



**Förderverein  
"Rettet unsere Lemmerzbäder e.V."  
Königswinter**

Inge Heuser Losch  
Marienstraße 21  
53639 Königswinter

06. Dezember 2012

## **1. Vorbemerkung**

Die Stadt Königswinter hat für das Vergabeverfahren Bäder eine „Vorstellung der Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“<sup>1</sup> dem Haupt-, Personal- und Finanzausschuss zugeleitet. In der Sitzungsvorlage werden einige Annahmen aufgeführt, die in die Wirtschaftlichkeitsberechnung eingehen sollen.

## **2. Annahmen der Stadt zur Wirtschaftlichkeit der geplanten Vorhaben**

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist „die maßgebliche Entscheidungsgrundlage, ob ein geplantes Vorhaben konventionell oder anhand eines ÖPP-Modells realisiert werden soll.“ Nur für das in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellte wirtschaftlichere Vorhaben darf später ein entsprechender Vertrag unterzeichnet werden, wie in der Sitzungsunterlage hervorgehoben wird.

Das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird jedoch entscheidend von den Annahmen und von dem methodischen Ansatz bestimmt.

### **a) Projektbeginn 01.01.2013**

Das Bäder-Projekt läuft mindestens seit es im Herbst diesen Jahres offiziell von der Stadt ausgeschrieben wurde. Aber unabhängig davon, wann das Bäder-Projekt tatsächlich beginnt oder begonnen hat, ist es grundsätzlich erforderlich, einen Projektbeginn festzulegen. Der Beginn des Vorhabens ist dann für das Ergebnis wichtig, wenn bei den zugrunde gelegten Annahmen kurz-, mittel- oder langfristige Veränderungen berücksichtigt werden, z. B. bei den Zinsen, die sich innerhalb von sehr kurzen Zeiträumen mehr oder weniger stark verändern können. Das Veränderungspotential bei jeder Annahme muss daher in seiner

<sup>1</sup> Sitzungsvorlage 414/2012 für den Haupt-, Personal- und Finanzausschuss vom 20.11.2012 zu TOP: 3.1

zeitlichen Ausprägung überprüft, berücksichtigt und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellt werden. Insofern ist der Projektbeginn von Bedeutung.

**b) Inflationsrate: 2%**

Die Inflationsrate von 2% entspricht annähernd der 2012 festgestellten Zahl für das Bundesgebiet. Diese Inflationsrate kann von der bundesweit festgestellten Inflationsrate regional erheblich abweichen. Da es sich in Königswinter um ein regionales Vorhaben handelt, sollte zumindest die Inflationsrate von NRW zugrunde gelegt werden.

Die gegenwärtige Inflationsrate für den projektierten Vorhabenszeitraum von 30 Jahren zugrunde zu legen, ist angesichts der sich bereits jetzt ankündigenden wirtschaftlichen Entwicklungen zu niedrig und führt zu falschen Ergebnissen. Erforderlich sind regional differenzierte Inflationsraten, die unterschiedliche Inflationsraten im Vorhabenszeitraum aufweisen. Die Wirkungen dieser unterschiedlichen Inflationsraten auf die Wirtschaftlichkeitsvorteile sollten dabei grundsätzlich mit Sensitivitäts- und Szenarioanalysen überprüft und dargestellt werden.

**b) Diskontierungszinssatz: 3,5% und Zwischenfinanzierung: 3% bei ÖPP-Projekten + 0,51% bei konventioneller Realisierung**

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erbrachte in der Stadt Pulheim<sup>2</sup>, die z. Zt. ihre mit Königswinter vergleichbare Bäderlandschaft neu ordnet, dass bei den Sensitivitätsanalysen die „Einflussgrößen Zwischenfinanzierung und Diskontierungsfaktor nur einen geringen Einfluss auf den Wirtschaftlichkeitsvorteil haben.“ Deshalb und wegen des komplizierten Ermittlungsverfahren dieser Annahmen sollten sie nicht weiter hinterfragt werden und von diesen Annahmen ausgegangen werden.

