

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:	<b>V/0791/2014</b>
Auskunft erteilt:	Herr Schetter
Ruf:	492-2000
E-Mail:	Schetter@stadt-muenster.de
Datum:	03.11.2014

Betrifft

Entwicklungen der Münsterschen Bäderlandschaft

Beratungsfolge

05.11.2014	Rat	Einbringung
13.11.2014	Bezirksvertretung Münster-Hiltrup	Anhörung
13.11.2014	Bezirksvertretung Münster-Ost	Anhörung
18.11.2014	Bezirksvertretung Münster-Südost	Anhörung
18.11.2014	Bezirksvertretung Münster-Nord	Anhörung
20.11.2014	Sportausschuss	Vorberatung
03.12.2014	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
10.12.2014	Rat	Entscheidung

**Beschlussvorschlag:**

I. Sachentscheidung:

- 1) Der Rat nimmt die Ausführungen zur Entwicklung und Umsetzung des Bäderkonzeptes 2005 / 2007, zu den Untersuchungen für eine zukünftige Bäderorganisation, zur Weiterentwicklung des Hallenbades Kinderhaus, zum aktuellen Stand für ein mögliches Südbad, zur Weiterentwicklung des Hallenbades Handorf sowie die Abwägungen der Verwaltung für ein zentrales Familien- und Gesundheitsbad zur Kenntnis.
- 2) Die steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Abwägungen zur Organisation des Bäderbetriebs werden zur Kenntnis genommen. Eine Übertragung des Bäderbetriebs an die Stadtwerke Münster GmbH wird nicht weiter verfolgt.
- 3) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen ab 2009 die von der Bäderverwaltung zunächst eingeführten Servicemaßnahmen wieder eingestellt wurden und ein geplantes Marketingkonzept nicht entwickelt worden ist. Die Verwaltung wird deshalb beauftragt,
  - 3.1 kurzfristig Maßnahmen zur Verbesserung der Servicequalität der Bäder umzusetzen,
  - 3.2 ein Marketingkonzept für die städtischen Bäder zu entwickeln und umzusetzen und
  - 3.3 in der nächsten städtischen Bürgerumfrage Fragen nach der Nutzung von Bädern in- und außerhalb Münsters sowie nach der Kundenorientierung der Münsteraner Bäder zu integrieren.

- 4) Zur möglichen Weiterentwicklung bei der Führung des Bäderbetriebs wird die Verwaltung beauftragt, die Grundlagen und Voraussetzungen für die Einrichtung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zu prüfen.
- 5) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass sich die Verwaltung in Verhandlungen mit dem Verein Bürgerbad Handorf für eine weitere Nutzung des Hallenbades Handorf für städtische Zwecke des Schul- und Vereinsschwimmens befindet.
- 6) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass unter den gegenwärtigen Prämissen (Ratsantrag: "Ein neues Südbad ist das Ziel" vom 02.03.2010) ein wirtschaftliches Betreiben eines neu zu errichtenden Südbades, das heißt ohne eine finanzielle Beteiligung der Stadt an den Betriebskosten, nicht realistisch ist, soweit die Vorgaben für Badeangebote am Standort des ehem. Südbads, insbesondere zur Größe, Ausstattung und zum Nutzungsmix nicht angepasst werden.
- 7) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass infolge der Unwetterschäden vom 28./29. Juli derzeit kein angemessenes Bäderangebot in Münsters Norden besteht. Vor diesem Hintergrund beruft die Verwaltung den politischen Arbeitskreis „Bäder“ ein, um die Frage des Wiederaufbaus des Hallenbades Kinderhaus an alter Stelle oder mögliche Alternativen zu klären und in geeigneter Form eine Bürgerbeteiligung zu organisieren. In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, ob und in welchem Umfang Aspekte des Konzeptes eines Familien- und Gesundheitsbades berücksichtigt und übernommen werden können. Der Antrag A-N/0014/2014 „Neubau statt Sanierung des Hallenbades in Kinderhaus“ der Bezirksvertretung Nord ist damit erledigt.
- 8) Die folgenden Anträge an den Rat bzw. die Bezirksvertretungen werden mit dieser Vorlage z.T. aufgegriffen und im Rahmen der weiteren Prüfaufträge abgearbeitet:
  - Antrag an den Rat Nr. A-R/0007/2014 der CDU-Fraktion „Mehr Spaß am Plümpsen“ vom 24.02.2014
  - Antrag an den Rat Nr. A-R/0021/2014 der SPD-Fraktion „Ein Familien- und Gesundheitsbad für Münster“ vom 10.03.2014
  - Antrag an die Bezirksvertretung Hilstrup Nr. A-H/0009/2014 der CDU-Fraktion „Für mehr Spaß am Plümpsen“ vom 11.03.2014
  - Antrag an die Bezirksvertretung Südost Nr. A-S/0006/2014 der CDU-Fraktion „Für mehr Spaß am Plümpsen“ vom 13.03.2014
  - Antrag Nr. A-R/0010/2014 der FDP-Fraktion „Bürger/innen entscheiden über die Bäderlandschaft in Münster“ vom 17.03.2014
  - Antrag Nr. A-R/0029/2014 der CDU-Fraktion „Damit Münster nicht baden geht und trotzdem bessere Bäder bekommt“ vom 25.08.2014
  - Antrag Nr. A-R/0036/2014 der Fraktion Die LINKE „Nachhaltiges Bäderkonzept statt Bäderschließungen“ vom 02.09.2014

Bei Umsetzung der o.g. Anträge „Mehr Spaß am Plümpsen“ würden zusätzliche Finanzmittel benötigt, die in den nachfolgend dargestellten Finanzauswirkungen nicht berücksichtigt sind.

## II. Finanzielle Auswirkungen:

Für kurzfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Servicequalität sowie zur Entwicklung eines Marketingkonzeptes für die städtischen Bäder werden 135 Tsd. € zur Verfügung gestellt. Diese Mittel sind im Haushaltsplanentwurf 2015-2018 noch nicht vorgesehen und müssen zusätzlich im Teilergebnisplan der Produktgruppe 0802 „Bäder“ bereit gestellt werden. Die Verwaltung fertigt entsprechende Veränderungsblätter.

Für Maßnahmen zur Wiederherstellung eines Badeangebotes in Münsters Norden werden investive Mittel in nennenswertem Umfang zur Verfügung zu stellen sein. Konkrete Angaben wird die Verwaltung im Zuge der Planung vorlegen. Die Verwaltung erstellt entsprechende Veränderungsblätter zum vorliegenden Haushaltsplanentwurf 2015-2018.

### **Begründung:**

Die Münstersche Bäderlandschaft ist aktuell Gegenstand verschiedener politischer Diskussionen. Gleichzeitig arbeitet die Verwaltung an Konzepten zur zukünftigen Organisation und Betriebsführung der Bäder unter steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Mit dieser Vorlage sollen die verschiedenen Themen zusammengeführt werden, um dem neuen Rat eine gesamtliche Betrachtung des Bädertemas zu ermöglichen.

### **Allgemeine Grundlagen**

Die Stadt Münster unterhält und betreibt als städtische Bäder sechs Hallenbäder (Mitte, Ost, Hilstrup, Roxel, Kinderhaus und Wolbeck) und zwei Freibäder (Hilstrup und Stapelskotten) für die Bereiche öffentlicher Badebetrieb, Schulsport und schwimmsportliche Vereinsarbeit.

Die nichtstädtischen Bäder Sportbad der DJK Coburg und das Freibad Sudmühle des SV 91 e. V. erhalten Zuschüsse gemäß Ratsbeschlüssen. Für das vom Betreiberverein Bürgerbad Handorf e. V. in Vereinsträgerschaft geführte Bad werden für die städtischen Kontingente (Schul- und Vereinsschwimmen) Aufwandsersatzleistungen gezahlt.

