

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Herrn
Frank Ullrich, MdB
Vorsitzender des Sportausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

sportausschuss@bundestag.de

18.01.2023

Bearbeitet von
Dr. Alex Mommert

Telefon 0221 3771-340
Telefax 0221 3771-309

E-Mail:
alex.mommert@staedtetag.de

Aktenzeichen
52.02.70 D

Deutscher Bundestag
Sportausschuss

Ausschussdrucksache
20(5)143

Öffentliche Anhörung des Sportausschusses am 25. Januar 2023 zum Thema „Schwimmen und Schwimmbäder in Deutschland: Status quo, Herausforderungen und Perspektiven“

Sehr geehrter Herr Ullrich,

vielen Dank für die Einladung zur o. g. Anhörung. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nimmt dazu wie folgt Stellung:

I. Status Quo

Der Betrieb und der Unterhalt von Bädern gehören landesrechtlich zu den sogenannten freiwilligen Leistungen der Städte, Landkreise und Gemeinden (Kommunen). Allerdings besteht nach den Schulgesetzen der Länder die grundsätzliche Verpflichtung der Kommunen, Sportstätten und Bäder für den Sportunterricht zur Verfügung zu stellen. Schwimmen lernen zählt in den Curricula zum Kernbestand des motorischen Lernens. Darüber hinaus erfüllen Bäder gesundheitspräventive und vielfältige soziale Funktionen. Schwimmen erfreut sich zudem einer großen Beliebtheit in allen Altersgruppen und allen sozialen Schichten. Schwimmbäder sind somit ein bedeutsamer Bestandteil der sozialen örtlichen Daseinsvorsorge und der sportbezogenen Infrastruktur.

Grundsätzlich halten die Kommunen ausreichende Wasserfläche für die Bedarfe des Schwimmunterrichts vor. Da Ausgleichskapazitäten jedoch meist fehlen, kann es zu

Engpässen kommen, wenn einzelne Bäder aufgrund von Sanierungsmaßnahmen geschlossen werden müssen. Darüber hinaus sehen sich vor allem wachsende Städte und Gemeinden steigenden Bedarfen an Wasserfläche gegenüber. Dort wird im Rahmen von Schul- und Sportentwicklungsplanungen sowie mittels spezieller Bäderkonzepte daran gearbeitet, die Bäderinfrastruktur entsprechend der festgestellten und prognostizierten Bedarfe zu prüfen. Ein Ausbau der Wasserfläche, bspw. für wachsende Bedarfe des Schwimmunterrichts, wird ohne entsprechende Förderung jedoch kaum möglich sein.

Frei- und Hallenbäder stellen die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Insbesondere Kommunen mit angespannter Haushaltslage haben Schwierigkeiten hohe Betriebskosten von Bädern und den notwendigen Investitionen für deren Instandhaltung und Neubau in ihren Finanzplanungen abzubilden. Denn bei öffentlichen Bädern handelt es sich in der Regel um Zuschussbetriebe. Dies gilt nicht erst seit der Energiekrise. Daher gibt es immer wieder kontroverse Diskussionen über die Entwicklung, den Betrieb und auch die Schließung von Standorten.

Derzeit gibt es über 5400 Schwimmbäder in Deutschland¹. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich die Zahl der Bäder verringert. Das Ausmaß dieses Rückgangs kann jedoch kaum seriös beziffert werden, da eine valide Bäderstatistik erst seit Kurzem vorliegt. Darüber hinaus sollte die Anzahl der Bäder nicht mit der zur Verfügung stehenden Wasserfläche gleichgesetzt werden. Im Hinblick auf den heutigen Bäderbestand in Deutschland kann allerdings konstatiert werden, dass sich Schwimmbäder unterschiedlich sowohl auf die Bundesländer als auch auf die kommunalen Gebietskörperschaften in den einzelnen Ländern verteilen. Damit ergibt sich für Bürgerinnen und Bürger eine deutlich unterschiedliche Verfügbarkeit von Bädern am eigenen Wohnort. Diesbezüglich wird aktuell im Projekt „Sanierungsbedarf Deutscher Sportstätten“ des Bundesinstituts für Sportwissenschaft eine Systematik entwickelt, anhand derer zukünftig lokale Versorgungsgrade im Hinblick auf Schwimmbäder ermittelt werden können.

