

In der Senatssitzung am 21. Mai 2024 beschlossene Fassung

Der Senator für Inneres und Sport

17.05.2024

Vorlage für die Sitzung des Senats am 21.05.2024

„Bremer Bäder GmbH: Fortschreibung des Bäderkonzepts („Sanierungskonzept“)

A. Problem

Die Freie Hansestadt Bremen (FHB) hat die Verantwortung für den Betrieb der öffentlichen Bäder und der Eishalle auf die Bremer Bäder GmbH (BBG) übertragen. Die BBG ist dafür zuständig sicherzustellen, dass die Einrichtungen von der Öffentlichkeit, Vereinen und Schulen genutzt werden können. Um dies zu gewährleisten, betreibt die BBG eine Vielzahl von Kombi-, Hallen- und Freibädern und erhält von der FHB konsumtive Zuschüsse für den Betrieb der Einrichtungen sowie investive Zuschüsse für bauliche Maßnahmen.

In den letzten Jahren sah sich die BBG jedoch mit erheblichen Kostensteigerungen konfrontiert, sodass auch die Zuschüsse der FHB erhöht werden mussten. Wie in der Senatsvorlage vom 12. Dezember 2019 dargelegt, sind die Personalkosten kontinuierlich gestiegen, bedingt unter anderem durch die Anpassung an die Tarifstruktur des Haustarifvertrags an die Entgeltordnung des TVöD im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) seit Mai 2020. Zusätzlich haben sich die Betriebskosten, insbesondere durch allgemeine Kostensteigerungen und Energiekostensteigerungen, erhöht.

Zwar hat der Senat die erforderlichen Mittel zur Deckung der Betriebskosten in zurückliegenden Jahren sukzessive angehoben, jedoch übersteigen die Kosten die Zuschüsse/Defizitausgleiche der FHB bei Weitem. Für 2024 geht die Bremer Bäder GmbH ohne weitere Zuschüsse der FHB von einem Defizit 2024 in Höhe von planerisch rd. 3,8 Mio. € aus, welches sich gemäß aktuellem Prognosestand noch geringfügig reduzieren könnte. Demnach kann die BBG das Defizit trotz steigender Besucher:innenanzahl im Nachgang der Corona-Pandemie und einer überaus positiven Entwicklung der Besucherzahlen insbesondere seit Jahresbeginn 2024 (siehe Vorlage für die städtische Deputation für Sport am 8. Mai 2024), z.B. durch neue Angebote wie die flächendeckende Einführung von Firmenfitness, der Ausweitung der Schwimmzeiten (Früh-/ Spätschwimmen) in sämtlichen Bädern und die Ausweitung der Freibadsaison, nicht decken. Auch die Erhöhung der Eintrittspreise wurde dabei bereits berücksichtigt, sodass das Defizit durch einen zusätzlichen Defizitausgleich von 3,4 Mio. € gegenüber dem regulär veranschlagten Betriebskostenzuschuss von 8,5 Mio. € ausgeglichen werden soll.

Gemäß dem Senatsbeschluss Nr. 3 zur Senatsvorlage "Weiterer Umgang mit fortbestehenden krisenbedingten Finanzierungsbedarfen" vom 16.04.2024 wird die BBG im Haushaltsjahr 2024 zusätzlich zu dem bereits im Haushaltsentwurf veranschlagten Betriebskostenzuschuss von 8,5 Mio. € weitere Mittel in Höhe von 4,0 Mio. € im Rahmen der Ergänzungsmitteilungen im Kontext unabweisbarer Finanzierungsbedarfe im regulären Haushalt erhalten, um die finanzielle Notlage auszugleichen. Diese Mittel dienen neben dem Ausgleich des Defizits bei der Bremer Bäder GmbH (3,4 Mio. €) auch der Fertigstellung begonnener Investitionsmaßnahmen (0,6 Mio. €, hiervon für die Sanierung Rutsche Freibad im Schloßparkbad in Höhe von 0,39 Mio. € sowie die Sanierung des Rutschenturms im Südbad in Höhe von 0,224 Mio. €). Die Bereitstellung dieser Mittel ist jedoch an die Bedingung geknüpft, dass die BBG ein Sanierungskonzept zur Stabilisierung der Finanzbedarfe für die kommenden Jahre entwickelt und mit einer konkreten Zeitschiene vorlegt.

