



Memorandum zur kommunalen Sportentwicklungsplanung

2., überarbeitete Fassung mit dem Fokus auf Sporträume

März 2018

Inhalt

Vorwort	2
1 Herausforderungen und Nutzen einer kommunalen Sportentwicklungsplanung	3
1.1 Herausforderungen	3
1.2 Nutzen	5
2 Planungskonzeption	6
2.1 Entwicklung der Ansätze und Verfahren	6
2.2 Grundlagen	7
2.3 Methodisches Vorgehen	8
3 Bestandsaufnahme	10
4 Bedarfsbestimmung	12
5 Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung	16
5.1 Zur Bedeutung von Abstimmungsprozessen	16
5.2 Die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen	17
5.3 Qualitative Anforderungen an kooperative Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse	19
6 Umsetzung und Evaluation	20
6.1 Umsetzung der Sportentwicklungsplanung	20
6.2 Evaluation	21

Vorwort

„Sportentwicklungsplanung“ ist ein zielgerichtetes methodisches Vorgehen, um örtliche bzw. regionale Rahmenbedingungen für Sport und Bewegungsaktivitäten, insbesondere **Sporträume**, zu gestalten und in einem Gesamtkonzept festzulegen. Hierbei werden relevante Einflussfaktoren wie z. B. demographische Entwicklungen, gesellschaftliche Veränderungen bzw. spezifische Sporttraditionen ebenso aufgearbeitet wie empirische Bestandsaufnahmen, Perspektiven der Angebotsentwicklung und kommunalpolitische Rahmenbedingungen.

Im Rahmen einer kooperativen Planung unter Beteiligung relevanter Akteure wie z. B. Stadtverwaltung, Sportorganisationen und Schulen werden entsprechende Daten zusammengetragen und durch die Entwicklung von Zielen und Maßnahmenkatalogen in einem Gesamtkonzept aufgearbeitet. Sportentwicklungsplanungen sind somit eine Mischung aus wissenschaftlicher Analyse, Planung und politischem Handeln. Entsprechende Planungsprozesse, häufig unterstützt durch Fachgutachter¹ bzw. Prozessbegleiter, können die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung wie auch grundsätzlich aller Akteure verbessern, politische Ziele klären, Prioritätensetzungen auf der Maßnahmenebene präzisieren und dadurch insgesamt das „Politikfeld Sport“ stärken, aber auch Impulse für neue Entwicklungen setzen.

Dieses Memorandum soll eine Grundlage bilden für die Verständigung über die relevanten Aspekte von Sportentwicklungsplanungen. Zudem soll das Memorandum den Sportvereinen und Sportverbänden sowie der kommunalen Sportpolitik und -verwaltung eine Orientierungshilfe bieten. Vor diesem Hintergrund ist es eine konkrete Aufgabe des Memorandums, aus wissenschaftlicher Sicht qualitative Anforderungen an die Sportentwicklungsplanungen zu formulieren.

Die dvs hat im Jahr 2010 eine erste Auflage eines Memorandums vorgelegt und damit auf den seit Ende der 1980er Jahre kontinuierlich angestiegenen sportwissenschaftlichen Beratungsbedarf der kommunalen Praxis bei der Gestaltung zeitgemäßer Sportentwicklungsplanungen reagiert. Die nun vorliegende 2. Auflage wurde vollständig überarbeitet und gekürzt; sie rezipiert zugleich Entwicklungen der vergangenen Jahre im wissenschaftlichen Bereich, aber auch aus der Beratungspraxis. Das Memorandum beschreibt die aktuellen Herausforderungen an die kommunale Sportentwicklung sowie den Nutzen der Sportentwicklungsplanung. In weiteren Kapiteln werden zentrale Bausteine skizziert: Bestandsaufnahme und Bedarfsbestimmung, Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung sowie Umsetzung und Evaluation. Das Memorandum macht hierbei deutlich, dass kommunale Sportentwicklungsplanung als ein Abstimmungs- und Politikprozess mit relevanten Interessengruppen und weniger als ein „Rezeptbuch“ zu verstehen ist.

Wie bereits die erste Auflage ist auch die zweite Auflage des Memorandums mit großem Engagement von den Autoren entwickelt worden. Die dvs wünscht der kommunalen Sportentwicklung nicht minder engagierte Leserinnen und Leser sowie viele erfolgreiche Sportentwicklungsplanungen.

1 Zur Verbesserung der Lesbarkeit werden in diesem Memorandum Personenbezeichnungen in der männlichen Form verwendet; gemeint sind dabei in allen Fällen Frauen und Männer.

1 Herausforderungen und Nutzen einer kommunalen Sportentwicklungsplanung

1.1 Herausforderungen

Eine Sportentwicklungsplanung ist ein zielgerichtetes, systematisches und praxisorientiertes Planungsverfahren, das auf die komplexen Herausforderungen im Sport mit einem Gesamtkonzept antwortet. Sie sieht sich innerhalb einer Kommune dynamischen Veränderungen im Bereich des Sports gegenüber, die wiederum selbst Kennzeichen geänderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sind. Die zentralen Herausforderungen sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

- Das **Sportangebot und die Sportnachfrage** haben sich gewandelt. Beobachtbar ist eine Erweiterung des Sportartenspektrums, was die Anzahl der Sportarten, die inhaltliche Ausdifferenzierung und die Motive der Menschen für ihre sportlichen Aktivitäten betrifft. Die individuellen, informell betriebenen Sport- und Bewegungsaktivitäten haben sich insbesondere in den Themenfeldern Ausdauer, Fitness und Gesundheit ausgeweitet. Die Entwicklung in manchen traditionellen Mannschaftssportarten dagegen ist sehr unterschiedlich und wird auch von lokalen Faktoren stark beeinflusst. Neben den weiterhin bestehenden regelkonformen Sportstätten wird zunehmend auch der öffentliche Raum als Sport- und Bewegungsraum bedeutend. Darauf muss eine kommunale Sportraumentwicklung nachhaltig reagieren.
- Eine weitere Herausforderung für die kommunale Sportentwicklung besteht darin, die gemeinwohlorientierte Arbeit der Sportvereine zu stützen und angemessene Rahmenbedingungen für deren soziale und bildungsbezogene Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Die dynamische Entwicklung des Sports betrifft diejenigen **Sportvereine** unmittelbar, die sich zunehmender Konkurrenz sowie wirtschaftlichen und personellen Schwierigkeiten ausgesetzt fühlen. Der Bedarf nach vereinseigenen Anlagen, die für moderne Sportangebote geeignet sind, und der Anteil der Anlagen, die auf Vereine übertragen werden, nehmen in vielen Kommunen zu. Damit steigt auch die Nachfrage nach angemessenen kommunalen Sportförderinstrumenten. Zudem stellt der Sanierungs- und Modernisierungstau öffentlicher Sportanlagen, die von Schulen und Vereinen genutzt werden, ein wesentliches Problem auch für den gemeinwohl-orientierten Sport dar.
- Eine Sportentwicklungsplanung muss den Wandel der **Bevölkerungsstruktur** aufnehmen. Auch wenn sich dieser regional und lokal sehr unterschiedlich darstellt, gilt es, diese Veränderungen zu beobachten. Es ist zu erwarten, dass die großen Metropolen und größeren Städte durch den Zuzug von Menschen, die dort Arbeit, Bildungseinrichtungen, Gemeinschaft und geeignete Infrastrukturen für ihr Leben suchen, wachsen werden. Der Bedarf nach vielseitigen Bewegungs- und Sportangeboten könnte hier steigen. Die Konsequenz daraus könnte sein, dass dort Sport- und Bewegungsflächen in Konkurrenz zu Wohn- und Wirtschaftsflächen geraten. Fehlende Arbeitsplätze und die geringe Wirtschaftskraft in ländlichen Gebieten, außerhalb der Metropolen und in kleineren Gemeinden, zwingen diese Kommunen und Gebietskörperschaften dagegen zu interkommunaler Planung und zum Erhalt der notwendigen Sportstätten. In einer Gesellschaft, in der die

Zahl älterer Menschen zukünftig steigen wird, gewinnen gesundheits- und bewegungsorientierte Angebote und hierzu passende Sporträume an Bedeutung.

