

Christoph Breuer (Hrsg.)

Sportentwicklungsbericht 2013/2014

Analyse zur Situation der Sportvereine in
Deutschland

22 Theoretischer Hintergrund: Produktion von Handlungs- und Argumentationswissen

Christoph Breuer

Im Zentrum der Sportentwicklungsberichte steht eine Sportvereinsuntersuchung, die die Steuerung sowohl der Außen- als auch der Binnenbeziehung des gemeinwohlorientierten Sports wirkungsvoll unterstützen soll. Ein solches Steuerungsinstrument erfordert eine solide steuerungstheoretische Basis. Nur eine entsprechend theoriegeleitete Konzeption stellt sicher, dass (1) die Besonderheiten der Steuerung des gemeinwohlorientierten Sports hinreichend berücksichtigt, (2) Möglichkeiten wie Grenzen der Steuerung der Außen- und Binnenbeziehungen umfassend erkannt und (3) Analyse und Politik- bzw. Organisationsberatung systematisch miteinander verknüpft werden. Zu diesem Zweck wird auf das Modell der wissensbasierten Steuerung von Sportorganisationen zurückgegriffen (Breuer, 2005). Dieses Modell fußt (a) auf dem Grundverständnis der Optimierung der organisationalen Überlebensfähigkeit als zentraler Aufgabe des Sportmanagements. Dabei wird (b) die systematische Wissensgenerierung als Basis organisationaler Entwicklung verstanden. Eine weitere Besonderheit liegt (c) in der systematischen Verknüpfung von Analyse und Beratung bzw. Intervention.

Durch diesen metatheoretischen Rückgriff wird vermieden, dass (1) die Sportentwicklungsberichte zu einem „Measurement without Theory“ (Wagner, 2002, S. 411) verkommen, wie dies häufig bei Sozialberichterstattungen der Fall ist. (2) Damit geht einher, dass die steuerungstheoretische Leitperspektive maßgeblich dazu beiträgt, dass die Sportentwicklungsberichte tatsächlich die passenden Antworten auf drängende Fragen des deutschen Sports liefern. (3) Überdies soll damit eine explizit handlungsorientierte Form einer Sozialberichterstattung konzipiert werden - die im Gegenteil zu den klassischen Ansätzen von Sozialberichterstattung - Organisations- und Politikberatung als integrale Bestandteile von Sozialberichterstattung betrachtet und auch Monitoring sowie Evaluation von Interventionen ermöglicht. Somit wird wissenschaftliche Steuerung im Sinne des professionellen Paradigmas der angewandten Sozialforschung (van de Vall, 1993) verstanden, wonach die wissenschaftliche Bearbeitung eines Problems mit der Problemdiagnose keineswegs beendet ist. Vielmehr wird erst mit der Entwicklung eines Designs verschiedener Handlungsalternativen sowie der Umsetzung von Forschungsergebnissen in konkrete Maßnahmen gewährleistet, dass die Problemdiagnose einen wirksamen Beitrag zur Problemlösung leisten kann.

Grundlegend für ein solches Steuerungsverständnis ist, dass sich der gemeinwohlorientierte Sport stets von neuem an seine Systemumwelt anpassen

muss, um seine Überlebensfähigkeit zu optimieren. Dies gilt auch deshalb, da sich der gemeinwohlorientierte Sport ebenso wie andere soziale Systeme in einem Zeitalter von Diskontinuitäten bewegt. Dies impliziert, dass seine Existenzberechtigung nachhaltig und von Grund auf in Frage gestellt werden könnte. Ein erstes Indiz hierfür dürften die vielerorts zu verzeichnenden Kürzungen im Bereich der öffentlichen Sportförderung sein. Dierkes und Marz (1998, S. 8) sprechen gar von einer „langandauernden Fundamentalkrise“ von Organisationen, da die Krise auf drei Ebenen stattfindet: Es handelt sich (1) um eine Krise im Umfeld der Organisationen. Sie erscheint zunächst als ein externes Phänomen und wird als eine mehr oder weniger gravierende Umfeldveränderung wahrgenommen, an die sich die Organisation anpassen muss, um ihre Existenz zu sichern. Weiterhin handelt es sich (2) um eine Fundamentalkrise, da sie keinen Bogen um Organisationen macht, sondern mitten durch sie hindurch geht. Sie greift stets auch – wenn auch in unterschiedlicher Breite und Tiefe – organisationsintern Raum. Schließlich führt die gegenwärtige Krise (3) auch zu einer Erosion und Auflösung der organisationsspezifischen Lernkonventionen, jener bislang gültigen und bewährten Vereinbarungen darüber, was und wie in Organisationen gelernt werden muss, um Krisen zu bewältigen.