Der jährliche Zuschussbedarf für den Bäderbereich liegt nach dem Entwurf des Haushaltsplans 2015 – 2018 bei ca. 6,8 Mio. €.

Bei der Bürgerumfrage 2013 des Amtes für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Verkehrsplanung belegte bei der Zufriedenheitsabfrage mit den Lebensbedingungen in Münster das Schwimmbäderangebot den 28. Platz bei 30 abgefragten Themen. Lediglich das Angebot an Wohnungen und an Pkw-Parkplätzen in der Innenstadt erreichten schlechtere Werte. Dieses negative Ergebnis wird allerdings relativiert durch die gleichzeitige Abfrage nach der Wichtigkeit der jeweiligen Themen: hier liegt das Thema Schwimmbäder auf dem 25. von 30 Plätzen, wird also als eher weniger wichtig angesehen.

Die Entwicklung und Umsetzung des Bäderkonzeptes 2005 / 2007 wird in der Anlage 1 dieser Beschlussvorlage ausführlich dargestellt.

### **Gutachten zur Optimierung der Betriebsführerschaft der städtischen Bäder**

#### Anlass und Grundlagen

Zu den Überlegungen zur Verringerung der steuerlichen Lasten im gesamten Beteiligungsportfolio der Stadt gehören auch Überlegungen zur Einbringung der städtischen Bäder in die Stadtwerke GmbH.

Eine solche Organisationsentscheidung sollte allerdings nicht vorrangig auf steuerrechtlichen und damit extern veränderbaren Grundlagen gefasst werden. Maßgeblich sollten vielmehr mögliche wirtschaftliche Vorteile auf Ebene des „Konzerns Stadt“ sein, die durch eine andere Form der Bäderbewirtschaftung erreicht werden können.

In dieser Hinsicht hat die Verwaltung gutachterlich prüfen lassen, ob durch eine Übertragung des Bäderbetriebs an die Stadtwerke Münster GmbH Effizienzgewinne durch eine andere Form der Bewirtschaftung erreicht werden können.

Das seit 2007 umgesetzte Bäderkonzept der Stadt Münster (s.o.) war Grundlage des Projektes und als geltende politische Beschlusslage nicht in Frage zu stellen.

Die drei von Vereinen betriebenen Bäder in Münster (Bürgerbad Handorf, Freibäder Coburg und Sudmühle) waren nicht Bestandteil des Gutachtens.

Das ausführliche Gutachten zur Bäderoptimierung ist dem Rat bereits zur Verfügung gestellt worden. Die wesentlichen Aussagen werden nachfolgend zusammengefasst.

### IST-Analyse

#### a) Bewertung der bestehenden Bäderlandschaft

Anders als die meisten Städte vergleichbarer Größe und Struktur ist die kommunale Bäderlandschaft in Münster aus Gutachtersicht deutlich traditionell in Richtung kommunaler Daseinsvorsorge (Schwimmsport) ausgerichtet, die Bäder werden im „klassischen“ Sinne als Sportstätten verstanden. Vor allem Sportschwimmer finden derzeit ein sehr gutes Angebot vor, im interkommunalen Vergleich weist Münster eine hohe Bäderdichte auf (Einwohner / Bad). Freizeitbadende und wellnessaffine Gäste wandern hingegen in entsprechend positionierte Bäderanlagen im Umland ab (diese weisen bis zu 40 % Gäste aus dem Stadtgebiet von Münster auf).

Die Vorgaben des Bäderkonzepts und seiner Fortschreibung 2005 / 2007 orientierten sich mit ihrer dezentralen Struktur nicht in erster Linie an einer Optimierung der Wirtschaftlichkeit des Bäderbetriebs durch stärkere Markt- und Nachfrageorientierung (z.B. Sauna-, Wellness- und Gesundheitsmarkt). Der Gutachter hält den im Bädergutachten 2005 prognostizierten Einspareffekt (Senkung des jährlichen Zuschussbedarfs um rund 50 %) unter diesen Prämissen für nicht realistisch. Sowohl bei den Besucherzahlen als auch bei den Durchschnittseinnahmen sei von geringeren Steigerungspotentialen auszugehen.

#### b) Angebotsprofile

Infolge der intensiven Auseinandersetzung mit der Neugestaltung der Bäderlandschaft in den Jahren 2005 bis 2007 und der teilweisen Umsetzung der Konzepte in den Folgejahren hält der Gutachter die Bäderlandschaft in Münster hinsichtlich des baulichen und technischen Zustandes sehr zukunftsfähig aufgestellt. Mit der thematischen Positionierung der Bäder, die nicht immer dem tatsächlichen Angeboten und Entwicklungsmöglichkeiten der Standorte entsprechen, erfolge auch eine eindeutige Ausrichtung der Bäderlandschaft. Diese sei jedoch nicht in einem ausreichenden Maße marktgerecht und zukunftsfähig.

Dabei hält der Gutachter die Idee, die unterschiedlichen Standorte durch unterschiedliche Profile zu stärken, für prinzipiell sehr gut. Die durchgeführten Investitionen führten auch zu einem guten baulichen Zustand der Bäderinfrastruktur. Allerdings sei die Positionierung für die Hallenbäder Mitte (Schwerpunkt Sport und Fitness), Ost (Schwerpunkt Gesundheit und Wellness) und Kinderhaus (Schwerpunkt Familie) nicht in der erforderlichen Konsequenz erfolgt, um tatsächlich weitere Besucherpotentiale zu generieren. Die jeweils vorhandene Infrastruktur und teilweise auch der Standort und damit letztlich der jeweilige Charakter stellten grundsätzliche Hemmnisse dar, mit denen die angestrebte Positionierung und in der Folge auch ein wirtschaftlicherer Betrieb erschwert werden. Durch zusätzliche Investitionen zur Attraktivierung könnten diese Nachteile ggf. – zumindest teilweise – gelindert werden.

Die drei Hallenbäder Wolbeck, Hiltrup und Roxel seien jeweils als Stadtteilbad und Sportbad mit dem Fokus auf kommunaler Daseinsvorsorge anzusehen.

Die Profilbildung der beiden städtischen Freibäder Stapelskotten und Hiltrup hält der Gutachter für sinnvoll. Zusätzliche Attraktivierungen durch Angebotsergänzungen, insbesondere Veranstaltungen, könnten in Betracht gezogen werden.

#### c) Wirtschaftlichkeit

Den derzeitigen Bäderbetrieb sieht der Gutachter geprägt von Rahmenbedingungen, die nicht in erster Linie an dessen Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sind. Innerhalb der Rahmenbedingungen erfolge ein sehr kostenbewusstes und effizientes Bädermanagement. Einsparpotentiale seien bei Beibehaltung des Status quo weitgehend ausgereizt. Dies gelte insbesondere für den Personaleinsatz. Weitere Maßnahmen zur Kostenreduzierung würden zu Lasten der Angebotsqualität gehen und teilweise sogar zu einer nicht vertretbaren Minderung der Sicherheit und Servicequalität führen. Hinsichtlich des Personaleinsatzes und bei der Behebung von Sanierungsstaus sei der Münsteraner Bäderbetrieb deutlich besser aufgestellt als viele vergleichbare Bäderbetriebe.