Insgesamt hat sich der Zuschussbedarf zu den Betriebskosten der Bremer Bäder GmbH in den letzten Jahren gegenüber 2019 von damals rd. 5 Mio. € p.a. auf rd. 12 Mio. € für 2024

erhöht. Die mittelfristige Planung der Bäder GmbH sieht vor, dass die Kosten, z.B. aufgrund von weiteren Personalkostensteigerungen, auch in den kommenden Jahren stärker steigen als die möglichen Einnahmen und Zuschüsse der FHB folglich weiter erhöht werden müssten. Selbiges gilt darüber hinaus für auch für die Finanzierung des Schulschwimmens durch die Senatorin für Kinder und Bildung. Die Kosten für das Schulschwimmen lagen bereits im Haushaltsjahr 2023 deutlich über dem veranschlagten Eckwert.

Die Finanzierung der vorgenannten zusätzlichen 4 Mio. € in 2024, davon 3,4 Mio. € für den Verlustausgleich, erfolgt angesichts des fortgeschrittenen Zeitpunkts der Haushaltsaufstellung über eine Entnahme aus der Stabilitätsrücklage als einzig gangbarer, temporärer Ausweg für 2024. Eine dauerhafte Rücklagenfinanzierung ist nicht möglich. Vor diesem Hintergrund sind im Rahmen des Sanierungskonzepts unterschiedliche Szenarien für eine Stabilisierung des Betriebskostenzuschussbedarfs darzustellen und dem Senat zur Entscheidung vorzulegen.

Ein Szenario beinhaltet die notwendigen Maßnahmen zur Stabilisierung auf dem regulär veranschlagten Niveau von 8,5 Mio. €.

B. Lösung

Im Jahr 2023 identifizierte der Aufsichtsrat der BBG verschiedene Probleme, die zu einer umfangreichen Organisationsanalyse führten. Diese Analyse offenbarte erhebliche Verbesserungspotenziale insbesondere innerhalb der Verwaltung der BBG sowie Möglichkeiten zur Bündelung von Effizienzreserven. Die auf Grundlage der Organisationsanalyse ergriffenen Maßnahmen und eine Umstrukturierung der Führungsebene führten zu ersten Erfolgen in den Bereichen Führung, Kommunikation und Motivation innerhalb der BBG.

Nach der Bewältigung vorwiegend operativer Probleme richtet sich die BBG nun auf die strategisch-organisatorische Weiterentwicklung aus, um ihre Leistungs- und Innovationsfähigkeit zielgerichtet zu steigern sowie den Zuschussbedarf zukünftig möglichst gering zu halten. Dabei geht es um die Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit angesichts veränderter Markt- und Wettbewerbsbedingungen sowie um die Erschließung von Erfolgspotenzialen. Dazu wird dem Aufsichtsrat der BBG in der Sitzung am 17. Mai 2024 eine Vorlage zur Beschlussfassung vorgelegt, mit der die externe Begleitung durch Prof. Dr. Franke und die Guseberg GmbH bei der strategischen Weiterentwicklung und Restrukturierung der Bremer Bäder GmbH vorgeschlagen wird.

Ausgangssituation

Die BBG wird angesichts der identifizierten Problemlagen ein umfassendes Konzept für die strategische Neuausrichtung entwickeln. Dieses Konzept umfasst die Erarbeitung eines neuen Bäderkonzepts, das sich konkret auf die Betriebsstätten der Bremer Bäder GmbH bezieht, sowie eines übergreifenden Sanierungskonzepts für die gesamte Organisation für die kommenden Jahre. Dabei werden die Empfehlungen und Handlungsfelder aus der Organisationsanalyse als Grundlage herangezogen und in einem gemeinsamen Prozess mit den relevanten Stakeholdern weiterentwickelt.

