

Investitionsrückstand bei Schwimmbädern sinkt, aber Energiekosten steigen

Nr. 388, 28. Juni 2022

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, johannes.salzgeber@kfw.de

Sommerzeit ist Schwimmbadzeit. Alljährlich wird in der öffentlichen Debatte der mangelhafte Zustand vieler der schätzungsweise 6.500 Schwimmbäder in Deutschland beklagt. Mancherorts wird sogar die Schließung diskutiert, um die erheblichen Kosten der Bäder für die kommunalen Träger zu senken, was in Anbetracht der regional unterschiedlichen Verteilung in manchen Gegenden zu einer deutlich schlechteren Erreichbarkeit führen kann.

Zentrale Ursache dieser Entwicklung ist, dass Schwimmbäder vergleichsweise teure Sporteinrichtungen sind und erhebliche finanzielle Mittel für den Ausbau und Unterhalt dieser sozialen Infrastruktur binden. Umso erfreulicher ist, dass der kommunale Investitionsrückstand bei Sportstätten und Schwimmbädern in den vergangenen Jahren auf nun 8,5 Mrd. EUR gesunken ist, während die Investitionen stiegen. Jedoch ist keineswegs sichergestellt, dass diese positive Entwicklung anhält, denn die aktuellen Krisen setzen die kommunalen Haushaltsplanungen unter Druck. Es wäre nicht das erste Mal, dass bei freiwilligen sozialen Angeboten wie den Bädern Kürzungen vorgenommen werden müssen.

Die aktuell hohen Energiekosten bringen zusätzliche Herausforderungen für die Kommunen mit sich. Die Hoffnung ist deshalb, dass die aktuellen Investitionen und Instandhaltungen auch dazu genutzt werden, die Kostenbelastungen nachhaltig zu reduzieren, sodass sich Sportstätten und Schwimmbäder auch unter knappen Haushaltsbedingungen weiterhin offen halten lassen.

Die Sommerferien stehen vor der Tür und Jung und Alt freuen sich darauf, die heißen Sommertage am und im kühlenden Nass zu verbringen. Schwimmen und Baden zählen zu den beliebtesten Freizeitbeschäftigungen, setzen aber das Vorhandensein entsprechender Einrichtungen voraus. Ein hinreichendes Schwimmbadangebot wird von vielen Menschen als wichtiger Aspekt ihrer Lebensqualität wahrgenommen und zählt daher zu den weichen Standortfaktoren der Kommunen in Deutschland. Über 80 % der Bevölkerung halten Schwimmbäder für unverzichtbar.¹ Doch der Bau und Unterhalt von Schwimmbädern ist teuer. Damit offenbaren Schwimmbäder als freiwillige Aufgaben bzw. Leistungsangebote das Spannungsfeld aus Erwartungen der Bürgerschaft und ökonomischen Restriktionen, denen Kommunen bei ihrer Daseinsvorsorge immer wieder gegenüberstehen.² Dies zeigen auch die aktuellen Ergebnisse aus dem KfW-Kommunalpanel 2022.³

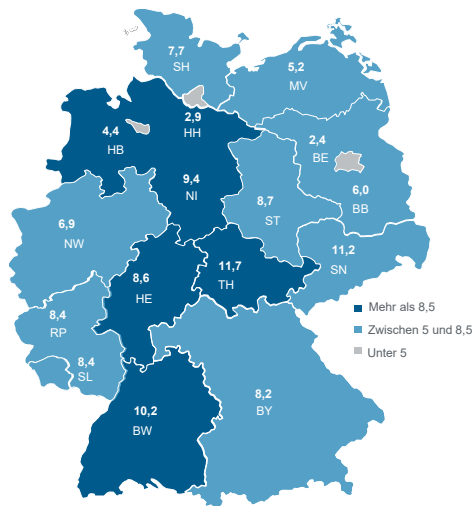
Vielfältige Bäderlandschaft in Deutschland

In Deutschland gibt es eine vielfältige Bäderlandschaft, wie die aktuellen Daten des Bäderatlas zeigen.⁴ Hier werden zurzeit rund 6.500 Bäder aufgeführt, wovon 45 % Freibäder, 40 % Hallenbäder, 6 % eine Kombination aus Frei- und Hallenbädern und 9 % Naturbäder sind. Allerdings ist die Datengrundlage über Anzahl, Ausstattung und Zustand der Bäder lückenhaft, weil es keine amtliche Statistik, sondern nur Studien und Erhebungen verschiedener Initiativen gibt. So ist die Entwicklung der Anzahl der Schwimmbäder im Zeitverlauf nicht mit Sicherheit darzustellen. Schätzungsweise wird bei 60–70 Bädern pro Jahr die Schließung diskutiert, letztlich kann ein flächendeckendes „Schwimmbadsterben“ aber nicht statistisch belegt werden, zumal vereinzelt auch neue Bäder eröffnet werden.⁵

