

5. WIRTSCHAFTLICHKEITSBETRACHTUNG

Grundsätzlich muss konstatiert werden, dass die allermeisten öffentlichen Bäder in Deutschland im operativen Betrieb defizitär sind und jedes Jahr mit entsprechenden Zuschüssen der betreibenden Gebietskörperschaft unterstützt werden müssen. Nach Erhebungen der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen betrug das durchschnittliche Betriebsergebnis Jahr 2015 für ein Hallenbad mit 250 – 500 m² Wasserfläche -508.676 €¹⁵. Dies liegt zu einem großen Teil in den hohen Fixkosten (Wasser, Wärme, Personal) begründet, welche der Betrieb eines Hallenbades mit sich bringt und welche unabhängig vom Besucheraufkommen anfallen.

Im hier vorliegenden Fall einer vorerst rein theoretischen Ermittlung der Betriebskosten für eine Sanierung und einen identischen Ersatzneubau, einmal am jetzigen Standort, einmal an einem noch zu wählenden neuen Platz, für eine abgängige, nicht den Standards entsprechende Anlage, muss bezüglich der Wirtschaftlichkeitsprognosen darauf hingewiesen werden, dass ein klassischer Vorher-Nachher-Vergleich aufgrund der vollkommen unterschiedlichen Rahmenbedingungen des Bäderbetriebs wenig aussagekräftig ist. Um dennoch eine Orientierungsgröße zu haben, wird im Folgenden, wo es sinnvoll und möglich ist, mit Vergleichszahlen aus Benchmarks und eigenen Datensätzen gearbeitet.

Um der Gemeinde Laboe und Ihren Entscheidungsträger eine Einschätzung über die zukünftig zu erwartenden jährlichen Betriebskostenzuschüsse zu geben, werden im Folgenden mittels Szenariotechnik drei mögliche Einnahmen- und Kostenmodelle (Generalsanierung, Ersatzneubau am selben Ort, Ersatzneubau am neuen Standort), für das erste volle Betriebsjahr dargestellt. Grundlage der darin getroffenen Schätzungen sind die Vorgaben der Bauplaner, die bisherigen Kennzahlen des Bäderbetriebs in Laboe, sowie eigene Erfahrungswerte. Als Vergleichswerte sind rechts die von der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen erhobenen Zahlen für 2014 (für Hallenbäder mit einer Wasserfläche zwischen 251 m² und 500 m²) dargestellt.

Um eine bestmögliche Vergleichbarkeit der Zahlen zu gewährleisten, wird im Folgenden mit Werten aus dem Betriebsjahr 2014 gearbeitet, da hierfür sowohl von Seiten der MWSH als auch bei den branchenüblichen Benchmarks die höchste Detailtiefe vorliegt.

Die angegebenen Baukosten für jede der drei geprüften Varianten basiert auf einer Kostenschätzung des Architekturbüros Stefan Rimpf. Auch hier wird von der vorgegebenen Annahme ausgegangen, dass eine Sanierung oder ein Ersatzneubau das aktuelle Angebot eins zu eins ersetzen sollen.

¹⁵ DGfdB: ÜÖBV Report 2015, Teil 1

Betriebskostensenkung erstes volles Betriebsjahr

Laboe	Sanierung		Neubau		Neubau		Bestand		Detailliert	
	MWSH	MWSH	MWSH	neuer	Standort	2014	2014	2014	251-500 m²	2014
Investition (Din 276 200-700)	8.655.462	10.504.201	10.924.369							
Anzahl Individualgäste	45.000	50.000	48.000			30.500		75.874		
Anzahl Saunagäste	5.000	10.000	7.500			2.900		27.708		
Durchschnittl. Eintrittserlös/Kopf in €	4,5	5,4	4,7			5,7		2,9		
Einnahmen aus Eintritt	225.000	325.000	259.500			190.000				
Sonstige Einnahmen (Schulen/Vereine/Kurse)	75.000	70.000	80.000			74.500		244.208		
Einnahmen gesamt	300.000	395.000	339.500			264.500		244.208		
Personalkosten	350.000	350.000	350.000			373.500		354.875		
Strom	65.000	65.000	65.000			61.600		57.311		
Wasser/Abwasser	10.000	10.000	40.000			3.200		43.007		
Heizungskosten	90.000	90.000	90.000			97.700		69.598		
Betriebsmittel (Chemie)	15.000	15.000	22.000					20.924		
Wartung/Instandh./Fremdl.	40.000	30.000	28.000			206.000		77.114		
Sonstige Kosten	85.000	90.000	90.000					109.910		
Kosten gesamt	655.000	650.000	685.000			742.000		732.766		
EBITDA (operatives Ergebnis)	-355.000	-255.000	-345.500			-477.500		-488.532		
Zinsen 1,5%	-129.832	-157.563	-163.866			-19.630		-87.161		
Abschreibungen (gem. BMF: 33 Jahre, linear)	-262.287	-318.309	-331.041			-67.980		-115.636		
EBT	-747.119	-730.872	-840.407			-568.100		-804.187		
Cash-flow (Zahlungsstrom = EBITDA+ Zinsen)	-484.832	-412.563	-509.366			-497.130		-575.693		

In dieser Übersicht wird deutlich, dass die Gemeinde Ostseebad Laboe in den zurückliegenden Geschäftsjahren ein negatives operatives Defizit (EBITDA) von bis rund 477.500 € p.a. tragen musste. Sie liegt somit in etwa gleichauf mit den Vergleichswerten der deutschen Gesellschaft für das Badewesen. Bei den drei Varianten dürfte dieser Wert um rund 100.000 bis 200.000 € im Jahr sinken. Deutlich relativiert wird dieser Effekt jedoch durch die hohen Kapitalkosten (Zinsen und AfA), durch die der reale Zuschussbedarf auf ca. 730.000 bis 840.000 € p.a. steigt.

Die Schätzungen für die drei hier zu prüfenden Handlungsalternativen berücksichtigen einerseits die stetig steigenden Energie- und Personalkosten, gehen jedoch auch davon aus, dass bei allen Varianten eine „schlanke“ Betriebsführung und eine entsprechend kostenorientierter Ausgestaltung desselben im Fokus stehen.

Einnahmen aus Eintrittten:

Die hier getroffenen Annahmen sind relativ optimistischer Natur und basieren auf den schon heute erzielten hohen Pro-Kopf-Erlösen. Diese sollten auch in Zukunft nicht unterschritten werden.

Einnahmen aus Schul- und Vereinsnutzung:

Bei den hier getroffenen Annahmen gehen wir davon aus, dass bei einer Bestandssanierung die bisherigen Belegungs- und Nutzungskonditionen beibehalten werden. Für den Fall eines Ersatzneubaus gehen wir von einer leichten Änderung der Nutzungsfenster für Schulen und Vereine, zugunsten attraktiverer Zeitfenster für Individualgäste aus.

Personalaufwand:

Dieser ist für eine Anlage dieser Größe relativ niedrig. Es besteht das Risiko, dass dieser in jeder der drei Varianten höher ausfallen könnte als geplant. Andererseits hat die Gemeinde Laboe schon beim bisherigen Badebetrieb bewiesen, dass sie in der Lage ist, diesen mit geringen Personalkosten zu bewerkstelligen. Zudem fallen bei Schul- und Vereinsbetrieb keine Aufsichtszeiten an, was den Personaleinsatz reduziert.

Medieneinsatz (Strom, Wasser/Abwasser, Heizenergie):

Die hier in der überschlägigen Betriebskostenermittlung genannten Werte basieren auf Vergleichs- und Erfahrungswerten unter Berücksichtigung der spezifischen Situation vor Ort. Die seit Jahren stetig steigenden Bezugspreise für Strom und Wärmeenergie wurden entsprechend berücksichtigt. Ebenso mit eingeflossen ist die Tatsache, dass in den letzten Jahren ein Trend zu immer wärmeren Temperaturen beim Beckenwasser entstanden ist, welcher direkt auf die Heizkosten durchschlägt. Ebenfalls einkalkuliert wurde, dass die MWSH gegenwärtig ihr Beckenwasser aus der Ostsee bezieht und aufbereitet. Bei der Verlagerung des Bades an einen neuen Standort im Hinterland entfielen diese Option und würde zu deutlich höheren Wasserkosten führen. Zudem handelt es sich um die-

jenige Kostengruppe, welche in den nächsten Jahren der höchsten Preissteigerung unterworfen sein dürfte.

Betriebsmittel (Chemie):

Bisher gewann die MWSH ihr notwendiges Chlor direkt aus dem Meerwasser und musste deshalb kaum Ausgaben für Betriebsmittel tätigen. Diese Option würde zumindest bei der Verlagerung des Bades in die Probstei entfallen und entsprechende Mehrkosten verursachen.

Wartung/Instandhaltung:

Die hier veranschlagten Werte fallen naturgemäß für die ersten Betriebsjahre niedriger aus. Es wurde auch berücksichtigt, dass Meerwasser aggressiver ist als ggf. im Inland verwendetes Leitungswasser.

Sonstige Betriebskosten:

Da die Gemeinde Laboe auch bisher schon bewiesen hat, dass sie zu einer „schlanken“ Betriebsführung in der Lage ist und in diese Position häufig, jedoch nicht im vorliegenden Fall, durch die Umlage von Overheadkosten aufgebläht wird, gehen wir davon aus, dass hier niedrigere Werte als im Bundesvergleich erzielt werden können.

