

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 9

Zuwendungen für den Bau und die Sanierung
von Vereinssportanlagen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Zuwendungen für den Bau und die Sanierung von Vereinssportanlagen (Kapitel 0460)

Die vom Land zur Verfügung gestellten Sondermittel zum Abbau eines bestehenden Antragsstaus bei Bau und Sanierung von Vereinssportanlagen werden teilweise für andere Zwecke verwendet und nicht vollständig für den Abbau eingesetzt. Die Bewilligungsstellen prüfen die Verwendungsnachweise nicht ordnungsgemäß und stellen die Einhaltung des Vergaberechts nicht sicher. Die Sportbünde berechnen die Zuschüsse nach nicht einheitlichen Maßstäben.

1 Ausgangslage

Das Land fördert den Breiten- und Freizeitsport durch Zuschüsse zum Bau von Vereinssportanlagen und zur Beschaffung von Sportgeräten sowie für laufende Zwecke.

1.1 Grundlagen der Förderung

Das Land kann für die Durchführung von Zuwendungsverfahren ein gestuftes Verfahren wählen. Dabei erhalten ein oder mehrere Erstempfänger den gesamten Zuwendungsbetrag und geben ihn ganz oder teilweise an Dritte (Letztempfänger) weiter. Die Weitergabe von Zuwendungen ist in Nr. 12 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung (VV zu § 44 LHO) geregelt.

Die Vereinssportanlagenförderung des Landes ist in einem solchen gestuften Zuwendungsverfahren organisiert. Das Regierungspräsidium Karlsruhe bewilligt dem Landessportverband Baden-Württemberg e. V. (LSV) die auf diesen und die Sportbünde¹ entfallenden Zuschussmittel. Die Sportbünde bewilligen die Zuwendungen in vertraglicher Form ihren Mitgliedsvereinen zur Umsetzung konkreter Maßnahmen vor Ort.

Der LSV gibt für die drei Sportbünde gegenüber dem Regierungspräsidium Karlsruhe jährlich einen Sammelverwendungsnachweis mit der Zusicherung ab, dass für jede bewilligte Maßnahme ein geprüfter ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis vorliegt. Der Sammelverwendungsnachweis beinhaltet mit dem Kultusministerium vereinbarte Kennzahlen.

¹ Württembergischer Landessportbund, Badischer Sportbund Nord und der Badische Sportbund Freiburg.

1.2 Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof prüfte die Förderung von Bau und Sanierung von Vereinssportanlagen im Zeitraum von 2017 bis 2021 mit einem Volumen von rund 85,4 Mio. Euro, also 17,07 Mio. Euro jährlich. Dabei wurde anhand einer Stichprobe von 79 Einzelmaßnahmen untersucht, wie das Land die Förderverfahren durchführte und wie die Sportbünde und Sportvereine als Zuwendungsempfänger die Fördervorhaben umsetzten.

Nicht geprüft wurde die Förderung für laufende Zwecke, die sich im Zeitraum 2017 bis 2021 auf rund 184 Mio. Euro belief.

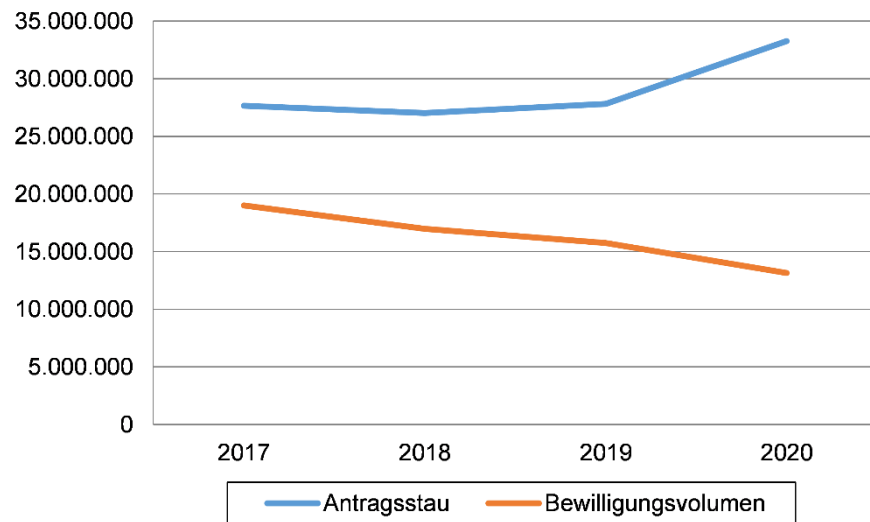
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Antragsstau

Bei der Vereinssportanlagenförderung übersteigt der sich aus den gestellten Förderanträgen ergebende Mittelbedarf seit vielen Jahren das Volumen der bewilligten Zuwendungen. Eingehende Förderanträge werden daher regelmäßig mehrere Jahre zurückgestellt, bevor sie bewilligt werden (Antragsstau). Das Volumen des Antragsstaus belief sich nach Angaben des LSV im Jahr 2016 auf 31,9 Mio. Euro.

