

**Die Bedeutung und Funktion sportlicher Aktivitäten im  
Gesundheitsmanagement der öffentlichen Verwaltungen**  
*Barrieren und Gelingensbedingungen*

Der Fakultät für Naturwissenschaften  
der Universität Paderborn  
zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktor der Philosophie (Dr. phil.)  
vorgelegte Dissertation von

**Lisa Sennefelder**

Paderborn, den 5. Mai 2022



## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Abbildungsverzeichnis.....                                                                                                         | V         |
| Tabellenverzeichnis.....                                                                                                           | VI        |
| Abkürzungsverzeichnis.....                                                                                                         | VII       |
| Vorwort .....                                                                                                                      | VIII      |
| Kurzfassung .....                                                                                                                  | IX        |
| Abstract .....                                                                                                                     | X         |
| <b>1 Einleitung .....</b>                                                                                                          | <b>11</b> |
| 1.1 <i>Problemstellung und Fragestellung .....</i>                                                                                 | <i>11</i> |
| 1.2 <i>Abgrenzung Betriebliches Gesundheitsmanagement und<br/>Verwaltungs-gesundheitsmanagement.....</i>                           | <i>17</i> |
| 1.3 <i>Struktur der Arbeit .....</i>                                                                                               | <i>19</i> |
| <b>2 Forschungsstand zur Bedeutung und Funktion von Sport im Kontext einer sich<br/>verändernden öffentlichen Verwaltung .....</b> | <b>21</b> |
| 2.1 <i>Zum Krankenstand in der öffentlichen Verwaltung .....</i>                                                                   | <i>21</i> |
| 2.1.1 <i>Der Krankenstand der öffentlichen Verwaltung im Branchenvergleich .....</i>                                               | <i>22</i> |
| 2.1.2 <i>Das Phänomen: Präsentismus .....</i>                                                                                      | <i>25</i> |
| 2.2 <i>Steuerungsversuche der Organisationsumwelt – Das Neue Steuerungsmodell.....</i>                                             | <i>27</i> |
| 2.3 <i>Veränderungen in der Umwelt der öffentlichen Verwaltung.....</i>                                                            | <i>31</i> |
| 2.4 <i>Zur Gesundheitspolitik der öffentlichen Verwaltung.....</i>                                                                 | <i>34</i> |
| 2.5 <i>Zur Funktion des Sports im beruflichen Setting .....</i>                                                                    | <i>38</i> |
| 2.6 <i>Zwischenfazit.....</i>                                                                                                      | <i>42</i> |
| <b>3 Theorie der öffentlichen Verwaltung.....</b>                                                                                  | <b>48</b> |
| 3.1 <i>Aufgaben der kommunalen öffentlichen Verwaltung .....</i>                                                                   | <i>49</i> |
| 3.2 <i>Das moderne Verwaltungshandeln in einem dynamischen Kreislauf politischer Macht.....</i>                                    | <i>50</i> |
| 3.3 <i>Die öffentliche Verwaltung als soziales System.....</i>                                                                     | <i>53</i> |

|          |                                                                                           |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.1    | Grundzüge einer systemtheoretischen Betrachtung des politischen Systems .....             | 53        |
| 3.3.2    | Kommunikation von öffentlichen Verwaltungen .....                                         | 57        |
| 3.3.3    | Entscheidungen als Kommunikation der öffentlichen Verwaltung.....                         | 60        |
| 3.3.4    | Entscheidungsprämissen und Selbstreferenz der öffentlichen Verwaltungen.....              | 61        |
| 3.3.5    | Entscheidbare Entscheidungsprämissen in der öffentlichen Verwaltung .....                 | 62        |
| 3.3.5.1  | Kommunikationswege der öffentlichen Verwaltung .....                                      | 63        |
| 3.3.5.2  | Personal der öffentlichen Verwaltung .....                                                | 64        |
| 3.3.5.3  | Entscheidungsprogramme der öffentlichen Verwaltung .....                                  | 66        |
| 3.3.6    | Die Verwaltungskultur als unentscheidbare Entscheidungsprämisse .....                     | 68        |
| 3.3.7    | Steuerung der öffentlichen Verwaltung als selbst-referenzielles System .....              | 70        |
| 3.3.8    | Steuerung der öffentlichen Verwaltung mittels Steuerungsmedien .....                      | 72        |
| <b>4</b> | <b>Präzisierung der Fragestellung .....</b>                                               | <b>76</b> |
| <b>5</b> | <b>Methodische Vorgehensweise .....</b>                                                   | <b>83</b> |
| 5.1      | <i>Untersuchungsdesign .....</i>                                                          | 83        |
| 5.1.1    | Auswahl der Kommunalverwaltungen .....                                                    | 84        |
| 5.1.2    | Auswahl der Interviewpartner*innen .....                                                  | 85        |
| 5.2      | <i>Datenerhebung .....</i>                                                                | 86        |
| 5.2.1    | Datenerhebung mittels Kurzfragebogen .....                                                | 87        |
| 5.2.2    | Datenerhebung mittels qualitativer Experteninterviews .....                               | 88        |
| 5.3      | <i>Datenauswertung.....</i>                                                               | 90        |
| 5.3.1    | Datenauswertung mittels SPSS Statistics .....                                             | 90        |
| 5.3.2    | Datenauswertung mittels qualitativer Inhaltsanalyse .....                                 | 90        |
| <b>6</b> | <b>Empirische Ergebnisse .....</b>                                                        | <b>92</b> |
| 6.1      | <i>Stichprobe der quantitativen Datenerhebung.....</i>                                    | 93        |
| 6.2      | <i>Stichprobe der qualitativen Datenerhebung .....</i>                                    | 95        |
| 6.3      | <i>Rahmendaten und Selbstbeschreibung der Kommunalverwaltungen und Interviewten .....</i> | 96        |
| 6.3.1    | Kommunalverwaltung A .....                                                                | 96        |
| 6.3.2    | Kommunalverwaltung B .....                                                                | 99        |
| 6.3.3    | Kommunalverwaltung C .....                                                                | 100       |
| 6.3.4    | Kommunalverwaltung D .....                                                                | 102       |

|         |                                                                                                                              |     |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3.5   | Kommunalverwaltung E .....                                                                                                   | 105 |
| 6.3.6   | Kommunalverwaltung F .....                                                                                                   | 107 |
| 6.3.7   | Kommunalverwaltung G .....                                                                                                   | 110 |
| 6.3.8   | Kommunalverwaltung H .....                                                                                                   | 112 |
| 6.3.9   | Kommunalverwaltung J .....                                                                                                   | 114 |
| 6.3.10  | Kommunalverwaltung K.....                                                                                                    | 116 |
| 6.3.11  | Kommunalverwaltung L .....                                                                                                   | 118 |
| 6.4     | <i>Ergebnisse zur Organisation sportlicher Maßnahmen in Kommunalverwaltungen</i> .....                                       | 120 |
| 6.4.1   | Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten .....                                                                         | 120 |
| 6.4.2   | Personelle Bedingungen und organisationale Verortung.....                                                                    | 122 |
| 6.4.3   | Finanzierung des Sportangebots.....                                                                                          | 126 |
| 6.4.4   | Sportangebot und sonstige Sportaktivitäten .....                                                                             | 127 |
| 6.4.5   | Externe und interne Kooperationspartner .....                                                                                | 131 |
| 6.4.6   | Operative Umsetzung.....                                                                                                     | 132 |
| 6.4.7   | Teilnehmende und Zielgruppe(n).....                                                                                          | 133 |
| 6.4.8   | Auswahlkriterien des Sportangebots .....                                                                                     | 135 |
| 6.4.9   | Einbinden der Beschäftigten .....                                                                                            | 137 |
| 6.4.10  | Informationsweiterleitung.....                                                                                               | 138 |
| 6.4.11  | Anreize für die Teilnahme an sportlichen Maßnahmen.....                                                                      | 139 |
| 6.4.12  | Arbeitszeit und Sport .....                                                                                                  | 140 |
| 6.4.13  | Räumlichkeiten für Sportangebote .....                                                                                       | 141 |
| 6.5     | <i>Ergebnisse zur Funktion und Bedeutung aus Sicht der Kommunalverwaltungen</i> .....                                        | 142 |
| 6.5.1   | Funktionen des Sports aus Sicht der Kommunalverwaltungen.....                                                                | 142 |
| 6.5.2   | Stellenwert von Sport aus Sicht der Befragten .....                                                                          | 155 |
| 6.6     | <i>Ergebnisse zu den förderlichen und hinderlichen Rahmenbedingungen sportlicher Maßnahmen in Kommunalverwaltungen</i> ..... | 159 |
| 6.6.1   | Auslöser für die Einführung sportlicher Maßnahmen .....                                                                      | 159 |
| 6.6.1.1 | Voraussetzungen aus der Umwelt .....                                                                                         | 159 |
| 6.6.1.2 | Hohe AU-Zahlen .....                                                                                                         | 162 |
| 6.6.1.3 | Eigeninitiative von Verwaltungsmitgliedern .....                                                                             | 168 |
| 6.6.2   | Zentrale organisationale Barrieren und Gelingensbedingungen .....                                                            | 169 |
| 6.6.2.1 | Finanzierung von Sportangeboten als Barriere.....                                                                            | 169 |
| 6.6.2.2 | Legitimationspflicht als Barriere .....                                                                                      | 170 |

|          |                                                                                              |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.6.2.3  | Dezentrale Verwaltungsstrukturen als Planungserschweris                                      | 173        |
| 6.6.2.4  | Vielfältige Beschäftigungsstrukturen als Planungserschweris                                  | 174        |
| 6.6.2.5  | Ausschreibepflicht und Aktenvermerke als Planungserschweris                                  | 175        |
| 6.6.2.6  | Fehlende Vernetzung der Arbeitsgruppen als Planungshemmnis                                   | 175        |
| 6.6.2.7  | Veränderungsresistenz als zentrale Barriere                                                  | 176        |
| 6.6.2.8  | Hierarchisch verfestigte Kommunikationswege als Barriere                                     | 179        |
| 6.6.2.9  | Eingeschränkte Entscheidungsmacht der VGM-Akteure als Barriere                               | 180        |
| 6.6.2.10 | Unterstützung der Führungskräfte als zentrale Gelingensbedingung                             | 180        |
| 6.6.2.11 | Pilotprojekte als Starthilfe                                                                 | 183        |
| 6.6.2.12 | Anbindung des Sports an gesetzlich verpflichtete Aufgaben als Gelingensbedingung             | 183        |
| 6.6.2.13 | Personalausstattung als Gelingensbedingung                                                   | 184        |
| 6.6.2.14 | Budgets als Stellschraube im Planungsprozess                                                 | 187        |
| 6.6.2.15 | Einbindung von Beschäftigten als Gelingensbedingung                                          | 187        |
| 6.6.2.16 | Bedarfsanalysen als Gelingensfaktor                                                          | 190        |
| 6.6.2.17 | Nutzung vielfältiger Kommunikationswege zur Informationsweiterleitung als Gelingensbedingung | 190        |
| 6.6.2.18 | Vertrauen als Gelingensbedingung vs. Misstrauen als Barriere                                 | 193        |
| 6.6.2.19 | Steigerung der Teilnahmereitschaft                                                           | 195        |
| 6.6.2.20 | Dienstvereinbarungen zur Arbeitszeitenregelung als Gelingensfaktor                           | 201        |
| 6.6.2.21 | Bedeutungszuschreibung von Sport und Gesundheit als zentrale Gelingensbedingung              | 202        |
| 6.6.3    | Zentrale umweltspezifische Barrieren und Gelingensbedingungen                                | 203        |
| 6.6.3.1  | Personenspezifische Faktoren als Barriere                                                    | 203        |
| 6.6.3.2  | Externe Kooperationspartner und Sportangebote als Gelingensbedingung                         | 205        |
| 6.6.3.3  | Die Corona-Pandemie als Barriere                                                             | 207        |
| 6.6.3.4  | Abhängigkeit von Entscheidungen der Tarifparteien als Barriere                               | 208        |
| 6.6.4    | Allgemeine Empfehlungen der Expertinnen und Experten                                         | 208        |
| 6.6.5    | Zentrale phasenspezifische Barrieren und Gelingensbedingungen                                | 210        |
| 6.6.5.1  | Auflockerungsphase                                                                           | 211        |
| 6.6.5.2  | Veränderungsphase                                                                            | 213        |
| 6.6.5.3  | Stabilisierungsphase                                                                         | 214        |
| <b>7</b> | <b>Schlussbetrachtung</b>                                                                    | <b>219</b> |
| 7.1      | Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse und Folgerungen für Sport im VGM                  | 219        |
| 7.2      | Zum Sport im VGM – Fazit und Ausblick                                                        | 227        |
|          | <b>Literaturverzeichnis</b>                                                                  | <b>238</b> |
|          | <b>Anhang 1</b>                                                                              | <b>257</b> |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 1: Gesundheitspolitische Aktionszyklus (nach Deming, 1986).....                                                     | 17  |
| Abbildung 2: Relevante Anknüpfungspunkte von Sport im VGM.....                                                                | 18  |
| Abbildung 3: Dynamischer Kreislauf und Gegenkreislauf der Macht (nach Luhmann, 1981) .....                                    | 51  |
| Abbildung 4: Auswahlprozess der Kommunalverwaltungen .....                                                                    | 85  |
| Abbildung 5: Untersuchungsdesign und zeitlicher Ablauf .....                                                                  | 86  |
| Abbildung 6: Fragebogenstruktur.....                                                                                          | 87  |
| Abbildung 7: Verteilung der Beschäftigtenzahl in den teilnehmenden Verwaltungen .....                                         | 94  |
| Abbildung 8: Regionale Wirtschaftsstruktur (1=strukturstark bis 10=strukturellschwach) .....                                  | 95  |
| Abbildung 9: Prozentuale Verteilung der Fälle bei der Qualifikation der Übungsleitung (Frage 17, Mehrfachantworten).....      | 125 |
| Abbildung 10: Prozentuale Verteilung der Antworten bei der Qualifikation der Übungsleitung (Frage 17, Mehrfachantworten)..... | 125 |
| Abbildung 11: Organisatoren des Sportangebots (Frage 12) .....                                                                | 127 |
| Abbildung 12: Organisation des arbeitgeberorganisierten Sportangebots (Fragen 13.1 – 13.3) .....                              | 128 |
| Abbildung 13: Angebotene Sportarten (Frage 11, Mehrfachantworten).....                                                        | 129 |
| Abbildung 14: Sonstige Sportaktivitäten (Frage 14, Mehrfachantworten) .....                                                   | 130 |
| Abbildung 15: Kooperationspartner (Frage 15, Mehrfachantworten) .....                                                         | 131 |
| Abbildung 16: Teilnehmende (Frage 10, Mehrfachantworten).....                                                                 | 133 |
| Abbildung 17: Geschätzter Anteil an Teilnehmenden unter den Beschäftigten (Frage 8) .....                                     | 134 |
| Abbildung 18: Zielgruppe(n) (Frage 9, Mehrfachantworten) .....                                                                | 134 |
| Abbildung 19: Anreize zur Teilnahme an Sportangeboten (Frage 5, Mehrfachantworten) .....                                      | 140 |
| Abbildung 20: Arbeitszeit und Sport (Frage 20 und 20.1) .....                                                                 | 141 |
| Abbildung 21: Räumlichkeiten (Frage 19).....                                                                                  | 141 |
| Abbildung 22: Einschätzung der Bedeutung des Sports in öffentlichen Verwaltungen (Frage 6 und 7) .....                        | 156 |
| Abbildung 23: Mittelwertvergleich der Bedeutung des Sports in öffentlichen Verwaltungen.....                                  | 156 |
| Abbildung 24: Zusammenhangsmodell zentraler Barrieren und Gelingensbedingungen für Sport im VGM.....                          | 230 |
| Abbildung 25: Rahmenbedingungen und Stellschrauben für die Teilnahmebereitschaft.....                                         | 235 |

## Tabellenverzeichnis

|                                                                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 1: Übersicht der Studienergebnisse zur Wirkung von Betriebssport .....                                                                           | 41  |
| Tabelle 2: Stichprobe und Rücklaufquote der quantitativen Datenerhebung .....                                                                            | 93  |
| Tabelle 3: Übersicht der Gemeindetypen der Kommunalverwaltungen ohne Rückmeldung .....                                                                   | 94  |
| Tabelle 4: Überblick über die durchgeführten Interviews .....                                                                                            | 95  |
| Tabelle 5: Eckdaten der Kommunalverwaltung A .....                                                                                                       | 96  |
| Tabelle 6: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung A.....                                                                                              | 97  |
| Tabelle 7: Eckdaten der Kommunalverwaltung B .....                                                                                                       | 99  |
| Tabelle 8: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung B.....                                                                                               | 99  |
| Tabelle 9: Eckdaten der Kommunalverwaltung C .....                                                                                                       | 101 |
| Tabelle 10: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung C.....                                                                                             | 101 |
| Tabelle 11: Eckdaten der Kommunalverwaltung D .....                                                                                                      | 103 |
| Tabelle 12: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung D.....                                                                                              | 103 |
| Tabelle 13: Eckdaten der Kommunalverwaltung E .....                                                                                                      | 105 |
| Tabelle 14: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung E.....                                                                                              | 105 |
| Tabelle 15: Eckdaten der Kommunalverwaltung F.....                                                                                                       | 107 |
| Tabelle 16: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung F .....                                                                                            | 108 |
| Tabelle 17: Eckdaten der Kommunalverwaltung G .....                                                                                                      | 110 |
| Tabelle 18: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung G .....                                                                                             | 110 |
| Tabelle 19: Eckdaten der Kommunalverwaltung H .....                                                                                                      | 112 |
| Tabelle 20: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung H.....                                                                                              | 112 |
| Tabelle 21: Eckdaten der Kommunalverwaltung J .....                                                                                                      | 114 |
| Tabelle 22: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung J .....                                                                                             | 114 |
| Tabelle 23: Eckdaten der Kommunalverwaltung K .....                                                                                                      | 116 |
| Tabelle 24: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung K.....                                                                                             | 117 |
| Tabelle 25: Eckdaten der Kommunalverwaltung L .....                                                                                                      | 118 |
| Tabelle 26: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung L .....                                                                                             | 119 |
| Tabelle 27: Berufliche Ausbildung der Expertinnen und Experten in den untersuchten Städten .....                                                         | 124 |
| Tabelle 28: Übersicht über die Ziele sportlicher Maßnahmen .....                                                                                         | 151 |
| Tabelle 29: Übersicht der phasenspezifischen Barrieren und Gelingensbedingungen orientiert an Lewins<br>Dreischnitt geplanter Veränderungen (1963) ..... | 216 |
| Tabelle 30: Kodierleitfaden .....                                                                                                                        | 268 |
| Tabelle 31: Kategoriensystem.....                                                                                                                        | 270 |
| Tabelle 32: Übersicht über die Interviewten Verwaltungsakteure .....                                                                                     | 275 |



## Abkürzungsverzeichnis

|       |                                                                                        |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| AOK   | Allgemeine Ortskrankenkasse                                                            |
| ASA   | Arbeitssicherheitsausschuss                                                            |
| AU    | Arbeitsunfähigkeit                                                                     |
| Baua  | Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin                                     |
| BGF   | Betriebliche Gesundheitsförderung                                                      |
| BGM   | Betriebliches Gesundheitsmanagement                                                    |
| BWL   | Betriebswirtschaftslehre                                                               |
| BiBB  | Bundesinstitut für Berufsbildung                                                       |
| BMBF  | Bundesministerium für Bildung und Forschung                                            |
| BMI   | Bundesministerium des Innern                                                           |
| DAK   | Deutsche Angestellten-Krankenkasse                                                     |
| dbb   | Deutscher Beamtenbund und Tarifunion                                                   |
| DBSV  | Deutscher Betriebssportverband                                                         |
| DGUV  | Deutsche gesetzliche Unfallversicherung                                                |
| FH    | Fachhochschule                                                                         |
| IP    | Interviewpartner*in                                                                    |
| IT    | Informationstechnik                                                                    |
| KGSt  | Kommunalen Gemeinschaftsstellen für Verwaltungsmanagement                              |
| Kita  | Kindertagesstätte                                                                      |
| KSOD  | Kommunalen Service- und Ordnungsdienst                                                 |
| MSAGD | Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz |
| NSM   | Neues Steuerungsmodell                                                                 |
| SGB   | Sozialgesetzbuch                                                                       |
| TK    | Techniker Krankenkasse                                                                 |
| TrK   | Transkript Kommune                                                                     |
| VGM   | Verwaltungsgesundheitsmanagement                                                       |
| VHS   | Volkshochschule                                                                        |

## Vorwort

Sport und Kommunikation waren für mich schon immer zentrale Bestandteile in meinem Leben. Nachdem ich die Basis für Kommunikation gelegt hatte, war mein nächster Antrieb – so meine Vermutung – meine Kommunikationswege auszuweiten. Nachdem ich also den Weg in die aufrechte Haltung geschafft hatte, gab es für mich keinen Grund mehr, mich nicht zu bewegen, wo dies doch die Netzwerkerweiterung so wunderbar unterstützt. Insofern war es für mich schwer nachzuvollziehen, warum andere Sport und Bewegung einen geringeren Stellenwert beimessen als ich.

