

Die Ausgaben der Kommunen zur Sportförderung

Franz Burger

Die Förderung des Sports, die Bereitstellung und Unterhaltung von Sportplätzen, Turnhallen sowie Frei- und Hallenbädern gehört zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden, zu denen sie nicht verpflichtet sind. Ähnlich wie bei der Förderung, Bereitstellung und Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen entscheiden sie selbst über das ob und das wie – allerdings besteht angesichts der rund 11 500 Sportvereine in Baden-Württemberg mit ihren ca. 3, Mill. Mitgliedern¹ bezüglich der Notwendigkeit dieser Einrichtungen dem Grund und letztlich überwiegend auch bezüglich der Höhe der dafür erforderlichen Ausgaben ein außerordentlich breiter gesellschaftlicher Konsens.

Die Beschreibung der Ausgaben für die Sportförderung durch die Haushalte der Städte und Gemeinden des Landes orientiert sich hier an der (engen) Definition der kommunalen Haushaltssystematik. Zur Sportförderung zählen demnach die Ausgaben für die Aufgabenbereiche „Förderung des Sports“ und „Eigene Sportstätten“ (Sporthallen, Stadien und Sportplätze). In einem weiteren Sinn werden hier auch die Ausgaben für den Aufgabenbereich „Badeanstalten“ (Freibäder und Hallenbäder) mit einbezogen. Im Bereich „Eigene Sportstätten“ gibt es vielfältige Überschneidungen zum Bereich der Bildung. So werden zum Beispiel die Ausgaben für den Schulsport im Aufgabenbereich „Schulen“ als Bildungsausgaben und soweit möglich, nach den einzelnen Schularten erfasst.

Nach den Ergebnissen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik für 2016 summierten sich die so abgegrenzten Nettoausgaben für die Sportförderung der Gemeinden des Landes nach Berücksichtigung der Einnahmen auf 634 Mill. Euro. Das waren 38,8 % mehr als vor 10 Jahren, im Haushaltsjahr 2006. Viele lokale sportliche Aktivitäten werden in unterschiedlichem Maße auch durch das Land und den Bund mitfinanziert. Auch der private Bereich (vor allem die Vereine selbst mit den Beiträgen der Mitglieder und auch viele Unternehmen, wie zum Beispiel die örtlichen Banken) beteiligt sich an der Finanzierung regionaler Sportangebote. So

wären zum Beispiel viele Fußballturniere, Wander- oder Radfahrveranstaltungen ohne direkte private finanzielle Unterstützung nicht möglich.

Träger der Sportförderung vor Ort sind die Gemeinden

Die sportliche Betätigung der Bürger genießt den verfassungsrechtlichen Schutz des Grundgesetzes (GG) durch das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Artikel 2 Absatz 1 GG. Soweit die sportliche Betätigung in Vereinen organisiert ist, können sich die Vereine, Verbände und auch die Sportler selbst auf das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nach Artikel 9 Absatz 1 GG berufen.² Auch in der baden-württembergischen Landesverfassung (LV)³ finden sich Bestimmungen zum Schutz bzw. zur Förderung des Sports. So heißt es in Artikel 3c der Landesverfassung „Der Staat und die Gemeinden fördern [...] den Sport unter Wahrung der Autonomie der Träger“. Die tragende Rolle, die nach diesen Bestimmungen auch hier den Gemeinden zukommt, füllen diese aus, indem sie meist in Zusammenarbeit mit den in der Fläche weit verbreiteten und breit gefächerten Sportvereinen ein reichhaltiges und vielfältiges Sportangebot bereitstellen, das so fast allen zugänglich ist.

Die vorliegende Darstellung der kommunalen Ausgaben für den Sport beschränkt sich auf die von den Städten und Gemeinden zur Verfügung gestellten Mittel nach den hauptsächlichen Verwendungsbereichen „Förderung des Sports“, „Eigene Sportstätten“ (Sporthallen, Stadien und Sportplätze) sowie „Badeanstalten“ (Freibäder und Hallenbäder). Die in den öffentlichen Haushalten erzielten Einnahmen aus diesen Aktivitäten wurden bereits von den Ausgaben abgezogen, dargestellt werden demnach die Nettoausgaben bzw. der Zuschussbedarf (*vergleiche dazu auch i-Punkt*).