Das Land hatte die Vereinssportanlagen bis 2016 mit jährlich 12,07 Mio. Euro gefördert. Von 2017 bis 2021 wurde diese Förderung um jährlich 1 Mio. Euro strukturell erhöht. Zusätzlich wurden in diesem Zeitraum zum Abbau des Antragsstaus 20 Mio. Euro, also 4 Mio. Euro jährlich, bereitgestellt. Die in den Haushaltsplänen veranschlagten Mittel erhöhten sich dadurch auf 17,07 Mio. Euro jährlich. Gleichwohl nahm der Antragsstau bis 2020 auf 33,3 Mio. Euro zu.

Abbildung: Bewilligungsvolumen und Antragsstau 2017 bis 2020 (in Euro)



Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, dass die dem Sport zur Vereinssportanlagenförderung zur Verfügung gestellten Mittel in 2019 und 2020 nicht vollständig für die Bewilligung von Zuwendungen zum Vereinssportanlagenbau genutzt wurden.

Tabelle 1: Mittel für den Vereinssportanlagenbau (ohne Sportgeräteförderung)

Jahr	Haushaltsansatz (in Euro)	Bewilligungsvolumen (in Euro)
2017	17.070.000	18.997.690
2018	17.070.000	16.997.290
2019	17.070.000	15.742.700
2020	17.070.000	13.149.130

Die Entwicklung der von 2017 bis 2020 bewilligten und zurückgestellten Anträge zeigt ebenfalls, dass das erhöhte Fördervolumen nicht zum Abbau des Antragsstaus geführt hat. Während 2017 ein teilweiser Abbau des Antragsstaus gelang, war im Anschluss die Anzahl der Bewilligungen rückläufig, während die Anzahl der zurückgestellten Anträge und das für deren Bewilligung erforderliche Volumen wieder stiegen.

Tabelle 2: Anzahl der bewilligten und zurückgestellten Anträge

Jahr	Bewilligte Anträge	Zurückgestellte Anträge (aufsummiert aus den Vorjahren)
2017	1.152	1.234
2018	934	1.253
2019	921	1.321
2020	792	1.501

Der LSV und die Sportbünde setzten Mittel aus dem Titel für den Bau von Vereinssportanlagen (Titel 893 71) beim Titel für laufende Zwecke (Titel 684 71) ein. Haushaltsrechtlich ist dies aufgrund der vorgesehenen gegenseitigen Deckungsfähigkeit nicht zu beanstanden. Allerdings hat der Haushaltsgesetzgeber ausweislich der Erläuterungen in den jeweiligen Staatshaushaltsplänen die Mittel für den Bau von Vereinssportanlagen insbesondere erhöht, um den bestehenden Antragsstau abzubauen.

Im Solidarpakt Sport IV sind für 2022 und 2023 jeweils 20 Mio. Euro an zusätzlichen Mitteln für den Abbau des Antragsstaus vorgesehen. Um zu gewährleisten, dass diese tatsächlich dem Abbau des Antragsstaus zugutekommen, sollte für den Doppelhaushalt 2023/2024 die Deckungsfähigkeit der Mittel für den Vereinssportanlagenbau zu Gunsten der Mittel für laufende Zwecke aufgehoben werden.

2.2 Uneinheitliche Zuschussberechnungen

Nach der Förderrichtlinie des Landes beträgt der Zuschuss im Regelfall 30 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben. Auf dieser Basis haben die Sportbünde einen gemeinsamen Förderkatalog entwickelt, der unter anderem Höchstbeträge und konkrete Fördersätze für die verschiedenen Sportanlagen vorsieht.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Sportbünde die Zuschüsse nicht nach einheitlichen Maßstäben berechnen.

So berechnen der Württembergische Landessportbund und der Badische Sportbund Nord ihre Zuschüsse anhand von Netto-Grundflächen und Netto-Rauminhalten. Der Badische Sportbund Freiburg setzt dagegen die großzügigeren Brutto-Grundflächen (inklusive Wände) und Brutto-Rauminhalte (inklusive Böden, Decken) an. Ferner wurden von den Sportbünden unterschiedliche Höchstwerte bei den Raumhöhen berücksichtigt.