Die Einnahmesituation sieht der Gutachter dagegen als nicht befriedigend an. Zur Umsatzsteigerung erkennt der Gutachter unmittelbare Potentiale durch eine Anpassung der Tarifstruktur (einschl. der Reduzierung von Ermäßigungen), die Entwicklung attraktiver Kursangebote in eigener Trägerschaft sowie der Entwicklung von Marketingaktivitäten zur Gewinnung neuer Gästepotentiale und zur Schaffung von konkreten Besuchsanlässen. In Abhängigkeit von der Entscheidung für ein konkretes Szenario zur Optimierung des Bäderbetriebs sei auch der künftige Betrieb von Profitcentern (z. B. Sauna) zu prüfen.

Die hohe Zahl der Standorte führt aus Gutachtersicht zu einer geringen Auslastung und Besucherfrequenz der einzelnen Hallenbäder. Optimierungsbedarf wird vor allem hinsichtlich der Zeiten, in welchen öffentliches Schwimmen möglich ist, gesehen.

#### SOLL-Konzept – Optimierungspotentiale

##### a) Betrieb und Vermarktung

Der Gutachter empfiehlt die Entwicklung und Umsetzung eines Marketingkonzeptes für eine Imageverbesserung und die Schaffung von Besuchsanreizen. Dazu gehören z.B. der Aufbau eines einheitlichen Erscheinungsbildes, die Optimierung des Web-Auftritts, Zielgruppenanalysen, ein Veranstaltungskonzept, Gewinnung von Kooperationspartnern für gemeinsame Veranstaltungen, optimierter Printwerbemittelinsatz etc.

Das vorhandene Controllingssystem sei weiter zu entwickeln, um die Kostentransparenz zu stärken und Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabeseite schneller erkennen und bewerten zu können.

Niedrige Grundtarife und eine Vielzahl an Ermäßigungen verhindern aus Gutachtersicht in gravierender Weise, dass Umsatzpotentiale ausgeschöpft werden. Eintrittspreise sollten deshalb regelmäßig entsprechend allgemeiner Preisindizes angepasst werden. Gezielte Sondertarife sollten zur besseren Auslastung von Schwachlastzeiten eingeführt und statt dessen grundsätzliche Rabattierungen reduziert werden.

Der Gutachter sieht insbesondere Verbesserungspotentiale bei der Wirtschaftlichkeit durch Angebotsoptimierungen, die darauf zielen, neue Gästepotentiale anzusprechen, die Besuchsfrequenz und Aufenthaltsdauer zu verlängern und damit auch Nebenumsätze zu generieren. Es sei durchaus branchenüblich, dass kommunale Bäderbetriebe durch zusätzliche Angebote ihre Umsätze

steigern und den erforderlichen Betriebskostenzuschuss reduzieren. Es werde zum Beispiel bei Bädergastronomien, Sauna- und Wellnessanlagen, physiotherapeutischen Angeboten, Kosmetik, Fitnessstudios, Shops etc. praktiziert (je nach Modell über Verpachtung oder Eigenbewirtschaftung). Das Vorhalten einer Sportstätte bewege sich per se in einem breit differenzierten Feld von miteinander konkurrierenden, auch gewerblichen Freizeitangeboten.

## b) Angebotsgestaltung

Der Gutachter errechnet ein deutliches, bisher nicht ausgeschöpftes Besucherpotential für die städtischen Bäder selbst unter Berücksichtigung eines großzügigen Abschlags wegen der konkurrierenden Bäder in der Region. Zur Realisierung sei jedoch erforderlich, die Aufenthalts- und Angebotsqualität grundsätzlich zu optimieren und auch die Positionierungsmaßnahmen konsequent zu Ende zu bringen.

Es werden deshalb verschiedene, zusätzliche Investitionen in den Hallenbädern Ost, Mitte und Kinderhaus vorgeschlagen, die sich insgesamt in der Größenordnung von 2,6 bis 4,0 Mio. € bewegen. Auf die Grenzen, die für die Weiterentwicklung dieser Bäder bestehen, wurde bereits im Kapitel „IST-Analyse, Angebotsprofile“ verwiesen.

Eine spürbare wirtschaftliche Stützung des Basisangebots in den Münsteraner Bädern könnte lt. Gutachter durch die Errichtung einer Saunalandschaft erfolgen. Ein erfolgreicher Betrieb sei jedoch nicht bei einer „Stand alone“-Lösung zu erwarten, sondern nur bei der Integration in einen der bestehenden Bäderstandorte, um entsprechende Synergieeffekte zu nutzen. Für eine attraktive und komplexe, wenn auch baulich kompakte Saunaanlage beziffert der Gutachter das Investitionsvolumen auf rund 6 Mio. €.

## c) Optimierung der Betriebsführerschaft

Der Gutachter sieht grundsätzliche Vorteile für den Bäderbetrieb und damit Potentiale für Ergebnisverbesserungen bei einem stärker am unternehmerischen Erfolg ausgerichteten Handeln. In dieser Hinsicht wurden die folgenden Szenarien und deren mögliche Ergebniseffekte für einen Zeitraum von zehn Jahren gerechnet:

- Fortführung des Status Quo
- Optimierung des Status Quo
- Übertragungsmodelle an Stadtwerke Münster GmbH:
  - Betriebsführungsmodell
  - Verpachtungsmodell (Investitionslast Stadt)
  - Verpachtungsmodell (Investitionslast Stadtwerke)

Wesentliche positive Effekte einer Übertragung/Verpachtung der Bäder an die Stadtwerke Münster GmbH sind aus Sicht des Gutachters die grundsätzliche Möglichkeit einer Übertragung von Investitionslasten, eine Optimierung im Personaleinsatz durch Synergien mit dem Stadtwerke-Konzern (v.a. Management, Marketing, Technik) und eine Optimierung der Vermarktungsmöglichkeiten durch gemeinsame Marketingaktivitäten bzw. eine Integration der Bäder in Marketingkampagnen der Stadtwerke (PlusCard, Cross-Promotion etc.).

Vergleichbare Effekte hält der Gutachter grundsätzlich auch bei einer Optimierung des Bäderbetriebs im Status Quo für erzielbar. Dies setze jedoch voraus, dass die derzeitigen Strukturen und in einem gewissen Ausmaße auch die konzeptionelle Ausrichtung des Bäderbetriebs aufgebrochen werden.

## **Steuerliche Optimierung im Bäderbereich**

Mit der Vorlage V/0204/2011 „Steuroptimierung und Bilanzpolitik zur Haushaltskonsolidierung nutzen“ hat die Verwaltung dem Rat einen Sachstandsbericht zur heute existierenden Steueroptimierung bei den Gesellschaften Stadtwerke Münster GmbH, Halle Münsterland GmbH sowie Westfälischer Zoologischer Garten GmbH vorgelegt. Dabei wurden steuerliche Optimierungspotentiale festgestellt, für die eine weitergehende Untersuchung notwendig war.

Aufgrund der Komplexität der Fragestellung wurde vorgeschlagen, ein Wirtschaftsprüfer-/ Steuerberatungsbüro, zu beauftragen, das bezüglich der Besteuerung der öffentlichen Hand über adäquate Erfahrungen verfügt. Der Rat hat der Beauftragung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young zugestimmt.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden in der Vorlage V/0501/2012 vorgestellt und es wurden darin konkrete steuerliche Optimierungspotentiale benannt. Um diese zu realisieren, wurden weitergehende Untersuchungen als erforderlich und sinnvoll benannt. Mit der Bearbeitung dieser Fragestellungen wurde weiterhin die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young beauftragt.

