
Untersuchung der Wirkung von Betreibermodellen auf die Betriebsführung und Personalwirtschaft von Bädern sowie auf die Befriedigung der Sportnachfrage

Bernhard Wyns (Projektleiter), Christian Anders, Britta Heerhaus, Oliver König, Natalia Lipinski, Susanna von Oertzen, Gabriele Schacht & Bärbel Triller

SozioPlan - Gesellschaft für Sozialforschung, Planung und Beratung mbH

Problem

Die zunehmend prekäre Haushaltsslage der öffentlichen Hand hat in den letzten Jahren zur Einführung unterschiedlicher Modelle für den Bau und Betrieb von Sportstätten geführt, um die dauerhafte Einsparung öffentlicher Mittel und/oder die Erhöhung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit zu bewirken. Modelle des Public-Private-Partnership gelten heute im Badewesen als richtungsweisend.

Bei der Frage nach einem optimalen Betreibermodell gilt unter den Experten des Badewesens gemeinhin die Faustregel, dass es für den wirtschaftlichen Erfolg eines Bades nicht so sehr auf seine Rechtsform ankomme, da die Betriebs- und Investitionskosten sich im operativen Geschäft nicht wesentlich voneinander unterscheiden (können). Welcher empirische Gehalt sich hinter dieser kollektiv behaupteten These verbirgt, wurde anhand einer explorativen Studie untersucht, in der Badbetreiber bundesweit befragt wurden (vgl. Wyns & König, 2008).

Methode

Für die Studie wurde ein zweistufiges Forschungsdesign gewählt:

- In einer Voruntersuchung wurden die Sport-Verwaltungen aller 329 Kreise und 110 kreisfreien Städte gebeten, Bäderstandorte in ihrer Region mit möglichst 'interessanten' Badbetreibern zu benennen (Rücklauf 38 Prozent).
- In der darauf folgenden Hauptuntersuchung wurden aufgrund der Vorinformation 600 Badbetreiber ausgewählt und gebeten, anhand eines Fragebogens Auskunft über die Wirkung ihres Betreibermodells auf das Betriebsergebnis, die Personalwirtschaft und Sportnachfrage zu geben (Rücklauf 25 Prozent).

Die in der Auswertungsstichprobe befindlichen 127 Bäder repräsentieren die bundesdeutsche Bäderlandschaft weitgehend im Vergleich zur Sportstättenstatistik der Länder aus dem Jahr 2002.

Darüber hinaus wurden 25 Bäderstandorte als idealtypische Formen der erhobenen Betreibermodelle ausgewählt und umfangreich dokumentiert (vgl. Wyns et al., 2008).

Zudem wurden Modellrechnungen zur Finanzierung und dem Betrieb von Bädern durchgeführt, um die Einnahmen und Ausgaben beispielhaft zu kalkulieren, die im Verlauf des Lebenszyklus eines Bades (15 Jahre) eine bedeutsame Rolle spielen (vgl. Anders & Wyns, 2008).

Ergebnisse

Auswirkungen auf die Betriebsführung

Die unternehmerischen Ziele der Badbetreiber lassen sich weitgehend unabhängig vom Betreibermodell als folgendes Set von Anforderungen formulieren, das allerdings unterschiedliche Chancen auf Realisierung besitzt:

- Umsatzsteigerung durch Attraktivität (Erfolg: 50 Prozent) und neue Besucher (Erfolg: 20 Prozent)
- Einsparung von Energie (Erfolg: 50 Prozent) und anderen Kosten (Erfolg: 15 - 30 Prozent)
- Sicherung des Bestandes durch Kundenbindung (Erfolg: 66 Prozent) und Sanierung (Erfolg: 40 Prozent)
- Neupositionierung des Bades am Markt (Erfolg: 20 - 50 Prozent).

Viele dieser Maßnahmen tragen nicht zur Erhöhung des Kostendeckungsgrades bei, der mit steigendem Sanierungsbedarf sinkt. Aufwendungen für die Erhaltung des Bades schlagen sich kaum in der Erhöhung der Einnahmen nieder. Bei der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben sind die meisten Bäder von einer sog. Vollkostenrechnung noch weit entfernt. Auf der Einnahme-Seite fehlen häufig die Nutzungsentgelte für Schulen und Vereine, die Kursgebühren und die Zuschüsse für die Investitionskosten und den laufenden Betrieb. Auf der Ausgabenseite finden die Investitions- und Kapitalkosten wenig Berücksichtigung sowie die Bildung von Rücklagen. Unter der Voraussetzung, dass der zweite Grad der Kostendeckung nur selten vollständig berechnet wurde, ist es zumindest einem Achtel der Bäder möglich, einen Grad von 100 Prozent und mehr für die Deckung der Betriebskosten erwirtschaften.