Gesellschaftlich betrachtet ist zweifellos ein Anstieg des Gesundheitsbewusstseins wahrzunehmen, in dessen Zuge sich der Sport vielfältig gewandelt und einige Individualisierungs-, Differenzierungs- und Pluralisierungsprozesse durchlaufen hat. Damit einhergehend kann beobachtet werden, dass der Sport auch Einzug in gesellschaftliche Bereiche außerhalb von Rehabilitation, Leistungssport und Freizeit hält. So ist Sport ein zentraler Bestandteil vieler Konzepte, die im Rahmen des Betrieblichen Gesundheitsmanagements zur Anwendung kommen. Der Impuls, Sport aus einer organisationssoziologischen Perspektive zu betrachten, kam von meinem Doktorvater Prof. Dr. Heiko Meier. Dieser Impuls hat zu der Neugier geführt, die notwendig war, um sich intensiv mit der Luhmann'schen Systemtheorie zu beschäftigen und diese anschließend auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, die öffentliche Verwaltung, anzuwenden.

Die Umstände, die dazu geführt haben, dass ich promoviere, lassen sich mit drei Worten beschreiben: Spontaneität, Neugier und Ehrgeiz. Anders als manch andere, habe ich mich nicht auf diese Entscheidung vorbereitet. Ich traf sie aus dem Bauch heraus. Was es bedeutet zu promovieren, ist mir erst im Prozess klargeworden. Begleitet wurde diese Entscheidung von Höhen und Tiefen. Besonders ambivalent hat sich die Corona-Pandemie auf diesen Prozess ausgewirkt. Zum einen hat sie viele Faktoren eliminiert, die womöglich zur Ablenkung geführt hätten, zum anderen hat sie mir in der Datenerhebung Steine in den Weg gelegt. Aber wie schon Johann Wolfgang von Goethe sagte: Auch aus Steinen, die einem in den Weg gelegt werden, kann man etwas Schönes bauen! So ist letztlich trotz ein paar Widrigkeiten diese Dissertation entstanden.

Auf diesem Weg habe ich viel Unterstützung durch mein soziales Umfeld erfahren. Mein Dank gilt vor allem den Interviewten, die sich die Zeit genommen und dieser Arbeit mit dem Teilen ihrer Erfahrungen Leben eingehaucht haben. Darüber hinaus danke ich den beiden Gutachtern meiner Dissertation: Prof. Dr. Heiko Meier, der mich stets in einer produktiven und vertrauensvollen Arbeitsatmosphäre gefördert und gefordert hat. Prof. Dr. Jochen Mayer, der mich in meinem Vorhaben bestärkt hat und mir mit seinem fachlichen Rat zur Seite stand. Ich danke zudem meiner Arbeitsgruppe, von denen ich Denkanstöße und konstruktive Kritik bekam, die dabei halfen, die eigenen Gedanken zu sortieren. Zudem möchte ich meiner Familie und meinen Freunden danken, die mir Verständnis entgegengebracht haben, wenn ich mit meinen Gedanken vollends in meiner Arbeit steckte und dabei andere Inklusionsbezüge vernachlässigt habe. Zuletzt gilt ein besonderer Dank meinem Mann Jonas Hermkens, der mich immer in meinem Vorhaben bestärkt und unterstützt hat sowie (meist) anstandslos und geduldig meinen vielen verbalisierten Gedankengängen zugehört hat.

## Kurzfassung

### *Problemstellung und Gegenstand der Arbeit*

Sportliche Angebote finden vermehrt Einzug in berufliche Settings. Dabei findet Sport vor allem auf der operativen Ebene der Betrieblichen Gesundheitsförderung, mit dem Ziel die individuelle Mitarbeitergesundheit zu fördern, statt. In den letzten Jahren wird dieser jedoch auch ins Betriebliche Gesundheitsmanagement hineingetragen, womit sich organisationale Effekte versprochen werden. Angesichts hoher Krankenstände, des steigenden Fachkräftebedarfs und wachsender Arbeitsanforderungen durch Modernisierungen sind derartige Investitionen auch in öffentlichen Verwaltungen zu beobachten. Das Forschungsvorhaben folgt der Prämisse, dass in öffentlichen Verwaltungen unter anderen Rahmenbedingungen agiert und entschieden wird als in wirtschaftlichen Organisationen, womit die Akteure folglich verwaltungsspezifischen Anforderungen gerecht werden müssen. Bisher wurde in der sportwissenschaftlichen Forschung dem Gesundheitsmanagement in öffentlichen Verwaltungen kaum Beachtung geschenkt. Um dieses Phänomen sportwissenschaftlich zu erschließen, dienen elaborierte Theorien und Konzepte aus unterschiedlichen Disziplinen der Gesundheits-, Sport- und Sozialwissenschaften als theoretische Grundlage. Hierauf aufbauend wird der Sport in der öffentlichen Verwaltung empirisch untersucht.

### *Zentrale Forschungsfrage*

Welche Bedeutung und welche Funktionen werden dem Sport im Verwaltungsgesundheitsmanagement von Seiten der kommunalen Verwaltung zugeschrieben und von welchen Bedingungen hängt ein Sportangebot in Kommunalverwaltungen ab?

### *Methode*

Mit Hilfe eines Mixed-Method-Ansatzes wurde das beobachtete Phänomen in Form von Fallstudien eruiert. Dafür wurden 27 Verwaltungsakteure mittels Fragebogen befragt. Anschließend wurden zwölf Interviews mit 15 Experten des Gesundheitsmanagements aus elf Kommunalverwaltungen in und um NRW geführt. Die Interviews fanden im Zeitraum von August 2020 bis März 2021 statt.

### *Zentrale Ergebnisse*

Die Befunde zeigen, dass die Akteure vielfältigen, teils auch nur verwaltungsspezifischen Barrieren begegnen. Die Kommunalverwaltungen organisieren ihre Sportangebote unterschiedlich und messen ihnen verschiedene Bedeutung zu. Unterschiede zeigen sich vor allem in den verfügbaren personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen, in welchem Maße die VGM-Akteure mit Entscheidungsmacht ausgestattet sind und welche Schwerpunkte bei der Zielsetzung gelegt werden. Die Planung und Umsetzung sportlicher Maßnahmen wird in unterschiedlichem Maße von förderlichen und hinderlichen Faktoren begleitet. Diese lassen sich sowohl auf der Organisations- als auch auf der Umweltebene beobachten: Auf der Organisationsebene offenbaren sich die Unterstützung der Führungskräfte und die strukturelle Verankerung des Sports in den Organisationsstrukturen als zentrale Gelingensbedingungen und eine geringe Bedeutungszuschreibung sowie eine latente Veränderungsresistenz als zentrale Barrieren. Auf der Umweltebene tragen externe Kooperationspartner zum Gelingen des Sports bei. Personenspezifische Faktoren und Krisenzeiten wie die Corona-Pandemie erweisen sich als Störfaktor. Eine fehlende Sensibilität für gesundheitsrelevante Themen und eine Veränderungsabwehr stellen ein Einführungshindernis dar. Die Veränderungsnotwendigkeit ergibt sich aus einem gestiegenen Handlungsdruck durch veränderte Bedingungen in und außerhalb der Kommunalverwaltungen. In der Veränderungsphase muss es gelingen von der Planung zügig in die Umsetzung überzugehen und die Veränderung anschließend in der Stabilisierungsphase strukturell zu verankern. Über alle Phasen hinweg ist ein hoher Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung und unter den Verwaltungsmitgliedern eine zentrale Gelingensbedingung.

## Abstract

### *Problem and subject*

Sports activities are increasingly finding their way into occupational settings. Sport is primarily used at the practical level of occupational health promotion, with the aim of improving the health of employees. In recent years it has also been incorporated into occupational health management, with the hope that this will have organizational effects. In view of high absenteeism rates, the increasing need for skilled workers and growing work requirements as a result of modernization, such an investment can also be observed in public administrations. This research project is based on the premise that public administrations act and decide under different framework conditions from economic organizations, which means that the actors have to meet specific administrative requirements. Research in sports science has so far paid little attention to sport in the health management of public administrations. In order to address this phenomenon from a sports science perspective, elaborated theories and concepts from different disciplines of health, sports and social sciences serve as a theoretical basis. Based on this, sport in public administration is empirically examined.

### *Central research question*

What importance and what functions are attributed to sport in the health management of public administrations on the part of the local administrations and on which conditions does a sport programme in local administrations depend?

### *Methods*

A mixed-method approach was used to determine the observed phenomenon in case studies. For this purpose, 27 administrative stakeholders were surveyed by a questionnaire. Subsequently, twelve interviews were conducted with 15 health management experts from eleven local administrations in and around NRW. The interviews took place in a period from August 2020 to March 2021.

### *Key findings*

The findings show that the planning actors encounter a variety of barriers, some of them specific to the administration. The local administrations have different ways of organising sport and attach different importance to them. These differences are primarily reflected in the available personnel, financial and time resources, the extent to which planning actors are endowed with decision-making power and what priorities are set in the objectives. The planning and implementation of sport is accompanied to varying extent by conducive and hindering factors. These factors can be observed at the organizational level as well as at the environmental level: At the organizational level, the support of the executives and the anchoring of sports in the organizational structures reveal themselves as central conditions for success and a low attribution of importance as well as a latent resistance to change as central barriers. On the environmental level, external partners contribute to the success of sport. Person-specific factors and times of crisis such as the Corona pandemic prove to be disruptive factors. In terms of phase-specific barriers and conditions for success, it was noted that a lack of sensitivity to health-related issues and a resistance to change represent an obstacle to implementation. The necessity for change is a result of increased pressure to act due to transformations in and outside of local administrations. In the change phase, it must be possible to move quickly from planning to practical execution. Subsequently, the change must be structurally anchored in the stabilization phase. Throughout all phases, a high priority of sport and health in the administration and among its members is a key condition for success.

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung und Fragestellung

Unter dem Titel „Kempen will eine gesunde Verwaltung“ informierte die Nachrichtenseite RP online im Mai 2014 über gesundheitsförderliche Maßnahmen der Stadt Kempen. In der Stadtverwaltung Calbe ist man sogar überzeugt: „Eine gesunde Verwaltung arbeitet effektiver“ (Volksstimme.de, 2015). „Gemeinsam in Bewegung bleiben“ möchte die Verwaltung der Stadt Hamburg, die den Betriebssport als einen guten Ausgleich zu den Belastungen des beruflichen Alltags ansieht (Bonorden, 2010, S. 1f). Schlagzeilen wie diese zeigen sehr anschaulich, dass dem Thema *Gesundheit am Arbeitsplatz* auch in den öffentlichen Verwaltungen eine hohe Aufmerksamkeit zukommt. In diesem Zusammenhang kann beobachtet werden, dass in den letzten Jahren verstärkt Konzepte und Praxisbeispiele publiziert wurden, die explizit die Gesundheitspolitik der öffentlichen Verwaltung ins Auge fassen (u.a. Altgeld, Bindl, Claus & Schluck, 2009; Becker, 2014; BMI, 2017; Koop & Potratz, 2015; Misch & Tomao, 2015; Tempel, Weiß, Claus & Vanheiden, 2015). Damit folgen diese dem Trend wirtschaftlicher Unternehmen im Betrieblichen Gesundheitsmanagement (vgl. Bossler & Jung, 2014; Gröben & Wenninger, 2006, S. 96). Denn ungeachtet dessen, dass nicht immer klar ist, was die Akteure genau darunter verstehen, zeigt sich eine zunehmende Bereitschaft der Arbeitgeber<sup>1</sup>, sich im Bereich der Betrieblichen Gesundheitsförderung zu engagieren (vgl. Bauer, 2020; Bechmann, Jäckel, Lück & Herdegen, 2011; Gröben & Wenninger, 2006; Handelskammer Hamburg, 2014).

In der Wirtschaft werden angesichts von Arbeitsmarktveränderungen Investitionen in die betriebliche Gesundheitspolitik verstärkt als Wettbewerbsfaktor gesehen (vgl. Bossler & Jung, 2014, S. 56–58). Insbesondere sportliche Angebote finden als Maßnahme der Betrieblichen Gesundheitsförderung Einzug in berufliche Settings. Dort liegt der Fokus der Maßnahmen im Rahmen der Verhaltens- und Verhältnisprävention auf bewegungsorientierten Angeboten und einer bewegungsförderlichen Umgebung (vgl. Bauer, 2020, S. 72; Zok, 2009, S. 88–90). Der Sport<sup>2</sup> findet vor allem auf der operativen Ebene der Betrieblichen Gesundheitsförderung statt mit dem Ziel, die individuelle Mitarbeitergesundheit zu verbessern (vgl. Bauer, 2020, S. 58; Jena, 2006; Kolb, 1995; Lindstedt & Lehmann, 2008; Luh, 1999). In den letzten Jahren wird Sport auch in das Betriebliche Gesundheitsmanagement implementiert, wovon sich organisationale Effekte versprochen werden. So werden dem Sport bspw. durch den Deutschen Betriebssportverband u. a. Einflüsse auf die interne Kommunikation und das Betriebsklima zugesprochen (vgl. DBSV, 2016, S. 3; vgl. auch Bauer, 2020, S. 58). Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung liefert signifikante Befunde dazu, dass innerbetriebliche Maßnahmen wie Betriebssport, Gesundheitstage, Gesundheitschecks oder physiotherapeutische Angebote, insbesondere bei Beschäftigten ab 50 Jahren, zu einer größeren Verbundenheit dem Arbeitgeber gegenüber, einer höheren Zufriedenheit am Arbeitsplatz

---

<sup>1</sup> Es wird sich in dieser Dissertation bemüht, eine gendersensible Sprache zu verwenden. Sollten Abweichungen stilistischer Ursache, z.B. zur Sicherstellung des Leseflusses, erfolgen, so sind, sofern nicht anders gekennzeichnet, ausdrücklich beiderlei Geschlechter gemeint.

<sup>2</sup> In der vorliegenden Arbeit werden im Weiteren die Begrifflichkeiten *Sport* und *sportliche Aktivitäten* zur besseren Lesbarkeit gleichgesetzt.

und einer verbesserten Mitarbeiterbindung beitragen können (vgl. Wolter, Broszeit, Frodermann, Grunau & Bellmann, 2016, S. 3f).

Auch in den öffentlichen Verwaltungen sind derartige Investitionen zu beobachten (vgl. Badura & Steinke, 2009; Henssler, 2012; Schindler & Gattermann, 2008; Zok, 2009). Dort scheinen sportliche Maßnahmen schon allein deshalb eingesetzt zu werden, weil diese von den Beschäftigten im Rahmen eines Gesundheitsmanagements erwartet werden (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 45). Die Vermutung, dass Sport die Gesundheit fördere und zu einer Reduktion des Krankenstandes führe, erscheint für öffentliche Verwaltungen naheliegend. Denn diese sind in besonderen Maße von hohen Krankenständen betroffen, die als Hauptgrund für die Einführung eines Gesundheitsmanagements angeführt werden (vgl. u. a. Badura & Steinke, 2009; BMI, 2017; Koop & Potratz, 2015). So titelte die taz (2016): „Arbeit in der Verwaltung macht besonders krank“. Begründet wird dies damit, dass in der Berliner Verwaltung 2016 mit 7,4 Prozent der höchste Krankenstand im Vergleich zu anderen Branchen in der Region erfasst wurde. Hierbei handelt es sich aber um keine neue Entwicklung, denn der Krankenstand in öffentlichen Verwaltungen ist schon seit über 20 Jahren höher als in anderen Branchen (vgl. DAK, 2002, S. 40; Richenhagen, 2018, S. 1). Existenzielle Folgen für die Organisation hatte dies bisher nicht; und doch wird diesem Thema aktuell offenbar vermehrt Bedeutung zugemessen, was darauf schließen lässt, dass sich der Handlungsdruck in den letzten Jahren erhöht hat.

Ein Grund hierfür mag darin liegen, dass der gesellschaftliche Stellenwert seit etlichen Jahren ansteigt (vgl. Rolfmeier, 2004, S. 12). In Folge dessen durchdringt das Thema *Gesundheit* zunehmend auch organisationale Kontexte und somit auch öffentliche Verwaltungen, wodurch es zu einer Neueinschätzung des Problems der hohen Krankenstände kommt. Darüber hinaus werden aber noch weitere Faktoren im Zusammenhang mit einem gestiegenen Handlungsdruck in öffentlichen Verwaltung diskutiert.

Schmid und Wilke sind der Ansicht, dass insbesondere die Verwaltungsreform, die Anfang der 1990er Jahre in Form des Neuen Steuerungsmodells besonders in den Kommunalverwaltungen Modernisierungen und Umstrukturierungen angestoßen hat, auch konstraintentionale Nebenwirkungen mit sich gebracht hat. So kam es im Zuge der Kommunalisierung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung zu einem vermehrten Personalabbau bei gleichzeitiger Aufgabenerweiterung (2016, S. 19–23). Aus den Daten der Personalstatistik des Deutschen Beamtenbund und Tarifunion (dbb) geht hervor, dass allein zwischen 1991 und 2016 in den Kommunen über 500.000 Stellen abgebaut wurden.<sup>3</sup> Gleichzeitig scheiden bis 2036 über 60 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Kommunen altersbedingt aus (vgl. dbb, 2018, S. 27, 32f). Im Zusammenhang mit der Personalplanung und -ausstattung wird der budgetäre Druck als Herausforderung wahrgenommen (vgl. Hammerschmid, Holler, Löffler & Schuster, 2016, S. 45).

Dies korrespondiert mit weiteren Problemen, mit denen sich öffentliche Verwaltungen auseinandersetzen müssen. So ist in Deutschland ein Trend zur Urbanisierung zu beobachten, wodurch insbesondere ländliche Kommunen mit den Folgen des demografischen Wandels konfrontiert werden (vgl. Hammerschmid

---

<sup>3</sup> Für die dort arbeitenden Beschäftigten hat dies eine Mehrbelastung und Arbeitsverdichtung zur Folge, was von einigen Funktionsträgern als Grund für den steigenden Krankenstand angeführt wird (vgl. Schmid & Wilke, 2016, S. 55–57).

et al., 2016, S. 46).<sup>4</sup> Damit einhergehend wird ein wachsender Fachkräftebedarf verbunden, im Zuge dessen mit der Investition in die Gesundheitspolitik eine Steigerung der Arbeitgeberattraktivität verfolgt wird (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 49; Detemple, Düsing & Schramm, 2017; Deutscher Landkreistag Berlin, 2011, S. 4; DGUV, 2018; Hammerschmid et al., 2016, S. 5). Dementsprechend wurde der Kommune Taunusstein vom Bürgermeister ein „Kulturwandel verordnet“, wie dieser in einem Interview mit dem Magazin *töpfeins* der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) im Jahr 2018 berichtet. Als Grund führt dieser an, dass angesichts der stetig steigenden Altersstruktur in den kommenden Jahren viele Stellen nachbesetzt werden müssen. Dies sei nur möglich, wenn die Verwaltung sich als attraktiver Arbeitgeber positioniere, um im Wettbewerb mit der wirtschaftlichen Konkurrenz und der nahegelegenen Landeshauptstadt Wiesbaden mithalten zu können. Detemple et al. merken in diesem Zusammenhang an, dass „der Fachkräftemangel zu einer Verschiebung von Marktmacht weg vom Arbeitgeber hin zum Arbeitnehmer [führt], der stärker als in der Vergangenheit seine Bedingungen für eine Beschäftigung durchsetzen kann“ (2017, S. 37). Arbeitgeber sehen sich folglich zunehmend gezwungen, Anreize zu schaffen, um Fachkräfte zu gewinnen und vorhandenes Personal zu binden, um die Gefahr von Lücken im Beschäftigtenstab zu vermeiden (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 5; DGUV, 2018; Detemple et al., 2017; Winter & Grünewald, 2016, S. 225).