- Das **Bildungssystem** erlebt in Deutschland tief greifende Umbrüche. Die Veränderung der Berufswelt, der Bevölkerungsstruktur, der Lebenskonzepte und der Mobilität der Menschen haben auch zu einer Neuausrichtung der frühkindlichen und schulischen Bildung geführt, wie z. B. die Ganztagsbetreuung in Kinderkrippen und Schulen zeigt. Es werden nun auch nachmittags geeignete Sporträume, Schulhöfe und außerschulische Sporträume gebraucht. Die Veränderungen im Bildungssystem führen dazu, dass die Frage nach einer Planungsgrundlage für die Weiterentwicklung der Schulsportanlagen beantwortet werden muss. Eine Herausforderung für die Kommunen besteht auch darin, die Folgen der Ganztagschulentwicklung für die Sportvereine mit diesen kooperativ zu bearbeiten.
- Die Entwicklung des Sports verläuft innerhalb der Kommunen nicht homogen. **Stadtteile und Sozialräume** unterscheiden sich oft erheblich voneinander. Das stellt eine Sportentwicklungsplanung, für die der Zusammenhalt der Stadtgesellschaft ein zentrales Ziel ist, vor die Aufgabe, möglichst zu chancengerechten Rahmenbedingungen für das Sporttreiben aller Menschen beizutragen.
- Mit der wachsenden Bedeutung, die der öffentliche Raum für das informelle Sporttreiben der Menschen gewinnt, stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit dieses Bereich auch innerhalb der kommunalen **Verwaltung**. Überlegungen zu einer neuen Zuständigkeit der Sportverwaltung für den nicht-organisierten, informellen Sport der Bevölkerung bis hin zu einer intersektoralen, kooperativen Zusammenarbeit mit anderen Ämtern müssen als Antwort auf eine geänderte Sportrealität angestellt werden. Hierzu gehören z. B. auch eine technische Optimierung der Verwaltungsabläufe bei der Vergabe von Sportstätten und zukünftige Regelungen zur Finanzierung des Betriebes von Sportanlagen und Freiräumen.
- Die bereits bestehende Verschuldung und die Bewältigung neuer sozialer Aufgaben haben in vielen Kommunen zu einer restriktiven **Haushaltspolitik** geführt. Sportentwicklungskonzepte sind unter Berücksichtigung der Haushaltslagen der Kommunen zu entwickeln. Es ist zu klären, was die Kommunen sich im Rahmen ihrer öffentlichen Daseinsvorsorge für den Sport in den Schulen und den Vereinen sowie in weiteren Bildungs- und Sozialeinrichtungen und für die Bevölkerung, die im öffentlichen Raum sportlich aktiv ist, leisten können und sollen. Bei einer Planung von Sportanlagen sind deren Lebenszykluskosten zu berücksichtigen.
- Eine Entwicklungsplanung größerer Infrastrukturprojekte wie Schwimmbäder, Großsporthallen, Freizeitzentren oder Trendsportanlagen stellt eine Kommune vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. Solche Objekte können möglicherweise nur **interkommunal** bewältigt werden, zumal auch viele Nutzer dieser Anlagen von weit her kommen. Aber auch die Planung von Radstrecken bzw. Lauf- und Wanderwegen verlangt eine kooperative, interkommunale Herangehensweise, um ein breites Netz von Sportgelegenheiten zu schaffen.

1.2 Nutzen

Die Herausforderungen im Sport, vor denen eine Kommune steht, sind zwar erheblich. Die Sportentwicklungsplanung ist aber das geeignete Instrument, diesen erfolgreich zu begegnen. Für eine Kommune und den Sport bietet sie eine Reihe herausragender Vorteile.

- Aus sportfachlicher Sicht erhält eine Kommune eine umfassende wissens- und erfahrungsbasierte **Planungsgrundlage**, die das gesamte Spektrum des lokalen Sports umfasst und reflektiert. Hiermit kann sie ihre eigenen Entwicklungsideen auf eine gesicherte Grundlage stellen und ihre politische Arbeit mit externem Wissen untermauern. Der Sportentwicklungsplan dient als Vorlage für einen auf konkrete Ziele und Maßnahmen bezogenen „Masterplan Sport“ und sichert damit eine kontinuierliche Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Nutzt die Kommune ihre Steuerungsmöglichkeiten durch gezielte anreizorientierte Projektförderung, kann sie nachhaltige Impulse in der Sportentwicklung setzen. Das wirkt sich insbesondere auf die Vereinsaktivitäten positiv aus.
- Auch der **wirtschaftliche Nutzen** einer kommunalen Sportentwicklungsplanung ist erheblich. Fehlinvestitionen können verhindert werden, wenn den Investitionen eine gesicherte, bedarfsorientierte Sportraumanalyse vorangeht. Neutrale Gutachter zeigen Probleme auf und empfehlen praktische Lösungen, die zu mehr Effizienz und Effektivität bei der Sportförderung und im Verwaltungshandeln führen. Kooperativ durchgeführte und extern moderierte Planungsprozesse bewirken eine hohe Akzeptanz der Ergebnisse bei den Beteiligten und vermindern die Probleme, die bei konfliktreichen Ergebnissen nachträglich entstehen und zusätzliche Nacharbeit und Kosten erfordern.
- Der Prozess einer Sportentwicklungsplanung bewirkt, dass der **Sport an Bedeutung** im Bewusstsein der Öffentlichkeit **gewinnt**. Insbesondere werden die gesellschaftlichen Leistungen der Träger des Sports benannt und gewürdigt. Erfahrungsgemäß motiviert dies die Kommunalpolitik, diese wichtiger zu nehmen und ihnen innerhalb ihrer politischen Entscheidungen mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Davon profitieren die Sportvereine mit ihrer gemeinwohlorientierten Arbeit ebenso wie der Schulsport und der informelle Sport der Bevölkerung.
- Die kooperativ ausgerichtete Sportentwicklungsplanung ist auch **sozial hoch effektiv**. Sie stellt die Mitarbeit aller Akteure im Sport in den Mittelpunkt des Prozesses und trägt damit zu einer Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements im Sport bei.
- Darüber hinaus kann eine Sportentwicklungsplanung dazu beitragen, die Relevanz der **Sportvereine** für die örtliche Sportentwicklung und die Lebensqualität in der Kommune in einem politischen Gesamtrahmen zu verdeutlichen und dadurch die Handlungsmöglichkeiten der Vereine zu verbessern. Kommunen sind gut beraten, die Potenziale und das Leistungsspektrum der Sportvereine als Quelle sozialen Kapitals in ihre Handlungs- und Förderstrategien politikfeldübergreifend einzubeziehen.

