

**Zuwendungen der Kommunen bei Sportgroßveranstaltungen –
zwischen Subsidiarität und Subvention**

Hans-Jürgen Schulke

aus:

Sportfinanzierung – Spannungen zwischen Markt und Staat

Herausgegeben von Martin-Peter BÜch, Wolfgang Maennig und Hans-Jürgen
Schulke

S. 15–23

Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Online-Version dieser Publikation ist auf den Verlagswebseiten frei verfügbar (*open access*). Die Deutsche Nationalbibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek verfügbar.

Open access über die folgenden Webseiten:

Hamburg University Press – <http://hup.sub.uni-hamburg.de>

Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek – <http://deposit.d-nb.de>

Referenzierbare URL der Gesamtausgabe:

http://hup.sub.uni-hamburg.de/purl/HamburgUP_HWWI02_Sportfinanzierung

ISBN 978-3-937816-53-1 (Printversion)

ISSN 1865-7974 (Printversion)

© 2009 Hamburg University Press, Verlag der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky, Deutschland

Produktion: Elbe-Werkstätten GmbH, Hamburg, Deutschland

<http://www.ew-gmbh.de>

Inhalt

Abbildungen	7
Tabellen	7
Finanzierung von Sport – im Spannungsfeld von Markt und Staat <i>Martin-Peter BÜch, Wolfgang Maennig und Hans-Jürgen Schulke</i>	9
Zuwendungen der Kommunen bei Sportgroßveranstaltungen – zwischen Subsidiarität und Subvention <i>Hans-Jürgen Schulke</i>	15
Die Großveranstaltungen des Deutschen Turner-Bundes – Steuertatbestand oder Gemeinnützigkeit <i>Rainer Brechtken</i>	25
Gebührenerlass – verdeckte Subvention oder Selbstverständlichkeit? <i>Horst Milde</i>	35
Zum Zusammenhang von Stadion- und Infrastrukturinvestitionen: Der Fall der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 <i>Wolfgang Maennig und Nicolas Büttner</i>	51
Public funding of the sport sector – scope and limits? <i>Jan Gerrit Westerhof</i>	87
Die steuerliche Förderung des Sports aus politischer Sicht <i>Gernot Mittler</i>	99
Winning at all cost? Sport tourism financing by United States state and local governments <i>Douglas Michele Turco</i>	109

Finanzierung internationaler Sportveranstaltungen	121
<i>Göttrik Wewer</i>	
Abkürzungsverzeichnis	133
(Staats-)Finanzierung im Sport im Spannungsfeld zwischen Steuersystem und Markt	135
<i>Referenten und Referate des 6. Hamburger Workshops „Sport und Ökonomie“ am 28./29. Juli 2006</i>	

Zuwendungen der Kommunen bei Sportgroßveranstaltungen – zwischen Subsidiarität und Subvention¹

Hans-Jürgen Schulke

Die öffentliche Diskussion zur Finanzierung internationaler Großveranstaltungen hat sich in den letzten Jahren insbesondere an der Frage der Einkommensbesteuerung der internationalen Organisationen und Athleten (so genannte Quellensteuer) entzündet. Dabei ist neben der grundsätzlichen Fragestellung, ob überhaupt eine Anwendung dieser Steuerart im Bereich des Sports zulässig ist, die Frage erörtert worden, ob die einzelnen Großveranstaltungen – hier die Fußball-Weltmeisterschaft, dort die Eishockey-Weltmeisterschaft, da ein Breitensportliches Event mit einer zumindest in Aussicht gestellten Anwendung – steuerlich gleich behandelt werden. Der Aspekt des Erhalts der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Standorts Deutschland spielte dabei eine wichtige Rolle. Offensichtlich stehen sich Vertreter des Fiskus, des Standortmarketings und der gemeinnützigen Sportorganisationen einigermaßen unverstanden gegenüber. So sehen Vertreter des Fiskus in den Großveranstaltungen nüchtern ein Feld pekuniärer Austausch, das entsprechender Besteuerung bedarf, die Vertreter des Sports sehen darin eine Erhöhung der Popularität ihrer Sportart und eine Stärkung ihrer gemeinnützigen Organisation, die Fach- und Wirtschaftsbehörden einen touristischen und Imagegewinn für ihre Stadt mit neuen Einnahmemöglichkeiten. Der 6. Hamburger Workshop „Sport und Ökonomie“ soll den Austausch der Standpunkte fördern und bestenfalls Lösungsperspektiven eröffnen, zumindest die Komplexität des Themas verdeutlichen.