Die Herausforderungen gesellschaftlicher Veränderungen und einer sich wandelnden Arbeitswelt zeigen sich zweifelsohne branchenübergreifend (vgl. Knieps & Pfaff, 2017). Spezifisch für öffentliche Verwaltungen wird zudem eine „Attraktivitätslücke“ im Personalwesen konstatiert (Bogumil & Jann, 2005, S. 205; Hoopmann, 2012, S. 35f). Diese verhindere, aufgrund der starren Hierarchieebenen und einer stark regelorientierten Verwaltungskultur, die individuelle Entfaltung der Beschäftigten (vgl. auch Detemple et al., 2017, S. 66).

Neben den Herausforderungen auf der Personalebene werden mit der Digitalisierung weitere Herausforderungen in Form des E-Governments wahrgenommen. Diese bestehen in erster Linie in der Veränderung von Arbeitsabläufen, was sich sowohl positiv als auch negativ auf die Arbeit selbst und die Gesundheit der Beschäftigten auswirken kann. Denn mit den neuen Möglichkeiten, anfallende Aufgaben zeit- und ortsungebunden zu bearbeiten, steigen das Arbeitstempo, die Erwartungen an die Entscheidungskompetenz der Beschäftigten und somit deren Verantwortungsdruck (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 45; Schmid & Wilke, 2016, S. 56f, 73f).<sup>5</sup>

Bis hierhin zeigen sich einige Herausforderungen, die partiell als spezifisches Problem der öffentlichen Verwaltungen kommuniziert werden. Die Vermutung liegt nahe, dass die hier beschriebenen Herausforderungen zu einem gestiegenen Problem- und Veränderungsdruck geführt haben, infolgedessen die öffentlichen Verwaltungen in sportliche Maßnahmen im Rahmen eines Gesundheitsmanagements inves-

---

<sup>4</sup> Durch eine Abwanderung insbesondere junger, qualifizierter Fachkräfte wird der demografische Wandel vor allem in ländlichen und damit oftmals auch strukturschwachen Regionen weiter verschärft. Im Umkehrschluss verzeichnen Kommunen in wirtschaftsstarken und städtisch geprägten Regionen einen Bevölkerungszuwachs (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 5).

<sup>5</sup> Gleichzeitig schlägt sich auch hier der Kostendruck nieder, so dass vielen Kommunen das Geld zur Umsetzung des E-Governments fehlt (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 46; Schmid & Wilke, 2016, S. 63). Dadurch kommt es zur Verzögerung im Modernisierungsprozess.

tieren. Dem Sport wird in diesem Zusammenhang eine hohe Problemlösekapazität zugeschrieben. Besonders in den Kommunalverwaltungen<sup>6</sup> scheint sich die Situation aufgrund von knappen finanziellen und personellen Ressourcen sowie zunehmenden Aufgaben als Folgen der Kommunalisierung zuzuspitzen. Der Bedarf an einer verwaltungsinternen Gesundheitspolitik wird gerade dort besonders hoch eingeschätzt (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 7f). So ist es auch nicht überraschend, dass das hier beschriebene Phänomen auf der kommunalen Verwaltungsebene besonders häufig zu beobachten ist. Deshalb stehen diese Organisationen auch im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung.

Mit der Hinwendung zu einer organisationsspezifischen Gesundheitspolitik folgen öffentliche Verwaltungen, wie eingangs erwähnt, dem Trend wirtschaftlicher Unternehmen. Auch sie führen vermehrt ein Betriebliches Gesundheitsmanagement ein und übernehmen im Zuge dessen – womöglich unreflektiert – Konzepte aus der Wirtschaft.<sup>7</sup> In einigen Konzepten wird begrifflich nicht zwischen Betrieb und Verwaltung differenziert, obwohl sich die Organisationen in einigen Punkten maßgeblich unterscheiden.<sup>8</sup> Um diese Unterscheidungen zu verdeutlichen, wird im weiteren Verlauf der Arbeit für das Gesundheitsmanagement in Verwaltungen der Begriff *Verwaltungsgesundheitsmanagement* bzw. kurz VGM verwendet.

Wie sehr sich Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltungen unterscheiden wird allein schon daran sichtbar, dass öffentliche Verwaltungen durch ihre besondere Funktion im politischen System Deutschlands einen zentralen gesellschaftlichen Stellenwert haben; denn sie sind unersetzbar (vgl. Seibel, 2016, S. 15). Ihnen wird u. a. die Funktion zugesprochen, die Herrschaft „insbesondere in modernen demokratischen und pluralistischen Gesellschaften“ zu stabilisieren (Richter, 2012, S. 91). Damit stehen die öffentlichen Verwaltungen für diese spezifische Aufgabe mehr oder weniger außer Konkurrenz. Hinzu kommt, dass für die öffentlichen Verwaltungen in erster Linie Sachziele wie bspw. Bedarfsdeckung und Wirkungsorientierung im Fokus stehen, die vor allem der Sicherstellung und Aufrechterhaltung des Gemeinwohls dienen. Zudem besteht im Gegensatz zu wirtschaftlichen Unternehmen nicht die Gefahr einer Insolvenz, da die Finanzierung gewöhnlich durch Steuermittel und Zuweisungen erfolgt und damit als weitgehend gesichert angesehen werden kann (vgl. Dincher, Müller-Godeffroy, Scharpf & Schuppan, 2010, S. 18). Die Orientierung am Gemeinwohl und die Finanzierung über Steuermittel gehören zu den deutlichsten Unterscheidungsmerkmalen.

Damit einhergehend wird ersichtlich, dass öffentliche Verwaltungen aufgrund der Steuerfinanzierung keine Existenzsorgen haben, wenngleich sie auch Beschränkungen unterliegen können (z. B. Haushaltsperren). Die Funktion von Sport im Verwaltungsgesundheitsmanagement kann folglich nicht darin bestehen, einen Betrag zur Existenzsicherung zu leisten. Vor diesem Hintergrund sind sportliche Aktivitäten

---

<sup>6</sup> Kommunale Kernverwaltung meint in diesem Zusammenhang alle Verwaltungen, die vollständig im Besitz der Gemeinden bzw. Städte befindlichen Organisationseinheiten stehen.

<sup>7</sup> Dies ist nicht das erste Mal, dass Wirtschaftsunternehmen als Vorbild für ein neues Steuerungsverständnis herangezogen werden und dies als „Reflex auf Managementkonzepte der Wirtschaft“ diskutiert wird (vgl. Bertelsmann Stiftung, 1994, S. 113).

<sup>8</sup> Gelegentlich wird in der Fachliteratur das Akronym BGM auch für Behördliches Gesundheitsmanagement verwendet, was begrifflich mit Verwaltungsgesundheitsmanagement gleichzusetzen wäre, aber durchaus zur Verwirrung beitragen kann und vor allem keine hinreichende Differenz markiert. Um die Andersartigkeit der Organisationen und infolgedessen auch die voraussichtlichen Unterschiede in der Organisationsweise des Gesundheitsmanagements sichtbar zu machen, wird deshalb von der Verwendung des gleichen Akronyms für unterschiedliche Sachverhalte solange Abstand genommen, bis der empirische Gegenbeweis vorliegt, dass sich das Gesundheitsmanagement nicht unterscheidet. Diesbezüglich bleiben vorerst die Ergebnisse der Untersuchung abzuwarten.



besonders begründungspflichtig. Denn die Nutzung finanzieller Mittel unterliegt aufgrund des Kostendrucks und dem damit einhergehenden Verwaltungshandeln nach dem Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einem Legitimationszwang. Das ist insofern problematisch, da die Bürgerinnen und Bürger keinen unmittelbaren Nutzen im VGM für sich erkennen können. Deshalb müssen Ausgaben für sportliche Angebote *funktional* legitimiert werden. Angesichts dessen lässt sich vermuten, dass das VGM einen anderen Zweck erfüllt als das BGM, z. B. dass es möglicherweise zu einer besseren Funktionserfüllung beitragen kann. In Hinblick auf den Sport im VGM sind jedoch drei Aspekte zu beachten:

*Erstens* besteht ein wissenschaftlicher Dissens dahingehend, ob und unter welchen Umständen die zugeschriebenen Effekte von Sport im Kontext von Arbeit eintreten. Bös und Brehm heben hervor, dass in der „Euphorie“ über die potentiellen Möglichkeiten, die durch eine sportliche Aktivierung erreicht werden können, oft übersehen wird, dass sich diese Funktionszuschreibungen nicht automatisch einstellen (1995, S. 54). Folglich läge darin ein *Wirkungsproblem*.

Bisher wird Sport, aufgrund seiner Wirkungszuweisung auf die physische und psychische Gesundheit, als „Wundermittel“<sup>9</sup> tituiert. Denn neben der Gesundheitsfunktion werden dem Sport wohlwollend auch organisationsfördernde Effekte wie eine Verbesserung der Unternehmensidentifikation und des Betriebsklimas, die Reduzierung der Fehlzeiten und Mitarbeiterfluktuation sowie die Steigerung der Arbeitszufriedenheit und Arbeitgeberattraktivität zugesprochen (vgl. u. a. DBSV, 2016, S. 3; Dömling, Heinze & Daumann, 2016, S. 6; Pieter, Fröhlich & Emrich, 2014, S. 1; MSAGD, 2015, S. 37). Für einige schwedische Unternehmen ist der Sport sogar Teil der Organisationskultur, denn: „Schwedische Firmen verpflichten Angestellte zu Sport“ (RP online, 2018). Die Firmenchefs sind laut des Medienbeitrags davon überzeugt, dass Sportprogramme u. a. die Produktivität und das Gemeinschaftsgefühl der Belegschaft stärken. Die wachsende Zahl der Studien, die sich mit den Wirkungen von Sport- und Bewegungsangeboten im Kontext von Arbeit beschäftigen, gibt jedoch Grund zur Annahme, dass dieser Zusammenhang noch eingehender untersucht bzw. genauer belegt werden muss.

*Zweitens* wird diskutiert, ob die Förderung der Mitarbeitergesundheit sich unmittelbar auf den Erfolg der Organisation auswirkt. Dahinter verbirgt sich möglicherweise ein *Transferproblem*. Dabei betrachten Meier und Stritt den direkten und eindimensionalen Zusammenhang zwischen dem Organisationserfolg und der Mitarbeitergesundheit mit großer Skepsis. Sie begründen dies damit, dass die personelle Förderung der Gesundheit, z. B. durch sportliche Maßnahmen, in erster Linie der Person zu Gute kommt. Diese ist aber nicht dazu verpflichtet, die möglicherweise gewonnenen Gesundheitsressourcen direkt in die Arbeitsleistung zu investieren (2014, S. 427). Hier spielen die Bindung und Identifikation der Beschäftigten an die Organisation eine entscheidende Rolle. So führt die Identifikation mit den Werten und Zielen der Organisation zu einem höheren Gefühl des Zusammenhalts unter den Organisationsmitgliedern. Dies ist die Voraussetzung dafür, sich zu engagieren und für die Organisation einzusetzen. In der Sozialkapital<sup>10</sup>-Forschung werden zunehmend *weiche* Faktoren wie Kultur, Beziehungsklima und Führung in Hinblick auf den Organisationserfolg erörtert (vgl. u. a. Badura, 2017a; Felfe & Wombacher, 2016). Meier und Stritt

---

<sup>9</sup> Der Tagesspiegel, Fokus oder Spiegel sind nur einige wenige Beispiele, die Sport mit dieser Bezeichnung in Verbindung bringen.

<sup>10</sup> „Der Begriff *Sozialkapital* zielt auf die systemischen Voraussetzungen gelingender Kooperation, auf vertrauensvolle Beziehungen, gemeinsame Werte, Ziele und Überzeugungen sowie eine unterstützende Führung“ (Badura, 2017a, S. 38).

verwenden hier den Begriff der *Organisationsgesundheit* und gehen der Frage nach, ob Sport Möglichkeiten bietet, neben der individuellen Gesundheit auch die Organisationsgesundheit zu fördern, was bedeuten würde, die Bedingungen der Kommunikation in der Organisation zu verbessern und Vertrauen zu fördern (2014, S. 443).

In der beruflichen Praxis wird dieser Wirkzusammenhang scheinbar nicht hinterfragt. Vielmehr ist insbesondere die gesundheitsförderliche Wirkung von Sport und Bewegung, sofern *richtig* ausgeführt, allgemein akzeptiert. Gleichzeitig wird dieser Annahme folgend davon ausgegangen, dass gesunde Beschäftigte leistungsfähiger und produktiver sind, was sich früher oder später im Erfolg der Organisation niederschlägt (vgl. Meier & Stritt, 2014, S. 443; Oppolzer, 2010, S. 12-19). Der Erfolg der Verwaltungsarbeit im Speziellen zeigt sich in der Erfüllung des gesetzlich vorgegebenen Auftrags, welcher überwiegend an der Ergebnisqualität sowie am zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand bemessen wird (vgl. BMI, 2017, S. 11f; Daybell, 1994, S. 225–227). Damit können die Beschäftigten als die zentrale Ressource der Verwaltungsarbeit angesehen werden. Da sich von Sport ein großer Mehrwert in Hinblick auf die Gesunderhaltung und Arbeitsleistung der Beschäftigten versprochen wird, verwundert es nicht, dass immer öfter Konzepte Betrieblichen Gesundheitsmanagements bzw. Betrieblicher Gesundheitsförderung in der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz kommen.

*Drittens* wird den öffentlichen Verwaltungen eine *Veränderungsresistenz* zugesprochen. In der Fachliteratur finden sich etliche Hinweise darauf, dass diese vom Typus her dazu neigen, resistent gegenüber Neuerungen zu sein, insofern, als dass eine Fülle von Modernisierungsversuchen rückblickend immer wieder als erfolglos tituliert wurde (vgl. Bogumil & Jann, 2009; Grohs & Ohm, 2006; Richter, 2012). Die Verwaltungskultur wird dabei als ein wesentlicher Faktor für das Gelingen oder Scheitern von Managementprozessen angesehen (vgl. Düren, 2009; Schridde, 2005). Laut Schridde wird die Verwaltungskultur dadurch selbst zu einer „Schlüsselgröße im Reformprozess“ (2005, S. 216). Dies begründet er damit, dass Veränderungsprozesse von sich aus durch Kämpfe, Widersprüche und Paradoxien geprägt werden. Organisationaler Wandel hängt somit nicht nur von externen Umweltbedingungen, „sondern von internen politischen und kulturell geprägten Strukturen und Prozessen ab“ (Schridde, 2005, S. 218). Gleichzeitig wird die Gestaltbarkeit der Organisationskultur kontrovers diskutiert (vgl. Schridde, 2005, S. 220). Bezugnehmend auf das Forschungsinteresse stellt sich die Frage, ob durch Sport ein kultureller Wandel angeregt oder unterstützt, d. h. im Kern auf die Werte und Grundüberzeugungen der Organisation und ihrer Mitglieder Einfluss genommen werden kann.

Vor dem Hintergrund der drei Problemaspekte ist bis hierhin festzuhalten: Wenn Sport zur Förderung der Mitarbeitergesundheit eingesetzt wird, muss es Nachweise für die Wirkung und insbesondere für den Transfer auf den Organisationserfolg geben. Das würde bedeuten, dass dieser einen Einfluss auf die Organisationsstrukturen hat. Erst dann würde der Sport aus organisationsoziologischer Perspektive eine Funktion für die Organisation erfüllen, womit sich der finanzielle und organisatorische Aufwand für übergeordnete Kontrollbehörden (innere Akzeptanz) sowie für Bürgerinnen und Bürger (äußere Akzeptanz) rechtfertigen ließe. Damit besteht ein Spannungsfeld aus Veränderungsdruck einerseits und einer besonderen Begründungspflicht andererseits. Die in diesem Zusammenhang möglicherweise unreflektierte Übernahme kontextfremder Konzepte rückt nicht nur die Frage nach der Passung, sondern auch die Fragen nach den verfolgten Zielen und Zwecken von Sport im Verwaltungsgesundheitsmanagement in den

Fokus der Betrachtung. Vor diesem Hintergrund geht diese Arbeit der zentralen Fragestellung nach, **welche Bedeutung und welche Funktionen dem Sport im Verwaltungsgesundheitsmanagement von Seiten der kommunalen Verwaltung zugeschrieben werden und von welchen Bedingungen ein Sportangebot in Kommunalverwaltungen abhängt?**

Um der Beantwortung dieser Frage nachzugehen, wird im nächsten Schritt das VGM spezifiziert. Im Anschluss wird der Aufbau der Arbeit dargestellt.

## 1.2 Abgrenzung Betriebliches Gesundheitsmanagement und Verwaltungsgesundheitsmanagement

Eine Abgrenzung und Präzisierung des Verwaltungsgesundheitsmanagements (VGM) erscheint notwendig, da zwischen diesem und dem Betrieblichen Gesundheitsmanagement oftmals nicht unterschieden wird. So wird in einigen Publikationen, die das Gesundheitsmanagement in öffentlichen Verwaltungen thematisieren, beharrlich der Begriff *Betriebliches Gesundheitsmanagement* (BGM) verwendet (u. a. Altgeld et al., 2009; BMI, 2017; Deutscher Landkreistag Berlin, 2011; Koop & Potratz, 2015). Dabei beinhaltet BGM „die Entwicklung betrieblicher Rahmenbedingungen, betrieblicher Strukturen und Prozesse, die die gesundheitsförderliche Gestaltung von Arbeit und Organisation und die Befähigung zum gesundheitsfördernden Verhalten der Mitarbeiter zum Ziel haben“ (Badura, Walter & Hehlmann, 2010, S. 33). Es handelt sich um einen langfristig angelegten, strukturierten Lern- und Entwicklungsvorgang mit Verknüpfungspunkten zur Personal- und Organisationsentwicklung sowie zum Arbeits- und Gesundheitsschutz. Von Bedeutung sind Fragen zur Arbeitsorganisation, zur Arbeitsumgebung und zu Arbeitsprozessen (vgl. Gregersen, 2010, S. 439). Oftmals wird hier der Begriff *Betriebliche Gesundheitsförderung* (BGF) synonym verwendet. Diese umfasst „alle Maßnahmen, die direkt oder indirekt Verhalten und Verhältnisse im Sinne der Gesundheitsförderung beeinflussen“ und ist somit als ein Bestandteil des BGM zu verstehen (Schneider, 2012, S. 19). Beim BGM-Konzept hat sich ein systematisches Vorgehen mittels eines Phasenmodells etabliert, bei dem zumeist vier Kernprozesse beständig durchlaufen werden (vgl. Abbildung 1) (vgl. u. a. Deming, 1986; Hurrelmann & Richter, 2013; Rosenbrock, 1995; Walter, 2007). Dieser Kreislauf hat zum Ziel, jegliches Handeln auf die situativen Gegebenheiten abzustimmen und dadurch einen effizienten und effektiven Ressourceneinsatz zu ermöglichen.

