten einen hohen Anspruch an alle Beteiligten.

Ein wichtiger Baustein bei der Analyse der Ausgangslage ist auch die Ermittlung des aktuellen und künftigen Bedarfs für die Allgemeinwohlverpflichtung der Kommunen, insbesondere in Form des Schul- und Vereinsschwimmens. Erfahrungsgemäß ist die umfassende Berücksichtigung dieser Fragen für die Akzeptanz der Kooperation mit Privaten bei den Bürgern von besonderer Bedeutung.

Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsprognose

Auf Basis der Bestandsaufnahme der Kommune ist ein erstes grobes Anforderungsprofil für die Neugestaltung des Bäderangebots festzulegen. Dabei ist darauf zu achten, dass dem Privaten im weiteren Verfahren ausreichend Spielraum verbleibt, damit er die von ihm erwarteten innovativen und effizienten Lösungen auch tatsächlich entwickeln kann. Das so entwickelte Profil bietet auch die Basis für die Erarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Projektumsetzung und die Identifikation der mit dem Projekt verbundenen Risiken. In dieser Phase sollte auch geprüft werden, ob Fördermittel für das Bauvorhaben erschlossen werden können und ob eine steuerliche Optimierung auf Seiten der Kommune beispielsweise über einen steuerlichen Querverbund realisierbar ist. Anhand dieser Parameter ist unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes eine erste Wirtschaftlichkeitsprognose für die in Frage kommenden Realisierungskonzepte zu erstellen. Dabei kann sich unter

Umständen bereits in dieser frühen Projektphase ergeben, dass die Einbindung eines Privaten nicht wirtschaftlich ist.

Wahl des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens

Die Kooperation von Kommunen und Privaten bei öffentlichen Bädern unterliegt grundsätzlich dem Anwendungsbezug des Vergaberechts. Dem formalen Ausschreibungsverfahren ist ein Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet, mit dem das Interesse der Marktteilnehmer an der Ausschreibung ermittelt wird. Die eigentliche Ausschreibung findet dann auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung in einem gestuften Verfahren statt, in dem mit den Bietern Art, Umfang und Kosten der Leistung verhandelt werden können.

Im Bäderbereich haben sich das Verhandlungsverfahren und der wettbewerbliche Dialog als relevante Vergabeverfahren etabliert. Die Wahl der Verfahrensart hängt im Einzelfall davon ab, in welchem Umfang die auszuschreibende Leistung bei Verfahrensbeginn beschrieben werden kann. In beiden Verfahren kann die Kommune die vom Bieter favorisierte Lösung durch Verhandlung optimieren. Die kommunalen Entscheidungsträger können sich durch den Austausch mit den privaten Anbietern umfangreiches Fachwissen aneignen, um darauf aufbauend in einer mit Sachargumenten geführten politischen Diskussion eine Entscheidung zu finden.

Vertragsgestaltung, Zuschlagserteilung und Vertragsdurchführung

Die zwischen Kommune und Privatem ausverhandelte Risikoerteilung ist in den Verträgen zu Planung, Bau und Betrieb zu verankern. Bei der Vertragsgestaltung ist insbesondere bei den Betriebsverträgen, die regelmäßig eine Vertragslaufzeit von 10 bis 25 Jahren aufweisen, die Aufnahme von detaillierten (Sonder-)Kündigungs- und Anpassungsregeln sinnvoll. Die berechtigten Interessen der Mitarbeiter der kommunalen Bäder, die zivilrechtlich regelmäßig weiter bei den Kommunen beschäftigt bleiben, sind in einem gesondert abzuschließenden Vertrag abzusichern.

Vor der Erteilung des Zuschlags ist vergaberechtlich zwingend zu prüfen, ob das präferierte Angebot für die öffentliche Hand tatsächlich die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante darstellt. Das ist der Fall, wenn die Aufgabenerfüllung in Kooperation mit dem Privaten im Vergleich zur Eigenerfüllung durch die Kommune wirtschaftliche Vorteile bietet.

Badewelt Sinsheim (Baden-Württemberg)

Der Neubau neben der Rhein-Neckar-Arena zählt zu den größten Bädern in Süddeutschland. Ungewöhnlich hoch für den Bäderbereich ist das Investitionsvolumen, mit dem das PPP-Projekt realisiert wurde. Den Großteil der Investition übernahm ein privater Investor.