Kommunale Sportförderung ist auch Wirtschaftsförderung

Die finanziellen Aufwendungen der Kommunen für die Sportförderung und die entsprechenden



Dipl.-Verwaltungswissenschaftler Franz Burger ist Leiter des Referats „Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft“ im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

1 Quelle: Deutscher Olympischer Sportbund: Bestandserhebung 2016. Frankfurt am Main, S. 3, Stand: 1. Januar 2016.

2 13. Sportbericht der Bundesregierung 2014, S. 16.

3 Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173).



Zum Ausgabenkonzept der Sportausgaben

Für die Analyse der kommunalen Sportausgaben wird hier das sogenannte Grundmittelkonzept verwendet. Bei den Grundmitteln handelt es sich um die Ausgaben eines Aufgabenbereichs abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren Einnahmen (aus dem öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich). Die Höhe der Grundmittel hängt also nicht nur von den getätigten Ausgaben ab, sondern ebenfalls von den erzielten Einnahmen. Je höher die Einnahmen, zum Beispiel für Eintrittsgelder, desto niedriger ist der Zuschussbedarf. Die Grundmittel zeigen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Ausgaben eines bestimmten Aufgabenbereichs einschließlich der investiven Maßnahmen. Die Höhe der Grundmittel ist weitgehend unabhängig von der Organisationsform der entsprechenden Einrichtung. Dies ist von Bedeutung, weil in den vergangenen Jahren vermehrt Sporteinrichtungen aus den öffentlichen Haushalten ausgegliedert wurden. Inzwischen werden viele Sporteinrichtungen in der Form von Eigenbetrieben der Gemeinden oder als privatrechtliche Einrichtung (zum Beispiel GmbH) geführt. Andere Gebietskörperschaften unterhalten wiederum keine eigenen Einrichtungen, sondern fördern private Organisationen. Die Ausgaben dieser Einrichtungen werden in den öffentlichen Haushalten nur in Höhe der an sie gezahlten Zuschüsse ausgewiesen.

Einrichtungen haben direkte Auswirkungen auf die Gestaltung der Freizeit und damit auf die Lebensqualität aller Bevölkerungsschichten. Nicht zu unterschätzen sind die positiven Wirkungen des Breiten- und Freizeitsports auf die Gesundheitsvorsorge. Neben diesen vielfältigen günstigen Wirkungen kommt dem Sport aber auch eine herausragende wirtschaftliche Bedeutung zu, allerdings liegt dazu kaum belastbares Datenmaterial vor. Geschätzt wird, dass der Sport als Wirtschaftsfaktor einen Anteil von ca. 3,7 % am Bruttoinlandsprodukt hat.⁴

Die „Sportwirtschaft“ trägt damit nicht unerheblich zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen bei. Allein schon wegen der vielen ehrenamtlichen Tätigkeiten und dem zwar vergüteten aber wegen des zeitlichen Umfangs oft nicht sozialversicherungspflichtigen Einsatzes vieler

Trainer, Betreuer und Übungsleiter in den Sportvereinen ist eine Gesamtschau schwierig. Beeindruckend sind jedoch schon die Daten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse bei einzelnen abgrenzbaren Wirtschaftszweigen. So gab es in Baden-Württemberg zum 30. Juni 2016 im Wirtschaftszweig 931 „Erbringung von Dienstleistungen des Sports“ über 10 000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, davon ca. 6 000 in Vollzeit und ca. 4 000 in Teilzeit. Weitere 23 000 Personen waren in diesem Wirtschaftszweig geringfügig beschäftigt.⁵ Nach Angaben des Sportberichts der Bundesregierung waren innerhalb aller erfassten sportbezogenen Aktivitäten ca. 1,8 Mill. Personen beschäftigt, also knapp 4,4 % aller Erwerbstätigen. Dieser gegenüber dem Wertschöpfungsanteil deutlich erhöhte Beschäftigungsanteil ist auf die für den Sport charakteristischen Dienstleistungsbereiche zurückzuführen. Im Bereich der Sportorganisationen und bei den Anbietern von Unterrichtsleistungen für den Sport sind überdurchschnittlich viele Beschäftigte in Teilzeit und geringfügig beschäftigt.⁶

