

Deutscher Bundestag

Sportausschuss

Ausschussdrucksache

20(5)305

Hochschule Koblenz
RheinAhrCampus · Joseph-Rovan-Allee 2 · 53424 Remagen

Deutscher Bundestag
Sportausschuss PA 5
MdB Frank Ullrich
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Fachbereich
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Prof. Dr. Lutz Thieme



www.hs-koblenz.de/profile/thieme

Ihr Zeichen / Ihre Nachricht vom
26. September 2024

Unser Zeichen / Unsere Nachricht vom

Datum
2. Oktober 2024

Stellungnahme anlässlich der Anhörung „Status Quo und Zukunft der Sportstätten und Sportinfrastruktur“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung im Sportausschuss des Deutschen Bundestages zum Thema „Status Quo und Zukunft der Sportstätten und Sportinfrastruktur“. Im Vorgriff auf die Anhörung möchte ich mit Hilfe dieser Stellungnahme gerne einige grundsätzliche Anmerkungen zum Status Quo der Sportstätten und der Sportinfrastruktur in die Diskussion einbringen.

Sportstätteninfrastruktur ist bedeutsam für den gesellschaftlichen Zusammenhalt

In verschiedenen repräsentativen Befragungen bezeichnen sich stabil zwischen 60 und 70 Prozent der Bevölkerung als sportlich aktiv. Sport und Bewegung bereichern das Leben der Menschen in ihrem unmittelbaren sozialen Umfeld und in ihrer Kommunen durch psychosoziale und durch positive gesundheitliche Wirkungen.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfiehlt für Erwachsene (18 bis 64 Jahre) 150 bis 300 min aerobe Aktivität (moderate bis hohe Intensität) pro Woche oder 75 bis 150 min aerobe Aktivität (hohe Intensität) pro Woche und für Kinder (5 bis 17 Jahre) mindestens 60 min am Tag aerobe Aktivität (moderate bis hohe Intensität). Das Robert-Koch-Institut ermittelte, dass nur knapp 45 % der Frauen und gut 51 % der Männer in Deutschland diese Empfehlungen erreichten. Je höher der Bildungsgrad und umso jünger, desto häufiger wird der WHO-Empfehlung entsprochen. Bei den Kindern werden die WHO-Empfehlungen noch deutlicher verfehlt. Nur 22 % der Mädchen und 29 % der Jungen (3 bis 17 Jahre) bewegten sich 2018 im empfohlenen Maß. Die Anzahl derer, die diese Empfehlungen erreichen, nimmt mit steigendem Alter ab. Die aus gesundheitlicher Sicht unzureichende Bewegung in Deutschland resultierte bereits 2017 in den Nationalen Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung für Kinder und Jugendliche, in denen auf die grundlegende Bedeutung erreichbarer, wohnortnaher Sportstätten verwiesen wird.

Die psychosozialen Wirkungen ergeben sich in erster Linie im Kontext der Organisation von Sport und Bewegung. Hierbei bilden sich unterschiedliche soziale Settings heraus, die ihrerseits Kommunalität und Bindung schaffen und so das Miteinander in Stadt und Land und die damit verbundenen Aushandlungsformen („Sozialität“) hervorbringen. In solchen Formen des sozialen Miteinanders, seien sie konfliktfrei, konfliktarm oder auch konfliktär, entsteht ein Vorrat an Sozialkapital und vielfältige Formen informeller Bildung.

Kommunale Infrastrukturen im Allgemeinen und Sportstätten im Besonderen sind damit Voraussetzungen für vielfältige Formen sozialer Interaktionsprozesse. Sie begrenzen diese aber auch durch ihre baulichen und technischen Gegebenheiten sowie durch die verbundenen Regelsysteme (z. B. Form der Betreuung, Nutzungsordnung, Entgelte) und schaffen so unterschiedliche Interaktionsräume, die durch das Handeln der Menschen ausgefüllt, kreativ angeeignet, umgedeutet sowie gelegentlich auch überschritten werden. Darüber hinaus sind Sportstätten, insbesondere Bäder, symbolisch aufgeladen. Einerseits sind sie Teil individueller Sozialisation und andererseits Symbol für staatliche Daseinsvorsorge und ermöglichende Lebensgestaltung. Deutlich wird dies insbesondere bei Diskussionen zu Bäderschließungen, in denen sich regelmäßig in bedeutendem Maße auch Menschen engagieren, die das betreffende Bad gar nicht oder nur sehr selten nutzen.

