

---

LUTZ THIEME, GREGOR HOVEMANN

*FH Koblenz/RheinAhrCampus Remagen, Deutsche Sporthochschule Köln*

## **Zur Aufgabenverteilung im gemeinwohlorientierten Sport**

Eine sportökonomische Analyse

### **1 Einleitung und Problemstellung<sup>1</sup>**

Das System des organisierten Sports befindet sich im Wandel. Beispielhaft angeführt seien hierfür die Fusion des Nationalen Olympischen Komitees mit dem Deutschen Sportbund zum neuen Deutschen Olympischen Sportbund im Jahre 2006 als tiefgreifende Veränderung auf Bundesebene, aber auch Strukturreformen auf Landesebene wie beispielsweise der seit 2005 vorangetriebene Strategie- und Organisationsentwicklungsprozess des Landessportbundes Nordrhein-Westfalen. Die Begleitung derartiger Entwicklungen gehört zu den Aufgaben der Sportwissenschaft (KURZ, 2007, S. 76). Angenommen haben sich der Problemstellung vor allem die Sportsoziologie, die Politikwissenschaft des Sports und die Sportökonomie, insbesondere in Bezug auf einzelne Institutionen oder Organisationsebenen des organisierten Sports (z. B. DIGEL, 2003; EMRICH & WADSACK, 2005; EMRICH & PITTSCH, 2005; EMRICH & GÜLLICH, 2005; BREUER & HAASE, 2006; NAGEL, CONZELMANN & GABLER, 2004; NAGEL, 2006). Wenig beachtet wurden in den letzten Jahren allerdings Argumente unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen zur Verbesserung und Optimierung von Aufgabenverteilungen und sonstigen Strukturelementen in der Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Institutionen des gemeinwohlorientierten organisierten Sports.

### **2 Ziele des Beitrags und Vorgehen**

Ziel des Beitrags ist die Identifikation von theoretischen Ansatzpunkten, die Empfehlungen zur Aufgabenverteilung innerhalb des institutionellen Arrangements im organisierten Sport zulassen. Der Beitrag greift dazu die bisher zur Beschreibung der Sportinstitutionen und ihrer Kooperations- und Koordinationselemente verwendeten theoretischen Bezugsrahmen auf. Diese werden daraufhin untersucht, inwieweit sie Ansatzpunkte für Aufgabenzuweisungen bzw. Aufgabendifferenzierungen und deren Finanzierung beinhalten. Die aus diesen Ansatzpunkten

---

<sup>1</sup> Die Entwicklung des Papiers wurde inspiriert durch zahlreiche Gespräche und Diskussionen mit Wissenschaftlern und Praktikern. Die Autoren bedanken sich insbesondere bei Olaf Winkelhake (RAC Remagen) und Dirk Engelhard (LSB Nordrhein-Westfalen) für die hilfreichen Hinweise.

folgenden institutionellen Arrangements werden in einem nächsten Schritt anhand ausgewählter Beispiele auf ihre Übereinstimmung mit derzeit existierenden Ausprägungsformen geprüft. Die forschungsleitenden Thesen sind demzufolge:

1. Die von der Sportwissenschaft und der Sportpraxis genutzten theoretischen Bezugsrahmen zur Beschreibung der institutionellen Arrangements im organisierten Sport liefern Hinweise zur optimalen Aufgabenverteilung und deren Finanzierung.
2. Die derzeitigen institutionellen Arrangements im organisierten Sport folgen den theoriegebundenen Auffassungen zur Aufgabenverteilung und deren Finanzierung nur teilweise und weisen damit deutliches Optimierungspotenzial auf.

### **3 Bisher verwendete theoretische Bezugsrahmen**

#### **3.1 Begründung der theoretischen Bezugsrahmen**

Sucht man nach theoretischen Bezugsrahmen, die in Sportwissenschaft und Sportpraxis bisher zur Beschreibung der Kooperations- und Koordinationsformen sowie der Aufgabendifferenzierung zwischen den Institutionen des gemeinwohlorientierten Sports herangezogen wurden, so fällt auf, dass es sich dabei vor allem um soziologische, ökonomische und politikwissenschaftliche Ansätze handelt. Betriebswirtschaftliche Perspektiven spielen dagegen im Kontext dieser Fragestellung bisher kaum eine Rolle.

Der am häufigsten herangezogene Bezugsrahmen der hier zu beleuchtenden institutionellen Verflechtungen scheint sich um den Begriff der Subsidiarität zu ranken. Soziologisch schärfere Analysen wurden durch die Anwendung des Konzepts des Neokorporatismus, insbesondere zur Beschreibung der Beziehung zwischen den Institutionen des gemeinwohlorientierten Sports und des Staates möglich. Erst seit gut einem Jahrzehnt findet vermehrt die institutionenökonomische Perspektive Eingang in die sportwissenschaftliche bzw. die sportökonomische Diskussion, in deren Schlepptau dann auch Ansätze der Gütertheorie rezipiert wurden. Historisch gesehen am jüngsten sind Überlegungen, Good-Governance-Konzepte zur Erklärung von institutionellen Arrangements im Sport heranzuziehen.

Darüber hinaus finden sich kaum theoriegeleitete Versuche, die über die genannten Ansätze hinausgehen. Wir beschränken uns daher im Folgenden auf die Bezugsrahmen Subsidiarität, Institutionenökonomie, Neokorporatismus, Gütertheorie und Governance.

#### **3.2 Bezugsrahmen Subsidiarität**

In der deutschen Sportpolitik zählt die Subsidiarität zu einem „bewährten“ Grundsatz, der im 10. Sportbericht der Bundesregierung wie folgt definiert wird: „Subsidiarität der Sportförderung besagt, dass Organisationen des Sports öffentliche Förderung des Bundes erst dann als finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen können, wenn sie zuvor ihre eigenen Finanzierungsmöglichkeiten voll ausge-

schöpft haben. Dies ist unabdingbare Voraussetzung für eine Bundesfinanzierung, da staatliche Sportförderung als Hilfe zur Selbsthilfe konzipiert ist“ (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2002, S. 15).