Der größte Anteil der kommunalen Förderung ging in den Bau und die Unterhaltung eigener Sportstätten

Im Haushaltsjahr 2016 wurden von den Städten und Gemeinden Baden-Württembergs für die drei hier untersuchten Bereiche „Förderung des Sports“, „Eigene Sportstätten“ und „Badeanstalten“ zusammen 751 Mill. Euro ausgegeben. Über die Hälfte davon (417 Mill. Euro) entfiel auf die eigenen Sportstätten, 236 Mill. Euro entfielen auf die Frei- und Hallenbäder und der Rest von 97 Mill. Euro ging in die Förderung des Sports. Diesen Ausgaben standen Einnahmen in Höhe von insgesamt 137 Mill. Euro gegenüber; 78 Mill. Euro bei den eigenen Sportstätten, 56 Mill. Euro bei den Badeanstalten und 3 Mill. Euro im Bereich der Förderung des Sports. Nach Berücksichtigung dieser Einnahmen ergaben sich in der Summe für die drei betrachteten Bereiche Ausgaben in Höhe von 614 Mill. Euro. Der Vergleich der durch die Einnahmen bereinigten Ausgaben über einen Zeitraum von 10 Jahren – also mit den entsprechenden Ausgaben aus 2006 – ergibt einen Anstieg gegenüber den damaligen vergleichbaren Ausgaben um immerhin 38,8 %. Dieser Anstieg resultiert aus dem relativ kräftigen Zuwachs der bereinigten Ausgaben für die Bäder um 57,2 % sowie für die eigenen Sportstätten um 42,1 %. Die Ausgaben für die Förderung des Sports sind im 10-Jahres-Zeitraum dagegen nur um 6,2 % angestiegen (*Schaubild 1*).

4 13. Sportbericht der Bundesregierung 2014, S. 131.

5 Bundesagentur für Arbeit (2017): Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008 und ausgewählten Merkmalen.

6 13. Sportbericht der Bundesregierung 2014, S. 131.

Die detaillierte Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben zeigt bezüglich der Einnahmen klare Schwerpunkte bei den Benutzungsgebühren und bei den Miet- und Pachteinnahmen. Im Bereich der Badeanstalten entfielen auf die Benutzungsgebühren Einnahmen in Höhe von 29 Mill. Euro, im Bereich der eigenen Sportstätten Einnahmen in Höhe von 20 Mill. Euro. Miet- und Pachteinnahmen fielen hauptsächlich im Bereich der eigenen Sportstätten an; und zwar in Höhe von 16 Mill. Euro, bei den Badeanstalten belief sich der entsprechende Betrag auf 3 Mill. Euro. Auf der Einnahmenseite haben vor allem die Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen vom Land eine beachtliche Größe; für eigene Sportstätten waren das 21 Mill. Euro und für Badeanstalten immerhin noch 3 Mill. Euro. Im Bereich der Förderung des Sports spielten die Einnahmen dagegen nur eine vergleichsweise geringe Rolle.

Bei den Ausgaben schlugen bei den eigenen Sportstätten besonders die Personalaufwendungen in Höhe von 61 Mill. Euro zu Buche; der entsprechende Betrag bei den Badeanstalten lag mit 51 Mill. Euro deutlich darunter. Bei der eigentlichen Sportförderung wurden für das Personal 9 Mill. Euro ausgegeben. Auf die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke, der baulichen Anlagen und des sonstigen unbeweglichen Vermögens einschließlich Mieten und Pachten entfielen 149 Mill. Euro bei den eigenen Sportstätten bzw. 46 Mill. Euro bei den Frei- und Hallenbädern. Im Bereich der Förderung des Sports sind besonders die Zuschüsse für laufende Zwecke an gemeinnützige oder ähnliche Einrichtungen einschließlich der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke in Höhe von 63 Mill. Euro zu nennen. Im Bereich der Bäder wurden hierfür 39 Mill. Euro und im Bereich der Sportstätten wurden 5 Mill. Euro aufgewandt.

Im Vermögenshaushalt konzentrieren sich die Ausgaben auf die Baumaßnahmen für die eigenen Sportstätten mit 161 Mill. Euro beziehungsweise 49 Mill. Euro für die Frei- und Hallenbädern sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in Höhe von 12 Mill. Euro (Förderung des Sports), 11 Mill. Euro (eigene Sportstätten) und 13 Mill. Euro (Frei- und Hallenbäder).