Wie durchdringend diese Fundamentalkrise die Überlebensfähigkeit des gemeinwohlorientierten Sports bedroht, wird anhand des Viabilitätsmodells von Sportorganisationen (Breuer, 2005) sichtbar. Grundsätzlich gilt, dass der gemeinwohlorientierte Sport seine Überlebensfähigkeit bewahrt, indem er seinen Ressourcenzufluss absichert. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass er sowohl Ressourcen aus seiner organisationsinternen als auch aus seiner organisationsexternen Umwelt erhält. Von seinen internen Ressourcengebern (Mitglieder, Mitarbeiter) erhält er Ressourcen in Form von Arbeitskraft, sozialen Beziehungen, moralischer Unterstützung sowie finanziellem Support (z. B. Mitgliedsbeiträge). Von externen Ressourcengebern (z. B. Staat, Kommune, Sponsoren) erhält er primär finanzielle Ressourcen oder geldwerte Leistungen wie direkte Zuschüsse, Steuervorteile oder die Möglichkeit kostengünstiger Nutzung von Sportgelegenheiten und Gruppenräumen.

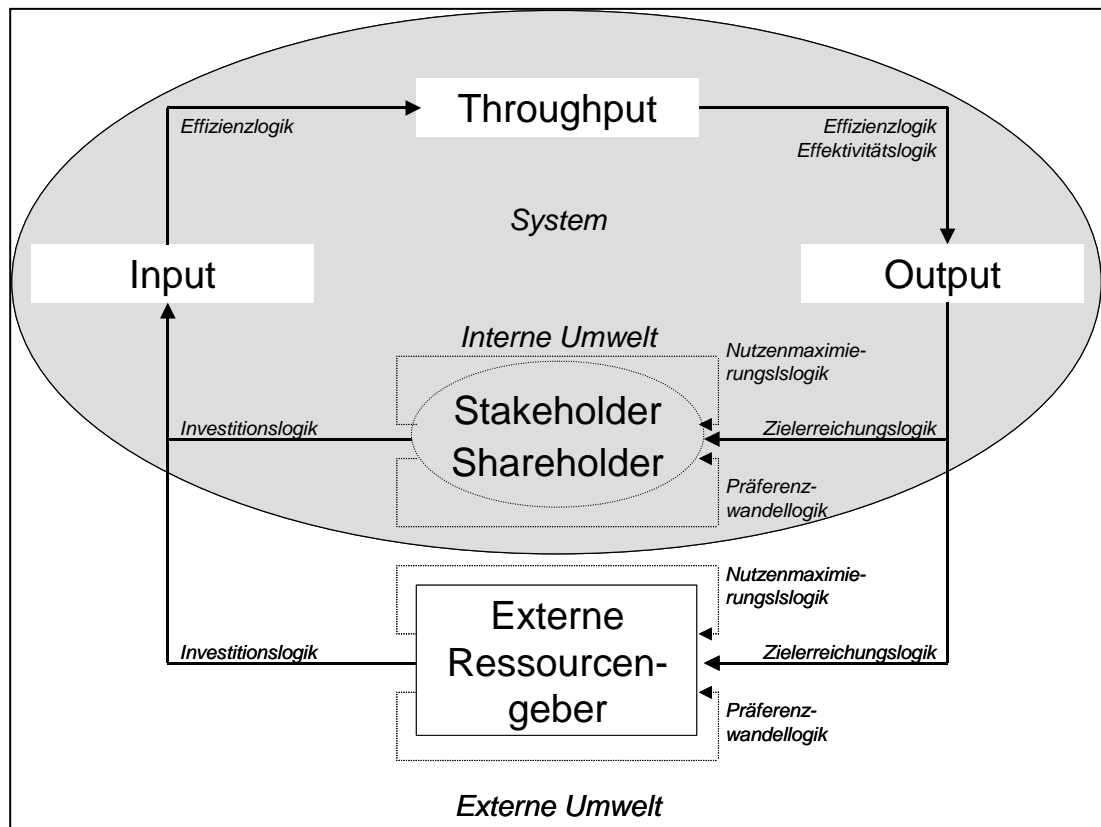


Abb. 1: Modell viabler Organisationen.

Allerdings verhalten sich weder interne noch externe Ressourcengeber rein altruistisch, sondern verfolgen mit ihrer Investition ein spezifisches Ziel. Mitglieder investieren z. B. den Mitgliedsbeitrag, um ein