Der im Sport oft angeführte Grundsatz der Subsidiarität hat seine Wurzeln in der griechischen Philosophie, insbesondere bei Aristoteles (KLEFFNER-RIEDEL, 1993, S. 35) sowie theoriegeschichtlich in den sozialphilosophischen Thesen Thomas von Aquins (WASCHKUHN, 1994, S. 19). Erstmals neuzeitlich formuliert wurde das Prinzip der Subsidiarität in der Enzyklika „Quadragesimo Anno“ von Papst Pius XI. vom 15.5.1931 (PIUS XI, 1992).

Das Subsidiaritätsprinzip betont den Vorrang individueller Freiheit und Verantwortung vor staatlichem Handeln. Alle Entscheidungen und die Umsetzung dieser Entscheidungen sollen auf der dezentralen Ebene stattfinden, die gerade noch in der Lage ist, diese Umsetzung zu leisten. Die zentralen Ebenen sollen nur aktiv werden, wenn dezentrale Ebenen nicht in der Lage sind, angemessene Entscheidungen zu treffen oder Maßnahmen umzusetzen (vgl. dazu grundlegend LINK, 1955, S. 7 ff.).

Das Subsidiaritätsprinzip folgt nicht der Logik der Preisbildung auf Märkten durch Angebot und Nachfrage und behandelt nicht die Frage der Finanzierung der Unterstützungsleistungen für dezentrale Einrichtungen bzw. die Finanzierung von gemeinsamen Aufgaben in zentralen Einrichtungen. Es ist daher schwierig, Finanzströme konform zum Subsidiaritätsprinzip zu modellieren, da bei einer Priorisierung der kleinsten Einheit jede Erhebung von Abgaben, z. B. in Form von Steuern oder Mitgliedsbeiträgen bei Zwangsmitgliedschaften, dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderläuft, eine Umverteilung von Finanzmitteln also lediglich auf freiwilliger Basis erfolgen könnte. Aus analytischer Perspektive ist das Prinzip der Subsidiarität ein allgemein gültiges und in konkreten Entscheidungssituationen wenig trennscharfes Prinzip, aus dem sich lediglich ein Begründungszwang bei Aufgabenzuweisungen an zentrale Ebenen ergibt. Damit wird es dezentralen Ebenen ermöglicht, je nach Interessenlage zentrale Einflüsse abzuwehren oder zu fordern. Ebenso können zentrale Einheiten mit dem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip Unterstützungsleistungen zuweisen, aber eben auch verweigern. Das Subsidiaritätsprinzip kann somit vor allem als eine wohlklingende und scheinbar anerkannte Rechtfertigungsgrundlage innerhalb des öffentlichen Diskurses um Ressourcenzuteilungen und -verweigerungen gelten. Es taugt jedoch keinesfalls als Kriterium zur Aufgabenzuweisung oder Alimentierung zentraler und dezentraler Ebenen.

### **3.3 Bezugsrahmen Institutionenökonomie**

Die institutionenökonomische Perspektive hat sich in der Sportökonomie bereits als fruchtbar erwiesen (vgl. u. a. FRICK & WAGNER, 1998; FRANCK, 2002; FRICK, 2000; MÜLLER, 1999). In den Blick genommen werden insbesondere die Verfügungsrechtetheorie (Property-Rights), die Prinzipal-Agent-Theorie und die Transaktionskostentheorie.

Die Transaktionskostentheorie stellt die Kosten der Nutzung alternativer institutioneller Arrangements in den Mittelpunkt. Entscheidungskriterium für die Wahl des optimalen institutionellen Arrangements ist die zu minimierende Summe aus den Produktions- und Transaktionskosten. Dabei fallen Transaktionskosten insbe-

sondere in Form von Anbahnungskosten, Vereinbarungskosten, Kontrollkosten und Anpassungskosten an (vgl. WILLIAMSON, 1985, S. 20 ff.; RICHTER & FURUBOTN, 1999, S. 49 ff.).

Die Perspektive der Property-Rights untersucht die unterschiedlichen Arten der Verteilung von Verfügungsrechten und die damit verbundenen Auswirkungen auf das Verhalten von Akteuren. Die Verfügungsrechte an Sportgütern können nun konzentriert auf einen Akteur oder aber auf verschiedene Akteure verteilt sein, was als „Verdünnung“ der Verfügungsrechte bezeichnet wird. Um die Vorteilhaftigkeit verschiedener Variationen der Verteilung von Verfügungsrechten beurteilen zu können, sind externe Effekte und Transaktionskosten zu berücksichtigen. Externe Effekte stellen dabei unkompenzierte Nutzenveränderungen dar, die ein Wirtschaftssubjekt durch seine Handlungen bei anderen Gesellschaftsmitgliedern verursacht. Wegen des Trade-offs von Wohlfahrtsverlusten aufgrund externer Effekte und Transaktionskosten ist das Effizienzkriterium für eine Aufgabenverteilung die Summe dieser beiden Kostenarten (vgl. MARTIENSEN, 2000, S. 219 ff.).

Aus einer agency-theoretischen Perspektive werden Akteursbeziehungen als Prinzipal-Agenten-Beziehungen interpretiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass der vom Prinzipal beauftragte Agent seinen eigenen Nutzen maximiert und sich damit nicht unbedingt auch zum Vorteil des Prinzipals verhält. Somit ist es das zentrale Interesse der Agency-Theorie, Hinweise dafür zu geben, wie institutionelle Arrangements gestaltet sein sollten, bei denen die Agency-Kosten am geringsten sind. Agency-Kosten fallen in der Form von Signalisierungskosten des Agenten, Kontrollkosten des Prinzipals und den verbleibenden Wohlfahrtsverlusten an und stehen in einer Trade-off-Beziehung zueinander (vgl. MARTIENSEN, 2000, S. 367 ff.).