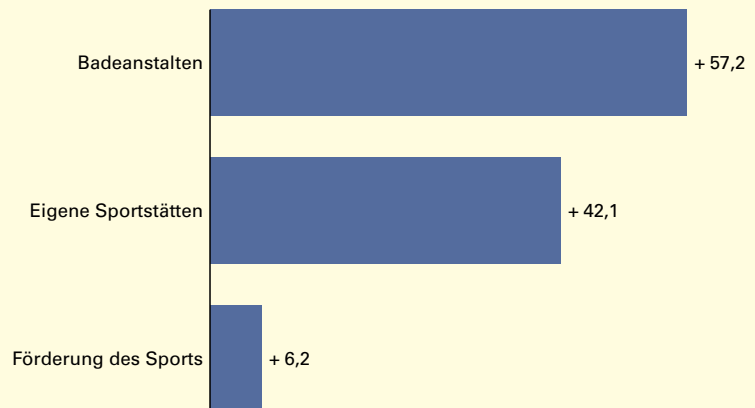
Die Großen geben viel – die Kleinen wenig?

Aufgrund der Bedeutung der größeren Städte für die Versorgung des Umlands mit Einrichtungen der Infrastruktur sind Ausgaben für die Einrichtungen des Sports und für Bäder der

S1

Veränderung der Nettoaussgaben der Städte und Gemeinden Baden-Württembergs für Sport 2016 gegenüber den Ausgaben von 2006 nach Verwendungsbereichen

Veränderung in %



Datenquelle: Ergebnisse der kommunalen Jahresrechnungsstatistik.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

671 18

Großstädte je Einwohner in der Regel deutlich höher als die Ausgaben der kleineren Gemeinden – so nimmt man das gemeinhin an. Es stimmt aber nur zum Teil – und zwar ganz eindeutig bezüglich der Ausgaben für die Förderung des Sports. Tatsächlich lagen hier die Ausgaben je Einwohner in den Gemeinden mit 100 000 Einwohnern und mehr mit 15 zu 11 Euro deutlich über dem entsprechenden Wert der Größenklasse von 20 000 bis unter 100 000 Einwohner. Der Abstand der mittleren Einwohnergrößenklasse zu den Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern war mit fast 7 Euro noch deutlicher (*Schaubild 2*).

Genau umgekehrt verhält es sich bei den Ausgaben für die eigenen Sportstätten. Auch diese lagen je nach Gemeindegrößenklasse stark auseinander; weit vorne lagen aber die Ausgaben je Einwohner in den kleineren Gemeinden – sie gaben mit 40 Euro je Einwohner fast das Dreifache der großen Städte mit mehr als 100 000 Einwohner (15 Euro) aus. Die Ausgaben der mittelgroßen Gemeinden zwischen 20 000 und unter 100 000 Einwohner lagen mit 28 Euro fast genau dazwischen.

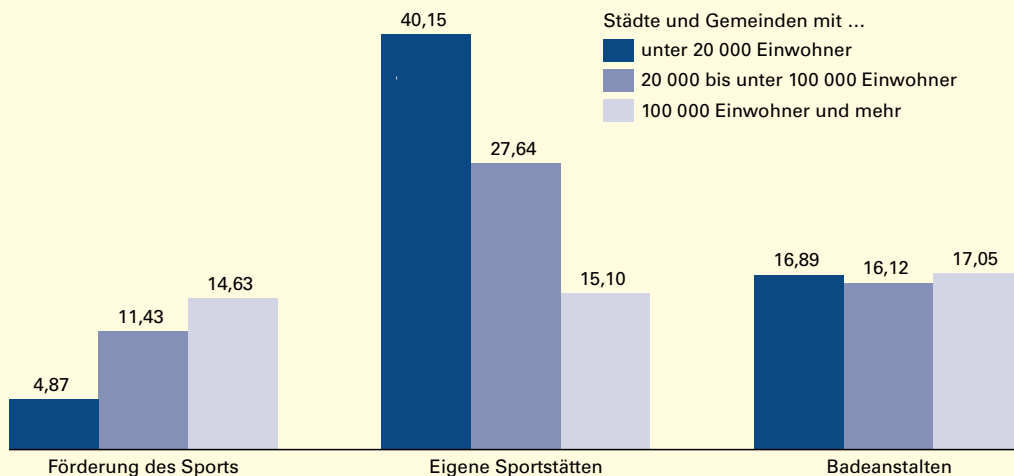
Nur geringe Unterschiede gibt es bei den Ausgaben der Gemeinden je Einwohner für die Badeanstalten nach der Gemeindegröße. Die kleinen Gemeinden gaben dafür im Durchschnitt 17 Euro aus, die mittelgroßen 16 Euro und die größten Städte wieder 17 Euro.