Sportprogramm nutzen zu können oder von anderen Produkten des gemeinwohlorientierten Sports zu profitieren wie etwa Geselligkeit. Die externen Ressourcengeber wie Staat und Kommune investieren dagegen in den gemeinwohlorientierten Sport, weil sie sich von ihm einen Beitrag zur Lösung wichtiger gesellschaftlicher Aufgaben erhoffen – etwa im Bereich der Jugendarbeit, der sozialen Integration, der Gesundheitsförderung oder der Gewaltprävention. Gemäß der Wert-Erwartungstheorie (vgl. Esser, 1993, S. 237ff.) handeln die Ressourcengeber aber auch nutzenmaximierend. D. h., die Investition wird nur solange aufrechterhalten, solange eine realistische Aussicht besteht, dass die Organisation diese Erwartungen auch erfüllt. Somit kann die Organisation auch nur solange existieren, wie sie hinreichend Anreize für die Investition von Ressourcen bietet. Verhaltensökonomisch betrachtet muss dabei der in Aussicht gestellte Nutzen die den Ressourcengebern entstehenden Kosten für die Ressourcenabgabe übersteigen (vgl. auch Wilkens, 1996, S. 30ff.). Andernfalls investiert der Ressourcengeber in ein anderes Objekt, von dem er sich einen höheren *return on investment* verspricht. Und die Organisation besitzt aufgrund des Ressourcenschwundes ein Überlebensproblem.