Daher ist auf der Basis einer Sportentwicklungsplanung zu erwarten, dass die Kommune einen nachhaltigen, ökonomischen, sportfachlichen, sozialen und politischen Gewinn erzielen wird.

2 Planungskonzeption

Unter „kommunaler Sportentwicklungsplanung“ wird ein zielgerichtetes methodisches Vorgehen verstanden, um ein Gesamtkonzept für die Gestaltung und Optimierung der Rahmenbedingungen für Sport und Bewegung in einer Kommune zu entwickeln. Zu diesem Vorgehen gehören in der Regel empirische Bestandsaufnahmen, eine Bedarfsbestimmung, die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen in Abstimmung mit relevanten Interessengruppen (kooperative Planung) sowie die Umsetzung und Evaluation der verabschiedeten Maßnahmen und Handlungsempfehlungen.

2.1 Entwicklung der Ansätze und Verfahren

Dieser grundlegende Ansatz der Sportentwicklungsplanung integriert verschiedene Methoden und Verfahren der kommunalen Sportentwicklungsplanung, die sich seit den 1950er Jahren parallel zu Entwicklungen in Gesellschaft, Sport und Stadtplanung verändert haben. Zum besseren Verständnis sollen diese Verfahren sowie ihre Bedeutung für aktuelle Sportentwicklungsplanungen kurz nachgezeichnet werden.

Seit den 1960er Jahren wurde der **richtwertbezogene Ansatz** bei der Sportanlagenbedarfsplanung entwickelt, bei dem 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. Mit der Verabschiedung und nachfolgenden Umsetzung des Memorandums zum „Goldenen Plan“ 1960 und nachfolgenden weiteren „Goldenen Plänen“ gelang den Kommunen ein gesamtgesellschaftlich gewolltes Ausbauprogramm, das in 30 Jahren zu einem einzigartigen Ausbau der Sportinfrastruktur und einer Verminderung quantitativer Defizite führte. Dieser an quantitativen Richtwerten orientierte Planungsansatz ist heute von anderen Verfahren weitgehend abgelöst worden. Eingebunden in andere Verfahren kann er allerdings als Instrument der Flächensicherung für Sport, Spiel- und Bewegungsanlagen weiter Anwendung finden (vgl. Kap. 4).

Mit zunehmender Ausdifferenzierung des Sports rückte die Forderung nach einer Spezifizierung der Bedarfe, z. B. unter Berücksichtigung regionaler und kommunaler Besonderheiten, sowie nach einer stärker wissenschaftlich-analytisch fundierten Vorgehensweise, in den Vordergrund. Mit dem 1999 fertig gestellten „Leitfaden für die Sportstättenentwicklungsplanung“, der von einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (BISp) in mehrjähriger Arbeit entwickelt wurde, rückte der **verhaltensorientierte Ansatz** in den Vordergrund. 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 empirisch bestimmt und dem vorhandenen Bestand in dieser Kommune gegenübergestellt (vgl. Kap. 4). Der „Leitfaden für die Sportstättenentwicklungsplanung“, der in den Folgejahren kritisch begleitet, überprüft und als sogenanntes „leitfadenorientiertes Konzept“ modifiziert wurde, wird seit 1999 von der

Sportministerkonferenz der Länder als Ansatz für die kommunale Sportstättenentwicklungsplanung zur Anwendung empfohlen.

Parallel zur Entwicklung des verhaltensorientierten Ansatzes in der Sportstättenentwicklungsplanung entstand seit Anfang der 1990er Jahre – korrespondierend zur Entstehung partizipativer Methoden in anderen Bereichen der Stadtplanung – der **kooperative Ansatz** der Sportentwicklungsplanung. Dieser geht davon aus, dass die Beteiligung von Betroffenen (z. B. Bürger, Vereine), politischen Entscheidungsträgern und Experten (z. B. der Stadtverwaltung) und damit eine netzwerkbasierte Abstimmung zwischen den relevanten Stakeholdern konstitutiv für die Sportentwicklungsplanung sind. Kooperative Beteiligungsverfahren bilden das Kernmodul sowohl für die Bestimmung der Sportentwicklungsbedarfe (vgl. Kap. 4) als auch für die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen (vgl. Kap. 5). Sie werden – im Sinne einer **integrierten Planung** – in der Regel durch empirische Analysen, z. B. durch Bedarfsbestimmungen aufgrund der wissenschaftlichen Bestandsaufnahmen, über Expertenratings oder durch eine sportverhaltensorientierte Ermittlung der Sportanlagenbedarfe vorbereitet und untermauert. Die Planungskultur nach partizipatorischen Grundsätzen wird damit durch empirische Studien quantitativ abgesichert und ergänzt.

2.2 Grundlagen

Die hier angedeutete Verbindung wissenschaftlicher, empirischer Analysen und Befunde (z. B. Bestandsaufnahmen, quantitative Bedarfsbilanzierungen) mit der „subjektiven Perspektive“ bzw. dem lokalen Sachverstand in der jeweiligen Kommune stellt heute den grundlegenden Ansatz der Sportentwicklungsplanung und damit auch die Basis für die weiteren Ausführungen in diesem Memorandum dar. Mit diesem breiten Ansatz können die in Kapitel 1 beschriebenen vielfältigen und komplexen Herausforderungen an kommunale Sportentwicklungsplanungen aufgegriffen werden.

Damit ist eine inhaltliche Ausweitung der zu bearbeitenden Fragestellungen verbunden, die auf einem weiten Begriff von Sport und Sportraum basiert.

Bei den **Sportaktivitäten** wird ein weites Verständnis von Sport und bewegungsaktiver Erholung zugrunde gelegt. Danach beinhaltet der Begriff des Sports vielfältige Bewegungs-, Spiel- und Sportformen, die von verschiedenen Alters- und Zielgruppen in ganz unterschiedlichen Facetten und Organisationsformen sowie mit unterschiedlichen Motiven ausgeübt werden. Wesentlich ist, dass kommunale Sportentwicklungsplanungen für alle Bürgerinnen und Bürger mit ganz unterschiedlichen Sportzugängen qualitativ hochwertige Bedingungen für Sport und Bewegung erarbeiten.

Demzufolge liegt dem Memorandum auch ein weiter Sportraumbegriff zugrunde. Sportliche Aktivitäten sind heutzutage in nahezu allen Räumen einer Kommune (Wohnung, Garten, unmittelbares Wohnumfeld, Straßen, Plätze, Parks, Sporthallen, Sportfreianlagen, Bäder, Seen usw.) möglich. Der hier verwendete Begriff „**Sportraum**“ schließt Sportanlagen (speziell für den Sport geschaffene regelkonforme und regelloffene 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. Er beinhaltet darüber hinaus alle Orte und Grundstücksflächen innerhalb der jeweiligen Kommune mit bestehender oder optionaler Sport-, Spiel- und Bewegungsnutzung. Weil damit fast 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. In diesem Sinne ist sie auch ein integraler Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung und Freiraumentwicklung und trägt dazu bei, die Stadt als Lebens- und Bewegungsraum weiter zu entwickeln.