Für die Aufgabenverteilung in Sportorganisationen sind die drei Teilströmungen der Institutionenökonomie insofern hilfreich, da sie helfen, Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren. Diese können darin liegen, dass Verfügungsrechte auf eine suboptimale Art und Weise verteilt sind, starke Informationsasymmetrien oder gegenläufige Prinzipal-Agency Beziehungen vorliegen oder aber dass die Transaktionskosten eines gewählten institutionellen Arrangements nicht minimal sind.

### **3.4 Bezugsrahmen Neokorporatismus**

WINKLER und KARHAUSEN (1985, S. 19) haben schon vor einigen Jahren das Verhältnis der Sportverbände, insbesondere des damaligen DSB, zu staatlichem Handeln als korporatistisch beschrieben. Auch Sportvereine sind z. B. bei der Teilnahme an kommunalen Integrationsprojekten oder als Träger von Ganztagschulen in die korporatistischen Strukturen der Kommune eingebunden (MEIER, 1995, S. 98 f.). Korporatistische Formen werden gewählt, um die Handlungsfähigkeit des Staates aufrechtzuerhalten und dessen Interessen in die Gesellschaft hineinzutragen und zu verankern. Dazu werden Unternehmen oder Vereinigungen formaljuristisch oder auch nur implizit beauftragt, bestimmte Leistungen anstelle des Staates zu erstellen. Gäbe es die Leistungsbereitstellung durch Unternehmen oder Vereinigungen nicht, müsste der Staat selber Institutionen vorhalten, die diese Leistung erbringen. Mit einer Beauftragung von Unternehmen und Vereinigungen bindet

der Staat diese Institutionen vergleichbar mit Behörden und Regiebetrieben an seine Interessensphäre. Korporatistische Beziehungen folgen in erster Linie dem Besteller-Ersteller-Prinzip und vergrößern damit die Steuerungsressourcen des Staates gegenüber formal unabhängigen Institutionen.

Die Einbindung von Institutionen in korporatistische Strukturen des Staates und der Kommunen schwächt die Unabhängigkeit dieser Institutionen, wobei gleichzeitig ein Anspruch auf die Finanzierung der zu übernehmenden Aufgaben entsteht. Eine zu starke Einbindung führt schließlich zur Aufgabe der Unabhängigkeit. Ein Vertretungsmandat gegenüber Institutionen, die ihrerseits jene Institutionen in korporatistische Strukturen eingebunden haben, ist ausgeschlossen.

### 3.5 Bezugsrahmen Gütertheorie

Die Gütertheorie beschäftigt sich mit der Frage, welche Güter ein Staat erstellen muss und welche Güter durch marktliche Mechanismen von Angebot und Nachfrage effizient bereitgestellt werden. Dabei gilt der Grundsatz, dass nur Güter vom Staat erbracht werden sollen, bei denen ein Marktversagen auftritt. Bei *privaten* Gütern ist dies grundsätzlich nicht der Fall. Marktliche Mechanismen sorgen für eine ausreichende und zufriedenstellende Versorgung mit diesen Gütern. Im Falle von *öffentlichen und meritorischen Gütern* versagt der Markt allerdings und ein staatlicher Eingriff ist ratsam (SAMUELSON & NORDHAUS, 2005, S. 141 und 530). Das Konzept der öffentlichen und meritorischen Güter ist bereits mehrfach in der Sportwissenschaft diskutiert worden (siehe LANGER, 2006, S. 130 ff., sowie die dort angegebene Literatur). Während sich öffentliche Güter durch das Fehlen von Rivalität und Ausschließbarkeit im Konsum auszeichnen, werden Güter, bei denen Ausschließbarkeit im Konsum oder von der Nutzung möglich ist, aber eine Rivalität im Konsum, zumindest in einem genügend großen Konsumintervall, nicht vorliegt, als Klubgüter bezeichnet (OLSON, 1968, S. 13 ff.).

Die Gütertheorie zielt ursprünglich auf die Begründung staatlichen Handelns, um bestimmte Güterkategorien zu erstellen (öffentliche Güter) bzw. die private Erstellung durch Subventionen (meritorische Güter) bzw. Besteuerung (demeritorische Güter) zu beeinflussen. Damit enthält die Gütertheorie Kriterien, die eine Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Gütererstellung bzw. deren Finanzierung begründen. Die Anwendung dieser Kriterien auf andere Bezugssysteme unter Beachtung der ökonomischen Föderalismustheorie (z. B. OATES, 1972; APOLTE, 1999, S. 18 ff.) führt dann zur Charakterisierung öffentlicher Güter innerhalb dieser Bezugssysteme. Solche „öffentlichen Güter zweiter Ordnung“ zeichnen sich durch das Fehlen von Rivalität und Ausschließbarkeit im Konsum innerhalb des jeweiligen Bezugssystems aus und entsprechen damit nicht der gängigen Charakteristik eines „Klubgutes“.

Für die Aufgabengestaltung im Sportsystem ergeben sich aus der Perspektive der Gütertheorie Hinweise darauf, auf welcher Ebene welche Aufgaben unter welchen Finanzierungsbedingungen überhaupt angeboten werden sollten. Übergeordneten Ebenen bleibt es danach vorbehalten, öffentliche Güter zweiter Ordnung zu erstellen. Auf allen Ebenen können private, meritorische oder öffentliche Güter erstellt werden, deren Finanzierungsmechanismen jedoch der entsprechenden Gütersystematik zu folgen haben.