In den folgenden einleitenden Bemerkungen sollen keine ökonomischen Analysen vorangestellt werden – das wird im Verlauf des oben genannten

¹ In der verwaltungsfachlichen und wohl auch in der ökonomischen Diskussion wird nicht immer scharf zwischen Zuwendungen und Subventionen getrennt, mitunter werden sie sogar synonym gebraucht. Hier wird sich der Unterscheidung im Subventionsbericht des Landes Niedersachsen (Hannover 2005) angeschlossen, wonach sich Subventionen auf wirtschaftsfördernde Maßnahmen beziehen und organisationsbezogene Zuwendungen ganz überwiegend auf den gemeinnützigen Bereich ausgerichtet sind (Subsidiaritätsprinzip).

Workshops ausführlich geschehen und bleibt den Ökonomen vorbehalten. Es werden auch keine soziologischen oder politologischen Überlegungen etwa zu den Machtverhältnissen bei diesem Konflikt oder über die gesellschaftliche Bedeutungszunahme von Sportgroßveranstaltungen vorgenommen, was unter dem Eindruck der so glänzend verlaufenen Fussball-Weltmeisterschaft 2006 durchaus reizvoll wäre. Vielmehr sollen aus Sicht eines Akteurs, der in den letzten Jahren in der politischen Administration einer Großstadt tätig war, einige Erfahrungen ausgebreitet und als Anstöße in den Workshop „Sport und Ökonomie“ eingebracht werden (wo aufgrund der sozialwissenschaftlichen Profession des Autors systemtheoretische Konzeptualisierungen durchscheinen mögen).²

Dabei mag der Rückgriff auf das frühere Betätigungsfeld in der Stadt Hamburg der Anschaulichkeit dienen: Die Hamburger Handelskammer, als Gastgeber des Workshops „Sport und Ökonomie“, führt verschiedene repräsentative und sportpolitische Veranstaltungen durch; zuletzt hat sie einen eigenen Sportausschuss gegründet. In unmittelbarer Nähe der Handelskammer befinden sich der Hamburger Rathausmarkt und die Alster als Wettkampfstätten der Vattenfall-Cyclassics sowie vieler weiterer Sportveranstaltungen wie der traditionsreichen Alsterstaffel,³ Beach-Volleyball-Turniere, verschiedener Marathons und Triathlons und zahlreicher Segel- und Ruderveranstaltungen. Dies zeigt, Sport und Politik sowie hanseatischer Kaufmannsgeist gehören in Hamburg traditionell und aktuell eng zusammen – räumlich und, wie auch der Workshop zeigen wird, gedanklich. Die im Folgenden vorgestellten Beispiele lassen dies ebenfalls unschwer erkennen.

Dass das Zusammenspiel zwischen Sport, Wirtschaft und Politik keineswegs per se harmonisch ist, soll zunächst verdeutlicht werden: Psychologisch gesprochen liegt gewissermaßen eine „Triple-Bind-Situation“ vor, bei der der oder die verantwortlich Handelnde es praktisch niemandem vollends recht machen kann.

Die Stadt Hamburg hat das von allen Kräften getragene stadtpolitische Ziel einer „Europäischen Sportstadt“ formuliert. Das reicht bis zu so hohen Ambitionen wie einer Bewerbung um die Ausrichtung der Olympischen Sommerspiele. Neben der konzeptionellen Herausforderung, die ein solches Ziel stellt,

² Prof. Dr. Hans-Jürgen Schulke fungierte von 2000 bis 2005 als Sportamtsdirektor der Hansestadt Hamburg.