Darüber hinaus werden Verkehrsflächen oder Technikräume, die im Förderkatalog nicht vorgesehen sind, zum Teil mit Fördersätzen wie Umkleide- und Sanitarräume (320 Euro/m³), wie Schulungsräume (800 Euro/m²) oder wie Lagerräume (190 Euro/m³) angesetzt.

Die unterschiedlichen Zuschussberechnungen führen dazu, dass antragstellende Vereine bei vergleichbaren Vorhaben in unterschiedlicher Höhe mit Landesmitteln unterstützt werden. Auch in einem gestuften Förderverfahren sollte das Kultusministerium dafür sorgen, dass die Fördermittelvergabe durch die Erstempfänger nach einheitlichen Maßstäben erfolgt.

2.3 Geringer Eigenmitteleinsatz (Subsidiaritätsgrundsatz)

Die Finanzierung einer geförderten Maßnahme ist primär Aufgabe des Zuwendungsempfängers. Die öffentliche Förderung hat nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung subsidiären Charakter. In seiner Förderrichtlinie macht das Land keine Vorgaben zum Einsatz von Eigenmitteln.

Der Rechnungshof stellte fest, dass Vorhaben bewilligt wurden, bei denen Vereine zum Teil keine eigenen Finanzmittel eingebracht haben.

Vier geprüfte Maßnahmen wurden vollständig über Landes- und kommunale Mittel finanziert. Bei zwei dieser Maßnahmen lag eine Überfinanzierung vor. Bei sechs Maßnahmen lag der Eigenanteil unter 4 Prozent und bei zehn geprüften Einzelmaßnahmen unter 15 Prozent.

In zwei Fällen bestätigten die Kommunen dem Verein bereits bei Antragstellung, dass sie sämtliche Ausgaben für die neuen Sportanlagen abzüglich des Landeszuschusses übernehmen werden.

2.4 Unzureichende Verwendungsnachweisprüfung

Für die Prüfung der Verwendungsnachweise sind die Sportbünde zuständig. Nach dem Landeshaushaltsrecht haben sie dabei insbesondere zu prüfen, ob die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet sowie alle Regelungen der Bewilligungen eingehalten wurden. Zudem sind alle eingesetzten Eigenmittel, Einnahmen und Ausgaben der Vereine sowie die Verträge über die Vergabe von Aufträgen zu prüfen. Ihre Verwendungsnachweisprüfung müssen sie in einem Vermerk nachvollziehbar und transparent festhalten.

Der Rechnungshof stellte fest, dass bei einem Sportbund das vorgegebene Formular zur Vorlage des Verwendungsnachweises keinen Finanzierungsplan, sondern lediglich eine Auflistung der geleisteten Zahlungen vorsieht. Daher fehlte dem Sportbund bereits die Voraussetzung dafür, die erforderliche rechnerische Richtigkeit feststellen zu können. Zuwendungsrelevante Änderungen des Finanzierungsplans können hier vom Sportbund nicht nachvollzogen werden.

Zudem konnte auch die sachliche Richtigkeit nicht bei allen Maßnahmen geprüft werden, da die Vereine zum Teil keine konkreten Erläuterungen zum Bauablauf oder eventuellen Umplanungen einreichten. In etwa der Hälfte der geprüften Fälle haben die Vereine Fotos von den abgeschlossenen Maßnahmen beigelegt. Vorortkontrollen haben die Sportbünde bei 16 von 79 Maßnahmen durchgeführt.

Eine vollständige Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung wurde in keinem geprüften Einzelfall vorgenommen. Bei zwei Sportbünden waren lediglich Zuschussberechnungen festzustellen.

Der LSV sichert gegenüber dem Regierungspräsidium Karlsruhe mit dem jährlichen Sammelverwendungsnachweis zu, dass für jede Einzelmaßnahme ein geprüfter ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis vorliegt. Das Regierungspräsidium prüft die Einzelverwendungsnachweise nicht und führt auch keine Vorortkontrollen bei den Vereinen durch.

2.5 Vergaberecht häufig nicht beachtet

Für die Vereine können haushaltsvergaberechtliche Bestimmungen nur dann gelten, wenn sie von den Sportbünden zu deren Anwendung verpflichtet werden oder die Vereine als öffentliche Auftraggeber agieren. Eine Verpflichtung zur Einhaltung der Regeln des Haushaltsvergaberechts kann nur durch eine wirksame Weitergabe der Allgemeinen Nebenbestimmung für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) erfolgen. Der Rechnungshof stellte nur bei einem Sportbund eine wirksame Weitergabe dieser Verpflichtung fest.