### 3.6 Bezugsrahmen Governance

Das Governancekonzept im Schnittpunkt wirtschaftswissenschaftlicher, soziologischer und politikwissenschaftlicher Diskussionen findet auch in der Sportwissenschaft zunehmend Beachtung (vgl. die Beiträge in TOKARSKI, PETRY & JESSE, 2006).

Im Zentrum des Governancekonzepts steht die Beobachtung, dass gesellschaftliche Akteure zunehmend in soziale Regelungsprozesse eingebunden sind und Staaten immer weniger von ihrer auf Sanktionen beruhenden Entscheidungsgewalt Gebrauch machen (LÜTZ, 2006, S. 28). „Stattdessen regiert man in Netzwerken, handelt Regelungen mit privaten Akteuren aus, setzt Anreize und versucht zu überzeugen“ (DRAUDE, 2007, S. 4). Das bisherige Verständnis vom Staat (government) als Steuerungsobjekt im hierarchischen Verhältnis zur Gesellschaft als Steuerungsobjekt wird ersetzt durch hybride, situationsabhängige Konstrukte (MAYNTZ, 2005, S. 13). Der Governanceansatz konstatiert damit, dass der Staat nicht nur neokorporatistisch handeln, sondern seine Interessen auch in Netzwerken, gemeinsamen Gremien und Abstimmungsrunden mit gesellschaftlichen Teilgruppen synchronisieren kann. Ohne Zweifel finden sich derartige Strukturen im Sport, so dass eine Übertragung des Governancekonzeptes auf den Sport nicht nur möglich, sondern auch wünschenswert ist (RONGE, 2006, S. 13).

Ein Vergleich zwischen den Governancekonfigurationen, die über die Ansätze normativer Good-Governance-Konzepte hinausgehen, steht jedoch noch weitgehend aus. Daher kann derzeit das Governancekonzept im Hinblick auf die hier verfolgte Fragestellung noch keine eigenständigen theoriegeleiteten Beiträge und keine konkreten Gestaltungsempfehlungen leisten.

## 4 Analyse ausgewählter Elemente des Sportsystems auf Basis der vorgestellten Analyserahmen

### 4.1 Begründung der Beschränkung auf ausgewählte Elemente

Zur Verdeutlichung der Leistungsfähigkeit der vorgestellten Analyserahmen soll im Folgenden anhand ausgewählter Elemente des Sportsystems gezeigt werden, welche Schwächen und Ineffizienzen sich im deutschen Sportsystem mit den gewählten Analyseansätzen identifizieren lassen. Die Beschränkung auf die Elemente Sportvereine, Fachverbände, Sportbünde und Landessportbünde sind dem bundesländerbezogenen Fokus der Analyse geschuldet und tragen dem föderalen politischen System in Deutschland Rechnung. Eine Betrachtung der Bundesebene wäre mit dem vorgestellten Analyserahmen ebenfalls möglich, würde jedoch den Einbezug internationaler Aspekte und Bezüge notwendig machen und soll nachfolgenden Forschungsvorhaben vorbehalten bleiben.

### 4.2 Sportvereine

Der Sportverein ist ein subsidiärer Zusammenschluss von Privatpersonen, der Güter für den Bedarf seiner Mitglieder (Eigenbedarfsdeckung) sowie für Nichtmitglieder (Deckung von Fremdbedarf) herstellt.

Für seine Mitglieder stellt der Verein öffentliche Güter (z. B. Gemeinschaftserlebnis, Identifikationsmöglichkeit) und private Güter (z. B. Sportbetrieb) bereit. Eine Quersubventionierung z. B. in Richtung des Wettkampf- oder des Kinder- und Jugendsports sowie unterschiedliches ehrenamtliches Engagement führen in Sportvereinen dazu, dass sich keine Äquivalenz zwischen Leistungsempfang und Gegenleistung vorfinden lässt. Gerade im Bereich der Gesundheitsangebote produziert ein Sportverein meritorische Güter sowohl für seine Mitglieder als auch Nichtmitglieder (vgl. RITTNER & BREUER, 2004, S. 154 ff.). Die Produktion meritorischer Güter berechtigt den Sportverein, Unterstützungsleistungen von staatlicher Seite zu erhalten. Also scheint es dringend notwendig, dass die Sportvereine ihre meritorischen Leistungen explizit benennen und quantifizieren, so dass der staatlichen Seite eine Grundlage der adäquaten Förderung vorliegt. Jüngere Konzepte zur Identifikation der Leistungen des Sports wie die Sportentwicklungsberichte und Sportverhaltensberichterstattungen (BREUER, 2007; BREUER & RITTNER, 2002), entsprechen dieser Logik und helfen, meritorische Leistungen zu identifizieren und auch explizit zu quantifizieren.

In Bezug auf die Nichtmitglieder erstellt der Verein vor allem private Güter. Wird hier das Äquivalenzprinzip eingehalten, zahlt also das Nichtmitglied verursachungsgerecht die empfangenen Leistungen, dann handelt der Verein adäquat zu den vorgestellten theoretischen Ansätzen. Werden meritorische (z. B. gesundheits- oder präventionsbezogene Sportangebote) oder öffentliche Güter (z. B. Erziehungsleistungen im Rahmen von Engagements in Ganztagschulen) für Nichtmitglieder erstellt, sind staatliche Subventionen bei meritorischen Gütern bzw. die Übernahme der Vollkosten bei öffentlichen Gütern gerechtfertigt.

Im Verein treffen gegenläufige Prinzipal-Agent-Beziehungen sowie Formen korporatistischer Bindungen aufeinander. Der Verein ist Agent für seine Mitglieder, für die Kommune und für Sportbünde und Sportfachverbände, von denen er alimentiert wird. Er ist von der Kommune in korporatistische Strukturen eingebunden. Der Prinzipal „Vereinsmitglied“ hat die Möglichkeit, durch die Teilnahme an Mitgliederversammlungen sowie durch die Mitwirkung in der ehrenamtlichen Vereinsführung bzw. ihren Untergliederungen seine Agenten zu kontrollieren. Darüber hinaus können Interessengegensätze zwischen den Prinzipalen und dem hauptamtlichen Personal als Agent durch die Bindung der Vergütung an den Erfolg des Vereins verringert werden. Eine solche Möglichkeit besteht bei ehrenamtlichem Personal im sportlichen sowie im organisatorischen Bereich nicht.