³ Die Hamburger Alsterstaffel fand erstmals 1909 statt und gilt inzwischen als Europas größte Straßenlaufstaffel, an der sowohl Profi- als auch Freizeitsportler teilnehmen.

bedarf es beim heutigen Niveau der Sportentwicklung und internationaler Sportveranstaltungen selbstverständlich erheblicher finanzieller Mittel. Diese Mittel muss der Haushalt der Stadt ausweisen, die zunächst einmal bei dem hoch gesteckten Ziel und der internationalen Konkurrenz bei der Ausrichtung attraktiver Sportveranstaltungen nie hoch genug sein können und sich notwendigerweise in der Konkurrenz mit anderen Ressorts und Aufgaben befinden. Es geht also um die Erhöhung und Neuverteilung der Haushaltsmittel – im Jahr 2000 befanden sich in diesem Titel gerade einmal 165 000 Euro pro Jahr für sämtliche Großveranstaltungen; heute (2006) sind es immerhin über 650 000 Euro plus potenzieller Mittel aus der Hamburg Marketing GmbH (HMG).⁴ Hinzu kommen Mittel aus anderen Haushaltstiteln, soweit die Zweckbestimmung es erlaubt oder die Suche nach privater oder Komplementärfinanzierung erfolgreich war. Sobald jedoch städtische Mittel im Spiel sind, gilt das Zuwendungs- und Haushaltsrecht, das den Ämtern strenge Maßstäbe hinsichtlich Förderziel, Effizienz und Sparsamkeit auferlegt. In der Realität des Zuwendungsrechts stellt sich dann durchaus die Frage, ob die Beköstigung einer auswärtigen Entscheidergruppe eines internationalen Fachverbandes, die vom eigenen Standort oder Vorhaben überzeugt werden sollen, zulässig ist oder zu lässig gehandhabt wurde. Darüber befindet nicht nur der politische Wille, sondern gelegentlich auch der Rechnungshof oder die interne Ermittlung der Behörden.

Nun ist die Stadt in aller Regel – beziehungsweise außer beim Schulsport – nicht selbst Veranstalter von Sportaktivitäten. Insbesondere der medienwirksame Sport wird überwiegend privatwirtschaftlich organisiert oder die Privatwirtschaft ist als Sponsor maßgeblich beteiligt, wenn gemeinnützige Organisationen (Sportvereine, Verbände) eine solche Aufgabe übernommen haben. Die in unterschiedlichen Formen relevanten kommunalen Mittel (Zuwendungen, Ausfallbürgschaften, Gebührenerlasse, bei Mitwirkung bezahlter Sportler auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, Ausbildungskosten für Mitarbeiter und anderes) stellen öffentliche Hilfen dar, wenn die Stadt ein erhebliches Interesse an der Durchführung der Veranstaltung nachweisen kann und die gemeinnützige Organisation die Aufgabe allein nicht bewältigen kann; sie bedarf staatlicherseits subsidiärer Unterstützung. Sie beinhalten in einem allgemeinen Sinne Subventionstatbestände, wenn die Veranstaltung im Kern oder

⁴ Die HMG wurde im Jahr 2004 durch den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg gegründet und verfolgt das Ziel, die Marke Hamburg zu entwickeln, zu steuern und in der Öffentlichkeit offensiv zu kommunizieren.

überwiegend privatwirtschaftlich organisiert ist (was auch bei einem Event eines gemeinnützigen Verbandes zutreffen kann, wenn der sich einer vom Verband betriebenen Veranstaltungsgesellschaft bedient). Abbildung 2 verdeutlicht die Möglichkeiten und den komplexen Sachverhalt.