### Zusammenfassung der beiden Betriebe gewerblicher Art – Einlagemodell 1

Mit der Ratsvorlage V/0501/2012 wurde bereits über die Realisierung steuerlicher Optimierungspotentiale berichtet. Aufgrund einer neuen Rechtslage (nach Betriebsprüfung in 2011) bestand die Möglichkeit der Zusammenfassung der beiden bestehenden Betriebe gewerblicher Art (BgA Bäder mit BHKW und BgA Bäder ohne BHKW) und damit die Möglichkeit der Zusammenfassung der Bäderverluste mit den Dividenden der Stadtwerke Münster GmbH. Hierdurch konnte eine Minderung der Kapitalertragssteuer in Höhe von ca. 554 T€ p. a. erreicht werden. Dieser Steuervorteil wurde sofort realisiert und rückwirkend bis 2010 generiert.

### Technisch wirtschaftliche Verflechtung – Einlagemodell 2

Mit der Vorlage V/0501/2012 hat der Rat die Verwaltung beauftragt, weitere steuerliche Optimierungspotentiale zu untersuchen. So hatten die Untersuchungen gezeigt, dass das steuerliche Verrechnungspotential durch die Erweiterung des steuerlichen Querverbundes gesteigert werden könnte. Zur steuerlichen Optimierung bestanden daher Überlegungen, den Betrieb der acht städtischen Bäder in die Stadtwerke Münster GmbH einzubringen. Hierzu wurde die Verwaltung beauftragt, weitergehende Gespräche mit Steuerexperten und Gutachtern zu führen.

In der Stadt Münster sind insgesamt sechs Hallenbäder vorhanden. Für zwei der Hallenbäder ist der steuerliche Querverbund seitens des Finanzamtes bereits anerkannt (Hallenbad Roxel und Hallenbad Hilstrup). Darüber hinaus sind zwei Hallenbäder (Kinderhaus und Wolbeck) bereits mit BHKWs ausgestattet. Die Hallenbäder Mitte und Ost verfügen über einen Fernwärmeanschluss. Mit der Ausgliederung des Betriebes der Bäder in die Stadtwerke Münster GmbH könnten die Verluste aus dem Bäderbetrieb in den steuerlichen Querverbund der Stadtwerke Münster GmbH einbezogen werden. Nach ersten überschlägigen Berechnungen auf Basis von Planzahlen wurde ein Vorteil von rund 670 T€ (Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer) ermittelt.

### Bewertung

Mit der Frage einer Ausgliederung der Bäder in die Stadtwerke Münster GmbH stellten sich verschiedene steuerliche Fragen, die es zu untersuchen galt.

#### a) Aufdeckung Stiller Reserven

Zum einen ging es um die Problematik der möglichen Aufdeckung stiller Reserven durch eine Übertragung des Bäderbetriebes, wodurch entsprechende steuerliche Effekte ausgelöst würden. Dies hätte zur Folge, dass durch die Entnahme der in den BgA Bäder eingelegten Stadtwerke-Anteile, diese ertragsversteuert würden. Dies hätte zu erheblichen, voraussichtlich im zweistelligen Millionenbereich liegenden Steuereffekten geführt. Diese Frage galt es insbesondere mit der Finanzverwaltung abzustimmen.

#### b) Herstellen der technisch-wirtschaftlichen Verflechtung

Zum anderen ging es um die Frage, ob es gelingt, die Voraussetzungen für die Realisierung des Einlagemodells 2, also für die Verrechnung von Verlusten aus dem Bäderbetrieb mit Gewinnen aus dem Versorgungsbereich im Rahmen des steuerlichen Querverbunds zu schaffen. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen einer „engen wechselseitigen technisch-wirtschaftlichen Verflechtung von einigem Gewicht“ zwischen den beiden Bereichen. Die Auslegung dieses Rechtsbegriffs ist in den einzelnen Bundesländern extrem unterschiedlich. In NRW kann eine solche Verflechtung nur mit Hilfe eines Blockheizkraftwerkes (BHKW) hergestellt werden.

Die Anerkennung des steuerlichen Querverbundes ist dabei an weitere Voraussetzungen geknüpft. Nach derzeitiger Verwaltungsauffassung muss nachgewiesen werden, dass die Wärmeversorgung des Bades durch das BHKW unter Einbeziehung des erzeugten Strom und bei Betrieb durch die Stadtwerke wirtschaftlicher ist als die Beheizung des Bades durch ein anderes Aggregat und als bei Betrieb des BHKW durch einen Dritten. Des Weiteren sind bestimmte Auslegungsgrundsätze für die Größe des BHKWs sowie ein bestimmter Wert des erzeugten Stroms zu beachten.

Es wurde zunächst vom Gutachterbüro BET, Aachen, untersucht, wie die Voraussetzungen für einen erweiterten steuerlichen Querverbund aufgrund einer technisch wirtschaftlichen Verflechtung geschaffen werden können. Für die Hallenbäder, die bereits mit einem BHKW ausgerüstet, aber noch nicht in den Querverbund einbezogen sind, wurde untersucht, ob die Voraussetzung für die technisch wirtschaftliche Verflechtung und damit die Einbeziehung in den steuerlichen Querverbund gegeben sind. Für die Hallenbäder mit Fernwärmeversorgung wurden die wirtschaftlichen Rahmendaten für eine BHKW Anlage zur Erfüllung des steuerlichen Querverbundes untersucht.

Ergebnis des Gutachtens war, dass die vorhandenen BHKWs die Voraussetzungen zur Einbeziehung in den steuerlichen Querverbund erfüllen. Für die Bäder ohne BHKWs müssten entsprechende Anlagen geschaffen werden.

Inzwischen hat eine Bund-/Länderabstimmung zu den Anforderungen an eine Verflechtung stattgefunden. Dabei wurden noch einmal die Voraussetzungskriterien für die technisch-wirtschaftliche Verflechtung von einigem Gewicht erörtert. Insbesondere wurde dabei gefordert, dass die Wärmeerzeugung durch das BHKW im Hinblick auf den Bedarf des Hallenbades auf 80 % erhöht werden müsste.

Aus der Sicht des Gutachters hat dies folgende Konsequenzen:

- Vergrößerung der BHKW Anlagen
- Erhöhung der Stromerzeugung mit der Folge, dass mehr Strom in das Netz der öffentlichen Versorgung rückgespeist wird und von den Stadtwerken im eigenen Portfolio zu vermarkten ist
- Höhere Investitionskosten

Der Gutachter geht in einer ersten Einschätzung davon aus, dass die Erhöhung der Wärmeerzeugung durch BHKWs auf 80 % des Bedarfs machbar und im Sinne des steuerlichen Querverbundes wirtschaftlich darstellbar ist. Von Seiten der Verbände besteht die Befürchtung, dass ein wirtschaft-



liches Betreiben von BHKW in diesen Fällen nicht möglich ist. Vor diesem Hintergrund wurden entsprechende Stellungnahmen an die Bund-/ Ländersitzung gerichtet.

Aus der Sicht der Stadtwerke Münster GmbH sind die zur Herstellung der technisch-wirtschaftlichen Verflechtung erforderlichen Investitionsmaßnahmen in BHKWs nicht wirtschaftlich und werden daher auch nicht angestrebt. Zudem wäre zur Realisierung des Körperschaftsteuervorteils ein entsprechendes Verrechnungspotential zur Verrechnung der Bäderverluste mit den Gewinnen der Stadtwerke erforderlich, das aufgrund der aktuellen Ergebnissituation auch nicht in ausreichendem Maße vorliegt. Daher ließen sich bei einer Übertragung die o. g. Körperschaftsteuervorteile nicht realisieren.

