

STADT AHRENSBURG - Beschlussvorlage -		Vorlagen-Nummer 2023/065
öffentlich		
Datum 29.08.2023	Aktenzeichen I.1.1	Federführend: Frau Blossey

Betreff

Ergebnis der Prüfung des LRH "Wirtschaftlichkeit kommunaler Schwimmbäder bei den kreisfreien Städten und Mittelstädten in Schleswig-Holstein"

Beratungsfolge Gremium Hauptausschuss	Datum 18.09.2023	Berichterstatter		
Finanzielle Auswirkungen:		JA	X	NEIN
Mittel stehen zur Verfügung:		JA		NEIN
Produktsachkonto:				
Gesamtaufwand/-auszahlungen:				
Folgekosten:				
Bemerkung:				
Berichte gem. § 45 c Ziff. 2 der Gemeindeordnung zur Ausführung der Beschlüsse der Ausschüsse:				
	Statusbericht an zuständigen Ausschuss			
X	Abschlussbericht			

Beschlussvorschlag:

Die Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes über das Ergebnis der Prüfung „Wirtschaftlichkeit kommunaler Schwimmbäder bei den kreisfreien Städten und Mittelstädten in Schleswig-Holstein“ wird zur Kenntnis genommen.

Sachverhalt:

Nachfolgende Zusammenfassung des Ergebnisses aus der Querschnittsprüfung besteht aus den für die Beurteilung durch die Stadt Ahrensburg wesentlichen Passagen des Prüfberichtes sowie einer Einordnung zum aktuellen Sachstand.

In der Zeit vom 03.03. bis 14.04.2022 hat eine Querschnittsprüfung durch den Landesrechnungshof (LRH) zum Thema „Wirtschaftlichkeit kommunaler Schwimmbäder der kreisfreien Städte und Mittelstädte in Schleswig-Holstein (Querschnittsprüfung)“ stattgefunden. Zur Darstellung von Entwicklungstendenzen erstreckte sich der Prüfungszeitraum auf die Jahre 2018 bis 2021. Am 27.03.2023 ist das Ergebnis der Prüfung veröffentlicht worden.

In die Prüfung wurden die Bäder aller 17 Mittelstädte und der 4 kreisfreien Städte einbezogen. Diese 21 Städte verfügten im Jahr 2021 über 36 Bäder.

Mit dem Vorhalten von Schwimmbädern erfüllen die Kommunen eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Kommunen entscheiden bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben grundsätzlich eigenverantwortlich, ob und wie sie diese innerhalb der gesetzlichen Vorgaben wahrnehmen. Je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Kommune ist zu entscheiden, ob Schwimmmöglichkeiten vorgehalten werden können. Die Bäder zählen zu den kostenrechnenden Einrichtungen, da sie sich in der Regel zu mehr als 10 % aus Entgelten finanzieren.

Neben der allgemeinen Gesundheitsförderung ermöglichen die kommunalen Schwimmbäder insbesondere den Schulen den in den Lehrplänen vorgesehenen Schwimmunterricht. Der Förderung des Sports kommt in Schleswig-Holstein ein erhöhter Stellenwert zu. Bei fehlenden Kapazitäten für die Vorhaltung eines eigenen Bades, können die Kommunen im Rahmen ihrer Kooperations- und Organisationshoheit ggf. auch auf das Schwimmbad einer Nachbarkommune zugreifen.

Schwimmbäder verursachen erhebliche Kosten für Betrieb und Unterhaltung. Diese Kosten können regelmäßig nicht durch die Eintrittsgelder gedeckt werden. Für Kommunen bedeutet das Vorhalten eines Schwimmbades üblicherweise einen erheblichen Zuschussbedarf.

Ziel der Querschnittsprüfung war eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kommunaler Schwimmbäder mit folgenden Schwerpunkten:

- Aktuelle Bestandsaufnahme kommunaler Schwimm- und Freibäder,
- Ermitteln der Finanzdaten: Aufwendungen, Erträge, Kostendeckungsgrade, Zuschussleistungen,
- Prüfung der Kalkulation der Gebühren, Entgelte, Preise,
- Managementstrukturen (Steuerung und Controlling, Berichtswesen, Risikomanagement) und
- Beteiligungsverwaltung.