Die Prinzipale Kommune, Sportverbände und Sportbund können durch die Verringerung bzw. Erhöhung ihrer Alimentierung des Vereins versuchen, ihre Interessen als Prinzipale beim Agent Verein durchzusetzen. Diese Möglichkeit besteht in der Praxis jedoch nur bei Projektgeldern. In der Regel sind die Spielräume der Prinzipale gering, da Förderrichtlinien die Alimentierung regeln. Dies ist natürlich auch der Tatsache geschuldet, dass die Vereine als Prinzipale gegenüber den Sportbünden und Fachverbänden, bei Mitgliedschaft auch gegenüber dem Landessportbund auftreten. Diese Prinzipalfunktion können sie bei Mitgliederversammlungen sowie durch ihren Beitrag am Haushaltsaufkommen der Sportbünde, Fachverbände und dem Landessportbund ausüben. Demokratische Strukturen in Sportvereinen haben einerseits den Effekt, dass Sportvereinen die wichtige Funktion des Erlernens von Demokratie zugestanden wird, anderer-

seits verursacht dies enorme Transaktionskosten der Abstimmung, z. B. durch die zeit- und kostenintensive Einberufung und Durchführung einer Mitgliederversammlung sowie Entscheidungen und Abstimmungsprozesse in verschiedenen Gremien. Dies lähmt vielfach die Handlungsfähigkeit und schwächt die Möglichkeiten der flexiblen, schnellen Reaktion auf Umweltveränderungen.

Sportvereine nutzen häufig von den Kommunen unentgeltlich oder gegen geringes Entgelt zur Verfügung gestellte Sportstätten. Dies bedeutet, dass die Verfügungsrechte an Sportstätten gestreut sind. Der Sportverein bzw. mehrere Sportvereine haben die Rechte an der Nutzung, während die Rechte auf Veränderung, Fruchtziehung beispielsweise aus der Vermarktung der Sportstätte und das der Veräußerung bei der Kommune liegen. Mit der Streuung der Verfügungsrechte sind in der Regel Ineffizienzen der Kapazitätsauslastung verbunden. Die Anreize der effizienten Auslastung sind zu gering (vgl. dazu in Bezug auf den Fußball FRANCK & MÜLLER, 1998 und FRANCK, 2002).

Vor der Folie der Subsidiarität ist der Verein mit seinen Abteilungen die Ebene, auf der eine Erstellung von Gütern erfolgen soll. Die Wahrnehmung von Aufgaben auf einer zentraleren Ebene bedarf unter Beantwortung der gütertheoretischen Frage, ob es sich um ein öffentliches, privates oder meritorisches Gut handelt, der Begründung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Ineffizienzen auf der Ebene des Vereins durch gegenläufige Prinzipal-Agent-Beziehungen entstehen. Insbesondere existieren diese zwischen dem Verein einerseits und Kommunen, Sportverbänden und Sportbund andererseits, verbunden mit der Überlagerung korporatistischer Strukturen, der Verdünnung der Verfügungsrechte und damit in Zusammenhang stehenden steigenden Transaktionskosten sowie der nicht vorhandenen Trennung der Finanzströme zur Herstellung der verschiedenen Güterkategorien.

### 4.3 Fachverbände

Die Fachverbände sind ein subsidiärer Zusammenschluss von Vereinen, die eine bestimmte Sportart ausüben. Die Fachverbände übernehmen für ihre Mitglieder die Erstellung des Schiedsrichterwesens, die Organisation des Wettspielbetriebs, die Überwachung der Regelkonformität sowie die Lobbyarbeit für den Wettspielbetrieb der jeweiligen Sportart. Diese Güter können als öffentliche Güter zweiter Ordnung klassifiziert werden. Konsequenz ist, dass derartige Leistungen nicht nach dem Äquivalenzprinzip vergütet werden können, sondern solidarisch von allen Mitgliedern getragen werden sollten. Demgegenüber sind die Bildung von Auswahlmannschaften, die Förderung des Leistungssports und die Aus- und Weiterbildung keine öffentlichen Güter zweiter Ordnung, sondern private Güter und können damit von den Nachfragern derartiger Leistungen, gemäß der nachgefragten Menge, finanziert werden. Während die Bildung von Auswahlmannschaften und die Aus- und Weiterbildung von nahezu allen Mitgliedern nachgefragt und daher kostengünstig erstellt werden können, fragen die Förderung des Leistungssports nur wenige Mitglieder nach. Es ist anzunehmen, dass es sich beim Leistungssport zumindest aus nationalstaatlicher Wohlfahrtsperspektive um ein merititorisches oder sogar um ein öffentliches Gut handelt. Insofern hilft die Alimenterung der von den Fachverbänden verantworteten Elemente des Leistungs-



sportsystems durch den jeweiligen Landessportbund, der wiederum Gelder des Bundeslandes weiterleitet, die Produktion des Leistungssports auf wohlfahrtsoptimierende Mengen zu erhöhen.

Ohne die Mitgliedschaft in Fachverbänden kann die jeweilige Sportart im Rahmen eines Wettspiel- bzw. Wettkampfbetriebs nicht ausgeübt werden. Wird dagegen eine Sportart ohne Wettspiel- oder Wettkampfbetrieb ausgeübt, bedarf es keiner Mitgliedschaft im Fachverband, da die von diesem erstellten öffentlichen Güter zweiter Ordnung nicht zur Produktion des privaten Gutes „Ausüben einer Sportart ohne Wettspielbetrieb“ notwendig sind.