#### c) Überlassung gegen Pachtentgelt

Bei der Übertragung der Bäder an die Stadtwerke Münster GmbH wurde aufgrund der betriebswirtschaftlichen Untersuchung das Pachtmodell favorisiert. Bei Realisierung des Pachtmodells wäre vorgesehen, dass die Stadtwerke Münster GmbH das für den Betrieb der Bäder notwendige Betriebsvermögen (d.h. Betriebsvorrichtungen wie Schwimmbecken, Duschen..), jedoch ohne die entsprechenden Grundstücke und Gebäude erhalten. Eine Übertragung des Betriebsvermögens (der Betriebsvorrichtungen) könnte durch eine Einlage erfolgen. Die für den Betrieb erforderlichen Grundstücke inklusive der aufstehenden Gebäude würden von der Stadt Münster an die Stadtwerke Münster GmbH verpachtet. Es entstünde damit bei der Stadt Münster ein neuer BgA Verpachtung. Die Stadtwerke Münster GmbH würde für die Überlassung der Grundstücke und Gebäude ein kostendeckendes Pachtentgelt an die Stadt Münster zahlen. Die Höhe des Pachtentgeltes wäre noch zwischen der Stadt Münster und der Stadtwerke Münster GmbH zu verhandeln.

#### d) Umsatzsteuer auf Zuschussleistungen

Die Stadt Münster müsste des Weiteren zur Finanzierung der Bäderverluste an die Stadtwerke Münster GmbH Zuschüsse bzw. Einlagen leisten. Ein Diskussionspunkt zwischen Stadt und Stadtwerken bestand hierbei in der Höhe des Zuschusses. Insbesondere ging es darum, ob dieser Zuschuss lediglich einen Ausgleich für die Bereitstellung des Schulschwimmens, des kostenlosen bzw. subventionierten Vereinsschwimmens oder einen vollständigen Verlustausgleich beinhaltet.

Die Zahlungen der Stadt Münster an die Stadtwerke Münster GmbH würden aus strukturpolitischen Gründen geleistet, damit diese ihren Satzungszweck, den Bäderbetrieb, erfüllen kann. Damit würde es sich um einen echten, nicht umsatzsteuerbaren Zuschuss handeln. Diese Qualifikation wurde mit der Finanzverwaltung abgestimmt. Ein Betrauungsakt wäre erforderlich.

Für das Schulschwimmen würde ein Entgelt gezahlt, das sich an den Eintrittspreisen orientiert. Dieses Entgelt ist kein Zuschuss und daher mehrwertsteuerpflichtig (7 %). Für die Stadtwerke hätte das den Vorteil, dass auf Investitionsmaßnahmen Vorsteuer gezogen werden kann.

Die sonstigen Zahlungen zum Ausgleich des Verlustes könnten ertragssteuerlich als Einlage/ Zuschuss oder als steuerpflichtiges Entgelt behandelt werden. Nur im Falle des Zuschusses/Einlage verbleibt es beim Steuereffekt der Verlustverrechnung. Eine Verrechnung des Zuschusses für das Schulschwimmen (da hoheitliche Aufgabe) wäre im Rahmen des Querverbundes jedoch nicht möglich.

#### e) Kapitalertragsteuervorteile durch verringerte Ausschüttung

Durch die Verlagerung der Bäderverluste auf die Stadtwerke kann bei der Ausschüttung der Gewinne der Stadtwerke zukünftig keine Verrechnung mehr mit den Bäderverlusten stattfinden, um die Steuerbelastung auf die Ausschüttungsgewinne zu reduzieren.

Daher wäre es sinnvoll, die Bäderverluste (bis auf das Schulschwimmen und evtl. das Vereinschwimmen) nicht in voller Höhe durch einen Zuschuss auszugleichen, sondern dafür entsprechend die Gewinnausschüttung der Stadtwerke Münster GmbH zu reduzieren und somit einen Ertragssteuervorteil zu realisieren.

Die Stadtwerke Münster GmbH erwartet jedoch einen vollständigen Ausgleich des Verlustes aus dem Bäderbetrieb, so dass dieser Kapitalertragssteuervorteil so nicht realisiert werden kann.

#### f) Abstimmung mit der Finanzverwaltung

Zu den steuerlichen Sachverhalten hat es verschiedene Abstimmungsgespräche mit der Finanzverwaltung gegeben, insbesondere zu den Fragen, ob durch die Übertragung der Bäder eine Aufdeckung stiller Reserven erfolgt. Die Fragestellungen zu den steuerlichen Konsequenzen einer Übertragung wurden dabei durch die Beratungsgesellschaft Ernst & Young aufbereitet.

Die Abstimmungsgespräche mit der Finanzverwaltung ergaben, dass bei einer Übertragung nicht von einer Aufdeckung stiller Reserven und den damit verbundenen Steuereffekten auszugehen ist. Allerdings bestehen Risiken, dass die im Einlagemodell 1 bereits realisierten Steuervorteile im Rahmen der anstehenden Betriebsprüfung im Bereich Bäder für die zurückliegenden Steuerjahre wieder verloren gehen und ggf. zu Rückforderungen bereits gewährter Steuervorteile kommt.

#### g) Zusammenfassende Bewertung einer Übertragung aus steuerlicher Sicht

Nach den Gesprächen mit der Finanzverwaltung ist nicht davon auszugehen, dass es zu Steuereffekten aufgrund der Aufdeckung stiller Reserven kommt.

Voraussetzungen für die Herstellung der technisch-wirtschaftlichen Verflechtung sind Investitionen in zusätzliche BHKWs, die aus Sicht der Stadtwerke Münster GmbH nicht wirtschaftlich sind. Daher gelingt es nicht, die entsprechenden Körperschaftsteuervorteile zu realisieren. Hinzu kommt, dass ein entsprechendes Ausschüttungspotential vorhanden sein muss, um die Verluste aus dem Bäderbetrieb mit den Gewinnen aus dem Stadtwerkebereich verrechnen zu können. Dies ist gegenwärtig ebenfalls nicht gesichert.

Da die Stadtwerke des Weiteren von einer vollständigen Kompensation der Verluste aus dem Bäderbereich ausgehen, würde kein Kapitalertragssteuervorteil aufgrund einer ggf. geringeren Gewinnausschüttung realisiert werden. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass es bei einer Übertragung im Rahmen der Betriebsprüfung zu Steuerrückforderungen aus dem Einlagemodell 1 kommt.

Mit der Übertragung des Bäderbetriebes auf die Stadtwerke Münster GmbH wären somit unter den gegebenen Rahmenbedingungen keine steuerlichen Vorteile zu realisieren, sondern vielmehr steuerliche Nachteile zu erwarten.

### **Handlungsempfehlungen zur Organisation des Bäderbetriebs**

#### Abstimmungsgespräche Stadt - Stadtwerke GmbH

Auf der Grundlage der vorliegenden betriebswirtschaftlichen und steuerlichen Erkenntnisse wurden verschiedene Gespräche zwischen Stadt und Stadtwerke GmbH darüber geführt, welche Rückschlüsse sich für eine geeignete Betriebsführung der Bäder und für eine mögliche Einbindung der Stadtwerke GmbH ergeben.

Die nachfolgenden Auflistungen geben einen Überblick über die jeweiligen Erwartungen, die bei einer geänderten Betriebsführung der städtischen Bäder idealerweise erreicht werden sollen:

a) aus Sicht der Stadt Münster:

- Haushaltsentlastung durch Reduzierung des jährlich steigenden Zuschussbedarfs
- Verlagerung der Investitionslast
- Optimierung des Bäderangebots
- Strukturelle Optimierung des Bäderbetriebs

b) aus Sicht der Stadtwerke Münster:

- Erweiterung der Geschäftsfelder
- Erschließung eines zusätzlichen Profitcenters
- optimierte Ressourcenauslastung
- Sicherung der Bäder als Verbraucher / Kunden
- Profilierung als Servicedienstleister der Stadt
- Möglichkeit der Durchführung von Kundenbindungsmaßnahmen

Es besteht Einvernehmen, dass insbesondere angesichts steuerlicher Nachteile und Risiken eine vollständige Übertragung des Bäderbetriebs an die Stadtwerke GmbH ebenso ausscheidet wie die pachtweise Überlassung. Gleichwohl sollen Synergieeffekte durch kooperative Tätigkeiten mit den Stadtwerken angestrebt werden, z.B.:

- Intensivierung von Marketingaktivitäten (z.B. Durchführung von Cross-Promotion-Veranstaltungen, Nutzung von Ressourcen, Kapazitäten und Kontakten der Stadtwerke),
- Einbindung der städtischen Bäder in das PlusCard-Modell der Stadtwerke,
- für die technische Führung des Bäderbetriebs,
- Nutzung des Stadtwerke-Knowhows im kaufmännischen Bereich (Controlling, Buchführung).