Abb. 2: Qualitative Übersicht über Hilfen der Kommune

Aufwendungen der Kommune

- direkte Zuwendungen
- indirekte Zuwendungen (z. B. über Landessportverband [Lottomittel u. a.])
- Infrastruktur (Sportstätten, Parkplätze etc.)
- allgemeine Organisationsleistung (Polizei u. a.)
- spezifische Organisationsleistung (Absperrung u. a.)
- Kommunikation (Information der Bevölkerung)
- Beratung und Koordination
- Steuerverluste (Spenden, Sponsoring)

Neben diesen Hilfen schlagen bei einem Stadtstaat auch Einnahmeverluste bei den Steuern zu Buche: Durch Sponsoring werden die steuerbaren Einkommen vermindert, was sich in einer geringeren Steuerzahllast der Unternehmen niederschlägt, wobei die Unternehmen immer davon ausgehen, dass ihr Engagement letztlich zu mehr Gewinn und damit höheren Steuern führen sollte. Es wird zudem deutlich, dass öffentliche Hilfen in sehr unterschiedlicher Form gewährt werden, und nicht immer ist der Geldfluss alleiniges Maß für die öffentliche Unterstützung. Infrastruktur, kommunikative Routineaktivitäten, Leistungen aus Opportunitätsgründen wie Polizeieinsätze bei Fußballspielen sind hierfür Belege.

Selbstverständlich tätigt auch eine Kommune Geldgeschäfte und erzielt dabei Einnahmen, wie sie unter anderem in Gebührenordnungen festgelegt sind. Das gilt auch für Großveranstaltungen, wie Abbildung 3 in einigen wesentlichen Bereichen verdeutlicht.

Abb. 3: Qualitative Übersicht über Nutzen der Kommune aus Sportveranstaltungen

Einnahmen und Gewinne der Kommune

- Gebühren
- direkte Steuern (z. B. Lohnsteuer)
- indirekte Steuern (z. B. Kartenverkauf)
- Werbung und Imagegewinn
- Transfer von Kompetenzgewinn
- eventuell Dienstleistungen und Infrastruktur
- externe Fördermittel

Den Aufwendungen stehen mithin vielfältige Einnahmemöglichkeiten gegenüber. So ergeben sich bei Veranstaltungen mit einem mehrtägigen Besuch von größeren auswärtigen Zuschauermengen etwa im personalintensiven Gastronomiegewerbe Umsätze, die zu höheren Gewinnen und Einkommen und damit auch Steuern führen. Aber auch intangible Größen wie ein Image- und Kompetenzgewinn wären zu berücksichtigen, denn diese können bei nachfolgenden Veranstaltungen zu einem weit effizienteren Einsatz von Ressourcen führen und damit Kosten einsparen – die Hamburger Vattenfall-Cyclassics sind dafür ein eindrucksvolles Beispiel. Das hierfür erforderliche logistische und kommunikative Know-how ist mühsam und durchaus auch schmerzhaft über Jahre erworben worden und andere Städte werden erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, bevor sie eine ähnlich anspruchsvolle Veranstaltung werden organisieren können – es sei denn, sie kaufen das erforderliche Know-how bei den Hamburger Veranstaltern ein.

Die Komplexität des Geschehens soll anhand von zwei Beispielen aus der Hansestadt Hamburg verdeutlicht werden: der zu den zehn größten Stadtmarathons weltweit gehörende Hamburger Conergy-Marathon sowie der Otto-Judo-World-Cup, eine nach Olympia und Weltmeisterschaft hochwertige internationale Veranstaltung in einer weltweit populären Sportart.

Zunächst soll auf den Hamburger Marathon, der nach Hanse-, Shell-, Hansaplast und Olympus nunmehr den Namen des Solar- und Windenergieanlagenproduzenten Conergy trägt, eingegangen werden. In Abbildung 4 sind wesentliche staatliche Ausgaben- und Einnahmengruppen aufgeführt.

