

Jens Flatau

## **Stellungnahme zur Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU: „Dem demografischen Wandel effektiv begegnen - Die Sportentwicklung in Schleswig-Holstein vorantreiben und die Vereine fit für die Zukunft machen“, Drucksache 18/3030**

Die Antwort der Landesregierung zur Großen Anfrage der CDU-Fraktion umfasst eine große Anzahl teils sehr unterschiedlicher Aspekte, welche mit dem Sport als sehr facettenreichem Gegenstand in Zusammenhang stehen. Offenbar kommt darin zum einen der Wunsch zum Ausdruck, wiederum der nicht geringen seitens der CDU-Fraktion gestellten Anzahl an Fragen zum Ausdruck kommenden Komplexität gerecht zu werden. Zum anderen dürfte dies den zahlreichen verschiedenen Verfassern der Antwort (Landessportverband, Kreissportverbände etc.) geschuldet sein. Für die vorliegende wissenschaftliche Stellungnahme stellt sich mir die ebengleiche Herausforderung, einen komplexen Sachverhalt darzustellen. Zu diesem Zwecke erachte ich es für hilfreich, die zahlreichen verschiedenen Aspekte, welche in der Stellungnahme berührt werden, in einer nichtsdestoweniger möglichst kurzen Einführung zu strukturieren, um drauf basierend Empfehlungen formulieren zu können.

### **Einführung**

Bereits die Tatsache, dass sich der Landtag intensiv mit der Thematik der Sportförderung und mithin auch der Sportentwicklung<sup>1</sup> befasst, zeigt ihre Bedeutung und politische Gebotenheit an. Hierfür gibt es sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Gründe. Erstere lassen sich ebenso schlicht wie umfassend dadurch beschreiben, dass viele Bürgerinnen und Bürger<sup>2</sup> gerne Sport treiben. Zwar handelt es sich hierbei für die allermeisten Sporttreibenden um eine Freizeitbeschäftigung, doch erachtet der Gesetzgeber diese als gemeinwohldienlich und mithin wünschenswert. So werden dem Sport zahlreiche, mittlerweile auch mehr oder weniger gut wissenschaftlich belegte positive Wirkungen zugeschrieben. Hierzu gehören beispielsweise seine Effekte auf die Gesundheit, auf das Sozialverhalten von Kindern u.v.m. Doch fallen diese nicht nur beim Sporttreibenden selbst an, sondern es entstehen auch in der Ökonomie so bezeichnete externe Effekte, also positive Auswirkungen auf die gesamte oder wenigstens Teile der Gesellschaft, wozu etwa insgesamt gesenkte Gesundheitskosten oder eine bessere Integration von Minderheiten zählen.

---

<sup>1</sup> Beide Begriffe werden selbst in der wissenschaftlichen Diskussion nicht immer trennscharf verwendet. Konsistent zur vorliegenden Diskussion werde ich im Folgenden bevorzugt den Letzteren gebrauchen.

<sup>2</sup> Im Folgenden wird zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit auch dann ausschließlich die männliche Form verwendet, wenn weibliche Personen ebenso gemeint sind.

Erachtet man es nun also als Desiderat, dass (möglichst viele) Bürger Sport ausüben und möchte in diesem Sinne den Sport fördern, so stellt sich als erstes die Frage, an welche *Voraussetzungen* dieses Sporttreiben gebunden ist. Grundlegend können die folgenden genannt werden:

1. Zunächst ist Sport als eine menschliche Tätigkeit an (das Vorhandensein von) *Menschen* gebunden. D.h., wo keine Menschen sind, wird auch kein Sport getrieben. Zudem bedarf das Sporttreiben gewisser körperlicher bzw. gesundheitlicher Voraussetzungen, wenn auch gerade im Bereich des Sporttreibens von und mit Menschen mit Behinderung in jüngerer Zeit große Fortschritte zu verzeichnen sind.
2. Als in der Regel körperliche Tätigkeit bedarf es auch eines *Raumes*, in welchem der Sport getrieben wird. Während manche Sportformen praktisch überall ausgeübt werden können, sind andere an mehr oder weniger spezifische örtliche und/oder räumliche, als Sportstätten bezeichnete Voraussetzungen gebunden.
3. Nicht zuletzt ist zum Sporttreiben auch *organisatorischer* Aufwand erforderlich, welcher ebenfalls zwischen den Sportformen erheblich variiert. Während zudem einige Sportformen vom Sporttreibenden selbst organisiert werden können, sind für andere Organisationen erforderlich. Dies sind zumeist Sportvereine, häufig auch kommerzielle Anbieter. Die Organisationsleistung hängt nicht ausschließlich direkt mit der Sportausübung zusammen (z.B. die Bereitstellung eines Trainers), sondern entsteht in erheblichem Umfang auch durch den Weg zur Sportstätte, der in aller Regel wiederum durch den Sporttreibenden selbst organisiert werden muss.