Kommunale Sportentwicklungsplanung wird damit zu einer dezidiert intersektoral ausgerichteten Sportentwicklungsplanung, die sich als integraler Bestandteil der Stadtentwicklung und der kommunalen Gesundheitsförderung begreift. Damit eröffnen sich Chancen für eine stärkere Integration der Sportbelange in die wieder zunehmend querschnittsorientierten Entwicklungsstrategien der Kommunen. Auch kommunale Spitzenverbände und der organisierte Sport befürworten Konzepte einer stärkeren Integration von Sportentwicklung und Stadtentwicklung. So werden in der 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.

Zentrale Themen der kommunalen Sportentwicklungsplanung sind die Sportangebote und die Sportaktivitäten der Bevölkerung, die Organisationsformen des kommunalen Sports (z. B. Vereinsentwicklung, Kooperationen), die Sportinfrastruktur und die Sporträume, in denen Sport und Bewegung ausgeübt werden, die kommunale Finanzierung und Förderung des Sports sowie kommunale Besonderheiten des Sports.

2.3 Methodisches Vorgehen

Dieses breite Themenspektrum erfordert eine komplexe methodische Herangehensweise, die konzeptionell auf den Grundmodulen Bestandsaufnahme, Bedarfsbestimmung, Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung sowie Evaluation beruht. Als erste Säule der Sportentwicklungsplanung werden im Rahmen einer detaillierten Bestandsaufnahme einerseits wesentliche Strukturdaten des lokalen Sports und der Stadtgesellschaft erhoben und ausgewertet, andererseits über Befragungen weitere Rahmendaten und Einschätzungen erhoben (vgl. Kap. 3). Zum zweiten wird eine Bedarfsbestimmung durchgeführt, wobei hier unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen können (vgl. Kap. 4). Die Ergebnisse der Bestandsaufnahmen und der Bedarfsbestimmung werden in interdisziplinären und ressortübergreifenden Beteiligungs- und Abstimmungsprozessen bzw. in kooperativen Planungs- und Expertengruppen weiter bearbeitet mit dem Ziel, ein Gesamtkonzept für die weitere Entwicklung des Sports in der Kommune (Ziele, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen) zu erarbeiten, das anschließend von den Entscheidungsgremien der Kommune verabschiedet wird (vgl. Kap. 5). Mit der anschließenden Umsetzungs- und Evaluationsphase wird gewährleistet, dass das erarbeitete Konzept möglichst weitgehend realisiert und permanent

weiterentwickelt wird (vgl. Kap. 6). Mit einer Fortschreibung bzw. periodischen Neuaufnahme zumindest einzelner Bausteine der Entwicklungsplanung wird Sportentwicklungsplanung heute als fortlaufender Planungs- und Steuerungsprozess aufgefasst.



Dieses grundlegende Modell einer kommunalen Sportentwicklungsplanung ist je nach Aufgabenstellung, Gemeindegröße sowie nach zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen variierbar.

Umfang und Gewichtung der verschiedenen Themen im Rahmen einer kommunalen Sportentwicklungsplanung stehen dabei einerseits in Abhängigkeit zu den lokalen Herausforderungen und den spezifischen Ziel- und Schwerpunktsetzungen der Planungen. Dadurch werden nicht immer alle Themen gleichermaßen intensiv behandelt. Häufig bilden Sportanlagenprobleme den Anlass zur Durchführung von Planungsprozessen. Aber auch Veränderungen im Bildungssystem, wie z. B. die Umwandlung von Schulen in Ganztagschulen, oder die Positionierung einer Kommune im Standortwettbewerb der Kommunen können Ausgangspunkte einer Sportentwicklungsplanung sein. Das zu wählende Methodenspektrum für die Planung muss daher an die konkrete Aufgabenstellung sowie an die spezifischen Strukturen und Funktionsweisen des lokalen Sports angepasst werden.

Außerdem variieren Prozesse, Inhalte und Umfang kommunaler Sportentwicklungsplanungen auch in Abhängigkeit von der Größe einer Kommune. Mit zunehmender Einwohnerzahl einer Kommune steigt in der Regel die Komplexität des Planungsprozesses und erweitert sich das anzuwendende Methodenrepertoire.

3 Bestandsaufnahme

Die Bereitstellung neuer Wissensbestände und die Aufbereitung vorliegender Daten sind grundlegende Aufgaben einer kommunalen Sportentwicklungsplanung. In Abhängigkeit von der Größe der Kommune und dem Zuschnitt des Vorhabens gehören zur Bestandsaufnahme insbesondere die folgenden Arbeitsbereiche:

1. Aufbereitung vorhandener Daten aus verschiedenen Verwaltungsbereichen

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 eigene Zielplanung als Basiswerte auszuweisen.

2. Gesamtstädtische und räumlich differenzierte Sportverhaltensanalyse

Für eine zukunftsfähige Planung der kommunalen Sportentwicklung sind lokale Sportverhaltensstudien ein grundlegender Baustein für Kreise, Mittel- und Großstädte. Auf der Basis einer methodisch fundierten und repräsentativen Einwohnerbefragung zum Sporttreiben bzw. zur bewegungsaktiven Freizeit ist es möglich, differenzierte Einblicke in die Aktivitäten und in die Nutzung der Sport- und Freiräume zu erhalten und damit verlässliche Grundlagen für zeitgemäße und zukunftsfähige Entwicklungsplanungen zu gewinnen.

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) sowie auf die Prüfung der Repräsentativität und auf ein weites Sportverständnis zu legen.

3. Bestand, Zustand, Nutzung und Bedarf an kommunalen Sporträumen

Bei vielen Sportentwicklungsplanungen stehen der aktuelle bzw. künftige Bedarf und eine zeitgemäße Ausgestaltung von Kernsportstätten im Mittelpunkt, da der Sanierungs- und Modernisierungszustand zahlreicher Sportstätten eine Neubestimmung verlangen. Fragen zur Profilierung spezifischer Sportgelegenheiten kommen hinzu, da viele Menschen den öffentlichen Raum für ihre Sport- und Bewegungsaktivitäten nutzen. Mit der Einbeziehung weiterer Problemstellungen und Fachressorts (Schule, Jugend, Grünflächen, Stadtentwicklung) erweitern sich die Planungsarbeiten von der Sportstättenentwicklung zur Sportraumentwicklung.

Planungsarbeiten haben die in einer Kommune vorhandenen Sporträume möglichst vollständig und hinsichtlich ihrer wesentlichen anlage- und nutzungsspezifischen Merkmale differenziert zu erfassen. Auf dieser Basis können verlässliche Bilanzierungen zu Angebot und Nachfrage vorgenommen werden sowie fundierte Aussagen zu Fragen der Sanierung, der Modernisierung und zum Neubau erfolgen.

Aussagen zum vorhandenen Sportanlagenangebot sind solange unzuverlässig, wie lediglich die Anzahl und Größe der Anlagen aufgelistet werden. Zuverlässige Planungsgrößen

sollten die sportartspezifischen Anlageneinheiten, differenziert nach Übungs- bzw. Wettkampfbetrieb, exakt benennen können und zudem qualitative Kriterien (z. B. Alter, baulicher Zustand, Sanierungs- bzw. Modernisierungsbedarf) berücksichtigen. Während die Erfassung der Geräteausstattung nicht notwendig ist, sind eine bau- und sicherheitstechnische Zustandsbeschreibung sowie die Aufarbeitung des vorhandenen Handlungsbedarfs empfehlenswert. Der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der Sportanlagen ist ein für die kommunale Sportentwicklungsplanung sehr relevantes Thema. Daher ist dieser Bedarf detailliert zu erfassen.