Abb. 4: Qualitative Übersicht zu Ausgaben und Einnahmen des Hamburger Marathons**Beispiel 1: Marathon****Volumen ca. 2,7 Millionen Euro**

- Zuwendung 30 000 bis 150 000 Euro
- Katastrophenschutzübung
- städtische Werbung, Messepreise, Gebührenerlass, Gebührenreduzierung
- Steuerverluste (Sponsoren)
- direkte Steuern (u. a. Prämienanteil), Gebühren, Mieten, indirekte Steuern (insbesondere Tourismus, Vermarktung)
- Größter Geldgeber war die Stadt und sind die Aktiven

Der Hamburger Marathon ist bei seinem Beginn Mitte der 1980er-Jahre umfangreich von der Stadt gefördert worden, die zudem bei der Suche eines Hamburger Unternehmens als Sponsor erfolgreich behilflich war. Auch in anderen Organisationsbereichen wurde der Marathon von der Stadt erheblich gefördert. Alles das hat erheblich dazu beigetragen, dass der hiesige Marathon zu einer in der Läuferzene weltweit bekannten und beliebten Marke geworden ist, von der die Veranstalter und nicht zuletzt der jeweilige Namenssponsor profitieren, der für diese Kommunikationsleistung gleichwohl kaum mehr als 20 Prozent der Einnahmen zahlt. Den größten Anteil tragen die über 20 000 zahlenden Starter mit ihren rund 60 Euro Startgebühren bei. Im Titel taucht die Stadt Hamburg allerdings nicht auf. Dennoch ist sie ohne Zweifel Nutznießer des steigenden Wochenendtourismus, der sich bei internationalen Marathons zeigt, und erfährt möglicherweise auch einen Imagegewinn, wenn die Veranstaltung hervorragend organisiert war und ein positives Medienecho erhält. Zudem profitiert die Stadt von den auswärtigen Sportlern, die beiläufig die Attraktionen der Stadt erleben. Die „Sportstadt Hamburg“ wird im Rahmen der Veranstaltung bekannt, auch wenn sie sich nicht in den Mittelpunkt des Kommunikationskonzepts stellt.

Auch im zweiten Beispiel wird ein komplexes Feld von Einnahmen und Ausgaben für die Kommune deutlich, bei der die Einkommensbesteuerung bei den Antritts- und Siegesprämien lediglich eine von mehreren Größen ist, die zu berechnen und gegeneinander abzuwägen sind (vergleiche Abbildung 5).

Abb. 5: Übersicht Einnahmen von Kommune und anderen Geldgebern**Beispiel 2: Otto-Judo-World-Cup****Volumen ca. 200 000 Euro**

- Zuwendung der Stadt ca. 70 000 Euro
- Unterstützung der Stiftung Leistungssport
- Förderung Trainerseminar (OSP, BBS)
- Gebührenerlass Hallen
- Sponsoren
- Startgelder
- Bundesmittel
- Eintrittskarten, Merchandising, Catering

Der international attraktive Otto-Judo-World-Cup erfährt von der Stadt Hamburg eine umfangreiche und vielschichtige Förderung, da die Einnahmen aus Eintrittskarten relativ gering sind. Faktisch trägt die Stadt mehr als die Hälfte der Veranstaltungskosten, wofür es bisher gute sportpolitische Gründe wie etwa die beabsichtigte Olympiabewerbung gab. Umgekehrt sind die Umsatzimpulse für das Hotel- und Gaststättengewerbe und demzufolge die Steuereinnahmen nicht gerade bemerkenswert. Auch die Prämien sind so bescheiden, dass die Einkommensbesteuerung der Prämien unerheblich scheint. Dafür erfährt der Otto-Judo-World-Cup insbesondere in den asiatischen Ländern eine hohe Medienresonanz. Bemerkenswert ist hier, dass der Namenssponsor mit einem relativ geringen Betrag von circa zehn Prozent des Gesamtvolumens eine weltweite Kommunikation erfährt, während der Hauptgeldgeber – die Stadt Hamburg – praktisch nicht erscheint und dementsprechend auch nicht als Marke kommuniziert wird. Die internationalen Interessenten registrieren möglicherweise kaum, ob das sportliche Ereignis in Hamburg, Hannover oder Hameln stattgefunden hat.

