



Anlage 3
zur Vorlage-Nr.
M 10/0475

Memorandum zur kommunalen Sportentwicklungsplanung

**Erarbeitet vom ad-hoc-Ausschuss Sportentwicklungsplanung
der Deutschen Vereinigung für Sportwissenschaft (dvs) e.V.**

Hamburg 2010

**Mitglieder des ad-hoc-Ausschusses Sportentwicklungsplanung
der Deutschen Vereinigung für Sportwissenschaft (dvs) e.V.**

Prof. Dr. Alfred Rütten (Erlangen-Nürnberg; Leitung)
Prof. Dr. Horst Hübner (Wuppertal)
Dr. Jörg Wetterich (Stuttgart)
Prof. Dr. Christian Wopp (Osnabrück)

in Zusammenarbeit mit

Andreas Klages (Deutscher Olympischer Sportbund)
Niclas Stucke (Deutscher Städtetag)

Inhalt

Vorbemerkung	4
1 Herausforderungen	5
2 Grundlagen	8
3 Entwicklung der Ansätze und Verfahren	10
4 Bestandsaufnahmen	14
4.1 Analyse vorhandener Datenbestände der Kommunalverwaltung	14
4.2 Analysen zum lokalen Sportverhalten - Bevölkerungsbefragungen	15
4.3 Analysen der kommunalen Sporträume	17
4.4 Analyse der Sportvereine, anderer Sportanbieter und des privat organisierten Sporttreibens	18
4.5 Analyse der Finanzierung und Förderung des Sports	20
4.6 Kommunale Besonderheiten im Sport	22
5 Bedarfsbestimmung	23
5.1 Vorgehensweise und Instrumente der Bedarfsbestimmung	23
5.2 Qualitative Mindestanforderungen an die Bedarfsbestimmung	26
6 Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung	28
6.1 Zielbestimmung	28
6.2 Orientierungswerte	29
6.3 Szenarien	31
6.4 Maßnahmenentwicklung	32
7 Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse	33
7.1 Zur Bedeutung von Abstimmungsprozessen	33
7.2 Anwendungsbereiche	33
7.3 Formen von Abstimmungsprozessen	34
7.4 Qualitative Anforderungen an Abstimmungsprozesse	35
7.5 Mindestanforderungen nach Größe der Kommunen	35

Vorbemerkung

Ein halbes Jahrhundert nach der Verkündung des „Goldenen Plans“, der mit seinen Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen die Entwicklung des Sportstättenbaus in Deutschland für Jahrzehnte maßgeblich bestimmt hat, und zehn Jahre nach der Beschlussfassung der Sportministerkonferenz zu einem neuen „Leitfaden“ für die kommunale Sportstättenentwicklungsplanung, wird nun erstmals ein Memorandum der Deutschen Vereinigung für Sportwissenschaft (dvs) zur kommunalen Sportentwicklungsplanung vorgelegt.

Dieses Memorandum soll eine Grundlage bilden für die Verständigung über die wissenschaftsrelevanten Aspekte von Sportentwicklungsplanungen sowohl innerhalb der Sportwissenschaft als auch mit den relevanten politischen Akteuren. Die dvs reagiert damit auf den seit Ende der 1980er Jahre kontinuierlich angestiegenen sportwissenschaftlichen Beratungsbedarf der kommunalen Praxis bei der Gestaltung zeitgemäßer Sportentwicklungsplanungen. Zudem soll das Memorandum den Sportvereinen und Sportverbänden eine sportwissenschaftliche Orientierungshilfe bieten. Vor diesem Hintergrund ist es eine konkrete Aufgabe des Memorandums, aus wissenschaftlicher Sicht qualitative Mindestanforderungen an die Bestandteile von Sportentwicklungsplanungen zu formulieren.

Im Sinne eines interaktiven Modells von Wissenschaftstransfer wurden sowohl der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) als auch der Deutsche Städtetag von Anfang an in die Entwicklung dieses Memorandums eingebunden. Darüber hinaus werden auch die Rückmeldungen von anderen für die Sportentwicklungsplanung relevanten Organisationen im vorliegenden Memorandum berücksichtigt.

Das Memorandum skizziert zuerst die aktuellen Herausforderungen an die kommunale Sportentwicklung und Sportförderung (Kap. 1), ehe die Grundlagen (Kap. 2) und wesentlichen Ansätze und Verfahren (Kap. 3) markiert werden. Es folgen drei größere Kapitel, die sich mit den für kommunale Entwicklungsplanungen wesentlichen drei Bausteinen ausführlicher befassen. So sind zunächst Bestandsaufnahmen (Kap. 4) zum lokalen Sporttreiben und zu den vorhandenen Sporträumen durchzuführen sowie die Sportorganisationen und die Förderung des Sports mit Hilfe von Primär- und Sekundäranalysen zu untersuchen. Weitere zentrale Module, zu denen das Memorandum nähere Hinweise bietet, sind die Ansätze zur Bedarfsbestimmung (Kap. 5) sowie zur Festlegung von Zielen und Maßnahmen (Kap. 6). Das Memorandum verdeutlicht zum Abschluss (Kap. 7), dass kommunale Sportentwicklungsplanung als ein kontinuierlicher Abstimmungsprozess mit relevanten Interessengruppen zu verstehen ist.

Dieses Memorandum ist nicht als ein „Rezeptbuch“ zu verstehen, das ohne Beachtung der jeweils besonderen lokalen Problemstellungen in jedem kommunalen Sportentwicklungsprozess unreflektiert angewendet werden kann. Die Autoren haben in den vergangenen Jahren in weit mehr als 100 Planungsarbeiten erfahren können, dass nur eine sowohl an wissenschaftlichen Standards orientierte als auch kreative Vorgehensweise zeitgemäße und zukunftsfähige Erfolge erzielen kann. Von daher gilt es, die vom Memorandum formulierten Mindestanforderungen möglichst in allen kommunalen Sportentwicklungsverfahren zugrunde zu legen und sie zugleich mit dem lokalen Sachverstand optimal zu kombinieren.

1 Herausforderungen

Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur, beim Sportverhalten, im Bildungssystem oder bei den öffentlichen Haushalten sind nur einige der Herausforderungen, die Handlungs- und Innovationsbedarf in Bezug auf den kommunalen Sport nach sich ziehen. Gleichzeitig sind eine Bedeutungssteigerung des Sports und eine zunehmende Anerkennung seiner zahlreichen positiven sozialen Beiträge zu konstatieren, die neue Handlungsmöglichkeiten für die Sportentwicklung eröffnen. Zentrale Herausforderungen an die kommunale Sportentwicklungsplanung sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

Demographische Entwicklung

Sportentwicklungsplanung muss sich heute dem dynamischen Wandel der Bevölkerungsstruktur stellen.

- Prognostiziert wird ein Bevölkerungsrückgang, der sich räumlich sehr unterschiedlich auswirken wird. Während einige Großstädte weiterhin eine Bevölkerungszunahme verzeichnen, setzt sich in vielen Ballungsgebieten und ländlichen Regionen der Bevölkerungsrückgang fort. Da Wachstums- und Schrumpfungsprozesse sowohl regional als auch in einzelnen Stadtteilen und Wohnquartieren sehr unterschiedlich ausfallen, sind differenzierte Planungsinstrumente erforderlich.
- Verändern wird sich vor allem die Altersstruktur mit einem Rückgang der in der Vergangenheit besonders sportaktiven Bevölkerungsgruppen (ältere Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene) bei gleichzeitiger Zunahme älterer Menschen, die bisher unterdurchschnittlich sportengagiert waren, die jedoch die Sportentwicklung zunehmend prägen werden.
- Überlagert werden die Prozesse des Bevölkerungsrückgangs und des Wandels der Altersstruktur durch steigende Migrationstendenzen. Wie Menschen mit Migrationshintergrund den Sport hinsichtlich der Sportformen, Orientierungen und Organisationsformen beeinflussen werden, lässt sich derzeit schwer prognostizieren. Eine gezielte Ansprache, besondere Programme, infrastrukturelle und organisatorische Anpassungen sowie interkulturelle Sensibilisierungen sind erforderlich.

Wandel der Sportnachfrage

Korrespondierend zum Prozess des demographischen Wandels vollzieht sich ein Wandel in der Sportnachfrage. Es ist zu konstatieren, dass der gesellschaftliche Differenzierungs- und Individualisierungsprozess im Bereich des kommunalen Sports zu einer Pluralisierung und Dynamisierung der Formen der Sport- und Bewegungskultur und zu einem nachhaltig veränderten, komplexeren und unübersichtlicheren Sportpanorama geführt hat.

- Beobachtbar ist eine Erweiterung des Sportartenspektrums, verbunden mit einer Ausweitung des individuellen Sporttreibens in den Themenfeldern Ausdauer, Fitness und Gesundheit.
- Es gibt eine Vielfalt von Sinnorientierungen, die vom Leistungs- und Hochleistungssport über den Wettkampfsport im Verein bis zu Modellen des Freizeit-, Gesundheits- und Fitnesssports reicht.

- Unterschiedlichste Alters- und Zielgruppen, die spezifische Angebote, Organisationsformen und Bewegungsräume benötigen, sind sportlich aktiv.
- Neben der Möglichkeit, Sport privat organisiert durchzuführen, gibt es eine Vielfalt an Sportanbietern. Sportvereine, die in den meisten Kommunen nach dem privat organisierten Sport die größte Zahl der Sportaktiven an sich binden, stehen in Konkurrenz zu kommerziellen, staatlichen und anderen, gemeinnützigen Sportanbietern.
- Sportliche Aktivitäten werden nicht nur in Sportanlagen wie Sportplätzen, Sporthallen oder Schwimmbädern ausgeübt, sondern zunehmend in der freien Natur, auf Straßen oder Plätzen. Somit ist die gesamte Kommune als ein Sportraum zu sehen.

Veränderungen im Bildungssystem

Das Bildungssystem erlebt in Deutschland tief greifende Umbrüche, die von der Elementarerziehung bis zu lebenslangen Lernprozessen reichen. Dies hat sowohl inhaltlich als auch strukturell Auswirkungen auf die kommunale Sportentwicklung.

- Der Ausbau der frühkindlichen Bildung und Erziehung ist ein bildungspolitischer Schwerpunkt in Deutschland. Zunehmend mehr Kindertagesstätten schaffen Voraussetzungen für Bewegung, Spiel und Sport.
- Die meisten Schulen werden in Ganztagschulen umgewandelt, wobei zunächst die offene Ganztagschule mit einem Pflichtunterricht am Vormittag und freiwilligen Arbeitsgemeinschaften am Nachmittag das Grundmodell sein wird. Die gebundene Ganztagschule mit ganztägigem Pflichtunterricht wird voraussichtlich erst einige Jahre später flächendeckend eingeführt. Trotz rückläufiger Schülerzahlen wird durch die Ganztagschulen der Bedarf an Schulsportanlagen als kommunale Pflichtaufgabe nicht abnehmen. Strukturelle Auswirkungen werden Ganztagschulen auf den Vereinssport haben, weil Schülerinnen und Schüler nachmittags stärker als in der Vergangenheit an Schulen gebunden sind.
- Die Schulzeit bis zum Abitur wurde in den meisten Bundesländern auf 12 Schuljahre reduziert. In der Konkurrenz zwischen dem Erzielen guter Noten und sportlicher Erfolge kann es sein, dass sich viele Schülerinnen und Schüler für ein erfolgreiches Abschneiden in der Schule und gegen ein Sportengagement entscheiden.
- Als Folge des Beschlusses in Bologna mit dem Ziel, in Europa einen einheitlichen Bildungsraum zu schaffen, werden in Deutschland alle Studiengänge auf Bachelor und Master umgestellt. Die straffe Studienorganisation kann zur Folge haben, dass sich für die rund zwei Millionen Studierenden der zeitliche Umfang für sportliche Aktivitäten reduziert.
- Lebenslang sind Prozesse des Um- und Neulernens erforderlich, um aktuelle Handlungsanforderungen bewältigen zu können. Im Sport besteht eine große Bereitschaft vieler Menschen, durch gezielte Anleitung oder durch Selbstinstruktion neue Sportformen und Handlungsmöglichkeiten bis in das hohe Alter hinein zu lernen.

Herausforderungen an den Vereinssport

Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB), seine Mitgliedsorganisationen und die rund 91.000 Sportvereine sind vor dem Hintergrund der bereits skizzierten Veränderungsprozesse insbesondere mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

- Im Kontext zahlreicher gesellschaftlicher Veränderungen ist auch weiterhin von einer hohen Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement, einer der beiden Hauptressourcen der Sportvereine, auszugehen. Doch sind Transformationen des Ehrenamtes in Bezug auf Dauer, Form, Projektbezug, Regelmäßigkeit, Nutzenbedürfnisse, Motive und Ansprüche auf Weiterbildung und Selbstverwirklichung zu beobachten und aktiv zu gestalten.
- Aus einem veränderten Nachfrageprofil und aufgrund der Ausdifferenzierung der Sportarten resultieren neue qualitative Anforderungen an die Sportanlagen und -räume. Der Anteil vereinseigener Anlagen nimmt zu. Zudem stellt der Sanierungs- und Modernisierungstau öffentlicher Sportanlagen, die von Vereinen genutzt werden, ein wesentliches Problem für den gemeinwohlorientierten Sport dar.
- Vom Anstieg der Gesamtnachfrage nach Sport profitieren die Sportvereine nicht mehr vollständig – sie müssen ihre Strategien und Aktivitäten für eine zeitgemäße Angebotsentwicklung sowie für die Mitgliedergewinnung weiterentwickeln.
- Obwohl Sportvereine bereits einen expliziten Beitrag zur Gesundheitsversorgung und zur Prävention leisten, sind die Potenziale der Sportmotive „Gesundheit und Fitness“ für die Profilbildung zukünftig ebenso aktiv zu erschließen wie die übrigen breiten- und wettkampfsportorientierten Dimensionen.
- Die oben beschriebene Entwicklung zur Ganztagschule sowie die Verkürzung der Schulzeit sind einerseits mit erheblichen Konkurrenzproblemen zwischen Schulen und Vereinen (um Kinder und Jugendliche, um Lehrer/Übungsleiter, um Sporthallenzeiten etc.) verbunden, bringen gleichzeitig jedoch auch neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit.
- Der hohe Gemeinwohlscharakter der Vereinsangebote zeigt sich auch durch zahlreiche Kooperationen, z. B. mit Kindergärten, Schulen, Krankenkassen. Durch eine Zunahme an Kooperationen und neue Partnerschaften (z. B. in den Bereichen Integration, Familie, Umwelt, Gesundheit, Jugendhilfe) können Sportvereine ihre Handlungsmöglichkeiten erweitern und einen wichtigen Beitrag für die kommunale Sportentwicklung leisten. Darüber hinaus stellt sich verstärkt die Frage nach Kooperationen der Vereine untereinander bis hin zu Vereinsfusionen.
- Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt, Soziale Anerkennung, „Bürgerarbeit“ – auch und gerade im Sport – gewinnen an Bedeutung.