Der Bäderbetrieb könnte in einer Weise organisiert werden, mit der einerseits die o.g. betriebswirtschaftlichen Ziele grundsätzlich erreicht und andererseits steuerliche Risiken vermieden werden können und gleichzeitig eine Zusammenarbeit / Kooperation zwischen Stadt und Stadtwerken eingerichtet werden kann. Als ein dafür geeignetes Rechtskonstrukt erscheint eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung i.S. des § 107 Abs. 2 Nr. 2 Gemeindeordnung NRW.

#### Die städtischen Bäder als eigenbetriebsähnliche Einrichtung

Zweck dieser Betriebsform ist es, eine optimale Unternehmensführung zwischen den Polen „Wirtschaftlichkeit und Kommunalinteresse“ zu ermöglichen. Das Eigenbetriebsrecht bietet den Vorteil, durch die rechnungsmäßige Verselbstständigung die Transparenz der wirtschaftlichen Ergebnisse zu verbessern und damit das Kostenbewusstsein zu stärken.

Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind gekennzeichnet einerseits durch

- vermögensmäßige, rechnungsmäßige und haushaltsrechtliche Selbstständigkeit,
- eigene Personalwirtschaft,
- eigene Handlungsfähigkeit über besondere Organe des Eigenbetriebs (Werkleitung)

und andererseits durch

- rechtliche Unselbstständigkeit und
- Einordnung in die gesetzlich vorgegebene Funktionsteilung verschiedener Betriebsorgane (Werkleitung, Oberbürgermeister, Werksausschuss, Stadtrat).

In der Stadt Münster werden die Aufgaben der Abfallwirtschaftsbetriebe, des Theaters, von Münster Marketing und der citeq in Form eines Eigenbetrieb / einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung

wahrgenommen. In anderen Kommunen ist die auch Organisation des Bäderbetriebs als eigenbetriebsähnliche Einrichtung bereits etabliert.

Perspektivisch sollte eine etwaige konkrete Entwicklung des Bäderbetriebs als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt sowohl in betriebswirtschaftlicher wie auch steuerrechtlicher Hinsicht untersucht werden. Auch sollten mögliche Verfahren zur Kooperation mit der Stadtwerke GmbH, z.B. hinsichtlich einzelner Marketingaktivitäten, geprüft werden.

### Servicequalität und Marketingkonzept

Das derzeitige Defizit im Bäderbereich beläuft sich auf rund 5,7 Mio. € (vgl. Jahresabschluss 2013). Gleichwohl attestiert der Gutachter der Bäderverwaltung ein äußerst kostenbewusstes Management, Einsparpotentiale seien weitgehend ausgereizt. Dies ist auch darauf zurück zu führen, dass im Rahmen von Konsolidierungsnotwendigkeiten ab 2009 zunächst geplante und z.T. auch bereits eingeführte Servicemaßnahmen nicht umgesetzt bzw. wieder aufgegeben wurden. Die zunächst geplante Entwicklung eines Marketingkonzeptes zur Formulierung strategischer und operativer Ziele und zur Identifizierung geeigneter Maßnahmen konnte daher nicht weiter verfolgt werden.

Es ist grundsätzlich eine Vielzahl von Maßnahmen denkbar, die in einem Marketingprozess aufgegriffen und zu einem höheren Serviceniveau führen könnten, z.B. personenbesetzte Kassen, die Erweiterung der Öffnungszeiten für die Öffentlichkeit, erhöhte Wassertemperaturen und zusätzliche Angebote (z.B. Gastronomie, Shops, Kurse). Dabei ist zu berücksichtigen, dass mögliche Optimierungsmaßnahmen beim Marketing und zur Erhöhung der Servicequalität zunächst mit höheren Kosten verbunden sind und somit das Risiko besteht, dass diese nicht durch Einnahmensteigerungen kompensiert werden können.

Um dem Bäderbereich Optionen für Verbesserungen beim wirtschaftlichen Ergebnis zu eröffnen, sollen erste Maßnahmen zur Erhöhung des Serviceniveaus durch eine Ausweitung von Reinigungsleistungen kurzfristig umgesetzt werden. Ferner soll die Bäderverwaltung mit externer Unterstützung im Jahr 2015 ein Marketingkonzept entwickeln. Dafür werden Finanzmittel in Höhe von 135 Tsd. € zur Verfügung gestellt.

### **Weitere, aktuelle Bädertemen**

#### Weiterentwicklung des Hallenbades Kinderhaus

Nach der Schwerpunktsetzung im Bäderkonzept haben im Hallenbad Kinderhaus die Öffentlichkeit auf der einen und Schulen und Vereine auf der anderen Seite jeweils gleichgroße Nutzungskontingente erhalten; sie teilen sich die Öffnungszeiten jeweils ungefähr zur Hälfte. Insoweit erfüllt das Hallenbad durch die Sicherstellung von Schulschwimmen zu einem beachtlichen Teil eine Pflichtaufgabe der Stadt. Neben dem Familienbad sind dort im Schul- und Vereinsschwimmen 11 Schulen und 6 Vereine verankert.

Durch das Starkregenereignis am 28.07.2014 ist das Hallenbad Kinderhaus – wie das gesamte Bürgerzentrum – stark in Mitleidenschaft gezogen worden. Die Bädertechnik, die im Keller untergebracht war, ist zerstört, weil das Wasser alle Kellerräume vollständig überschwemmt hat. Sogar in der darüber liegenden Schwimmhalle, in den Sanitäreanlagen und Umkleiden hat das Wasser ca. 1,20 m hoch gestanden. Folge aus dem Starkregen ist deshalb, dass das Bad auf absehbare Zeit nicht mehr betrieben werden kann. Eine Aussage, wann der Betrieb wieder aufgenommen werden kann, ist noch nicht möglich. Das Amt für Immobilienmanagement ist dabei, die entstandenen Schäden (am gesamten Bürgerzentrum Kinderhaus) zu ermitteln und zu bewerten. Wann dieser umfangreiche Prozess beendet sein wird, kann noch nicht abgesehen werden.

Erst nach Vorlage eines endgültigen Schadenkatasters können die Kosten und Aufwände für eine Wiederherstellung des Hallenbades benannt werden. Insofern können bis dahin auch keine Aussagen über die Dauer einer Sanierungsmaßnahme und damit über einen möglichen Zeitpunkt, ab dem das Hallenbad für die Öffentlichkeit, die Schulen und die Vereine wieder zur Verfügung stehen wird, gemacht werden.

Die Verwaltung hat in Absprache mit den betroffenen Schulen und Vereinen eine Verlegung der Schwimmzeiten in andere Hallenbäder vorgenommen. Dabei kann es sich nur um eine vorübergehende Maßnahme handeln, weil die Verlegung zu Verdichtungen und insofern zu Nutzungseinschränkungen an anderer Stelle führt. Einige Schulen ersetzen den Schwimmunterricht zunächst durch Sportunterricht. Weiterhin sind weggefallene Zeiten des Familienbades teilweise durch eine Erweiterung der Öffnungszeiten in den Hallenbädern Ost und Mitte (jeweils samstags und sonntags von 8 – 20 Uhr) ausgeglichen worden.

