

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der staatlichen Sportförderung in der Schweiz

Unter besonderer Berücksichtigung des Leistungssports

Dr. iur. Marco Zollinger

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Literaturverzeichnis	XXXV
Materialienverzeichnis	XLIX
Abbildungsverzeichnis	LIX
Tabellenverzeichnis	LXI
Einleitung	1
A. Fragestellungen und Zielsetzung	2
B. Einschränkungen und Abgrenzung	3
C. Aufbau und Fortgang	5
Erster Teil: Grundlagen der staatlichen Sportförderung in der Schweiz	7
I. Kapitel: Allgemeines zur staatlichen Sportförderung	9
A. Begriff der staatlichen Sportförderung	9
1. Sportbegriff	9
a) Definition des Sports	10
b) Private Akteure des Sports in der Schweiz	10
(1) Athletinnen und Athleten sowie deren betreuenden Personen	11
(2) Organisationen des Sports	11
(3) Dachverband der Schweizer Sportverbände - Swiss Olympic Association (Swiss Olympic)	12
2. Staatlichkeitsbegriff	13
a) Definition der Staatlichkeit	14
b) Staatliche Akteure des Sports in der Schweiz	15
(1) Verwaltungsträger mit primärem Sportbezug auf der Ebene des Bundes	15
(2) Verwaltungsträger mit primärem Sportbezug auf der Ebene der Kantone und Gemeinden	16
(3) Lotteriegesellschaften und Sport-Toto-Gesellschaft	17
3. Förderungsbegriff	18
a) Definition der Förderung	19
b) Kriterien zur Kategorisierung der Förderungsmassnahmen	19
(1) Förderungsleistung: Eigenleistungen und Unterstützungs- leistungen	20

(2) Förderungsempfangende Person: Individuelle und kollektive Förderung	21
(3) Förderungswirkung: Objekt- und subjektorientierte Förderung ...	21
4. Fazit	22
B. Staatliche Förderungsmassnahmen im Allgemeinen	24
1. Unterstützungsleistungen.....	24
a) Direkte Unterstützungsleistungen	24
(1) Geldleistungen ohne Rückzahlungspflicht und Sachleistungen ohne Rückgabepflicht	25
(2) Vorzugsbedingungen bei Darlehen ohne oder mit bedingter Rückzahlungspflicht	25
(3) Garantien und Bürgschaften	26
(4) Preise und Auszeichnungen mit Publizitätswirkung	26
(5) Zweckbindung von Erträgen wirtschaftlicher Tätigkeiten.....	27
b) Indirekte Unterstützungsleistungen	27
(1) Steuerrechtliche Unterstützung.....	28
(2) Verwaltungsrechtliche Unterstützung	28
(3) Dienstrechtliche Unterstützung	29
(4) Sozialversicherungs- und vorsorgerechtliche Unterstützung....	30
(5) Vorzugsbedingungen bei Darlehen mit Rückzahlungspflicht ..	31
2. Eigenleistungen	31
3. Fazit	32
C. Gesamtwürdigung der allgemeinen Ausführungen.....	33
II. Kapitel: Legitimation der staatlichen Sportförderung.....	35
A. Historische Entwicklung der Funktion der staatlichen Sportförderung	35
1. Wehrpolitische und pädagogische Anliegen als Ursprung der staatlichen Sportförderung.....	36
a) Militärorganisation von 1874.....	36
b) Militärorganisation von 1907	37
c) Von der Verordnung über den Vorunterricht zur Verordnung über die Förderung von Turnen und Sport	38
2. Aufgrund von gesundheits-, gesellschafts- und sportpolitischen Anliegen zum Verfassungsartikel und Bundesgesetz zur Förderung von Turnen und Sport	40
a) Der Weg zum Verfassungsartikel	40
b) Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport	41
c) Zwischen Schweizer Sportkonzept und der Sportförderung durch die Kantone.....	43