Staat und Kommunen sind gut beraten, die Potenziale und das Leistungsspektrum der Sportvereine als Quelle sozialen Kapitals in ihre Strategien und Politiken einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend notwendig, die Sportvereine und deren lokalen Zusammenschlüsse an Prozessen der Sportentwicklungsplanung vor Ort substantiell und nachhaltig zu beteiligen.

Veränderungen im kommunalen Politikfeld Sport

Kommunale Sportentwicklungsplanung bewegt sich heute in einem ausdifferenzierten und dynamischen Politikfeld.

- Die bereits bestehende Verschuldung und die aktuelle wirtschaftliche Krise haben in vielen Kommunen zu einer restriktiven Haushaltspolitik geführt. Sportentwicklungskonzepte sind unter Berücksichtigung der Haushaltslagen der Kommunen zu entwickeln und es ist zu klären, was die Kommunen im Rahmen ihrer öffentlichen Daseinsvorsorge für den Sport leisten können.

- Die im Rahmen der Sportförderung zur Verfügung gestellten Finanzmittel dienen bisher insbesondere der Schaffung und Unterhaltung von Kernsportstätten, sie ermöglichen einen preisgünstigen Zugang zu öffentlich verantworteten Sportanlagen und eine Unterstützung des vereinsgebundenen Sports. Eine Vielzahl neuer Aufgabenstellungen, eine erhöhte Dynamik und restriktive finanzielle Rahmenbedingungen sind gegenwärtig im Bereich der Förderung des kommunalen Sports zu berücksichtigen.
- Der DOSB geht von einem sportstättenbezogenen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf von mindestens 42 Mrd. Euro aus, was zur Folge hat, dass nicht mehr die quantitative Bedarfsdeckung, sondern die qualitative Optimierung des Bestandes eine zentrale Aufgabe der kommunalen Sportentwicklung ist. Erforderlich sind Modernisierungen, die unter Berücksichtigung der sozialräumlichen Einzugsgebiete die Zugänglichkeit und Nutzung der Sportanlagen verbessern.
- Der Bau von Sportanlagen ist für viele Kommunen bei weitem nicht so belastend wie die Finanzierung der laufenden Betriebskosten. Daher werden energiesparende Maßnahmen ebenso wie eine Optimierung des Sportanlagenmanagements erforderlich sein.
- Es verschärft sich der Wettbewerb zwischen den Kommunen, u. a. bei der Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen und Bildungseinrichtungen oder bei der Steigerung der Wohnungs- und Lebensqualität. Der Sport kann in einem solchen Wettbewerb durch seine sozialen und Profil bildenden Funktionen bedeutsam sein. Dieser interkommunale Wettbewerb kommt regelmäßig im Profisport und bei der Akquise von Sportgroßveranstaltungen zum Ausdruck.
- Die Stadtentwicklungsplanungen konzentrieren sich seit einigen Jahren, mit Unterstützung von Bundesprogrammen, auf sozialräumlich handlungsrelevante Stadtteile und Quartiere. Damit einher geht in vielen Fällen eine stärkere Integration unterschiedlicher sektoraler Planungen, wodurch sich Möglichkeiten für eine Verknüpfung von Sport- und Stadtentwicklung eröffnen.

2 Grundlagen

Unter „kommunaler Sportentwicklungsplanung“ wird ein zielgerichtetes methodisches Vorgehen verstanden, um die Rahmenbedingungen für Sport und Bewegung in der Bevölkerung zu gestalten und in einem Gesamtkonzept festzulegen. Zu diesem Vorgehen gehören in der Regel (1) empirische Bestandsaufnahmen, (2) Bedarfsbestimmung, (3) die Festlegung von Zielen und Maßnahmen und (4) die Abstimmung mit relevanten Interessengruppen.

Bei den Sportaktivitäten wird ein weites Sportverständnis zugrunde gelegt. Danach beinhaltet der Begriff des Sports vielfältige Bewegungs-, Spiel- und Sportformen. Sportliche Aktivitäten sind heutzutage in nahezu allen Räumen einer Kommune (Wohnung, Garten, unmittelbares Wohnumfeld, Straßen, Plätze, Parks, Sporthallen, Sportfreianlagen, Bäder, Seen usw.) möglich. Demzufolge liegt dem Memorandum auch ein weiter Sportraumbegriff zugrunde. Der hier verwendete Begriff „Sportraum“ schließt Sportanlagen (speziell für den Sport geschaffene regelkonforme und regeloffene Anlagen, z. B. Sporthalle, Skateranlage) und Sportgelegenheiten (primär für andere Zwecke geschaffene Räume, die aufgrund von

organisatorischen oder einfachen baulichen Maßnahmen zumindest zeitweise für Sportaktivitäten zur Verfügung stehen) ein und beinhaltet darüber hinaus alle Orte und Grundstücksflächen innerhalb der jeweiligen Kommune mit bestehender oder optionaler Sport-, Spiel- und Bewegungsnutzung. Weil die gesamte Kommune als Sportraum gesehen werden kann, hat eine kommunale Sportentwicklungsplanung im Grundsatz alle Räume zu berücksichtigen, die für sportliche Aktivitäten genutzt werden können.

Zentrale Themen der kommunalen Sportentwicklungsplanung sind (1) die Sportangebote und die Sportaktivitäten der Bevölkerung, (2) die Organisationsformen sowie (3) die Infrastruktur und die Sporträume, in denen die Sportaktivitäten ausgeübt werden, (4) die kommunale Finanzierung und Förderung des Sports sowie (5) kommunale Besonderheiten des Sports.

Umfang und Gewichtung der verschiedenen Themen im Rahmen einer kommunalen Sportentwicklungsplanung stehen in Abhängigkeit zu den lokalen Problemlagen und den spezifischen Ziel- und Schwerpunktsetzungen der Planungen, so dass nicht immer alle Themen gleichermaßen intensiv behandelt werden. Häufig bilden Sportanlagenprobleme den Anlass zur Durchführung von Planungsprozessen. Veränderungen im Bildungssystem, wie z. B. Schulschließungen oder die Umwandlung von Schulen in Ganztagschulen, können ebenso eine kommunale Sportentwicklungsplanung initiieren wie die Positionierung einer Kommune im Standortwettbewerb der Kommunen.

Prozesse, Inhalte und Umfang kommunaler Sportentwicklungsplanungen stehen auch in Abhängigkeit zur Größe einer Kommune. Mit zunehmender Einwohnerzahl einer Kommune steigt die Komplexität des Planungsprozesses. Es lassen sich verschiedene Planungsebenen unterscheiden:

- Makroebene (gesamte Kommune)
- Mesoebene (Orts- bzw. Stadtteile)
- Mikroebene (z. B. Sportanlagen, Institutionen)

Planungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen beeinflussen sich. So kann die Planung eines einzelnen Objekts (z. B. der Bau eines Stadions oder einer Arena) Auswirkungen sowohl auf den Stadtteil (z. B. hinsichtlich der Verkehrsbelastung) als auch auf die gesamte Kommune (z. B. als Teil des Stadtprofils) haben. Die Berücksichtigung der Wechselbezüge („Gegenstromprinzip“) zwischen den verschiedenen Ebenen ist bei den Planungsprozessen mit zu bedenken.

Sozialwissenschaftliche Analysen belegen übereinstimmend, dass sich die kommunale Sportentwicklungsplanung in einem ausdifferenzierten Politikfeld bewegt. Im Bereich der kommunalen Sportpolitik sind weitgehend eigenständige Verwaltungsbereiche mit Fachpersonal ebenso vorhanden wie spezielle politische bzw. parlamentarische Organe. Darüber hinaus verfügt dieser Verwaltungs- und Politikbereich über einen ausgewiesenen Anteil am öffentlichen Haushalt. Die spezifischen Strukturen und Funktionsweisen des lokalen Sports sind bei den Planungen zu berücksichtigen.

3 Entwicklung der Ansätze und Verfahren

Seit den 1950er Jahren gehört die Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung zum fachlichen Grundinstrumentarium der Willensbildung politischen Handelns in den kommunalen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Kontext wurde die Sportstätten-Standortplanung, ausgerichtet auf die richtwertorientierte Verminderung quantitativer Defizite, zumeist als sektorales Handlungsfeld begriffen, das fachpolitisch vor allem von den Schulämtern und den Sportämtern sowie der kommunalen Schulentwicklungs- und Sportentwicklungsplanung vorangetrieben wurde. Die konkrete Ausgestaltung sowie Finanzplanung der Sportinfrastruktur blieb in der Regel diesen beiden Fachbehörden vorbehalten.

Mit dem von der Deutschen Olympischen Gesellschaft 1961 vorgestellten „Goldenen Plan“ gelang den Kommunen ein gesamtgesellschaftlich gewolltes Ausbauprogramm, das in 30 Jahren zu einer Verdreifachung der (Schul-)Turn- und Sporthallen, zu einer Verfünffachung der kommunalen Hallenbäder, zu einer Verdopplung der überwiegend kommunalen Sportplätze und einer Vervielfachung der kommunalen Spielplätze führte. In diesem Kontext kam es ebenfalls zu einem von den Kommunen, aber in starkem Maße auch von Sportvereinen geleisteten enormen Ausbau von Sondersportanlagen, z. B. zu einer Verachtfachung der vereinseigenen Tennisplätze. Dieser einzigartige Ausbau der Sportinfrastruktur basierte auf einem übereinstimmenden Sportverständnis und „materialisierte“ das weitgehend legitimierte Ziel eines „Sports für alle“, da z. B. für den Schulsport ein Großteil des verpflichtenden Stundenumfangs in den neu gebauten Kernsportstätten nun erstmals realisiert werden konnte.

Die Stadtentwicklungsplanungen der Kommunen konzentrieren sich seit einigen Jahren, mit Unterstützung von Bundesprogrammen (wie „Soziale Stadt“, „Stadtumbau“, „E&C“) auf sozialräumlich handlungsrelevante Stadtteile und Quartiere. Damit einher geht in vielen Fällen wieder eine stärkere Integration unterschiedlicher sektoraler Belange, Planungen und Aktivitäten und somit auch der Sportentwicklungsplanung.

Strategische, partizipativ/dialogische und projektbezogene Stadtteil- und Quartiersplanung eröffnen Chancen für eine stärkere Integration der Sportbelange in die wieder zunehmend querschnittsorientierten Entwicklungsstrategien der Kommunen. Verschiedene, seitens des Bundes aufgelegte, durch Bund, Länder und Kommunen sowie durch die EU finanzierte Programme bilden seit einigen Jahren erstmals einen erweiterten strukturellen Rahmen und schaffen exemplarisch die finanziellen Umsetzungsmöglichkeiten, Sportentwicklungsplanungen in die Kommunalentwicklungskonzepte zu integrieren.

Entsprechend den gerade skizzierten Veränderungen in den Ansätzen und im kommunalen Stellenwert der Sportentwicklungsplanung haben sich auch deren Verfahren entwickelt. In der Vergangenheit war die kommunale Sportentwicklungsplanung vorrangig eine Sportanlagenbedarfsplanung, bei der Themen, wie z. B. die Sportvereinsentwicklung oder die Integration in die Kommunalentwicklung, teilweise ignoriert oder eher nachrangig behandelt wurden. Gegenwärtig stehen demgegenüber Konzepte im Vordergrund, die kooperative Strukturen und eine integrierende Vorgehensweise betonen.

Richtwertbezogener Ansatz

Die Tradition des richtwertbezogenen Ansatzes bei der Sportanlagenbedarfsplanung geht in Deutschland auf Carl Diem und seine Ansätze für ein „Spielplatzgesetz“ in den ersten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts zurück, in denen der Bedarf an öffentlich finanzierten Sportanlagen – bereits differenziert nach Anlagentypen – über eine auf der jeweiligen Einwohnerzahl basierenden Bestimmung der mindestens erforderlichen Sportanlagenfläche (qm pro Einwohner) vorgenommen wurde. Grundlegend für die Sportstättenentwicklung in Deutschland wurde der richtwertbezogene Ansatz durch die Verabschiedung und nachfolgende Umsetzung des Memorandums zum „Goldenen Plan“ 1960, der die zuvor bereits entwickelten Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen in Kommunen über 5.000 Einwohner (1956) sowie Kommunen bis 5.000 Einwohner (1959) in einen politischen Aktionsplan einband. Nach weiteren „Goldenen Plänen“ für Westdeutschland (1967, 1985) wurde 1992 in der Tradition des richtwertbezogenen Ansatzes noch ein „Goldener Plan Ost“ mit Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen in den neuen Bundesländern verabschiedet. Zu dieser Zeit war allerdings in der alten Bundesrepublik bereits ein „Neuer Leitfaden“ für die Sportstättenentwicklungsplanung in Angriff genommen worden, der einem sportverhaltensorientierten Ansatz folgte.