Obige Übersicht zeigt, dass die Gemeinde Laboe oder ein alternativer Betreiber im ungünstigsten Fall einen jährlichen negativen Cash-flow (entspricht hier dem EBITDA zuzüglich der zu leistenden Zinszahlungen) von rund 509.000 € durch einen entsprechenden Betriebskostenzuschuss ausgleichen muss. Unter Berücksichtigung der (nicht zahlungswirksam werdenden) Abschreibungen liegt das Betriebsergebnis bei knapp -840.000 €. Bei einem ansprechenden Ersatzneubau am selben Ort ist nach unserem Dafürhalten ein laufendes operatives Defizit von knapp 255.000 € im Betriebsjahr realistisch. Durch den zusätzlichen Kapitaldienst müssen Zahlungen in Höhe von etwa 412.000 € pro Betriebsjahr geleistet werden. Dies bedeutet auch, dass auch im besten Fall die laufende, zahlungswirksame Belastung der Gemeinde nur rund 80.000€ niedriger läge als die Summe, die bisher für den Betrieb der Schwimmhalle aufgewendet werden muss. Es ist damit jedoch noch keine deutliche Angebotsverbesserung für die Öffentlichkeit sowie für die Schulen und Schwimmvereine aus der Region entstanden. **Über touristische Relevanz verfügt ebenfalls keines der drei Modelle.**

Maßgeblich für den Markterfolg jeder Variante wird es sein, das dadurch entstehende Angebot, auch schon vor der Eröffnung, in der Region offensiv zu vermarkten, um bei den potentiellen Gästen bekannt zu werden und Interesse zu wecken. Auch nach der Anlaufphase müssen immer wieder entsprechende Marketingaktionen eingeplant werden, um langfristig, über die Schul- und Vereinsnutzung hinaus, regelmäßige Besuche aus dem Kreis der Öffentlichkeit zu generieren, die durch ihre Eintrittsgelder dazu beitragen den jährlichen Zuschussbedarf in einem beherrschbaren Rahmen halten.

6. FAZIT UND EMPFEHLUNG ZUM ZUKÜNFTIGEN ANGEBOT

Die im Jahr 1970 eröffnete Meerwasserschwimmhalle in Laboe hat ihren Lebenszyklus **deutlich überschritten**. Aufgrund des nicht mehr zeit- und nachfragegerechten Angebots sind die Besucherzahlen in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen und liegen heute weit unter dem Bundesdurchschnitt von Hallenbädern vergleichbarer Größe. Auch wird das theoretische Besucherpotential für eine Schwimmhalle mit Sauna im regionalen Einzugsgebiet (= Tagestourismus, so genannter Primärmarkt) und aus dem Übernachtungstourismus (Sekundärmarkt) bei weitem nicht erreicht, was ebenfalls darauf schließen lässt, dass die Anlage vor allem auch im Vergleich zu den Mitbewerbern als **nicht mehr ausreichend attraktiv** angesehen wird.

In der Folge hat sich das jährliche **Betriebskostendefizit** so sehr **erhöht**, dass heute mehr als jeder Besuch eines Individualgastes (ohne Schulen und Vereine) von der Gemeinde mit ca. 14 € (zuzüglich zu den Eintrittseinnahmen durch den Gast) bezuschusst werden muss.

Der Sanierungsaufwand für die Meerwasserschwimmhalle wurde von einem Architekturbüro mit einem Nettobetrag von ca. 8,7 Mio. € beziffert (jeweils Kostengruppe 200 bis 700 nach DIN EN 276). Damit würde man jedoch das nicht mehr nachfragegerechte Angebot „zementieren“. Ein Ersatzneubau an gleicher Stelle wurde mit ca. 10,5 Mio. € netto berechnet. Bei einem Neubau an anderer Stelle im Amt Probstei würde nach heutigem Stand rund 10,9 Mio. € netto kosten.

Unter Berücksichtigung der Zinsen für das eingesetzte Kapital (1,5%) und der AfA (33 Jahre linear gemäß BMF) erhöht sich der jährliche Zuschussbedarf von derzeit ca. 568.000 € auf 747.000 € (Sanierung) bzw. 731.000 € bei einem Neubau am gleichen Standort und auf 840.000 € beim Neubau eines Hallenbades an einem anderen Standort im Amt Probstei.

Angesichts dieser Prognosen kommen wir zu folgenden Empfehlungen:

Sanierung des Bestands

Eine Sanierung des Bestands kann aus wirtschaftlichen Gründen nicht empfohlen werden. Da es hierbei zu keiner substantiellen Veränderung des Angebots kommt, ist auch keine maßgebliche Steigerung der Besucherzahlen und Umsätze zu erwarten, die ein derartiges Engagement der Gemeinde Laboe rechtfertigen würde.

Neubau am alten Standort

Ein Neubau am alten Standort unter Beibehaltung des alten Raum- und Angebotspro-

gramms kann nicht empfohlen werden, da sich das zu erwartende wirtschaftliche Ergebnis kaum von dem nach einer Bestandssanierung unterscheidet.

Neubau an anderem Standort

Bei einem Neubau an einem anderen Standort im Amt Probstei (bevorzugt in Nähe eines Schulzentrums) kann ein bedarfsgerechtes Hallenbad mit dem Fokus auf die kommunale Daseinsvorsorge (Schul- und Vereinsbetrieb) errichtet werden. Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten kann jedoch auch dieses nicht empfohlen werden, da aufgrund der geringeren Einnahmeerwartungen (Wegfallen des touristischen Potentials) und der höheren Investitionssumme das wirtschaftliche Ergebnis noch schlechter ausfällt als bei den beiden anderen Varianten.

Weder eine Sanierung noch ein Neubau am alten Standort sind für die Gemeinde Laboe hinsichtlich der Investitionskosten und vor allem der jährlichen Folgekosten aus dem Betrieb des Hallenbades wirtschaftlich darstellbar. Selbst bei einer Bezuschussung der Baumaßnahme durch Fördermittel sind die **jährlichen Folgekosten für eine Gemeinde mit ca. 5.000 Einwohnern nicht zu verantworten.**

Sollte im **Amt Probstei** dennoch ein Schwimmbadangebot erhalten bzw. neu geschaffen werden, dann sind grundsätzlich zwei Entwicklungslinien gegeneinander abzuwägen:

„Versorgungsbad“

Bei einem „Versorgungsbad“ steht die kommunale Daseinsvorsorge im Vordergrund, also vor allem der Bedarf für das Schulschwimmen, ergänzt durch Zeitfenster für Vereine und für die Öffentlichkeit. Da bei den klassischen Versorgungsbädern kaum Einnahmen generiert werden, ist hier darauf zu achten, dass ein möglichst kompaktes und kostengünstig zu betreibendes Angebot realisiert wird. In der Regel genügen ein 25m-Becken und ein Lehrschwimmbecken (das auch für Kurse genutzt werden kann), ggf. ergänzt durch ein kleines Planschbecken. Jegliche Zusatzangebote wie Rutschen, Saunen etc. erhöhen lediglich den Zuschussbedarf, da deren Betriebskosten in der Regel nicht durch höhere Eintrittseinnahmen aufgefangen werden können.

Entscheidet sich das Amt Probstei für diese Lösung, dann ist ein möglichst zentraler Standort in Nähe eines Schulzentrums zu empfehlen.

„Nachfragebad“ Entscheidet sich das Amt Probstei für ein nachfragegerechtes Bäderangebot, das auch eine touristische Relevanz aufweist, dann muss das Raum- und Angebotsprogramm ganz anders aussehen als bisher. Im Mittelpunkt müssen dann neben einem Meerwasserschwimmbecken und einem Nichtschwimmerbecken vor allem zusätzliche Angebote aus den Bereichen Gesundheit und Wellness stehen (z.B. Soledampfbad, Gradierwerk) und vor allem eine großzügige Saunalandschaft, möglichst mit direktem Zugang zu Strand und Meer geschaffen werden. Dieses Angebot ist jedoch mit dem bisher prognostizierten Investitionsvolumen für einen Neubau am alten Standort nicht zu realisieren.

Entscheidet sich das Amt Probstei für diese Lösung, dann ist der bisherige Standort der Meerwasserschwimmhalle erste Wahl.

Bleibt die **wirtschaftliche Verantwortung** für einen Ersatz der bisherigen Meerwasserschwimmhalle ausschließlich **bei der Gemeinde Laboe**, so können wir nur eine **ersatzlose Schließung** empfehlen. Die wirtschaftliche Belastung aus dem Betrieb eines solchen Bades ist für eine Gemeinde dieser Größenordnung nicht darstellbar.

7. BETREIBERMODELLE

Derzeit werden in Deutschland die verschiedensten Formen der Betriebsführung von Schwimmbädern praktiziert. Das Spektrum reicht dabei über mehrere Abstufungen von einem Betrieb komplett in öffentlicher Hand bis zu einem 100 prozentig privatwirtschaftlich aufgestellten Bäderbetrieb. Im Einzelnen sind zu unterscheiden:

- **Kommunaler Regiebetrieb bzw. Eigenbetrieb,**
- **Anbindung an eine kommunale Gesellschaft** (oft: Stadtwerke mit Möglichkeiten eines energetischen und steuerlichen Querverbundes) als Abteilung oder Tochtergesellschaft oder **selbständige kommunale Bäderbetriebsgesellschaft,**
- **Betrieb durch einen Verein**
- **Betrieb durch eine Genossenschaft**
- **Betrieb durch einen kommunalen Zweckverband**
- **Eigentumsübertragung an einen privaten Betreiber**
- **Öffentlich-Private-Partnerschaft in ihren unterschiedlichen Formen:**
 - Managementvertrag,
 - Geschäftsbesorgungsvertrag,
 - Pachtvertrag,
- **Teilweise Privatisierung der Aufgaben:**
 - Verpachtung Gastronomie/Physiotherapie/Wellness
 - Technical Facility Management/Contracting
- **Grundsätzlich privater Bäderbetrieb**

Bevor wir eine Empfehlung für die spezifische Situation in Laboe abgeben, werden diese Varianten mit Ihren Vor- und Nachteile in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt, um den kommunalen Entscheidungsträgern eine grundlegende Übersicht über die bäderspezifischen Besonderheiten der Modelle zu vermitteln.

Grundsätzlich sind die verschiedenen Modelle je nach Bädertypus und Anliegen der Gemeinde bzw. des Betreibers unterschiedlich zu bewerten. Wird das zu betreibende Bad in erster Linie als Angebot der kommunalen Daseinsvorsorge verstanden und sind keine kostendeckenden Einnahmen zu erwarten, dann wird sicher ein anderes Betreibermodell zu favorisieren sein als bei einem markt-orientierten Bäderangebot mit entsprechendem Betreiberisiko.

Grundsätzlich gilt, dass für alle Modelle einige wesentliche Rahmenbedingungen zu klären sind, bevor eine abschließende Entscheidung und Bewertung erfolgen kann. Diese Kernelemente umfassen:

- Vertragslaufzeit
- Endschafts- und Heimfallregelung
- Übernahme der Betriebsrisiken
- Deckung des Betriebskostendefizits
- Eigentumsübertragung
- Übertragung der Rechte und Pflichten aus dem Eigentum
- Investitionslast und -verantwortung (Entscheidungskompetenz) → AfA
- Personalhoheit
- Personalüberleitung nach § 613 a BGB bei Betriebsübergang
- kaufmännische und technische Betriebsführung
- Einfluss auf betriebliche Aspekte wie Eintrittstarife, Nutzungsentgelte, Öffnungszeiten, Nutzung durch Schulen und Vereine etc.
- steuerliche Aspekte (steuerlicher Querverbund, USt.)