**c) Besucherzahlen und Erlöse**

Dagegen erbrachte die gleiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Stadt Pulheim, dass die Wirtschaftlichkeit „sehr sensibel auf die beiden Kenngrößen Besucherzahlen (PSC-Variante (Eigenbau-Variante)) und Investitions- und Betriebskostenzuschuss (ÖPP-Variante) reagiert.“ Dabei verbessert oder verschlechtert die Höhe der Besucherzahlen die Wirtschaftlichkeit der Pulheimer Bäder entscheidend. „Ausgehend von 134 000 zahlenden Besuchern beim kommunal erstellten Schwimmbad, bewirkt schon eine **Steigerung der Besucherzahlen** auf über 140 000 Besucher, dass der Vorteil des ÖPP-Projektes auf 0,0% (ohne Betrachtung der Risikokosten) reduziert wird. Sollte jedoch die Attraktivität des kommunal errichteten Bades gering sein und eine **Verringerung der Besucher** auf nur 110 000 zahlende Besucher bewirken, würde die ÖPP-Variante bei gleichbleibendem Zuschuss von 1,2 Mill. Euro einen deutlichen Wirtschaftlichkeitsvorteil von über 12% erhalten.“

Nach diesem Befund in der Stadt Pulheim bestimmt entscheidend die Höhe der zahlenden Besucher die Wirtschaftlichkeit der jeweils gewählten Beschaffungsvariante. Die Höhe der Besucherzahlen ist stark

---

<sup>2</sup> Hrsg. Stadt Pulheim, 2012: Entscheidungsgrundlage für eine ÖPP-Ausschreibung der Bäderlandschaft Pulheim, S. 8-12

davon abhängig, ob es sich um Freibadbesucher, die nur in wenigen Monaten das Freibad besuchen können, oder um Hallenbadbesucher, die ganzjährig im Hallenbad schwimmen können, handelt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen deshalb für beide Bäder getrennt erfolgen.

Eine Entscheidung für die Bäder kann zudem nicht unabhängig vom Standort erfolgen, wie die Ölberger Verlautbarungen<sup>3</sup> es nahe legen. Im Gegenteil, die Standortentscheidung ist zentraler Bestandteil der Wirtschaftlichkeit der Bäder. Hohe Besucherzahlen hängen wesentlich von der guten Erreichbarkeit eines Standortes ab. Wegen der guten räumlichen Erschließung und Erreichbarkeit versprechen die Tallagen weitaus höhere Besucherzahlen als Berglagen, wo in der Vergangenheit bereits ein Hallenbad wegen zu geringer Besucherzahlen geschlossen wurde.

**d) Umsatz:** bei ÖPP-Variante 2% höher als bei konventioneller Beschaffung

Die in der Sitzungsvorlage unterstellten höheren Umsätze bei der ÖPP-Variante sind weder in ihrem Bezug (pro Jahr oder für den gesamten 30-jährigen Zeitraum?) noch in ihrer Höhe belegt oder plausibel abgeleitet. Sie begünstigen ungerechtfertigt die ÖPP-Variante.

Nimmt man die gemittelten Besucherzahlen und die Umsätze der Jahre 2006 bis 2010 als Ausgangswerte und berücksichtigt man dann die vorgesehenen Zuwachsraten von 10% bei Besuchern und bei 20% beim Umsatz, so ergibt sich am Ende des gesamten Prognosezeitraums (also nach 30 Jahren) im Jahr 2043 eine Besucherzahl von 146 481 und ein Umsatzvolumen von 621 566 Euro. Die Besucherzahl wird bereits heute (2011) im Hallenbad mit rd. 150 000 Personen überschritten.

Zwischen 2006 und 2010 nimmt im Hallenbad die Besucherzahl jährlich um rd. 4% und die Umsätze um rd. 3,5% zu. Warum der Umsatz einer ÖPP-Variante um 2% höher sein soll - also bei einer 5,5%igen Umsatzsteigerung pro Jahr - liegen soll, ist nicht nachvollziehbar.

**e) Betriebskosten:** bei ÖPP-Variante 4% niedriger als bei konventioneller Beschaffung

Warum die Betriebskosten 4% bei einer ÖPP-Variante niedriger als bei einer konventionellen Beschaffung ausfallen sollen, ist ebenfalls weder belegbar noch plausibel abgeleitet. Auch eine bessere technische Ausstattung der ÖPP-Variante kann nicht angenommen werden. Solche gegriffenen Zahlen diskreditieren sie die errechneten Wirtschaftlichkeitsvorteile einer ÖPP-Variante, weil sie einseitig die ÖPP-Variante bevorzugen.