Verhaltensorientierter Ansatz

Nachdem die Grundversorgung mit kommunalen Sportanlagen durch die Aufbauleistungen des Goldenen Plans in den 1960er bis 1980er Jahren rein quantitativ weitgehend gesichert worden war, rückte seit den 1980er Jahren zunehmend die Frage nach der Qualität bei der Bestimmung der Sportanlagenbedarfe in den Vordergrund. Dies implizierte sowohl die Forderung nach einer Spezifizierung der Bedarfe, z. B. unter Berücksichtigung regionaler und kommunaler Besonderheiten (Sporttraditionen) als auch eine stärker wissenschaftlich-analytisch fundierte Vorgehensweise. 1986 wurde vor diesem Hintergrund unter Leitung des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (BISp) eine Arbeitsgruppe zur zukünftigen Sportstättenentwicklungsplanung gebildet, der Vertreter der Politik, des organisierten Sports sowie der Planung und Wissenschaft angehörten. 1991 wurde auf der Grundlage der Arbeit dieser Gruppe sowie mehrerer in Auftrag gegebener Forschungsprojekte (zur Entwicklung der Planungsmethodik sowie zur empirischen Untersuchung des Sportverhaltens) ein vorläufiger „Leitfaden zur Sportstättenentwicklungsplanung“ vorgestellt. Nach einer Phase der praktischen Erprobung in ausgewählten Kommunen wurde dieser Leitfaden 1999 fertig gestellt. Die Sportministerkonferenz der Länder hat in ihrer 23. Sitzung am 02./03.12.1999 in einem „aner kennenden Beschluss“ festgestellt, dass einwohnerbezogene Richtwerte über eine Mindestversorgung hinaus nicht mehr als Parameter der Bedarfsermittlung geeignet sind und hat stattdessen den sog. „BISp-Leitfaden“ basierend auf dem sportverhaltensorientierten Ansatz für die kommunale Sportstättenentwicklungsplanung zur Anwendung empfohlen. Dieser Ansatz geht nicht mehr von allgemeinen Orientierungswerten aus, die praktisch für alle Kommunen mit vergleichbarer Einwohnerzahl den gleichen Bedarf an Sportanlagen unterstellen. Stattdessen wird mit ihm der spezifische Bedarf an Sportanlagen einer Kommune über die aktuelle Sportnachfrage und als Ergebnis einer Bilanzierungsrechnung zwischen der Nachfrage nach Sportanlagen und dem

vorhandenen Bestand in dieser Kommune empirisch bestimmt. Auf dieser empirischen Grundlage wird zudem – z. B. unter Berücksichtigung der Bevölkerungsstruktur und voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung – die zukünftige Sportnachfrage prognostiziert, um hierüber wiederum den zukünftigen Sportanlagenbedarf zu ermitteln.

Das Konzept des ursprünglichen „BISp-Leitfadens“ ist seit Mitte der 1990er Jahre von einzelnen sportwissenschaftlichen Teams kritisch begleitet und bezüglich der Qualität seiner grundlegenden Bausteine (Erfassung des Sportverhaltens, Erfassung der Sportinfrastruktur, Bilanzierung) in vielen Studien empirisch überprüft und nachhaltig als sogenanntes „leitfadenorientiertes Konzept“ modifiziert worden.

Kooperativer Ansatz

Während der Ansatz der verhaltensorientierten Sportanlagenbedarfsplanung explizit die „Methode“ der Bedarfsermittlung von möglichen „Verfahren“ der Beteiligung unterschiedlicher Betroffener und Interessengruppen (sog. „Stakeholder“ – im Weiteren als „kooperativer Ansatz“ bezeichnet) abgrenzt und solche Verfahren lediglich als eine Option zur Bedarfsfestsetzung, d. h. beispielsweise der Entscheidung über den tatsächlichen politischen Handlungsbedarf und konkrete Maßnahmen (z. B. Investition in neue Sportanlagen) begreift, geht der „kooperative Ansatz“ der Sportentwicklungsplanung davon aus, dass die Beteiligung von Betroffenen (z. B. Bürger, Vereine), politischen Entscheidungsträgern und Experten (z. B. der Stadtverwaltung) konstitutiv für die Sportentwicklungsplanung ist. Seit Anfang der 1990er Jahre wurde vor diesem Hintergrund die Methode der „kooperativen Planung“ entwickelt – zunächst für die Objektplanung einzelner Sportanlagen und anschließend auch als Ansatz für die kommunale Sportentwicklungsplanung. Die „subjektive Perspektive“, d. h. die konkret geäußerten Sportbedürfnisse in der Bevölkerung, die im klassischen „BISp-Leitfaden“ lediglich über das direkt messbare Sportverhalten für die Bedarfsermittlung berücksichtigt wird, erhält beim Ansatz der „kooperativen Planung“ aufgrund der gemeinsam von allen Beteiligten durchgeführten Bedarfsbestimmung einen zentralen Stellenwert.

Mit der Anwendung auf kommunale Entwicklungsarbeiten wurde der kooperative Ansatz seit Ende der 1990er Jahre zugleich zu integrierten Formen der Sportentwicklungsplanung erweitert. Für die Bestimmung von Handlungsbedarf bedeutet dies z. B., dass sowohl Sportanlagenbedarfe als auch andere Sportentwicklungsbedarfe – insbesondere im Hinblick auf Bewegungsräume, Angebote und Organisationsstrukturen – in der Sportentwicklungsplanung berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird bei den integrierten Formen aus einer sektoralen Fachplanung, wie sie der verhaltensorientierte Ansatz des klassischen „BISp-Leitfadens“ noch programmatisch verfolgt, eine dezidiert intersektoral ausgerichtete Sportentwicklungsplanung, die sich als integraler Bestandteil der Stadtentwicklung begreift. Methodisch bleibt zwar auch bei diesen integrierten Formen die Methode der kooperativen Planung das Kernmodul für die Bestimmung der Sportentwicklungsbedarfe, doch wird sie jetzt, z. B. durch Bedarfsbestimmungen aufgrund der wissenschaftlichen Bestandsaufnahmen, über Expertenratings oder durch eine sportverhaltensorientierte Ermittlung der Sportanlagenbedarfe vorbereitet und ergänzt.

Wissenschaftstransfer und intersektorale Politikentwicklung.

In jüngster Zeit haben sich aufgrund der gewachsenen Komplexität und zunehmender Anforderungen an die Ansätze und Verfahren der kommunalen Sportentwicklungsplanung zwei Tendenzen ergeben, die auch für die Genese des vorliegenden Memorandums wesentlich waren. Dies ist zum einen die stark gestiegene Nachfrage der Kommunen nach sportwissenschaftlichen Beratungsleistungen in diesem Kontext, zum anderen die Entwicklung unterschiedlicher Ansätze zur intersektoralen Politikentwicklung mit besonderem Fokus auf die Integration von Sportentwicklung und Stadtentwicklung.

Ein grundlegender Bestandteil der nachgefragten sportwissenschaftlichen Beratungsleistungen sind gezielte Einwohnerbefragungen zu den Sport- und Bewegungsaktivitäten in der lokalen Bevölkerung. In den letzten 20 Jahren (seit 1990) konnten 145 kommunale Einwohnerbefragungen zum Sportverhalten (ohne spezielle Bäderbefragungen) registriert werden. In den Jahren 2006 bis 2009 sind in fast 70 bundesdeutschen Kommunen Sportverhaltensstudien durchgeführt worden. Darüber hinaus sind in über 95 % dieser Kommunen größere Sportentwicklungsarbeiten unter Einbeziehung sportwissenschaftlicher Experten nachweisbar. In den meisten Projekten finden sich kooperative Planungsformen, die begleitende Steuerungsgruppen und (in rund der Hälfte der Projekte) kooperative Planungsgruppen ausweisen. In fast der Hälfte der Entwicklungsarbeiten finden sich in Teilbereichen leitfadenorientierte Bilanzierungsrechnungen, in die Befunde der Sportverhaltensstudien eingehen.

Im Sinne einer stärkeren Integration von Sportentwicklung und Stadtentwicklung fragen kommunalen Spitzenverbände und der organisierte Sport zeitgemäße und zukunftsfähige Entwicklungsarbeiten nach. So werden in der jüngsten Kooperationsvereinbarung zwischen dem DOSB, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund von Ende 2008 explizit „neue Planungsinstrumente“ gefordert, die auf kooperativen Strukturen aufbauen und Sport als wesentlichen Bestandteil einer „integrierten Stadtentwicklung“ begreifen.

Ebenfalls im Jahr 2008 wurde im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Unterstützung des Deutschen Olympischen Sportbundes ein Forschungsprojekt zum Thema „Sportstätten und Stadtentwicklung“ aufgelegt. Am Beispiel von sieben Modellvorhaben wird untersucht, welche Aufgaben, Verfahren und Konzepte möglich und erforderlich sind, um die Sportstättenentwicklung in eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik zu integrieren.

4 Bestandsaufnahmen

Die Bereitstellung intersubjektiv überprüfbarer Informationen, also von methodisch abgesichertem Wissen, ist eine grundlegende Aufgabe für die im Bereich der kommunalen Sportentwicklungsplanung tätigen Akteure aus dem Bereich der Sportwissenschaft, insbesondere aus ihren sozialwissenschaftlichen Disziplinen. Zu dieser Aufgabe gehören vor allem:

- die sekundäranalytische Aufbereitung vorhandener Daten aus verschiedenen Bereichen der Kommunalverwaltung,
- Primäranalysen zum lokalen Sportverhalten der Gesamteinwohnerschaft bzw. von Teilen der Bevölkerung (Sport und bewegungsaktive Freizeit der Vereinsmitglieder, der Schüler, der älteren Einwohner etc.),
- Primär- und Sekundäranalysen zum Bestand und Zustand der kommunalen Sporträume sowie zur Sportanlagennutzung und Sportraumnachfrage,
- Primär- und Sekundäranalysen zu den Sportvereinen sowie zu anderen Sportanbietern und zum privat organisierten Sporttreiben,
- Sekundäranalysen zur Finanzierung und Förderung des Sports in der Kommune.

Im Folgenden werden zu diesen Bereichen jeweils relevante Aspekte und systematische Vorgehensweisen dargelegt.

4.1 Analyse vorhandener Datenbestände der Kommunalverwaltung

In jeder Kommune verfügen die betreffenden Fachverwaltungen über eine Vielzahl an Datenbeständen, die für die Sportentwicklung relevant sind. Dazu sind insbesondere zu rechnen:

- die bei Einwohner- und Statistikämtern vorliegenden soziodemografischen Grunddaten zur Zusammensetzung der gegenwärtigen und zukünftigen Einwohnerschaft.
Von Bedeutung ist hierbei die Analyse sowohl der vorliegenden aktuellen Einwohnerstatistik (nach Alter, Geschlecht, Nationalität, Wohnort etc.) als auch einer möglichst kleinräumigen, nach Alter und Geschlecht differenzierten Einwohnerprognose. Größere Kommunen verfügen darüber hinaus häufig über weitergehende Studien (z. B. in Form eines Sozialstrukturatlas), die z. B. auf der Basis von Bildungs- und Sozialindikatoren vielfältige Aufschlüsse über sozialstrukturelle Disparitäten und soziale Lagen in den städtischen Sozialräumen bieten.
- die von den Planungs- und Stadtentwicklungsämtern federführend bearbeiteten gesamtstädtischen, teilraumbezogenen und fachspezifischen Entwicklungspläne (z. B. Flächennutzungsplan, Stadtteilentwicklungspläne, Schulentwicklungsplanung).
Teilweise liegen übergreifende kommunale Leitbilder vor, die ein angestrebtes Wunschprofil markieren, zukünftige Entwicklungslinien aufzeigen und als Rahmenbedingungen der eigenen Arbeit zu verstehen sind.
- die von der Sport- und Bäderverwaltung vorgehaltenen Daten und Berichte, Pläne und Planungen.

Hierzu gehören insbesondere Haushaltsdaten zu Ausgaben und Einnahmen in den einzelnen Produktgruppen (Hallen, Bäder, Außenanlagen etc.), Daten zur Förderung vereinseigener Sportanlagen, Belegungspläne zu den städtischen Sporträumen, Sportförderungsrichtlinien sowie Berichte und Ausschussvorlagen, die Einblicke in die bestehende Verwaltungspraxis und die politisch gewollten Zielsetzungen bieten.

Eine zeitgemäße und zukunftsfähige kommunale Sportentwicklung hat die soziodemographischen Grunddaten, die für die Stadtentwicklung relevanten Fachplanungen und die wichtigsten Sportförderungsdaten – soweit sie in den Verwaltungen vorhanden sind – den Entwicklungsarbeiten zugrunde zu legen, fundiert aufzubereiten und für die eigenen Zielplanungen als Basiswerte auszuweisen.

4.2 Analysen zum lokalen Sportverhalten – Bevölkerungsbefragungen

Für eine zukunftsfähige Planung der kommunalen Sportentwicklung sind lokale Sportverhaltensstudien ein grundlegender Baustein. Nur auf der Basis einer methodisch anspruchsvollen Einwohnerbefragung zum Sporttreiben bzw. zur bewegungsaktiven Freizeit ist es möglich, differenzierte Einblicke in die Aktivitäten und in die Nutzung kommunaler Sporträume zu erhalten und damit verlässliche Grundlagen für zeitgemäße und zukunftsfähige Entwicklungsplanungen zu gewinnen. Das Frageninventar einer kommunalen Sportverhaltensstudie sollte einen übereinstimmenden Basisbereich umfassen; dazu gehören die folgenden Kernfragen nach

- den betriebenen Sportarten,
- dem zeitlichen Umfang und der Häufigkeit der Aktivitäten,
- den Organisationsformen,
- den benutzten Sporträumen.