Bei aller in der Vergangenheit geäußerten berechtigten Kritik an einigen Betriebsmodellen (vor allem im Bereich einer Public-Private-Partnership) sei angemerkt, dass oft die selektive Wahrnehmung der verschiedenen Interessengruppen und das Ausblenden unliebsamer Risiken verantwortlich für auftretende Probleme ist. Vor diesem Hintergrund sind auch die nachfolgenden Beschreibungen der verschiedenen Betreibermodelle und die Hinweise auf deren Vor- und Nachteile zu betrachten!

7.1. Kommunalen Regiebetrieb oder Eigenbetrieb

Kleinere Einheiten mit überschaubaren Kosten und Einnahmen und einem relativ klar definierten Zuschussbedarf können als kommunale Regiebetriebe oder kommunale Eigenbetriebe geführt werden, wie dies derzeit auch in Laboe der Fall ist.

Fatal wäre es zu glauben, dass man aus typischen Bädern der kommunalen Daseinsvorsorge im kommunalen Regiebetrieb plötzlich profitable Anlagen machen kann, wenn man nach dem Vorbild der großen Freizeitbäder eine Rutsche oder eine kleine Saunananlage als zusätzliche Attraktionen anbaut. Aus den zu erwartenden Einnahmesteigerungen durch erhöhte Besucherzahlen und erhöhte Eintrittstarife lässt sich eine Amortisation der Investition in der Regel nicht darstellen, weil an beiden genannten Stellschrauben nur wenig gedreht werden kann.

Daher sind diese Bädertypen für private Betreiber weniger interessant. Die Gewinnerwartungen sind zu gering und der Druck der Schulen und Vereine auf den Betreiber (direkt oder indirekt über die Kommune) lässt eine Erweiterung der Spielräume durch Stärkung des öffentlichen Badebetriebs für den Individualgast nicht in einem ausreichenden Maße zu.

Der kommunale Regiebetrieb bzw. Eigenbetrieb ist daher die „klassische“ Form der Bäderbetriebs mit einer Anbindung der Anlagen an Schul-, Sport- und/oder Bäderämter (im Falle des Regiebetriebs) oder als Eigenbetrieb, der dem Haushaltsrecht der Kommune unterliegt. Die Bäder werden hier oft weniger „gemanagt“ als vielmehr verwaltet, häufig befindet sich die eigentliche Betriebsleitung nicht vor Ort, wie es dringend zu empfehlen ist, sondern in den Rathäusern, also auch räumlich getrennt vom Bad (was dazu führen kann, dass nicht alle verantwortlichen Personen umfassenden Einblick in den tatsächlichen Alltagsbetrieb der Bäder haben).

Durch das noch immer in manchen Gemeinden vorherrschende kameralistische System sind die realen Kosten des Bäderbetriebs oft gar nicht ermittelbar (z.B. Overheadkosten für Leistungen wie Personalbuchhaltung etc., die in den Gemeindeverwaltungen erbracht, aber nicht ausgewiesen und verrechnet werden). Selbst bei einer bereits eingeführten „Doppik“ und Budgetierung sind die tatsächlichen Kosten für den Bäderbetrieb bei diesem Modell oft wenig transparent.

Vorteile:

- Die Bäderimmobilie ist im Eigentum der Gemeinde, diese kann über Konzeption und Raumfunktionsprogramm entscheiden.

- Die Gemeinde hat direkten Einfluss bei betrieblichen Entscheidungen (z.B. Gestaltung der Eintrittstarife und Öffnungszeiten, Belegung durch Schulen und Vereine, Personaleinsatz etc.) und bestimmt die Unternehmenspolitik des Bades.
- Die Gemeinde profitiert im (höchst seltenen) Falle eines erfolgreichen Betriebs unmittelbar von den erzielten Gewinnen.
- Bei gutem Controlling 100%ige Transparenz des Wirtschaftens im Bad für die Gemeinde.

Nachteile:

- Unternehmerische Risiken für Investition und Betrieb liegen bei der Gemeinde.
- Bindung an kommunale Tarifstrukturen (TVöD), dadurch höhere Personalkosten und geringere Flexibilität beim Personaleinsatz.
- In der Regel starke Einflussnahme von politischer Seite ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse („sozialverträgliche Eintrittspreise“, Trainingszeiten der Vereine etc.).
- Häufig weniger ausgeprägtes Know-how der Bäderverwaltungen bezüglich einer wirtschaftlich effizienten Betriebsführung und im Marketing, als in privatwirtschaftlichen Unternehmen üblich.
- Oft stellen die Verwaltungen einen personell stark besetzten Overhead und es bestehen langjährige, gewachsene Strukturen und eine enge Anbindung an Politik (Gemeinderat) bzw. Interessenvertreter von Schulamt und Vereinen; die Bäder werden häufig nicht gemanagt, sondern verwaltet.

Nach der bundesweiten Einführung der Doppik müssen künftig die Abschreibungen für die Investitionen in den kommunalen Haushalten dargestellt werden, dies führt ggf. zu einer optischen Verschlechterung der Haushaltssituation, gleichzeitig aber auch zu einer größeren Transparenz über die tatsächlich anfallenden Kosten.

Fazit: Kommunale Regiebetriebe bieten einerseits die höchste Transparenz für die Kommunen, andererseits die schwierigsten Rahmenbedingungen für ein wirklich wirtschaftliches Agieren. Der Erfolg dieses Modells ist in einem hohen Maße abhängig von der Persönlichkeit, die das jeweilige Amt leitet, sowie von denjenigen, die vor Ort als „Manager on Duty“ oder in einer vergleichbaren Funktion (Betriebsleitung, Teamleitung) den täglichen Betrieb führen.

7.2. Eigenständige kommunale GmbH und Integration in eine städtische Gesellschaft

Bei diesem Modell werden die Bäder von den Gemeinden an kommunale Gesellschaften übertragen. In der Regel sind dies Stadtwerke oder stadtwerkeähnliche Betriebe. In selteneren Fällen werden Bäder auch von kommunalen Immobiliengesellschaften oder Wohnungsbaugesellschaften geführt. Die Bäder werden diesen Unternehmen entweder als eigene Abteilungen oder als Tochtergesellschaft in Form einer Bäderbetriebsgesellschaft angegliedert. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Gründung einer eigenständigen städtischen Bäderbetriebsgesellschaft in Form einer GmbH.

Der Vorteil gegenüber dem kommunalen Regiebetrieb bzw. Eigenbetrieb liegt darin, dass einerseits der städtische Einfluss auf die Gestaltung des Betriebs zu 100% gewährleistet ist, andererseits ein etwas flexibleres und unabhängigeres Wirtschaften möglich ist (z. B. durch unterschiedliche Tarifbindungen, wenn die kommunalen Gesellschaften eigene Tarifverträge aushandeln).

Kommunale Betriebsgesellschaften entstehen mit der vorrangigen Absicht, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Faktisch wird die Belastung oft jedoch nur verschoben. Neben nachvollziehbaren Gründen für die Übertragung des Bäderbetriebs an die Stadtwerke (etwa Möglichkeiten des steuerlichen Querverbundes, der Umsatzsteueraktivierung und steuerwirksamer Gewinnabführungsverträge, die jedoch immer schwieriger gegenüber den Finanzbehörden durchzusetzen sind) oder an eine städtische Betriebsgesellschaft, ist oft der irrationale Wunsch, die „ungeliebten Kinder“ einfach loszuwerden, der Anlass für die Umsetzung derartiger Modelle.

Die aus der Übertragung entstehenden theoretischen Spielräume für eine wirtschaftliche Optimierung werden in der Praxis nur begrenzt genutzt. Wie sollen auch Impulse für eine wesentliche Änderung entstehen, wenn in der neuen Betriebsgesellschaft die Bedingungen des TVÖD weiter gelten und im Rahmen der Personalüberleitung die zuvor für den Bäderbetrieb handelnden Personen in gleicher Funktion übernommen werden? Eine größere Unabhängigkeit vom Willen der politischen Entscheidungsträger und damit die Möglichkeit eines an wirtschaftlichen Aspekten orientierten Managements, ist zudem nur dann gegeben, wenn diese nicht in ihrer Funktion als Aufsichtsräte, Bäderbeiräte oder Vertreter der Gesellschafter des Unternehmens als „verlängerter Arm“ der genannten, in den Gemeinden auftretenden Interessengruppen auftreten. Dennoch sind kommunale Betriebsgesellschaften, ob unter dem Dach der Stadtwerke oder als eigenständige Gesellschaften, ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, denn das Gebot wirtschaftlichen Handelns wirkt hier wesentlich stärker als bei einem kommunalen Regiebetrieb – alleine schon aus Gründen des Gesellschaftsrechts.

Der Erfolg eines Bades steht und fällt auch hier mit den verantwortlich handelnden Personen vor Ort, also im Objekt selbst.

Bei diesem wie bei den anderen Übertragungsmodellen bleibt aus steuerlichen Gründen bei den Städten oft der Betrieb gewerblicher Art Bäder (BgA) bestehen, auch wenn dieser nur noch ein Rumpfbetrieb ist.

Vorteile:

- Die Bäderimmobilie ist im Eigentum einer kommunalen Gesellschaft, die Gemeinde kann über Konzeption und Raumfunktionsprogramm maßgeblich mitentscheiden.
- Die Gemeinde hat wesentlichen Einfluss bei betrieblichen Entscheidungen (z.B. Gestaltung der Eintrittstarife und Öffnungszeiten, Belegung durch Schulen und Vereine, Personaleinsatz etc.) und bestimmt indirekt die Unternehmenspolitik des Bades.
- Im Vergleich zum kommunalen Regiebetrieb bietet dieses Modell bereits einen größeren Handlungsspielraum und (gegebenenfalls) eine geringere politische Einflussnahme (diese erfolgt in der Regel über den Aufsichtsrat oder einen Bäderbeirat).
- Die Gemeinde profitiert im (seltenen) Falle eines erfolgreichen Betriebs mittelbar von den erzielten Gewinnen (etwa über Gewinnabführungsverträge, dies bedeutet ggf. aber auch faktisch eine Subventionierung des Bäderbetriebs über die allgemeinen Energie- und Wasserkosten).
- 100%ige Transparenz des Wirtschaftens für die Gemeinde.