Zugleich verändern sich aber auch die Präferenzen der Ressourcengeber – und damit die mit der Investition verfolgten Ziele. Daher muss der gemeinwohlorientierte Sport seinen Output ständig den sich verändernden Anforderungen anpassen. Von Bedeutung ist nun, dass mit dem sozialen Wandel die Beziehungen auf beiden Ebenen zunehmend instabiler werden. So führen auf der einen Seite die sich verändernde Nachfrage nach Sport und Bewegung, die abnehmende Bindung an Sportvereine und der demographische Wandel dazu, dass die Mitgliedschaft in einer Sportorganisation zunehmend zu einem instabilen und kritischen Faktor wird. Auf der anderen Seite führen die Finanzknappheit sowie die gestiegene Effektivitäts- und Effizienzorientierung der öffentlichen Hand (aber auch die Sparmaßnahmen der Wirtschaft) dazu, dass externe Ressourcen ebenfalls zu einem instabilen und kritischen Faktor werden. Die entsprechend umgestellten Steuerungsmodelle der öffentlichen Verwaltungen im Sinne des *New Public Managements* (Weiß, 2002) machen darüber hinaus unübersehbar darauf aufmerksam, dass den entsprechenden Diskursen um die Zukunft des Staates und der Gesellschaft die Entwicklung neuer Instrumente und Kriterien entspricht, mit denen die Austauschbeziehungen zwischen den öffentlichen Verwaltungen und dem „Dritten Sektor“ problem- und effizienzorientierter betrachtet und präziser erfasst („gemessen“) werden. So ist beispielsweise in Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform ein Wirksamkeitsdialog mit der Entwicklung entsprechender Controlling-Instrumente für die Leistungsbeiträge auch der Akteure des gemeinwohlorientierten Sports konstitutiv geworden. Auf einer systemtheoretischen Ebene kann dies auch als Verstärkung staatlicher Supervision bezeichnet werden (zur Funktion von Supervision als Form staatlicher Steuerung vgl. Willke, 1997) bzw. als ein Wink des Staates mit der „Rute im Fenster“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 29): Mittelentzug und die Lösung struktureller Kopplung drohen, sobald die vereinbarten Kriterien nicht erfüllt werden. Für den gemeinwohlorientierten Sport ist dabei von Bedeutung, dass diese Ansätze nicht auf der konzeptionellen Ebene stehen bleiben, sondern in der Praxis der Jugendhilfe auch verstärkt umgesetzt werden (Flösser & Otto, 1996). So zeigt der „Wirksamkeitsdialog Jugendverbandsarbeit in Nordrhein-Westfalen“ ebenfalls, dass die Sportakteure im Rahmen der Jugendhilfe zunehmend gezwungen sind, entsprechende Kennzahlen ihrer Arbeit zu liefern, wenn sie weiterhin ein gleichberechtigter Akteur des Jugendverbandswesens sein wollen (vgl. Beywl et al., 2001; insbesondere aber Schäfer, 2001; Schneid, 2001). Neokorporatistische Beziehungen werden zunehmend mittels Kontraktmanagement anstatt traditionell mittels Vertrauen gesteuert (Breuer, 2002, S. 11).

Folglich dürfte mit den knapper werdenden öffentlichen Mitteln und dem verstärkten Einzug der Effektivitäts- und Effizienzorientierung in das Handeln des politisch-administrativen Systems die Lernunfähigkeit und mangelnde Responsivität von „Dritten-Sektor-Organisationen“ nicht länger belohnt werden

wie dies noch Seibel (1992, S. 205) auf Basis von Fallstudien behauptete. Vielmehr droht im Falle von organisationaler Lernunfähigkeit ein Wegbruch finanzieller Beihilfen der öffentlichen Hand – wie ihn bereits andere Organisationen des Dritten Sektors hinnehmen mussten (vgl. Bode & Graf, 1999, S. 9) – und damit eine zunehmende Ressourceninstabilität. Wie deutlich sich das Ressourcenmanagement der Akteure der Sportregion angesichts der Sparmaßnahmen von Staat und Kommune umorientieren muss, wird auch daran ersichtlich, dass die klassische Form der Ressourcenstabilisierung der Sportorganisationen über Kooptation und personelle Verflechtung im Sinne von „interlocking directorates“ (Schreyögg, 2000, S. 370) bzw. mittels Umweltkontakten bestimmter Vorstandsmitglieder (vgl. Heinemann & Horch, 1988, S. 113) zunehmend an ihre Grenzen stößt. Mit steigender Mittelknappheit und Notwendigkeit zum rationellen Wirtschaften auf Seiten der Ressourcengeber sinkt die Effektivität dieser Methode der Ressourcenstabilisierung.

Diese Entwicklungen drängen die Sportorganisationen neben den anderen Trägern des Dritten Sektors in Probleme der Selbstvergewisserung und damit zu Reflexionsleistungen, die mit dem überkommenen Wissensbestand und traditionell bewährten Legitimationsformeln sowie den tradierten Mechanismen der Politikformulierung kaum noch erfolgreich zu bestreiten sein werden.

Folglich muss der gemeinwohlorientierte Sport seine Steuerung der Außen- wie Binnenbeziehungen umstellen von einer traditions- und erfahrungsbasierten Steuerung auf eine stärker wissensbasierte Form der Steuerung. In Zeiten dynamischer Umbrüche ist Wissen das wohl funktionalste Steuerungsmedium, um Außen- wie Binnenbeziehungen stets aufs Neue zu justieren.