Bei 25 geprüften Fördermaßnahmen hatten die Vereine nach dem Landeshaushaltsrecht die vergaberechtlichen Vorschriften der VOB/A zu beachten. In fünf dieser Fälle wurde uns eine nachvollziehbare Dokumentation der Vergabe vorgelegt. Bei den anderen 20 Maßnahmen war eine ordnungsgemäße Durchführung eines Vergabeverfahrens nicht erkennbar.

Eine weitere Maßnahme hätte sogar europaweit ausgeschrieben werden müssen.²

3 Empfehlungen

3.1 Investive Mittel für den Abbau des Antragsstaus verwenden

Das Land sollte sicherstellen, dass die Sportbünde die für die Vereinssportanlagen veranschlagten Mittel auch tatsächlich hierfür verwenden. Das Land sollte, solange Sondermittel für den Abbau eines Antragsstaus zur Verfügung gestellt werden, auf die Deckungsfähigkeit der Mittel für den Vereinssportanlagenbau zu Gunsten der Mittel für laufende Zwecke verzichten.

3.2 Zuschussberechnungen vereinheitlichen

Das Land sollte sicherstellen, dass aus Gründen der Gleichbehandlung Sportfördermittel landesweit nach einheitlichen Maßstäben gewährt werden.

3.3 Angemessenen Eigenfinanzierungsanteil regeln

Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, Vereinssportanlagen nicht ausschließlich aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Das Land sollte die Frage eines angemessenen Eigenanteils in den Sportförderrichtlinien regeln.

² Die Gesamtkosten erhöhten sich nach Antragstellung mehrfach. Zum Zeitpunkt der Bewilligung lag die Kostenschätzung oberhalb des EU-Schwellenwerts, der zu diesem Zeitpunkt bei 5.225.000 Euro netto lag.

3.4 Verwendungsnachweise ordnungsgemäß prüfen und dokumentieren

Das Land sollte sicherstellen, dass ausschließlich Verwendungsnachweise anerkannt werden, die den rechtlichen Anforderungen genügen. Hierzu sollten den Vereinen ein Musterverwendungsnachweis zur Verfügung gestellt werden. Die Verwendungsnachweisprüfung der Sportbünde sollte sich nach den Vorgaben des Haushaltsrechts richten und nachvollziehbar dokumentiert werden.

Zudem sollte das Regierungspräsidium Karlsruhe die Verwendungsnachweise der Vereine jedenfalls stichprobenhaft prüfen und Vorortkontrollen durchführen.

3.5 Vergabeprüfungen durchführen

Das Land sollte sicherstellen, dass die Sportbünde die vergaberechtlichen Regeln an die Vereine verpflichtend weitergeben und deren Einhaltung stichprobenweise überprüft wird.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium erklärt, dass in den Bewilligungsbescheiden ab 2022 sichergestellt werden soll, dass die im Solidarpakt Sport IV (2022 bis 2026) für die Jahre 2022 und 2023 vorgesehenen Sondermittel (jeweils 20 Mio. Euro) zum vollständigen Abbau des bestehenden Antragsstaus bei der Vereinssportanlagenförderung eingesetzt werden.

Das Ministerium strebt in Abstimmung mit der Bewilligungsbehörde eine landesweit einheitliche Zuschussberechnung an.

Durch die Steuerung des Mitteleinsatzes im Bereich der Vereinssportanlagenbauförderung werde regelmäßig sichergestellt, dass die Vereine einen erheblichen Eigenmitteleinsatz erbringen. Außerdem stehe bei der Vereinssportanlagenförderung die Lenkungs- und Anreizfunktion im Vordergrund und der Subsidiaritätsgrundsatz gelte lediglich eingeschränkt. Soweit es in Einzelfällen zu Überzahlungen kommen sollte, werde künftig dafür Sorge getragen, dass die Fördermittel des Landes in Höhe der Überfinanzierung zurückgezahlt werden.

Das Ministerium teilt mit, dass künftig eine ordnungsgemäße Prüfung der Vergabevorschriften sowie der Verwendungsnachweise gewährleistet werden soll.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium die Empfehlungen zur einheitlichen Zuschussberechnung und zur Prüfung der Vergabevorschriften sowie des Verwendungsnachweises aufgreift. Er bleibt bei seiner

Auffassung, dass die Deckungsfähigkeit der Mittel für den Vereinssportanlagenbau zu Gunsten der Mittel für laufende Zwecke aufgehoben werden sollte, solange der Antragsstau fortbesteht. Weiterhin bleiben wir bei unserer Auffassung, dass in den Sportförderrichtlinien eine Regelung zur angemessenen Eigenbeteiligung der Vereine aufgenommen werden sollte.