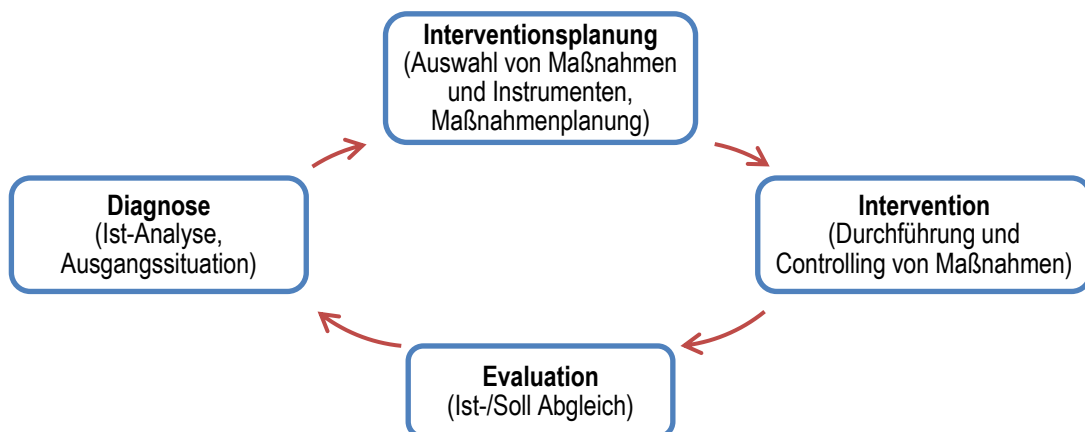


Abbildung 1: Gesundheitspolitische Aktionszyklus (nach Deming, 1986)

Dabei ist zu diskutieren, ob das BGM-Konzept ohne weiteres auf die Organisationen der öffentlichen Verwaltung übertragbar ist. Möglicherweise besteht hier ein Passungsproblem aufgrund der unterschiedlichen Organisationstypen. Ähnliches hat sich in Sportvereinen gezeigt: So verdeutlichen Riedl und Langhof am Beispiel der Übertragung des Konzepts der Kundenorientierung zur Mitgliederbindung in Sportvereinen, „dass die unreflektierte Übernahme von ursprünglich für Unternehmen entwickelten, scheinbar erfolgsversprechenden Managementkonzepten durch Organisationen aus anderen gesellschaftlichen Teilbereichen im Sinne eines ‚one fits all‘ eine Reihe nicht-intendierter und negativer Folgen nach sich ziehen kann“ (2013, S. 207). Auch Hopp und Göbel sind der Ansicht, dass „viele Strategien und Maßnahmen, die in der gewerblichen Wirtschaft funktionieren, [...] in der öffentlichen Verwaltung nicht in jedem Fall geeignet [sind], um die Qualität der Aufgabenbewältigung oder die ökonomische Effizienz des Verwaltungshandelns zu gewährleisten“ (2013, S. 1). Christe-Zeyse (2007) spricht in diesem Zusammenhang von dem Erfordernis eines „kulturkompatiblen Veränderungsmanagement[s]“ und verweist damit auf die Schwierigkeiten des Modernisierungsversuchs mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente bei der Polizei. Auch bei einem VGM scheint es deshalb folgerichtig, die spezifischen Rahmenbedingungen, Strukturen und Prozesse einer *staatlichen bzw. behördlichen* Organisation zu berücksichtigen. So stellen Dincher et al. fest, dass betriebswirtschaftliche Konzepte häufig in der Verwaltungspraxis scheitern, wenn diese die spezifischen Bedingungen der Verwaltung nicht hinreichend berücksichtigen (2010, S. 14). Diese spezifischen Rahmenbedingungen gilt es im Verlauf der Arbeit genauer herauszustellen, wofür sowohl eine empirische als auch theoretische Betrachtung notwendig ist.

Da das VGM in der Literatur nicht determiniert ist, gilt es zunächst Anknüpfungspunkte zu identifizieren, die für das Forschungsvorhaben von Bedeutung sind. Die für diese Arbeit relevanten Anhaltspunkte von Sport im VGM ergeben sich nach einer Analyse der fachwissenschaftlichen Literatur, die zur Ableitung von vier zentralen Themen führt (vgl. Abbildung 2).

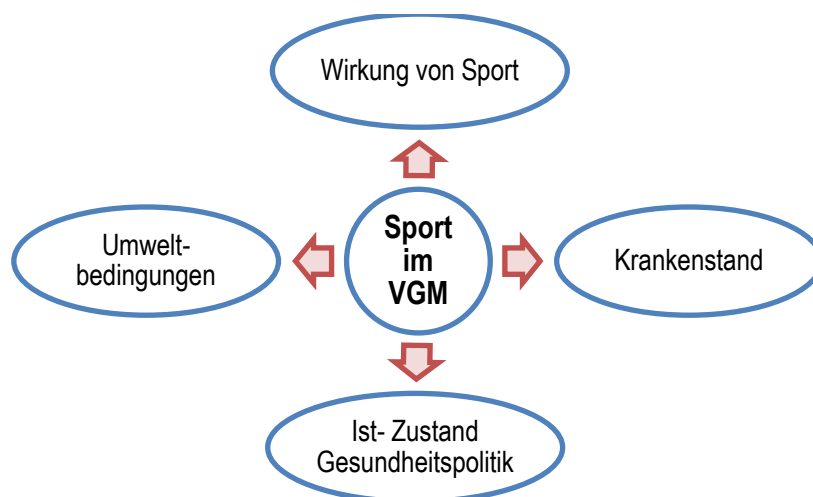


Abbildung 2: Relevante Anknüpfungspunkte von Sport im VGM

Der *Krankenstand* ist einer der meistthematisierten Inhalte im Gesundheitsmanagement. Denn dieser wird als wichtige Kenngröße für die Bewertung und Steuerung von Managementprozessen angesehen. Da der Krankenstand in öffentlichen Verwaltungen als besonders große Herausforderung wahrgenommen wird, dient dessen Analyse u. a. dazu, nach Erklärungsansätzen für die hohe Ausprägung zu suchen.

In Verbindung damit werden auch die beiden Schlüsselphänomene *Absentismus* und *Präsentismus* thematisiert.

Eine Analyse des *Ist-Zustands der Gesundheitspolitik* erscheint sinnvoll, um mit Hilfe der Daten einen Einblick in die aktuellen Vorgehensweisen und Aufschluss über mögliche Ziele zu erhalten. Dies offenbart möglicherweise Anhaltspunkte für Barrieren und Gelingensbedingungen für ein VGM und liefert zudem Erkenntnisse für die Entwicklung eines Erhebungsinstruments.

Ebenfalls von Bedeutung sind *Umweltbedingungen*, die in den Kommunalverwaltungen Veränderungsprozesse anregen und gegebenenfalls Probleme hervorrufen können (z. B. das Neue Steuerungsmodell oder Arbeitsmarktveränderungen). Diese können u. a. auf externe Auslöser für den Sport im VGM hinweisen.

Die bestehenden Herausforderungen genauer zu betrachten, erscheint für das sich anschließende Teilkapitel als fruchtbar, in dem die *Wirkungen des Sports* betrachtet werden. Denn mit den oben genannten Problemen werden potenziell erwünschte Effekte von Sport deutlich, auf die bei der weiteren Analyse besonders geachtet werden kann.

Nach dieser begrifflichen Abgrenzung wird hierauf aufbauend im nächsten Schritt die Struktur dieser Arbeit näher erläutert.

### 1.3 Struktur der Arbeit

Der Kern dieser Arbeit liegt in der Frage nach der Bedeutung und den Funktionen des Sports im VGM aus Sicht der Kommunalverwaltungen. Die vorzunehmenden Überlegungen folgen der Prämisse, dass in öffentlichen Verwaltungen unter anderen Rahmenbedingungen agiert und entschieden wird als in wirtschaftlichen Organisationen. Erkenntnisse aus der Wirtschaft lassen sich deswegen – so die Annahme – nur bedingt auf Verwaltungsorganisationen übertragen. Hinzu kommt die Beobachtung, dass der Sport in öffentlichen Verwaltungen zwar vermehrt praktiziert wird, seine Funktion, Leistung und Zwecke für das VGM aber noch nicht differenziert aufgedeckt sind. Aus diesem Grund ist es notwendig, die zugeschriebenen Funktionen des Sports im VGM unter der Berücksichtigung dieser speziellen Rahmenbedingungen genauer zu betrachten.

Um der Relevanz des Sports im VGM weiter nachzugehen, werden im Forschungsstand die Anknüpfungspunkte im VGM zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage vertiefend betrachtet (Kapitel 2), indem Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien, Berichten und Praxisbeispielen zusammengetragen werden. Im Zentrum dieser Betrachtung stehen dabei die Fragen, wie sich der Krankenstand der öffentlichen Verwaltung im Branchenvergleich entwickelt, wie sich aktuelle Umweltveränderungen auf die Organisation und deren Mitglieder auswirken, wie die Gesundheitspolitik bisher gestaltet wird und welche empirischen Erkenntnisse zur Funktion des Sports im beruflichen Setting vorliegen. In einem ersten Zwischenfazit werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengetragen und die Forschungslücke konkretisiert.

Die Erkenntnisse aus der Betrachtung des Forschungsstands dienen als Ausgangspunkt für die daran anschließenden theoretischen Überlegungen (Kapitel 3). Hierfür ist zunächst ein tiefergehendes Verständnis dafür zu entwickeln, wie die kommunalen Verwaltungen konstituiert sind und welche Bedeutung dies für die Umsetzung von gesundheitsbezogenen Managementprozessen hat. Als Ausgangspunkt dient

zunächst die Frage, wie die Organisation arbeitet und in welchem Maße die strukturellen Gegebenheiten von staatlichen Organisationen zur Verfolgung der organisationalen Zielsetzung beitragen. Zur Klärung wird der Blick auf die *Verwaltungsstrukturen* gerichtet. Dazu wird sich den Erkenntnissen der soziologischen Systemtheorie nach Niklas Luhmann bedient, indem die Kommunalverwaltung als soziales System betrachtet wird. Denn für diese Theorie stellen *Leistung, Funktion und Zweck* zentrale Begriffe dar und sie liefert darüber hinaus nicht nur Hinweise auf die Entstehung von Strukturen, sondern auch darauf, wie diese verändert werden können. So implizieren Strukturänderungen einen Lernprozess auf der Ebene der Entscheidungsprogramme, worunter sowohl Verwaltungsreformen als auch das VGM einzuordnen ist. Deshalb wird der Fokus auf *Entscheidungen* und *Entscheidungsprämissen* gelegt. Zudem ist die Systemtheorie, trotz der Eigenlogik und der damit verbundenen operativen Geschlossenheit der Systeme, eine System-Umwelt-Theorie. Dadurch erlaubt sie, den systemeigenen Strukturaufbau der kommunalen Verwaltung sowie die Reaktion dieser auf Ereignisse in der Systemumwelt zu betrachten. Unter Zuhilfenahme der Steuerungstheorie von Willke (1995) wird der Frage nachgegangen, wie Steuerung in der kommunalen Verwaltung funktionieren kann und welche Bedeutung dabei die Eigenlogik und die Umwelt der Organisation haben.

Abgerundet wird dieser Teil durch Folgerungen, die auf die bis dahin gesammelten Erkenntnisse der Theorie Bezug nehmen und Ansatzpunkte herausarbeiten, auf die sich der empirische Teil dieser Arbeit stützt (Kapitel 4).

Der empirische Teil dieser Arbeit (Kapitel 5) basiert auf einem Mixed-Method-Ansatz. Der Hauptteil der Datenerhebung findet über qualitative, leitfadengestützte Experteninterviews mit Funktionsträgern aus dem Gesundheitsmanagement der Kommunalverwaltungen statt. Die Interviews werden vorbereitet durch einen quantitativen Kurzfragebogen zu den deskriptiven Rahmendaten der jeweiligen Kommunalverwaltung und – falls vorhanden – dem dort etablierten Sportprogramm. Der Fokus wird dabei in erster Linie auf Kommunalverwaltungen aus dem Gesunde Städte-Netzwerk<sup>11</sup> gerichtet, die sich durch ihre Mitgliedschaft sensibel für das Thema Gesundheit zeigen (vgl. dazu die Auswahlkriterien in Kapitel 5.1.1.). Damit werden auch Kommunalverwaltungen eingeschlossen, die auf Basis einer gezielten Stichwortsuche womöglich nicht gefunden werden. Denn es ist nicht auszuschließen, dass in manchen Kommunalverwaltungen zwar ein Sportprogramm angeboten, dies aber nicht nach außen kommuniziert wird.

Im Anschluss werden die empirischen Ergebnisse aus der quantitativen und qualitativen Befragung dargestellt und diskutiert (Kapitel 6). In der qualitativen Datenauswertung werden zuerst die Rahmendaten und die Selbstbeschreibung der interviewten Kommunalverwaltungen fallspezifisch dargestellt und anschließend analysiert. Für die Analyse wird eine themenspezifische Gruppenauswertung vorgenommen, die aber einzelne Fälle dann herausgreift, wenn diese in besonderer Weise Abweichungen sichtbar machen können.

Abschließend werden die Ergebnisse in Kapitel 7 resümiert und dargelegt, welche Bedeutung und welche Funktionen dem Sport in kommunalen Verwaltungen im VGM zugeschrieben werden und welche förderlichen und hinderlichen Rahmenbedingungen im Implementierungsprozess auftreten können.

---

<sup>11</sup> Das Gesunde Städte-Netzwerk ist ein Zusammenschluss von derzeit 90 Kommunen (Stand November 2021), die für die Gesundheitsförderung in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens eintreten (Gesunde Städte-Netzwerk, o. J.).

## 2 Forschungsstand zur Bedeutung und Funktion von Sport im Kontext einer sich verändernden öffentlichen Verwaltung

Die Arbeit in den öffentlichen Verwaltungen unterliegt ständigen Veränderungsprozessen. Angesichts eines sich wandelnden Arbeitsmarktes, hoher Krankenstände und dem Einfluss des demografischen Wandels, lassen sich in kommunalen Verwaltungen einige prekäre Rahmenbedingungen identifizieren. Auch das Neue Steuerungsmodell, das zur Jahrtausendwende offiziell eingeführt wurde, hat in diesem Kontext Neuerungs- und Umstrukturierungsprozesse angestoßen.

Dieses Kapitel soll dazu beitragen, ein genaueres Bild davon zu bekommen, welche Gegebenheiten die Verwaltungsarbeit beeinflussen, um mögliche Auslösebedingungen für die Einführung sportlicher Maßnahmen in kommunalen Verwaltungen zu identifizieren. Anschließend wird der Blick auf die aktuelle Gesundheitspolitik von öffentlichen Verwaltungen gelenkt, um einen Eindruck davon zu bekommen, wie sich diese entwickelt hat. Bezugnehmend auf die einleitend bereits angesprochenen Problemaspekte Wirkungsproblem, Transferproblem und Veränderungsresistenz, wird im Folgenden der Forschungsstand in Bezug auf die Wirkungseffekte sportlicher Maßnahmen im beruflichen Kontext dargestellt. Abgerundet wird dieses Kapitel mit einem ersten Zwischenfazit.

### 2.1 Zum Krankenstand in der öffentlichen Verwaltung

Ein im Branchenvergleich überdurchschnittlich hoher Krankenstand wird als einer der Hauptgründe für die Einführung eines BGM angeführt (vgl. Badura & Steinke, 2009; BMI, 2017; Koop & Potratz, 2015). Denn mit den Fehltagen einhergehend fallen, je nach Erkrankungsdauer, für den Arbeitgeber und das Gesundheitssystem direkte (Entgeltfortzahlung) und indirekte (unbesetzte Arbeitsplätze) Kosten an, die durchaus belastend hohe betriebswirtschaftliche Größenordnungen erreichen können (vgl. Baua, 2016, S. 42; Bödeker, 2012, S. 180–184). Mit hohen Fehlzeiten gehen für die Organisation und deren Mitglieder nicht nur finanzielle, sondern ebenso organisatorische, soziale und persönliche Belastungen einher (vgl. Rienaß, 2002, S. 25).

Doch auch wenn der Krankenstand ein probates Mittel ist, um sowohl die krankheitsbedingte Abwesenheit der Mitarbeitenden als auch den *Absentismus*<sup>12</sup> zu erfassen, sind die Daten nicht frei von Interpretationsfehlern. So ist zu beobachten, dass in der Arbeitswelt ein medizinisch-dichotomes Verständnis von Gesundheit und Krankheit weit verbreitet ist. Krankheit besteht dann, wenn definierte Normbefunde, wie z. B. physiologische Parameter, verletzt sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Gesundheit ist die Abwesenheit von Krankheit (vgl. Rigotti & Mohr, 2011, S. 64; Schneider, 2012, S. 28f). Dass die Beurteilung des Gesundheitszustandes deutlich komplexer ist, ist spätestens seit der Definition der Weltgesundheitsorganisation<sup>13</sup> bekannt. Damit erscheint die medizinische Sichtweise eher eindimensional und kaum praktikabel, weshalb sie bei der Analyse von Arbeitsunfähigkeitsdaten (AU-Daten) problematisch sein kann.

---

<sup>12</sup> Um Absentismus handelt es sich dann, wenn Beschäftigte nicht auf der Arbeit erscheinen, obwohl sie gesund sind (Oppolzer, 2010, S. 189).

<sup>13</sup> Gesundheit ist laut der Weltgesundheitsorganisation (1946) „ein Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen.“

Im folgenden Kapitel soll deshalb die Entwicklung des Krankenstandes im Branchenvergleich dargestellt und nach Ursachen bzw. Erklärungen für die Unterschiede gesucht werden. Aufgrund der genannten Schwierigkeiten in der Verwertbarkeit von AU-Daten wird, im Anschluss an die Analyse der Krankentatistik, das Phänomen *Präsentismus*<sup>14</sup> erläutert. Im Gegensatz zum Absentismus wird der Präsentismus in den AU-Zahlen nicht abgebildet. Folglich gilt es diesen aufgrund seiner Bedeutung für die Arbeitsorganisation sowie für die Steuerung von Managementprozessen zu bewerten und einzuordnen. Denn Studienergebnisse zeigen, dass mit dem Präsentismus höhere Kosten einhergehen können als jene, die durch krankheitsbedingtes Fehlen und Absentismus entstehen (vgl. u.a. Baase, 2007; Oppolzer, 2010, S. 189–192; Steinke & Badura, 2011, S. 78–100). Folglich wird in der Personalpolitik nicht mehr nur nach krankmachenden Faktoren gefragt, die sich in den Fehlzeiten niederschlagen, sondern auch danach, warum Mitarbeiter bei gesundheitlicher Beeinträchtigung zur Arbeit kommen (vgl. Oppolzer, 2010, S. 195f). Die Hintergründe dafür sind vielfältig und werden im weiteren Verlauf zu erläutern sein.

### 2.1.1 Der Krankenstand der öffentlichen Verwaltung im Branchenvergleich

Insgesamt bewegt sich der Krankenstand in Deutschland in den letzten Jahren auf einem niedrigen Niveau, was nicht zuletzt darin begründet liegt, dass sich die gesundheitliche Versorgung deutlich verbessert hat (vgl. Ternès, 2016, S. 6). Die DAK verzeichnet 2016 einen durchschnittlichen Krankenstand über alle Branchen von 3,9 Prozent. Bei einer differenzierteren Betrachtung zeigt sich, dass dieser je nach Branche sehr unterschiedlich ausfällt. So lag der Krankenstand in der öffentlichen Verwaltung mit 4,1 Prozent an dritthöchster Stelle (vgl. Marschall, Hildebrandt, Sydow & Nolting, 2017, S. 128f).