4. Sportvereine, andere Sportanbieter und privat organisiertes Sporttreiben

Sportvereine in Deutschland leisten einen wesentlichen Beitrag zum Gemeinwohl und bieten eine enorme Trägerfunktion für den Leistungs-, Wettkampf-, Breiten-, Freizeit- und Gesundheitssport. Es ist daher notwendig, die Perspektiven der Sportvereine und ihrer Organisationen substantiell zu berücksichtigen und dazu spezifische Analysen (auf der Basis einer lokalen Vereinsbefragung, der Sportvereinsstatistik und der Sportverhaltensstudie) durchzuführen.

Die in den Kommunen vorliegenden Schulentwicklungspläne sind mit Blick auf die Versorgung mit Sportstätten und die Entwicklung der Sportanlagen zu analysieren (z. B. bei angelegten Schulschließungen und Neubauten). Durch Primäranalysen, z. B. zur Gestaltung des außerunterrichtlichen Sports, zu Kooperationen von Schule und Sportverein, zum Nutzungsprofil der Sportstätten durch Schule und Verein, zur Öffnung der Sportanlagen für das Quartier, sind die vorhandenen Chancen und Probleme zu erheben und aufzuarbeiten.

Die zugenommene Bedeutung gewerblicher Sportanbieter kann auf der Basis der Sportverhaltensstudie abgeschätzt werden. Darüber hinaus gibt es in vielen Kommunen weitere Sportanbieter, wie z. B. Senioreneinrichtungen, Volkshochschulen, Kirchen, Jugendzentren, Krankenkassen, Hochschulen oder karitative Einrichtungen. Zur Gewinnung eines vollständigen Überblicks zu den Angeboten und Organisationsformen ist eine Erfassung wünschenswert.

Die Einwohnerbefragung bietet 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, Plätze, Flüsse, Seen, Industriebrachen), 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, diese Sportform zu analysieren und in die Arbeiten zur kommunalen Sportentwicklung einzubeziehen.

5. Darstellung der Finanzierung und Förderung des Sports in der Kommune

Die Förderung und Finanzierung der kommunalen Sportpolitik ist eingebettet in die allgemeine Finanzsituation der Kommunen, die angesichts hoher Verschuldungsgrade mit entsprechendem Zins- und Tilgungsaufwand sowie daraus basierenden unausgeglichenen

Haushalten bzw. Haushaltssicherungskonzepten zu einer kritischen kommunalen Finanzsituation geführt hat. 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.

6. Beachtung kommunaler 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 bzw. einer sportgerechten Kommune anstreben. Profilbildung wird u. a. durch eine strategisch ausgerichtete Breiten- und Freizeitsportförderung, ein zeitgemäßes Sportraumangebot oder durch die finanzielle und organisatorische Unterstützung von Mannschaften in oberen Ligen, durch das Einwerben regional, national oder international bedeutsamer Sportveranstaltungen bzw. durch die Einrichtung von Stützpunkten betrieben.

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. Das Pro und Contra einer Profilierung der Kommune über die Förderung des Hochleistungs- und Profisports ist kritisch abzuwägen

4 Bedarfsbestimmung

Die Bedarfsbestimmung in der kommunalen Sportentwicklungsplanung hat zwei Komponenten: Zum einen ist dies eine Bestimmung der Nachfrage im Hinblick auf Sporträume, Sportangebote und Sportorganisationsformen. Zum anderen ist dies eine Ist-Soll-Analyse aufgrund bestimmter sport- und gesellschaftspolitischer Ziele. Diese bezieht sich vor allem auf die Sicherstellung einer Grundversorgung der Bevölkerung mit sportbezogenen Infrastrukturen und Angeboten.

In Anlehnung an die oben ausgeführten Verfahren der Sportentwicklungsplanung lassen sich grundsätzlich richtwertbezogene, sportverhaltensorientierte und kooperative Ansätze der Bedarfsbestimmung unterscheiden. In diesem Memorandum wird die Integration von sportverhaltensorientierter und kooperativer Vorgehensweise empfohlen, die sich in den unterschiedlichen Phasen der Bedarfsbestimmung gegenseitig ergänzen können.

Bestimmung der Sportnachfrage

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

Im kooperativen Ansatz wird die Sportnachfrage durch die gezielte Auswahl und Beteiligung unterschiedlicher Perspektiven in eine gemeinsame Bedarfsbestimmung eingebracht: Dazu zählt die Perspektive der „Betroffenen“, die differenziert ihre Nachfrage nach Infrastrukturen und Angeboten z. B. über unterschiedliche Sportvereine, andere Sportanbieter, nicht-organisierte Sportler, Repräsentanten bestimmter Bevölkerungsgruppen (Senioren, Menschen mit Migrationshintergrund etc.) artikulieren können. 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“ (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.

Über die festgestellte Sportnachfrage hinaus kann es bei den Sporttreibenden selbst, aber auch bei den nichtaktiven Gruppen der Bevölkerung 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 sportlich Inaktiven untersuchen und Fragen z. B. zum Interesse an neuen Sportangeboten und zu den 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

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.

Die Bedarfsbestimmung nach dem „BISp-Leitfaden“ zur sportverhaltensorientierten Sportstättenentwicklungsplanung (vgl. Kap. 2) konzentriert sich auf die Ermittlung der spezifischen Nachfrage nach Sportanlageneinheiten durch die Bevölkerung und den Schulsport in

einer Kommune. Diese Nachfrage wird 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 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.

Im Rahmen eines kooperativen Ansatzes erfordert der Prozess der Bedarfsermittlung 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

Beteiligten getragenen, nach Zielbereichen strukturierten Handlungsrahmen. In der *dritten Phase* wird die Bedarfsermittlung durch eine – in der Regel arbeitsteilig organisierte – konkrete Maßnahmenentwicklung abgeschlossen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere das Kriterium der Machbarkeit handlungsleitend.

Bei der Bestimmung der Sportentwicklungsbedarfe sollten sich verhaltensorientierte und kooperative Ansätze in allen Kommunen ergänzen. Neben quantitativen Aspekten sollten auch qualitative Dimensionen hinsichtlich der Sportraumbedarfe (Ermittlung des Sanierungs- und Modernisierungsbedarfs) berücksichtigt werden. Während ein verhaltensorientiertes 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 Allgemeinwesen befriedigt werden sollten (Notwendigkeit) und können (Machbarkeit). Dieser Prozess schließt die politische Willensbildung durch die kommunalpolitische Selbstverwaltung ein. Damit der politische Entscheidungs- und Umsetzungsprozess nicht zu erheblich abweichenden Ergebnissen führt, als sie im kooperativen Planungsprozess erarbeitet wurden, sollte die politische Vertretung möglichst an der Bedarfsermittlung beteiligt sein.

Bedarfsbestimmung in kleinen Kommunen

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. Hier ist allerdings eine quantitative Berechnung des Vereinsbedarfs auch ohne Sportverhaltensstudie möglich. Dazu können Daten über Mannschaftszahlen und Übungsgruppen zugrunde gelegt werden, die z. B. über eine Vereinsbefragung ermittelt werden. Ebenso kann der Schulbedarf über Klassenzahlen/Sportgruppen und im Lehrplan vorgesehene Sportstunden für jede Schule berechnet werden. Auch in kleinen Kommunen sollte zudem ein kooperativer Planungsprozess mit externer Moderation durchgeführt werden, durch die Neutralität und Erfahrung mit Sportentwicklungsprozessen sichergestellt werden können. Alternativ sind einzelne Workshops und Fokusgruppen mit Betroffenen- und Interessenvertretern möglich, die allerdings Abstriche hinsichtlich der Repräsentativität, der Systematik der Bedarfsermittlung und der Nachhaltigkeit bedeuten können.