Die Umsetzungsziele im Einzelnen:

1. Aktualisierung und Ergänzung vorhandener strategischer Ansätze, insbesondere durch ein aktualisiertes Bäderkonzept, eine marktorientierte Strategie und ein handlungsorientiertes Leitbild.
2. Weiterentwicklung der aktuellen Organisationsstruktur, um transparente Informations- und Kommunikationswege sicherzustellen und die Effizienz sowie Innovationsfähigkeit zu fördern.

3. Intensive Weiterentwicklung des Personalbereichs, um eine leistungsfähige und entscheidungsstarke Personalabteilung zu etablieren.
4. Schaffung von Akzeptanz und Erfolg durch schnelle Umsetzung von Optimierungspotenzialen und kurzfristigen Organisationsänderungen.
5. Steigerung der Ressourceneffizienz durch Kooperationen und "Cost-Sharing" zur Schaffung eines profitablen Ökosystems der bremischen Beteiligungsgesellschaften.
6. Erhöhung der Sichtbarkeit und Förderung des Wandels durch intensive Kommunikationskampagnen, um das Vertrauen der relevanten Stakeholder zu stärken.

Ein besonderer Fokus bei der strategischen Weiterentwicklung im Sinne eines Sanierungs- und aktualisierten Bäderkonzeptes wird auf die zeitnahe Identifikation und sofortige Realisierung von Einsparungspotenzialen gelegt. Die Umsetzung dieser Ziele erfordert die Nutzung strategischer und operativer Handlungsempfehlungen sowie eine hohe Einsatzbereitschaft in den Entscheidungsgremien. Temporäre Projektteams und ein Projektbüro werden eingerichtet, um eine klare Aufgabenverteilung und ausreichende Ressourcenzuweisung sicherzustellen.

Angesichts der Komplexität der Aufgabenstellung werden bestimmte Prinzipien und Prämissen empfohlen, darunter die Berücksichtigung externer Erwartungen und die Förderung einer Unternehmenskultur, die Ideen und Anregungen fördert.

Prozess der Strategieentwicklung (inkl. zeitl. Ablauf)

Der Prozess zur Entwicklung des Sanierungs- und aktualisierten Bäderkonzeptes soll in fünf Phasen unterteilt werden:

1. Bädergesellschaft bewerten (2.-3. Quartal 2024)

In der ersten Phase liegt der Fokus darauf, interne Entwicklungen, die strategische Ausgangssituation und die Anforderungen verschiedener Stakeholder an die BBG klar zu identifizieren. Der Ablauf umfasst eine Kick-Off-Veranstaltung durch das Strategieteam, gefolgt von der Analyse von Sekundärdaten wie Studien und betrieblichen Kennzahlen über die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Betriebsstätten und den Wasserflächenbedarf insgesamt – auch im externen Vergleich mit anderen Bädergesellschaften – sowie eine Analyse und Bewertung des aktuellen Bäderbestands.

Diese Phase beinhaltet zudem Einzelgespräche mit relevanten Akteuren und Stakeholdern sowie einen gemeinsamen Workshop. Das Ziel ist es, eine solide Grundlage für die Phase 2 zu schaffen, in der die Markt- und Kundenanalyse sowie die Entwicklung des Bäderkonzeptes erfolgen.

Mit dem Ziel, das geplante Jahresergebnis zeitnah zu verbessern, werden erste Optimierungs- und Sanierungspotentiale, die Einsparungspotenziale erwarten lassen, identifiziert, bewertet und sofort realisiert.

2. Markt und Kunden verstehen (3. Quartal 2024)

In der zweiten Phase erfolgt die Analyse von Marktentwicklungen sowie die Identifizierung der daraus resultierenden Herausforderungen und Erfolgspotenziale. Diese bilden die Grundlage für die gemeinsame Entwicklung des Bäderkonzeptes. Hierzu gehört unter anderem die Durchführung einer umfangreichen externen Bürger:innenbefragung mit mindestens 1.000 Teilnehmenden. Anschließend werden erneut Einzelgespräche mit Stakeholdern, darunter Schulen und Vereine, geführt sowie weitere Arbeitsmeetings und ein Workshop organisiert.