Damit sind die Fachverbände Agenten der Sportvereine und des LSB, jedoch in relativ geringem Maße in korporatistische Strukturen von Kommune oder Land eingebunden. Durch die Weitergabe von Finanzmitteln an Vereine agiert der Fachverband gegenüber den Vereinen gleichzeitig als Prinzipal.

Die Fachverbände entsprechen daher in großem Maße den hier theorieleitenden Kriterien. Ineffizienzen aus theoretischer Perspektive entstehen insbesondere bei der Vermischung der Erstellung öffentlicher Güter zweiter Ordnung und privaten Gütern sowie beim Versuch, die bisherige Praxis der Zuordnung aller in Vereinen organisierten Sportler zu einem Fachverband beizubehalten. Letztere Praxis bedeutet de facto eine Zwangssubventionierung der Güterproduktion von Fachverbänden durch einen ausgewählten Personenkreis, der an den erstellten Gütern nicht partizipiert. Den entstehenden Finanzierungsvorteilen auf Ebene des Fachverbandes stehen Finanzierungsnachteile bei den Vereinen sowie zusätzliche Transaktionskosten gegenüber.

#### **4.4 Regionale Sportbünde**

Regionale Sportbünde wie Stadt- oder Kreissportbünde sind potenziell in der Lage, für ihre Mitglieder das öffentliche Gut zweiter Ordnung „Lobbyarbeit gegenüber der Kommunalpolitik zur Verbesserung der Bedingungen des organisierten Sporttreibens“ zu erstellen. Allerdings erlangen die Sportbünde mit diesem öffentlichen Gut kein Monopol, d. h. auch andere Institutionen, z. B. einzelne Sportvereine oder lose Arbeitsgemeinschaften von Sportvereinen im Sinne von Bürgerinitiativen erstellen ebenfalls das Gut „Lobbyarbeit gegenüber der Kommunalpolitik“. Darüber hinaus handelt es sich beim Gut „Lobbyarbeit gegenüber der Kommunalpolitik“ um ein eher untypisches öffentliches Gut. Für größere Vereine bestehen genügend Anreize, das Produkt selber zu erstellen. Obwohl dann auch andere Vereine nicht vom Nutzen ausgeschlossen werden können, profitieren größere Vereine in stärkerem Maße von dieser Lobbyarbeit, der Nutzen ist unter den potenziellen Nutznießern nicht gleich verteilt, es besteht zumindest partielle Konsumrivalität.

Über das Produkt „Lobbyarbeit gegenüber der Kommunalpolitik“ hinaus erstellt der Sportbund private Güter. Nachfrager nach diesen privaten Gütern können Sportvereine (z. B. sportartübergreifende Aus- und Fortbildung), Kommunen (z. B. Vergabe kommunaler Sportanlagen) oder Dritte (z. B. Sportkurse) sein. Die Alimentierung der Sportbünde durch den LSB verleiht deren produzierten Gütern den Charakter von meritorischen Gütern. Können einige der von Sportbünden erstellten Güter, beispielsweise die Förderung von Gesundheitssportkampagnen

oder -projekten wohlfahrtstheoretisch als meritorische Güter klassifiziert werden, so trifft dies jedoch nicht auf alle Güter zu, was gegen eine Alimentierung der Institution als solcher, beispielsweise durch Personalkosten- oder Organisationszuschüsse, spricht.

Übernimmt der Sportbund Aufgaben der Kommune und wird er dafür aufwandsgerecht entlohnt, ist der Sportbund in die korporatistischen Verflechtungen der Kommune eingebunden. Er kann dann nur noch begrenzt das Gut „Lobbyarbeit gegenüber der Kommunalpolitik zur Verbesserung der Bedingungen des organisierten Sports“ erstellen, da er sich in einem partiellen Abhängigkeitsverhältnis zur Kommune befindet. Zumindest sind beide Aufgabenbereiche strukturell, personell und finanztechnisch klar voneinander zu trennen.

Positioniert sich der regionale Sportbund als Vertreter aller sporttreibenden Menschen und damit als erster Ansprechpartner gegenüber der Kommune in sportlichen Fragen, so ist er in die Governancestrukturen der Kommune eingebunden. Der Sportbund ist damit Agent gegenüber seinen Mitgliedern, dem LSB sowie den Kunden, die private Güter bei ihm nachfragen. Er befindet sich im Falle einer Mitgliedschaft im Landessportbund gegenüber dem Landessportbund sowie bei der Alimentierung der Sportvereine gegenüber den Sportvereinen in gegenläufigen Prinzipal-Agent-Beziehungen. Die daraus resultierenden Ineffizienzen werden verstärkt, wenn die Erstellung der verschiedenen Güterkategorien nicht konsequent getrennt wird sowie Güter erstellt und über Mitgliedsbeiträge finanziert werden, für die es keine theoriegestützte Begründung zur Zentralisierung auf Ebene der regionalen Sportbünde gibt.

#### 4.5 Landessportbünde

Die Landessportbünde erstellen öffentliche Güter zweiter Ordnung für ihre Mitglieder. Diese öffentlichen Güter sind die Lobbyarbeit für den organisierten Sport auf Landesebene, die Interessenvertretung gegenüber dem DOSB, die Koordination der Verknüpfung zum Schulsport, die Beobachtung von Marktentwicklungen sowie die sportartenübergreifende Aus- und Fortbildung. Der LSB agiert als Einkaufsgemeinschaft hinsichtlich der Sportversicherung und als Transaktionskostenminimierer gegenüber der GEMA, da damit Einzelverhandlungen der Vereine mit der GEMA unnötig sind. Darüber hinaus erstellt der LSB private Güter, insbesondere für das jeweilige Bundesland sowie für Fachverbände, Sportbünde und Sportvereine (z. B. Leistungssportförderung, Gesundheitssport, Breitensport). Die immensen Anteile staatlicher Zuwendungen in den Haushalten der LSBs weisen diesen als festen Bestandteil korporatistischer Strukturen im namensgebenden Bundesland auf. Dabei übernimmt der LSB insbesondere die Vergabe von Fördermitteln für das Land sowie die Projektentwicklung und -durchführung zu politisch relevanten Themen. Der LSB agiert als Agent gegenüber seinem Bundesland und seinen Mitgliedern. Gleichzeitig ist der LSB Prinzipal gegenüber den von ihm subventionierten Fachverbänden, Sportbünden und Vereinen.