Nachteile:

- Das unternehmerische Risiko für Investition und Betrieb liegt bei der kommunalen Gesellschaft und damit letztlich bei der Gemeinde, die ggf. einen Defizitausgleich durch einen Betriebskostenzuschuss leisten muss.
- Teilweise besteht in den kommunalen Gesellschaften auch eine Bindung an kommunale Tarifstrukturen (TVöD), dadurch höhere Personalkosten und geringere Flexibilität im Vergleich zu einer privaten Betreibung.
- Der Bäderbetrieb wird bei den Stadtwerken oft als „ungeliebtes Kind“ empfunden, da der Gewinn der Gesellschaft geschmälert wird und die Bäderbetreibung nicht zu den Kernkompetenzen des Unternehmens und der Unternehmensleitung zählt. Stadtwerke fürchten oft auch einen Imageschaden

durch Übernahme der verlustträchtigen und oft sanierungsbedürftigen Bäder.

- Häufig ist auch bei diesen Modellen eine fehlende Betriebsleitung vor Ort zu bemängeln.
- In der Regel erfolgt auch bei einer Betreuung durch eine kommunale Gesellschaft eine starke Einflussnahme von politischer Seite ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse, bei gleichzeitig hohen Erwartungen an ein deutlich verbessertes Betriebsergebnis.
- Häufig erwarten die Städte bei einer Übertragung der Bäder an eine kommunale Gesellschaft eine sofortige und gravierende Ergebnisverbesserung und reduzieren damit den erforderlichen Betriebs- und Investitionskostenzuschuss in einem Maße, welches den kommunalen Unternehmen ein Wirtschaften unmöglich macht oder aber deren Gesamtergebnis erheblich negativ beeinflusst.

Eine Anbindung der Bäder vor allem an Stadtwerke erfolgte in der Vergangenheit häufig aus dem Grund, dass dabei ein steuerlicher Querverbund hergestellt werden konnte (etwa durch Betrieb eines Blockheizkraftwerks im Bad), durch welchen die Steuerlast aus den Gewinnen der anderen wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmensbereiche (Energie, Wasser/Abwasser) gemindert werden konnte. Diese Möglichkeiten eines steuerlichen Querverbundes werden von der Gesetzgebung und den ausführenden Finanzbehörden jedoch immer häufiger in Frage gestellt.

Fazit: Gegenüber einem kommunalen Regiebetrieb weist eine kommunale Bäderbetriebsgesellschaft bereits einige Vorteile auf. Sie kann im Idealfall sogar annähernd so gut wirtschaftlich agieren wie ein privater Geschäftsbesorger (bei größerer Wahrung kommunaler Interessen). Abhängig ist dies weniger vom Modell an sich als von der Qualifikation und dem Engagement der handelnden Personen.

7.3 Vereinsmodell

Bei der Betreibung eines Bades wird gemeinhin von einer Entlastung des kommunalen Haushalts durch Reduzierung und Deckelung des Betriebskostenzuschusses ausgegangen, da der Verein üblicherweise die Betriebsführung übernimmt und somit vor allem der große Block der Personalkosten für die Kommune entfällt. Zudem wirkt sich bürgerliches Engagement zumindest teilweise auch auf die Akzeptanz des Bäderbetriebs aus (stärkere Identifikation).

Dennoch ist ein solches Modell sowohl für die Gemeinde als auch den Verein nicht vollkommen risikolos. Beide sehen sich eventuellen Schwierigkeiten aus den Rahmenbedingungen einer Personalüberleitung nach § 613 a BGB gegenüber, wenn ein bestehender Bäderbetrieb in Vereinshand überführt werden soll. Auch verbleibt die Investitionslast in der Regel bei der Gemeinde, da der Verein nicht über ausreichendes Eigenkapital verfügt.

Dessen Erfolg ist zudem erfahrungsgemäß sehr abhängig vom Engagement einzelner Personen, diese schätzen sowohl die Risiken aus dem Betrieb als auch den notwendigen Aufwand um diesen ordnungsgemäß durchzuführen oft falsch ein (Idealismus dominiert Fachkenntnis).

Häufig scheitern diese Modelle nach wenigen Jahren, entweder wenn ein hoher Investitionsbedarf erkennbar wird oder aufgrund von Fehleinschätzungen der wirtschaftlichen Ergebnisse, wegen fehlendem Know-how und bei Führungswechsel an der Vereinsspitze.

Übereinstimmend mit den hier aufgezeigten Aspekten sind im hier vorliegenden Fall der MWSH Laboe die Vertreter einer Vereinslösung, nach intensiverer Prüfung der Materie zu der Erkenntnis gekommen, dass diese Lösung aufgrund des Fehlens der individuellen Voraussetzungen und der Nichtausschließbarkeit der persönlichen Haftung für die Vereinsführung nicht in Frage kommt.

7.4 Genossenschaftsmodell

Bei einem Genossenschaftsmodell sind die Rahmenbedingungen ähnlich zu bewerten wie bei einem Vereinsmodell. Für die Betreibung eines Bades durch eine zu gründenden bürgerliche Genossenschaft spricht zunächst eine Entlastung des kommunalen Haushalts durch Reduzierung und Deckelung des Betriebskostenzuschusses. Das bürgerliche Engagement wirkt sich zumindest teilweise auch auf die Akzeptanz des Bäderbetriebs aus (stärkere Identifikation).

Ähnlich wie beim Vereinsmodell besteht jedoch Risiko für Gemeinde und Genossenschaft aus den Rahmenbedingungen einer Personalüberleitung nach dem § 613 a BGB. Die Investitionslast bleibt in der Regel bei der Gemeinde, da die Genossenschaft nicht über ausreichendes Eigenkapital verfügt. Zudem erwarten die Mitglieder einer Genossenschaft im Gegensatz zu Vereinsmitgliedern in der Regel auch eine Verzinsung des eingesetzten Kapitals, wodurch sich der Betriebskostenzuschuss der Gemeinde erhöht.

Auch bei diesem Modell ist der Erfolg abhängig vom Engagement einzelner Personen, diese schätzen die Risiken aus dem Betrieb oft falsch ein. Analog zum Vereinsmodell gilt: Häufig scheitern Genossenschaften nach wenigen Jahren bei erkennbar hohem Investitionsbedarf an mangelnder Bereitschaft zur Nachinvestition. Auch aufgrund von Fehleinschätzungen der wirtschaftlichen Ergebnisse, wegen fehlendem Knowhow, unterschiedlicher Interessenslagen und bei Führungswechsel in der Genossenschaft kann es zu kritischen Situationen kommen, die den Betrieb und Bestand des Bades gefährden.

7.5. Zweckverband

Die derzeit von der Bürgerinitiative zur Erhaltung der Meerwasserschwimmhalle favorisierte Lösung ist die Gründung eines Zweckverbandes durch die Mitgliedsgemeinden des Amtes/der Ämter. Diese bilden sozusagen eine Solidargemeinschaft zur gemeinsamen Schaffung eines wichtigen Angebots der kommunalen Daseinsvorsorge.

Zumindest theoretisch ist hier eine faire Verteilung der Lasten aus Investition und Betrieb auf die Gebietskörperschaften, aus denen auch die Nutzer der MWSH kommen, möglich. Gleichzeitig erfolgt eine im Vergleich zum lokalen Betrieb deutliche Reduzierung der Belastungen für die einzelnen Gemeinden bei gleichzeitiger Sicherung eines Angebots der kommunalen Daseinsvorsorge (wobei je nach gewähltem Standort im vorliegenden Falle auch die touristischen Impulse hinzukommen).

Die Risiken dieses Modells sind bekannt und überschaubar; Erfahrungen aus praktizierten Modellen übertragbar. Allerdings sind auch bei einem Betrieb durch einen Zweckverband kaum weitere Einsparpotentiale realisierbar, da die Rahmenbedingungen denen eines kommunalen Eigenbetriebs ähneln.

Hinzu kommt, dass dieses Modell oft an der Standortfestlegung, an persönlichen Befindlichkeiten und an einem Dissens über die Verteilung der finanziellen Lasten scheitert.

Als Option empfehlen wir eine Prüfung der Erfolgsaussichten durch Aufnahme von Sondierungsgesprächen mit den Gemeinden der beiden Ämter, die für eine Mitwirkung in einem Zweckverband in Frage kommen.

7.6. Eigentumsübertragung an einen privaten Betreiber

Anders als im Segment Fitnessstudios und Wellnessanlagen gibt es im öffentlichen Bäderbetrieb in Deutschland praktisch keine Modelle, die zu 100% privat finanziert und betrieben werden. In den Einzelfällen, in denen diesem Modell extrem nahe gekommen wird, sind die Standorte mit anderen Standorten nicht vergleichbar (z.B. Therme Erding bei München mit einem exzellenten Einzugsgebiet und nur geringer Konkurrenz, die Therme ist jedoch ausschließlich privatwirtschaftlich orientiert und wird ohne eine Übernahme kommunaler Aufgaben wie Schul- und Vereinsschwimmen betrieben).

Selbst bei der Übernahme eines unternehmerischen Risikos durch private Betreiber durch Kauf der kommunalen Bäder wird meist ein Betriebskostenzuschuss von der Gemeinde gewährt, um die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen (Schul- und Vereinsschwimmen) abzusichern.

Bei einer Eigentumsübertragung an einen privaten Betreiber gibt die Kommune die Verantwortung für den Bäderbetrieb aus der Hand. Sie überträgt die Immobilie oder das Grundstück zur Bebauung an einen privaten Investor und Betreiber (ggf. im Rahmen eines Erbpachtmodells). Die Grundstücks- und Immobilienübertragung wird als Leistung der Gemeinde angesehen. Zur Finanzierung seiner (Neu-) Investition erwartet der Private einen jährlichen Betriebskostenzuschuss (in der Regel über einen Zeitraum von 20 bzw. meist 30 Jahren), als Gegenleistung hierfür garantiert er den öffentlichen Badebetrieb inklusive Schul- und Vereinsschwimmen.