Im Zuge der Untersuchung ist zu prüfen, ob für Schulschwimmunterricht perspektivisch auch neue organisatorische Möglichkeiten, z.B. durch Blockunterricht erschlossen werden können. Die Sicherstellung des Erlernens der Schwimmfähigkeit für alle Kinder und Jugendlichen muss dabei auch weiterhin oberste Priorität sein. Ferner ist verbindlich zu klären, ob die Abrechnung der Leistung zugunsten einer Erhöhung des Betriebskostenzuschusses entsprechend der Schüler:innenzahlen entfallen könnte oder es ist die Abrechnung in Abstimmung mit der Senatorin für Kinder und Bildung bis zum Jahresende 2024 auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen.

Die ermittelten Bedarfe liefern ein umfassendes Bild über aktuelle und zukünftige Entwicklungen und ermöglichen eine marktbezogene Einordnung der BBG. Diese fundierte und objektive Basis dient als Grundlage für die gemeinsame Entwicklung des Bäderkonzepts.

3. Bädergesellschaft ausrichten (3.-4. Quartal 2024)

Die Ausrichtung und Restrukturierung der BBG basiert auf einem durchdachten strategischen Bäderkonzept. Dieses bildet die Grundlage für die Entwicklung eines konkreten Bäderkonzepts für die kommenden Jahre in der dritten Phase. Dabei werden die strategischen und finanziellen Ziele bis 2030 sowie für die Folgejahre und deren Implikationen in Bezug auf Realisierbarkeit, Ressourcen, Wirtschaftlichkeit und Kompetenzen berücksichtigt.

In diesem Zusammenhang werden Leitlinien für die Strategiearbeit mit politischen Stakeholdern festgelegt und die Ergebnisse sowie konzeptionelle Ausrichtungen entsprechend kommuniziert. Auf Grundlage alternativer Zukunftsszenarien, einschließlich möglicher Sanierungsoptionen, wird ein marktorientiertes und kohärentes Bäderkonzept für die Bremer Bäder entwickelt. Dies bildet die Grundlage für die Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage für die jeweiligen Gremien.

4. Strategie organisatorisch verankern (4. Quartal 2024 - 1. Quartal 2025)

Die Phase 4 zielt darauf ab, die organisatorische Neuausrichtung der BBG im Einklang mit den strategischen Zielen voranzutreiben und ein klares Leitbild zu etablieren. Hierzu werden Arbeitsmeetings und Workshops durchgeführt, um Organisationsziele, Struktur- und Prozessorganisation sowie das Leitbild zu erarbeiten. Ein Organisationscheck wird durchgeführt und mit den Ergebnissen früherer Analysen abgeglichen.

Nach den Workshops werden die Ergebnisse vertieft, beispielsweise in Bezug auf Werte, Aufgaben und Kommunikation, im Kernteam. Das Ziel ist eine ziel-, strategie- und kundenorientierte Organisationsstruktur, an der sich alle Organisationsmitglieder orientieren. Ein handlungsorientiertes Leitbild soll Effizienz, Innovation und schlanke Prozesse in der Organisation gewährleisten.

5. Strategieumsetzung steuern (2025)

In Phase 5 des Projekts zur nachhaltigen Umsetzung des Bäderkonzepts der BBG ist es von entscheidender Bedeutung, Transparenz und Steuerungskompetenz sicherzustellen. Regelmäßige Review-Meetings sind daher unerlässlich, um Leistungen, Ergebnisse und Zielsetzungen kontinuierlich zu überprüfen. Dies beinhaltet das Reporting anhand festgelegter Indikatoren mit den Stakeholdern, die Überprüfung der Organisations- und Personalentwicklung sowie die Vorbereitung und Durchführung von Strategie-Reviews und Workshops.