Die Zahl der Bäder in Relation zur Bevölkerung schwankt indes erheblich zwischen den Bundesländern (Grafik 1). So kommen in den dicht besiedelten Stadtstaaten weniger als fünf Schwimmbäder auf 100.000 Einwohner, in dünner besiedelten Ländern wie Thüringen liegen die Werte hingegen bei über 10. Im Umkehrschluss bedeutet das auch, dass in Stadtstaaten deutlich mehr potenzielle Nutzer auf ein Bad entfallen als in dünn besiedelten Regionen. Für die Gäste mag es dann etwas enger werden, dafür lässt sich die Infrastruktur kosteneffizienter betreiben. Damit bewegt sich die regionale Verteilung der Schwimmbäder im Zielkonflikt zwischen Erreichbarkeit und Kostendeckung.

Grafik 1: Regionale Abdeckung mit Schwimmbädern

Anzahl Bäder je 100.000 Einwohner.



Quelle: Bäderatlas des DGfdB, Destatis, eigene Darstellung.

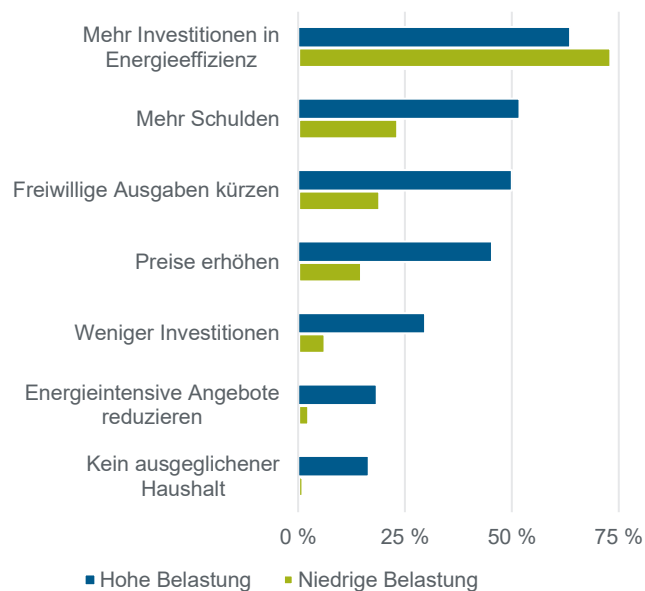
Kostendeckung ist große Herausforderung für die Träger der Schwimmbäder

Die Kosteneffizienz ist ein entscheidender Aspekt, denn Schwimmbäder zählen zu den teuersten Sporteinrichtungen.⁶ Gleichzeitig sind Schwimmbäder in vielen Kommunen eine Kernaufgabe. Laut KfW-Kommunalpanel 2022 werden Sportstätten und Schwimmbäder in 72 % der Kommunen als Aufgabe direkt in der Kernverwaltung wahrgenommen. Nur für 14 % sind diese Aufgaben ausgelagert und gerade mal in 14 % der Kommunen ist dieser Bereich gar nicht relevant.⁷

Die überwiegende Mehrheit der Schwimmbäder ist dabei ein Zuschussbetrieb für die Kommunen. Umgerechnet liegen die jährlichen Zuschüsse nach aktuellen Schätzungen zwischen 5 und 10 EUR pro Person.⁸ Kostentreiber im Betrieb sind insbesondere hohe Energie- und Wasserpreise. Die infolge des Krieges in der Ukraine stark gestiegenen Energiepreise dürften die Situation weiter verschärfen und Reaktionen der Kommunen erfordern. Im Rahmen einer Nachbefragung zum KfW-Kommunalpanel 2022 gaben rund 30 % der Kommunen an, die Preise für energieintensive Leistungen wie Schwimmbäder erhöhen zu müssen, über 10 % rechnen sogar damit, diese Leistungen einschränken zu müssen. Bei den Kommunen, die die hohen Energiepreise als starke Belastung ihres Haushaltes empfinden, sind diese Werte sogar deutlich höher (Grafik 2).⁹ Hier rechnen fast 20 % der Kommunen damit, entsprechende Leistungen einschränken zu müssen, rund 45 % wollen für diese zumindest die Preise erhöhen.