Eine gute Datengrundlage für solche Branchenvergleiche bietet der jährlich erscheinende Fehlzeitenreport. Dieser wird auf Basis der AU-Meldungen der etwa 12,5 Millionen erwerbstätigen AOK-Mitglieder in Deutschland vom wissenschaftlichen Institut der AOK erstellt (vgl. Badura, Ducki, Schröder, Klose & Meyer, 2018). Im Jahr 2017 weist die Branche *Öffentliche Verwaltung* den zweithöchsten Krankenstand mit 6,4 Prozent auf, während der Durchschnittswert über alle Branchen bei 5,3 Prozent lag (vgl. Meyer, Wenzel & Schenkel, 2018, S. 337–340). Zudem zeigt sich im zeitlichen Verlauf, dass sich der Krankenstand in den öffentlichen Verwaltungen seit 1997 (6,1%) bis 2017 (6,4%) kaum verändert hat. Nur in den Jahren 2002 bis 2014 lag der Wert durchgängig unter 6 Prozent (vgl. Meyer et al., 2018, S. 499). Dieser Verlauf ist weitestgehend auch im branchenübergreifenden Krankenstand wiederzufinden, wobei diese Senkungskurve in den Jahren 2003 bis 2012 am deutlichsten ist (vgl. Meyer et al., 2018, S. 337).<sup>15</sup>

Auffälligkeiten zeigen sich insbesondere bei der Betrachtung der Krankheitsarten. So hat sich die Zahl der AU-Tage und AU-Fälle, die den psychischen Erkrankungen zuzuordnen sind, in der Branche *Öffentliche Verwaltung* in Bezug auf die AU-Tage mehr als verdoppelt bzw. bei den AU-Fällen sogar mehr als verdreifacht (vgl. Meyer, Wehner & Cichon, 2017, S. 452).<sup>16</sup> Damit haben die öffentlichen Verwaltungen die zweithöchste Prävalenz für psychische Erkrankungen (vgl. Meyer et al., 2017, S. 321). Zudem zeigt

<sup>14</sup> Unter Präsentismus werden Produktivitätseinbußen verstanden, die durch die krankheitsbedingte Minderleistung der Beschäftigten, die trotz Krankheit zur Arbeit gehen, entstehen (vgl. Oppolzer, 2010, S. 189f).

<sup>15</sup> In diesem Zeitraum lagen die Werte des branchenübergreifenden Krankenstandes durchgängig unter 5 Prozent.

<sup>16</sup> 1995 wurden noch 168,1 AU-Tage bei 4,2 Fällen gezählt, während es 2016 389,5 AU-Tage bei 14,1 Fällen mit der Diagnose psychische Erkrankung waren (Meyer, Wehner & Cichon, 2017, S. 452).



sich, dass der Krankenstand abhängig vom Dienstgrad bzw. Ausbildungsabschluss ist. Denn mit steigendem Dienstgrad bzw. höherer Qualifikation sinkt der relative Krankenstand (vgl. BMI, 2017, S. 46; Meyer et al., 2017, S. 450).

Wenn nach Ursachen für die hohen krankheitsbedingten Fehlzeiten in der öffentlichen Verwaltung gesucht wird, konnten im Branchenvergleich keine bedeutsamen Unterschiede bezogen auf übermäßige körperliche oder psychische Belastungen festgestellt werden. Dennoch liefert der *Stressreport Deutschland* von 2012 Hinweise darauf, dass in Verwaltungsberufen vereinzelt überdurchschnittlich hohe Anforderungen auftreten können, die mit Schwierigkeiten bei der Arbeitsorganisation, der Zunahme des Arbeitspensums sowie einer unterdurchschnittlichen sozialen Unterstützung am Arbeitsplatz begründet werden (vgl. Lohmann-Haislah, 2012, S. 169–175).<sup>17</sup> Die Studie von Badura und Steinke hat in Kommunalverwaltungen auf der Ebene der sozialen Beziehungen sowohl unter Kollegen und Kolleginnen als auch zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten Spannungen und Konfliktpotenzial ermitteln können, was sich negativ auf die Gesundheit der Beschäftigten und die Fehlzeitenquote auswirkt (2009, S. 40f). In der Befragung von Zok sehen die Beschäftigten der Branche Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherung den größten Bedarf im Gesundheitsmanagement bei der Ermittlung körperlicher Belastungen und Gefährdungen, im Umgang mit Stress sowie bei sportlichen Maßnahmen (vor allem Rückenschule) (2009, S. 96–99).

Des Weiteren konnte in Interviews mit Personalräten festgestellt werden, dass diese den veränderten Arbeitsbedingungen auf struktureller Ebene einen negativen Einfluss auf den Krankenstand zuschreiben. So haben Arbeitsverdichtungen aufgrund von Personalabbau bei einem gleichbleibenden oder gestiegenen Arbeitsaufkommen eine Mehrbelastung der Beschäftigten zur Folge. Gleichzeitig wird konstatiert, dass der Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern zu einer höheren Stressbelastung der Beschäftigten beitragen könne. Dieser werde zunehmend dadurch erschwert, dass die Qualität der Dienstleistung unter der knappen Personalbesetzung leidet. Als Beispiel wurden die sich verlängernden Wartezeiten für Bürgerinnen und Bürger genannt, welche wiederum zu Unzufriedenheit derselben führen. Durch diese Unzufriedenheit steige bei den Verwaltungsangestellten das Stresspotenzial.<sup>18</sup> Darüber hinaus zeigt sich, dass Probleme durch das gleichzeitige Bearbeiten mehrerer Aufgaben entstehen können. Zudem verlange das Abflachen von Hierarchien von den Beschäftigten mehr Entscheidungskompetenzen, was zu einem gestiegenen Verantwortungsdruck führen kann (vgl. Schmid & Wilke, 2016, S. 55–57). Somit haben die veränderten Arbeitsbedingungen offenbar eine Zunahme der Arbeitsaufgaben, ein komplexeres Entscheidungsverhalten und steigende Belastungen im Arbeitsalltag zur Folge.

Darüber hinaus sind weitere Ursachen bei einer näheren Betrachtung der Beschäftigtenstruktur zu finden. Drei auffällige Faktoren lassen sich feststellen, die auf der Basis der Daten einen besonders großen Einfluss auf den Krankenstand haben:

*Erstens* arbeitet in öffentlichen Verwaltungen ein vergleichsweise hoher Anteil an schwerbehinderten und gesundheitlich beeinträchtigten Erwerbstätigen (vgl. Badura & Steinke, 2009; BKK Bundesverband, 2006,

---

<sup>17</sup> Detailliertere Befunde sind dem Stressreport 2012 zu entnehmen (vgl. Lohmann-Haislah, 2012, S. 168–175).

<sup>18</sup> Dies kann sich auch negativ auf andere Bereiche wie z. B. das Betriebsklima auswirken, wenn durch die erhöhte Arbeitsbelastung das Konfliktpotenzial steigt (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 40).

S. 3; Bundesagentur für Arbeit, 2021; Richenhagen, 2018; Marschall et al., 2017).<sup>19</sup> Erklären lässt sich dies dadurch, dass die öffentlichen Verwaltungen viele Arbeitsplätze bieten, die von den Beschäftigten ein geringeres Maß an körperlicher Fitness abverlangen, so dass auch körperlich beeinträchtigte oder ältere Erwerbstätige diese Anforderungen bewältigen können (vgl. Marschall et al., 2017, S. 130).

Damit wird ein *zweiter* Faktor begünstigt, der aus der Analyse der Beschäftigungsstruktur hervorgeht. So gibt es vermehrt Hinweise, dass die öffentliche Verwaltung in höherem Maße als andere Branchen mit dem Problem einer alternden Belegschaft konfrontiert ist. Dadurch steigt die Gefahr eines höheren Krankenstandes, da ältere Beschäftigte zwar seltener krank werden, dafür aber bei einer Erkrankung länger dem Arbeitsplatz fernbleiben (vgl. Badura & Steinke, 2009; BMI, 2017; Grobe, Steinmann & Gerr, 2015; Losada & Mellenthin-Schulze, 2009; Richenhagen, 2018). Neben geringeren Anforderungen an die körperliche Fitness, sind Beschäftigte der öffentlichen Verwaltungen mit Beamtenstatus nahezu unkündbar und somit in der Regel bis zum Eintritt ins Rentenalter beschäftigt (vgl. Detemple et al., 2017, S. 62). Hinzu kommt, dass insbesondere ab 1991 vermehrt Personal abgebaut wurde, indem freigewordene Stellen nicht neu besetzt wurden (vgl. Misch & Tomao, 2015, S. 325). Diese Entwicklungen führen letztendlich zu einem insgesamt steigenden Altersdurchschnitt mit den entsprechenden, reduktiven Auswirkungen auf die kumulative Leistungsfähigkeit.

*Drittens* kann die Verteilung des Geschlechts unter den Beschäftigten einen Einfluss auf den Krankenstand haben. In mehreren Gesundheitsberichten wurde festgestellt, dass sich Frauen häufiger krankmelden als Männer (BMI, 2017, S. 5; vgl. Braun, 2016; Grobe, Steinmann & Gerr, 2017; Knieps & Pfaff, 2017; Marschall et al., 2017; Richenhagen, 2018). In der Krankenstatistik der DAK lag der durchschnittliche Krankenstand über alle Branchen bei den Frauen um 0,5 Prozent höher als bei den Männern. Als Grund wird einerseits ein geschlechtsspezifisches Gesundheitsverhalten angeführt, das sich in einer höheren Sensibilität gegenüber dem eigenen Körper und der Gesundheit zeigt. Infolgedessen zeigen Frauen eine größere Bereitschaft ärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen (2017, S. 14). Andererseits gibt es messbare Unterschiede im Morbiditätsgeschehen (vgl. auch Marschall et al., 2017, S. 14; Rennert, Kliner & Richter, 2017, S. 48, 67).<sup>20</sup> Wenn in einer Verwaltung mehr Frauen als Männer beschäftigt sind, steigt die Wahrscheinlichkeit eines höheren Krankenstandes.

Bei der Analyse der unterschiedlichen Berichte ergeben sich jedoch auch Schwierigkeiten, die sich z. B. aus der unterschiedlichen Branchenzuteilung ergeben. So wird die öffentliche Verwaltung in einigen Berichten bspw. mit den Branchenzweigen *Sozialversicherung* und/oder *Verteidigung* (vgl. Grobe et al., 2015; Knieps & Pfaff, 2017) oder mit dem Branchenzweig *Recht* (vgl. Grobe et al., 2017) in einer gemeinsamen Gruppe erfasst. Auch bei berufsübergreifenden Zuteilungen in die Branche *Öffentlicher Dienst* sind die erhobenen Daten nur bedingt aussagekräftig, da noch mehr Berufsgruppen, als in öffentlichen Verwaltungen ohnehin schon tätig sind, zu einer Branche zusammengefasst werden.

<sup>19</sup> Während es nicht selten ist, dass sich private Unternehmen durch Ausgleichsabgaben von der Verpflichtung schwerbehinderte Mitarbeiter einzustellen „freikaufen“, arbeitet der größte Teil an schwerbehinderten Menschen in der Branche *Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung* (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2021, S. 6–10).

<sup>20</sup> Krankmeldungen, die den psychischen Störungen sowie Atemwegserkrankungen zugeordnet werden, werden mehr von Frauen als von Männern eingereicht. Beide Diagnosen zählen zusammen mit den Muskel-Skelett-Erkrankungen zu den häufigsten Gründen für eine Arbeitsunfähigkeit in der Branche *Öffentliche Verwaltung* (vgl. Marschall et al., 2017, S. 24; Rennert et al., 2017, S. 50). Auch hier ist anzunehmen, dass das geschlechtsspezifische Gesundheitsverhalten eine Rolle spielt.

Bei unverhältnismäßigen Geschlechts- und Altersstrukturen der Versicherten werden sogenannte Standardisierungsverfahren eingesetzt, um die Vergleichbarkeit der Daten zu erhöhen. Allerdings kann die Vergleichbarkeit trotz Alters- und Geschlechtsstandardisierung limitiert sein, wenn die AU-Tage unterschiedlich erfasst oder berechnet wurden.<sup>21</sup> Dies ist bspw. bei den Daten aus dem Fehlzeitenreport der Fall, da in die AU-Statistik auch Wochenenden und Feiertage miteinbezogen wurden (vgl. Badura, Ducki, Schröder, Klose & Meyer, 2017), weshalb der Krankenstand vergleichsweise höher als in anderen Berichten ausfällt (z. B. DAK-Gesundheitsreport).

Insgesamt zeigen die Daten, dass der Krankenstand der öffentlichen Verwaltungen im Branchenvergleich überdurchschnittlich hoch ist und seit etwa 2014, nach einer zwischenzeitlichen Senkung, wieder eine steigende Tendenz aufweist. Nicht minder bedeutsam sind die Hinweise auf die Besonderheiten der Beschäftigungsstruktur, die es in dem Zusammenhang zu berücksichtigen gilt. Zudem gibt es vereinzelt Hinweise auf ein gestiegenes Stresspotenzial durch die veränderte Arbeitsorganisation und Konflikte am Arbeitsplatz.

### 2.1.2 Das Phänomen: Präsentismus

Viele Untersuchungen, u. a. aus den USA, Skandinavien und Großbritannien, haben den Zusammenhang von Absentismus und Präsentismus auf Produktivitätsverluste erkannt. Diese Verluste entstehen entweder durch das Fehlen am Arbeitsplatz (Absentismus) oder durch die krankheitsbedingte Minderleistung der Beschäftigten, die trotz Krankheit zur Arbeit gehen (Präsentismus) (vgl. Bödeker, 2012; Oppolzer, 2010, S. 189f). Mit Hilfe von AU-Daten kann der Absentismus relativ einfach und schnell in harten Kennzahlen erfasst werden, doch sind diese nur die *Spitze des Eisbergs*. Ein Blick unter die Oberfläche eröffnet die Sicht auf den Präsentismus, der auf dem Papier den Krankenstand verschleiert.

Die AU-Quote ist nicht allein vom Gesundheitszustand der Mitarbeitenden abhängig, sondern auch maßgeblich von den Entwicklungen in der Wirtschaft wie z. B. den Arbeitsmarktzahlen oder dem Brutto-Sozial-Produkt (vgl. Meier & Stritt, 2014, S. 429f; Walter & Münch, 2009, S. 140f). Demnach zeigt sich ein Zusammenhang von konjunkturellen Schwankungen und Schwankungen im Krankenstand. Dieser steigt an, wenn die Wirtschaftslage und damit die Beschäftigungslage gut ist, und er sinkt, wenn die Konjunktur schwach ist und die Arbeitslosigkeit steigt (vgl. Marschall et al., 2017, S. 4).

Dies wird verständlicher, wenn man den Blick auf die Gründe für Präsentismus lenkt. Steinke und Badura ordnen maßgebliche Einflussfaktoren von Präsentismus in ihrem Review drei Kategorien zu (2011, S. 54):

1. Persönliche Einflussfaktoren (Alter, Geschlecht, Individual Boundarylessness etc.),
2. Arbeits- und organisationsbedingte Einflussfaktoren (Arbeitsstress und -verdichtung, Unternehmenskultur, Führung etc.) und
3. Strukturelle bzw. Umweltfaktoren (Arbeitsplatzunsicherheit etc.).

---

<sup>21</sup> Das ist z. B. dann der Fall, wenn Krankschreibungen übers Wochenende entweder mit in die Berechnung einbezogen werden oder eben nicht. Hinzu kommt, dass oftmals Krankschreibungen erst ab dem dritten Fehltag gefordert sind, wodurch Kurzzeiterkrankungen von unter drei Tagen nur in die Berechnung einfließen, wenn ein ärztliches Attest vorliegt. Somit werden einige Fälle von Kurzzeiterkrankungen gar nicht erfasst. Folglich ist anzunehmen, dass der *wahre* Krankenstand insgesamt höher liegt, als dieser in den meisten Berichten erfasst wurde (vgl. Marschall et al., 2017, S. 10f).

Einige ausgewählte Ergebnisse aus diesem Review werden im Folgenden dargestellt (vgl. Steinke & Badura, 2011, S. 54–69):

Bezogen auf das Alter zeichnet sich ein Trend ab, dass insbesondere jüngere Beschäftigte unter 30 Jahren am häufigsten krank zur Arbeit gehen. Ein weiterer Zusammenhang ergibt sich bei der Betrachtung der Beschäftigungsverhältnisse. So gibt es vermehrt Hinweise darauf, dass befristete Angestellte sich seltener krankschreiben lassen, als ihre Kolleginnen und Kollegen auf unbefristeten Stellen. Bei einem Wechsel von einer befristeten in eine unbefristete Anstellung steigt die AU-Quote signifikant an. Denn die Angst vor dem Arbeitsplatzverlust führt immer häufiger dazu, trotz Krankheit am Arbeitsplatz zu erscheinen (vgl. auch Ternès, 2016, S. 6).<sup>22</sup> In den öffentlichen Verwaltungen geben der allgemeine Sparkurs und die verstärkte Kostenorientierung dieser Furcht einen Nährboden (vgl. Grohs & Ohm, 2006, S. 31; Vogel, 2017, S. 23). Die Kostenfrage und das Effizienzdenken münden in dem Bestreben einer zunehmenden Angleichung an private Unternehmen. In Folge dessen hat sich die „institutionelle Kultur des öffentlichen Sektors [...] gravierend verändert, und diese Veränderung geht Hand in Hand mit dem Wandel der Arbeitswelten der öffentlichen Dienste. Sie sind prekärer und unverbindlicher geworden“ (Vogel, 2017, S. 23). Einen sehr deutlichen Einfluss auf Präsentismus hat zudem ein ausgeprägtes Pflichtgefühl und die Loyalität gegenüber den Kolleginnen und Kollegen.<sup>23</sup> Damit einhergehend nimmt Präsentismus mit der Höhe der beruflichen Stellung sowie bei personenbezogenen bzw. sozialen Berufen zu. Auch die Organisationskultur und die Führung scheinen einen Einfluss auf Präsentismus zu haben, jedoch handelt es sich hier eher um Tendenzen dahingehend, dass eine mangelnde Integrität sowie ein autokratischer Führungsstil Präsentismus begünstigen können. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine neuere Untersuchung von Beckmann, Meschede und Zok (2016), die eine negativ empfundene Organisationskultur mit einer höheren Wahrscheinlichkeit für Präsentismus in Verbindung bringen konnten. Die Ergebnisse beim Merkmal Geschlecht sind hingegen inkonsistent. Es wird davon ausgegangen, dass insbesondere geschlechterrelevante Unterschiede hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse wirken. So spielen Faktoren wie Arbeitszeit, Befristung und beruflicher Status eine entscheidende Rolle. Frauen sind demnach häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen angestellt als Männer.

Es wird deutlich, dass die zuvor genannten Faktoren nicht trennscharf interpretiert werden können, da es sich „um ein komplexes Geflecht an sich wiederum untereinander beeinflussenden Faktoren [handelt]“ (Steinke & Badura, 2011, S. 70).

Beschäftigte, die krank arbeiten, sind scheinbar aus Arbeitgebersicht auf den ersten Blick gewinnversprechender, als wenn diese gar nicht arbeiten. Jedoch geht mit Krankheit naturgemäß auch eine Senkung der Produktivität und Arbeitsleistung einher, was sich bspw. in einer höheren Fehlerquote zeigen kann (vgl. Badura, 2017a, 22f, 56; Ternès, 2016, S. 6). Gleichzeitig steigt die Gefahr, eine Krankheit zu verschleppen oder andere Mitarbeitende anzustecken (vgl. Oppolzer, 2010, S. 187; Rigotti & Mohr, 2011, S. 64). Aber auch andere Gründe wie Demotivation, fehlende Anerkennung, Konflikte am Arbeitsplatz oder

<sup>22</sup> Laut des Informationsdienstes iwd sind im Jahr 2016 in den öffentlichen Verwaltungen 10,8 Prozent der Beschäftigten in einem *befristeten* Arbeitsverhältnis angestellt. Damit liegen diese im Branchenvergleich an zweiter Stelle, hinter dem Erziehungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich (13,9 %) (iwd, 2018).