Um die genannten Voraussetzungen zu erfüllen, müssen die beteiligten Akteure *Ressourcen* einbringen. So kostet Sporttreiben die Sportler selbst wie jede andere Aktivität auch *Zeit*, zudem *Geld* für Sportbekleidung und -geräte, Mitgliedsbeiträge, Wege etc. Sportorganisationen setzen diese Mitgliedsbeiträge im Sinne der Sporttreibenden ein. Hinzu kommt im Fall von Sportvereinen in hohem Maße ehrenamtliches Engagement (*Arbeit*). Den größten finanziellen Ressourcenbedarf haben die baulichen Voraussetzungen des Sporttreibens, wobei auch dieser zwischen den Sportformen stark variiert. Er wird von den Kommunen erbracht, zu deren Aufgaben der Bau (und Betrieb) von Sportstätten, aber auch von weniger spezifischen Sporträumen wie beispielsweise Parkanlagen und Fahrradwegen zählt.

Aus ökonomischer Perspektive sind Ressourcen grundsätzlich knapp, schon alleine deshalb, weil man sie stets auch anders verwenden könnte (Opportunitätskostenproblem). Gleichzeitig sind sie zum Erreichen praktisch aller denkbaren Ziele entscheidend. Der vorangegangene Absatz verdeutlicht, dass dies auch für den Sport und seine Entwicklung gilt. Die Akteure im Sport setzen die genannten Ressourcenarten in je unterschiedlichem Umfang ein. Auch sind nicht alle

Ressourcen gleich knapp. Die Identifikation besonders knapper Ressourcen als limitierende Faktoren der Sportentwicklung ist der erste Schritt einer gegenwarts- und zukunftsbezogenen Analyse der Herausforderungen der Sportentwicklung, deren Kenntnis politischen Akteuren als Basis ihrer Entscheidungen (etwa Priorisierungen der Mittelvergabe, s.u.) dienen kann.

Eine wesentliche Ressourcenknappheit betrifft die *Sportstätten*. Die Ursachen hierfür sind die hohen Kosten von Bau und Betrieb, die chronisch angespannte Haushaltslage zahlreicher Kommunen sowie die Tatsache, dass viele im Zuge der zweiten Investitionsphase des *Goldenen Planes* nach 1975 errichtete Sportanlagen mittlerweile ihre Nutzungsdauer überschritten haben, die Instandhaltung entsprechend immer teurer wird, eigentlich zweckmäßige Neubauten jedoch nicht realisierbar sind, da die hierfür notwendigen finanziellen Rückstellungen in den kommunalen Haushalten aus dem oben genannten Grunde fehlen.

Ressourcenknappheit betrifft auch in besonderem Maße Kinder und Jugendliche, da sie über kein eigenes Einkommen verfügen und somit auch in ihrem Sporttreiben von der Ressourcenausstattung ihrer Eltern abhängig sind. Da insbesondere für diese Zielgruppe das Ermöglichen des Sporttreibens eine hohe politische Wünschbarkeit besitzt, besitzt das ihr gewidmete Angebot der Sportvereine neben dem Schulsport besondere Relevanz. Wichtig ist zudem das Ausschöpfen von Fördermöglichkeiten für Kinder und Jugendliche aus sozial schwachen Familien, wie es etwa das Bildungs- und Teilhabepaket des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales darstellt.

Eine weitere Schwierigkeit, welche insbesondere junge Sporttreibende und unter ihnen vor allem diejenigen auf dem Land betrifft, ist der Weg zu und von den Sportstätten, weil diese Menschen noch nicht individuell motorisiert mobil sind, sodass sie auf den Fahrdienst von Eltern, den öffentlichen Personennahverkehr oder das Fahrrad angewiesen sind, wobei letzteres im Winterhalbjahr wetterbedingt häufig keine praktikable Alternative ist. Das beschriebene Problem verstärkt sich mit sinkender Bevölkerungs- und nachfolgend Sportstättendichte in ländlichen Regionen, wobei sich der beschriebene Effekt zudem zu einem Teufelskreis entwickeln kann, indem diese Regionen mangels (Sport-)Infrastruktur zunehmend an Attraktivität für junge Familien verlieren.