**f) Baukostenprognose:** bei ÖPP-Variante für eine Sanierung 5% und für einen Neubau 10% günstiger

Warum die Baukostenprognose bei einer ÖPP-Variante für Sanierung nur um 5%, bei einem Neubau aber 10% günstiger ausfallen soll, ist deshalb nicht nachvollziehbar, weil die Sanierungsbaukosten nachweislich<sup>4</sup> nur rd. die Hälfte der Neubaukosten betragen. Nicht berücksichtigt sind in diese Neubaukosten die üblichen Kostensteigerungen bei den vorher veranschlagten Neubaukosten um durchschnittlich 20%.

<sup>3</sup> Vgl. GA-Artikel vom 17/18.11.2012

<sup>4</sup> Erhebung des Rats Herrn Hupke, vgl. dazu Thesenpapier des Fördervereins vom 04.03.2012

An Beispielen weisen die Rechnungshöfe<sup>5</sup> des Bundes und der Länder nach, dass ÖPP-Projekte nicht von vornherein als die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante angesehen werden dürfen. Erforderlich ist, die konventionelle Beschaffungsvariante zu Marktpreisen zu erstellen. „Schätzungen sind hypothetisch, Marktpreise real“. Insbesondere trifft das wegen der hohen Kosten für die Risikovorsorge und wegen der langen Vertragslaufzeiten für ÖPP-Projekte der 2. Generation zu, die neben Planung, Finanzierung und Bauen auch den Betrieb umfassen und die in Königswinter aktuell ausgeschrieben sind. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich nur anhand von geschätzten Kostenkennwerten für die konventionelle Beschaffungsvariante durch pauschale Zu- und Abschläge herzustellen, ist nicht belastbar. Die Rechnungshöfe fordern daher u. a., dass die Vergleichbarkeit zwischen alternativen Beschaffungsvarianten gewährleistet sein muss, wobei die Rahmenbedingungen für alle Beschaffungsvarianten gleich sein müssen und ein Zuschlag auf das wirtschaftlichste und sparsamste Gebot nur auf der Basis von Marktpreisen für alle Beschaffungsvarianten erfolgen kann.

**g) Transaktionskosten:** 350 000 Euro zusätzliche Kosten für eine ÖPP-Realisierung

Transaktionskosten umfassen mögliche Leistungen wie die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Begleitung des Ausschreibungsverfahrens, die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Betreuung in der Bau- und Betriebsphase. Welche und wie viel der möglichen Leistungen mit den Transaktionskosten gedeckt werden sollen, wird nicht klar.

Dabei bestimmt die fachliche Eignung der Berater entscheidend die Qualität der Aussagen in den einzelnen Projektphasen. Um eine hohe Qualität und Wirtschaftlichkeit der Berater-Leistungen zu erhalten, sind diese Leistungen - nach Meinung der Rechnungshöfe - dem Wettbewerb zu unterstellen.

Die Stadt Königswinter verschließt sich diesem Weg. So soll z.B. die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zukünftig von der „Task Force Deutschland AG“ erfolgen, weil das Zutrauen in die jetzigen Berater „über die Jahre bei den Fraktionen gelitten“ (Ölberg-Verlautbarungen<sup>6</sup>) hat. Die Stadt ist - auf Vorschlag der Verwaltung - in diesem Jahr Mitglied dieser o. g. Beratungsagentur geworden. Das Hauptziel dieser Organisation ist es, den Markt für Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland zu öffnen. Diese Organisation gibt sich zwar nach außen als unabhängig, von ihrer Struktur, der Personalbesetzung und Konzipierung ist sie maßgeschneidert auf diese Zielsetzung ausgerichtet. Sie verfügt bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung über ein Standardtool, mit dem man jedes ÖPP-Projekt „wirtschaftlich rechnen“<sup>7</sup> kann. Schon von der Zielsetzung her ist dieses Institut interessengeleitet, worauf auch die Annahmen in der Sitzungsvorlage, an denen es mitgewirkt hat, hindeuten.