Im Vergleich der kommunalen Ausgaben zur Sportförderung nach der Gemeindegröße im Haushaltsjahr 2016 mit den entsprechenden

S2

Nettoausgaben der Städte und Gemeinden Baden-Württembergs für Sport 2016 nach Verwendungsbereichen und Gemeindegrößenklassen

EUR je Einwohner



Datenquelle: Ergebnisse der kommunalen Jahresrechnungsstatistik.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

672 18

Ausgaben von vor 10 Jahren bestätigt sich darüber hinaus auch wieder das beachtliche Engagement der kleineren Gemeinden. Während die Gemeinden mit bis unter 20 000 Einwohner ihre diesbezüglichen Ausgaben um 49,6 % steigern konnten, lag die entsprechende Rate der Gemeinden mit 100 000 Einwohner und mehr bei weniger als der Hälfte davon (22,6 %) (*Schaubild 3*).

Große Städte lagern Aufgaben in den Bereichen Sport und Bäder in Kommunale Unternehmen aus

In vielen mittleren und großen Kommune wird – je nach ihrer Größe – nur noch ein Teil ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit über den Kernhaushalt abgewickelt. Die anderen Teile finden in ausgegliederten Einheiten statt, beispielsweise in Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Sondervermögen. Erst in der Gesamtbetrachtung von kommunalem Kernhaushalt und weiteren kommunalen Einrichtungen ergibt sich die Gesamtheit der finanziellen Auswirkungen des kommunalen Handelns. Bei einem kameral geführten Haushalt ist eine Gesamtdarstellung nur schwer möglich, da die ausgelagerten Bereiche in der Regel die kaufmännische Buchführung anwenden. Hier ist lediglich vorgeschrieben, dass die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe und Sondervermögen dem Haushalt als Anlage beigefügt werden. Es ist derzeit aus den vorliegenden Finanzstatistiken leider nicht möglich, für die Gemeinden

des Landes ein vollständiges Bild ihrer Aufwendungen für Zwecke des Sports zu entwerfen. Die Dimension wird deutlich, wenn man die Bilanzen der 93 kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen betrachtet, die 2015⁷ in Baden-Württemberg im Aufgabenbereich Sport und Erholung tätig waren. Zusammen erwirtschafteten diese Einheiten einen Umsatzerlös von 159 Mill. Euro, die Materialaufwendungen für Waren und Leistungen lagen bei 80 Mill. Euro, der Personalaufwand bei 65 Mill. Euro.

Das Land fördert den Schul- und Breitensport – der Bund den Spitzensport

Ergänzt wird die kommunale Sportförderung durch die Sportförderung des Landes. Das Land hat aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des Sports den seit einigen Jahren bestehenden Solidarpakt Sport mit dem Landessportverband Baden-Württemberg 2016 um weitere 5 Jahre verlängert und das Fördervolumen von bisher jährlich rund 70 Mill. Euro deutlich aufgestockt. Über die Laufzeit des Solidarpakts Sport von 2017 bis 2021 werden dem Sport somit insgesamt 87,5 Mill. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt.⁸ Der Sportförderung standen damit 2017 einschließlich der 13 Mill. Euro aus dem kommunalen Investitionsfonds knapp über 102 Mill. Euro zur Verfügung. Eingesetzt werden diese Mittel zur Finanzierung des Schulsports, einschließlich der für die Durchführung notwendi-