Weitere Fragen beziehen sich stärker auf eine Bewertung der lokalen Bedingungen für Sport und Bewegung (z. B. zu Rahmenbedingungen, zur Qualität der benutzten Sportanlagen oder zur Arbeit der Sportvereine vor Ort) und berücksichtigen die speziellen Herausforderungen der Kommunen. Die im Folgenden abgedruckten methodischen Hinweise sind bei kommunalen Sportverhaltensstudien als qualitative Mindestanforderungen zu beachten:

1. Kommunale Sportverhaltensstudien sollten nicht erst die erwachsene Bevölkerung (ab 18 Jahren) betreffen, sondern mindestens die Altersspanne der 10- bis 75-Jährigen umfassen. Für spezielle Altersgruppen, z. B. für die unter 10-Jährigen, sollte zudem die Sportvereinsstatistik mit herangezogen werden.
2. Da das Gros der Studien im Auftrag von Kommunen durchgeführt wird, ist bei schriftlichen Befragungen als Basis der Zufallsstichprobenziehung die aktuelle Einwohnerdatei zugrunde zu legen. Bei Telefonbefragungen sind die in der empirischen Sozialforschung anerkannten Verfahrensgrundsätze zu befolgen. Die gewählten Verfahren und die wichtigsten Parameter der Grundverteilung sind auszuweisen.

3. Die realisierte Stichprobengröße sollte eine Größenordnung umfassen, die auch kleinräumige Aussagen in differenzierter Form ermöglicht. (Beispiel: Für Aussagen zum Sportverhalten in einer Stadt sollte eine realisierte Stichprobengröße von 1.000 Personen nicht unterschritten werden. Bei einer kleinräumigen Betrachtung sind für jede Ausageneinheit jeweils 300-400 Datensätze zu realisieren. Damit ergibt sich beispielsweise für Analysen auf der Ebene von fünf Stadtbezirken ein Gesamtdatensatz zwischen 1.500 und 2.000 Personen). Es hat sich bezüglich der Stichprobenziehung in vielen Mittel- und Großstädten als sinnvoll erwiesen, anstelle einer proportionalen Zufallsstichprobe aus der Einwohnerdatei eine nach Stadtbezirken (bzw. nach den gewählten Untersuchungsgebieten) gewichtete Stichprobe zu ziehen. Damit liegen auch für die kleineren Untersuchungseinheiten, in denen eine spezifische und historisch gewachsenen Sportinfrastruktur und Sportszene besteht, noch angemessene Stichprobengrößen vor.
4. Die lokalen Sportverhaltensstudien sind überwiegend als schriftliche Einzelbefragungen (75 %) zum Thema „Sport treiben und bewegungsaktive Freizeit“ durchgeführt worden; rund 20 % der Sportverhaltensstudien waren Telefonumfragen. Beide Verfahren sind wissenschaftlich erprobt und bei qualifizierter Durchführung als gleichrangig bezüglich ihres wissenschaftlichen Niveaus zu bezeichnen. Online-Befragungen von Bürgerinnen und Bürgern bieten derzeit keine verlässliche empirische Grundlage für die weiteren Arbeitsschritte der kommunalen Sportentwicklungsplanung.
5. Zur Prüfung der Repräsentativität der realisierten Stichprobe ist es bei Sportverhaltensstudien sinnvoll, neben der Abfrage soziodemographischer Grundparameter (Geschlecht, Alter, Nationalität, Beruf, Bildungsabschluss, Wohnort), die für die gesamte Kommune in der Regel aktuell vorliegen, auch die Mitgliedschaft in den örtlichen Sportvereinen explizit in die Befragung aufzunehmen. Liegt eine überhöhte Repräsentanz von Vereinsmitgliedern in der Stichprobe vor, ist im Datensatz ein spezifischer Gewichtungsfaktor für Vereinsmitglieder aufzunehmen. Die Maßnahmen zur Sicherung des Rücklaufs, die Rücklaufquote sowie die zur Prüfung der Repräsentativität verwendeten Verfahren und die anschließenden Maßnahmen zur Lösung von Adäquationsproblemen (Gewichtungen) sind explizit auszuweisen.
6. Den Sportverhaltensstudien ist ein „weites Sportverständnis“ (vgl. Kapitel 2) zugrunde zu legen. Danach gehören zu den „sportlichen Aktivitäten“ sowohl leistungs- und wettkampfsportliche als auch freizeit- und gesundheitssportliche Formen. Eine Verengung der Fragestellung ist nicht mehr zeitgemäß, denn sie erfasst nur einen Teil der lokalen Sportnachfrage der Einwohner.
7. Damit die durchgeführten Sportverhaltensstudien vergleichbar sind, sollten sie über die zuvor dargestellten methodischen Mindestanforderungen hinaus auch hinsichtlich des Frageninventars einen übereinstimmenden Basisbereich an Kernfragen umfassen.

Die Durchführung von Sportverhaltensstudien gehört zum Kernbestandteil einer zeitgemäßen kommunalen Sportentwicklungsplanung. Damit die auf Stichproben beruhenden Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung verwendet werden können, sind grundlegende wissenschaftliche Kriterien zu beachten. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Ziehung einer Zufallsstichprobe, eine angemessene Stichprobengröße und -ausschöpfung (Rücklauf), auf die Prüfung der Repräsentativität sowie auf ein weites Sportverständnis zu legen.

4.3 Analysen der kommunalen Sporträume

Bei vielen Sportentwicklungsplanungen stehen Fragen zum aktuellen und künftigen Bedarf bzw. zu einer zeitgemäßen Ausgestaltung von Kernsportstätten im Mittelpunkt. In diesem Kontext kommen Fragen zur Profilierung spezifischer Sportgelegenheiten oftmals hinzu. Im Kontext der Einbeziehung weiterer Problemstellungen und Fachressorts (Schule, Jugend, Grünflächen, Stadtentwicklung) erweitern sich die Planungsarbeiten von der Sportstättenentwicklung zur Sportraumentwicklung.

Sporträume bilden die materielle Basis für das lokale Sporttreiben. Deshalb wird diese Sportinfrastruktur seit Jahrzehnten in gesonderten Ausbauprogrammen mit Verweis auf ihre grundlegende Funktion für die Realisierung gesundheits-, sozial- und freizeitpolitischer Ziele gefördert. Zudem ist die Sportinfrastruktur in jüngerer Zeit auch als Aushängeschild für die Lebensqualität der Kommunen thematisiert worden.

Die systematische Erfassung der Infrastruktur für Bewegung, Spiel und Sport ist ein weiterer grundlegender Baustein für die Sportentwicklungsplanung. Die in einer Kommune vorhandene Sportinfrastruktur, die schon bei Mittelstädten mehrere hundert Einzelanlagen umfasst, sollte in Form einer differenzierten Dokumentation und ggf. einer dynamischen Datenbank abgebildet werden. Das Zusammentragen der Daten kann – mit externer Unterstützung durch sportwissenschaftliche Experten – in der Regel von Seiten der Kommunen erfolgen.

Dabei sind in einem ersten Schritt alle Sportanlagen, unabhängig davon, ob sie der jeweiligen Kommune, Unternehmen oder Sportvereinen gehören bzw. ob sie kommerziell oder gemeinnützig betrieben werden, mit ihren Funktionsteilen systematisch zu erfassen. Zusätzlich ist anzustreben, auch weitere für Bewegung, Spiel und Sport nutzbare Flächen (z. B. Schulhöfe) bzw. relevante Sportgelegenheiten möglichst detailliert aufzunehmen.

Bei der Erfassung der Sportinfrastruktur gilt es, die grundlegenden Merkmale der jeweiligen Sportanlagen, die sportartspezifische Eignung und die Nutzungskapazitäten differenziert zu erfassen. Die besonderen Anforderungen an diese Aufgabe bestehen darin, bei den Anlagenarten (Halle, Außensportanlage, Bad, Sondersportanlage, sonstige Sportfläche) bzw. den vielfältigen Anlagentypen den späteren Verwendungszusammenhang zu bedenken und sich – angesichts der Vielzahl der erfassbaren Eigenschaften – auf die relevanten Merkmale zu konzentrieren. Neben allgemeinen Grunddaten, z. B. zum Typus der Anlage (Zweifachhalle, Kleinspielfeld, Freibad etc.), zur Lage, zur Größe, zum Baujahr, zur Trägerschaft und zur letzten Modernisierung, kommt es somit auch darauf an, sportfunktionale Merkmale zu erheben.

Darüber hinaus gilt es in einem zweiten Schritt die Belegung und tatsächliche Nutzung der jeweiligen Einrichtungen zu erfassen. Relevante Daten zum Betrieb bzw. zur Kostenstruktur – soweit sie erhältlich sind – können die Erfassung der Grunddaten ergänzen.

Gemeinsam mit den Ergebnissen der Sportverhaltensstudie dient die Erfassung der Infrastruktur, z. B. als „Sportstättenatlas“, dazu, eine bilanzierende Betrachtung von Sportstättenangebot und Nachfrage nach Sportstätten vornehmen zu können. Für die Sportentwicklungsplanung ist es – gerade um die Kompatibilität mit den Ergebnissen der Sportverhaltensstudie zu erreichen – relevant zu wissen, wie viele Anlageneinheiten für die stärker nachgefragten Sportarten in der Kommune (bzw. im Stadtbezirk) zum Betrachtungszeitpunkt insgesamt zur Verfügung stehen. Die Untersuchung der vorhandenen Anlagen, z. B.

die Erfassung einer Dreifachhalle, muss somit darüber Aufschluss bieten, für welche Sportarten sie in welchem Umfang funktionsgerecht ist.

Aussagen zum vorhandenen Sportanlagenangebot sind solange unzuverlässig, wie lediglich die Anzahl und die Größe der Anlagen aufgelistet werden. Zuverlässige Planungsgrößen sollten wenn möglich die sportartspezifischen Anlageneinheiten, z. B. differenziert nach Übungs-/Trainings- bzw. Wettkampfbetrieb, exakt benennen können und darüber hinaus qualitative Kriterien (z. B. baulicher Zustand, Modernisierungsbedarf) berücksichtigen. Während die Erfassung der Geräteausstattung nicht notwendig ist, ist eine bau- und sicherheitstechnische Zustandsbeschreibung sowie die Aufarbeitung eines möglichen Handlungsbedarfs empfehlenswert. Sollte der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der Sportanlagen ein für die kommunale Sportentwicklungsplanung relevantes Thema sein, dann ist dieser Bedarf detailliert zu erfassen.

Planungsarbeiten haben die in einer Kommune vorhandenen Sporträume möglichst vollständig und hinsichtlich ihrer wesentlichen Merkmale differenziert zu erfassen.

4.4 Analyse der Sportvereine, anderer Sportanbieter und des privat organisierten Sporttreibens

Im Rahmen kommunaler Sportentwicklungsplanungen ist eine systematische und differenzierte Untersuchung der wesentlichen Sportanbieter und Organisationsformen vorzunehmen.

Analysen der Sportvereine

Untersuchungen zu den Strukturen und Funktionen, zum Leistungsspektrum, zur Organisations-, Angebots- und Finanzstruktur der Sportvereine sind seit den 1970er Jahren in stärkerem Maße in der Tradition der bundesweiten „Finanz- und Strukturanalysen“ vorfindbar. Hinzu kommen empirische Einzelanalysen zu den Sportvereinen („Vereinstudien“) einer Kommune, einzelner Bundesländer oder zu einzelnen Elementen, Funktionen und Leistungen des Sportvereinswesens. In der jüngeren Vergangenheit ergänzen die so genannten „Sportentwicklungsberichte“ die Analysen zur Situation der Sportvereine in Deutschland.

Sportvereine in Deutschland unter dem Dach des DOSB leisten einen wesentlichen Beitrag zum Gemeinwohl und bieten eine enorme Trägerfunktion für den Leistungs-, Wettkampf-, Breiten-, Freizeit und Gesundheitssport. Ohne sie wäre eine adäquate Sportversorgung der Bevölkerung kaum denkbar. Dies gilt insbesondere für jene Bevölkerungsgruppen, die vor dem Hintergrund des demographischen Wandels steigende Relevanz erhalten, wie z. B. Kinder und Jugendliche, Senioren und Menschen mit Migrationshintergrund.

Es ist daher notwendig, die Perspektiven der Sportvereine und deren Zusammenschlüsse vor Ort (Kreis-, Stadtsportbünde bzw. Sportkreise) sowie deren Leistungsspektrum, Erwartungshaltungen und Problemlagen in allen Phasen der Sportentwicklungsplanungen substantiell zu berücksichtigen und aufzuarbeiten. In der Analysephase empfiehlt es sich daher, spezifische Analysen zu den lokalen Sportvereinen durchzuführen.

- Umfangreiche empirische Befunde zu den Sportvereinen befinden sich schon im Datensatz einer Sportverhaltensstudie, da zwischen 20 % und 40 % der Befragten eine Mitgliedschaft im Sportverein besitzen. In die Bevölkerungsbefragungen können zudem Fragen zur Beurteilung des Leistungsspektrums der Vereine integriert werden.
- Auf jeden Fall sind eine Auswertung der von den Landessportbünden (LSB-Statistiken) aufbereiteten jährlichen Mitgliederstrukturen und -entwicklungen durchzuführen. Hierbei stehen spartenspezifische bzw. nach Alter und Geschlecht differenzierte Analysen im Vordergrund der Betrachtung.
- Zur Untersuchung des Angebots- und Leistungsspektrums sowie der Erwartungshaltungen, Problemlagen und Zielvorstellungen der Vereine ist eine eigenständige Vereinsbefragung zu empfehlen. Diese sollte über die Analyse der vielfältigen Angebote und Leistungen der Sportvereine hinaus auch den aktuellen Handlungsbedarf eruieren, der vom vereinsgebundenen Sport vor allem in den Bereichen Finanzen und Sportanlagen, Mitgliederbindung, ehrenamtliches Engagement und Sportangebote thematisiert wird.
- In Ergänzung zu Vereinsbefragungen sollten auch die Bewertungen und Einschätzungen der lokalen Zusammenschlüsse der Sportvereine abgefragt werden.