II. Herausforderungen

Sanierungsstau

Viele Schwimmbäder in Deutschland stammen aus den 60er und 70er Jahren und sind trotz der zwischenzeitlichen Sanierungen akut sanierungsbedürftig. Hinzu kommt, dass weiterhin Maßnahmen zur Barrierefreiheit und inklusiven Nutzung ergriffen werden müssen. Insgesamt ist laut dem KfW-Kommunalpanel 2022 von einem Investitionsstau in Höhe von 8,5 Mrd. Euro für Sportstätten und Bäder (ohne Schulsport- und Vereinssportstätten) auszugehen. Der Anteil der Bäder daran dürfte bei etwa 50% liegen. Seit dem ersten Quartal 2021 ist zudem eine extreme Dynamik der Baupreise festzustellen, wobei diese besorgniserregende Entwicklung bis heute anhält. Exemplarisch sei dies am Baupreisindex für den Neubau von Wohngebäuden verdeutlicht, der zwischen dem ersten Quartal 2021 bis zum vierten Quartal 2022 über 30 Punkte gestiegen ist. Die Baupreise sind demnach in diesen zwei Jahren stärker angestiegen, als kumuliert in den dreizehn Jahren (2007 bis 2020) davor.

¹ Datengrundlage bildet das vom Bundesinstitut für Sportwissenschaft geförderte Projekt "Bäderleben". Laut Projekthomepage sind aktuell 863 Schulbäder, 1472 Hallenbäder, 2343 Freibäder, 377 Kombibäder, 17 Cabriobäder und 360 Freizeitbäder erfasst. [abgefragt am 21.12.2022]

Auf den großen Sanierungsbedarf insbesondere von Sporthallen und Bädern haben die kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit immer wieder hingewiesen und mehrfach eine Sanierungsoffensive für kommunale und vereinseigene Sportstätten gefordert. Fest steht, dass viele Kommunen ohne entsprechende Leistungen der Länder oder des Bundes nicht in der Lage sein werden, die eigenen Bäder kurzfristig bedarfsgerecht zu sanieren und zu modernisieren.

Leider hat der Bund kürzlich sein einziges Förderprogramm speziell für den Sport, den „Investitionspakt Sportstätten“, eingestellt. Dieser sah vor, dass die Bundesländer die ausstehenden Bundesfördermittel i.H.v. 270 Millionen Euro mit mindestens 25% und maximal 40 % eigener Förderung ergänzen. Durch die vorzeitige Einstellung des Investitionspakts entfallen für die Jahre 2023 und 2024 somit dringend benötigte Fördermittel von 337 bis 378 Millionen Euro. Gleichzeitig sind den Kommunen Kosten für Planungsvorhaben entstanden, die im Hinblick auf die in Aussicht gestellte Förderung erfolgten und nun hinfällig geworden sind.

Für die Sanierung von Sportstätten stehen den Kommunen somit derzeit ausschließlich Fördermittel aus dem Bundesprogramm Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur (SJK) zur Verfügung. Positiv hervorzuheben ist, dass in dem Programm mittlerweile die energetische Sanierung im Mittelpunkt steht und die Programmmittel kürzlich deutlich aufgestockt wurden. Kritisch festzuhalten ist jedoch, dass nur ein Teil dieser Mittel dem Sport zugutekommt. Darüber hinaus ist das Programm stets mehrfach überzeichnet, wodurch viele Anträge keine entsprechende Förderung erhalten können. Festzustellen ist auch, dass die Antragsfristen des SJK-Programms seit Jahren viel zu knapp bemessen sind. Darüber hinaus sind die Entscheidungsgrundlagen beim SJK wenig transparent und die Entscheidungen sportfachlich oftmals nicht nachvollziehbar.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen, dass die Förderprogramme mit bürokratischen Auflagen überfrachtet werden, die gerade kleinere Kommunalverwaltungen vor große Probleme stellt. Die den Programmen zugrunde liegenden Fristen sind oftmals zu knapp und die Fördertatbestände zu eng. Das Aufbringen der Eigenmittel ist vielen Kommunen in der Haushaltssicherung nicht möglich