3.	Von der totalrevidierten Bundesverfassung zum Sportförderungs-gesetz	44
a)	Der nachgeführte Verfassungsartikel zum Sport und das Konzept für eine Sportpolitik in der Schweiz	45
b)	Die neue Bildungsverfassung und die neue Gesetzgebung zur Sportförderung	46
4.	Fazit	47
B.	Begründungsansätze der staatlichen Sportförderung	47
1.	Politische Begründungsansätze	48
a)	Sportförderung als Dienst an der Volksgesundheit	48
b)	Sportförderung als Mittel zur Persönlichkeitsentwicklung, Erziehung und Gewaltprävention.....	49
c)	Sportförderung als Instrument der sozialen Integration, Völkerverständigung und Einübung demokratischer Verhaltensweisen	50
d)	Sportförderung zur Erfüllung regionaler Anliegen	50
e)	Sportförderung als Beitrag zur nationalen und internationalen Repräsentation	51
2.	Ökonomische Begründungsansätze	51
a)	Sport als Gut mit externen Effekten.....	52
b)	Unsicherheit, Informationsasymmetrien und Interessenkonflikte in den Sportmärkten	54
(1)	Leistungssportmarkt.....	54
(2)	Sportinfrastrukturmarkt	56
(3)	Trainermarkt.....	56
(4)	Markt der sportwissenschaftlichen Forschung.....	57
c)	Meritorik.....	57
3.	Fazit	59
C.	Gesamtwürdigung der Legitimation der staatlichen Sportförderung	59
III. Kapitel:	Rahmenbedingungen der staatlichen Sportförderung.....	61
A.	Verpflichtende Vorgaben der Bundesverfassung.....	61
1.	Staatszwecke, Staatsziele und Staatsaufgaben	62
a)	Begriffliches Verständnis	63
b)	Sport im Lichte der Staatszwecke, Staatsziele und Staatsaufgaben	65
2.	Grundrechte	66
a)	Grundrechte und die Bundesverfassung.....	67
(1)	Grundrechtsverständnisse und Grundrechtsfunktionen im Allgemeinen	67

(2) Grundrechtsverständnis der Bundesverfassung.....	69
b) Grundrechtliche Ansprüche aus der Bundesverfassung.....	70
(1) Schichten und Dimensionen der Grundrechte der Bundesverfassung im Allgemeinen.....	71
(2) Leistungspflichten und Leistungsansprüche aus den Grundrechten der Bundesverfassung.....	73
c) Grundrechte mit einer potenziell sportbezogenen Förderungsverpflichtung	74
(1) Persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV).....	75
(2) Schutz der Kindern und Jugendlichen (Art. 11 BV)	78
(3) Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV).....	80
(4) Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).....	82
(5) Sport und der grundrechtliche Kunstbegriff (Art. 21 BV).....	84
3. Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	85
a) Entstehung und systematische Stellung von Art. 68 BV	86
b) Art und Umfang der Bundeskompetenzen im Bereich des Sports	87
(1) Sportförderung (Art. 68 Abs. 1 BV)	87
(2) Eidgenössische Sportschule (Art. 68 Abs. 2 BV)	88
(3) Jugendsport und Schulsportunterricht (Art. 68 Abs. 3 BV)	88
4. Verfassungsgestaltende Strukturprinzipien	90
a) Begriff des verfassungsgestaltenden Strukturprinzips	91
b) Bezüge der staatlichen Sportförderung zu den Strukturprinzipien der Bundesverfassung.....	92
c) Sportstaatsprinzip.....	97
5. Fazit	97
B. Einschränkende Vorgaben der Grundrechte	99
1. Begriff des Grundrechtseingriffs	99
2. Einschränkungsvoraussetzungen nach Art. 36 BV.....	101
3. Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundrechte mit Sportbezug.....	103
a) Eingriffe in die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)	103
b) Eingriffe in den Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV)....	104
c) Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV)	105
d) Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)	107
(1) Sportförderung und der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 94 BV	108
(2) Sportförderung und der Anspruch auf Gleichbehandlung der direkten Konkurrentinnen und Konkurrenten.....	109
4. Fazit	111

C.	Einschränkende Vorgaben der Verfassungsgrundsätze des Verwaltungsrechts	112
1.	Rechtsgleichheit	113
a)	Gleichbehandlungsgebot	113
(1)	Gleichbehandlungsgebot in der rechtsetzenden Festlegung der Sportförderungskriterien	114
(2)	Gleichbehandlungsgebot im rechtsanwendenden Verfahren der Sportförderungspraxis	115
b)	Diskriminierungsverbot	117
(1)	Diskriminierungsverbot bei der Anknüpfung von Sportförderungskriterien an Unterscheidungsmerkmale	118
(2)	Diskriminierungsbedingte Förderungsmassnahmen in der Sportförderung	120
2.	Willkürverbot	121
3.	Vertrauensschutz aus dem Grundsatz von Treu und Glauben	123
4.	Fazit	125
D.	Einschränkende Vorgaben des Subventionsrechts	127
1.	Subventionsrechtliche Vorgaben des Völkerrechts	128
a)	Subventionsrecht der Welthandelsorganisation	128
(1)	Subventionsbegriff im Recht der Welthandelsorganisation ...	129
(2)	Anwendungsbereich des Subventionsrechts der Welthandelsorganisation und die staatliche Sportförderung	130
b)	Subventionsrecht der Europäischen Freihandelsassoziation	131
c)	Beihilferechtliche Bestimmungen in den bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union	132
(1)	Beihilfebegriff des Freihandelsabkommens von 1972	132
(2)	Beihilfebegriff und beihilferechtliche Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union	134
2.	Subventionsrechtliche Vorgaben des nationalen Rechts	136
a)	Subventionsbegriff des nationalen Rechts	137
b)	Anforderungen an eine Gesetzgebung mit subventionsrechtlichen Bestimmungen	139
(1)	Grundsatz der Gesetzmässigkeit bei Subventionen	139
(2)	Subventionsrechtliche Voraussetzungen und Grundsätze sowie deren Prüfung	140
(3)	Subventionsrechtliche Anforderungen an eine Sportförderungsgesetzgebung	141
c)	Anspruch auf Subventionsgewährung	144
d)	Verfahrensrechtliche Anforderungen an die Subventionsgewährung und das Subventionsverhältnisses	146
(1)	Verfahren der Subventionsgewährung	146