Vorteile:

- Durch die klare Übertragung des Eigentums ist die Gemeinde aus der politischen Verantwortung für den Bäderbetrieb.
- Der Private hat größtmöglichen Spielraum für wirtschaftliches Handeln.
- Eventuell vorhandenes Personal wird vom privaten Investor und Betreiber übernommen (Personalübergang nach 613 a BGB). Nach der Übergangsfrist besteht keine Bindung an kommunales Tarifrecht mehr und es sind deutlich günstigere Personalkosten und höhere Flexibilität im Personaleinsatz möglich. Dies setzt jedoch voraus, dass keine Bestandsschutzgarantien für die Beschäftigten vertraglich vereinbart werden. Auch greifen die Einsparpotentiale oft erst bei Neueinstellungen, da juristisch von einem Betriebsübergang auszugehen ist.
- Der jährliche Betriebskostenzuschuss ist über einen langen Zeitraum exakt definiert, es besteht Planungssicherheit für die Gemeinde und für den privaten Betreiber.

- Die Finanzierung der Investitionen erfolgt indirekt über den Betriebskostenzuschuss. Abschreibungen für bereits getätigte Investitionen in die MWSH blieben jedoch bei der Gemeinde Laboe.

Nachteile:

- Die Gemeinde hat ein geringeres Durchgriffsrecht bei betrieblichen Entscheidungen (z.B. Gestaltung der Eintrittstarife und Öffnungszeiten, Belegung durch Schulen und Vereine, Personaleinsatz etc.) und kaum Einfluss auf die Unternehmenspolitik des Bäderbetreibers.
- Die Gemeinde profitiert nicht von erzielten Gewinnen, bindet sich gleichzeitig sehr langfristig an den privaten Betreiber, ohne eine wirkliche Garantie zu haben, dass der Betrieb dauerhaft gesichert ist und kommunalem Interesse entspricht.
- Fehlende Erfahrungen mit dem langfristigen Erfolg von Privatisierungen im Rahmen derartiger Modelle.
- Die Gemeinde sichert die (Neu-) Investition faktisch zu 100% durch den jährlichen Betriebskostenzuschuss ab. Bei einer Insolvenz der Investoren- und Betreibergesellschaft verbleibt die langfristige Zahlungsverpflichtung. Die Gemeinde erhält im Rahmen der Heimfallregelung zwar die errichtete Immobilie, muss diese künftig jedoch selbst betreiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zuvor bereits ein erfahrener Betreiber, der über andere Möglichkeiten verfügt als die Kommune (Tarifrecht etc.) bereits an dem Standort gescheitert ist. Es ist also zu erwarten, dass neben dem, im Rahmen der Forfaitierung, weiter zu zahlenden Betriebskostenzuschuss ein weiteres finanzielles Engagement zur Aufrechterhaltung des Bäderbetriebs (Unterdeckung aus dem laufenden Betrieb, notwendige Sanierungs- und Attraktivierungsmaßnahmen) erforderlich ist.

Bei einer Eigentumsübertragung ist für beide Vertragspartner eine sorgfältige Gestaltung der Verträge erforderlich. Dabei ist vor allem darauf Wert zu legen, dass sich der private Betreiber durch ein entsprechend hohes Stammkapital der Betriebsgesellschaft oder andere geeignete Mechanismen in ausreichender Weise an dem Betreiberisiko beteiligt. Damit soll sichergestellt werden, dass der Private nicht bereits durch seine Konzeptions-, Planungs- und Pre-Opening-Leistungen ausreichend verdient hat und an dem eigentlichen Betrieb nur ein geringes Interesse zeigt. Da es bereits bei einer Reihe vergleichbarer Modell an anderen Standorten zu Insolvenzen gekommen ist bzw. diese nur durch eine nachträgliche Erhöhung des kommunalen Betriebskostenzuschusses abgewendet werden konnten, sollte man die gescheiterten Modelle genau analysieren, um aus ihnen für eine Vertragsgestaltung zu lernen.

Manchmal gibt es zudem eine Divergenz zwischen der Grundstücks- und Immobilienbewertung durch die Gemeinde bzw. vorliegende Bodenwertgutachten und der tatsächlichen Verwertbarkeit aufgrund der Einschränkungen durch den Flächennutzungsplan und einer kaum möglichen Nutzungsänderungen von Bäderimmobilien. Faktisch sind das Grundstück und die Immobilien oft nicht verwertbar. Zudem ist eine haushaltsrechtliche und steuerliche Prüfung des Verfahrens unbedingt nötig (die Grunderwerbssteuer orientiert sich nicht unbedingt am vereinbarten Kaufpreis).

Eine Sondervariante der Eigentumsübertragung im Rahmen von PPP ist die Gründung einer gemeinsamen Projektentwicklungsgesellschaft. Damit soll eine Investition ermöglicht werden, die keiner der beiden Partner alleine tätigen könnte. Durch die kommunale Beteiligung können zinsgünstige Kommunalkredite und Fördermittel leichter in Anspruch genommen werden. Wesentliche Probleme liegen in der Abgrenzung der Verantwortlichkeiten (Bauherrenschaft) und einem genau definierten Übergang von der Projektentwicklungs- zur Betreiber-gesellschaft.

7.7. Betrieb im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (PPP)

Trotz regelmäßig wiederkehrender Kritik an diesen Modellen spricht vieles für eine Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden oder anderer Institutionen der öffentlichen Hand, die als Sachaufwandsträger von Bäderanlagen agieren, mit privaten Betreibern. Letztere haben den Vorteil, dass sie aus der Branche kommen und entsprechende Fachkenntnisse bündeln. Die handelnden Personen verfügen in der Regel über eine entsprechende Affinität zu den besonderen Erfordernissen bei der Betreuung einer Freizeiteinrichtung und über betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie auch über einen Willen zur Ausrichtung des eigenen Handelns am wirtschaftlichen Erfolg.

Im Kern ist mit „PPP“ (Private-Public-Partnership) immer dasselbe gemeint, nämlich im weitesten Sinne das Konzept einer privatwirtschaftlichen Beteiligung an der Finanzierung und Verwaltung von Infrastrukturen und Leistungen des öffentlichen Sektors. Dennoch unterliegen die Projekte, auf die dieser Begriff angewendet wird, einer großen Spannweite. Dies liegt daran, dass es in Deutschland keine rechtlich verbindliche Definition von PPP gibt, was von Seiten der Kritiker zum Vorwurf der Unschärfe sowie der Beliebigkeit seines Gebrauchs führt.

Das Einschlagen dieses neuen Wegs zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedeutet, dass privates Kapital und Fachwissen herangezogen werden, um staatliche Aufgaben zu erfüllen. Bedingt durch knappe öffentliche Kassen erhoffen sich die politischen Gebietskörperschaften, durch die Kooperation von öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen, ihre Aufgaben besser und vor allem kostengünstiger erfüllen zu können.

Die Hoffnung basiert auf der Erwartung, dass die jeweiligen Partner ihre spezifischen Stärken in das Projekt einbringen und die Erfüllung der Aufgaben dadurch besonders effektiv von statten geht, was letztlich die öffentliche Hand und damit den Steuerzahler entlasten soll. Um dies zu gewährleisten, wird in der Regel vor Abschluss der PPP eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, welche auf einem Lebenszyklus-Konzept basiert. Lebenszyklus-Konzept bedeutet, dass die Kosten für das Projekt über seine gesamte Laufzeit berechnet werden – also von den Planungs-, über die Bau- und Betriebskosten bis hin zu den Verwertungskosten

Durch die zunehmende wirtschaftliche Belastung der Kommunen suchte man Anfang der 80er Jahre nach Möglichkeiten, die Bäderbetriebe als freiwillige Leistungen aufrechtzuerhalten und die Haushalte zu entlasten. In diesem Zusammenhang entstanden die ersten PPP-Modelle im Bäderbereich. Hierbei dienten PPP-Modelle nicht nur als Finanzierungsmodell bei der Realisierung von neuen Freizeitanlagen, sondern auch zur Durchführung von Sanierungs- und Attraktivierungsmaßnahmen bestehender Bade- und Schwimmangebote und

der Übernahme der Einrichtungsbetriebung durch Private, sowohl bei Neubauten als auch bei bestehenden Anlagen.

Ausgangspunkt vieler PPP-Modelle im Bäderbereich ist das schon mehrfach benannte Problem zahlreicher Kommunen, aufgrund der Haushaltslage die erforderliche Sanierung oder den Neubau von entsprechenden Immobilien nicht mehr darstellen zu können. Indem die Aufgabe der Finanzierung und Errichtung der Immobilien zunächst einem privaten Unternehmen übertragen wird (welches im Gegenzug einen garantierten Investitions- bzw. Betriebskostenzuschuss über einen entsprechenden Vertragszeitraum erhält), vermeidet die Gemeinde eine hohe einmalige Belastung.

PPP-Modelle im Bädermarkt sind, im Gegensatz zu einigen herkömmlichen Varianten, vor allem dadurch geprägt, dass die privaten Partner der Kommunen nicht nur ein Interesse an der Finanzierung, sondern auch an der Betreibung der errichteten Bäderanlagen haben (bzw. haben sollten). Die Ausgangssituation für PPP-Überlegungen sind bei fast jedem Bäderbetrieb die gleichen:

Kommunale Bäder sind mit wenigen Ausnahmen **Zuschussbetriebe**. Die Belastung der kommunalen Haushalte erfordert eine Konzentration der Städte und Gemeinden auf ihre Pflichtaufgaben. Der Bäderbetrieb steht hingegen zwischen öffentlicher Daseinsvorsorge und freiwilliger Leistung. Die auch durch den TVÖD begründeten relativ hohen Personalkosten und vor allem die Entwicklung der Energiekosten in den vergangenen Jahren führten zu einer deutlichen Steigerung des erforderlichen Betriebskostenzuschusses. Durch das Engagement eines privaten Betreibers erhofft man sich eine verbesserte Wirtschaftlichkeit und damit eine Entlastung des Haushaltes durch eine Reduzierung des Zuschussbedarfs.