Bedarfsbestimmung in der Bäderentwicklungsplanung

Die Ermittlung der **Bäderbedarfe** kann gegenwärtig ebenfalls auf verhaltensorientierten und kooperativen Verfahren aufbauen, da sich damit sowohl eine programmierte Nutzung (Schul- und Vereinsbedarf) als auch die freie Nutzung durch die Bevölkerung grundlegend abbilden lassen. In größeren Kommunen kann zudem ein eigener Bäderentwicklungsplan eine wesentliche Voraussetzung für die Planung und Entwicklung bzw. für die Sanierung angemessen dimensionierter und wirtschaftlich tragbarer Bäder sein. Dieser sollte über eine

solide Bestandsaufnahme und die Bestimmung des Einzugsgebiets, des Besucherpotenzials und der Zielgruppen hinaus, auch das Betriebs- und Raumkonzept sowie eine Wirtschaftlichkeitsberechnung umfassen.

5 Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung

Wesentliches Qualitätsmerkmal einer kommunalen Sportentwicklungsplanung ist die Verabschiedung von Zielen, Handlungsempfehlungen und konkreten Maßnahmen für eine bedarfsgerechte und nachhaltige Entwicklung von Sport und Bewegung in der Kommune. Diese werden in der Regel in kooperativen Beteiligungs- und Abstimmungsprozessen erarbeitet.

5.1 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 eine unabdingbare Notwendigkeit dar. Dabei ist es aufgrund der Komplexität der zu bearbeitenden Problemstellungen (vgl. Kap. 1) und der Verflechtung 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. Dabei ist eine möglichst breite Einbeziehung von Institutionen, Organisationen sowie der Bürgerinnen und Bürger anzustreben. Derartige Abstimmungsprozesse haben sich in der Praxis der Sportentwicklungsplanung bewährt, werden von Kommunen unterschiedlicher Größe nachgefragt sowie von kommunalen Spitzenverbänden und anderen Gremien empfohlen.

Im Gegensatz zu einer Expertenplanung am „grünen Tisch“, bei der Abstimmungsprozesse in der Regel erst nach Erarbeitung eines Handlungsrahmens und Maßnahmenplans erfolgen, werden kooperative Beteiligungsprozesse mit Gewinn von Beginn der Planungen an bei allen Planungsschritten durchgeführt. Je nach Stellung im Gesamtzusammenhang der Sportentwicklungsplanung sind in der Sportentwicklungsplanung unterschiedliche Formen von Abstimmungsprozessen beobachtbar:

Unumgänglich sind Abstimmungsverfahren, die vor und während der Sportentwicklungsplanung zwischen unterschiedlichen Ressorts der Stadtverwaltung und der kommunalen Sportpolitik durchgeführt werden. 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, z. B. öffentliche Bürgerforen, Open-Space-

Veranstaltungen, Workshops in Stadtteilen, Zukunftswerkstätten oder die partizipative Szenarienerstellung.

Das weitreichendste Verfahren einer Beteiligung 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 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 Bestands- und Bedarfserhebung interpretiert, Bedarfe aus subjektiver Perspektive eruiert, Ziele und Prioritäten diskutiert als auch Maßnahmen konzipiert und deren Umsetzung mit entscheidet und begleitet.

5.2 Die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen

Der Prozess der Entwicklung von Zielen, Empfehlungen und Maßnahmen erstreckt sich über mehrere Schritte:

Ziele als sportpolitischer Orientierungsrahmen

Wenn die Situation des Sports in der Kommune umfassend aufgenommen und bewertet worden ist, beginnt der eigentliche Prozess festzulegen, warum, was und wann etwas getan werden soll. Begonnen wird er damit, dass sich die Beteiligten auf Leitziele und strategische Entwicklungsziele verständigen.

Leitziele geben für die kommunale Sportentwicklung die Richtung an, die ein Entwicklungsprozess nehmen sollte, damit er erfolgreich wird. Sie repräsentieren den Willen der Bevölkerung, den Sport der Stadt in diese oder jene Richtung weiter zu entwickeln, und können sich z. B. aus übergeordneten Leitlinien der Stadt ableiten lassen. Die Summe der Leitziele ergibt ein „Leitbild“ für die Sportentwicklung der kommenden 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).

Die Vorbereitungen für den Prozess der Zielformulierung erfolgen zumeist schon zu Beginn der Sportentwicklungsplanung nach ersten Abstimmungsprozessen durch eine kommunale Lenkungs- bzw. Steuerungsgruppe. Deren Erkenntnisse und Perspektiven werden in der kooperativen Planungsgruppe vor dem Hintergrund der Daten der Bestandserhebung und der Bedarfsbestimmung z. B. in Form einer Stärken-Schwächen-Analyse weiter diskutiert und für spezifische Themenfelder, die von der kooperativen Planungsgruppe als relevante Handlungsfelder definiert werden, präzisiert.

Vor der endgültigen Festlegung von Zielen kann es hilfreich sein, mit Hilfe von Szenarien unterschiedliche Entwicklungsverläufe in Gesellschaft, Stadt und Sport zu bedenken und zu diskutieren. Dabei können alternative Szenarien aufgestellt werden, wie eine „wünschenswerte“ und „wahrscheinliche“ Sportentwicklung in der Kommune unter bestimmten Rahmenbedingungen verlaufen könnte oder sollte. Im Rahmen der kommunalen Sportentwicklungsplanung können solche Szenarien eine wichtige Grundlage für den weiteren Diskussionsprozess sein.

Maßnahmen erfüllen die Ziele

Maßnahmen sollten sich eindeutig nach den Leitzielen ausrichten und erwarten lassen, dass deren Umsetzung die Stadt ihren Zielen näher bringt. Die Erarbeitung konkreter Empfehlungen und Maßnahmen erfolgt in der kooperativen Planungsgruppe themenspezifisch, meist arbeitsteilig in Kleingruppen. Dabei ist es von Bedeutung, vor dem Hintergrund der empirischen Daten die subjektiven Bedürfnisse und Wünsche der Akteure unter den Kriterien Stadtentwicklung, Machbarkeit, Notwendigkeit und Relevanz weiter zu bearbeiten (vgl. Kap. 4) und in umsetzungsrelevante Maßnahmen umzuwandeln.

Bei der Entwicklung der Maßnahmen ist auf die Operationalisierung zu achten, um die Chancen für eine nachfolgende Umsetzung zu erhöhen. Bei den einzelnen Maßnahmen sollten dementsprechend konkrete Umsetzungsschritte und Zeiträume definiert, die für die Umsetzung der Maßnahme erforderlichen Finanzen benannt (und möglichst gesichert) sein und die jeweils Verantwortlichen bestimmt werden. Im Sinne eines Qualitätsmanagements sollten zudem schon bei der Maßnahmenentwicklung Indikatoren für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme definiert werden. Zusätzlich sollten die Maßnahmen mit Vorschlägen zu den jeweiligen Prioritäten und möglichst präzisen Zeithorizonten für die Umsetzung versehen sein.