Anforderungen an das Public-Private-Partnership-Modell

Knapp jeder fünfte Badbetreiber hat sich mit Modellen des Public-Private-Partnership bereits auseinandergesetzt. Für ein weiteres Drittel kommt diese Form der Partnerschaft nicht in Frage. Die realisierten PPP-Modelle beziehen sich zu gleichen Teilen auf die traditionellen Modelle der sog. ersten Generation, die im Rahmen der subsidiären Sportpolitik historisch gewachsen sind und nur die Betriebsführung an den meist gemeinnützigen Partner übergeben haben, während der Bau und die Erhaltung des Bades bei der Kommune verblieb. Die realisierten Modelle der zweiten Generation schließen die Finanzierung und den Bau des Bades mit in die Partnerschaft ein, so dass der Bau und Betrieb als Phasen im Lebenszyklus eines Bades in der Kooperation Berücksichtigung finden. Weniger selten finden die dauerhaften Zuschussbedarfe für die Investitionen und für den laufenden Betrieb Berücksichtigung in der Terminologie der kommunizierten Modelle.

In der Bilanz der Vor- und Nachteile betonen die Badbetreiber, dass ihr PPP-Modell auf der einen Seite marktwirtschaftlich organisiert sei, dafür aber die Versorgung der Bevölkerung nicht im Auge haben kann. Die Aufnahme von Investitionen werde durch PPP erleichtert, die kommunalen Zuschüsse belasten dennoch den Haushalt. Neue Einsparpotenziale werden zwar eröffnet, die Gewinne fließen an den Privaten ab. So wird zwar eine gerechte Risikoverteilung angestrebt, das Risiko der Insolvenz bzw. Defizitübernahme verbleibt letztlich bei der Kommune.

Auswirkungen auf die Personalwirtschaft

Fast einstimmig haben die Badbetreiber das Ziel, das erreichte Qualifikationsniveau der Belegschaft zu halten und die Fort- und Weiterbildung zu organisieren. Beide Unternehmensziele sichern die gewünschte Flexibilisierung in der Personalwirtschaft, da qualifiziertes Fachpersonal notwendig ist, um Hilfskräfte jeglicher Art einzubinden und den Personalbestand zu sichern. Die Optimierung des Personaleinsatzes und die Senkung der Personalkosten sind weitere Ziele, die sowohl in der Vergangenheit wichtig waren sowie auch als Unternehmensziele die Zukunft bestimmen.

In kleinen Bädern und Bädern mittlerer Größe sind die Rationalisierungsreserven im Personalbereich fast aufgebraucht, weil zwischen dem minimalen und dem durchschnittlichen Personaleinsatz wenig Gestaltungsspielraum besteht.

Die Auswirkungen des Betreibermodells auf die Personalwirtschaft zeigt sich vor allem im Kriterium, ob Badbetreiber die Personalhoheit besitzen. Die Freiheit des unternehmerischen Handelns ist gekoppelt an ein Managementsystem, das die Motivation, Leistung und Kompetenzen seiner Mitarbeiter aktiv fördert.

Auswirkungen auf die Befriedigung der Sportnachfrage

87 Prozent der Badbetreiber konstatieren für ihre Region ein Überangebot an Bädern, 6 Prozent sehen eine Unterversorgung. In der Konsequenz müssten diese Versorgungsdisparitäten zu einer Aufgabe von Standorten und zu einem Rückbau der Bäderkapazitäten führen. Zudem liegen weitere Kapazitäten in der geringen Auslastung der Bäder: Möglichkeiten der Steuerung der Auslastung zwischen einem minimalen und maximalen Gästeaufkommen werden nur wenig genutzt.

In dem durch kommunale Zuschüsse geschützten Markt sehen sich die Badbetreiber durchaus als Mitbewerber um die Gunst des Badbesuchers und zielen auf die höchst mögliche Attraktivität und breite Angebotspalette. Das Bädersystem einer Region wird aber nicht als Ganzes mit gestuften, auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Badbesucher zugeschnittenen Bäderprofile gesehen, das eine regionale Bäderpolitik notwendig macht, die für eine möglichst optimale Verteilung kommunaler Zuschüsse auf die verschiedenen Standorte sorgt.

Jedes zweite Bad bietet dem Schulsport Nutzungszeiten und jedes dritte Bad dem Vereinssport. Die öffentliche Sportnachfrage steht zur Nutzung durch den Schul- und Vereinssport in Konkurrenz, weil die Badbetreiber in den Zeiten der Nutzung durch die Zielgruppen weniger Umsätze erzielen können als beim öffentlichen Badbetrieb. Auch letzterer erweist sich nicht als kostendeckend, weil sowohl die Eintrittspreise als auch das Nutzungsentgelt von der Politik festgelegt werden.

Die demographische Entwicklung im Einzugsbereich eines Bades wird von den Badbetreibern in der Konsequenz für die Veränderung des Bäderprofils und dem Wandel der Zielgruppen lediglich von den Marktführern berücksichtigt. So kann innerhalb des Lebenszyklus eines Bades das Nachfrage-Profil von einem Familienbad zu einem Seniorenbad wechseln. Viele Badbetreiber verstehen sich nach wie vor als Multifunktionsbad mit Angeboten für alle relevanten Nutzergruppen. Eine Profilierung der Bäder in einer Region nach Zielgruppen wird selten gesehen.