Ineffizienzen können sich daher in Landessportbünden bündeln. Nur ansatzweise wird in Landessportbünden die Erstellung öffentlicher Güter, öffentlicher Güter zweiter Ordnung, meritorischer Güter und privater Güter organisatorisch und personell getrennt und mit Hilfe der Kostenträgerrechnung transparent dar-

gestellt. Dies ist notwendig, weil die Erstellung und Finanzierung verschiedener Güterkategorien gegenläufige Prinzipal-Agent-Beziehungen nach sich ziehen, deren Bewältigung zu überkomplexen Steuerungsanforderungen führt. Dies wird gepaart mit der Aufgabe der Weiterleitung von Subventionen von Bund oder Land an Sportvereine, regionale Sportbünde oder Sportfachverbände, so dass die Gefahr der Absorption bedeutender Anteile der Subventionen zur Finanzierung der Steuerungssysteme der Landessportbünde immer gegeben ist.<sup>2</sup>

## 5 Fazit und Ausblick

Die anhand verschiedener theoretischer Ansätze erfolgte Analyse der Konfiguration der Institutionen im organisierten Sport führt zu Ergebnissen, die eine tiefgreifende Veränderung der gegenwärtigen Situation nahelegen. Die verwendeten theoretischen Ansätze erwiesen sich als fruchtbar und praxisrelevant, die forschungsleitenden Thesen als brauchbar. Die bisherige Evolution der Institutionen im organisierten Sport hat zu Strukturen geführt, die gemessen an den rezipierten Theorienansätzen zahlreiche Ineffizienzen und Schwächen aufweisen. Damit ist es mit dem skizzierten Instrumentarium zwar gelungen, eine theoretisch begründete Aufgabenzuweisung und Aufgabenteilung an die verschiedenen Institutionen des Sports vorzunehmen, logisch davon zu trennen ist allerdings die Frage, wie es in Zukunft gelingen kann, im Sinne eines Prozesses des Institutionenwandels (vgl. die Beiträge in ALKEMEYER, RIGAUER & SOBIECH, 2005), Veränderungen auch politisch durchzusetzen. Die sich dahinter verbergende Aufgabe stellt auch deshalb besondere Anforderungen, weil es sich um die Organisationsentwicklung einer ganzen Konfiguration selbstständiger Institutionen und damit um Bereiche handelt, die in der ökonomischen und sportökonomischen Literatur zur Organisationsentwicklung (z. B. PICOT, DIETL & FRANCK, 2002; THIEL, 1997; WADSACK, 2006) bisher weitgehend unberücksichtigt geblieben sind. Angezeigt ist jedoch ein zweistufiger Prozess:

1. In einer ersten Stufe sollte der hier vorgelegte Analyserahmen in den unterschiedlichen Gremien und auf den unterschiedlichen Organisationsebenen ausführlich diskutiert werden. Ziel dieser Phase ist eine Identifikation von Ineffizienzen und Schwächen im Sinne der ungünstigen Aufgabenverteilung. Dazu ist es notwendig, alle existierenden Aufgabenverteilungen anhand der vorgelegten Kriterien zu prüfen.
2. In einer zweiten Stufe sollte dann entschieden werden, wie eine Neuverteilung von Aufgaben politisch durchgesetzt werden kann. Demnach gilt es zu unterscheiden, welche Aufgabenverteilung als sinnvoll erachtet wird und welche tatsächlich durchsetzbar erscheint.

<sup>2</sup> Die Vorgänge um den Landessportbund Sachsen-Anhalt, die erst nach Manuskripterstellung bekannt wurden, belegen die Relevanz der Darstellungen. Der Umgang mit Mitteln des Landes Sachsen-Anhalt durch den dortigen Landessportbund sowie deren zweckfremde Verwendung hat mittlerweile dazu geführt, dass das zuständige Fachministerium die Mittelvergabe sowie die Verwendungskontrolle von Sportfördermitteln des Landes dem Landessportbund entzogen und bis auf Weiteres selber übernommen hat (vgl. zu Ineffizienzen bei Landessportbünden auch die Übersicht bei WASSERMANN, 2008).