Grafik 2: Konsequenzen hoher Energiepreise

Reaktion der Kommunen auf hohe Energiepreise, Mehrfachnennungen möglich.



Quelle: Brand et al. (2022).

Hinzu kommen Engpässe bei den Bade- bzw. Schwimmmeisterinnen und Schwimmmeister, die für den Bäderbetrieb unverzichtbar sind.¹⁰ Diese Personalengpässe sind auch eine Folge der wachsenden demografischen Herausforderungen, denen die Kommunen gegenüberstehen.¹¹ Die Städte, Gemeinden und Landkreise könnten somit zunehmend vor der Entscheidung stehen, unter anderem durch höhere Vergütung dem Personalmangel zu begegnen, was die Kostendeckung

der Bäder erschwert, oder aber Schwimmbäder aufgrund des Personalmangels sogar schließen zu müssen.

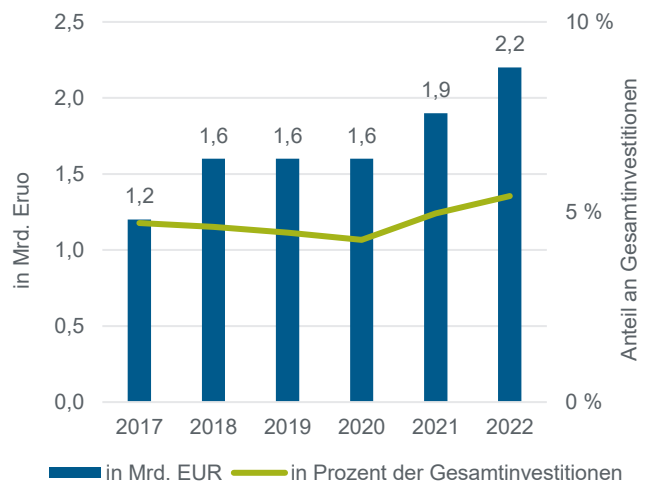
Sportstätten und Schwimmbäder zählen zu den Infrastrukturen mit hohen Investitionsbedarfen

Doch nicht nur die Kosten des laufenden Betriebs stellen für die Kommunen eine Herausforderung dar. Schwimmbäder sind zugleich investitionsintensive Infrastrukturen. Rund 5 % aller kommunalen Investitionen entfielen in den vergangenen Jahren durchschnittlich auf Sportstätten und Schwimmbäder (Grafik 3). Im Jahr 2021 waren dies knapp 2 Mrd. EUR, für 2022 planen die Kommunen sogar mit über 2 Mrd. EUR. Gegenüber dem Jahr 2017 haben sich die Investitionen damit fast verdoppelt.

Diese Erfolge dürften auch ein Ergebnis der zahlreichen Förderprogramme sein, die Bund und Länder in den vergangenen Jahren für diesen Infrastrukturbereich aufgelegt haben.¹² Die Zahlen müssen allerdings vor dem Hintergrund stark gestiegener Baupreise betrachtet werden.¹³ So stiegen die Preise im öffentlichen Tiefbau seit 2017 im Durchschnitt um 20 %; nicht alles der gestiegenen Investitionsausgaben kam somit tatsächlich einer verbesserten Infrastruktur zugute.

Grafik 3: Investitionen in Sportstätten und Schwimmbäder

Verausgabe und geplante (2022) kommunale Investitionen für Sportstätten und Schwimmbäder.



Quelle: KfW-Kommunalpanel, verschiedene Jahre, eigene Darstellung.

Aufwändige Infrastrukturen erfordern darüber hinaus umfangreiche Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, welche den Kommunen ebenfalls gewisse Sorgen bereiten. So gaben im KfW-Kommunalpanel 2022 nur 9 % der Kommunen an, dass der laufende Unterhalt dieser Infrastrukturen vollständig gewährleistet ist; dies ist der drittniedrigste Wert nach dem Straßen- und Verkehrsbereich und der Wohnungswirtschaft. Im Gegenzug gab jedoch fast jede fünfte Kommune (19 %) an, dass der Unterhalt nur in geringem Umfang oder gar nicht gewährleistet werden konnte. Auch das zählt zu den höchsten Werten unter allen Infrastrukturbereichen.