Auch ein Sanierungsstau ist häufig Anlass dafür, über PPP-Modelle nachzudenken. Sind keine Mittel für die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen oder Ersatzneubauten vorhanden, kann durch PPP-Modelle, bei denen zunächst private Investoren diese Verpflichtung übernehmen, trotz angespannter Finanzsituation der Kommunen eine entsprechende Maßnahme realisiert werden. Gerade bei PPP-Modellen im Bäderbereich bringen die Investoren jedoch häufig nur geringe Eigenmittel in die Partnerschaft ein, die Finanzierung wird durch Banken übernommen und deren Engagement durch Forfaitierungsmodelle abgesichert. Bei diesen wird der kommunale Betriebskostenzuschuss über den Vertragszeitraum (in der Regel 20 bis 30 Jahre) an die finanzierende Bank abgetreten.

PPP-Modelle können auch dann einen Ausweg darstellen wenn die Handlungsfähigkeit kommunaler Bäder, etwa durch die Gesetze der Kameralistik, die Bindung an Tarifverträge und nicht zuletzt durch politische Vorgaben, die den Aspekt der Wirtschaftlichkeit außer Acht lassen (Gestaltung von Eintrittstarifen, Schul- und Vereinssport etc.), begrenzt sind. Hier haben private Betreiber in der

Regel einen größeren Spielraum als Kommunen. Anlass für Überlegungen zur Umsetzung eines PPP-Modells kann aber auch die Tatsache sein, dass der private Betreiber ein wesentlich größeres Know-how in der erfolgreichen Gestaltung eines Bäderbetriebs mitbringt (z.B. Angebotsgestaltung, Personalführung und -schulung, Marketing etc.).

Unternehmen, die PPP-Modelle im Bädermarkt anbieten, sind häufig zunächst aus Planungsbüros für Freizeitanlagen entstanden (=Architekten und Fachingenieure). Anders als bei konventionellen PPP-Modellen sind also keine Fonds und größere kapitalgebende Gesellschaften die Partner der öffentlichen Hand, sondern in der Regel mittelständische Unternehmen mit deutlich geringerer Kapitaldecke.

Vor- und Nachteile der verschiedenen PPP-Varianten werden bei den nachfolgenden Einzelbetrachtungen dargestellt.

7.7.1. Pachtmodelle

Hierbei verpachtet die Gemeinde, die das Bad errichtet, dieses an eine private Gesellschaft. Die Personalhoheit und die Betriebskosten liegen bei der Pächterin, ebenso die Kosten für die Instandhaltung des beweglichen Mobiliars. Sanierungs- und Wartungskosten ab einer bestimmten Größe liegen in der Regel zunächst bei der Eigentümerin. Bei diesem Modell sind langfristige Verträge erforderlich, um die gegenseitigen Verpflichtungen abzusichern.

Eine Variante dieses Pachtmodells sieht vor, dass die Pächterin in das Eigentum der Verpächterin investiert (Finanzierung der Sanierungs- und Attraktivierungsmaßnahmen aus dem laufenden Betrieb). Hierbei bedarf es einer vertraglichen Absicherung, in der auch der Heimfall geregelt ist. Grundsätzlich wird auch bei diesem Modell ein Betriebskostenzuschuss der Kommune an die Pächterin zu zahlen sein, zumindest gibt es nur wenige Standorte in der Bundesrepublik Deutschland, an denen die Pächter tatsächlich auf eigenes Risiko so erfolgreich wirtschaften, dass eine reale Pacht gezahlt werden kann und kein Ausgleich eines Defizits durch einen entsprechenden Zuschuss erfolgen muss.

Meist werden solche Pachtmodelle gestützt durch einen kommunalen Betriebskostenzuschuss, der mit der Zurverfügungstellung von Belegstunden für Schul- und Vereinssport durch den Betreiber begründet wird. Ein Pachtvertrag macht nur dann Sinn, wenn die Gemeinde bereit ist, dem privaten Betreiber umfassende Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu gewähren, damit dieser den Betrieb an dessen Wirtschaftlichkeit orientieren kann.

Auf den ersten Blick erfolgt hier eine stärkere Risikoverteilung, in letzter Konsequenz bleibt dieses jedoch auch in diesem Modell bei der Gemeinde. Die Verpachtung an einen Privaten ermöglicht prinzipiell eine größere wirtschaftliche Unabhängigkeit und eine stärkere Abgrenzung von Politik und Verwaltung vom operativen Bäderbetrieb. So kann sich die Kommune bspw. gegenüber der Öffentlichkeit auf geringere Einflussmöglichkeiten berufen, wenn etwa erforderliche Eintrittspreiserhöhungen und andere unpopuläre Maßnahmen durchgeführt werden (müssen).

Ob eine Nominalpacht für einen symbolischen Betrag erhoben wird oder aber ein der ortsüblichen Pachtzahlungen angeglicher Betrag, ist vorrangig abhängig von steuerlichen Gründen. Denn in der Regel muss aufgrund der Ertragssituation die Pacht indirekt über den Betriebskostenzuschuss (begründet meist mit der Durchführung von Schul- und Vereinsschwimmen in den Anlagen) rückvergütet werden. Wesentliche Aspekte der Vertragsgestaltung bei Pachtmodellen sind die Sicherstellung der erforderlichen Investitionsmittel für Sanierungen und Attraktivierungen und gegebenenfalls eine Absicherung von Investitionen des Pächters in fremdes Eigentum.

Vorteile:

- Immobilie bleibt im Eigentum der Gemeinde, diese kann über Konzeption und Raumfunktionsprogramm entscheiden.
- Personal wird beim Pächter beschäftigt (Personalübergang nach 613 a BGB), dadurch keine Bindung an kommunales Tarifrecht und deutlich günstigere Personalkosten und höhere Flexibilität. Dies setzt jedoch voraus, dass keine Bestandsschutzgarantien für die Beschäftigten vertraglich vereinbart werden. Auch greifen die Einsparpotentiale oft erst bei Neueinstellungen, da juristisch von einem Betriebsübergang auszugehen ist.

Nachteile:

- Investitionslast und unternehmerisches Risiko für Investition und Betrieb liegen bei der Gemeinde.
- Die Gemeinde hat ein geringeres Durchgriffsrecht bei betrieblichen Entscheidungen (z.B. Gestaltung der Eintrittstarife und Öffnungszeiten, Belegung durch Schulen und Vereine, Personaleinsatz etc.) und kaum Einfluss auf die Unternehmenspolitik des Betreibers.
- Die Gemeinde profitiert nicht von erzielten Gewinnen, und bei einer Kombination aus Fixpacht und umsatzorientierter Pacht ist eine Kontrolle nur bedingt möglich.
- Die Finanzierung der Investitionen erfolgt ggf. über die Gemeinde, Abschreibungen müssen erwirtschaftet werden.

Fazit: Pachtverträge können dann eine sinnvolle Lösung sein, wenn die Gemeinde die Investitionslast für ein Bad selbst tragen kann, aber über kein ausreichendes eigenes Know-how und keine entsprechende „Manpower“ verfügt, um den Bäderbetrieb kompetent managen zu können. Zudem kann durch eine Personalübertragung ein wesentlicher Kostenfaktor des Bäderbetriebs deutlich günstiger gestaltet werden (geringere Löhne und Gehälter). Bei einem Pachtvertrag wird die privatwirtschaftliche Führung des Betriebs nach außen noch deutlicher kommuniziert als bei den Management- und Geschäftsbesorgungsmodellen.

7.7.2. Managementvertrag

Im Rahmen von PPP-Modellen sind Managementverträge die einfachste Form. Dabei kauft die Gemeinde externes Know-how ein, indem das Management des Bäderbetriebs bzw. der Bäderbetriebe durch eine private Gesellschaft erfolgt. Personalhoheit, Betriebskosten, Einnahmen etc. verbleiben bei der Gemeinde. Meist wird eine Kombination aus einer Grundvergütung und einer erfolgsorientierten Vergütung vereinbart. Bei einem Managementmodell obliegt die Investitionslast der Gemeinde oder einer kommunalen Gesellschaft. Das erforderliche Know-how für die Konzeption und Planung der Anlage und für einen erfolgreichen Start (Pre-Opening) bei einem Neubau kann über Beraterverträge ebenfalls von Privaten eingekauft werden.

Bei der Gestaltung des Managementvertrages ist darauf zu achten, dass das private Unternehmen ein ernsthaftes Interesse an einer wirtschaftlichen Betreuung hat. Aus Sicht der Kommune sollte die Management Fee daher in der Grundgebühr relativ niedrig gehalten werden (um lediglich die Fixkosten des privaten Betreibers zu decken) und stark auf eine Erfolgsorientierung abzielen. Dabei ist wiederum darauf zu achten, dass die Erfolgsorientierung nicht an den Umsätzen festgemacht wird, sondern an den Gewinnen, da sonst die Gefahr besteht, dass das private Unternehmen die Kostenseite zugunsten der Generierung möglichst hoher Umsätze vernachlässigt. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass eine nachhaltige Betreuung sichergestellt wird (Festlegung bestandserhaltender Investitionen und von Attraktivierungsinvestitionen).

Der Erfolg eines Bades steht und fällt besonders bei diesem Modell, neben der entscheidenden Wahl des geeigneten Makro- und Mikrostandortes, mit einer kompetenten Betriebsleitung vor Ort.

Vorteile:

- Die Gemeinde kauft relativ günstig Betriebs- und Marketing-Know-how ein.
- Die Immobilie bleibt im Eigentum der Gemeinde, diese kann über Konzeption und Raumfunktionsprogramm entscheiden.
- Die Gemeinde hat Durchgriffsrecht bei betrieblichen Entscheidungen (z.B. Gestaltung der Eintrittstarife und Öffnungszeiten, Belegung durch Schulen und Vereine, Personaleinsatz etc.) und bestimmt weitgehend die Unternehmenspolitik des Bäderbetriebs.
- Kurzfristige Vertragslaufzeiten und Vertragskündigung sind möglich.
- Die Gemeinde profitiert unmittelbar von möglicherweise erzielten Gewinnen.

Nachteile:

- Das unternehmerische Risiko für die Investition und den Betrieb liegt bei der Gemeinde.
- Es bleibt bei der Bindung an kommunale Tarifstrukturen, dadurch entstehen höhere Personalkosten und geringere Flexibilität als bei einem Betrieb durch ein Privatunternehmen.
- In der Regel gibt es eine starke Einflussnahme von der politischen Seite, ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse („sozialverträgliche Eintrittspreise“, Trainingszeiten der Vereine etc.).
- Die Finanzierung der Investitionen erfolgt über die Kommune, die Abschreibungen müssen erwirtschaftet werden.