Corona-Pandemie

Die Corona-Jahre 2020 und 2021 hatten gravierende Auswirkungen auf die Schwimmbäder in Deutschland. Bäder gehörten mit zu den ersten Einrichtungen, die aufgrund von Pandemiebekämpfungsmaßnahmen geschlossen wurden und zu den letzten, die den Normalbetrieb wieder aufnehmen konnten. Dies hat dazu geführt, dass sowohl der schulische Schwimmunterricht als auch private Schwimmkurse nur stark eingeschränkt stattfinden konnten. Die Zahl der Kinder, die am Ende ihrer Grundschulzeit nicht sicher schwimmen können, hat sich dadurch stark erhöht. Es wird absehbar schwer werden, diese Ausfälle in der nahen Zukunft zu kompensieren. Neben dem Schwimmunterricht konnten coronabedingt auch rehabilitative Schwimmangebote, wie z.B. Wassergymnastik, kaum durchgeführt werden. Die längerfristigen gesundheitlichen Folgen derartiger Ausfälle sind derzeit noch nicht absehbar.

Auch die Ausbildung von ehrenamtlichen Rettungsschwimmerinnen und Rettungsschwimmern hat stark unter den Bäderschließungen gelitten. Für den Schwimmunterricht kam

hinzu, dass schulisches Lehrpersonal aufgrund der geschlossenen Bäder keine Möglichkeit hatte, die eigene Rettungsfähigkeit zu aktualisieren bzw. nachzuweisen. Somit konnten manche Lehrerinnen und Lehrer den Schwimmunterricht auch dann nicht durchführen, wenn ein Bad bereits wieder geöffnet war. Die entstandenen Lücken beim Rettungsschwimmen als auch der Rettungsfähigkeit sollten sich durch die weitgehende Normalisierung des Schwimmbadbetriebs aktuell wieder schließen.

Außerdem hat die Corona-Pandemie die kommunalen Haushalte durch Mehraufwendungen, entgangene Einnahmen und Steuerausfälle stark belastet. Laut dem aktuellen KfW-Kommunalpanel² sah sich bereits 2021 jede fünfte Kommune aufgrund der Corona-Pandemie und den damit verbundenen finanziellen Herausforderungen gezwungen, geplante Investitionen in Sportstätten und Bäder zu verschieben, zu reduzieren oder gar zu streichen.

Energiekrise

Die aktuelle Energiekrise stellt eine weitere enorme Herausforderung dar. Ca. 90 % der Bäder in Deutschland nutzen den Energieträger Gas zur Wärmeerzeugung und weisen durch die notwendige Umwälztechnik für Luft und Wasser hohe Stromverbräuche auf. Die stark gestiegenen Preise für Gas und Wärme sowie Strom sind für Bäder daher besonders kritisch. Glücklicherweise sahen sich die Kommunen bisher nicht zu flächendeckenden Schließungen ihrer Bäder veranlasst. Allerdings haben fast alle Kommunen die Angebote in ihren Bädern eingeschränkt. Die dabei ergriffenen Maßnahmen umfassen beispielsweise die Verkürzung der Freibadsaison, die Schließung von Außenbecken, Saunen und Attraktionen sowie die Absenkung der Wasser- und Lufttemperatur. Zwar erlauben diese Maßnahmen den Weiterbetrieb der Bäder, wirken sich jedoch negativ auf Angebote für spezielle Zielgruppen (z. B. den Schwimmunterricht oder rehabilitative Schwimmangebote) aus. Darüber hinaus senken die Sparmaßnahmen die Attraktivität des Angebotes und damit das Besucheraufkommen. Der Betrieb der Bäder wird damit trotz der ergriffenen Sparmaßnahmen weniger wirtschaftlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kostendeckungsgrade der Schwimmbäder durch Nutzungsentgelte lediglich bei rund 35% bei Hallenbädern und knapp 30% bei Freibädern liegen. Angesichts der Energiekrise und den damit verbundenen Herausforderungen wollen 36 % der Kommunen freiwillige Ausgaben kürzen und 31% die Preise für kommunale Leistungen erhöhen³. Dies wird nicht zuletzt auch den Bereich der Schwimmbäder betreffen.