Investitionsrückstand bei Sportstätten und Schwimmbädern kann nur langsam abgebaut werden

In der Folge gehören Sportstätten und Schwimmbäder nach wie vor zu den Infrastrukturbereichen mit den höchsten wahrgenommenen Investitionsrückständen. Auf rund 8,5 Mrd. EUR beziffern die Kommunen diesen im Jahr 2021 in der bundes-

weiten Hochrechnung (Grafik 4). Positiv ist in diesem Zusammenhang, dass der Rückstand bei Sportstätten und Schwimmbädern in den vergangenen Jahren gesunken ist. Dies gilt sowohl in absoluten Zahlen, als auch mit Blick auf den Anteil am Gesamtrückstand und ist ein Ergebnis der in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegenen Investitionen in diesem Bereich.

Gleichzeitig können sich die Kommunen nicht auf diesen Erfolgen ausruhen. Denn zum einen ist der Investitionsrückstand nach wie vor hoch, zum anderen gehören die Sportstätten und Schwimmbäder zu den Infrastrukturbereichen, in denen aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie besonders oft Investitionen reduziert, verschoben oder gestrichen wurden. Fast 20 % der Kommunen im KfW-Kommunalpanel gaben dies an, nur 6 % haben ihre Investitionen hingegen krisenbedingt ausgeweitet. Dabei sind es vor allem finanzschwache Kommunen, die mit Kürzungen rechnen. So gaben im zweiten Corona-Jahr 2021 rund ein Drittel der Kommunen an, bei den Ausgaben für Sportangebote krisenbedingt sparen zu müssen, bei den finanzschwachen Kommunen war es sogar fast jede zweite.¹⁴ Diese Kürzungen betreffen alle freiwilligen Aufgaben, zu denen eben auch die Schwimmbäder zählen.

Die kritische Rolle der Schwimmbäder in einer angespannten Finanzlage spiegelt sich auch in den gemischten Ausblicken der befragten Kämmererinnen auf die weitere Entwicklung des Investitionsrückstands wider. So gehen gegenwärtig 30 % der Kommunen davon aus, dass bei ihnen der Investitionsrückstand bei Sportstätten und Schwimmbädern in den kommenden Jahren sinken wird, 34 % erwarten hingegen steigende und 35 % unveränderte Rückstände.

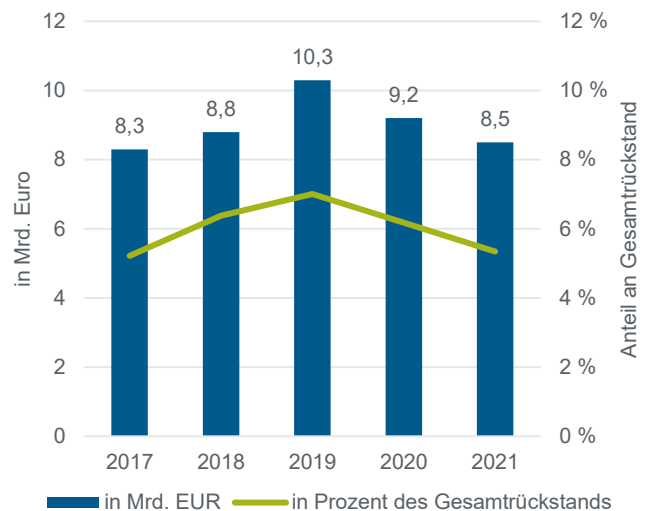
Fazit

Für aufwändige und teure Infrastrukturen wie Schwimmbäder bedeuten die aktuellen Rahmenbedingungen erhebliche Herausforderungen, auch mit Blick auf den kommunalen Standortwettbewerb. Denn einerseits müssen Kommunen ihren Bürgern ein attraktives Leistungsangebot bereitstellen, andererseits dürfen diese Angebote die kommunalen Haushalte nicht überlasten.¹⁵

Kommunale Sportstätten und Schwimmbäder haben nach wie vor eine hohe Bedeutung für die Bürger. Wichtig ist deshalb, nachhaltige Lösungen für die Investitionsbedarfe und die Kosten des laufenden Betriebs zu entwickeln, damit diese Leistung auch zukünftig dauerhaft angeboten werden kann. Dazu können beispielsweise eine verbesserte Energieeffizienz, das Heben zusätzlicher Ertragspotenziale oder auch eine verstärkte kommunale Kooperation beitragen.¹⁶

Grafik 4: Investitionsrückstand bei Sportstätten und Schwimmbädern

Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen bei Sportstätten und Schwimmbädern.