Verabschiedung der Ziele und Maßnahmen

Mit dieser Logik, zunächst über Leitziele zu klären, warum der Sport in der Kommune gefördert werden soll, dann, wodurch dies erreicht werden kann, um schließlich zu klären, mit welchen praktischen Zielen und Maßnahmen die Kommune das bewirken will, gewinnt die Sportentwicklungsplanung eine in sich schlüssige Gestalt und überzeugende Klarheit.

Um die erarbeiteten Leitziele zu verabschieden und um die Realisierung des mit Prioritäten versehenen Maßnahmenkatalogs politisch abzusichern, ist ein Ratsbeschluss mit der Verabschiedung eines Sportentwicklungsplans unumgänglich. Leitziele müssen mittels eines demokratischen Prozesses mehrheitlich von den Politikerinnen und Politikern im Rat der Stadt beschlossen werden. Erst hierdurch erhalten sie ihre politische Legitimation und bilden für Sportorganisationen, Bürgerinnen und Bürger und für die kommunale Verwaltung eine nachhaltige, verlässliche Planungs- und Entscheidungsgrundlage. Außerdem ist unumgänglich, dass die kommunalen Entscheidungsgremien möglichst verbindliche Festlegungen zur Umsetzung der verabschiedeten Maßnahmen treffen.

Notwendig ist es, die erarbeiteten Ziele und Maßnahmen z. B. im öffentlichen Teil des Sportausschusses oder in Sport- und Bürgerforen zu präsentieren, um sie damit in einen breiten öffentlichen Diskussionsprozess einzubringen. Die immanenten Konsensbildungsprozesse und Kompromissbildungen, die breite Integration gesellschaftlicher Gruppen und die möglichst frühzeitige Beteiligung der politischen Entscheidungsträger in den kooperativen Planungsprozessen dienen der Entscheidungsvorbereitung in den politischen Gremien. Sie erhöhen die Verbindlichkeit der erarbeiteten Zielperspektiven und die Akzeptanz der erarbeiteten Maßnahmenkonzepte und Handlungsempfehlungen.

5.3 Qualitative Anforderungen an kooperative Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse

Die grundlegenden qualitativen Anforderungen an Abstimmungsprozesse und kooperative Planungen, die unabhängig von der Größe der Kommune Anwendung finden sollten, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Breite, heterogene Zusammensetzung: Abstimmungsprozesse mit relevanten Akteuren müssen über die bestehenden Netzwerke aus Politik, Verwaltung 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), integrieren. Eine heterogene Zusammensetzung partizipativer Planungsinstanzen ist für die Neukombination unterschiedlicher Wissens- und Erfahrungsbestände jenseits der etablierten Denk- und Verhaltensmuster von zentraler Bedeutung.

Integration von Formen direkter Beteiligung: Die Abstimmungsprozesse sollten nach Möglichkeit nicht nur die relevanten Institutionen und Organisationen einbinden, sondern auch Formen der direkten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bieten. Möglichkeiten hierzu sind z. B. öffentliche Auftakt- oder Präsentationsveranstaltungen oder Stadtteilbegehungen mit unterschiedlichen Zielgruppen (z. B. Kinder, Ältere) im Rahmen von Stadtteilplanungen oder in kleineren Gemeinden. In größeren Städten ist auf die sozialräumliche, quartierbezogene Beteiligung der Bevölkerung und Interessengruppen zu achten.

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.

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, neutrale 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, ist eine wissenschaftliche Evaluation des Abstimmungsverfahrens (Prozessevaluation) und eine nachfolgende Untersuchung zum Stand der Umsetzung der beschlossenen Ziele und vereinbarten Maßnahmen (Ergebnisevaluation) (vgl. Kap. 6).

6 Umsetzung und Evaluation

Mit der Maßnahmenumsetzung und Evaluation umfasst die letzte Phase der Sportentwicklungsplanung zwei miteinander verbundene Prozessschritte. Während die Umsetzungsphase die Realisierung der im Rahmen der Sportentwicklungsplanung formulierten Maßnahmenempfehlungen betrifft, werden der Erfolg und die Effektivität der Sportentwicklungsplanung durch wissenschaftlich fundierte Evaluationsverfahren geprüft. Die Umsetzung und Evaluation der Sportentwicklungsplanung ist dabei direkt auf die in Kapitel 5 beschriebene Zielbestimmung und Maßnahmenentwicklung bezogen. Die Umsetzung und Evaluation ist insbesondere dann erfolgsversprechend, wenn die formulierten Ziele und Maßnahmen ein hohes Maß an Operationalisierung aufweisen.

6.1 Umsetzung der Sportentwicklungsplanung

Bei der Umsetzung der Sportentwicklungsplanung geht es in der Regel um komplexe Veränderungs- und Entwicklungsaufgaben, die in der Mehrheit intersektoral verortet sind. Um die im Rahmen der Sportentwicklungsplanung formulierten Ziele und Maßnahmen zu realisieren, ist in der Umsetzungsphase insbesondere die prozessuale Ebene von besonderer Bedeutung. Konkret erfordert die Maßnahmenumsetzung ein systematisches Projektmanagement, welches von der Meilensteinplanung über die Festlegung von konkreten Arbeits- und Zeitplänen bis hin zu den für die einzelnen Maßnahmen benötigten Ressourcen reicht. Anstelle der klassischen Hierarchie formeller Planungsschritte und -ebenen haben sich in der Umsetzungsphase der Sportentwicklungsplanung flexible und offene Steuerungskreisläufe bewährt. Dabei gibt es keine „Einbahnstraße“ von den Leitbildern und Leitlinien über Konzepte zur Projektebene. Vielmehr werden die konkreten Maßnahmenpläne über direkte Rückkopplungsschleifen mit der realen Umsetzungspraxis angepasst und aktualisiert.

Bei der Umsetzung der kommunalen Sportentwicklungsplanung ist zu berücksichtigen, dass die definierten Maßnahmen in der Regel – über Verwaltung und Kommunalpolitik hinaus – in vielfältigen Akteurskonstellationen stattfinden. Integrierte und kooperative Verfahren der Sportentwicklungsplanung bilden auf diese Weise eine intermediäre Schnittstelle zwischen unterschiedlichen Akteuren und Ebenen der Kommunalverwaltung und Politik, Sportorganisationen, privaten Marktakteuren und den Bürgerinnen und Bürgern. Transparente Projektstrukturen, Koordinierungsstellen, Arbeits- und Lenkungsgruppen werden deshalb insbesondere in der Umsetzungsphase der Sportentwicklungsplanung ressortübergreifend eingesetzt. Während die Projektkoordination vor allem operative Aufgaben wie die Abstimmung und Dokumentation der Arbeitsschritte übernimmt, obliegt einer Steuerungs- oder Lenkungsgruppe die Aufgabe, den Umsetzungsprozess kritisch zu begleiten, die Meilensteine zu überprüfen, Evaluationsprozesse zu initiieren und auszuwerten und den Prozess unter Berücksichtigung unterschiedlicher Akteursperspektiven zu kommunizieren.

Der ressortübergreifende, regelmäßige Austausch zwischen den an der Sportentwicklungsplanung beteiligten Akteuren und Organisationen trägt dabei maßgeblich zur Akzeptanz der Maßnahmenumsetzung bei und sollte als regelkommunikatives Element der Umsetzungs-

phase berücksichtigt werden. Dadurch kann glaubhaft gemacht werden, dass die kommunale Verantwortung für die Sportentwicklung wahrgenommen wird und die Bedürfnisse der Betroffenen im Rahmen der Sportentwicklungsplanung aktiv aufgegriffen werden.