---

<sup>5</sup> Hrsg. Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2011: Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, s. Tabelle 1, S.2 + Tabelle 2, S.16 + 17

<sup>6</sup> Vgl. GA-Artikel vom 17/18.11.2012

<sup>7</sup> Holger Mühlenkamp, 2012 in impulse - Das Magazin für Unternehmer - Geheimsache PPP- Print Ausgabe 02/12

7

<sup>8</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012 hat in seiner PPP-Projekt Datenbank das „Lemmerz Bad in Königswinter“ bereit als ÖPP-Projekt ausgewiesen.

Jede Kommune ist aufgrund des Selbstverwaltungsrechtes für die Wirtschaftlichkeit der von ihr beschlossenen Projekte selbst verantwortlich. Dennoch muss die Vorteilhaftigkeit in jedem Einzelfall objektiv und transparent nachgewiesen werden, damit sie nicht gegen das haushaltsrechtliche Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Gelder verstößt.

#### **h) Verteilung und Bewertung von Risiken**

Die Verteilung und Bewertung der Risiken eines Projektes und ihre Einbeziehung in den Kostenvergleich ist ein wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Rechnungshöfe weisen in ihrem Erfahrungsbericht darauf hin, dass beim Wirtschaftlichkeitsvergleich der unterschiedlichen Beschaffungsvarianten vorrangig die Eigenbauvariante mit hohen Risikokosten belegt wird. Diese monetäre Bewertung der Risiken wird dann zur wichtigen Stellschraube im Wirtschaftlichkeitsvergleich von konventioneller Beschaffungsvariante und der ÖPP- Beschaffungsvariante.

Da jedes Projekt-Vorhaben sehr spezielle, unterschiedlich ausgeprägte Risiken aufweist, sollten sie nicht nur im Einzelnen in ihrer Verteilung benannt, sondern auch ihre Bewertung offen gelegt werden. Dazu werden in der Vorlage keine Aussagen gemacht.

#### **i) Problem: lange Laufzeiten**

Kritisch sehen alle Rechnungshöfe auch die Bewirtschaftung und den Betrieb bei Laufzeiten bis zu 30 Jahren, weil diese Dienstleistungen langfristig dem Wettbewerb entzogen werden. Bei kürzeren Laufzeiten profitiert die öffentliche Hand schneller von aktuellen Marktpreisen und Innovationen rund um die Bewirtschaftung und den Betrieb, wenn diese Leistungen periodisch dem Wettbewerb unterstellt werden. Hinzu kommen die Prognoseunsicherheiten bei einem so weiten Horizont, der in der Regel durch hohe Risikozuschläge von Investoren erkaufte wird.

Auch veraltet die Bäder-Technik innerhalb von 15 -20 Jahre, was angesichts des schnellen technischen Wandels in der Bädertechnik dazu führen wird, dass die Stadt nach 30 Jahren veraltete Bäder übernehmen wird. Weiterhin warnt z. B. der baden-württembergische Rechnungshof vor einer steigenden Vorbelastung künftiger Haushalte durch die ÖPP-Projekte mit langen Vertragslaufzeiten (graue Verschuldung).

### **3. Schlussbemerkung**

Bereits in der Vorlage zum Haupt-, Personal- und Finanzausschuss in Königswinter am 10.09.2012 kommt die Vorlage zu dem Ergebnis, „das eine Realisierung des Projektes (Hallenneubau und Freibadsanierung) im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) am kostengünstigsten wäre.“ Noch bevor tatsächlich Wirtschaftlichkeitsvorteile anhand von belastbaren Marktpreisen bei den ausgeschriebenen ÖPP-Projekten festgestellt wurden, steht das Ergebnis<sup>8</sup> bereits jetzt fest. Diese Einschätzung widerspricht der von Gesetz gebotenen wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel, weil eine Prüfung weder objektiv noch transparent erfolgt ist. Erforderlich ist jedoch, sowohl die Annahmen als auch die Risiken

kritisch zu hinterfragen. Zusätzlich sollten die Wirtschaftlichkeitsvorteile grundsätzlich mit Sensitivitäts- und Szenarioanalysen überprüft werden.

**Daher ist die Annahme des Beschlussvorschlages aus der Sitzungsvorlage 414/2012, der die Zustimmung der Annahmen zum Ziel hat, pflichtwidrig – zumal mit dieser Zustimmung zugleich den veranschlagten Transaktionskosten in Höhe von 350 000 Euro zugestimmt wird.**

**Inge Heuser-Losch**

**( für den Förderverein „Rettet unsere Lemmerzbäder e. V.“)**