Die erfolgreiche Umsetzung des Bäderkonzepts wird durch Transparenz, Risiko- und Change Management sowie eine kontinuierliche Kommunikation mit den Stakeholdern sichergestellt. Die strategische Ausrichtung der BBG wird kontinuierlich an die Umsetzungsqualität

und veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Die genauen Aufwände, Dauer und weitere Details sind im weiteren Verlauf noch zu konkretisieren.

C. Alternativen

Das Sanierungskonzept für die BBG kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorgelegt werden, da verschiedene Entwicklungen, wie die Klärung der Situation rund um das Unibad und deren Auswirkungen sowie die Finanzierung des Schulschwimmens, zunächst abgewartet werden müssen. Aufgrund der Komplexität dieser Sachverhalte sind eine externe Begleitung und eine umfassende Ausarbeitung erforderlich. Zudem soll der neue Geschäftsführer, der maßgeblich für die Umsetzung und die Mitwirkung der BBG am Gutachten verantwortlich sein wird, in den Prozess ab dem 1. Juli 2024 eingebunden werden.

Alternativen werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung / Klima-Check

Mit dieser Vorlage sind keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen verbunden. Die BBG erfüllt mit der Erarbeitung des Konzepts die Vorgabe zum Erhalt der im Rahmen der Ergänzungsmittelungen vorgesehenen zusätzlichen Mittel i. H. v. 4,0 Mio. €, davon 3,4 Mio. € für den Defizitausgleich für 2024. Die Kosten der Phasen 1 – 5 zur Erstellung des aktualisierten Bäder- /Sanierungskonzepts werden von der BBG getragen.

Mittelfristig besteht das Ziel darin, durch das Sanierungskonzept unterschiedliche Szenarien für eine Stabilisierung des Betriebskostenzuschussbedarfs darzustellen und dem Senat zur Entscheidung vorzulegen. Außerdem sollen in dem Bäderkonzept die erforderlichen Investitionsbedarfe im Einklang mit der Machbarkeit vor dem Hintergrund der Finanzplanung geprüft und bewertet werden.

Der Betrieb der Bäder ist darauf ausgerichtet, die Bedarfe verschiedener Nutzer:innengruppen, unabhängig von Geschlecht oder Geschlechtsidentität, angemessen zu berücksichtigen.

Allein die Festlegung der Eckpunkte für die Entwicklung des Bäder- und Sanierungskonzeptes in verschiedenen Zukunftsszenarien hat, auf Basis des Klimachecks, voraussichtlich keine Auswirkung auf den Klimaschutz. Vor dem Hintergrund der angestrebten Effizienzsteigerung und Klimaneutralität 2038 fließen in die Betrachtung der erforderlichen Investitionsbedarfe und Zukunftsszenarien auch energetische Aspekte ein.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung der Vorlage mit der Senatorin für Kinder und Bildung, dem Senator für Finanzen und der Senatskanzlei ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz,

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt dem dargestellten Vorhaben des Senators für Inneres und Sport zur Entwicklung eines neuen Bäderkonzepts sowie eines Sanierungskonzepts zu.
2. Der Senat stimmt der Inanspruchnahme der zusätzlichen Mittel in Höhe von 4 Mio. € aus den Ergänzungsmitteln vorbehaltlich der Beschlussfassung der Haushalte 2024 auf Grundlage der hier dargestellten weiteren Planungen für das Sanierungskonzept zu.
3. Der Senat bittet den Senator für Inneres und Sport, zum Abschluss der Phase 3 den Senat spätestens bis zum 31.12.2024 mit den Ergebnissen der Befragungen zu befragen und das Sanierungskonzept sowie das aktualisierte Bäderkonzept vorzustellen. Ferner wird darum gebeten, dass erste Optimierungs- und Sanierungspotentiale, die Einsparungspotenziale erwarten lassen, kurzfristig identifiziert, bewertet und sofort realisiert werden.