Der konkrete Status Quo der Sportstätten vor Ort ist verbunden mit der Klassifizierung des Sports als freiwillige Aufgabe der Kommunen. Zwar obliegt es den Schulträgern auch für lehrplangerechte Bedingungen für das Fach Sport zu sorgen, allerdings sind die sich daraus ergebenden konkreten Verpflichtungen nicht spezifiziert und somit auch nicht justiziabel. Insbesondere finanzschwache Kommunen haben es daher schwer, ihren Bürgerinnen und Bürgern eine flächendeckende bewegungsfördernde Sportinfrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Versorgungsgrade differieren zwischen städtischen Ballungsräumen und ländlichen Siedlungsstrukturen einerseits und entlang der kommunalen Finanzkraft andererseits.

Zustand der aktuellen Sportinfrastruktur ist herausfordernd

Die letzte bundesweite Erhebung zur Sportstätteninfrastruktur wurde vor 25 Jahren durchgeführt. Während auf kommunaler Ebene mitunter – aber längst nicht flächendeckend – detaillierte ingenieurtechnische Übersichten über den Zustand der kommunalen Sportinfrastruktur vorliegen, fehlen solche Erhebungen auf Ebene der Bundesländer weitgehend und sind auf Bundesebene erst im Entstehen. Einige Bundesländer – allen voran Sachsen-Anhalt, Hessen, Hamburg und Berlin – haben diesen Mangel mit Hilfe digitaler Sportstättenatlanten abgebaut. Ein solcher ist auch auf Bundesebene in Federführung des Bundesinstitut für Sportwissenschaft im Entstehen. Hinzu kommt eine gut ausgebaute Datenbasis zur Bäderinfrastruktur in Deutschland (www.baederleben.de), die im Anschluss an ein Forschungsprojekt nunmehr durch die Deutsche Gesellschaft für das Badewesen weitergeführt werden soll. Allerdings ist es bislang nur eingeschränkt möglich, ohne ingenieurwissenschaftliche Begutachtungen jeder einzelnen Sportstätte eine Abschätzung über den aktuellen Sanierungsbedarf von Sportstätten vorzunehmen.

Es ist unbestritten, dass die überwiegende Zahl der aktuell genutzten Sportinfrastruktur im Zuge der „Goldenen Pläne“ zwischen 1960 bis 1975 sowie zwischen 1976 und 1992 entstanden sind. Der Wertverlust der damals entstandenen Sportinfrastruktur konnte in den Kommunalhaushalten aufgrund der kameralistischen Haushaltsführung nie dokumentiert werden, so dass eine Ableitung von Investitionsbedarfen aus den Kommunalhaushalten nicht ohne weiteres möglich ist.