Analysen der Schulen

Eine in den kommenden Jahren durch den Ausbau der Ganztagschulen wichtiger werdende Organisationsform ist der Sport an Schulen. In den Kommunen liegen in der Regel Schulentwicklungspläne vor, die mit Blick auf die Sportentwicklung zu analysieren sind (z. B. angedachte Schulschließungen und die damit verbundenen Standortversorgung mit Sportanlagen). Durch den Ausbau von Ganztagschulen sowie durch Schulschließungen entstehen vielfältige Chancen und Probleme an der Schnittstelle zu den Vereinen. Diese gilt es zu erheben, z. B. durch Primäranalysen in Form von Befragungen (z. B. Gestaltung des außerunterrichtlichen Sports, Kooperationen von Schule und Sportverein, Schulsport-AGs, des sportliche Nutzung des Schulhofs, Teilnahme an Wettbewerben, Nutzungsprofile der Sportstätten durch Schule und Verein), und aufzuarbeiten.

Analysen anderer Sportanbieter

Der Aufwand zur Erfassung gewerblicher Sportanbieter steht zumeist in Abhängigkeit zur Größe der Kommune. Während in kleineren Kommunen gewerbliche Sportanbieter eher unbedeutend und leicht zu ermitteln sind, wachsen in der Regel mit der Größe einer Kommune der Umfang und die Bedeutung gewerblicher Sportanbieter. Einen ersten Überblick bieten auch hier die Ergebnisse der Sportverhaltensstudie. In großen Kommunen sind ergänzende Recherchen z. B. mit Hilfe des Gewerberegisters oder der Handelskammern hilfreich.

Neben den Sportvereinen, Schulen und gewerblichen Sportanbietern gibt es häufig in vielen Kommunen weitere Sportanbieter, wie z. B. Senioreneinrichtungen, Volkshochschulen, Kirchen, Jugendzentren, Krankenkassen oder karitative Einrichtungen. Zur Gewinnung eines vollständigen Überblicks zu den Angeboten und Organisationsformen von Sportaktivitäten in den Kommunen wäre eine Erfassung dieser Angebote wünschenswert. Sie ist jedoch vielfach aufgrund des damit verbundenen Erhebungsaufwandes und der zum Teil schnellen Veränderung der Angebote nur schwer durchführbar.

Analysen des privat organisierten Sporttreibens

Die Einwohnerbefragung bietet auch ein weites Feld an Auswertungsmöglichkeiten für das privat organisierte Sporttreiben, das einen größeren Anteil der Sport- und Bewegungsaktivitäten ausmacht und häufig noch zusätzlich zu organisierten Sportaktivitäten betrieben wird. Diese Form des Sports und der bewegungsaktiven Freizeit unterscheidet sich von den vorherigen Organisationsformen insbesondere durch eine sehr viel stärkere Inanspruchnahme öffentlicher Räume (z. B. Park, Wald, Wiese, Straßen), aber auch hinsichtlich der Intensität und Regelmäßigkeit der sportlichen Aktivitäten sowie der zugrunde liegenden Motive und Sinnrichtungen. Der große Anteil, den das privat organisierte Sporttreiben an den sportlichen Aktivitäten einer Kommune besitzt, verdeutlicht die Notwendigkeit, auch diese Sportform näher zu analysieren und in die Arbeiten zur kommunalen Sportentwicklung einzubeziehen.

In Ergänzung zur Sportverhaltensstudie ist eine Grundanalyse zu den Sportvereinen und weiteren Sportanbietern auf der Basis von lokalen Vereinsbefragungen und den Analysen der Sportkreise bzw. Sportbünde vorzusehen. Darüber hinaus sind, je nach Schwerpunktsetzung der Sportentwicklungsarbeiten, weitere Analysen zum Stellenwert und zur Angebotsstruktur sowie zu den Stärken und Schwächen der Anbieter und Organisationsformen vorzusehen.

4.5 Analyse der Finanzierung und Förderung des Sports

Die Förderung und Finanzierung der kommunalen Sportpolitik ist eingebettet in die allgemeine Finanzsituation der Kommunen. Diese ist generell gekennzeichnet durch eine unsichere Einnahmesituation, stetig steigende Ausgaben insbesondere im Sozialbereich, wachsende Übertragungen von Aufgaben durch Dritte ohne finanziellen Ausgleich und die vermehrte Inanspruchnahme von Kassenkrediten. Dies führt in zahlreichen Kommunen zu hohen Verschuldungsgraden mit entsprechendem Zins- und Tilgungsaufwand sowie daraus resultierenden unausgeglichenen Haushalten, Haushaltssicherungskonzepten bzw. einem Abrutschen in den Haushaltsnotstand und insgesamt zu einer kritischen strukturellen kommunalen Finanzsituation.

Kommunale Sportförderung und -finanzierung speist sich aus zahlreichen Quellen: Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass in Zukunft auch Fördermittel der EU in Anspruch genommen werden können, in bestimmten Sonderfällen (Bundesleistungszentren, Olympiastützpunkte) ist auch eine finanzielle Unterstützung durch den Bund möglich. Dies kann ggf. auch durch begleitende Maßnahmen z. B. im energetischen Bereich aus Haushaltstiteln anderer Ministerien als dem BMI geschehen. Hinzukommen von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Fördermodelle: Ganz überwiegend in den Flächenländern als jeweils einzeln zu beantragende Projektförderung bzw. in Nordrhein-Westfalen als Pauschalmittel in eigener Verantwortung der Kommunen. Der Großteil der Förderung geschieht durch eigene Fördermittel der Kommune, die direkt im Haushalt ausgewiesen sind. Hinzu kommen örtlich sehr unterschiedliche Ansätze z. B. aus den Bereichen Stadtmarketing, Wirtschaftsförderung, Gesundheit, Schule, Ehrenamts- und Integrationsförderung.

Sportförderung konkretisiert sich darüber hinaus u. a. auch in kommunalen/stadtnahen Gesellschaften bzw. Eigenbetrieben. Abgerundet wird dies durch Sponsoringmittel, Erträge aus Stiftungen sowie der Förderung von Sportvereinen aus anderen Quellen. Grundsätzlich ist die kommunale Sportförderung mit der Ausnahme der Verpflichtung zur Finanzierung des Schulsports inklusive des Schulschwimmens eine freiwillige Aufgabe für die Kommunen. Die Aufnahme des Sports als Staatsziel in zahlreichen Länderverfassungen steht dem nicht entgegen, da diese jeweils unter Finanzierungsvorbehalt abgefasst sind. Dessen ungeachtet verstehen die Kommunen die Sportförderung als gewichtigen Teil der Daseinsvorsorge.

Kommunale Sportförderung umfasst im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder:

- Sportstättenplanung, -bau und -betrieb innerhalb der kommunalen Infrastruktur,
- Unterstützung der Sportstätteninfrastruktur der Vereine,
- Unterstützung des Betriebes von kommunalen Sportanlagen (dazu gehören auch neuartige Betreibermodelle, Betriebsführung von kommunalen Anlagen durch Vereine, Übertragung der Schlüsselgewalt etc.),
- Koordination und Förderung der Vernetzung mit anderen Politikbereichen,
- Gewährung von Zuschüssen gemäß den jeweiligen Richtlinien für die Sportförderung der Kommune,
- Hilfe bei der Durchführung von Veranstaltungen
- Vereins- und Ehrenamtsförderung
- sowie weitere Felder wie z. B. im Kontext der Schulpolitik oder der Veranstaltungsakquise/Stadtmarketing

In den kommunalen Haushalten werden die Ausgaben für den Sport sowohl im Verwaltungs- als auch in den Vermögenshaushalten aufgeführt. Es wird empfohlen, eine Übersicht über die Haushaltsansätze in den zurückliegenden fünf Jahren zu erstellen und ggf. die Zu- bzw. Abnahmen der Sportfördermittel zu kennzeichnen. Ebenso sind in den kommunalen Haushalten die Personalstellen für die öffentliche Sportverwaltung ausgewiesen. Im Rahmen der Ist-Analyse sollten die Zahl der Stellen sowie ihre Aufgaben und organisatorische Einbindung erfasst werden. Für Planungsarbeiten zur Sportentwicklung sollten folgende Grundlagen erfasst werden:

- Rechtliche Grundlagen und Verfahrensregelungen der unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Sportförderung
- Haushaltsmittel für den Sport
- Personelle und finanzielle Ausstattung sowie die Aufgaben und Leistungen der Sportverwaltung sowie weiterer kommunalen/kommunalnahen Einrichtungen wie z. B. Schulverwaltung oder städtischer Gesellschaften

Im Rahmen der Bestandsaufnahme sind die finanziellen und personellen Grundlagen der kommunalen Sportförderung ebenso wie die Verfahren der Sportförderung in systematischer Form aufzubereiten und hinsichtlich ihrer wesentlichen Bestandteile und Ergebnisse auszuweisen.

4.6 Kommunale Besonderheiten im Sport

Kommunen stehen heute in einem zunehmend schärfer werdenden Wettbewerb untereinander. Dieser bezieht sich u. a. auf die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungseinrichtungen sowie auf Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen. Auch die Steigerung der Wohn- und Lebensqualität spielt in diesem Kontext eine wichtige Rolle. Deshalb betreiben viele Kommunen – gestützt auf ein entwickeltes Leitbild – eine Profilbildung, um im kommunalen Wettbewerb erkennbar und wettbewerbsfähig zu sein.

Der Sport spielt in einem solchen Wettbewerb teilweise eine bedeutende Rolle, wenn Kommunen das Profil einer Sportstadt oder einer sportgerechten Kommune anstreben. Profilbildung wird u. a. durch die finanzielle und organisatorische Unterstützung von Mannschaften in oberen Ligen, durch das Einwerben regional, national oder international bedeutsamer Sportveranstaltungen oder durch die Einrichtung von Stützpunkten betrieben. Ohne die Erfolge einzelner Sportarten wären viele Kommunen kaum überregional bekannt.

Folgen des Wettbewerbs der Kommunen untereinander sind häufig aber auch erhebliche finanzielle Belastungen z. B. in Form von Stadionbauten, Ausfallbürgschaften für Veranstaltungen oder der Übernahme von Personalkosten.

Im Rahmen der Bestandsaufnahme sind die kommunalen Besonderheiten, die sich u. a. durch die regionale Lage, sportliche Traditionen, Erfolge in Sportarten, herausragende Sportveranstaltungen oder durch Modelle der Talent- und Leistungssportförderung ergeben, zu erfassen.

5 Bedarfsbestimmung

Während der Begriff „Bedürfnisse“ primär mit Wünschen und Erwartungen von Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen und deren Nachfrage nach unterschiedlichen Gütern verbunden wird (subjektive Perspektive), bezieht sich der Begriff „Bedarf“ darüber hinaus auf die Notwendigkeit und Relevanz der Bereitstellung von Gütern im Hinblick auf das Allgemeinwohl (objektive Perspektive). Aus einem festgestellten Bedarf an Gütern kann dann wiederum ein „politischer Handlungsbedarf“ zur Bedarfsdeckung abgeleitet werden.

Die Bedarfsbestimmung in der kommunalen Sportentwicklungsplanung hat dementsprechend zwei Komponenten: Zum einen ist dies eine Ist-Analyse der Nachfrage im Hinblick auf spezifische Güter wie Sporträume, Sportangebote und Sportorganisationsformen. Zum anderen ist dies eine Soll-Analyse aufgrund bestimmter gesellschaftspolitischer Ziele. So wird gegenwärtig für bestimmte Zielgruppen wie „Nichtbeweger“, sozial Benachteiligte, ältere Menschen oder Menschen mit Migrationshintergrund, die bisher noch keine bzw. nur eine geringere Nachfrage im Hinblick auf bestimmte Sportanlagen und Sportangebote entwickelt haben, aufgrund sport-, gesundheits- oder integrationspolitischer Zielstellungen ein besonderer Bedarf definiert. Dieser bezieht sich z. B. auf die Qualität der für diese Zielgruppen bereitzustellenden Güter. Hierzu gehören Sporträume mit angemessenen Zugangsoptionen und Ausstattungen sowie Sportangebote und Organisationsformen, die die Lebenssituation entsprechender Zielgruppen berücksichtigen.

5.1 Vorgehensweise und Instrumente der Bedarfsbestimmung

In der Sportentwicklungsplanung lassen sich – in Anlehnung an die oben explizierten Verfahren der Sportentwicklungsplanung – grundsätzlich drei unterschiedliche Ansätze der Bedarfsbestimmung unterscheiden: (1) die richtwertbezogene Bedarfsbestimmung, (2) die sportverhaltensorientierte Bedarfsbestimmung und (3) die kooperative Bedarfsbestimmung.