<sup>23</sup> Wie Solidarität unter den Beschäftigten zu mehr Leistungsdruck führen kann, zeigt Peters (2005) sehr anschaulich am Beispiel der indirekten Steuerung durch das Konzept der Vertrauensarbeitszeit.

die innere Kündigung können dazu führen, dass Beschäftigte während der Arbeit nicht voll konzentriert ihrer Tätigkeit nachgehen können oder wollen (vgl. Badura, 2017a, S. 78).

Üblicherweise werden betriebliche Routinedaten (z. B. Krankenstand, Fluktuation) zur Beurteilung der ökonomischen Effekte herangezogen, die mit Hilfe von anonymisierten Auswertungen auf der Grundlage der Daten von Krankenkassen, der Berufsgenossenschaften oder aus Personalbefragungen ermittelt werden (vgl. Oppolzer, 2010, S. 29). Im Hinblick auf den Präsentismus ist die Aussagekraft von diesen Kennzahlen jedoch stark reduziert.<sup>24</sup> Mittlerweile gibt es eine Reihe an Studien, die sich mit den Kosten durch krankheitsbedingte Abwesenheit und Leistungsminderung von anwesenden Mitarbeitenden beschäftigen haben. Dabei lagen die durch Präsentismus verursachten Kosten oftmals deutlich über den Kosten aufgrund von krankheitsbedingten Fehltagen (vgl. Oppolzer, 2010, S. 190f).<sup>25</sup> Eine Studie von Baase (2007) gibt entsprechende Hinweise auf die ökonomischen Ausmaße dieser Problematik. Darin stellt sich heraus, dass der Produktivitätsverlust durch Präsentismus in etwa um ein zehnfaches über dem Produktivitätsverlust durch Absentismus liegen kann. Auch das Berechnungsmodell für Produktivitätsverluste durch Krankheit von Iverson und Krause (2007)<sup>26</sup> legt dar, dass etwa 10 bis 15 Prozent der produktiven Zeit aufgrund von Präsentismus und Absentismus verloren gehen, wovon zwei Drittel auf den Präsentismus fallen. Diese Verluste an produktiver Zeit führen im Schnitt zu einem Ausfall von jährlich 27 Arbeitstagen pro Beschäftigten.

Insgesamt zeigt sich, dass sich hinter dem Präsentismus sowohl ein ökonomischer Verlust als auch, aufgrund der vielen möglichen Ursachen und dem darin liegenden Wissensdefizit, ein erhebliches Problem in der Strukturierung von Arbeits- und Managementprozessen verbergen kann. Da Gesundheit multifaktoriell bedingt ist und im Zusammenhang mit den jeweiligen Arbeitsprozessen stehen kann, gilt es sich im Folgenden der Verwaltungsarbeit im Kontext veränderter Organisationsabläufe aufgrund von Reformen zuzuwenden.

## 2.2 Steuerungsversuche der Organisationsumwelt – Das Neue Steuerungsmodell

Gegen Ende der 1990er-Jahre und Anfang des 2000er-Jahrzehnts wurden durch das *Neue Steuerungsmodell* (NSM) in den Verwaltungen Neuerungen und Umstrukturierungen vorgenommen.<sup>27</sup> Hintergrund war das Bestreben, die Haushaltslage zu verbessern, bestehende Ineffizienz und Steuerungsmängel zu beheben sowie dem, mit einem Wertewandel einhergehenden, anspruchsvolleren Interessen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden (vgl. Grohs & Ohm, 2006, S. 24f; Hoopmann, 2012, S. 2; Pröhl, 1994, S. 28; Winnenburg, 2002, S. 71). Denn aufgrund einer rückläufigen Kauf- und Steuerkraft sowie

---

<sup>24</sup> Obwohl die eingeschränkte Aussagekraft der AU-Daten weitgehend bekannt ist, zeigt sich in der Praxis, dass die Analyse dieser Daten nach wie vor die bevorzugte Wahl bei der Strukturierung von Managementprozessen ist (vgl. Bauer, 2020, S. 69; Bossler & Jung, 2014, S. 57). Die Gründe dafür sind offensichtlich: Leistungsfähigkeit, Innovationskraft und Motivation lassen sich zumeist nur schwer in Kennzahlen fassen, während der Krankenstand einfach zu erheben ist (vgl. Ternès, 2016, S. 4). Dadurch wird das Phänomen Präsentismus oft nicht ausreichend berücksichtigt.

<sup>25</sup> Sowohl Depressionen als auch Schmerzsyndrome, wie Kopf- oder Rückenschmerzen, verursachen durch den Präsentismus höhere Kosten als durch krankheitsbedingte Abwesenheit.

<sup>26</sup> Dieses dient zur vorsichtigen Schätzung der Produktivitätseinbußen durch Präsentismus und Absentismus in deutschen Unternehmen.

<sup>27</sup> Das NSM wurde von der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) auf Basis des in vielen Ländern verbreiteten Konzepts *New Public Management* entwickelt (vgl. Reichwein, 2007).

einer steigenden Arbeitslosigkeit trat bei vielen öffentlichen Verwaltungen eine Finanzkrise ein. Infolgedessen wurden die öffentlichen Leistungen eingeschränkt, wodurch die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sank (vgl. Winnenburg, 2002, S. 71f).

Um dem entgegenzuwirken, sollen im NSM auf kommunaler Ebene im Wesentlichen vier Reformdimensionen zum Tragen kommen (Hoopmann, 2012, S. 48f)<sup>28</sup>:

1. Verhältnis von Verwaltung und Politik (Rollenabgrenzung)
2. Ablösung des klassischen Bürokratiemodells (Verfahrens-, Organisations- und Personalinnovationen)
3. Verhältnis von Verwaltung und Bürgerschaft (Kundenorientierung)
4. Wettbewerbselemente zwischen Kommunen untereinander und zwischen Kommunen und Privatwirtschaft

Besonders beim Verhältnis von Verwaltung und Politik besteht vermehrt die Ansicht, dass die traditionelle Vorstellung einer Verwaltung als primär Normen vollziehende und weitgehend einheitlich strukturierte Institution nicht mehr aktuell ist. „Im Gegenzug gewinnen die Ressourcenverknappung, Handlungsspielräume und Aushandlungsprozesse, die sich im Wesentlichen auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung beziehen und damit das althergebrachte Denkmodell, dass der Gesetzgeber das ‚Was‘ und das ‚Wie‘ der Verwaltungstätigkeit vorgibt, ablösen, an Bedeutung“ (Hoopmann, 2012, S. 44). In Hinblick auf die Reformdimensionen soll damit die Steuerungsfähigkeit durch die Politik verbessert werden, womit die Politik über das *Was*, also die Ziele und die Kontrolle der Zielerreichung, entscheidet, während der Verwaltung im Zuge der dezentralen Verantwortung das *Wie* (Zielerreichung) überlassen wird. Das würde konkret bedeuten, dass die Politik sich auf das Fällen von Grundsatzentscheidungen und das Festlegen von Rahmenbedingungen beschränkt. Die Verwaltung hingegen bearbeitet eigenverantwortlich den Einzelfall und entscheidet, im Rahmen der Gesetze, frei über die Bearbeitungsweise. Der Vorteil liegt darin, dass Einzelfallentscheidungen innerhalb der Verwaltung geklärt werden können und die Politik dadurch von einer Vielzahl an Einzelfragen und Detailproblemen entlastet werden kann (vgl. Hoopmann, 2012, S. 52f). Ziel der Kommunalisierung ist folglich, mittels der Bündelung von Aufgaben einen Effizienzgewinn zu erreichen und damit Kosten einzusparen (vgl. Schmid & Wilke, 2016, S. 22).

Zudem ergaben sich aufgrund der hohen Regelungsdichte Mängel in der Organisation, die die Handlungsspielräume der Beschäftigten stark eingeschränkt haben. Diese Handlungsspielräume wurden von Seiten der Führungskräfte aber auch gar nicht angestrebt, denn die Entlastung durch Regeln wurde lange höher geschätzt als die Schaffung von neuen Strukturen, die zur Aufteilung von Verantwortung beigetragen hätten. Weil diese Zentralisierung der Aufgabenorganisation aber zu langwierigen Geschäftsprozessen und Arbeitsabläufen führte, sind letztlich doch mehr Handlungsspielräume geschaffen sowie Befugnisse und Verantwortung erweitert worden (vgl. Hopp & Göbel, 2013, S. 28). Zu den erweiterten Handlungsspielräumen zählen auch flexible Arbeitszeitmodelle, die u. a. zu einer höheren Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten beitragen können (vgl. Baltes, Briggs, Huff, Wright & Neuman, 1999, S. 499). Der

---

<sup>28</sup> Es wird zwischen einem Kernmodell und einem erweiterten Modell unterschieden, wobei das Kernmodell als Mindestanforderung das Verhältnis von Verwaltung und Politik sowie die Ablösung des klassischen Bürokratiemodells durch Verfahrens- und Organisationsinnovationen enthält. Alle weiteren Dimensionen fallen in das erweiterte Modell (vgl. Hoopmann, 2012, S. 48).

Wechsel zu flexibleren Arbeitszeitmodellen ist allerdings aufgrund der festgelegten Servicezeiten nur begrenzt möglich (vgl. Goerdeler & Eltges, 2014, S. 13).

Gleichzeitig gehen mit diesen Neuerungen auch einige unerwartete Nebenwirkungen einher. Insbesondere in kommunalen Verwaltungen habe die Verwaltungsreform zu „einem Mehr an Verantwortung, Flexibilität und Komplexität der Arbeit geführt“ (Badura & Steinke, 2009, S. 48). Dabei zeigt sich, dass mit dem NSM ein Konzept in die Verwaltungen getragen wurde, welches sich durch zunehmende Autonomie und neue Freiheitsgrade auszeichnet. Diese Veränderungen führen letztlich zu einer wachsenden Verantwortung für die öffentlichen Verwaltungen und deren Beschäftigte. Damit einhergehend werden mit dem NSM nach wie vor Steuerungsdefizite festgestellt.

Inzwischen wurden die Erfolge, Probleme und Defizite bei der Umsetzung des NSM vielfältig evaluiert. Mehrere Autorinnen und Autoren kommen zu dem Schluss, dass das NSM hinsichtlich des Erreichens der angestrebten Ziele weitgehend gescheitert ist:

Eine zentrale Ursache für diese Einschätzung ist laut Holtkamp in der Rollenabgrenzung von Politik und Verwaltung zu finden. Denn diese beinhaltet zwangsläufig eine Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung, die faktisch zu einer „freiwilligen Selbstentmachtung“ der Politik führt (2008, S. 438). Die mangelhafte Berücksichtigung von Eigeninteressen einzelner Akteure wird deswegen von diesem als ein maßgeblicher „Konzeptfehler“ betrachtet (2008, S. 438).<sup>29</sup>

Durch die Umstrukturierung kam es zur Übertragung von Aufgaben aus den Ländern in die Kommunen. Folgt man nun dem Grundsatz „Personal folgt Aufgaben“, hätte das NSM dazu führen müssen, dass auf kommunaler Ebene ein Anstieg der Beschäftigungszahlen zu verzeichnen gewesen wäre (Schmid & Wilke, 2016, S. 21). Im Rahmen der Studie von Schmid und Wilke haben Interviews mit Personalräten aus öffentlichen Verwaltungen gezeigt, dass trotz der zusätzlichen Aufgaben nicht im selben Maße Mittel von den Ländern zur Verfügung gestellt werden, da es sich formal lediglich um eine Erweiterung der Aufgaben handle, „um eine Diskussion um finanzielle Ausstattung und Personal zu vermeiden“ und das angestrebte Ziel des Kosten- und Effizienzgewinns zu erreichen (2016, S. 22). Es kann somit eine Diskrepanz zwischen Aufgaben und Personalschlüssel ausgemacht werden. Folglich müssen an manchen Stellen von Seiten der Beschäftigten Abstriche gemacht werden, wodurch die Qualität der Aufgabenbearbeitung leidet. Der anhaltende Trend hin zur weiteren Kommunalisierung von Aufgaben und die unterschiedlichen Interessenlagen von Bund, Ländern und Kommunen hinsichtlich der Ziele und Vorgehensweisen hat zur Folge, dass zwischen Modell und Praxis eine Lücke in der Umsetzung klafft. Die Folgen zeigen sich in einer Verdichtung und Intensivierung von Arbeitsprozessen (vgl. Schmid & Wilke, 2016, S. 22f, 55f). Dieses Missverhältnis wirkt sich im Besonderen auf die Arbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern aus, sodass trotz der positiven Entwicklungen im Bereich der Kundenorientierung (vgl. Badura & Steinke, 2009; BMI, 2017; Grohs & Ohm, 2006) nach wie vor zu lange Bearbeitungs- und Wartezeiten oder geringe Partizipationsmöglichkeiten kritisiert werden (vgl. Hopp & Göbel, 2013, S. 27). Damit einhergehend hat der durch den Kostendruck vorangetriebene Personalabbau, besonders in den neuen Bundesländern, verstärkt zu einer negativen Haltung der Beschäftigten beigetragen (vgl. Grohs & Ohm, 2006, S. 40).

---

<sup>29</sup> Holtkamp (2008) beschreibt in seinem Beitrag „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“ einige Aspekte, die nur auf eine partielle Umsetzung der Reformen hinweisen. Zugleich weist er darauf hin, dass das Scheitern nicht allein einem Versagen in der Praxis zuzuschreiben ist, sondern ein großer Teil auf Konzeptversagen zurückgeführt werden kann.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass der angestrebte Wettbewerb zwischen Kommunen und Privatwirtschaft zu einem Wettbewerbsdruck insbesondere auf kommunaler Ebene geführt hat. Dies zeigt sich u. a. in einem Kampf um Ressourcen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen (z. B. Kindertagesstätten), in einem interadministrativen Kosten-, Leistungs- und Qualitätsvergleich und damit einhergehend in der Honorierung von besonders leistungsfähigen Verwaltungen (vgl. Bertelsmann Stiftung, 1994; Hopp & Göbel, 2013, S. 83f; Reichard, 1998, S. 306f).

Neben diesen Hemmnissen und Barrieren bei der Umsetzung des NSM kann festgestellt werden, dass dieses, selbst einige Jahre nach der Veröffentlichung, überwiegend nur in Auszügen und ohne eine ersichtliche Systematik eine praktische Umsetzung erfahren hat (vgl. Grohs & Ohm, 2006, S. 26–29; Schmid & Wilke, 2016, S. 23 - 29). Diese Resistenz gegenüber Reformen und Neuerungen wird öffentlichen Verwaltungen aufgrund „einer nahezu omnipräsenten Irrationalität öffentlichen Verwaltens“ zugeschrieben, in Folge derer sich eine Vielzahl an Modernisierungsversuchen als erfolglos gezeigt haben (Richter, 2012, S. 92).

Zum einen zeigt sich dies in einer zurückhaltenden Umsetzung der elektronischen Akte, die eine effiziente und platzsparende Aktenführung verspricht. Die Kommunen, die die elektronische Akte umgesetzt haben, bewerten diese mehrheitlich als *zufriedenstellend* (66,7%) oder als *Erwartung übertroffen* (13,3%). Doch trotz der positiven Bewertung lehnen viele Kommunen, die diese bisher nicht eingeführt haben, das Konzept grundlegend ab (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 12). Zum anderen wird dies in Bezug auf die Mitarbeiterorientierung und das Personalmanagement ersichtlich. Hier sind die Entwicklungen im Vergleich zur stets betonten Bedeutung ernüchternd. Denn trotz der Notwendigkeit einer strategischen Personalentwicklung, die bereits verstärkt in den 90er Jahren diskutiert wurde (vgl. u. a. Daybell, 1994; Jäger & Buck, 1997; Lappé, 1994), wird ersichtlich, dass sich hier trotz einiger Veränderungen und Modernisierungsmaßnahmen nach wie vor organisatorische Defizite ergeben (vgl. Hopp & Göbel, 2013, S. 31f; Theymann, 2008, S. 277). Hopp und Göbel kritisieren besonders, dass vielerorts weiterhin eine typische hierarchische Arbeitsteilung und ein stark ausgeprägter autoritärer Führungsstil üblich sind (2013, S. 32). Zudem eröffne eine nach wie vor angespannte Haushaltslage zu wenig Spielräume für zusätzliche Maßnahmen und Leistungsanreize in der Personalentwicklung (vgl. Grohs & Ohm, 2006, S. 38f; Hopp & Göbel, 2013, S. 30f).

Hopp und Göbel bringen diese Umsetzungsschwierigkeiten mit einem defizitären Kulturwandel in Verbindung (2013, S. 24f). Ihrer Meinung nach müssen Strukturveränderungen mit einem Wandel der kulturellen Voraussetzungen einhergehen, da sonst Widerstände und Reibungsverluste entstehen, welche vermehrt von Frustration und Motivationsverlust des Personals begleitet werden (vgl. auch Christe-Zeyse, 2007; Düren, 2009).<sup>30</sup> Schridde führt den schleppenden Reformprozess ebenfalls auf „eine ungenügende Modellierung des Kultur- und Organisationswandels, die mangelnde Berücksichtigung der Verwaltungskultur und die unzureichende Förderung organisationalen Lernens durch veränderte Kulturen, Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltung“ zurück (2005, S. 216). Zahlreiche Arbeiten verweisen darauf, dass die Kultur mit anderen sogenannten *weichen Faktoren*, wie z. B. dem Führungsverhalten, einen hohen Stellenwert in Bezug auf den Organisationserfolg einnimmt (vgl. u. a. Badura, Ducki, Schröder, Klose &

<sup>30</sup> Hopp und Göbel bleiben hinsichtlich weiterer Erläuterungen dazu vage und sprechen davon, dass die Verwaltungsmodernisierung „nur ganzheitlich erfolgen“ kann und damit neben den betriebswirtschaftlichen, politikwissenschaftlichen, sozialwissenschaftlichen und personalwirtschaftlichen Aspekte zu beachten sind (2013, S. 25).



Meyer, 2016; Badura, 2017a, S. 27, 53, 83, 100; Düren, 2009; Kock & Kutzner, 2008, S. 14f; Schridde, 2005, S. 216; Ternès, 2016, S. 4).

Aufgrund dieser gegenwärtigen Entwicklungen gewinnen die nichtintendierten Nebenwirkungen veränderter Organisationsabläufe an Bedeutung. Dies gilt vor allem für die Personalentwicklung, die mit Blick auf die gegenwärtige Beschäftigungsstruktur und die anhaltende Kommunalisierung einen besonderen Stellenwert einnimmt. Um das Bild der aktuellen Rahmenbedingungen zu vervollständigen, werden im Folgenden die Veränderungen in der Umwelt der öffentlichen Verwaltungen betrachtet.

### **2.3 Veränderungen in der Umwelt der öffentlichen Verwaltung**

Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sowie neue Technologieentwicklungen können die Arbeit und das Krankheitsgeschehen, aber auch das Personalmanagement beeinflussen. Denn Arbeitgeber und Beschäftigte werden einerseits mit neuen Anforderungen konfrontieren, andererseits bieten sich neue Möglichkeiten der Aufgabenbewältigung (vgl. Badura, 2017a; DGUV, 2016; Knieps & Pfaff, 2017; Marschall et al., 2017).