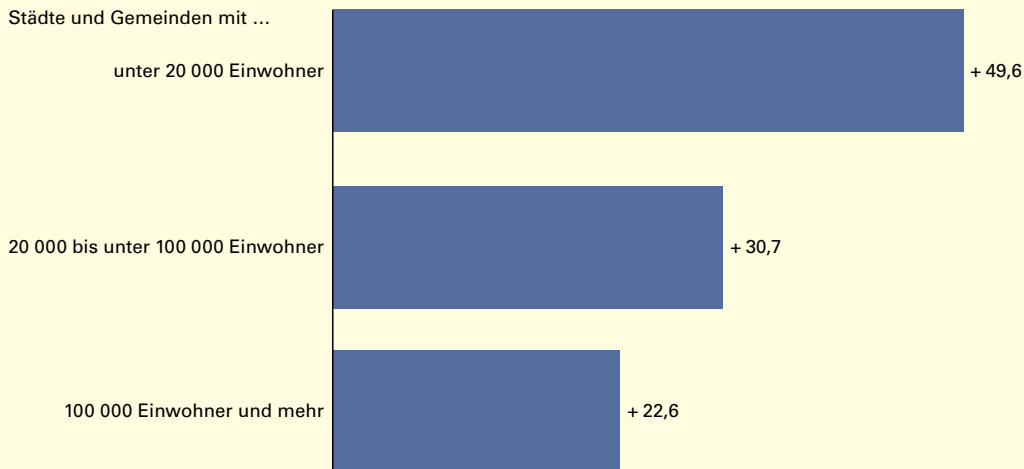
⁷ Daten für 2016 liegen noch nicht vor.

⁸ Landessportverband Baden-Württemberg: „Solidarpakt Sport III unterschrieben“, http://www.lsvbw.de/solidarpakt_sport/ (Abruf: 08.08.2018).

S3

Steigerung der Nettoausgaben je Einwohner der Städte und Gemeinden Baden-Württembergs für Sport von 2006 bis 2016 nach Gemeindegrößenklassen

Veränderung in %



Datenquelle: Ergebnisse der kommunalen Jahresrechnungsstatistik.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

673 18

gen Sportstätten. Aus diesen Mitteln werden auch Zuschüsse für den Bau von Vereinssportanlagen und für Sportgeräte, Zuschüsse für Übungsleiter an Turn- und Sportvereine sowie Zuschüsse für den Behinderten- und den Leistungssport und zur Förderung der Sportschulen gegeben.⁹

Der Bund hat die Schwerpunkte seiner Sportförderung dagegen im Bereich der Unterstützung des Leistungs- und Hochleistungssports und unterstützt deshalb in erster Linie die Aktivitäten der Bundessportfachverbände. Ihr erklärtes Ziel ist es, den Spitzensportlern optimale Trainings- und Wettkampfbedingungen zu ermöglichen und die Stellung Deutschlands im internationalen Sport und damit die deutsche Beteiligung bei internationalen Wettbewerben, wie zum Beispiel den Olympischen Spielen, den Welt- und Europameisterschaften usw. sicherzustellen. Derzeit werden durch das Bundesministerium des Innern 32 Bundessportfachverbände mit olympischen Sportarten und viele weitere Sporteinrichtungen gefördert. 2016 wurden dafür rund 63 Mill. Euro

aufgewandt. Weitere 8 Mill. Euro wurden für die Förderung des Leistungssports der Menschen mit Behinderungen bereitgestellt.¹⁰

Für die Förderung des deutschen Spitzensports standen im Sporthaushalt des Bundesministeriums des Innern (Kapitel 0601, Titelgruppe 02) in 2016 160 Mill. Euro zur Verfügung. Weitere Mittel, die mittelbar oder unmittelbar der Förderung des Sports dienen, waren unter anderem im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung (78 Mill. Euro), des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (18 Mill. Euro), des Auswärtigen Amtes (4 Mill. Euro) und des Bundesministeriums der Finanzen (3 Mill. Euro) veranschlagt.¹¹ ■

Weitere Auskünfte erteilt
Franz Burger, Telefon 0711/641- 27 60,
Franz.Burger@stala.bwl.de

⁹ Staatshaushaltsplan Baden-Württemberg für 2017, Einzelplan 04, Kapitel 0460.

¹⁰ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Sportförderung, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sport/sportfoerderung/sportfoerderung-node.html> (Abruf: 08.08.2018).

¹¹ Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019.