## 6 Literatur

- ALKEMEYER, T., RIGAUER, B. & SOBIECH, G. (2005). *Organisationsentwicklungen und De-Institutionalisierungsprozesse im Sport*. Schorndorf: Hofmann.
- APOLTE, T. (1999). *Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- BREUER, C. & HAASE, A. (2006). Sportentwicklungsbericht 2005/2006. Analyse der Situation des Sports in Deutschland. Themenbericht Sportstätten. *Gemeinde und Sport*, ohne Jahrgang (1), 32-53.
- BREUER, C. & RITTNER, V. (2002). *Berichterstattung und Wissensmanagement im Sportsystem*. Köln: Sport und Buch Strauß.
- BREUER, C. (Hrsg.). (2007). *Sportentwicklungsbericht 2005/2006. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland*. Köln: Sportverlag Strauß.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2002). *10. Sportbericht der Bundesregierung*. Bundesdrucksache 14/9517, Berlin.
- DIGEL, H. (2003). Zur Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamt in Sportverbänden – eine verbandsoziologische Skizze. In M. FRIEDERICI, M. SCHUBERT & H. HORCH (Hrsg.), *Sport, Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 153-160). Schorndorf: Hofmann.
- DRAUDE, A. (2007). *Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 2, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- EMRICH, E. & GÜLLICH, A. (2005). *Zur ‚Produktion‘ sportlichen Erfolgs*. Köln: Sport und Buch Strauß.
- EMRICH, E. & PITSCH, W. (2005). Die wirtschaftliche Lage der Vereine des Breitensports in Deutschland: Probleme und Perspektiven. In B. FRICK & G. AHLERT (Hrsg.), *Ökonomie des Breitensports* (S. 35-54). Schorndorf: Hofmann.
- EMRICH, E. & WADSACK, R. (2005). *Zur Evaluation der Olympiastützpunkte*. Köln: Sport und Buch Strauß.
- FRANCK, E. & MÜLLER, J. C. (1998). Kapitalgesellschaften im bezahlten Fußball. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 68 (Erg.-Heft 2), 121-142.
- FRANCK, E. (2002). „Making the majors“ – Grundlegende institutionelle Innovationen in der Entwicklung des amerikanischen Teamports und ihre ökonomische Logik. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 72 (Erg.-Heft 4), 23-42.
- FRICK, B. & WAGNER, G. (1998). Sport als Forschungsgegenstand der Institutionen-Ökonomik. *Sportwissenschaft*, 30 (3-4), 328-343.
- FRICK, B. (2000). Betriebliche Arbeitsmärkte im professionellen Sport: Institutionen-ökonomische Überlegungen und empirische Befunde. In M. BÜCH (Hrsg.), *Märkte und Organisationen im Sport: institutionenökonomische Ansätze* (S. 43-76). Schorndorf: Hofmann.
- KLEFFNER-RIEDEL, A. (1993). *Regionalausschuss und Subsidiaritätsprinzip. Die Stellung der deutschen Bundesländer nach dem Vertrag über die Europäische Union*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Lang.
- KURZ, D. (2007). Einheit und Vielfalt der Sportwissenschaft. *Sportwissenschaft*, 37 (1), 67-78.
- LANGER, M. (2006). *Öffentliche Förderung des Sports*. Berlin: Duncker und Humblot.
- LINK, E. (1955). *Das Subsidiaritätsprinzip*. Freiburg: Herder.
- LÜTZ, S. (2006). Governance in der politischen Ökonomie. In S. LÜTZ (Hrsg.), *Governance in der politischen Ökonomie* (S. 13-55). Wiesbaden: VS-Verlag.
- MARTIENSEN, J. (2000). *Institutionenökonomik*. München: Vahlen.

- MAYNTZ, R. (2005). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In G. F. SCHUPPERT (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien (Bd. 1)* (S. 11–20). Baden-Baden: Nomos.
- MEIER, R. (1995). Neokorporatistische Strukturen im Verhältnis von Sport und Staat. In J. WINKLER (Hrsg.), *Soziologie des Sports* (S. 91–106). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MÜLLER, J. C. (1999). Fußball-Klubs als Kapitalgesellschaften – institutionen-ökonomisch betrachtet. In H. HORCH (Hrsg.), *Professionalisierung im Sportmanagement* (S. 122–143). Aachen: Meyer und Meyer.
- NAGEL, S. (2006). *Sportvereine im Wandel*. Schorndorf: Hofmann.
- NAGEL, S., CONZELMANN, A. & GABLER, H. (2004). *Sportvereine – Auslaufmodell oder Hoffnungsträger?* Tübingen: Attempto-Verlag.
- OATES, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OLSON, M. (1968). *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- PICOT, A., DIETL, H. & FRANCK, E. (2002). *Organisation. Eine ökonomische Perspektive*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- PIUS XI. (1992). Quadragesimo Anno. In BUNDESVERBAND DER KATHOLISCHEN ARBEITNEHMERBEWEGUNG (Hrsg.), *Texte zur katholischen Soziallehre* (S. 61–122). Bornheim: Kettler-Verlag.
- RICHTER, R. & FURUBOTN, E. (1999). *Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- RITTNER, V. & BREUER, C. (2004). *Gemeinwohlorientierung und soziale Bedeutung des Sports*. Köln: Sport und Buch Strauß.
- RONGE, V. (2006). Governance: Begriff, Konzept und Anwendungsmöglichkeiten im Sport. In W. TOKARSKI, K. PETRY & B. JESSE (Hrsg.), *Sportpolitik. Theorie- und Praxisfelder von Governance im Sport* (S. 9–20) Köln: Sport und Buch Strauß.
- SAMUELSON, P. A. & NORDHAUS, W. D. (2005). *Volkswirtschaftslehre. Das internationale Standardwerk der Makro- und Mikroökonomie*. Landsberg: mi-Verlag.
- THIEL, A. (1997). *Steuerung im organisierten Sport*. Stuttgart: Nagelschmidt.
- TOKARSKI, W., PETRY, K. & JESSE, B. (2006). *Sportpolitik. Theorie- und Praxisfelder von Governance im Sport*. Köln: Sport und Buch Strauß.
- WADSACK, R. (2006). Organisationales Lernen von Sportbetrieben als Chance zur Krisenvermeidung. In R. WADSACK, R. CHERKEH, C. VON BÜDINGEN & HAMEL, R. (Hrsg.), *Krisenmanagement in Sportbetrieben* (S. 71–90). Frankfurt: Peter Lang.
- WASCHKUHN, A. (1994). *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- WASSERMANN, A. (2008). Glanz gegen Geld. *Der Spiegel*, 62 (19), 34–35.
- WILLIAMSON, O. E. (1985). *The economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- WINKLER, J. & KARHAUSEN, R. (1985). *Verbände im Sport: eine empirische Analyse des Deutschen Sportbundes und ausgewählter Mitgliedsorganisationen*. Schorndorf: Hofmann.