Veränderungen und Entwicklungen sind folglich zwei Seiten der gleichen Medaille. Auf der einen Seite haben die fortschreitende Technologieentwicklung und Digitalisierung gerade in öffentlichen Verwaltungen zu einer Entlastung beitragen können. Diese zeigt sich z. B. in einer umfangreichen Vernetzung und im Einsatz von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Dadurch sind Möglichkeiten entstanden, die Arbeit räumlich und zeitlich flexibler zu gestalten (vgl. DGUV, 2016, S. 6). Darüber hinaus erlauben diese technologischen Entwicklungen z. B. das E-Government, wodurch die Bürgerinnen und Bürger unabhängig von den Servicezeiten und -centern in Kontakt mit den Behörden treten können. Auf der anderen Seite kann der Technologiesprung eine Entgrenzung der Arbeit begünstigen (vgl. Hopp & Göbel, 2013, S. 34). Denn die ständige Erreichbarkeit und eine gestiegene Effizienzerwartung dadurch, dass schneller auf Anfragen reagiert werden kann, sind Folgen der räumlichen und zeitlichen Flexibilisierung. Das erfordert ein verändertes Selbstmanagement der Beschäftigten (vgl. DGUV, 2016, S. 16f). So werden die Digitalisierung verwaltungsinterner Abläufe, der Einsatz neuer Technologien und E-Government von kommunalen Entscheidungsträgern laut einer Umfrage, trotz der gebotenen Möglichkeiten, als besonders große Herausforderungen wahrgenommen. Als Voraussetzung, die gebotenen Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen zu können, ist ein flächendeckender Ausbau der digitalen Infrastruktur notwendig. Dabei werden die Digitalisierung und der technologische Fortschritt, insbesondere für den ländlichen Raum, aufgrund der ortsungebundenen Kommunikationsmöglichkeiten als Zukunftschance gesehen. Der Ausbau der digitalen Infrastruktur wird jedoch durch den Kostendruck und die Schuldenbremse behindert (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 6-15).

Ein weiteres Problem ergibt sich durch den demografischen Wandel, bei dem der Anteil der jüngeren Menschen im Vergleich zu den älteren in der Gesellschaft immer geringer wird. Dieser führt zu einem sinkenden Fachkräfteangebot auf dem inländischen Arbeitsmarkt. Insbesondere strukturschwache Regionen sind aufgrund der Abwanderung junger qualifizierter Fachkräfte stärker vom demografischen Wandel betroffen (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 5). Der Fachkräftebedarf fällt dabei branchenspezifisch sehr unterschiedlich aus (vgl. Detemple et al., 2017; DGUV, 2016; Knieps & Pfaff, 2017). Besonders stark

betroffen von künftigen Personalengpässen sind, laut einer Prognose-Studie, Verwaltungsfachkräfte. Darin wird prognostiziert, dass im Jahr 2030 ca. 151.000 Verwaltungsfachkräfte fehlen werden. Dabei hat der öffentliche Dienst laut dieser Umfrage kein Attraktivitätsproblem, wohl aber ein Imageproblem. Denn gerade Verwaltungsangestellte genießen bei der Mehrheit der Bevölkerung kein besonders hohes Ansehen (vgl. Detemple et al., 2017, S. 8, 22, 54f). Mögliche Gründe für diese Einschätzung lassen sich in einer Bürgerbefragung des dbb finden. Darin wird die öffentliche Verwaltung mehrheitlich als zu teuer, „schwerfällig“ und „veraltet“ beurteilt. Gleichzeitig beschränke diese zunehmend aufgrund der bürokratischen Vorschriften die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger. Einerseits werde ihre Existenz zwar als notwendig erachtet, andererseits ihre Effizienz hinsichtlich der Leistungsfähigkeit kritisch betrachtet (vgl. dbb, 2014, S. 22f). Hinzu kommt, dass öffentliche Verwaltungen an die Tarifverträge des Bundes und der Kommunen gebunden sind, wodurch diesen die Option, monetäre Anreize zu schaffen, weitgehend verwehrt bleibt (vgl. DGUV, 2018). Es ist somit nicht auszuschließen, dass Fachkräfte in die Privatwirtschaft abwandern, da diese hinsichtlich der Honorierung ihrer Mitarbeiter mehr Freiheiten haben. Darüber hinaus gebe es Defizite im Arbeitsumfeld, die dem zugrunde liegen, dass junge Menschen zunehmend kreativ und erfinderisch mit einer guten technischen Ausstattung arbeiten wollen. Die Ausstattung von öffentlichen Verwaltungen weist diesbezüglich im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen Rückstände auf (Detemple et al., 2017, S. 69). Dies wird durch akute Personalprobleme im IT-Bereich verschärft, die die Modernisierung (z. B. ein Softwareupdate) der Verwaltungsarbeit verzögern (Bundesagentur für Arbeit, 2019, S. 10; Detemple et al., 2017, S. 69).

Die Schwierigkeit der Fachkräftegewinnung unterscheidet sich nach der Gebietszugehörigkeit der jeweiligen Verwaltung. Während in städtischen Regionen die Ausbildungslage als entspannt beschrieben wird, sind besonders in ländlichen Regionen die Bewerbungszahlen rückläufig.<sup>31</sup> Wenn der Ausbildungsmarkt insgesamt nicht gut besetzt ist, haben kommunale Verwaltungen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft besondere Schwierigkeiten, Nachwuchskräfte zu finden (vgl. Schmid & Wilke, 2016, S. 50-53). Im Berufsbildungsbericht 2017 sind derartige Probleme jedoch nicht ersichtlich. Es gibt keine Hinweise, die auf einen hohen Anteil an unbesetzten Ausbildungsplätzen im Berufszweig der Verwaltungsfachangestellten hindeuten (vgl. BMBF, 2017, S. 72). Möglicherweise handelt es sich bei den befragten Kommunen um Einzelfälle oder die städtischen Regionen gleichen die geringen Bewerberzahlen in ländlichen Regionen aus, wodurch sie in der kumulierten Form nicht mehr auffallen. Allerdings verzeichnet das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) einen generellen, branchenübergreifenden Zuwachs an unbesetzten Ausbildungsstellen im Vergleich zum Vorjahr. Die öffentliche Verwaltung wird in dieser Erhebung mit Erziehung und Unterricht in einer Branche erfasst. In dieser Konstellation wurden 2011 gut 22 Prozent und 2012 knapp 36 Prozent der freien Ausbildungsstellen nicht besetzt (vgl. BiBB, 2013). Neuere Berichte des BiBB nehmen andere Branchenzuteilungen vor, weshalb konkrete Rückschlüsse auf die Organisationen der öffentlichen Verwaltung begrenzt sind. In Relation sind andere Branchen wie z. B. die Bauwirtschaft oder Personenbezogene Dienstleistungen deutlich stärker von unbesetzten Ausbildungs- und Arbeitsstellen betroffen als der öffentliche Arbeitgeber (vgl. BiBB, 2017, S. 233; Bundesagentur für Arbeit, 2018). Zu-

---

<sup>31</sup> Dies mag dem Wanderungsverhalten arbeitssuchender Menschen geschuldet sein, infolgedessen insbesondere ländliche Regionen von gesellschaftlichen Schrumpfungsprozessen betroffen sind, während andere Regionen und prosperierende Großstädte wachsen. Insofern erfordern Rückschlüsse auf demografische Entwicklungsperspektiven eine genaue Analyse (vgl. Kißler & Wiechmann, 2009, S. 597).

verlässige Zahlen können daher aufgrund der Branchenzuteilung nicht trennscharf herausgelesen werden. Die KOFA-Studie stellt die Thematik differenzierter dar. Dadurch zeigt sich, dass die Arbeit in den öffentlichen Verwaltungen zwar auf Ebene der Fachkräfte nicht zu den Engpassberufen zählt, jedoch auf Ebene der Spezialisten und Experten.<sup>32</sup> Auf 100 gemeldete Stellen kommen nur 11 (Spezialisten) bzw. 21 (Experten) qualifizierte Arbeitslose (vgl. Burstedde, Malin & Risius, 2017, S. 12–14). Da die Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen bzw. z. T. eine mangelnde Trennschärfe vorliegt, gilt es den Fachkräftebedarf und die Stellenbesetzung noch genauer zu hinterfragen.

Hinzu kommt, dass die öffentliche Verwaltung nicht per se ein attraktiver Arbeitgeber ist. Schmid und Wilke merken an, dass sich die „fehlende systematische Personalentwicklung, abgesenkte tarifliche Entgeltstufen und die Befristung von Stellen“ bei der Gewinnung von qualifizierten Fachkräften vielfach „rächen“ werde (2016, S. 53f). Auch Hammerschmid et al. stellen in ihrer Studie einen erhöhten Handlungsbedarf bei Personal und Führung fest. Dieser wird insbesondere bei der Motivation der Mitarbeitenden (47%), der Führungskräfteentwicklung (39%) sowie in einer vorausschauenden Personalentwicklung (35%) gesehen (2016, S. 17). Mängel in der Verwaltungsführung zeigen sich auch in der Studie von Badura und Steinke (2009, S. 41–43). Der Handlungsbedarf in der Führung wird darauf zurückgeführt, dass Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung aufgrund ihrer *fachlichen Kompetenz* und nicht aufgrund von einer hohen Sozialkompetenz befördert werden. Damit haben in der Vergangenheit wenige Fachkräfte das Führen von Mitarbeitenden gelernt. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, dass mittlerweile mehr Aufmerksamkeit auf entsprechende Programme gelegt wird (vgl. Matyssek, 2012, S. 209). Andere Quellen verweisen darauf, dass eine Einstellung oft auf Basis von Empfehlungen erfolgt. Gleichzeitig wird konstatiert, dass Fehlbesetzungen seltener behoben werden als dies in der privaten Wirtschaft der Fall ist (vgl. Bonorden, 2007, S. 9; Mastiaux, 2002, S. 26) (vgl. auch Kapitel 3.3.5). Hinzu kommen bürokratische Grundstrukturen, die mit geringeren Möglichkeiten der individuellen Entfaltung verbunden werden und daher die Kommunen als Arbeitgeber unattraktiv erscheinen lassen (vgl. Hoopmann, 2012, S. 35).<sup>33</sup>

Insgesamt beschreibt die sozio-demografische Formel „Weniger – älter – bunter“ sehr anschaulich, wie sich die Beschäftigungsstruktur in den öffentlichen Verwaltungen aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen gewandelt hat (vgl. Kißler & Wiechmann, 2009). Infolge des Personalabbaus muss sie mit *weniger* Personal auskommen, die Belegschaft ist nachweislich *älter* und zuletzt aufgrund der Ausdifferenzierung von Interessen (z. B. von Männern und Frauen, Jungen und Alten, Verwaltungsquereinsteigenden) zunehmend *bunter*. Für Vogel klingt das zwar einerseits „gut und divers“, doch ist dieser auch der Ansicht, dass sich dahinter Probleme verbergen, „die die Leistungs- und Handlungsfähigkeit staatlicher beziehungsweise öffentlicher Institutionen noch auf eine echte Probe stellen werden“ (2017, S. 24).

---

<sup>32</sup> Die Studie unterscheidet in vier Anforderungsniveaus (Helfer, Fachkräfte, Spezialisten und Experten), die sich anhand ihrer benötigten Qualifikation unterscheiden. Für das Niveau 2, die Fachkräfte, benötigt man eine mehrjährige Berufsausbildung, zum Beispiel im dualen System oder in einer schulischen Berufsausbildung. Niveau 3, die Spezialisten, umfasst sowohl Fortbildungsberufe wie den Meister, den staatlich geprüften Techniker etc., als auch Berufseinsteiger mit Bachelor-Abschluss. Niveau 4 enthält Berufe für Experten, für die ein weiterführender Studienabschluss (z. B. Master, Diplom) oder ein Bachelor mit einschlägiger Berufserfahrung vorausgesetzt wird (vgl. Burstedde et al., 2017, S. 7).

<sup>33</sup> Der Wunsch nach Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung seitens der Beschäftigten geht mit einem Wertewandel der Gesellschaft und einer veränderten Arbeitstugend einher. Dies zeigt sich in einer Pluralisierung der Wert- und Orientierungssysteme sowie einer Veränderung der Lebensformen (vgl. Hopp & Göbel, 2013, S. 35).

Denn mangels qualifiziertem Personal besteht die Gefahr, dass Aufgaben in absehbarer Zeit nicht mehr in bisheriger Qualität erledigt werden können (vgl. Kißler & Wiechmann, 2009, S. 601).

Somit kann eine Herausforderung darin liegen, sich darum zu bemühen, als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden, um kompetenten Nachwuchs anwerben und das vorhandene Personal halten zu können. In diesem Kontext wird diskutiert, dass im sich zunehmend verschärfendem Wettbewerb um die knapper werdenden qualifizierten Fachkräfte oder im behutsamen Umgang mit den Ressourcen des vorhandenen Personals einer der Schlüssel für den zukünftigen Erfolg in der Modernisierung liegt (vgl. Pitschas, 2006; Theymann, 2008; Winter & Grünewald, 2016). Somit komme der Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der permanenten Anpassung an die sich ändernden Arbeitsanforderungen eine wesentliche Bedeutung zu (vgl. DGUV, 2016, S. 7). Eine mögliche Reaktion auf diese Veränderungen zeigt sich in der Investition in ein VGM bzw. in gesundheitsförderlichen Maßnahmen. Dafür wird im nächsten Schritt das Gesundheitsmanagement der Kommunalverwaltungen einer genaueren Begutachtung unterzogen, um dadurch einen Eindruck zu gewinnen, wie Verwaltungen ihre Gesundheitspolitik gestalten.

## 2.4 Zur Gesundheitspolitik der öffentlichen Verwaltung

Bisher existieren nur wenige wissenschaftliche Arbeiten, die sich explizit mit der Gesundheitspolitik der kommunalen Verwaltungen auseinandersetzen. Um einen ersten Eindruck über die Verbreitung des Gesundheitsmanagements in öffentlichen Verwaltungen zu erhalten, ist die Recherche deshalb auf Landes- und Bundesverwaltungen auszuweiten.

Für eine grobe Einschätzung der Verbreitung von gesundheitsförderlichen Maßnahmen in den öffentlichen Verwaltungen können die Berichte der gesetzlichen Krankenversicherungen über ihre Aktivitäten in der Prävention und der BGF nach § 20a SGB V herangezogen werden.<sup>34</sup> Dabei finden im Jahr 2019 zwölf Prozent aller Maßnahmen, die in Kooperation mit Krankenkassen erbracht wurden, in der Branche *Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung* statt, womit diese auf Platz vier im Branchenvergleich steht.<sup>35</sup> Im Jahr 2007 lag der Anteil aller Maßnahmen noch bei acht Prozent. Damit belegte die öffentliche Verwaltung mit der Branche *Handel* den letzten Platz. Zwar zeigt sich im Branchenvergleich eine deutliche Steigerung über die Jahre bis ins Mittelfeld, jedoch ist die Resonanz im Gegensatz zu anderen Branchen, wie z. B. dem verarbeitenden Gewerbe (29%), vergleichsweise gering (vgl. Bauer, 2020, S. 60; Handschuch & Strippel, 2008, S. 80). Eine ähnliche Erhebung von Gröben und Wenninger hat keine quantitative Zunahme über einen Befragungszeitraum von fünf Jahren erfassen können. Zu beiden Befragungsterminen wurden in gut 90 Prozent der befragten Dienststellen mindestens eine gesundheitsförderliche Maßnahme durchgeführt. Dafür habe sich das Niveau der angebotenen Maßnahmen zum zweiten Zeitraum der Befragung „sichtlich verbessert“ (2006, S. 96).<sup>36</sup> Allerdings bleibt die Studie vielen Fragen, z. B. wie sich das Verhältnis von geplanten zu umgesetzten Maßnahmen über den Befragungszeitraum entwickelt hat, eine Antwort schuldig. Überdies kann weder differenziert werden,

---

<sup>34</sup> BGF-Maßnahmen, z. B. das Ausrichten von Aktionstagen, werden in der Praxis häufig zur Sensibilisierung für Gesundheitsthemen und BGM verwendet (vgl. Budde, 2010, S. 320). Allerdings scheint das Durchführen von diesen Maßnahmen nicht zwangsläufig eine Garantie für die nachfolgende Implementierung eines BGM zu sein.

<sup>35</sup> Insgesamt hat die Erhebung neun Branchen erfasst (vgl. Bauer, 2020). Auch hier ergibt sich, ähnlich wie bei der Analyse des Krankenstandes, eine eingeschränkte Aussagekraft aufgrund der Branchenzuteilung.

<sup>36</sup> Für diese Bewertung wurde ein spezieller Index herangezogen (vgl. Gröben & Wenninger, 2006, S. 96).

welche Verwaltungsebenen (Bund, Länder oder Kommunen) in die Datenerhebungen eingegangen sind, noch können Aussagen über die Inhalte getroffen werden.

In der Studie von Hammerschmid et al. liegt der Fokus auf den bestehenden Herausforderungen für die öffentlichen kommunalen Verwaltungen. Darin wird das Gesundheitsmanagement als Maßnahme zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität diskutiert. Von den befragten Kommunen geben sechs Prozent an, dass sie kein BGM planen, während die restlichen 94 Prozent entweder ein BGM planen oder bereits umsetzen (2016, S. 18).<sup>37</sup> Die fehlende Zuordnung darüber, was in der Befragung zu einem BGM zählt, lässt allerdings offen, was die befragten Kommunen darunter verstehen und welche Inhalte diese durchgeführt oder geplant haben. Gleichzeitig bleibt offen, ob auf die Planung eine tatsächliche Umsetzung erfolgt. Damit ist diese Studie ein gutes Beispiel dafür, dass die Forschungslage in diesem Bereich undurchsichtig und lückenhaft ist.

Dennoch bestätigen die Daten das in den Medien beobachtete Phänomen des Bedeutungszuwachses der Thematisierung von *Gesundheit* in den öffentlichen Verwaltungen. In diesem Zusammenhang manifestiert sich die Frage, wie die öffentlichen Verwaltungen ihre Gesundheitspolitik gestalten. Bei der Sichtung des Datenmaterials fällt auf, dass auch hier nur wenige empirische Studien existieren. Um eine Übersicht zum Vorgehen zu erhalten, wurden deshalb auch publizierte Praxisbeispiele einbezogen.

Zu den wenigen empirischen Untersuchungen zählt die Arbeit von Badura und Steinke (2009), die sich in einer explorativen Fallstudie konkret mit der Herangehensweise und dem Status quo von Kommunalverwaltungen in 19 Städten aus ganz Deutschland auseinandersetzt. Darin bewerten die Autoren den Stand trotz „erheblicher Fortschritte“, insbesondere in kleinen und mittleren Kommunen, als „entwicklungsbedürftig“ (Badura & Steinke, 2009, S. IV). Es fehle an Machtpromotoren, ausreichend Expertise, regelmäßiger Weiterbildung sowie der Vernetzung untereinander. Mit ausschlaggebend für diese Bewertung ist, dass der Vier-Phasenzyklus, der sich im BGM-Konzept etabliert hat (vgl. Kapitel 1.2), als Qualitätskriterium herangezogen wurde und dahingehend Defizite in den Phasen der Problembestimmung und Evaluation festgestellt wurden. Da bisher nicht ersichtlich ist, ob dieses Vorgehen für öffentliche Verwaltungen zielführend ist, können aus der Datenanalyse folgende Punkte abgeleitet werden:

1. Als Problemfelder werden im Rahmen des Gesundheitsmanagements vor allem Konflikte und Spannungen sowohl zwischen den Beschäftigten als auch zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten, Muskel- und Skeletterkrankungen und Mobbing benannt. Die Probleme auf sozialer Ebene werden als besonders relevant erachtet. In diesem Zusammenhang gibt es Hinweise auf Führungsmängel (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 40–42).
2. Es kann eine Zunahme an Investitionen in die Gesundheitsförderung verzeichnet werden, die besonders auf verhaltenspräventive Maßnahmen abzielen, wie z. B. Sport-, Ernährungs- oder

---

<sup>37</sup> Von ca. 670 angefragten Städten und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern haben 110 (16,3%) geantwortet (vgl. Hammerschmid et al., 2016, S. 8).

Entspannungskurse (vgl. Badura & Steinke, 2009, 34, 55; Gröben & Wenninger, 2006, S. 97).<sup>38</sup> Teilweise werden Maßnahmen zur Förderung von sozialen und organisationalen Prozessen durchgeführt (vgl. Mucha, 2011, S. 489–591). Zwar ist ein Bewusstsein für die übergeordnete Bedeutung verhältnisorientierter Maßnahmen bei einigen Funktionsträgern vorhanden, „aufgrund von starken Widerständen und ihrer eher geringen Einflussmöglichkeiten“ werden Veränderungen an Organisationsstrukturen und -abläufen nur als eingeschränkt realisierbar angesehen (Badura & Steinke, 2009, S. 45).