Zur Entlastung angesichts der Energiekrise sind seitens des Bundes vor allem drei Maßnahmen relevant: die Energie-Soforthilfe (sog. Dezember-Hilfe), die Gas- und Wärmepreisbremse und die Strompreisbremse. Alle drei Instrumente sind allerdings so ausgestaltet worden, dass viele Bäder – insbesondere solche mit mehreren Becken bzw. mit großer Wasseroberfläche – kaum (Gas- und Strompreisbremse) oder gar nicht (Energie-Soforthilfe) davon profitieren.

Bei der Gas- und Wärmepreisbremse ist vor allem der Referenzzeitraum 2021 problematisch, der zur Berechnung der vergünstigten Kontingente für große Verbraucher (Gasverbrauch von jährlich über 1,5 Mio. kWh im RLM-Messverfahren) herangezogen wird. In jenem Jahr waren Bäder jedoch lange Zeit noch coronabedingt geschlossen und öffneten danach

² KfW-Kommunalpanel 2022, KfW Research (2022)

³ Ad-hoc-Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2022, KfW Research (2022)

meist nur in begrenztem Umfang. Auf dieser Grundlage berechnete Kontingente werden daher kaum spürbare Entlastungen bewirken.

Während der Referenzzeitraum 2021 bei der Gas- und Wärmepreisbremse nur bei größeren Bädern Anwendung findet, wird dieser bei der Strompreisbremse für alle Bäder unabhängig von deren Größe bzw. Verbrauch genutzt. Auch hier ist daher kaum mit Entlastungen für die Bäder zu rechnen. Von der Energie-Soforthilfe profitieren wiederum ausschließlich Bäder mit einem Verbrauch bis zu 1,5 Mio. kWh pro Jahr. Bäder mit einem Verbrauch jenseits dieser Grenze profitieren nicht von der Energie-Soforthilfe.

Personalmangel

Die Personalsituation in den deutschen Bädern ist seit Jahren angespannt. Immer häufiger wird das verfügbare Badpersonal zum limitierenden Faktor für die Betriebszeiten der Bäder. Insbesondere im Hochsommer herrscht ein Mangel ausreichend qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch im letzten Sommer ist es aufgrund dessen häufiger zu Einschränkungen der Bäder-Öffnungszeiten gekommen. Die Situation ist dadurch verschärft worden, dass Corona- und Energiekrise unmittelbar zeitlich aufeinander folgten. Die coronabedingten Schließungen und die aktuell unsicheren Zukunftsaussichten führen mithin dazu, dass sich das qualifizierte Bäderpersonal teilweise beruflich umorientiert. Sollte es zu flächendeckenden Bäderschließungen aufgrund der Energiekrise kommen, wird sich diese Dynamik absehbar weiter verschärfen.

III. Perspektiven für die Zukunft

Programm zur Sanierung von Schwimmbädern, das die tatsächlichen Bedarfe abbildet

Die Herausforderungen im Bereich der Bäderinfrastruktur werden nur mit einem mehrjährigen Investitionsprogramm für die Sanierung und Modernisierung von Schwimmbädern und anderen Sportstätten zu bewältigen sein. Neben den Ländern sollte auch der Bund dafür mit einem eigenen Programm die entsprechenden Fördergrundlagen schaffen. Gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen bearbeitet, kann ein solches Programm maßgeblich zu den nötigen Investitionen in die deutsche Bäderlandschaft beitragen. Das Bundesprogramm sollte langfristig angelegt sein, bürokratiearm ausgestaltet werden und die flexible Verwendung der Fördermittel ermöglichen. Nur so kann Planungssicherheit für die Kommunen geschaffen werden. Inhaltlich sollte das Programm vor allem auf die energetische Sanierung von Schwimmbädern abzielen, da die oftmals in die Jahre gekommenen Bäder diesbezüglich besondere Rückstände aufweisen.