Richtwertbezogene Bedarfsbestimmung

Vorgehensweise und Instrumente des klassischen richtwertbezogenen Ansatzes („Goldener Plan“) sind im Vergleich zu den anderen Ansätzen nur rudimentär dokumentiert. Zwar ist die Vorgehensweise der Bedarfsermittlung selbst auf der Grundlage festgelegter Richtwerte pro Sportanlagentyp, Einwohnerzahl und Gemeindegröße in den Memoranden nachvollziehbar dargestellt und auch einfach in der Handhabung. Doch speziell die Frage, wie die für die Bedarfsbestimmung grundlegenden Richtwerte selbst zustande kommen, wird in den Memoranden nicht genauer thematisiert. Die wenigen vorliegenden Quellen etwa von Carl Diem legen jedoch nahe, dass die „Mindestziffern“ für erforderliche Sportanlagenflächen pro Einwohner über Annahmen zu „Höchstbenutzungsziffern“ (z. B. maximale Nutzungsdauer von 48 h pro Woche für einen Tennisplatz), „Ausnutzbarkeit“ (z. B. durchschnittliche Belegungsdichte von 150 Personen pro 2 ha Spielplatzfläche) sowie „Spielberechtigung“ und „Spielwillige“ (z. B. Inanspruchnahme der Sportanlagen von max. 3 h pro Einwohner, gestaffelt nach Altersgruppen) ermittelt wurden. Gerade der zuletzt genannte Punkt, die Inanspruchnahme, basiert beim richtwertbezogenen Ansatz weniger auf

empirischen Daten, als vielmehr auf einem „Expertenrating“, das auch Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Sportanlagennachfrage (z. B. neues Angebot schafft weitere Nachfrage) bewusst einbezieht. Für diese Annahme spricht auch die Erhöhung der Richtwerte, die während der Laufzeit des „Goldenen Plans“ in den Jahren von 1960 bis 1975 parallel zum erfolgreichen Anlagenbau und den zunehmenden sportlichen Aktivitäten sukzessive vorgenommenen worden ist.

Während der klassische richtwertbezogene Ansatz ganz auf die Sportstättenentwicklung ausgerichtet war, wird aktuell im Kontext der Zielbestimmung in Sportentwicklungsprozessen ein neues Konzept von „Orientierungswerten“ diskutiert, das über Sporträume hinaus z. B. auch für die Sportbeteiligung, den Organisationsgrad oder die Finanzierung des Sports Bewertungen zulässt (vgl. Kapitel 6.2).

Verhaltensorientierte Bedarfsbestimmung

Beim sportverhaltensorientierten Ansatz stehen eine empirisch-analytische Vorgehensweise und entsprechende Instrumente im Mittelpunkt. Um als Ausgangspunkt die aktuelle Sportnachfrage in der jeweiligen Kommune bestimmen zu können, ist das konkrete Sportverhalten der Bürger in dieser Kommune repräsentativ zu ermitteln. Zu den wissenschaftlichen Standards von Sportverhaltensstudien wurden im Kapitel 4 schon differenzierte Ausführungen gemacht.

Die Bedarfsbestimmung nach dem „BISp-Leitfaden“ zur sportverhaltensorientierten Sportstättenentwicklungsplanung konzentriert sich auf die Ermittlung der spezifischen Nachfrage nach Sportanlageneinheiten durch die Bevölkerung und den Schulsport in einer Kommune. Diese Nachfrage wird als „Bedarf“ dem Bestand an Sportanlageneinheiten gegenübergestellt, um Aussagen über mögliche Defizite oder Überschüsse an Sportanlagen machen zu können, aus denen im weiteren Verlauf des Sportentwicklungsprozesses dann politische Handlungsbedarfe abgeleitet werden.

Die sportverhaltensorientierte Ermittlung der aktuellen und zukünftigen Sportanlagenbedarfe erfolgt beim BISp-Leitfaden getrennt für den organisierten Sport (Sportvereine) und den nicht-organisierten Sport. Des Weiteren wird nach Sommer- und Wintersaison sowie nach Alter und Geschlecht differenziert. Auf der Grundlage der notwendigen empirischen Bestandsaufnahmen wird beim sportverhaltensorientierten Ansatz zunächst ein konkreter Sportbedarf ermittelt. Dieser berücksichtigt die Einwohnerzahl und – für die Prognose – die Einwohnerentwicklung, die Sportaktivenquote sowie das nach Sportarten differenzierte Sportvolumen (Häufigkeit x Dauer). Im weiteren Verlauf der Bedarfsermittlung erfolgt eine Zuordnung des Sportbedarfs zu Sportanlagentypen. Unter Berücksichtigung der – prinzipiell schon von Diem verwendeten – Parameter Belegungsdichte, Nutzungsdauer und Auslastungsfaktor werden schließlich die konkreten Anlageneinheiten des Sportanlagenbedarfs ermittelt. Für den Parameter „Belegungsdichte“ (Anzahl der Sportler, die eine Sportanlage gleichzeitig nutzen) gibt der Leitfaden sportartspezifische Orientierungswerte vor, die auch Unterschiede in der Belegungsdichte zwischen organisiertem und nicht-organisiertem Sport berücksichtigen. Zu Nutzungsdauer und Auslastungsfaktor finden sich exemplarische Werte im Leitfaden, beide Parameter sollten jedoch z. B. über empirische Bestandsaufnahmen zu Nutzung und Auslastung der einzelnen Sportanlagen auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt werden.

In aktuellen „leitfadenorientierten“ Planungskonzepten wird das Vorgehen des „BISp-Leitfadens“ teilweise deutlich verändert. So dient die „Grundformel“ dort in erster Linie nur zu einer ersten Abschätzung des gesamtstädtischen Bedarfs an Kernsportstätten (Großspielfelder und Hallen) und Sondersportanlagen (z. B. Tennisaußenspielfelder). Kleinräumige Betrachtungen kommen hinzu, die (in Großstädten) auf der Ebene der Stadtbezirke bzw. der Ortsteile anlagenspezifisch die Auslastung bzw. den Bedarf an Anlagen berechnen. Dazu werden weitere Daten der kleinräumigen Bedarfsbestimmung zugrunde gelegt (Belegungspläne, Art und Zahl der Mannschaften und Übungsgruppen, Vereinsstatistiken, demographische Trends) und spezifische Akteure (z. B. örtliche Vertreter der Sparten und des Quartiers) mit einbezogen.

Kooperative Bedarfsbestimmung

Die Vorgehensweise bei kooperativen Ansätzen unterscheidet sich grundlegend von den bisher dargestellten Vorgehensweisen der „Expertenplanung“ durch die konstitutive Beteiligung aller relevanten Betroffenen- und Interessengruppen an der Bedarfsbestimmung. Bei der Methode der kooperativen Planung bedeutet dies, dass sie bestimmte grundlegende Perspektiven vorgibt, die an der Bedarfsermittlung zu beteiligen sind: Dazu zählt die Perspektive der „Betroffenen“, die differenziert ihre Bedarfe z. B. über unterschiedliche Sportvereine, andere Sportanbieter, nicht-organisierte Sportler (erreichbar z. B. über die Sportverhaltensstudie), Repräsentanten bestimmter Bevölkerungsgruppen (Senioren, Menschen mit Migrationshintergrund etc.) einbringen. Weitere grundlegende Sichtweisen werden von den politischen Entscheidungsträgern (z. B. Bürgermeister, Vertreter der Stadtratsfraktionen), die gerade unter den Aspekten der übergreifenden „Relevanz“ und der „prinzipiellen Machbarkeit“ für die Bedarfsermittlung wesentlich sind, sowie von „Basisexperten“ unterschiedlicher Provenienz (z. B. aus der Jugendarbeit, der Stadtentwicklung, dem Sportamt), die aufgrund ihrer spezifischen Erfahrung Bedarfe z. B. unter dem Aspekt der Notwendigkeit (Überbelegung, bauliche Mängel etc.) artikulieren können, in den Prozess der Bedarfsbestimmung eingebracht. Zur Sicherstellung einer repräsentativen Beteiligung aller relevanten Akteure benötigt die kooperative Planung eine angemessene Phase der Vorbereitung, in der z. B. auch Vorbereitungs- und Nominierungssitzungen mit einzelnen der genannten Perspektiven und Gruppen (z. B. mit Stadtrat, mit Sportvereinen und Schulen, Bürgerversammlungen) durchgeführt werden können.

Der eigentliche Prozess der Bedarfsermittlung im Rahmen eines kooperativen Ansatzes erfordert gerade aufgrund der Heterogenität der beteiligten Akteure eine zielgerichtete Moderation. Diese sollte von allen Akteuren als objektiv, fachkompetent und neutral anerkannt werden. In der *ersten Phase* der Bedarfsermittlung geht es vor allem um die Artikulation der unterschiedlichen Bedürfnisse der organisierten und nicht-organisierten Sportler, aber auch der Gruppen in der Bevölkerung, die bisher noch unzureichend ihre Sportbedürfnisse in manifeste Nachfrage z. B. nach Sportanlagen umsetzen konnten. Als Instrument hat sich in diesem Kontext das „Brainstorming“ bewährt, d. h. eine Ideensammlung zu Wünschen und Erwartungen – noch ohne weitergehende Kommentierung und Diskussion der verschiedenen Vorschläge. In der *zweiten Phase* geht es dann spezifischer um die Notwendigkeit und Relevanz der artikulierten Bedürfnisse. In dieser Phase gewinnen die Perspektiven der politischen Entscheidungsträger und Basisexperten zunehmend an Gewicht und es kommt z. B. im Rahmen einer Ziel- und Prioritätendiskussion zu einem

gemeinsam von allen Stakeholdern getragenen, nach Zielbereichen strukturierten Handlungsrahmen. In der *dritten Phase* wird die Bedarfsermittlung im Rahmen einer kooperativen Planung durch eine – in der Regel arbeitsteilig organisierte – konkrete Maßnahmenentwicklung abgeschlossen. In diesem Zusammenhang wird sich insbesondere das dritte Kriterium der oben eingeführten Bedarfsdefinition, die Machbarkeit, ausdifferenzieren.

Der konkrete Bezug der Bedarfsbestimmung zur Abstimmung der relevanten Interessengruppen sowie zur Entwicklung von Zielen, Prioritäten und Maßnahmen macht deutlich, dass beim kooperativen Ansatz die Bedarfsermittlung nicht unabhängig von anderen Modulen der Sportentwicklungsplanung (s. u.) erfolgt, sondern ein integraler Bestandteil dieser Module ist. Dieser Aspekt wird durch die integrativen Formen kooperativer Ansätze noch verstärkt. Hier werden die Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahmen und der Bedarfsermittlung nach dem verhaltensorientierten Ansatz genutzt, um im Kernmodul der kooperativen Planung durch die Gegenüberstellung von entsprechenden Daten und der Ideensammlung (Artikulation der Bedürfnisse der Betroffenen) die weitergehende Bedarfsbestimmung (z. B. die Diskussion von Notwendigkeit und Relevanz) zu befruchten.

5.2 Qualitative Mindestanforderungen an die Bedarfsbestimmung

Bestimmung der bestehenden Sportnachfrage

Auch für kleine Kommunen reicht es nicht aus, sich ausschließlich auf die Sportnachfrage seitens des Vereinssports sowie die Nachfrage nach Sportanlagen zu beschränken. Darüber hinaus sind in jedem Fall zusätzlich das selbstorganisierte Sporttreiben und das Sporttreiben bei anderen Sportanbietern zu berücksichtigen. Vorgehensweise und Instrumente, mit denen die Nachfrage der Sporttreibenden ermittelt werden können, sind je nach Ansatz der Bedarfsbestimmung unterschiedlich:

Für den verhaltensorientierte Ansatz ist die Ermittlung differenzierter repräsentativer Daten zum Sportverhalten der Bevölkerung konstitutiv. Nach Möglichkeit sollte hierzu eine eigene kommunale Sportverhaltensstudie durchgeführt werden. Im Prinzip können auch Daten vergleichbarer Kommunen oder geprüfte Orientierungswerte als Datengrundlage verwendet werden. Allerdings ergibt sich hierbei gegenwärtig das Problem, dass z. B. vom regional- und sozialräumlichen Zuschnitt her deckungsgleiche Referenzkommunen schwierig zu finden sind und örtliche Besonderheiten im Sporttreiben der Zielkommune (Sporttradition) außen vor bleiben.

Für den kooperativen Ansatz ist eine möglichst repräsentative Beteiligung aller relevanten Betroffenen- und Interessengruppen bei der Bestimmung der Bedarfe konstitutiv. Nach Möglichkeit sollte dazu auch in kleinen Kommunen ein kooperativer Planungsprozess mit externer Moderation durchgeführt werden. Alternativ sind einzelne Workshops und Focusgruppen mit Betroffenen- und Interessenvertretern möglich, die allerdings Abstriche hinsichtlich der Repräsentativität, der Systematik der Bedarfsermittlung und der Nachhaltigkeit bedeuten können.

Bestimmung der potentiellen Sportnachfrage

Bei den Sporttreibenden selbst, aber auch bei den nichtaktiven Gruppen der Bevölkerung kann es sportbezogene Wünsche, Erwartungen und Einstellungen geben, die z. B. erst bei der Schaffung entsprechender Gelegenheiten (z. B. wohnortnaher Räume, zeitlich veränderter Angebote) zu einer manifesten Sportnachfrage führen können.

Verlässliche Informationen über Bedürfnisse bisher sportlich weniger bzw. gar nicht aktiver Bevölkerungsgruppen sind für alle Kommunen z. B. unter gesundheits- oder sozialpolitischen Aspekten relevant. Sportverhaltensstudien sollten dementsprechend auch gezielt mögliche Sportbedürfnisse der „Nichtbeweger“ untersuchen und Fragen z. B. zum Interesse an neuen Sportangeboten und zu das Sporttreiben fördernden Rahmenbedingungen beinhalten. Kooperative Ansätze wiederum sollten nicht oder wenig sportaktive Gruppen der Bevölkerung in einen kooperativen Entwicklungsprozess einbinden und dabei deren potentielle Sportnachfrage eruieren.