(2)	Begründung des Subventionsverhältnisses	147
(3)	Befristung und Beendigung des Subventionsverhältnisses....	150
(4)	Subventionsgewährung und Subventionsverhältnisse in einer staatlichen Sportförderung	152
3.	Fazit	153
E.	Gesamtwürdigung der Rahmenbedingungen der staatlichen Sportförderung.....	154
Zweiter Teil: Sportförderungsgesetzgebungen in der Schweiz.....		157
IV. Kapitel: Grundsätze in der staatlichen Sportförderung		159
A.	Subsidiaritätsprinzip	159
1.	Teilgehalte des Subsidiaritätsprinzips	159
2.	Wirkungsrichtungen des Subsidiaritätsprinzips.....	160
a)	Verhältnis Staat-Gesellschaft-Individuum.....	160
b)	Verhältnis Bund-Kantone-Gemeinden	162
3.	Ausprägung des Subsidiaritätsprinzip in der staatlichen Sportförderung.....	163
4.	Fazit	164
B.	Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit	164
C.	Gesamtwürdigung der Grundsätze in der staatlichen Sportförderung.....	166
V. Kapitel: Sportförderung auf der Ebene des Bundes		167
A.	Sportförderungsgesetzgebung des Bundes.....	167
1.	Überblick über die Erlasse der Sportförderungsgesetzgebung.....	168
2.	Sportbegriff der Sportförderungsgesetzgebung	171
3.	Sportförderungsgesetzgebung im Allgemeinen.....	171
a)	Interessen und Wirkungsziele.....	172
b)	Zielerreichung und Zuständigkeiten	174
4.	Fazit	175
B.	Sportförderungsmassnahmen im Einzelnen	176
1.	Massnahmen der Sportförderungsgesetzgebung.....	176
a)	Unterstützung von Programmen und Projekten	176
(1)	Allgemeine Sport- und Bewegungsförderung	177
(2)	Programm «Jugend und Sport»	178
(3)	Unterstützung von Sportverbänden	182
b)	Bildung und Forschung	183
(1)	Sport in der Schule	183

(2) Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen	185
(3) Sportwissenschaftliche Forschung	188
c) Leistungssport.....	189
(1) Förderung des leistungsorientierten Nachwuchssports und Spitzensports.....	190
(2) Internationale Sportanlässe und -kongresse	192
d) Fairness und Sicherheit.....	194
e) Sportinfrastruktur	197
(1) Sportanlagen von nationaler Bedeutung.....	198
(2) Nationales Sportanlagenkonzept.....	199
2. Sportförderungsmassnahmen in anderen Bundesgesetzgebungen	200
a) Steuerrecht	201
b) Sozialversicherungsrecht.....	204
c) Militärgesetzgebung.....	207
3. Fazit	210
C. Leistungsansprüche aus der Sportförderungsgesetzgebung.....	211
D. Gesamtwürdigung der Sportförderung auf der Ebene des Bundes.....	212
VI. Kapitel: Sportförderung auf der Ebene der Kantone und Gemeinden	215
A. Sport in den Kantonsverfassungen	215
1. Grammatikalische Würdigung der Förderungskompetenzen in den Kantonsverfassungen.....	219
2. Systematische Stellung der kantonalen Verfassungsbestimmungen....	220
a) Sport als systematischer Bestandteil der Gesundheit und des Gesundheitswesens.....	221
b) Sport als systematischer Bestandteil der Erholung, Freizeit und Freizeitgestaltung	222
c) Sport als systematischer Bestandteil der Jugendförderung.....	223
3. Verfassungsrechtliche Delegation auf die kantonale Gesetzgebung im Bereich des Sports.....	223
4. Fazit	224
B. Sportförderungsgesetzgebungen der Kantone	224
1. Überblick über die kantonalen Sportförderungsgesetzgebungen.....	224
2. Beispiele kantonaler Sportförderungsgesetzgebungen.....	229
a) Kanton Aargau.....	229
(1) Verordnung über «Jugend und Sport» (J+S) und den frei- willigen Schulsport und Dekret über die Entschädigung im freiwilligen Schulsport	230