Diskussion

Etwa neun von zehn Bädern benötigen aktuell Zuschüsse durch die öffentliche Hand. Das Preisniveau für einen Badbesuch erweist sich nur selten als kostendeckend, weil die Preise überwiegend „politisch“ determiniert sind. Kostendeckende Preise würden nach überwiegender Meinung der Badbetreiber zu einem Rückgang der Besucherzahlen führen. Von einer Senkung der Eintrittspreise raten die Badbetreiber ab, weil dies negative Auswirkungen auf den Badbetrieb hätte. Damit besitzen die meisten Badbetreiber kein Instrument zur Steuerung ihrer Einnahmen und akzeptieren den Zuschussbedarf als Dauerlösung. Die öffentlichen und zum Teil auch die privaten Badbetreiber sind unter den heutigen wirtschaftlichen Bedingungen offensichtlich nicht in der Lage, ein Bad dauerhaft ohne Zuschüsse durch die öffentliche Hand zu betreiben. In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit lassen sich derzeit vier idealtypische Bäderkonzepte identifizieren:

1. Die Neubauten bzw. Modernisierungen von Bädern mit höchster Attraktivität (Marktführerschaft in einer Region) sind wahrscheinlich in der Lage, große Teile der Investitionskosten und vollständig ihre Betriebskosten zu erwirtschaften. Sie können langfristig eine „schwarze Null“ erzielen.
2. Bäder mittlerer Attraktivität können je nach Konkurrenzlage sowohl ihre Betriebskosten als auch die zukünftigen Sanierungskosten vollständig erwirtschaften, soweit sie von der Kapitallast des Bäderbaus befreit sind.
3. Für das Standard-Bad bleibt es eine Herausforderungen auch nur annäherungsweise die Betriebskosten zu erwirtschaften. Zuschüsse sind üblich und werden über die Deckung des Fehlbetrags beglichen. Rücklagen für die Sanierung und Modernisierung des Bades können nicht gebildet werden.
4. Letztlich bleiben die Bäder der Grundversorgung, die sich im wesentlichen nur als Gruppen-, Vereins- oder Bürgerbäder bei maximaler Kosteneinsparung auf allen Seiten erhalten lassen. Die Zuschussbedarfe können meist durch Nutzungsübertragung an Schulen und Vereine, Eigenarbeit der (Vereins-)Mitglieder, Sponsoring und Spenden ganz oder teilweise kompensiert werden. Die öffentliche Hand wird zumindest für die Erhaltungssanierung des Bades dauerhaft in der Pflicht bleiben (müssen).

Eine Bäderpolitik, die aufgrund einer regionalen Bedarfsplanung eine Standortanalyse durchführt und die Entwicklungspotenziale auch außerhalb der eigenen Gemeindegrenzen berücksichtigt, wird nicht unnötige Konkurrenzen aufbauen und das Standortssystem entsprechend der Nachfrageentwicklung steuern. In welchem Ausmaß die Versorgungslage in einer Region gedeckt sein wird, bleibt dann eine

Entscheidung des politischen Systems, in welcher Höhe der Zuschussbedarf der Bäder verantwortet werden kann, weil die betriebswirtschaftlichen und personalwirtschaftlichen Folgekosten berechnet und die Auswirkungen auf die Befriedigung der Sportnachfrage transparent gemacht werden können. Klare ökonomische Bedingungen unterstützen eine subsidiäre Bäderpolitik, fördern kreative Konzepte und erleichtern Verhandlungen über notwendige Zuschussbedarfe.

Literatur

- Anders, C. & Wyns, B. (2008). *Die steuerliche Behandlung von Rechtsformen im Badewesen. Bericht aus dem BISP-Projekt: Untersuchung der Wirkung von Betreibermodellen auf die Betriebsführung und Personalwirtschaft sowie auf die Befriedigung der Sportnachfrage*. Hannover: SozioPlan GmbH.
- Wyns, B., Heerhaus, B., von Oertzen, S., Schacht, G. & Triller, B. (2008). *Dokumentation ausgewählter Betreibermodelle von Bädern. Bericht aus dem BISP-Projekt: Untersuchung der Wirkung von Betreibermodellen auf die Betriebsführung und Personalwirtschaft sowie auf die Befriedigung der Sportnachfrage*. Hannover: SozioPlan GmbH.
- Wyns, B. & König, O. (2008). *Bundesweite Befragung von Badbetreibern über Betreibermodelle von Bädern. Bericht aus dem BISP-Projekt: Untersuchung der Wirkung von Betreibermodellen auf die Betriebsführung und Personalwirtschaft sowie auf die Befriedigung der Sportnachfrage*. Hannover: SozioPlan GmbH.