Fazit: Managementverträge sind dann eine sinnvolle Lösung, wenn die Gemeinde die Investitionslast selbst tragen kann, aber über kein ausreichendes eigenes Know-how und keine entsprechende „Manpower“ verfügt, um den Bäderbetrieb kompetent managen zu können, und dennoch auf alle Entscheidungen Einfluss haben möchte.

7.7.3. Geschäftsbesorgungsvertrag

Eine Weiterführung des Managementmodells ist der Geschäftsbesorgungsvertrag. Dabei „kauft“ die Gemeinde ebenfalls externes Know-how ein, indem die Betreibung des Freizeitbades durch eine private Gesellschaft erfolgt. Die Kosten für Investition, Wartung/Instandsetzung, Attraktivierung etc. liegen bei dem jeweiligen Eigentümer der Bäder, also der Kommune beziehungsweise einer kommunalen Gesellschaft als Vertragspartnerin. Die Personalhoheit liegt nun aber bei der Betreibergesellschaft. Wird der reine Managementvertrag also ausgeweitet zu einem umfassenderen Geschäftsbesorgungsvertrag, der auch ein „Outsourcing“ des Personals in die private Betreibergesellschaft vorsieht, so besteht die Möglichkeit einer Reduzierung der Personalkosten. Nicht immer wird diese aus politischen Gründen auch genutzt.

Die Gemeinde zahlt dem Betreiberunternehmen einen zu definierenden Betriebskostenzuschuss zum Ausgleich etwaiger Defizite und zur Erfüllung der Gewinnerwartung des privaten Betreibers. Wesentlich für einen Erfolg dieses Modells ist, neben den schon beim Managementvertrag geltenden Punkte, eine für beide Seiten faire Aufteilung des unternehmerischen Risikos. Bei der Gestaltung des Geschäftsbesorgungsvertrages ist darauf zu achten, dass das private Unternehmen ein ernsthaftes Interesse an einer wirtschaftlichen Betreibung hat. Ein Geschäftsbesorgungsvertrag macht (analog zum Managementvertrag) nur dann Sinn, wenn die Gemeinde auch bereit ist, dem privaten Betreiber umfassende Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu gewähren, damit dieser den Betrieb an dessen Wirtschaftlichkeit orientieren kann.

Vorteile:

- Die Gemeinde kauft relativ günstig Know-how im Betrieb und im Marketing.
- Die Immobilie bleibt im Eigentum der Gemeinde, diese kann über Konzeption und Raumfunktionsprogramm entscheiden.
- Das Personal wird beim Geschäftsbesorger beschäftigt (Personalübergang nach 613a BGB), dadurch besteht nach der Übergangsfrist keine Bindung an kommunales Tarifrecht mehr und deutlich günstigere Personalkosten und höhere Flexibilität im Personaleinsatz sind die Folge. Dies setzt jedoch voraus, dass keine Bestandsschutzgarantien für die Beschäftigten vertraglich vereinbart werden. Auch greifen die Einsparpotentiale oft erst bei Neueinstellungen, da juristisch von einem Betriebsübergang auszugehen ist.
- Die Gemeinde hat weitgehendes Durchgriffsrecht bei betrieblichen Entscheidungen (z.B. Gestaltung der Eintrittstarife und Öffnungszeiten, Belegung durch Schulen und Vereine, Personaleinsatz etc.) und beeinflusst die Unternehmenspolitik des Betreibers.

- Kurzfristige Vertragslaufzeiten und Vertragskündigung sind möglich.
- Bei entsprechender Ausgestaltung des Vertrags kann der private Betreiber zu wirtschaftlichem Handeln motiviert werden und die Gemeinde profitiert von eventuell erzielten Gewinnen.

Nachteile

- Unternehmerisches Risiko für Investition und Betrieb liegt letztlich bei der Gemeinde.
- In der Regel starke Einflussnahme von politischer Seite ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse („sozialverträgliche Eintrittspreise“, Trainingszeiten der Vereine etc.).
- Die Finanzierung der Investitionen erfolgt über die Kommune, Abschreibungen müssen erwirtschaftet werden.

Fazit: Geschäftsbesorgungsverträge sind dann eine sinnvolle Lösung, wenn die Gemeinde die Investitionslast selbst tragen kann, aber über kein ausreichendes eigenes Know-how und keine entsprechende „Manpower“ verfügt, um den Bäderbetrieb kompetent managen zu können. Zudem kann, im Idealfall durch eine Personalübertragung ein wesentlicher Kostenfaktor des Bäderbetriebs deutlich günstiger gestaltet werden (geringere Löhne und Gehälter).

7.7.4. PPP-Modell für Planung, Bau und Betrieb (Forfaitierungsmodell)

PPP-Kooperationen zur Finanzierung und Betreuung von Bäderneubauten, speziell von größeren Anlagen wie Freizeitbädern und Thermen, werden in der Regel im Rahmen von Forfaitierungsmodellen vorgenommen.

Bei diesem Modell gibt die Gemeinde die Verantwortung für den Bäderbetrieb grundsätzlich aus der Hand, Einflussmöglichkeiten auf bestimmte Aspekte wie Öffnungszeiten, Nutzungsfenster für Schul- und Vereinsschwimmen etc. sind vertraglich zu regeln. Sie überträgt das Grundstück zur Bebauung an einen privaten Investor und Betreiber (ggf. im Rahmen eines Erbpachtmodells). Zusätzlich können weitere schon bestehende kommunale Bäder an den privaten Betreiber übergeben werden, um einen Bäderbetrieb aus einer Hand zu garantieren. Die Grundstücks- und Immobilienübertragung wird als Leistung der Gemeinde angesehen. Zur Finanzierung der Investition erwartet der Private einen jährlichen Betriebskostenzuschuss (in der Regel über einen Zeitraum von 20 bzw. meist 30 Jahren), als Gegenleistung hierfür garantiert er den öffentlichen Badebetrieb, gegebenenfalls inklusive Schul- und Vereinsschwimmen.

Der Investor/Betreiber tritt seine Forderungen gegen die Gemeinde an die finanzierende Bank ab. Die Gemeinde stellt diese Abtretung einredefrei und gewährleistet damit die jährliche Zahlung an die Bank, unabhängig von einem Erfolg oder Misserfolg bzw. von einem Weiterbestehen oder einer Schließung der zu errichtenden Immobilie.

Die Bank sichert durch dieses Forfaitierungsmodell ihren Kredit für die Finanzierung des Freizeitbadbaus ab. Der Investor/Betreiber kann so ohne, bzw. nur mit sehr geringem Eigenkapital, die erforderlichen Investitionen für den Neubau tätigen. Dies bedeutet aber auch, dass das Investitions- und Betreiberrisiko faktisch bei der Kommune liegt.

Die Rahmenbedingungen des PPP-Modells werden in der Regel wie folgt definiert:

- Die Vertragsdauer beträgt meist 20 bzw. 30 Jahre.
- Die Gemeinde verpflichtet sich für diesen Zeitraum zur Zahlung eines jährlichen Betriebskostenzuschusses.
- Der private Investor/Betreiber verpflichtet sich zur Errichtung und Betreuung eines Bades und zur Durchführung regelmäßiger Sanierungs- und Attraktivierungsmaßnahmen, zur dauerhaften Erhaltung und zur marktgerechten Positionierung der Anlage. Darüber hinaus verpflichtet er sich gegebenenfalls zur Durchführung von Schul- und Vereinssport in einem zu definierenden Umfang.

- Bei Übernahme eines bestehenden Bäderbetriebs oder Errichtung eines Ersatzneubaus für ein bestehendes Bad erfolgt eine Übertragung des in der Anlage beschäftigten Personals in Anlehnung an § 613 a BGB.
- Die Gestaltung des Angebotsprofils wird dem künftigen Betreiber überlassen, die Gemeinde definiert in dem Vertragswerk lediglich die Mindeststandards für Größe, Raumprogramm und Ausstattung.

Bei der Umsetzung eines solchen Modells kommt es zu diffizilen Vertragskonstellationen. Zwischen der Gemeinde und einer zu gründenden Projektgesellschaft werden beispielsweise folgende Verträge geschlossen:

- Rahmenvertrag,
- Betreibervertrag,
- Errichtungsvertrag,
- Erbbauvertrag,
- Heimfallvereinbarung.

Zwischen der Projektgesellschaft und der finanzierenden Bank werden folgende Verträge geschlossen:

- Darlehensvertrag,
- Forderungskaufvertrag.

Zwischen der Gemeinde und der finanzierenden Bank werden folgende Verträge bzw. Vereinbarungen geschlossen:

- Heimfallvereinbarung,
- Einrede- / Einredeverzichtvereinbarung.

Gegebenenfalls kommt es zwischen der Projektgesellschaft und Anderen zu weiteren Verträgen, an denen die Gemeinde nicht unmittelbar beteiligt ist, zum Beispiel:

- Generalübernehmervertrag (mit einer Objektgesellschaft für Planung/Bau),
- Generalplanervertrag (mit Planungsgesellschaft),
- Generalunternehmervertrag (mit Bauunternehmen),
- Betriebsmanagementvertrag (mit einer Betriebsgesellschaft des Privaten, die nicht identisch mit der Projektgesellschaft ist).

Diese Verträge dienen dazu, bereits in der Pre-Opening-Phase Leistungen des privaten Partners abrechnen zu können. Der Sonderfall einer kommunalen Beteiligung an der Projektgesellschaft bedarf weiterer vertraglicher Konstellationen. Ein Schema der Geschäftsbeziehungen zwischen den einzelnen Partnern verdeutlicht die Komplexität dieses Modells.

Die genannten Vertragskonstellationen zeigen bereits, dass es einen umfassenden Know-hows und einer entsprechenden juristischen Kompetenz bedarf, um möglich „Fußangeln“ in den Vertragskonstellationen zu erkennen und rechtzeitig darauf zu reagieren. Bei der Absicherung möglicher gewünschter Einflussmöglichkeiten für die Gemeinde (Schul- und Vereinsschwimmen etc.) gibt es grundlegend zwei Möglichkeiten:

- eine Beteiligung an der Projektgesellschaft, oder
- eine entsprechende Vertragsgestaltung, die ausreichend Einfluss zulässt.

Bei einer Beteiligung der Gemeinde an der Projektgesellschaft genügt bereits eine Minderheitsbeteiligung, um die Rechte einer Gesellschafterin in Anspruch nehmen zu können (andererseits aber auch deren Pflichten übernehmen zu müssen, zum Beispiel bei einer Kapitalerhöhung).