Die Umsetzungsphase lässt sich in vier wesentliche Elemente untergliedern:

1. *Zerlegung und Verantwortung*: Umfangreiche Maßnahmen, wie beispielweise die Entwicklung von kommunalen Sporträumen, werden zunächst in kleinere Arbeitspakete zerlegt. Die Definition der einzelnen Arbeitspakete orientiert sich dabei am Kriterium der Verantwortungszuweisung (d. h. in der Regel einer einzelnen Person oder Rolle) und der Verbindlichkeit (Benennung der konkreten Anforderungen und Erwartungen). Bei Maßnahmenplänen, die eine Einbindung des organisierten Sports oder anderer Freiwilligenorganisationen erfordern, sollten zudem die besonderen Bedingungen des Ehrenamtes Berücksichtigung finden (z. B. hinsichtlich der zeitlichen Kapazitäten und Ressourcen).
2. *Zeitplanung*: Jede Maßnahme erfordert einen detaillierten Zeitplan, der die relevanten Umsetzungsschritte mit zentralen Meilensteinen terminiert („Was passiert wann durch wen“?). Bei voneinander abhängigen Aktivitäten müssen die einzelnen terminierten Aktivitäten zueinander in Beziehung gesetzt und in einen Gesamtplan integriert werden. Aufeinander bezogene Aktivitäten (z. B. Investitionsvorhaben) sollten sequenziell geplant werden.
3. *Ressourcenplanung*: Für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen empfiehlt es sich, die Ressourcenanforderungen möglichst frühzeitig vorzunehmen, um die zur Verfügung stehenden Finanz- und Personalkapazitäten verantwortungsvoll zu verteilen und eine realistische Maßnahmenpriorisierung zu ermöglichen. Konkrete Ressourcenanforderungen lassen sich aus dem Bedarf an Personalressourcen, möglichen Investitionsanforderungen und dauerhaften Betriebskosten kalkulieren.
4. *Kommunikation und Kooperation*: Vor allem bei intersektoralen Entwicklungsprozessen und Maßnahmen ist eine Kommunikations- und Interaktionsplanung grundlegend für den Erfolg der Sportentwicklungsplanung. Gerade wenn unterschiedliche Organisationen an der Maßnahmenumsetzung mitwirken, sind gezielte Kommunikationsstrategien erforderlich, um die Akzeptanz der Maßnahmenumsetzung nach innen und außen zu sichern. Mit der Festlegung regelkommunikativer Strukturen wird nicht nur die Transparenz über die einzelnen Umsetzungsschritte erhöht, sie fördert gleichzeitig auch die Motivation der am Sportentwicklungsprozess beteiligten Akteure.

6.2 Evaluation

Bei der Evaluation der Sportentwicklungsplanung geht es um die methodisch reflektierte Beschreibung, Analyse und Bewertung von Prozessen, Programmen, Maßnahmen und institutionellen Praxen auf der Grundlage intersubjektiver Geltungsansprüche. Die Evaluation als letzte Phase der Sportentwicklungsplanung ist dabei grundsätzlich ziel- und zweckorientiert. Ihre Aufgabe ist es nicht primär, neues Wissen über die Grundlagen der kommunalen Sportentwicklung zu generieren (Erkenntnisfunktion), sondern die formulierten Maßnahmen, Ziele und Prozesse der Sportentwicklungsplanung zu überprüfen, zu verbessern oder Entscheidung darüber zu erleichtern (Kontroll- und Dialogfunktion).

Hinsichtlich ihrer Bedeutung im Evaluationsprozess der Sportentwicklungsplanung sollten sowohl summative als auch formative Evaluationsansätze zum Einsatz kommen. Formative Evaluierungen ermöglichen eine laufende Programmoptimierung im Sinne von lernenden Programmen. Damit ist in der Regel ein systematisches Monitoring von Prozessstrukturen, Projektkonzepten und Handlungsabläufen verbunden, insbesondere während der konkreten Umsetzung. Die summative Evaluierung ist dagegen auf eine abschließende Berichterstattung sowie Beobachtung und Legitimation von Maßnahmen und Programmen ausgerichtet. Im Sinne einer Erfolgskontrolle wird hierbei insbesondere die Zielerreichung, die Wirkung oder auch die Nachhaltigkeit der Sportentwicklungsplanung untersucht. Dabei ergänzen und stützen sich die Ansätze der summativen und formativen Evaluation gegenseitig.

Grundlegend für die Evaluation der Sportentwicklungsplanung sind eindeutig definierte Maßnahmen- und Leistungsziele sowie Ressourcen- und Zeitpläne. In der Regel finden sich bereits in den Maßnahmenkatalogen der Sportentwicklungsplanung inhaltsnahe Indikatoren, die durch die gewählte Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppe für die Umsetzungsphase aktualisiert und bei Bedarf konkretisiert werden. Indikatoren sind Parameter, die es erlauben, Aussagen über Sachverhalte zu machen, die nicht direkt oder nur methodisch aufwendig erfasst werden können (z. B. Veränderungen des Bewegungsverhaltens in der Freizeit). Da bei der Sportentwicklungsplanung allerdings nicht immer einfach zu überprüfende Kennziffern generiert werden, die sich mit standardisierten quantitativen Methoden überprüfen lassen, haben sich für die Evaluierung von Sportentwicklungsplanungen vor allem kooperative und beteiligungsorientierte Evaluationsmethoden durchgesetzt. Grundsätzlich wird ein Methodenmix empfohlen, der sowohl quantitative Indikatoren zur Messung von Planungsergebnissen und Prozessstrukturen als auch qualitative Verfahren zur Evaluierung der Umsetzung der Sportentwicklungsplanung berücksichtigt. Neben den Zielen/Leitlinien und Maßnahmen sollte die Evaluation der Sportentwicklungsplanung auch die Kommunikations-, Planungs- und Entscheidungsprozesse der Sportentwicklungsplanung umfassen. Durch diese Dialogverfahren können über die reine Beurteilung bzw. Messung von Planungsergebnissen hinaus Lernprozesse für alle Beteiligten entstehen, die für eine Weiterentwicklung und Fortschreibung des Sportentwicklungsplans hilfreich sein können.

Mitglieder des Redaktionskollegiums des „Memorandums zur kommunalen Sportentwicklungsplanung“:

Dr. Arne Göring (dvs)

Prof. Dr. Horst Hübner (dvs)

Prof. Dr. Robin S. Kähler (dvs)

Michael Weilandt (Deutsche Gesellschaft für das Badewesen)

Prof. Dr. Alfred Rütten (Leitung, dvs)

Dr. Jörg Wetterich (dvs)

In Zusammenarbeit mit:

Niclas Stucke (ehem. Deutscher Städtetag)

Andreas Klages (Deutscher Olympischer Sportbund)

Die Autoren widmen die 2. Auflage des Memorandums

Herrn Prof. Dr. Christian Wopp (1947 bis 2012)

der dem Thema Sportentwicklungsplanung in besonderer Weise verbunden war und als Mitglied der Arbeitsgruppe der ersten Auflage maßgeblich an der Entwicklung dieses Grundlagentextes beteiligt war.