Seit 2008 werden für Sport getätigte Ausgaben im Sportsattelitenkonto Deutschland (SSK) im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen betrachtet. Im Zuge der regelmäßigen Aktualisierung des SSK werden auch Zahlen zu Sportstätten berichtet. Dafür werden zum aktuellen Zeitpunkt verfügbare Daten aus unterschiedlichen Quellen (Sekundärdaten) gebündelt, die Zahlen enthalten jedoch auch Desk-Research und Hochrechnungen. Für das Sporttreiben stehen laut dem aktuellen SSK ca. 230.000 Sportstätten zur Verfügung, davon ca. 40.000 Sporthallen, ca. 7.000 Bäder, ca. 66.000 ungedeckte Anlagen wie z. B. Sportplätze und ca. 8.700 Tennisanlagen. Den Sportstätten in Deutschland wird auch aus dieser Perspektive ein hoher Sanierungsstau attestiert. Das aktuelle KfW-Kommunalpanel schätzt den wahrgenommenen Investitionsrückstand im Bereich Sport in Kommunen auf ca. 12,9 Milliarden Euro, ein Anstieg von rund 4,5 Milliarden Euro zum Vorjahr, die höchste prozentuale Steigerung aller untersuchten Bereiche. Der Finanzbedarf der Kommunen für notwendige Investitions- und Instandsetzungsmaßnahmen wird auch anhand von Zahlen zum Bundesförderprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ (SJK) deutlich. Es wurden 2023 Anträge in Höhe von 2,3 Milliarden Euro gestellt, das Programm hatte jedoch bis zu diesem Zeitpunkt einen Umfang von nur 476 Millionen Euro. Zusätzlich zur gebauten Sportstätteninfrastruktur kommen die unzähligen Spots im öffentlichen Raum, in denen sich Menschen bewegen, spielen und Sport treiben und die als „Sporträume“ bezeichnet werden, hinzu. Hierzu zählen z. B. (Calisthenics-)Parks, Lauf- und Radwege, Sportgelegenheiten, etc., welche von immer größerer Bedeutung für die Bevölkerung und maßgeblicher Bestandteil der Sportinfrastruktur in Deutschland sind.

Angesichts der vielerorts in die Jahre gekommenen Bausubstanz der Sportinfrastruktur sowie der gestiegenen (sicherheits)technischen Anforderungen ist seit einigen Jahren ein verstärkter Entscheidungsdruck in den Kommunen spürbar, über die Zukunft von Sportinfrastrukturen zu entscheiden. Dabei sind nicht nur die bisherigen Funktionen der Sportstätten und die künftige Nachfrage danach zu bewerten, sondern auch Fragen von Barrierefreiheit, Nachhaltigkeit, Resilienz, Flächenkonkurrenz und Lebenszykluskosten. Dies kann in eine Sanierung, einen Ersatzneubau, einen Eigentümerwechsel, eine Verlagerung oder in einen Rückbau münden. Erschwerend bei der Entscheidungsfindung kommt hinzu, dass die Steigerung der Baukosten in den vergangenen Jahren zu einer Verschärfung von Verdrängungseffekten führt. Die Entscheidung für Investitionen in eine Sportstätte bedeutet dann, dass die Sanierung anderer Sportstätten aufgeschoben wird. Viele Kommunen ringen deshalb derzeit um eine Priorisierung ihrer Sanierungsmaßnahmen bei Sportinfrastrukturen.