Die Stadt Ahrensburg hält mit dem Betrieb des badlantic ein Kombibad (Hallen- und Freibad auf einem Gelände) vor.

Eine Stellungnahme der Stadt Ahrensburg ist nicht erforderlich.

Alter, Investitionen, Energieaufwand

Das durchschnittliche Alter der geprüften Kombibäder beträgt 44 Jahre (badlantic 40 Jahre – Stand 2023). In der Gesamtbetrachtung sind insbesondere die rückläufigen Vermögenswerte bei den Hallen- und Kombibädern ein Indiz für mangelnde Investitionen in die kommunale Schwimmbadinfrastruktur. Der LRH empfiehlt den Städten, diesen Werteverzehr stärker im Blick zu behalten und rechtzeitig Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen entgegenzuwirken.

Um Schwimmbäder zu betreiben bedarf es eines hohen Einsatzes unterschiedlicher Energieträger, maßgeblich Elektrizität und Wärme. Bäder mit mehreren Saunen und Wellnessbereichen haben naturgemäß einen höheren Energieaufwand als Bäder, die lediglich ein Schwimmbecken vorhalten. Erwartungsgemäß weisen Kombibäder im Durchschnitt den höchsten Heizungsenergieverbrauch pro Besucher auf, da teilweise ein Parallelbetrieb der Hallen- und Freibäder erfolgt und größere Wasserflächen beheizt werden müssen. Der

Energieverbrauch lässt sich durch Reduzierung der Beckenwassertemperatur reduzieren. Das badlantic ist hier der Empfehlung der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen gefolgt und hat eine Absenkung der Temperatur um 2 bis 3 Grad vorgenommen. Weiterhin ist ein Parallelbetrieb von Hallen- und Freibad vermieden worden.

Gesellschaftsform

Das Kombibad „badlantic“ wird als Gesellschaft mit beschränkter Haftung geführt (badlantic Betriebsgesellschaft mbH, kurz „BBG“). Zum 01.01.2020 ist ein steuerlicher Querverbund zwischen der SWA und der BBG gebildet worden. Die Verflechtung besteht über ein Blockheizkraftwerk. Das badlantic wird als Sparte „Bäderbetrieb“ in der Stadtwerke Ahrensburg GmbH (kurz: „SWA“) geführt. Durch den steuerlichen Querverbund lassen sich Verluste eines defizitären Betriebs mit Gewinnen eines anderen Betriebs oder Unternehmensteils ertragssteuerlich verrechnen. Dadurch kann ein geringerer Zuschussbedarf für die Stadt erzielt werden. Zwischen der SWA und der BBG besteht ein Beherrschungsvertrag mit Ergebnisabführungsvereinbarung. Die BBG ist 100%ige Tochter der SWA. Die Stadt Ahrensburg ist alleiniger Gesellschafter der SWA und somit zu 100% an der SWA beteiligt

Vergütungsoffenlegungsgesetz

Im Jahr 2015 ist das „Gesetz zur Veröffentlichung der Bezüge von Geschäftsorganen und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen im Land Schleswig-Holstein in Kraft getreten. Damit werden die kommunalen Unternehmen im Geltungsbereich des Gesetzes verpflichtet, die Geschäftsführer- und Aufsichtsratsvergütungen individualisiert für die einzelnen Mitglieder im Anhang zum Jahresabschluss sowie auf der Internetseite des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums offenzulegen. Die Verpflichtung ist entsprechend in den Gesellschaftsverträgen zu verankern. Das ist entsprechend bei den Gesellschaftsverträgen der SWA und der BBG erfolgt.

Der LRH hat bei seiner Prüfung vermehrte Defizite bei der Vergütungsoffenlegung festgestellt. Auch die BBG und SWA sind der Veröffentlichungsverpflichtung in der Vergangenheit nicht nachgekommen.

Die Veröffentlichung der Geschäftsführervergütungen setzt überdies voraus, dass die individualisierte Ausweispflicht Vertragsbestandteil des privatrechtlichen Anstellungsvertrages eines Geschäftsführers ist.