22.1 Handlungswissen

So benötigt der gemeinwohlorientierte Sport Handlungswissen, in welchen Feldern Schwachstellen und Optimierungspotenziale der gemeinwohlorientierten Angebotserstellung von Vereinen und Verbänden, aber auch der Unterstützungsleistungen der Verbände für die Vereine bestehen. Um dem gerecht zu werden, müssen die Sportentwicklungsberichte kompatibel gemacht werden mit Konzepten des organisationalen Lernens. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es zur Sicherung der Überlebensfähigkeit des gemeinwohlorientierten Sports nicht ausreicht, das bisherige immer besser zu machen (Anpassungslernen).

Notwendig werden auch Kompetenzen des Veränderungslernens und des Prozesslernens. Veränderungslernen zielt auf eine Zielkorrektur, auf Prioritätenbildung und auf Strategieänderung ab. Es gewinnt mit den brüchigeren

Außen- und Binnenbeziehungen des gemeinwohlorientierten Sports zunehmend an Bedeutung. Das gleiche gilt für das Prozesslernen. Zielsetzung sind hier Änderungen in den Managementprozessen selbst. Prozesslernen dient der Flexibilitätserhöhung des gemeinwohlorientierten Sports, die in turbulenten Umwelten ebenfalls immer wichtiger wird (vgl. Abb. 2).

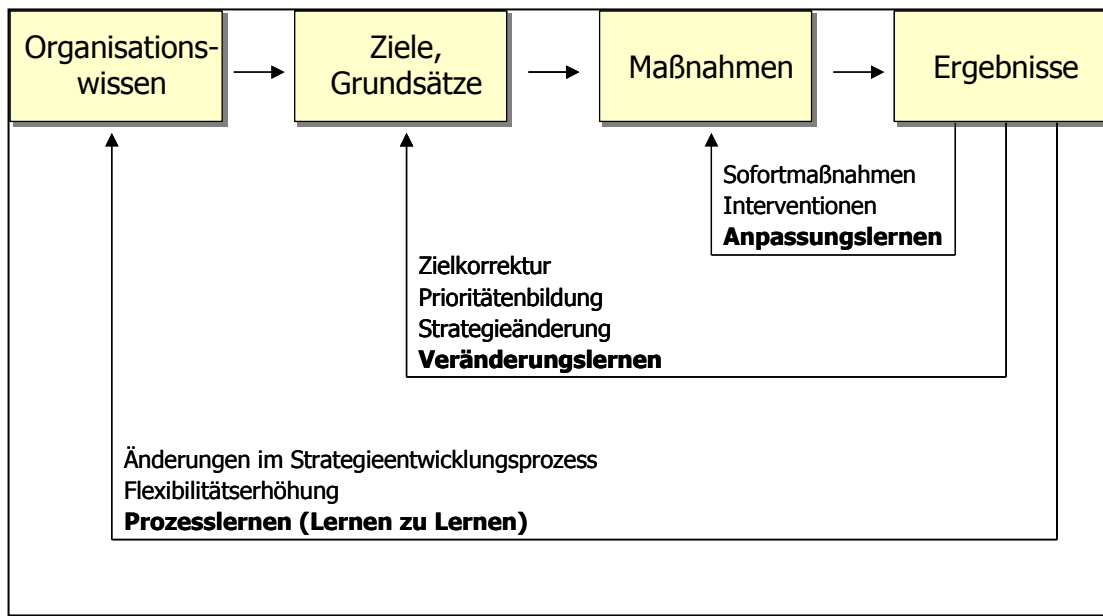


Abb. 2: Notwendige Lernprozesse in turbulenten Umwelten (in Anlehnung an Gmür, 2000, S. 191).