(2) Verordnung über die Verwendung der Mittel des Swisslos-Sportfonds	231
b) Kanton Appenzell Ausserrhoden	234
c) Kanton Bern.....	237
(1) Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport und die darauf gestützten kantonalen Verordnungen	237
(2) Sportfondsverordnung	240
(3) Interkantonale Zusammenarbeitsvereinbarung.....	243
3. Sportförderungsmassnahmen in anderen kantonalen Gesetzgebungen und Konkordaten	244
a) Steuerrecht.....	244
b) Lotteriegesetzgebung.....	246
c) Schulgesetzgebung.....	248
4. Fazit	251
C. Sportförderungsgesetzgebungen der Gemeinden.....	252
1. Einwohnergemeinde Riehen (Kanton Basel-Stadt).....	252
2. Einwohnergemeinde Stadt Bern (Kanton Bern).....	254
3. Fazit	255
D. Gesamtwürdigung der Sportförderung auf der Ebene der Kantone und Gemeinden.....	255

Dritter Teil: Staatliche Förderung des Leistungssports in der Schweiz 257

VII. Kapitel: Massnahmenfelder und Finanzierung der staatlichen Leistungssportförderung 259

A. Massnahmenfelder in der Förderung des Leistungssports	259
B. Finanzierung durch die staatlichen Akteure.....	262
C. Finanzierung durch die Lotteriegesellschaften und ausgewählte Finanzierung durch die privaten Akteure.....	264
D. Gesamtwürdigung der Massnahmenfelder und Finanzierung	266

VIII. Kapitel: Würdigung einzelner Rechtsfragen und Massnahmen der staatlichen Leistungssportförderung 269

A. Erwägungen zur Zwischenstellung und Steuerungsfunktion von Swiss Olympic	269
1. Verhältnis zwischen Swiss Olympic und dem Staat.....	270
2. Verhältnis zwischen Swiss Olympic und den nationalen Sportverbänden	272

3. Fazit	273
B. Erwägungen zur Verwendung des Kriteriums der mitgliedschaftlichen Zugehörigkeit in der Leistungssportförderung.....	274
1. Grundrechtseingriffe durch die Sportförderungsgesetzgebung.....	274
2. Einfluss der Vorgaben von Art. 23 BV auf den Leistungssport	275
a) Rechtfertigung der Anknüpfung im vertikalen Verhältnis gemäss Art. 36 BV	276
b) Verwirklichung der indirekten Drittwirkung von Art. 23 BV im Hinblick auf die Anknüpfung im horizontalen Verhältnis.....	277
3. Fazit	280
C. Erwägungen zur Leistungssportförderung des Bundes im Lichte von Art. 7 SuG	281
1. Subventionsrechtliche Bestimmungen der bundesrechtlichen Leistungssportförderung	281
2. Verwirklichung der subventionsrechtlichen Grundsätze in der Leistungssportförderung.....	283
a) Grundsatz der Gesetzmässigkeit bei Subventionen.....	283
b) Subventionsrechtliche Grundsätze von Art. 7 SuG	284
3. Fazit	285
D. Erwägungen zu den steuerrechtlichen Förderungsmassnahmen im Lichte von Art. 127 Abs. 2 BV	285
1. Steuerrechtliche Subventionen in der Leistungssportförderung.....	286
a) Rundschreiben vom 12. Dezember 2008	286
b) Vorbemerkungen zur Würdigung der Besteuerungspraxis des Rundschreibens vom 12. Dezember 2008	287
2. Gleichbehandlung der nationalen Sportverbände im Lichte der Steuerbefreiung der internationalen Sportverbände und Art. 127 Abs. 2 BV	289
a) Besteuerungsgrundsätze von Art. 127 Abs. 2 BV.....	289
b) Verfassungsmässigkeit der exklusiven Steuerbefreiung der internationalen Sportverbände	291
c) Gerichtliche Überprüfbarkeit der Verfassungsmässigkeit	292
3. Fazit	294
E. Erwägungen zur Trainerausbildung durch den Bund	295
1. Staatliche Massnahmen zur Sicherung des Trainerberufs	296
2. Trainerausbildung und staatliche Monopole	297
a) Erwägungen zur potenziellen Art des Monopols	297

b) Trainerbildung im Lichte eines mittelbar rechtlichen Monopols....	299
3. Fazit	300
F. Gesamtwürdigung der Rechtsfragen und Massnahmen.....	301
Zusammenfassung	303
A. Erkenntnisse.....	303
B. Handlungsempfehlungen.....	306
C. Fazit	308
Stichwortverzeichnis	311