## **Empfehlung**

Die Einführung macht deutlich, dass es sich bei der Schaffung der Voraussetzungen des Sporttreibens der Bevölkerung keineswegs um ein triviales, sondern ganz im Gegenteil um ein Unterfangen handelt, bei welchem komplexe Anforderungen bestehen. Erstens benötigt man spezifisches Wissen, welches neben allgemeinen Kenntnissen über das Sporttreiben aktuelle,

regional und altersspezifische Informationen bzw. Daten umfasst. Eine valide Ermittlung dieser Daten erfordert wiederum methodische Kompetenz. Nur dann ist es möglich, strukturiert und dadurch zielführend zu handeln, was insbesondere unter den (zweifellos recht engen) Budgetrestriktionen der meisten Akteure des Handlungsfeldes unbedingt erforderlich ist. M.a.W. benötigt eine hinsichtlich aller Anspruchsgruppen und politischer Ziele optimale Sportentwicklung ein Konzept, welches all die zahlreichen Aspekte berücksichtigt. Dies gilt umso mehr in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen infolge der demografischen Entwicklungen Bevölkerungsrückgang, Alterung, Verstädterung und Migration. Da die Auslastung und somit wirtschaftliche Nutzung von Sportstätten abhängig von der Zahl der Sporttreibenden ist, sollten die erarbeiteten Konzepte umso größere Gebiete umfassen, je niedriger die Bevölkerungsdichte ist. Für Flächenländer bedeutet dies, dass Sportentwicklungsplanungen auf kommunaler Ebene oftmals nicht mehr zweckmäßig sind. Dieser rationalen Einsicht steht jedoch die Zuständigkeit der Kommunen für die Sportstätten entgegen. Eine suprakommunale Sportstättenplanung schafft somit in der Praxis eine Reihe von Transaktionskosten (etwa in Form der Aushandlung der vertraglichen Regelung der Finanzierungsanteile, die Standortfrage usw.). Eine weitere Herausforderung besteht mithin in der Minimierung dieser „Reibungsverluste“.

Tatsächlich hat kommunale Sportstättenplanungskompetenz ursprünglich ihre guten Gründe. So liegt eine Vielzahl der notwendigen Informationen eben ausschließlich oder zumindest umfangreicher und detaillierter dezentral vor. Sollte die Landespolitik vor diesem Hintergrund also überhaupt eine Rolle bei der Sportstättenentwicklung einnehmen? Rein volkswirtschaftlich betrachtet, d.h. vorbehaltlich der gegebenen rechtlichen Restriktionen, liegen die Möglichkeiten der Einflussnahme auf einem Kontinuum zwischen reiner finanzieller Unterstützung auf der einen und der kompletten, landesweiten Übernahme der Sportstättenkompetenz auf der anderen Seite. Aktuell findet eine finanzielle Unterstützung des Landes in Form von Zuschüssen zu Sportentwicklungsplanungen bereits statt und es ist auf dem Hintergrund der Finanzlage vieler Kommunen positiv zu bewerten, dass die Landesregierung den maximalen Förderbetrag für einzelne Projekte jüngst auf € 10000 verdoppelt hat. Die Argumentation des vorangegangenen Absatzes legt allerdings nahe, die Rolle des Landes als zentraler politischer Instanz ein wenig zu erweitern und so der demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen, zumal kommunale Gebietsreformen zumindest kurzfristig meines Wissens nicht auf der politischen Agenda stehen. Dies hieße, die Sportentwicklung Schleswig-Holsteins mit zu steuern, ohne sie zu bestimmen. Was bedeutet das konkret?