Der Ausfall des Hallenbades Kinderhaus hat die städtische Bäderlandschaft empfindlich getroffen und insbesondere den hohen Standard des pflichtigen Schulschwimmangebotes mit möglichst kurzen Fahr- und Organisationsaufwänden, aber auch das Vereinsschwimmen und nicht zuletzt die dezentrale Versorgung des Stadtgebietes mit Schwimmangeboten für die Öffentlichkeit geschwächt. Die Bereitstellung eines Schwimmangebotes in Kinderhaus ist daher unverzichtbar.

#### Bürgerbad Handorf

Das Hallenbad Handorf ist am 01.08.2008 aus städtischer Trägerschaft entlassen und deshalb am 31.07.2008 geschlossen worden (siehe hierzu Ratsvorlagen V/0844/2005 und V/0131/2007/1.Erg. und dazu ergangene Beschlüsse).

Mit dem Betreiberverein Bürgerbad Handorf e.V. fand sich ein privater Träger, der den Betrieb des Hallenbades Handorf fortführen wollte. Entsprechend dem Beschluss des Rates vom 07.12.2005, nach dem die Stadt Münster ein zur Schließung bzw. zur Entlassung aus der städtischen Trägerschaft/Verantwortung anstehendes Bad für die Dauer einer weiteren Nutzung kostenfrei zur Verfügung stellt, wenn sich für die jeweilige Anlage eine Möglichkeit zum Weiterbetrieb durch einen privaten Träger (z.B. Verein) findet, wurde das Hallenbad Handorf durch Vertrag vom 31.07.2008 ab dem 01.08.2008 unbefristet an den Verein überlassen. Vertraglich ist in Ausführung des Ratsbeschlusses u.a. geregelt, dass die Stadt keinerlei Betriebs-, Instandhaltungs- oder Sanierungskosten übernimmt.

Seitdem wird das Hallenbad Handorf durch den Betreiberverein in eigenem Namen und auf eigene Rechnung geführt. Das zugrunde liegende Betriebskonzept wurde von der Verwaltung dem Sportausschuss und dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften im Juli 2011 vorgestellt (Berichtsvorlage V/0311/2011) und als Grundlage für einen verlässlichen Betrieb akzeptiert, das eine ebenso verlässliche Weiterführung des Bürgerbades sichert.

Durch Abschluss jeweils befristeter Nutzungsverträge zwischen der Stadt Münster und dem Betreiberverein ist eine kostenpflichtige Inanspruchnahme des Hallenbades durch die Stadt für Schulen und Vereine gesichert. Für diese Nutzung – zurzeit 38 Stunden in der Woche – erhält der Betreiberverein eine monatliche Aufwandsersatzleistung in Höhe von 11.000 €, jährlich also 132.000 €. Die aktuelle Verlängerung des Nutzungsvertrages endet am 31.12.2014.

Um dem Anspruch aus dem Bäderkonzept, eine gute Versorgung von Schulen und Vereinen mit möglichst kurzen Anfahrtswegen zu gewährleisten, weiterhin gerecht werden zu können, ist eine Verlängerung des Nutzungsvertrages aus sportfachlicher Sicht sinnvoll. Eine Verlagerung von Schulen und Vereinen in ein anderes Hallenbad ist kapazitätsbedingt nur schwer möglich.

Bei einer etwaigen Verlängerung des Nutzungsvertrages wäre darauf zu achten, dass im Vergleich zum Status Quo keine zusätzlichen Belastungen für den städtischen Haushalt entstehen.

## Südbad

Das Hallenbad Süd war aus städtischer Trägerschaft entlassen und am 31.07.2007 geschlossen worden (Betrieb für Schulen und Vereine bis 25.08.2007), weil eine Weiterführung in privater Trägerschaft nicht zum Tragen kam (siehe hierzu Ratsvorlagen V/0844/2005 und V/0131/2007).

Aufgrund des gemeinsamen Ratsantrages „Ein neues Südbad ist das Ziel“ vom 02.03.2010 hat die Verwaltung eine Machbarkeitsstudie erstellt, mit der die funktionellen, baulichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für ein neues Bad geklärt wurden und sie dem Rat in seiner Sitzung am 14.12.2011 vorgestellt (Vorlage V/0637/2011). In diesem Zuge nahm der Rat zur Kenntnis, dass die Erstellung eines neuen Hallenbades an Stelle des ehemaligen Südbades, das die Anforderungen des gemeinsamen Ratsantrages erfüllt, nur umsetzbar ist, wenn die Stadt Münster die Finanzierung (Investitionskosten) und die Kosten des späteren Betriebs (in überwiegendem Umfang) sicherstellt.

In Abänderung der Beschlussvorlage beauftragte der Rat gleichzeitig die Verwaltung, eine kriteriengeleitete, europaweite Ausschreibung des Grundstücks Inselbogen 36 (Standort ehemaliges Südbad) gegen Kaufpreiserwartung mit dem Ziel der Errichtung privat finanzierter standortvertraglicher Einrichtungen mit einem Badeangebot durchzuführen. Der Rat beschloss weiterhin die Rahmenbedingungen des Badebetriebs in dem neuen Hallenbad, u.a. dass der Betrieb des Hallenbades durch einen privaten Betreiber erfolgen und die Stadt Münster für das Schulschwimmen Zeiten in dem neuen Hallenbad anmieten sollte. Des Weiteren war bei der Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung der Schwimmverein Südbad e.V. zu beteiligen.

Am 12.12.2012 ermächtigte der Rat die Verwaltung, die städt. Grundstücksfläche Inselbogen 36 in einem zweistufigen Auswahlverfahren (Verhandlungsverfahren mit einem vorgeschalteten öffentlichen Teilnahmewettbewerb) auf der Grundlage des als Anlage 1 beigefügten Exposés europaweit auszuschreiben (nichtöffentliche Vorlage V/0721/2012). Das Exposé beschrieb u.a. detailliert die Anforderungen an das Modul „Bad“ und legte fest, dass das Grundstück einer hochwertigen Bebauung – unter Beachtung der planungsrechtlichen Vorgaben sowie der Anforderungen an die künftige Bebauung/Nutzung – zuzuführen und gegen Höchstgebot zu veräußern ist. Mit Beschluss des Hauptausschusses vom 13.03.2013 wurden ergänzend die Bewertungskriterien für die 2. Verfahrensstufe (Verhandlungsverfahren) festgelegt.

In dem Ausschreibungsverfahren mussten bis zum 05.03.2013 die Teilnahmeanträge und danach bis zum 30.10.2013 die indikativen Angebote für das Verhandlungsverfahren eingereicht werden. Da die Teilnehmer des Verhandlungsverfahrens nur unvollständige Unterlagen einreichten und eine Ergänzung der Unterlagen trotz Nachforderung nicht erfolgte, sind somit im Ausschreibungsverfahren keine berücksichtigungsfähigen Angebote eingegangen.

Insofern brachte das Ausschreibungsverfahren kein Ergebnis. Der Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften wurde in seiner Sitzung am 1. April 2014 darüber informiert, dass das Amt für Immobilienmanagement die Ausschreibung formal aufgehoben hat.

Das Ziel, anstelle des früheren Südbades eine Wohnbebauung mit einem Badeangebot zu ermöglichen, wurde weiter verfolgt durch eine Beauftragung an die Wohn+Stadtbau, eine Analyse des Grundstücks Inselbogen 36 durchzuführen und Einschätzungen zur Wirtschaftlichkeit des Bäderbetriebs abzugeben.