Bestimmung der Sportentwicklungsbedarfe

Die Bestimmung der bestehenden und der potentiellen Sportnachfrage ist eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung für die Bestimmung des Bedarfs im Rahmen einer Sportentwicklungsplanung. Um aus den in der Sportnachfrage artikulierten sportbezogenen Bedürfnissen der Bevölkerung konkrete Sportentwicklungsbedarfe abzuleiten, muss in allen Kommunen die Nachfrage zu den Aspekten der Relevanz, der Notwendigkeit und der Machbarkeit in Beziehung gesetzt werden. Dabei stehen die Sportentwicklungsbedarfe im Hinblick auf Sporträume, Angebote und Organisationsformen im Prinzip gleichberechtigt nebeneinander.

Bei der Bestimmung der Sportentwicklungsbedarfe sollten sich expertenbasierte und kooperative Ansätze in allen Kommunen ergänzen. Während ein expertenbasiertes Vorgehen z. B. für bestimmte sportfachlich-organisatorische Aspekte wie die Optimierung der Sportanlagenentwicklung von besonderer Relevanz ist, stehen kooperative Verfahren bei der sportpolitischen Konsensbildung im Vordergrund, z. B. bei der Frage, welche von der Bevölkerung bzw. organisierten Akteuren artikulierten sportbezogenen Bedürfnisse mit den (begrenzten) Mitteln des Allgemeinwesens befriedigt werden sollten (Notwendigkeit) und können (Machbarkeit).

Eine eigene Sportverhaltensstudie zur Bestimmung der Sportnachfrage ist in jedem Fall zu empfehlen. Kann eine solche Studie nicht durchgeführt werden, sollten Referenzdaten herangezogen werden, die die Sportnachfrage der eigenen Bevölkerung annähernd repräsentieren können. Die Daten sind nachvollziehbar aufzubereiten und gemeinsam mit weiteren in der Gemeinde verfügbaren Datenbeständen in die weiteren Prozesse der Bestimmung der Sportentwicklungsbedarfe einzubringen.

Kooperative Ansätze sind für die Bestimmung aller Sportentwicklungsbedarfe konstitutiv. Dabei sollten angemessene Formen der Beteiligung unterschiedlicher Gruppen der Bevölkerung gefunden werden. Etablierte Formen wie die Methode der kooperativen Planung mit externer Moderation sind in jedem Fall zu empfehlen. Denkbar sind auch Bürgerversammlungen, Fokusgruppen oder Workshops, die von der Gemeinde, ggf. mit externer Unterstützung, durchgeführt werden.

6 Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung

6.1 Zielbestimmung

In der gegenwärtigen kommunalen Sportentwicklungsplanung gibt es keine bundesweit einheitlichen Zielsetzungen und verlässliche Bezugsgrößen, die für die jeweilige kommunale Ebene einheitliche Arbeitsperspektiven und konkrete Maßnahmen beinhalten. Zwar werden in Kooperationsvereinbarungen zwischen den Organisationen des Sports und der Kommunen gemeinsame Ziele und Handlungsempfehlungen formuliert. Es gibt auch landesweite Wettbewerbe (z. B. NRW: „Die sportgerechte Stadt“) oder bundesweite Aktivitäten der Dachorganisationen des Sports und der Kommunen, doch bieten diese Handlungsansätze lediglich allgemeine Bezugsgrößen, die „vor Ort“ optional zur Begründung für sportpolitische Entscheidungen Verwendung finden. Insofern sind Ziele und Maßnahmen einer kommunalen Sportentwicklungsplanung jeweils im kommunalen Kontext zu bestimmen. Allerdings lassen sich einige systematische Kriterien für die Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung definieren, die im Folgenden skizziert werden.

Zielhierarchie

Unterscheiden lassen sich Ziele auf unterschiedlichem Abstraktionsniveau (Zielhierarchie), unterschiedlichen Planungsebenen (Zielebenen) und für verschiedene Themen der kommunalen Sportentwicklung.

In Bezug auf die Zielhierarchie ist zwischen Leitidee, strategischen und operativen Zielen zu unterscheiden. „Leitideen“ sind langfristig (ca. 10 und mehr Jahre) festgelegte Sportentwicklungsschwerpunkte als Teil der Kommunalentwicklung. „Strategische Ziele“ sind mittelfristig (ca. 5 bis 10 Jahre) festgelegte und realisierbare Ziele für Themenfelder der kommunalen Sportentwicklungsplanung. „Operative Ziele“ sind Konkretisierungen der strategischen Ziele als kurzfristig (ca. 3 bis 5 Jahre) festgelegte und realisierbare Ziele.

Diese Unterscheidung ermöglicht es, dass trotz angestrebter kurzfristiger Ziele langfristige Perspektiven der kommunalen Sportentwicklung nicht verloren gehen. Die Summe der Leitideen und strategischen Ziele ergibt ein „Leitbild“ für die kommenden zehn Jahre. Funktion des Leitbildes ist es, die Bedingungen für den Sport in der Kommune zu verbessern (Innenwirkung) und durch Sport eine öffentlichkeitswirksame Profilbildung herbeizuführen (Außenwirkung).

Zielebenen

Ziele können für die verschiedenen Ebenen kommunaler Sportentwicklungsplanung (Makro-, Meso- und Mikroebene) formuliert werden, d. h. sie können sich auf die Kommune insgesamt, aber z. B. auch auf einzelne Stadtteile oder Sportanlagen beziehen. Dabei sind auf jeder Ebene weiterhin Leitideen, strategische und operative Ziele zu unterscheiden. Um eine enge Verknüpfung von Sport- und Kommunalentwicklung zu gewährleisten, sollten die Leitideen zur Sportentwicklung Teil des kommunalen Leitbildes sein. Ziele auf der Meso- und Mikroebene sollten die örtlichen Besonderheiten berücksichtigen, ohne im Widerspruch zu den Zielen auf der Makroebene zu stehen.

Prozesse der Zielformulierung

Die Ziele werden in der Sportentwicklungsplanung gegenwärtig in der Regel in dialogischen und kooperativen Prozessen erarbeitet. Die Vorbereitungen erfolgen zumeist durch eine Lenkungs- bzw. Expertengruppe. Für die Prozessgestaltung gibt es unterschiedliche Verfahren. So können Expertinnen und Experten zu verschiedenen Themen angehört werden, um danach in kooperativen Arbeitsgruppen Konsequenzen aus den Vorträgen und Diskussionen für die Zielformulierungen zu ziehen. Weniger aufwändig ist das Verfahren, wenn die sportwissenschaftlichen Prozessbegleiter über Ergebnisse der Bestandsaufnahme und Bedarfsbestimmung berichten und daraus entsprechende Konsequenzen gezogen werden.

Zu verknüpfen sind die subjektiven Zielformulierungen, die in die dialogischen Prozesse eingebracht werden, mit Daten aus der Bestandsaufnahme und Bedarfsbestimmung sowie allgemeinen Erkenntnissen zur Sportentwicklung. Notwendig ist es, die erarbeiteten Ziele z. B. im öffentlichen Teil des Sportausschusses oder in Sport- und Bürgerforen zu präsentieren, um sie damit in einen breiten öffentlichen Diskussionsprozess einzubringen.

6.2 Orientierungswerte

Während Leitideen und strategische Ziele in der Regel normative, qualitative Festlegungen sind, können für operative Ziele Orientierungswerte benannt werden. Diese können zwar auch qualitative Festlegungen sein, wenn z. B. bestimmte Prozessqualitäten beschrieben werden. Zumeist handelt es sich dabei aber um quantitative Festlegungen, weil messbare Werte angegeben werden, die es mit Blick auf die Zukunft ermöglichen, Erfolge bzw. Misserfolge von Sportentwicklungsmaßnahmen zu überprüfen. Im Rahmen der kommunalen Sportentwicklungsplanung können im Sinne von Selbstverpflichtungen der jeweiligen Akteure die nachfolgenden Orientierungswerte erarbeitet werden.

Orientierungswerte zum Sportengagement

Ausgehend von den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung kann definiert werden, ob in den kommenden fünf Jahren die Sportaktivenquote insgesamt stabilisiert oder um bestimmte Prozentwerte gesteigert werden soll. Wenn als qualitatives Ziel die Gewinnung von bisher im Sport nicht aktiver Bevölkerungsgruppen benannt wird, dann ist zu ermitteln, welche Bevölkerungsgruppen im Sport unterrepräsentiert sind. Dazu können z. B. ältere Menschen, Personen mit Migrationshintergrund oder Bewohnerinnen und Bewohner in sozial benachteiligten Stadtteilen gehören. In diesem Fall ist anzugeben, um welchen Wert die Sportaktivenquote in den jeweiligen Bevölkerungsgruppen gesteigert werden soll.

Grundlage zur Festlegung von Orientierungswerten können sowohl die in der Bevölkerungsbefragung ermittelten durchschnittlichen Aktivenquoten als auch Werte aus Bevölkerungsbefragungen vergleichbarer Kommunen sein.

Orientierungswerte zu den Organisationsformen des Sports

Wenn ein qualitatives Ziel darin besteht, dass der Sport ein fester Bestandteil des Bildungssystems sein soll, können Orientierungswerte für Kindertagesstätten und Schulen formuliert werden. Für Kindertagesstätten sind vor allem die Kriterien für die Qualität der Angebote, die Qualifikation des Personals sowie zur räumlichen Ausstattung relevant. Grundlagen zur Festlegung von Orientierungswerten bieten die in vielen Kommunen bestehenden Entwicklungspläne zur Förderung des Elementarbereichs, bundesweite Standards der frühkindlichen Bildung und Erziehung sowie Ergebnisse von Befragungen an den Kindertagesstätten in der jeweiligen Kommune.

Für Schulen kann definiert werden, wie der Umfang der Bewegungs-, Spiel- und Sportzeiten, die räumliche Mindestausstattung und die Verankerung im Orts- bzw. Stadtteil sein sollen. Grundlagen zur Festlegung von Orientierungswerten bieten Beschlüsse der Kultusministerkonferenzen, kommunale Schulentwicklungspläne sowie Ergebnisse von Befragungen an den Schulen in der jeweiligen Kommune.

Für Sportvereine kann der anzustrebende Organisationsgrad der Bewohner allgemein, für verschiedene Alters- und eventuell für spezielle Sozialgruppen angegeben werden. Grundlagen zur Festlegung der Orientierungswerte bieten die Statistiken der Landessportbünde, die Bevölkerungsstatistik in den jeweiligen Kommunen sowie Ergebnisse von Befragungen der Sportvereine.

Wenn eine stärkere Vernetzung zwischen den Sportanbietern angestrebt wird, können z. B. Zielzahlen für Kooperationen zwischen Schulen und Sportvereinen benannt werden.

Orientierungswerte für die Sporträume

Qualitative Kriterien zur Entwicklung des Sportraumangebots sind z. B. Zielgruppenorientierung, Barrierefreiheit, Wohnungsnähe oder ökologische Nachhaltigkeit.

Quantitativ ausgerichtet ist dagegen die Ermittlung von Mindestnutzflächen, differenziert nach Sportaußen- und Sportinnenräumen, wie sie in der Vergangenheit durch Richtwerte des Goldenen Plans erfolgte. Diese Bedarfsbestimmung wurde in vielen Kommunen ersetzt durch Berechnungsverfahren entsprechend dem Leitfaden des Bundesinstituts für Sportwissenschaft. In anderen Verfahren zur kommunalen Sportentwicklungsplanung wird angenommen, dass in verschiedenen Altersgruppen bestimmte Sportaktivitäten dominieren und dafür pro Person bestimmte Nutzflächen erforderlich sind. Schließlich dienen in Sportentwicklungsplanungen spezielle Vergleichsquoten mit anderen Kommunen, z. B. hinsichtlich der gemeldeten Mannschaften pro Platz, als Orientierungs- oder als Zielwerte.

Inwieweit vorhandene Orientierungswerte, z. B. *Außenräume* für Freizeit- und Erholungsflächen (Kinderspielanlagen, Bolzplätze, Spielwiesen, Laufstrecken im Goldenen Plan Ost von 1992) oder die im Städtebau diskutierten Werte für sportlich nutzbare Teilbereiche in öffentlichen Freizeit- und Erholungszonen, zugrunde zu legen sind, ist sehr umstritten. Daher ist auf die Verwendung pauschaler Nutzflächenwerte zu verzichten.

Orientierungswerte zur Finanzierung und Förderung des Sports

Obwohl in den meisten Kommunen die Bereitstellung einer bedarfsgerechten öffentlichen Sportinfrastruktur angestrebt wird, gibt es keine bundesweit akzeptierten Orientierungswerte über die Höhe der Sportfördermittel pro Kopf der Einwohner einer Kommune. Zudem sind die gemessenen Differenzen in der Höhe der direkten und indirekten Verwaltungs- und Investitionsausgaben sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen den Kommunen sehr hoch. Da jederzeit Kommunen zu finden sind, die höhere als auch geringere „Sportausgaben und Sportsubventionen“ aufweisen als die eigene Kommune, sind momentan direkte Einzelvergleiche wenig aussagekräftig. Zu beachten ist bei Vergleichen innerhalb eines Bundeslandes zudem, dass die Berechnungsgrundlagen sehr unterschiedlich sind. Außerdem lassen sich Besonderheiten der Kommunen (Sozialstruktur, Verpflichtungen aus früheren Maßnahmen, Profilbildung durch Sport, einmalige Sonderveranstaltungen) häufig nicht miteinander vergleichen.

6.3 Szenarien

Durch eine Gegenüberstellung der Ergebnisse der Ist-Analyse (Bestandsaufnahme und Bedarfsbestimmung) mit den gewünschten Zielen werden jene Herausforderungen erkennbar, für die Lösungen zu entwickeln sind. Dabei hängt es von den Abstimmungsprozessen der beteiligten Akteure und Gruppen ab, welche Perspektiven eingenommen und welche Schwerpunktsetzungen und Maßnahmenkataloge beschlossen werden.