- Bauzeit: 12 Monate (Eröffnung: 19. Dezember 2012)
- Investor: Josef Wund (Wund-Gruppe)/Stadt Sinsheim
- Investition: ca. 45 Mio. Euro
- Sportbad sowie Wellness-Anlage mit 400 Palmen, Blick auf die Burg Steinsberg, großer Natursee, Panoramadach (großflächig zu öffnen), umfangreiches Wellness- und Saunaangebot
- Luther und CBRE haben die Stadt Sinsheim im Verfahren zu Planung, Bau und Betrieb beraten sowie innerhalb eines Projektcontrollings das Projekt bis zur Inbetriebnahme begleitet.

Murrbäder Backnang Wonnemar (Baden-Württemberg)

Der Neubau in Backnang ist ein typisches PPP-Projekt, bei dem die kommunale Daseinsfürsorge (Schul- und Vereinsschwimmen, Gesundheitsförderung) einschließlich Freibadbetrieb im Vordergrund steht. Um bei der Umsetzung eine hohe Qualität und ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen, hat die Stadt Backnang beim Vergabeverfahren auf intensiven Wettbewerb gesetzt.

- Bauzeit: 18 Monate (Eröffnung: 6. Dezember 2012)
- Auftraggeber/Investor: Stadt Backnang
- Realisierung/Betrieb: InterSPA
- Investition ca. 15 Mio. Euro
- Familien- und Sportbad sowie hochwertige Wellness-Anlage
- Luther und CBRE haben die Stadt Backnang im Verfahren zu Planung, Bau und Betrieb beraten.

Auch nach der Zuschlagserteilung sind die Interessen der Kommunen sowohl in der Bau- als auch in der Betriebsphase umfassend abzusichern. In der Bauphase hat sich in der Praxis – trotz des Interesses des Privaten an einem funktionsfähigen Bäderangebot – ein engmaschiges Baucontrolling durch die Kommunen als besonders wichtig erwiesen. In der Betriebsphase ist sicherzustellen, dass die zugesagten Leistungen auch tatsächlich erbracht werden. Das gilt insbesondere für Verpflichtungen zur Instandhaltung und Attraktivierung des Bäderangebots, weil nur so die Kooperation zwischen Kommune und Privatem langfristig erfolgreich sein kann.

- Die umfassende Ermittlung des aktuellen und künftigen Bedarfs der Kommune ist für die Akzeptanz der Kooperation mit Privaten bei den Bürgern von besonderer Bedeutung.

Fazit

Bäderprojekte stellen durch ihre Komplexität und Investitions- sowie Folgekosten einen hohen Anspruch an alle Beteiligten. Kooperationsmodelle mit privaten Partnern können eine Alternative zur herkömmlichen Realisierungsform sein, müssen jedoch projektspezifisch geprüft und abgewogen werden. In der Optimierung und Erneuerung der bestehenden Bäderlandschaft liegt aber ein erhebliches Optimierungspotenzial zur Reduzierung des Betriebskostendefizits und zur nachhaltigen Steigerung der Attraktivität eines Standortes.



*Dr. Thomas Kuhnle, Rechtsanwalt,
Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,
Stuttgart*

thomas.kuhnle@luther-lawfirm.com



*Henner-Matthias Puppel,
Rechtsanwalt,
Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,
Essen*

henner.puppel@luther-lawfirm.com



*Prof. Dr. Alexander von Erdély,
Managing Director,
CBRE GmbH,
Düsseldorf*

alexander.erdely@cbre.com



*Dipl.-Ing. Jörg Bemmerl,
Projektmanager,
CBRE GmbH,
Stuttgart*

pas@cbre.com



*Dipl.-Ing. Jan Skubal, Associate Director,
CBRE GmbH,
Stuttgart*

jan.skubal@cbre.com

Luther.

Im richtigen Moment
das Richtige zu tun.
Das unterscheidet die
Besten von den Guten.

Auf den Punkt. Luther.

Berlin
Dresden
Düsseldorf
Essen
Frankfurt a. M.
Hamburg
Hannover
Köln
Leipzig
München
Stuttgart
Brüssel
Budapest
London
Luxemburg
Shanghai
Singapur

Rechtsberatung, Steuerberatung, Luther.