Lücken bei den energiepolitischen Entlastungsmaßnahmen für Bäder schließen

Die energiepolitischen Entlastungsmaßnahmen des Bundes sollten dringend so angepasst oder um solche Maßnahmen ergänzt werden, dass sie (auch) den größeren Schwimmbädern zugutekommen. Nur so wird der Betrieb der Bäder in Zeiten enorm gestiegener Energiepreise gesichert werden können. Zusätzlich sollte auch über eine langfristige Finanzierungsgrundlage für den kostenintensiven Betrieb von Bädern diskutiert werden. Eine jährliche Zuweisung der Länder an ihre Kommunen für den Schwimmbadbetrieb, wie er kürzlich in Schleswig-Holstein eingeführt wurde, würde Kommunen bspw. deutlich entlasten.

Maßnahmen der Personalsicherung und -gewinnung

Dem sich verschärfenden Personalmangel im Bereich der Schwimmbäder sollte auf mehreren Ebenen begegnet werden. Die aktuell laufende Voruntersuchung der beruflichen Aus- und Fortbildung im Bereich der Bäderbetriebe durch das Bundesinstitut für Berufsbildung stellt dabei einen wichtigen Baustein dar. Mögliche Reformen im Bereich der Aus- und Fortbildung werden die aktuellen Herausforderungen jedoch kurzfristig nicht lösen können. Daher ist es besonders wichtig, sichere Zukunftsaussichten für die Beschäftigten in den Bädern zu schaffen. Energiepolitische Entlastungsmaßnahme für Schwimmbäder werden nicht nur den Badbetrieb sichern, sondern den dort Beschäftigten auch deutlich machen, dass alle Verantwortlichen die Zukunftsfähigkeit der Bäder im Blick haben. Zusätzlich braucht es Initiativen zur Personalgewinnung und zur Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze in den Bädern.

Nutzung vorhandener Wasserflächen

Laut Kultusministerkonferenz (KMK) sollen alle Schülerinnen und Schüler im Alter von zehn bis zwölf Jahren das sichere Schwimmen und die damit verbundenen Fähigkeiten beherrschen⁴. Leider besteht in vielen Bundesländern im Hinblick auf die Organisation des Schwimmunterrichts deutlicher Optimierungsbedarf. Oftmals erlaubt beispielsweise die für den Schwimmunterricht zur Verfügung stehende Zeit nur kurze Wasserzeiten. Auch ein kompletter Ausfall des Schwimmunterrichts kommt weiterhin zu häufig vor. Vor diesem Hintergrund sollten die Länder dem Schwimmunterricht eine größere Bedeutung beimessen und dessen Organisation optimieren. Die KMK-Empfehlungen führen den Unterricht in Doppelstunden bzw. im Kompaktkurs beispielhaft als alternative Organisationsformen an. Nach unserer Kenntnis besteht in einigen Bädern trotz Wassermanagements eine Diskrepanz zwischen den Belegungsplänen und der tatsächlichen Wasserbelegung. Diesbezüglich erscheint es sinnvoll, wenn Badbetreiber noch stärker als bisher organisatorische Maßnahmen ergreifen, damit die vorhandene Wasserfläche bestmöglich genutzt werden kann.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Daniela Schneckenburger
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages

Dr. Irene Vorholz
Beigeordnete
des Deutschen Landkreistages

Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und
Gemeindebundes

⁴ Empfehlungen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Vereinigung für Sportwissenschaft und des Bundesverbandes zur Förderung der Schwimmbildung für den Schwimmunterricht in der Schule, Kultusministerkonferenz (2017)