Von Bedeutung ist hierbei, dass die Anstöße zum organisationalen Lernen systematisch in die normativen Entwicklungsziele des gemeinwohlorientierten Sports integriert sind. Die Bereiche an Lernmöglichkeiten sollten somit auch von den Leitbildern des Deutschen Sportbundes und der Landessportbünde bzw. –verbände abgeleitet sein (soweit vorhanden; vgl. Deutscher Sportbund, 2002, S. 252ff.). Dies ist in doppelter Hinsicht funktional: (1) Dieses Vorgehen reduziert die unendliche Zahl an Entwicklungsmöglichkeiten des gemeinwohlorientierten Sports in rationaler Weise auf eine bearbeitbare Komplexität. Somit werden die Sportentwicklungsberichte nicht nur zielgenauer. Sie vermeiden auch ein „information overload“ des Managements des gemeinwohlorientierten Sports. (2) Zudem werden die Sportentwicklungsberichte auf diese Weise so aufgebaut, dass sie auch als Controllinginstrument zur systematischen Umsetzung von Leitbildern in das organisationale Handeln des gemeinwohlorientierten Sports genutzt werden können. Damit wird zugleich der Erfolg des organisierten Sports messbar.

22.2 Argumentationswissen

Daneben benötigt der gemeinwohlorientierte Sport auch Argumentationswissen zur optimalen Organisationssteuerung. Er muss nicht nur in einem strategischen Sinn wissen, wie er seine Binnenbeziehungen besser steuern kann. Zugleich muss er wissen, wie er sich im Kampf um knapper werdende öffentliche Mittel besser behaupten kann. Da die öffentliche Förderung des organisierten Sports auf politisch erhofften Gemeinwohleffekten beruht (Rittner & Breuer, 2000, S. 23ff.), muss dieser hierzu die wissenschaftliche Evidenz seiner Gemeinwohlfunktionen regelmäßig dokumentieren. Wie wichtig das Argumentationswissen gerade für den gemeinwohlorientierten Sport ist, wird an der politischen Diskussion um die Ergebnisse der Studie von Brettschneider und Kleine (2002) deutlich. Mit den für die Politik überraschenden Befunden zu den Effekten sportvereinsbezogener Jugendarbeit, wonach sich ein positiver Sozialisationseffekt von Sportvereinen in vielen Bereichen nicht nachweisen lässt, ist dem Vereinssport ein Legitimationsproblem hinsichtlich seiner gesellschaftspolitischen Funktion und damit seiner Förderungswürdigkeit entstanden. Dies wäre in dieser Form vermutlich nicht geschehen, hätte der gemeinwohlorientierte Sport zu diesem Zeitpunkt bereits über eine leistungsfähige Sozialberichterstattung verfügt, die womöglich in anderen Handlungsfeldern eine Gemeinwohlevidenz des organisierten Sports dokumentiert hätte. Zukünftig wird dieses Argumentationswissen aber wohl noch stärker an Bedeutung gewinnen. So könnte sich mit der drohenden Aushebelung des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts durch EU-Recht schon in Kürze die Frage stellen, warum der organisierte Sport weiterhin in den Genuss von Subventionen kommen sollte bzw. warum kommerziellen Sportanbietern diese nicht gleichermaßen zustehen.

Die Sportentwicklungsberichte müssen somit vier Bedingungen erfüllen: (1) Sie müssen die Optimierung der Überlebensfähigkeit des gemeinwohlorientierten Sports zum obersten Ziel haben. (2) Hierzu müssen sie die Steuerung der Außen- wie Binnenbeziehungen des gemeinwohlorientierten Sports verbessern helfen. (3) Dies impliziert, dass die Befunde zu einem systematischen Anpassungs-, Veränderungs- und Prozesslernen der Akteure des organisierten Sports beitragen müssen. (4) Um die unendliche Zahl an Entwicklungsmöglichkeiten bearbeitbar zu machen und zugleich Erfolge des gemeinwohlorientierten Sports messbar zu machen, sind entsprechende Lernbereiche und Bewertungen des Ist-Zustandes auch von den normativen Entwicklungszielen bzw. Leitbildern der Sportorganisationen abzuleiten.