Zukunft der Sportinfrastruktur auch bundespolitisch aktiv gestalten

Angesichts des hohen Sanierungsbedarfs, der politischen und sozialen Brisanz bei Schließungen von Sportstätten, insbesondere Bädern, der unterschiedlichen kommunalen Finanzkraft und des rückläufigen Spielraums der öffentlichen Finanzen gerät die kommunale und vereinseigene Sportinfrastruktur immer wieder ins Visier politischer Entscheidungsgremien in den Ländern und im Bund, die sich in Förderprogrammen manifestieren. Als Ergänzung zu den Programmen der bestehenden Städtebauförderung wurde vonseiten des Bundes und der Länder der „Investitionspakt Sportstätten 2020“ konzipiert, der als neuer „Goldener Plan zur Sanierung von Sportstätten“ bezeichnet wurde und Finanzhilfen des Bundes in Höhe von insgesamt 370 Millionen Euro für das Jahr 2021 vorsah. Trotz der Tatsache, dass das Bundesprogramm um ein Mehrfaches überzeichnet war, beschloss der Bundestag 2022 keine weiteren Gelder für den Investitionspakt Sportstätten zur Verfügung zu stellen und keinen neuen Förderaufruf anzustreben. Parallel wurde allerdings das Bundesprogramm „Sport, Jugend, Kultur“ aufgestockt. Mit dem im aktuellen Haushalt veranschlagten Mitteln können jüngst jedoch nur noch 68 Projekte gefördert wurden. Für 2024 wurden keine Haushaltsmittel bereitgestellt, ob es einen erneuten Förderaufruf geben kann, hängt somit vom Haushalt der kommenden Jahre ab. Im aktuellen Koalitionsvertrag wurde außerdem vereinbart, einen „Entwicklungsplan Sport“ vorzulegen, der auch Aspekte der Sportstättenförderung beinhalten soll. Ein erster Entwurf dazu wurde Ende 2023 zurückgezogen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe 5 „Zukunftsfähige Sport- und Bewegungsräume“, die sich mit dem „Entwicklungsplan Sport“ beschäftigte, weisen neben der Problematik der fehlenden finanziellen Ausstattung von Sportstättenförderprogrammen auch besonders auf die fehlenden Datengrundlagen zur Steuerung von Förderprogrammen hin. Zudem erfolgt nur eine unzureichende Abstimmung der verschiedenen Förderprogramme von Bund und Ländern. Darüber hinaus gibt es aus der Forschung keine Hinweise dazu, wie im komplexen Geflecht von Bund, Ländern und Kommunen Förderprogramme ausgestaltet sein sollten, damit sie ihren Förderzweck möglichst effizient erfüllen und nicht nur als „Mitnahmeprogramme“ seitens der Kommunen genutzt werden. Letztlich ist auch die unzureichende Berücksichtigung eines gewandelten Sportverhaltens der Menschen über die letzten Jahre zu erwähnen, welches eine Förderung moderner und zukunftsfähiger Sportstätten im Vergleich zu „traditionellen“ Sportstättentypen, die maßgeblich durch bisherige Programme gefördert wurden, notwendig macht.

Die Gestaltung, Effizienz und Durchführung von Förderprogrammen (nicht nur im Sportbereich) stieß in der Vergangenheit regelmäßig auf Kritik aus der Wissenschaft, wobei Aspekte wie fehlende laufende Erfolgskontrollen und adaptive Steuerungsmaßnahmen (etwa bei Identifikation einer Divergenz von den Programmzielen) sowie der Mangel an abschließenden Evaluationen thematisiert wurden. Weitere Problemfelder können eine fehlende Förderstrategie auf Landesebene, mangelnde Personalressourcen und Eigenmittel in Kommunen, kurze Antragsfristen sowie Programmlaufzeiten, mangelnde Programmflexibilität und überschneidende Förderzwecke zwischen Programmen darstellen. Hinzukommen „nichtmonetäre Investitionshemmnisse“, welche Kommunen von vornherein daran hindern, Förderinstrumente in Anspruch zu nehmen. Darunter werden u. a. ein unzureichendes Fördermittelmanagement und Kostencontrolling (u. a. bedingt durch

Haushalts- und Personalmängel), kurzfristige Ausschreibungsfristen der Programme, ein Überangebot an Programmen mit unterschiedlichen administrativen Anforderungen (die durch zentrale Koordinations-, Informations- und Beratungsstellen für Kommunen gesenkt werden könnten) und eine fehlende Autonomie der Kommunen bei der Fördermittelverwendung diskutiert.

An der Umsetzung arbeiten, Kräfte bündeln, Orientierung geben

Der Sportausschuss des Deutschen Bundestages hat sich in den letzten Jahren mehrfach mit dem Thema „Sportstätten und Sportinfrastruktur“ befasst. Erstmals hat sich auch der Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen am 26. Juni 2024 in einem öffentlichen Fachgespräch mit dem Thema „Sportstätten und Stadtentwicklung“ auseinandergesetzt. Dies ist ein ermutigendes Signal, weil damit die Bedeutung von Sportstätten für die Stadtentwicklung seitens des zuständigen Parlamentsausschusses unterstrichen wurde. Ein intersektorales Zusammenwirken mit dem Sportausschuss und eine deutlichere Öffnung von Städtebauförderprogrammen für sportfachliche Kriterien könnten hier einen neuen sportorientierten Impuls in der Städtebauförderung bewirken und somit Stadt- und Sportentwicklungsplanungen enger verzahnen. Die notwendigen konzeptionellen und inhaltlichen Verdichtungen ließen sich in Kooperation beider verantwortlicher Ressortforschungseinrichtungen, nämlich dem Bundesinstitut für Sportwissenschaft (BISp) sowie dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bewerkstelligen, zumal beide Organisationen ihren Dienstsitz in Bonn haben.