Es ist empfehlenswert, vor der endgültigen Festlegung von Maßnahmen die Erarbeitung von Szenarien durchzuführen, in die Ergebnisse der aktuellen Bestandsaufnahme und Bedarfsbestimmung, aber auch Vorstellungen über Ziele und Annahmen über Entwicklungsverläufe einfließen. Sportentwicklungspläne können so Kontrastszenarien beinhalten. Das Gegenwärtige wird mit einer wünschenswerten Zielsituation kontrastiert. In den meisten Sportentwicklungsplänen wird davon ausgegangen, dass sich Entwicklungen wie z. B. Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, die Ausweitung von Ganztagschulen oder die Zunahme der Finanzprobleme der öffentlichen Hand fortsetzen werden. Auch für den Sport wird zumeist angenommen, dass bestimmte Verhaltensmuster, wie z. B. die verstärkte Nachfrage nach gesundheitsorientierten Angeboten bei älteren Menschen, auch zukünftig anhalten. Insofern thematisieren die Sportentwicklungspläne nicht nur die aktuelle Situation, sondern sie sind Kontrast- und vielfach auch Trendszenarien. Im Rahmen der kommunalen Sportentwicklungsplanung können solche Szenarien eine wichtige Grundlage für öffentliche Diskussionen sein.

6.4 Maßnahmenentwicklung

Die Erarbeitung konkreter Maßnahmen mit Vorschlägen zu den jeweiligen Prioritäten kann in einer Planungs- oder Koordinierungsgruppe erfolgen, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Hochschule oder des Planungsbüros zusammensetzt, die mit der Durchführung der Sportentwicklungsplanung beauftragt wurden, sowie aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in den kommunalen Verwaltungen für den Sport zuständig sind. Fallweise können zu dieser Gruppe externe (z. B. Bauplaner) oder Personen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen (z. B. aus dem Grünflächenamt, Jugendamt, Schulamt) hinzugezogen werden.

Bevor der mit Prioritäten versehene Maßnahmenkatalog in die politischen Gremien einer Kommune eingebracht wird, können vorgeschaltete Diskussionsprozesse z. B. in öffentlichen Bürgerforen, Expertenanhörungen oder in Sportentwicklungsbeiräten durchgeführt werden.

Bei der Entwicklung der Maßnahmen ist auf eine möglichst weitgehende Operationalisierung zu achten, um die Chancen für eine nachfolgende Umsetzung der Maßnahmen zu erhöhen. Bei den einzelnen Maßnahmen sollten dementsprechend konkrete Umsetzungsschritte und Zeiträume definiert sowie die für die Umsetzung der Maßnahme erforderlichen Finanzen benannt und die jeweils Verantwortlichen bestimmt werden. Im Sinne des Qualitätsmanagements sollten zudem schon bei der Maßnahmenentwicklung Indikatoren für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme definiert werden. Um die Realisierung der Maßnahmen politisch abzusichern, ist ein Ratsbeschluss mit der Verabschiedung eines Sportentwicklungsplans anzustreben.

7 Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse

7.1 Zur Bedeutung von Abstimmungsprozessen

Für eine Sportentwicklungsplanung, die sich als integraler Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung begreift und damit intersektoral ausgerichtet ist, stellen Abstimmungsprozesse der unterschiedlichen Akteure im Politikfeld Sport sowie in anderen relevanten Politikfeldern eine unabdingbare Notwendigkeit dar. Dabei ist es aufgrund der Komplexität der zu bearbeitenden Problemstellungen (vgl. Kapitel 1) und der Verschränkung mit anderen Bereichen der Stadtentwicklung unverzichtbar, über die etablierten formalen Strukturen und parlamentarischen Formen (z. B. Sportausschuss) hinaus partizipative Verfahren zu praktizieren, die die relevanten Akteure in den Sportentwicklungsprozess einbeziehen.

Derartige Abstimmungsprozesse haben sich in der Praxis der Sportentwicklungsplanung bewährt, werden von Kommunen unterschiedlicher Größe nachgefragt sowie von kommunalen Spitzenverbänden und anderen Gremien empfohlen. Abstimmungsprozesse werden auf politischer Ebene als konstitutive Bestandteile einer zukunftsfähigen Planungsphilosophie gefordert. Auch die Theorie sozialer Netzwerke hat einige Vorteile herausgearbeitet, die Verhandlungssysteme und Abstimmungsprozesse bei der Bewältigung komplexer Steuerungsaufgaben gegenüber anderen Steuerungsmethoden bieten können:

- Sie sind in der Lage, Informationen und Expertenwissen aus verschiedenen Perspektiven zu mobilisieren und zusammenzuführen.
- Durch diese Neukombination unterschiedlicher Wissensbestände bieten sie gute Perspektiven für die Erarbeitung innovativer und zukunftsorientierter Problemlösungen.
- Durch Kompromissbildung können sie Prioritätenkonflikte zwischen unterschiedlichen Interessen lösen.
- Durch die Integration gesellschaftlicher Gruppen können sie das nötige Vertrauen zur Durchsetzung von geplanten Maßnahmen schaffen und deren Akzeptanz erhöhen.
- Durch den Prozess der Vernetzung des Politikfeldes Sport mit anderen Politikfeldern wird insgesamt die Handlungsfähigkeit des Sports und damit die Bedeutung des Politikfeldes Sport insgesamt gestärkt.

7.2 Anwendungsbereiche

Abstimmungsprozesse der relevanten Akteure zum Thema Sport sind nach den obigen Ausführungen für eine zukunftsfähige Sportentwicklungsplanung unumgänglich. Prinzipiell ist eine Abstimmung der relevanten Interessengruppen in allen Phasen und Modulen einer Sportentwicklungsplanung möglich und wünschenswert.

Bestandsaufnahme: Bei der Erfassung und Beurteilung des Bestandes der bestehenden Sportstruktur ist ein Zusammenführen der Wissensbestände unterschiedlicher Ressorts und Institutionen heute unumgänglich.

Bedarfsbestimmung: Auch für die Bedarfsbestimmung ist – zumindest als eine mögliche Form – ein kooperativer Ansatz unter Beteiligung von Betroffenen, politischen Entscheidungsträgern und Experten grundlegend.

Ziel- und Maßnahmenkonzipierung: Durch Abstimmungsprozesse werden Zielperspektiven mehrperspektivisch entwickelt und Maßnahmenkonzepte an den konkreten Problemlagen vor Ort orientiert. Ziel ist die Verbindung lokalen, auf subjektiven Erfahrungen basierenden Wissens mit den von externen Fachleuten erarbeiteten objektiven Daten und Erhebungen.

Verabschiedung des Sportentwicklungsplans: Aufgrund der immanenten Konsensbildungsprozesse und Kompromissbildungen, der breiten Integration gesellschaftlicher Gruppen und der möglichst frühzeitigen Beteiligung der politischen Entscheidungsträger dienen Abstimmungsprozesse der Entscheidungsvorbereitung in den politischen Gremien. Sie erhöhen die Verbindlichkeit der erarbeiteten Zielperspektiven und die Akzeptanz der erarbeiteten Maßnahmenkonzepte und Handlungsempfehlungen.

Umsetzung: Auch bei der Umsetzung des erarbeiteten und verabschiedeten Sportentwicklungsplans sind Beteiligungsprozesse der relevanten Akteure hilfreich und ratsam, wenn etwa die Umsetzung der Maßnahmen aus verschiedenen Perspektiven begleitet wird und in einem kommunalen Netzwerk für Sport und Bewegung notwendige Anpassungen der Maßnahmen diskutiert und vorgenommen werden (Sportentwicklungsplanung als fortlaufender Prozess).

7.3 Formen von Abstimmungsprozessen

Abstimmungsprozesse können – je nach Stellung im Gesamtzusammenhang der Sportentwicklungsplanung – in unterschiedlicher Form durchgeführt werden:

Unumgänglich sind Abstimmungsverfahren, die vor und während der Sportentwicklungsplanung zwischen unterschiedlichen Ressorts der Stadtverwaltung und evtl. der kommunalen Sportpolitik durchgeführt werden (Zusammentragen der Wissensbestände, Formulierung von Zielperspektiven, Diskussion und Festlegung grundlegender Verfahrensschritte). Hier bietet sich die Form einer Lenkungsgruppe an, die die gesamte Sportentwicklungsplanung begleitet.

Abstimmungsprozesse sind prinzipiell auch in Form von prozessbegleitenden, temporär arbeitenden Arbeitsgruppen oder durch punktuelle Veranstaltungen bzw. Workshops (mit spezifischen Zielgruppen oder zu speziellen Themen) möglich und dienen hier zur Bedarfsbestimmung aus verschiedenen Perspektiven oder zur Maßnahmenkonzipierung zu ausgewählten Themenfeldern. Dabei werden im Rahmen kommunaler Sportentwicklungsplanungen vielfältige partizipative Verfahren praktiziert wie z. B. öffentliche Bürgerforen, Open-Space-Veranstaltungen, Workshops in Stadtteilen, Zukunftswerkstätten oder die partizipative Szenarienerstellung.

Das weitreichendste Verfahren einer Abstimmung der relevanten Interessengruppen im Rahmen der Sportentwicklungsplanung stellt das Modell der Kooperativen Planung dar. Hier bildet eine netzwerkbasierte Abstimmung zwischen den relevanten Akteuren das Kernmodul der Sportentwicklungsplanung und erstreckt sich über den gesamten Prozess der Sportentwicklungsplanung. Ziel ist die Kooperation aller planungsrelevanten Gruppen in einer lokalen Planungsinstanz bzw. Planungsgruppe, die sowohl die Daten der Bestandserhebung interpretiert, Bedarfe aus subjektiver Perspektive eruiert, Ziele und Prioritäten diskutiert als auch Maßnahmen konzipiert und deren Umsetzung begleitet.

7.4 Qualitative Anforderungen an Abstimmungsprozesse

Die grundlegenden qualitativen Anforderungen an Abstimmungsprozesse, die auf einer theoretischen Betrachtung unterschiedlicher Formen von Netzwerken und aus einer Evaluation kooperativer Planungsverfahren basieren, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Breite, heterogene Zusammensetzung: Abstimmungsprozesse mit relevanten Akteuren müssen über die bestehenden Netzwerke aus Politik, Administration und organisiertem Sport hinausgehen, die Partizipation gesellschaftlicher Gruppen erhöhen und neben den oben genannten Gruppen weitere Institutionen, die sich mit der Förderung von Sport und Bewegung befassen (z. B. Vertreter der Schulen, Kindergärten, Krankenkassen, der Älteren oder der ausländischen Mitbürger), in die Verhandlungssysteme integrieren. Eine heterogene Zusammensetzung partizipativer Planungsinstanzen ist für die Neukombination unterschiedlicher Wissensbestände jenseits der etablierten Denk- und Verhaltensmuster von zentraler Bedeutung.

Verbindung subjektiver Perspektiven mit objektiven Daten: Um der Gefahr der Beliebigkeit und der Dominanz von Partialinteressen durch die spezifischen subjektiven Sichtweisen der lokalen Akteure zu begegnen, ist eine Absicherung der Abstimmungsprozesse durch wissenschaftlich erhobene Daten anzustreben. Hierzu finden sich im Memorandum, z. B. in den Kapiteln zu Bestandsaufnahme und Bedarfsbestimmung, vielfältige Hinweise.

Externe Moderation: Die Bedeutung einer externen Moderation und wissenschaftlichen Beratung ergibt sich – neben der oben ausgeführten Notwendigkeit wissenschaftlich erhobener Datenbestände – daraus, dass es im Hinblick auf die Erarbeitung problemadäquater, zukunftsfähiger Lösungen in der Regel nicht ausreicht, Akteure mit unterschiedlichen Perspektiven an einem „Runden Tisch“ zu versammeln. Vielmehr sind unterstützende Maßnahmen – in der Regel durch eine externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung des Prozesses – erforderlich. Die Moderation erfüllt gleichzeitig die Rolle einer Mediation bei konfliktreichen Themen.

Nachprüfbarkeit: Im Zuge einer wissenschaftlich geforderten Nachvollziehbarkeit ist eine detaillierte Dokumentation des Abstimmungsprozesses unverzichtbar. Dies bezieht sich z. B. auf die Auswahlkriterien und den Auswahlprozess der involvierten Akteure, die Formen der Bedarfsbestimmung oder den Prozess der Maßnahmenentwicklung.

Evaluation: Anzustreben, wenn auch nicht immer durchführbar, ist eine wissenschaftliche Evaluation des Abstimmungsverfahrens (Prozessevaluation) und eine nachfolgende Untersuchung zum Stand der Umsetzung der beschlossenen Ziele und vereinbarten Maßnahmen (Ergebnisevaluation).

7.5 Mindestanforderungen nach Größe der Kommunen

Im Prinzip ist für zielgerichtete Sportentwicklungsplanungen in Kommunen jeder Größe ein strukturierter Abstimmungsprozess in Form einer frühzeitigen Einbeziehung unterschiedlicher Fachämter bzw. anderer relevanter Akteure (z. B. organisierter Sport, Schulen) unumgänglich. Dabei ist die Form eines durchgängig partizipatorischen Verfahrens anzustreben. Auch die formulierten qualitativen Anforderungen an Abstimmungsprozesse sind im Prinzip in Kommunen jeder Größe anwendbar. Eine Sportentwicklungsplanung, die auf

Abstimmungsprozessen der relevanten Akteure beruht, sollte die Kriterien heterogene Zusammensetzung, externe Moderation und Nachprüfbarkeit berücksichtigen. Selbstverständlich wird der Umfang der empirisch erhobenen Wissensbestände mit wachsender Zahl der Einwohner zunehmen müssen. Die Evaluation des Verfahrens und der Programmrealisierung bleibt dagegen ein empfehlenswertes, aber nicht obligatorisches Modul bei Abstimmungsprozessen in der Sportentwicklungsplanung.