Auf der Grundlage durchschnittlich erzielbarer Erlöse sowie einer 20jährigen Anmietung (plus Option) durch die Stadt zum Zwecke des Schul- und Vereinsschwimmens ergibt sich auch bei optimistischen Grundannahmen eine Kostendeckung von kaum mehr als 50%. Selbst wenn die nicht für das Bad benötigten Grundstücksflächen für eine Wohnbebauung mit anschließendem Verkauf genutzt werden würden, würde der Wohn+Stadtbau eine jährliche Kostenunterdeckung verbleiben, die durch einen städtischen Zuschuss auszugleichen wäre.

Es ist festzustellen, dass die ambitionierten Zielsetzungen, die mit dem Ratsantrag "Ein neues Südbad ist das Ziel" (A-R/0028/2010) im Hinblick auf Ausstattung und Badeangebot vorgegeben waren, kostendeckend durch einen privaten Betreiber nicht realistisch zu erfüllen sind. Entweder sind daher die Vorgaben (Ausstattung des Bades, Badeangebot) anzupassen, z. B. im Sinne eines von Ausstattung und Umfang reduzierten Angebotes oder eine stärkere Beteiligung der Stadt – (zumindest) an den Betriebskosten – erforderlich. Solange die derzeitigen Vorgaben, die vom Rat beschlossen wurden, Bestand haben, sieht die Verwaltung aus den dargelegten Gründen und dem Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens keine realistische Umsetzungsperspektive.

Die Frage der möglichen Realisierung eines hinsichtlich Umfang und Angebot begrenzten Badeangebotes am Standort des alten Südbads war nicht Gegenstand des Prüfungsauftrages gem. Ratsbeschluss und wäre insoweit gesondert zu prüfen.

### Familien- und Gesundheitsbad

Im Rahmen der Bäderkonzeptvorlage V/0844/2005 vom 27.10.2005 hat der Rat sich für eine dezentrale Versorgung der Stadt mit Schwimmangeboten entschieden. Konkret wurde dabei eine Schwerpunktsetzung der einzelnen Hallenbäder wie folgt festgelegt:

- Hallenbäder Mitte und Ost: „zentrale Öffentlichkeitsbäder“ mit Nutzungskontingenten von ca. 2/3 für das öffentliche Schwimmen und ca. 1/3 für das Schul- und Vereinsschwimmen
- Hallenbäder Hilstrup und Kinderhaus: „Stadtteilbäder“ mit Nutzungskontingenten von jeweils ca. 50 % für die Öffentlichkeit und Schulen/Vereine
- Hallenbäder Wolbeck und Roxel: „Schul- und Vereinsbäder“ mit Nutzungskontingenten von ca. 1/3 für das öffentliche Schwimmen und ca. 2/3 für Schulen und Vereine

Im Gutachten zur Optimierung der Betriebsführerschaft der städtischen Bäder wird der Erhalt eines nachfrageorientierten flächendeckenden Bäderangebotes für sinnvoll erachtet (Seiten 113 ff. des Gutachtens). Im Bereich des Sportschwimmens hält der Gutachter das Angebot in Münster für ausreichend. Um ggfls. nicht ausgeschöpfte Potenziale im Bereich der „Freizeitbadenden“ zu erschließen, sollte nach Auffassung des Gutachters die Nachfrage- und Konkurrenzsituation analysiert werden.

In diesem Zusammenhang hält der Gutachter insbesondere auch die Betrachtung von Einzugsgebieten von Freizeiteinrichtungen insgesamt und von Schwimm- und Freizeitbädern im Besonderen für erforderlich. Dabei stellt er fest, dass konventionelle Hallen- und Freibäder vor allem von Besuchern aus dem regionalen Einzugsgebiet (max. Anfahrzeit 20 Minuten) aufgesucht werden. Je nach Attraktivität eines Bades (Alleinstellungsmerkmale, Saunalandschaften, Wellnessbereiche, Attraktionen usw.) werden bis zu 45 Minuten Anfahrtdistanz akzeptiert.

Zusammenfassend konstatiert der Gutachter, dass der regionale Konkurrenzdruck auf die Münsteraner Bäder vor allem im Segment der „Passivbader“ groß ist. Allerdings hätten alle regionalen Mitbewerber den Nachteil, dass sie mit ihren Einzugsgebieten das Stadtgebiet Münster nur tangieren. Ein adäquates Bäderangebot im Stadtgebiet von Münster selbst hätte hier aufgrund der zentralen Lage im verdichteten Einwohnerbereich einen deutlichen Wettbewerbsvorteil. Die bestehenden Hallenbäder können aufgrund ihrer geringeren Attraktivität diesen Standortvorteil nicht in ausreichender Weise ausschöpfen.

Gemessen an den Gesamtumsätzen, den Pro-Kopf-Umsätzen und dem Kostendeckungsgrad sind nach gutachterlicher Einschätzung Freizeitbäder und Thermen die mit Abstand wirtschaftlichsten Bädertypen in Deutschland. Allerdings seien auch die Investitions- und Betriebskosten deutlich höher als bei konventionellen Sporthallenbädern, so dass das unternehmerische Risiko für Kommunen, die derartige Anlagen betreiben, entsprechend höher zu bewerten sei.

Im Ergebnis lassen die Ausführungen und Einschätzungen des Gutachters den Schluss zu, dass der Bau eines Zentralbades mit einem breiteren Freizeit- und Wellnessangebot mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist.

Darüber hinaus könnte eine weitere Einschränkung des öffentlichen Schwimm- und Badeangebotes in den konventionellen Schwimmbädern die Folge sein und einer ausschließlichen Nutzung der kleineren Stadtteilbäder durch Schulen und Vereine. Eine solche Konzentration des Schulschwimmens auf wenige Hallenbäder würde den Fahr- und Organisationsaufwand der Schulen erhöhen und die effektive Unterrichtszeit verringern. Die durch das Bäderkonzept angestrebte Optimierung der Anfahrtswege wäre damit eingeschränkt.

Im laufenden Haushalt würde sich – ohne sonstige Änderungen in der Bäderlandschaft – das Defizit im Bäderbereich weiter erhöhen und damit zu weiteren Belastungen führen, auch wenn ein erheblich höherer Kostendeckungsgrad als bei den derzeitig vorhandenen Bädern erreicht werden könnte.

Es ist ferner davon auszugehen, dass ein solches „Ankerbad“ einen Sog an Badegästen der anderen städtischen Bäder auslösen würde und insofern nur zu Lasten der anderen städtischen Schwimmbäder betrieben werden könnte. Das hätte zur Folge, dass die Wirtschaftlichkeit dieser konventionellen Schwimmbäder sich weiter verschlechtern würde.

Diese Ausführungen zeigen eine Vielzahl von Chancen, aber auch Risiken beim Betrieb eines zentralen Familien- und Gesundheitsbades für die gesamte Bäderlandschaft auf. Entsprechend sollte eine Entscheidung über ein solches Bad nicht isoliert, sondern im Gesamtzusammenhang des städtischen Bäderangebotes getroffen werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, konzeptionelle Überlegungen für ein zentrales Familien- und Gesundheitsbad in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, die zur Frage über den Wiederaufbau des Hallenbades Kinderhaus oder einer alternativen Herstellung eines Badeangebotes in Münsters Norden erforderlich sind. Die Verwaltung wird zu entsprechenden Gesprächen des politischen Arbeitskreises „Bäder“ einladen.

I.V.

gez.  
Reinkemeier  
Stadtkämmerer

I.V.

gez.  
Dr. Hanke  
Stadträtin