Die Stadt Ahrensburg verstößt bei der BBG gegen die Anforderungen der Veröffentlichung und kann nicht erläutern, warum in den bei der Gesellschaft ab 01.01.2016, also nach Einführung des Vergütungsoffenlegungsgesetzes, geltenden Geschäftsführeranstellungsverträgen keine Regelungen zur Entgeltveröffentlichung aufgenommen worden sind. Bisher wurden daher mangels vertraglicher Regelungen keine Geschäftsführungs- und Aufsichtsratsvergütungen individualisiert veröffentlicht. Zum 01.01.2021 erfolgte ein Geschäftsführerwechsel bei der BBG. Die Geschäftsführung der BBG erfolgt seitdem durch die Geschäftsführung der Muttergesellschaft SWA. Im Dezember 2022 wurde eine Ergänzungsvereinbarung zum Geschäftsführeranstellungsvertrag SWA in Bezug auf die Veröffentlichung der Gesamtbezüge nach dem Transparenzgesetz geschlossen. Die Veröffentlichung der Vergütungen wurde zu Beginn 2023 nachgeholt. Die Veröffentlichung der Ver-

gütung der Geschäftsführung BBG erfolgt auf der Ebene der Muttergesellschaft SWA.

Wirtschaftlichkeit

Die vom LRH ausgewerteten Daten der Städte zu den Erträgen und Aufwendungen für den Betrieb der Schwimmbäder zeigen, dass ein Vergleich aufgrund der verschiedenen Organisationsformen und der unterschiedlichen Rechnungssysteme nur schwierig möglich ist.

Eine wesentliche Kennzahl für die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung eines Schwimmbades ist der durchschnittliche prozentuale Kostendeckungsgrad, der den Anteil der Einnahmen an den Kosten (ohne Abschreibung und Verzinsung sowie Betriebsführungsentgelte und Steuererträge) repräsentiert. Das badlantic erreichte in den Jahren 2018-2021 einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von lediglich 43 %.

Die Kommunen haben ihr Vermögen und ihre Einkünfte wirtschaftlich und sparsam zu verwalten und ihre Aufgaben kostengünstig zu erfüllen. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten. Die Städte sind angehalten, möglichst kostendeckende Entgelte für die angebotene Leistung der Schwimmbadnutzung zu erheben. Der LRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die gesetzlichen Kalkulationsanforderungen von den meisten Kommunen nicht eingehalten werden.

Bei der Preiskalkulation für das badlantic werden nicht alle Kosten berücksichtigt, da dies zu Eintrittspreisen führen würde, die nicht mehr sozial verträglich sind. Aus diesem Grund wurde ein Zuschussbetrag definiert, der 1,8 Mio. € nicht überschreiten soll. Dieser bildet die Basis für die Preiskalkulation. Die Preise werden jährlich kalkuliert und gegebenenfalls angepasst. Für die Überprüfung und Kalkulation der Preise wurden die Wirtschaftspläne für die Berechnung herangezogen.

Neben der Preisgestaltung und ansprechenden Schwimmangeboten tragen vor allem die Öffnungstage und die täglichen Öffnungszeiten maßgeblich zur Attraktivität bei. Die Bäder sind aufgefordert, Optimierungspotentiale bei den Öffnungszeiten ergebnisoffen zu prüfen. Wo es zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit sinnvoll ist, sollte das Angebot entsprechend zeitlich eingeschränkt werden.

Bäder, die exklusive Zeiten für das Vereins- und Schulschwimmen sowie andere Nutzergruppen vorhalten, machen in der Regel von geringerer Personalbesetzung Gebrauch. Der durch die Reduzierung der Personalstärke entstehende Minderaufwand für das badlantic wird auf 90 T€ beziffert.

Neben den Energiekosten stellt der Personalaufwand einen der größten Kostenblöcke eines Schwimmbadbetriebes dar. Ein großer Teil des Personals wird als Aufsichtspersonal und im Kassen- und Einlassbetrieb eingesetzt. Der Personalaufwand für das Kassenpersonal im badlantic beträgt im Jahr 2021 rd. 160 T€. Der LRH empfiehlt den Kommunen zu prüfen, ob der Kassenbetrieb weitgehend automatisiert werden kann. Daraus erzielte Gewinne tragen zu einem höheren Kostendeckungsgrad bei.