Weitere Beispiele lassen sich anführen, denken und prüfen: die allwöchentlich in Hamburg stattfindenden zahlreichen Bundesligaspiele im Fußball, Handball, Eishockey und Volleyball, singuläre Events wie Beach-Volleyball auf dem Hamburger Rathausmarkt oder Matchraces im Segeln auf der Alster, Kongresse oder selbstverständlich auch die aktuell stattfindenden Vattenfall-

Cyclassics. Mit solchen Veranstaltungen werden enorme Ressourcen bewegt, auf Veranstalter- wie auch Konsumentenseite, und es werden auch Einkommen und Gewinne erwirtschaftet. Die Stadt Hamburg mit ihren zahlreichen Sportgroßveranstaltungen (allein zwölf internationale Events auf Weltcupniveau) bietet zweifelsfrei viel Anschauungsmaterial und ein profundes Organisationswissen.

Die einführenden Bemerkungen zum 6. Hamburger Workshop „Sport und Ökonomie“ ergeben zusammenfassend sieben Aussagen, die in den folgenden Referaten hoffentlich aufgegriffen werden und zur Diskussion anregen sollten:

- Jede Sportgroßveranstaltung ist für die staatliche Seite ein vielschichtiges Geschehen von Einnahmen und Ausgaben. Vielfach werden Zuwendungstatbestände als solche nicht benannt oder sind in der Öffentlichkeit nicht bekannt.
- Die spezifische Einkommensbesteuerung des Sports ist eine unter vielen Einnahmemöglichkeiten des Staats bei Sportgroßveranstaltungen. Ihre Größe hängt auch vom Erfolg der Gesamtveranstaltung ab, beziehungsweise sie beeinflusst ihn ihrerseits. Insofern ist die Nutzung aller Einnahmemöglichkeiten für den Staat auch immer von übergreifenden sportpolitischen, regionalpolitischen und wirtschaftspolitischen Prioritäten abhängig; das kann mit der Steuergerechtigkeit durchaus konfliktieren.
- Die aus Opportunitätsgründen erfolgte Zuwendung oder auch Entlastung beispielsweise von Gebühren kann bei maßgeblicher Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen einen Subventionstatbestand erfüllen, der möglicherweise wettbewerbsverzerrend sein kann. Hierzu bedarf es genauerer Analysen und klarer Regelungen.
- Jede Sportgroßveranstaltung weist ihre Besonderheiten auf und stellt infolgedessen einen Einzelfall dar. Deshalb ist zunächst jeder Einzelfall in allen Aspekten und Zusammenhängen zu analysieren und einzuschätzen.
- Die staatliche Seite muss ihren gesamten Beitrag zu einer Veranstaltung genauer analysieren, ihre Interessen definieren und diese selbstbewusst gegenüber Veranstaltern sowie Sponsoren einbringen – auch hier gilt Leistung und Gegenleistung. Und das Standortmarketing einer Stadt ist als Zukunftsaufgabe mittlerweile allgemein anerkannt.

- Die Sportökonomie ist als Beratungswissenschaft aufgefordert, aus diesen vielen Einzelfällen praxisbezogene Modelle zu entwickeln, die der Komplexität des steuerlichen wie auch des nicht-steuerlichen finanziellen Geschehens gerecht werden und es angemessen abbilden. Kosten-Nutzen-Analysen werden nicht ausreichen.
- In die Modelle sind historische, regionalspezifische, sportpolitische und organisationsspezifische Einflüsse aufzunehmen. Letztlich werden sie kommunalpolitische Entscheidungen nicht ersetzen, sondern die Entscheidungsfindung transparenter machen können.

Es bleibt zu wünschen, dass Veranstaltungen wie der Workshop „Sport und Ökonomie“ zur Klärung der Komplexität wie auch der Modellbildung beitragen.