Die Idee eines „Entwicklungsplans Sport“ und die bereits vorliegenden Ergebnisse der entsprechenden Arbeitsgruppen wären in einen Rahmen zu fassen, der die Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen respektiert, gleichzeitig aber die Verantwortung des Bundes für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Sportstätten und Sportinfrastruktur konkretisiert und die Schnittstellen zu Ländern und Kommunen beschreibt. Eine aktive Bearbeitung des Schnittstellenmanagements zu Ländern und Kommunen, aber auch zwischen den Ressorts und den nachgeordneten Behörden des Bundes würde Synergieeffekte erzeugen, zumal der Abbau der oben beschriebenen Inkongruenzen zwischen verschiedenen Förderprogrammen sowie die Schärfung der mit den jeweiligen Förderprogrammen verfolgten Ziele zunächst keinen höheren Mitteleinsatz zur Voraussetzung hat. Transparenz und der Einsatz digitaler Informationssysteme (z. B. Sportstättendatenbanken bzw. -atlanten, Verfahren zur Ermittlung des Versorgungsgrades mit Sportstätten) für Entscheidungsträger ermöglichen zudem informiertere Entscheidungen.

Dennoch werden sich viele Kommunen vor dem Hintergrund ihrer Finanzlage und dem ggf. vorhandenen Sanierungsbedarf der öffentlichen Infrastruktur keine wünschenswerte Sportstättenentwicklung leisten können oder wollen. Auch der Handlungsspielraum der Länder und deren Gestaltungswillen hinsichtlich der kommunalen und vereinseigenen Sportinfrastruktur ist unterschiedlich. Erkennt der Bund an, dass auch Sportstätten und Sportinfrastruktur ein wichtiger Bestandteil der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland sind, dann müsste er seine Verantwortung für die Herstellung gleichwertiger

Lebensverhältnisse auch bei den Sportstätten und der Sportinfrastruktur über die Förderung von Sportstätten für den Spitzensport hinaus durch die Bereitstellung relevanter Mittel zur Erreichung dieses Ziels wahrnehmen. Sieht der Bund diese Verantwortung nicht, dann wäre anzuraten, dies auch so gegenüber Ländern und Kommunen zu kommunizieren, damit die in den vergangenen Jahren immer wieder genährten Hoffnungen auf ein umfangreiches Förderprogramm des Bundes für Sportstätten und Sportinfrastruktur nicht weiterhin als Schimäre durch kommunal- und sportpolitische Diskussionen geistern.

Vorschläge

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Status Quo und der Perspektiven der Entwicklung von Sportstätten und Sportinfrastruktur wird ein „6-Punkte-Programm“ vorgeschlagen:

1. Ein Bekenntnis des Bundes zum Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in Bezug auf Sportstätten und Sportinfrastruktur.
2. Die Entwicklung eines zielgerichteten Förderprogramms als Verbindung von Stadt- und Sportentwicklung unter Beachtung regionaler Besonderheiten sowie von Stadt-Land-Differenzen und dessen finanzielle Ausstattung über eine Legislaturperiode.
3. Die Schaffung und das Vorhalten einer validen Datenbasis zur Sportstättensituation in Deutschland und deren Entwicklung als Grundlage für politische Entscheidungen und Vergabeprozesse.
4. Die Begleitung der sportstättenbezogenen Bundesinitiativen durch einen Sachverständigenrat.
5. Der Verzicht auf steuerrechtliche Einschränkungen mit negativen Folgen für den Bau, die Sanierung oder Betreibung von Sportstätten, wie aktuell durch eine beabsichtigte Neuregelung von §4 Nr. 22 Umsatzsteuergesetz.
6. Konzeptionelle Fassung der Aktivitäten des Bundes für Sportstätten und Sportinfrastruktur einschließlich Sporträumen in einem „Entwicklungsplan Sport“.