Beteiligungsverwaltung

Den Städten können aus ihrer Betätigung als Gesellschafter in Unternehmen erhebliche finanzielle Risiken entstehen, die aufgrund der Eigentümerstellung zu entsprechenden Belastungen der Haushalte führen würden. Beteiligungen müssen daher von den Kommunen gesteuert und kontrolliert werden, um:

- den öffentlichen Zweck zu erfüllen,
- sparsam und wirtschaftlich mit den Mitteln umzugehen und
- wirtschaftliche Risiken für die Kommunen zu erkennen und zu vermeiden.

Für die Umsetzung dieser Vorgaben, müssen sich die Kommunen strategische Ziele setzen und das Verwaltungshandeln durch ein Controlling begleiten. Der im Jahr 2016 in die Gemeindeordnung (GO) neu aufgenommene § 109a GO konkretisiert die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung. Sie soll unter anderem:

- ein strategisches Beteiligungscontrolling und
- ein Risikomanagement einrichten.

Unter strategischem Controlling versteht man die langfristige Planung, Steuerung und Kontrolle der Unternehmensprozesse, der Ausrichtung auf Zielgruppen sowie Märkte und Geschäftsmodelle. Ziel ist es, den Erfolg und die Existenz des Unternehmens nachhaltig zu sichern. Dies ist Kernaufgabe des Beteiligungsmanagements.

Voraussetzung für eine adäquate Beteiligungsverwaltung ist das Vorliegen sämtlicher, die Beteiligung betreffender relevanter Informationen bei den Entscheidungsträgern auf kommunaler Ebene. Hierfür ist neben dem strategischen Controlling ein Berichtswesen gem. § 45c GO erforderlich. § 109a Abs. 2 GO räumt der Beteiligungsverwaltung weitreichende Informations- und Einsichtsrechte ein.

Beteiligungsrichtlinien stellen ein wesentliches Instrument für eine effektive Beteiligungsverwaltung dar. Durch sie lässt sich die Transparenz der kommunalen Aufgabenerledigung und der Austausch von Informationen zwischen den Entscheidungsträgern und der Beteiligung steigern. Sie bilden eine geeignete Steuerungsgrundlage für die Kommunen und das Risiko von unerwarteten Ereignissen, die negativ auf die kommunalen Haushalte wirken, kann minimiert werden. Für Städte ohne Beteiligungsrichtlinie besteht hingegen die erhöhte Gefahr, dass ihnen mangels geregelter Verantwortlichkeiten und Grundsätze vermeidbare finanzielle Risiken entstehen. Die Zuständigkeiten zwischen den Städten und ihrer Beteiligungen sind auch mangels Beteiligungsrichtlinien vielfach nicht konkretisiert. Der LRH fordert die Städte auf, Kommunikation und Zuständigkeiten klar zwischen Stadt und Gesellschaft festzulegen.

Der LRH sieht die Kommunen in der Pflicht, strategische Ziele festzulegen. Ein funktionsfähiges strategisches Controlling ist zu implementieren. Dafür sollen die Städte ihr Beteiligungsmanagement zentral an geeigneter Stelle, z. B. dem Finanzbereich, einrichten. Die Verantwortlichkeiten für das Beteiligungsmanagement sind eindeutig zu bestimmen.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Ahrensburg ist dem FD I.1 „Finanzen und Beteiligungen“ angegliedert und befindet sich noch im Aufbau. Die Stelle ist aufgrund von Fachkräftemangel seit Jahren unbesetzt bzw. war zwischendurch immer nur über einen kurzen Zeitraum besetzt. Der Entwurf einer Beteiligungsrichtlinie ist begonnen, aber noch nicht abgeschlossen. Erst nach erfolgreicher Besetzung der Stelle, kann das Thema aufgegriffen werden. Nach Anpassung des Stellenplanes wird eine erneute Ausschreibung erfol-

gen.

Für das Jahr 2018 wurde erstmalig ein Beteiligungsbericht erstellt. Da die Stelle anschließend nicht mehr bzw. nur kurz besetzt war, erfolgt der nächste Bericht erst für das Jahr 2020. Der Bericht wird Bestandteil des Gesamtabchlusses, der sich für 2020 noch in Aufstellung befindet.