Die Kommunen stehen vor der Aufgabe, Sporttreiben durch den Bedarf der sporttreibenden Bevölkerung, aber auch gesetzlichen, ökologischen und weiteren Anforderungen gerecht werdende Sportstätten sowie Sporträume und Mobilität zu gewährleisten bzw. zu planen. Zurzeit zeichnet sich eine zunehmende Überforderung der Kommunen mit dieser Aufgabe ab. Dies liegt zum einen an dem inzwischen oftmals überregionalen Planungsbedarf. Zum anderen fehlt zumeist die Expertise, um ökonomisch optimierte Lösungen zu finden. Wie bereits dargelegt, ist überregionale Abstimmung resp. Planung ein wichtiges Element der wirtschaftlichen Optimierung. Aufgrund ebenfalls oben dargelegter Ursachen scheuen die Kommunen jedoch momentan noch vor derlei konzertierten Planungen zurück, auch weil Erfahrungen hiermit noch rar sind. Hier könnte das Land den Kommunen und Kreisen gezielt (finanzielle) Anreize geben, welche die Verantwortlichen zur Durchführung überregionaler Sportentwicklungsplanungen, wie sie auch in der Antwort der Landesregierung ausdrücklich gewünscht werden (S. 11), ermutigen und so das generelle Defizit an Sportentwicklungsplanungen zu beheben.

Noch etwas weiter gehend könnten die gebietlichen Planungseinheiten bereits als verbindliche Förderbedingung vom Land vorgegeben werden. Dies setzte dann in allerdings begrenztem Umfang auch konzeptionelle Planung auf der Landesebene voraus.

Die meisten der in der Einführung dieser Stellungnahme aufgeführten Aspekte finden sich auch in der Antwort der Landesregierung – teils sehr konkret wie in Form der Mitgliederzahlen auf den ersten zwölf Seiten des Anhangs. Allein, aus wissenschaftlicher Perspektive fehlt die *Strukturierung*, was sicherlich maßgeblich daran liegt, dass auch verschiedene weitere Organisationen wie der Landessportverband zu den Verfassern dieser Antwort zählen. Eine Strukturierung ist deshalb nützlich, weil sie einen Überblick des Sporttreibens und der für ihn vorhandenen Voraussetzungen bzw. Ressourcen sowie das Wirkungsgefüge leistet und damit die erste wichtige Voraussetzung für ein landesweites Metakonzept ist.<sup>3</sup>

An der Antwort der Landesregierung fällt zudem auf, dass sehr vieles bzw. praktisch das meiste den Sport Umfassende als wünschenswert erachtet wird und somit durch geeignete Maßnahmen „insbesondere“ gefördert werden soll (s. die Auflistung auf S. 16). So sehr dieser Absicht grundsätzlich *theoretisch* zugestimmt werden kann, so klar ist es doch, dass ihre Verwirklichung angesichts der einführend beschriebenen, je nach Bereich mehr oder weniger großen Ressourcenknappheit *unrealistisch* ist. Wünschenswertes und Machbares unterscheiden sich eben mitunter deutlich. Und so wie die Ausgaben der öffentlichen Hände für den Sport

---

<sup>3</sup> Strukturierung ist stets auch eine Vereinfachung, jedoch keine Verkürzung, wenn ihr detaillierte Sportentwicklungsplanungen folgen.

generell immer gegen andere nützliche Möglichkeiten der Verwendung der Haushaltsmittel abgewogen werden müssen, so sind auch die einzelnen Maßnahmen, welche im weitesten Sinne unter dem Begriff der Sportförderung gefasst werden können, hinsichtlich ihrer Wünschbarkeit bzw. Relevanz einerseits und ihrer Kosten andererseits gegeneinander abzuwägen und ist somit eine *Priorisierung* der Ziele des Mitteleinsatzes als zweite wichtige Voraussetzung für die Erstellung eines landesweiten Metakonzepts vorzunehmen. Strukturierung und Priorisierung ermöglichen zielorientiertes Entscheiden und Handeln.<sup>4</sup>

Selbst wenn man optimistische Zuwanderungsannahmen (hohe Rate und relativ junge Menschen) zugrunde legt, so wird die Alterung der Bevölkerung zukünftig dennoch weiter voranschreiten. Auch ein genereller Bevölkerungsrückgang ist dann noch sehr wahrscheinlich. Auf dem Lande wird er sich in jedem Fall fortsetzen, ebenso wie eine hier verstärkte Alterung. So problematisch diese Entwicklung für andere gesellschaftliche Bereiche sein mag, so eröffnet sie doch Sinne des dargelegten Sportstättenfinanzierungsproblems die Möglichkeit einer Entlastung, da

- insgesamt weniger Menschen insgesamt weniger Sport treiben,
- ältere Menschen weniger Sport treiben als jüngere,
- ältere Menschen häufiger rein privat finanzierten Sport treiben als jüngere und
- ältere Menschen anderen Sport treiben.