Quelle: KfW-Kommunalpanel, verschiedene Jahre, eigene Darstellung.

Am Ende ist ein kommunales Angebot mit Schwimmbädern für die Bürgerschaft als Aspekt der öffentlichen Daseinsvorsorge immer auch eine Frage der politischen Prioritätensetzung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten. Denn letztlich entscheidet die Finanzausstattung der Kommunen darüber, welche Leistungen diese ihrer Bevölkerung anbieten können. Gerade in Krisenzeiten bedeutet das, den Kommunen ein Mindestmaß an finanziellen Handlungsspielräumen zuzusichern, damit diese auch in unsicheren Zeiten ein Grundniveau an sozialen Infrastrukturen wie Schwimmbäder bereitstellen können.

Zum KfW-Kommunalpanel 2022

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer Befragung der Kämmererinnen von Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen, die durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) jährlich durchgeführt wird. Das KfW-Kommunalpanel 2022 wurde im Mai veröffentlicht: [kfw.de/kommunalpanel](https://www.kfw.de/kommunalpanel)

Folgen Sie KfW Research auf Twitter:

https://twitter.com/KfW_Research

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research/>

¹ Vgl. DSTGB und IAKS (2021): Freibäder in Kommunen. Dokumentation Nr. 159.

² Für eine ausführliche Diskussion der Rolle von Sportstätten und Schwimmbädern für die kommunale Daseinsvorsorge siehe Brand, S. u. J. Salzgeber (2022): Schwimmbäder und Sportstätten, in: Neu, C. (Hrsg.): Handbuch Daseinsvorsorge, im Erscheinen.

³ Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2022): [KfW-Kommunalpanel 2022](https://www.kfw.de/kommunalpanel), KfW Research.

⁴ DGfdB (2022): [Bäderatlas](https://www.dgfd.de/baederatlas), abgerufen am 28.04.2022.

⁵ Vgl. Wulf, O. (2019): Situation und Perspektiven der Bäderinfrastruktur in Deutschland, AB Archiv des Badewesens 02/2019, S. 108ff. oder Ziemke-Jerrentrup, K. (2019): DGfdB-Studie zur Bäderentwicklung in Deutschland, AB Archiv des Badewesens 05/2019, S. 322ff.

⁶ BMWi (2012): Die wirtschaftliche Bedeutung des Sportstättenbaus und ihr Anteil an einem zukünftigen Sportsatellitenkonto, Abschlussbericht.

⁷ Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2022): a. a. O., Tabellenband.

⁸ Vgl. DStGB und IAKS (2021): a. a. O.

⁹ Brand, S., Raffer, C., Salzgeber, J. und H. Scheller (2022): Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf, Fokus Volkswirtschaft Nr. 381, KfW Research.

¹⁰ Vgl. FAZ (2019): Stell Dir vor, es ist heiß und das Freibad hat zu, Schwimmeister-Verband beklagt Mangel an Bademeistern, abgerufen am 23.05.2022.

¹¹ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2022): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 375, KfW Research.

¹² So hat der Bund allein im Rahmen des „Investitionspakt Sportstätten“ seit 2020 363 Städte und Gemeinden mit fast 350 Mio. EUR gefördert. Vgl. BMBSW (2022): Programmkommunen - Investitionspakt Sportstätten, abgerufen am 24.05.2022. Bund und Länder bieten viele weitere Förderprogramme für Sportstätten und Schwimmbäder an, z.B. im Rahmen der energetischen Stadtsanierung.

¹³ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2022): Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 373, KfW Research.

¹⁴ Brand, S., Raffer, C., H. Scheller und J. Steinbrecher (2021): Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, Fokus Volkswirtschaft Nr. 316, KfW Research.

¹⁵ Vgl. Brand, S. u. J. Steinbrecher (2017): Schwimmbäder: teuer für die Kommunen, aber auch eine wichtige soziale Infrastruktur, Volkswirtschaft Kompakt Nr. 138, KfW Research.

¹⁶ Vgl. Gnädinger, M. u. A. Burth (2021): Haushaltskonsolidierung in Kommunen oder Keilmann, U. u.a. (2021): Kommunale Bäderlandschaft unter Druck – Zukunft durch Wirtschaftlichkeit, in: Junkernheinrich, M. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021, S. 475ff.