Die notwendige Transparenz der Geschäftstätigkeit des privaten Partners erreicht die Gemeinde gegebenenfalls durch:

- eine Präsenz im Aufsichtsrat der Projektgesellschaft (diese ist jedoch nicht an eine Beteiligung an der Projektgesellschaft gebunden und kann auch so vertraglich eingefordert werden),
- eine vertraglich gesicherte Präsenz bei den Gesellschafterversammlungen,
- oder eine vertraglich gesicherte jederzeit zu gewährende Einsicht in die Buchhaltung.

Nur wer sich in das Alltagsgeschäft kontinuierlich einbindet, wird tatsächlich auch einen umfassenden Einblick in das Geschäftsgebaren erhalten. Die gewünschte Kontrollfunktion ist daher in einem sehr hohen Maße abhängig von der Kompetenz und der Intensität der Auseinandersetzung mit der Materie durch die Vertreter der Gemeinde.

Für eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und dem privaten Investor/Betreiber sind vor allem zwei Faktoren zu berücksichtigen:

- Das Engagement des Privaten in der Projekt- und ggf. der Betriebsgesellschaft muss mit einem so hohen Eigenkapitalanteil oder vergleichbaren Leistungen belegt werden, dass davon auszugehen ist, dass dieser ein ernsthaftes Betreiberinteresse hegt und nicht nur an der Planung und Errichtung des Bades interessiert ist.
- Der private Investor und Betreiber sollte sich der Gemeinde gegenüber zu einer vollständigen Offenlegung der Planungs- und Baukosten verpflichten.

Darüber hinaus sollten die Vertragskonstellationen genau geprüft werden auf:

- den Umfang der Leistungen, die der private Betreiber durch eigene Unternehmen erbringen lässt (bei Planung, Baubegleitung, Marketing etc.), und deren Abrechnungsmodus,
- eine genaue Definition der Dynamisierung von Betriebskostenzuschüssen etc.,
- eine möglichst präzise Endschafts- und Heimfallregelung,
- möglichst exakte Festlegungen zu den Sanierungs- und Attraktivierungsverpflichtungen des privaten Betreibers, um zu verhindern, dass dieser bereits Jahre vor Ende des Vertrags das Bad nur noch „auf Verschleiß fährt“, um möglichst viel Gewinn aus dem Betrieb zu generieren.

In einem Vergleich der Vor- und Nachteile eines solchen spezifischen Modells der Zusammenarbeit zwischen der „öffentlichen Hand“ und dem privaten Unternehmertum ergibt sich folgendes Bild:

Vorteile:

- Durch die klare Übertragung des Eigentums ist die Gemeinde aus der politischen Verantwortung für den Bäderbetrieb.
- Der Private hat größtmöglichen Spielraum für wirtschaftliches Handeln.
- Das Personal muss vom privaten Investor/Betreiber übernommen werden (Personalübergang nach 613a BGB), dadurch nach Übergangsfristen keine Bindung an kommunales Tarifrecht und deutlich günstigere Personalkosten und höhere Flexibilität.
- Der jährliche Betriebskostenzuschuss ist über einen langen Zeitraum exakt definiert, es besteht Planungssicherheit für die Gemeinde.
- Die Finanzierung der Investitionen erfolgt in der Regel indirekt über den Betriebskostenzuschuss, die Abschreibungen müssen daher nicht von der Gemeinde erwirtschaftet werden.

Nachteile:

- Die Gemeinde hat ein geringeres Durchgriffsrecht bei betrieblichen Entscheidungen (z.B. Gestaltung der Eintrittstarife und Öffnungszeiten, Belegung durch Schulen und Vereine, Personaleinsatz etc.) und kaum Einfluss die Unternehmenspolitik des Betreibers.

- Die Gemeinde profitiert nicht von erzielten Gewinnen, bindet sich gleichzeitig sehr langfristig an den privaten Betreiber, ohne eine Garantie zu haben, dass dieser den Betrieb über die gesamte Vertragslaufzeit ordnungsgemäß aufrechterhält.

Eine Sondervariante der Eigentumsübertragung im Rahmen von PPP, ist die Gründung einer gemeinsamen **Projektgesellschaft**, bei der die Gemeinde und der Private Anteile halten.

Angesichts der komplexen Fragestellungen, die bereits mit den genannten konventionellen Betreibermodellen verbunden sind, verwundert es nicht, dass eine so komplizierte Konstruktion wie die Private-Public-Partnership bei Planung, Errichtung und Betrieb eines Bades mit Forfaitierung zumindest in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit die meisten Probleme bereitet. Welche durch Pressemeldungen über gescheiterte Projekte noch verstärkt werden, ohne dass eine detaillierte Prüfung und Erläuterung der Hintergründe erfolgt.

Dies ist bedauerlich, denn eigentlich weist dieses Modell einen durchaus gangbaren Weg auf, um den Kommunen eine finanzielle Planungssicherheit zu ermöglichen. Unabdingbar hierfür ist jedoch eine offene Diskussion über Möglichkeiten, Grenzen und Fallstricke des Konzepts. Gescheiterten Modellen in jüngster Vergangenheit liegt oft ein unehrlicher Umgang miteinander zugrunde: Zu hohe Erwartungen, die seitens der Gemeinden gehegt und von privaten Partnern geschürt wurden. Unrealistische Ansätze in den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und politische Vorgaben der Gemeinden, die diesen von den privaten Betreibern zugestanden wurden, um den Auftrag zu bekommen (wohl wissend, dass diese nicht zu halten sein werden) sind nur zwei Aspekte, in denen der Misserfolg von Anfang an begründet sein kann.

Die hohe Komplexität der Vertragswerke mit bis zu 15 Einzelverträgen, die die gegenseitigen Rechte und Pflichten regeln, überfordert meist diejenigen, welche über das Projekt entscheiden müssen. Bei den Beratern liegt hier eine hohe Verantwortung. Es genügt oft nicht, durch entsprechende (vermeintliche) Absicherungen ein ausreichendes Betreiberinteresse sicherzustellen, wenn Planung, Bau und Betreibung aus einer Hand (bzw. mehreren Händen einer Anbietergemeinschaft) erfolgen und vor Eröffnung des Bades bereits entsprechende Gewinne realisiert werden konnten.

Die Gemeinden müssen sich darüber im Klaren sein, dass im Falle einer Insolvenz der Betreibergesellschaft der Heimfall ausgelöst wird und sie (neben der in der Forfaitierung eingegangenen Verpflichtung den Banken gegenüber) nun gegebenenfalls ein Bad weiter am Leben halten müssen, an dem bereits ein professioneller Betreiber gescheitert ist. Dennoch: Bei einem fairen, offenen Umgang der Vertragspartner und bei einer ausreichenden Aufklärung über verbleibende Risiken kann dieses Modell eine äußerst interessante und empfehlenswerte Option für eine langfristige Sicherung und Verbesserung des kommunalen Bäderangebots darstellen.

7.8. Fazit und Empfehlung zum Betreibermodell

Eine finale Empfehlung für ein Betreibermodell ist abhängig von der Entscheidung, wie eine zukunftsfähige Gestaltung des Bäderbetriebs in Laboe beziehungsweise den Ämtern Probstei und Schrevenborn aussehen wird. Daher kann an dieser Stelle nur eine grundsätzliche Empfehlung gegeben werden:

- Entscheidet sich die Gemeinde Laboe dafür, ein reines Sporthallenbad neu zu errichten und den Bäderbetrieb ausschließlich auf die kommunale Daseinsvorsorge mit einer einfachen Grundversorgung für die Bevölkerung zu reduzieren, dann empfiehlt es sich, eine kommunale Betreiberschaft idealerweise im Rahmen eines Zweckverbandes anzustreben.
- Entscheidet sich die Gemeinde Laboe dafür, den Neubau eines Hallenbades mit zusätzlichem Profitcenter (z.B. Saunalandschaft) anzustreben, bei dem das die kommunale Daseinsvorsorge ergänzende Angebot einen wesentlich höheren Kostendeckungsbeitrag leisten kann, als die Badelandschaft selbst, dann kann es generell Sinn machen, neben der ebenfalls bestehenden Option eines Zweckverbandes, über eine Realisierung des Vorhabens im Rahmen eines PPP-Modells nachzudenken.
- In der Öffentlichkeit diskutierte Lösungen, bei denen etwa ein Förderverein oder eine zu gründende Genossenschaft den Betrieb eines solchen Bades übernehmen, sind aus unserer Sicht in Betrachtung der zu erwartenden Belastungen kein dauerhaft als realistisch zu betrachtendes Szenario. Die Erfahrungen aus vergleichbaren Modellen in der Bundesrepublik Deutschland zeigen, dass bei größerem Nachinvestitionsbedarf und/oder steigenden Betriebskosten die Bäder sehr schnell wieder an die Kommunen zurückgegeben werden.

Daher ist aus unserer Sicht **nur eine Variante hinsichtlich der Errichtung und des Betriebs eines Hallenbades im Amt Probstei umsetzbar und auch zu empfehlen**: Die Errichtung eines bedarfsgerechten Neubaus, bei dem Investition und Betrieb in einem **gemeinsamen Kraftakt aller Gemeinden** des Amtes erfolgen (unter Berücksichtigung sämtlicher Fördermöglichkeiten). Hierzu wäre ein **Zweckverband** zu gründen.

Nur auf diesem Weg kann sowohl eine **Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge** erfolgen (die jedoch, was das Thema Schwimmen angeht, eine freiwillige Leistung der Gemeinden darstellt) als auch ggf. ein **Impuls für die Entwicklung eines qualitätsorientierten Bade- und Gesundheitstourismus** gegeben werden, mit dem die touristischen Leistungsträger auf dem Gebiet des Amtes Probstei gestützt werden können. In diesem Falle ist der bisherige Standort der Meerwasserschwimmhalle trotz einiger Schwierigkeiten (Flächenentwicklung, Parkplatzsituation etc.) die erste Wahl. Die finanzierenden Gemeinden müssen sich aber

darüber im Klaren sein, **dass der Investitionsbedarf sich im Vergleich zur vorliegenden Prognose erhöhen wird**, wenn die tatsächlichen Besucherpotentiale aus dem Primär- und vor allem auch aus dem Sekundärmarkt ausgeschöpft werden sollen.