Das Sporttreiben älterer Menschen ist naturgemäß durch geringeren Bewegungsumfang und Wettkampforientierung gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass hierfür im Mittel kleinere und weniger normierte Sportstätten benötigt werden. Oftmals genügen sogar ursprünglich nicht für Sporttreiben gewidmete Räume, etwa in leerstehenden Gewerbeimmobilien, Bürgerhäusern usw.

Alle genannten Effekte werden dazu führen, dass die Gesamtanzahl der Sportstätten selektiv reduziert werden kann und damit Kosten eingespart werden können.<sup>5</sup> Gerade angesichts des momentan wahrgenommenen Sanierungsstaus heißt dies, dass sicherlich nicht überall im Land alle Sportstätten saniert bzw. durch neue ersetzt zu werden brauchen. Was es aber braucht, um diese Spareffekte ohne Abstriche bei der Sportversorgung der Bürger realisieren zu können, ist das oben angesprochene überregionale Konzept, welches aufzeigt, wie Sportstätten dort, wo es zweckmäßig ist, auch interkommunal genutzt werden können.

---

<sup>4</sup> Während die Strukturierung ein wissenschaftlicher Prozess ist, kann eine Priorisierung nur durch die Politik erfolgen.

<sup>5</sup> Freilich steht diesem Effekt auch ein Rückgang auf der Einnahmenseite bei geringerer Anzahl steuerzahlender Bürger gegenüber, auf den hier aber nicht näher eingegangen werden kann.

Eine Verringerung der Sportstättendichte verstärkt freilich das in der Einführung beschriebene, ohnehin schon bestehende Mobilitätsdefizit jüngerer Sporttreibender, da sich dadurch ihre An- und Abfahrtwege im Durchschnitt verlängern. Auch wenn ihre Anzahl abnimmt, so verliert ihre Sportversorgung dennoch aus normativen Gründen nicht an Bedeutung. Daher sollte der erhöhte Mobilitätsbedarf dieser Altersgruppe durch Mobilitätskonzepte, welche ebenfalls überregional sind, also den Kindern und Jugendlichen die Erreichbarkeit von Sportstätten über Kommunengrenzen hinweg ermöglichen, sichergestellt werden.

## **Zusammenfassung**

Sportstätten sind ein Mittel zum dem Zweck, den Bürgerinnen und Bürgern das Sporttreiben zu ermöglichen. Insgesamt stellt die Sportversorgung der Bevölkerung ein komplexes Wirkungsgefüge dar, in dem die Sportstätten nur ein Element von mehreren sind, wenn auch ein wichtiges. In Schleswig-Holstein wird aktuell ein „Sportstättensanierungsstau“ wahrgenommen. Gleichzeitig sind die finanziellen Mittel vieler Kommunen chronisch knapp. Daher wird ein intelligentes Konzept benötigt, welches alle Elemente des Wirkungsgefüges berücksichtigt und die zahlreichen mit der Sportversorgung angestrebten Ziele priorisiert. Zudem muss ein solches Konzept die zukünftige demografische Entwicklung berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Planung der Sportstätten, da es sich bei ihnen um langlebige Güter mit einer Nutzungsdauer von 30 Jahren und mehr handelt. Da die schleswig-holsteinischen Kommunen gemessen an der Einwohnerzahl im Mittel vergleichsweise klein sind, erfordert einerseits wirtschaftliches, andererseits dennoch die Ansprüche aller Sporttreibenden weitgehend zufriedenstellendes Entscheiden und Handeln vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ein überregionales, über Kommunengrenzen hinausgehendes Konzept – in ländlichen Gebieten etwa auf Kreisebene –, in welches sowohl politische Entscheidungskompetenz als auch wissenschaftliche Expertise eingehen.

Wie sollte Schleswig-Holstein über die finanzielle Förderung hinaus agieren, um die Sportentwicklung im Land positiv zu beeinflussen? Das angesprochene Konzept kann sicherlich ausschließlich ein Meta-Konzept sein, welches die grundlegende Richtung der Entwicklung in Form von Richtlinien festlegt, deren Gegenstand etwa die angesprochene Priorisierung ist. Finanziell gefördert werden sollten dann Projekte, welche als konkrete Handlungshilfe für Politik und Verwaltung suprakommunale Sportentwicklungspläne erstellen, welche sich auch mit der Herausforderung der dafür erforderlichen interkommunalen Kooperation auseinandersetzen. Die Einhaltung der Richtlinien des Meta-Konzepts wäre dann ein notwendiges Kriterium der Förderung, womit der Einfluss des Landes als Mittelgeber gewahrt bliebe.