In der Zeit vom 05.06. bis 31.07.2023 hat eine Querschnittsprüfung durch den LRH zum Thema „Stand der Einführung des kommunalen Beteiligungsmanagements nach § 109a GO“ stattgefunden. Der Prüfbericht sollte abgewartet werden, um die daraus resultierenden Empfehlungen in die Beteiligungsrichtlinie einarbeiten zu können.

Risikomanagement

Ziel eines Risikomanagements ist es, Risiken frühzeitig zu erkennen, systematisch zu analysieren, zu bewerten, zu steuern und zu überwachen. Die Beteiligungsverwaltung hat dafür zu sorgen, dass die Geschäftsführung das „Frühwarnsystem“ bezüglich der wirtschaftlichen und technischen Risiken einrichtet, stetig auswertet und die Beteiligungsverwaltung laufend informiert.

Das Risikomanagement der Öffentlichen Hand betrifft im Wesentlichen zwei Bereiche. Im Fall der Städte muss die eigene Vermögens-, Finanz- und Ertragslage bestmöglich vor Risiken geschützt werden. Ein Risikomanagement bei kommunalen Unternehmen hat primär die Aufgabe, interne und externe Risiken zu erfassen und diese anschließend bestmöglich steuern zu können. Ein funktionsfähiges Risikomanagement hilft, potentielle Zielabweichungen frühzeitig zu erkennen und bei Bedarf entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten.

Sofern ein Schwimmbad privatrechtlich organisiert ist, beschränkt sich die insolvenzrechtliche Haftung der Schwimmbadgesellschaft zunächst auf die Höhe des Gesellschaftsvermögens. Zu beachten ist jedoch, dass die wahrgenommenen Daseinsvorsorgeleistungen im Regelfall stets auf die Kommune zurückfallen. Daher sind die Städte unmittelbar betroffen, wenn auf Ebene der Schwimmbäder Risiken entstehen.

Die Kommunen versäumen noch zu oft, für ihre Beteiligungen ein ordnungsgemäßes und wirksames Risikomanagementsystem zu implementieren. Sie verstoßen damit nicht nur gegen rechtliche Vorgaben. Sie setzen sich bzw. ihren Beteiligungen unnötig dem Risiko der Schädigungen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage aus. Die Städte sind gefordert, das Defizit im Bereich des Risikomanagements im Speziellen und der Beteiligungsverwaltung im Allgemeinen auszubauen. Der LRH sieht die Städte in der Pflicht, ein wirksames und funktionsfähiges Risikomanagement einzuführen.

Das Risikomanagement der Stadt Ahrensburg ist dem FD I.1 „Finanzen und Beteiligungen“ angegliedert und dort der Sachbearbeitung „Beteiligungsmanagement“ zugeordnet. Aktuell bestehen für die Stadt Ahrensburg noch kein Risikomanagement und Tax-Compliance-Managementsystem (Steuerbereich). Es wurde bisher lediglich mit der Identifikation von Risiken begonnen. Die Stelle ist aufgrund von Fachkräftemangel seit Jahren unbesetzt bzw. war zwischendurch immer nur über einen kurzen Zeitraum besetzt. Erst nach erfolgreicher Besetzung der Stelle, kann das Thema aufgegriffen werden. Nach Anpassung des Stellenplanes wird eine erneute Ausschreibung erfolgen.

Das allgemeine Risikomanagement der SWA befindet sich aktuell im Aufbau. Es wurden aber bereits für zwei Teilbereiche ein Risiko- und Krisenhandbuch erstellt. Die BBG hat ebenfalls einen Entwurf für ein entsprechendes Handbuch erstellt. Dieses ist noch nicht finalisiert worden.

Auf das Fazit des LRH auf den Seiten 91. und 92 wird an dieser Stelle verwiesen.

Die Vorlage ist in Zusammenarbeit des Fachdienstes I.1 Finanzen und Beteiligungen und des Rechnungsprüfungsamtes erstellt worden.

Eckart Boege
Bürgermeister

Anlagen:

Anlage 1: Prüfungsmitteilung des LRH über das Ergebnis der Prüfung „Wirtschaftlichkeit kommunaler Schwimmbäder bei den kreisfreien Städten und Mittelstädten in Schleswig-Holstein“

Die Anlage wird nicht öffentlich zur Verfügung gestellt, da das Ergebnis der Querschnittsprüfung vom Landesrechnungshof nicht öffentlich publiziert worden ist.