3. Die Führungskräfte werden überwiegend in die interne Kommunikation eingebunden und mittels Schulungen und Fortbildungen für Gesundheitsthemen sensibilisiert (vgl. u. a. Badura & Steinke, 2009, 32; Becker, 2014, S. 419–429).
4. Die (politische) Führung wird als wichtiger Treiber angesehen, da diese maßgeblich darüber entscheidet, ob in ein Gesundheitsmanagement investiert wird oder nicht. Kritisch wird die Position des Bürgermeisteramts gesehen, da diese ein zeitlich befristetes Mandat durch Wahlen innehat. Daher wird ein kurzfristig orientiertes Handeln beklagt, was primär auf eine gute Außendarstellung zielt (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 32f). Zudem besteht die Ansicht, dass die Beteiligung der Führung die Glaubwürdigkeit der Bemühungen im Bereich des Gesundheitsmanagements stützt (vgl. Matyssek, 2012, S. 209f).
5. Es ist selten ein systematisches Vorgehen vorzufinden, oft bleibt es bei einzelnen Modellprojekten (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 57f; Gröben & Wenninger, 2006, S. 98). Wenn systematisch vorgegangen wird, erfolgt, soweit ersichtlich, bevorzugt eine Orientierung an Konzepten wirtschaftlicher Unternehmen (vgl. Misch & Tomao, 2015; Mucha, 2011).
6. Es werden z. T. Arbeitsstellen eingerichtet, in deren Stellenbeschreibung Aufgaben des Gesundheitsmanagements integriert sind (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 28; Baumann, 2002, S. 52; Delin, 2002, S. 38; Mucha, 2011, S. 584f). Der berufliche Hintergrund der Stelleninhaber ist sehr heterogen. Oft fehlt es an qualifiziertem Personal (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 28f).
7. Die Art und der Entwicklungsgrad der Vorgehensweise unterscheiden sich bezogen auf die Verwaltungsgröße. Vor allem kleinere Dienststellen sind eher selten im Gesundheitsmanagement aktiv (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 47; Gröben & Wenninger, 2006, S. 97f).
8. Besonders fehlende finanzielle und personelle Ressourcen werden als Problem bzw. Herausforderung bei der Umsetzung angeführt (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 30f; Misch & Tomao, 2015, S. 325; Mucha, 2011, S. 592). Hier wird vor allem zum Zeitpunkt der Einführung gesundheitsförderlicher Maßnahmen auf externe Kooperationspartner zurückgegriffen (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 33f; Misch & Tomao, 2015; Schindler & Gattermann, 2008, S. 4).

<sup>38</sup> Verhältnispräventive Maßnahmen und gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen werden in Handreichungen, Leitfäden und Konzepten gefordert bzw. empfohlen (vgl. u. a. Altgeld et al., 2009, S. 7; Tempel et al., 2015, S. 8f). So hat z. B. in der unmittelbaren Bundesverwaltung ein Schwerpunktwechsel stattgefunden. Bis 2015 wurde vermehrt maßnahmenorientiert im Sinne der Verhaltensprävention zur Verbesserung der individuellen Mitarbeitergesundheit agiert. Seit 2015 sollen die Schwerpunkte erstmals stärker auf den Arbeitsverhältnissen bzw. der Arbeitsorganisation und der *Organisationskultur* gelegt werden, worunter u. a. ein Verständnis für ein wertschätzendes Verhalten im Arbeitsalltag verstanden wird (vgl. BMI, 2016, 12–15, 29). Impulsgebend für dieses Umdenken mag vermutlich der erneute Anstieg des Krankenstandes sein. Denn nach einer erstmaligen Senkung des Krankenstandes, in den Jahren 2012 bis 2014, steigt dieser seit 2015 wieder kontinuierlich an und das trotz anhaltender Investitionen in die Gesundheitspolitik (vgl. BMI, 2017, S. 4f). Ob diese Empfehlungen in der Bundesverwaltung eine praktische Anwendung erfahren, wird aus dem Gesundheitsförderungsbericht des BMI nicht deutlich.

9. Personalräte nehmen eine wichtige Rolle ein. Gerade zu Beginn kann auf Seiten der Belegschaft starke Skepsis bestehen, die durch das Einbeziehen der Personalvertretung reduziert werden kann. Allerdings finden sich Hinweise auf Widerstände der Personalräte, die auf Interessenkonflikte zurückgeführt werden (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 49f).
10. Die Beschäftigten werden in unterschiedlicher Art und Weise – zumeist mit Hilfe von Mitarbeiterbefragungen – in den Planungsprozess einbezogen (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 32f; Misch & Tomao, 2015, S. 328; Mucha, 2011, S. 586)
11. Öffentliche Verwaltungen, die dem Gesundheits- und Arbeitsschutz Bedeutung beimessen, bieten nachweislich mehr und regelmäßiger gesundheitsförderliche Maßnahmen an (vgl. Gröben & Wenninger, 2006, S. 97). In diesem Zusammenhang wünschen sich die Akteure aus dem Gesundheitsmanagement mehr Verständnis für die Thematik und eine höhere Bedeutungszuschreibung in der Organisation, sodass es nicht der stetigen Rechtfertigung bedarf, sondern Gesundheit im Handeln stets mitgedacht und auch unabhängig von einzelnen Personen (Promotoren) gelebt wird (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 50f).

In Hinblick auf die Ziele, die mit dem Gesundheitsmanagement und der Gesundheitsförderung in öffentlichen Verwaltungen verfolgt werden, zeigt sich, dass das primäre Ziel die Verbesserung der Mitarbeitergesundheit ist und infolgedessen u. a. eine Senkung des Krankenstandes, der Erhalt der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten und die Förderung der Produktivität angestrebt werden (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 36; Baumann, 2002, S. 53; Becker, 2014, S. 416f; Delin, 2002, S. 39). Zudem werden positive Auswirkungen auf die Motivation der Beschäftigten, deren Arbeitsmoral und das Arbeitsklima als solches erwartet (vgl. Baumann, 2002, S. 53). Weitere Ziele der BGF liegen laut der Studie von Badura und Steinke in der Gewährleistung der Partizipation der Beschäftigten, dem Aufbau eines systematischen Gesundheitsmanagements und der Steigerung der Arbeitgeberattraktivität. In manchen Städten gibt es sehr konkrete verhältnispräventive Ziele wie z. B. den Bau neuer Sanitäranlagen oder die Verkürzung der Öffnungszeiten mit Publikumsverkehr. Die Ziele werden in einem teils langwierigen Prozess zwischen Gesundheitsmanager, Personalvertretung und Dienststellenleitung vereinbart und anschließend in Form einer Dienstvereinbarung schriftlich fixiert. Die Autoren fassen in ihrer Studie zusammen, dass die angestrebten strategischen Ziele, bis auf eine Ausnahme, nicht in operationalisierte und terminierte Teilziele übersetzt würden. Das wiederum erschwere eine Überprüfung, ob die angestrebten strategischen Ziele erreicht werden könnten (2009, S. 36f). Eine Studie von Gröben und Wenninger liefert aber Hinweise darauf, dass das Vorhandensein einer Dienstvereinbarung zum Thema Gesundheits- und Arbeitsschutz signifikant das Niveau der BGF-Maßnahmen hebt (2006, S. 97). Auch die Verankerung des Themas Gesundheit im Leitbild der Verwaltung wird in diesem Zusammenhang als förderlich angesehen (vgl. Matyssek, 2012, S. 209f).

In Bezug auf sportliche Maßnahmen setzt sich die defizitäre Studienlage fort. Bei der Recherche wurde lediglich eine quantitative, deskriptive Befragung zum Betriebssport in 33 Kommunen in Deutschland mit über 200.000 Einwohnern identifiziert (vgl. Schindler & Gattermann, 2008, S. 2–4). Diese hat ergeben, dass knapp 80 Prozent der Kommunalverwaltungen Sport entweder in organisierten (71%) oder in nicht-organisierten Gruppen (8%) praktizieren. Am häufigsten sind Sport- und Rückschlagspiele wie Fußball, Badminton, Tischtennis und Volleyball im Sportangebot vertreten. An fünfter und sechster Stelle finden sich Sportarten mit einem klaren Gesundheitsbezug wie Nordic Walking und Laufen. Dabei werden die

Sportangebote überwiegend in ämterübergreifenden Gruppen durchgeführt und nur in seltenen Fällen von Fachpersonal betreut.

Damit zeichnet sich ein insgesamt heterogenes und undurchsichtiges Bild bezogen auf den Entwicklungsstand des Gesundheitsmanagements ab. Deutlich schlägt sich in den Daten das Problem nieder, dass es keine einheitliche Verwendung des BGM-Begriffs und kaum wissenschaftliche Studien in diesem Feld gibt. Folglich lässt die Datenbasis keine Schlussfolgerungen darauf zu, bei wie vielen Kommunalverwaltungen es sich um ein Gesundheitsmanagement in Form eines fortlaufenden Managementprozesses oder lediglich um Einzelmaßnahmen bzw. Pilotprojekte handelt.<sup>39</sup> Somit ist der Forschungsstand insgesamt als defizitär zu bezeichnen.

## 2.5 Zur Funktion des Sports im beruflichen Setting

Sport, im Sinne eines weiten Sportverständnisses, ist aus der BGF nicht wegzudenken.<sup>40</sup> Anlässlich der vielfältigen Funktionszuschreibungen, bspw. durch den Deutschen Betriebssportverband (vgl. DBSV, 2016), sind in den letzten Jahren einige sportwissenschaftliche Studien erschienen, in denen der Sport und seine Wirkungen im beruflichen Setting untersucht wurden. Bei der Recherche wurde über verschiedene Datenbanken wie Google Scholar, Pubmed und Sci-Hub gesucht. Bei der Auswahl der Studien wurde der Fokus auf solche gelegt, die die Wirkung von Sportangeboten im beruflichen Kontext thematisieren. Ausgeschlossen wurden Studien mit Mehrkomponentenprogrammen, da hierbei mögliche Effekte nicht allein auf die sportliche Intervention zurückgeführt werden können. Wissenschaftliche Publikationen, die sich mit der Wirkung des Sports speziell im Kontext öffentlicher Verwaltungen befassen, konnten auch nach intensiver Recherche nicht identifiziert werden. Die wenigen existierenden Publikationen beschreiben einen Ist-Zustand, ohne die Funktion bzw. Wirkung zu erfassen oder zu hinterfragen. Deskriptiv zeigt sich, dass Sport ein Bestandteil von gesundheitsförderlichen Maßnahmen in öffentlichen Verwaltungen ist (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 44; vgl. Henssler, 2012; Schindler & Gattermann, 2008). Dieser wird in den öffentlichen Verwaltungen scheinbar primär zur Förderung der individuellen Mitarbeitergesundheit eingesetzt (vgl. Bonorden, 2010, S. 3; Schindler & Gattermann, 2008, S. 1). Es gibt zudem Hinweise darauf, dass mit Sport auch die Förderung sozialer Prozesse verfolgt wird (vgl. Bonorden, 2010, S. 3) oder die Ergebnisse dazu werden als „interessanter Nebenfund“ bezeichnet (Badura & Steinke, 2009, S. 45). Aufgrund der lückenhaften Datenlage im Setting *Öffentliche Verwaltung* stammen die folgenden Erkenntnisse zur Wirkung und Funktion des Sports ausschließlich aus wirtschaftlichen Organisationen.

Viele Studien beschäftigten sich mit gesundheitlichen Effekten durch sportliche Aktivität im Unternehmen (vgl. u. a. Cheema et al., 2013; Dalager, Justesen & Sjøgaard, 2017; Matsugaki et al., 2017; Zebis et al.,

---

<sup>39</sup> Zudem wird kritisiert, dass deutlich mehr geplant und analysiert als tatsächlich umgesetzt wird (vgl. BKK Bundesverband, 2006, S. 3).

<sup>40</sup> Angelehnt an Heinemanns (2007, S. 56) soziologisch geprägte Einordnung ist Sport, in einem weiten Verständnis, die willentlich durchgeführte körperliche Aktivität, bei geringer bis hoher Intensität, die einer bestimmten Sportart zugeordnet werden kann und deren Ziele sich aus den Intentionen und Motiven der sporttreibenden Menschen ergeben.



2011). So besteht ein breiter Konsens darüber, dass Sport, sofern richtig<sup>41</sup> ausgeführt, physiologische Parameter wie z. B. Herzfrequenzvariabilität, Schmerzreduktion, Blutdruck positiv beeinflussen kann. Diese Funktionszuschreibung kann mittlerweile durch eine wachsende Studienlage hinsichtlich seiner Wirksamkeit als weitgehend bestätigt festgehalten werden (vgl. u. a. Abu-Omar & Rütten, 2006; Barene, Krustup & Holtermann, 2014; Dalager et al., 2017; Matsugaki et al., 2017; Zebis et al., 2011). Fehlende gesundheitsförderliche Effekte können in erster Linie auf eine zu geringe Intensität der sportlichen Aktivität zurückgeführt werden (vgl. Cheema et al., 2013; Palumbo, Wu, Hollie, Rambur & McIntosh, 2012).

Die Funktionszuschreibungen und Ziele beschränken sich aber nicht nur auf einen physischen oder psychischen Benefit. Insbesondere in Unternehmen wird der Fokus zunehmend auf soziale Aspekte gelegt (vgl. Hehlmann, 2010; Luh, 1998). So ist Hehlmann der Ansicht, dass Betriebssport „als ein ‚Wegbereiter‘ zur Entwicklung sozialer Kompetenzen und Netzwerke genutzt werden“ kann (2010, S. 102). Denn organisiertes sportliches Handeln ist, so Hehlmann, in erster Linie ein hochkomplexes soziales Handeln zur Förderung und Entwicklung sozialer Kompetenzen und zur Gestaltung sozialer Netzwerke. Dies begründet er damit, dass insbesondere während und nach einer gemeinsamen sportlichen Aktivität kommunikative Prozesse angeregt werden können (2010, S. 101f). Mit dieser Ansicht ist Hehlmann nicht allein, weshalb in den letzten Jahren einige Studien publiziert wurden, die soziale, kulturelle und organisationale Funktionszuschreibungen untersucht haben (vgl. Emrich, Pieter & Fröhlich, 2016; Mess & Woll, 2010; Pieter et al., 2014; Scherrer, Sheridan, Sibson, Ryan & Henley, 2010).<sup>42</sup> In Bezug auf soziale Effekte gibt es bisher eine geringe Evidenz im Kontext von Erwerbsorganisationen. Diesbezüglich sind Mess und Woll der Ansicht, dass Sport nicht per se integrativ ist oder soziale Prozesse anregt, sondern dies von seiner methodisch-didaktischen Aufbereitung abhängt. Hinsichtlich sozialer Einflüsse durch den Sport liegen deshalb im Kontext von Arbeit überwiegend Hypothesen vor, die bislang nicht hinreichend bestätigt werden können (2009, S. 160f).<sup>43</sup> Entsprechend dieser Hypothesen haben Mess und Woll in ihrer Studie zur Rolle des Sports in der organisationalen Sozialisation von neuen Beschäftigten erste Hinweise liefern können, „dass organisationale Sportprogramme durchaus in der Lage sind, das persönliche Freundschaftsnetzwerk neuer Mitarbeiter positiv zu beeinflussen und so die soziale Integration ins Unternehmen unterstützen zu können“ (2010, S. 41). Die Ergebnisse verweisen auf eine Ausweitung horizontaler Kommunikationswege, da durch das Sportprogramm Sozialkontakte abteilungsübergreifend befördert werden konnten (vgl. Mess & Woll, 2010, S. 37; vgl. auch Edmunds, Stephenson & Clow, 2013, S. 45).

In einer anderen Studie wurde in Interviews von positiven Effekten auf den Zusammenhalt berichtet, was dabei half, das Interesse an der sportlichen Aktivität aufrechtzuerhalten. Zudem wurde eine erleichterte

---

<sup>41</sup> Dabei ist anzumerken, dass der Begriff *richtig* aus der Perspektive eines biomedizinischen Gesundheitsverständnisses im Sinne einer angemessenen Dosierung der sportlichen Aktivität verstanden werden muss. Der Zusammenhang von Sport und Gesundheit bleibt trotz vieler positiver Evidenzen ein unklares Konstrukt, da dieser auch durch das Gesundheitsverständnis beeinflusst wird. Am Beispiel des Spitzensports wird ersichtlich, dass Spitzenathleten ihren Gesundheitszustand trotz körperlicher Schmerzen und Verletzungen überwiegend positiv bewerten und das, obwohl sie aufgrund der Grenzbelastungen hohen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind. Gesundheit ist folglich eine *soziale Konstruktion*. Auch wenn die gesundheitsförderliche Wirkung von Sport allgemein unbestritten ist, so ist Sport keine „Wunderwaffe gegen Zivilisationskrankheiten“ (vgl. Thiel, Seiberth & Mayer, 2018, S. 127–130).

<sup>42</sup> Hierrunter fallen Aspekte wie Identifikation mit der Organisation, Fehlzeiten oder Arbeitsplatzattraktivität.

<sup>43</sup> Diese Hypothesen stammen aus Erkenntnissen anderer Gesellschaftsbereiche, wie dem organisierten Sport sowie der Migranten- und Behindertenforschung, die schon länger von positiven Effekten auf die Integrationsleistung des Sports berichtet (vgl. Mess & Woll, 2009, S. 104).

Kommunikation festgestellt, da das gemeinsame Sporttreiben eine Verbindung zwischen den Teilnehmenden hergestellt habe. Sport kann folglich als Kommunikationsplattform dienen, wodurch Mitarbeitende leichter untereinander ins Gespräch kommen können. Darüber hinaus wurde beobachtet, dass die Kommunikation über das Sportangebot Wellen geschlagen hat, wodurch weitere Beschäftigte erreicht und zur Teilnahme motiviert wurden (Edmunds et al., 2013, S. 45f).

Auch die Studie von Scherrer et al. (2010) liefert vereinzelt Hinweise auf positive Effekte auf interpersoneller Ebene. In der Studie wurden die Teilnehmenden auf mehrere Gruppen verteilt. Die Zuteilung erfolgte durch die Studienleitung, wodurch sehr gemischte Teams entstanden sind. Das Ziel dahinter war, möglichst viele Gelegenheiten für personelle und organisationale Effekte zu schaffen. Beschäftigte, die sich zuvor nicht kannten, wurden so in Kontakt gebracht. Manche Teilnehmenden waren der Ansicht, das Sportangebot habe zu einer größeren Offenheit in der Kommunikation sowie einer besseren Zusammengehörigkeit beigetragen und habe dabei das abteilungsübergreifende Knüpfen von Kontakten erleichtert. Es gab aber auch Teilnehmende, bei denen die Gruppenkonstellation nicht zu mehr Zusammenhalt geführt hat und aufgrund der unzureichenden Teamarbeit die Motivation für das Bewegungsangebot sank (vgl. Scherrer et al., 2010, S. 132–134).<sup>44</sup> Gleichzeitig zeigt sich, dass teambildende Prozesse kein Selbstläufer sind. So konnten in der Studie von Emrich et al. (2016) in quantitativen Befragungen diesbezüglich keine signifikanten Effekte festgestellt werden. Dennoch liefern einige Studien erste Hinweise, dass Sport unter bestimmten Voraussetzungen das Potenzial hat, soziale Prozesse im beruflichen Setting anzuregen.

Auch hinsichtlich der Effekte von Sport auf organisationale Aspekte, wie die Identifikation mit der Organisation, eine Steigerung der Arbeitgeberattraktivität oder der wirtschaftlichen Erträge (Fehlzeiten, Produktivität, Arbeitsmotivation etc.), sind die Ergebnisse uneinheitlich. Dies kann u. a. damit begründet werden, dass sich die Verbesserung des Gesundheitszustandes erst mit einer langfristigen Verhaltensänderung einstellt und kurzfristige Effekte, bspw. auf Fehlzeiten, nicht zu erwarten sind. Unterschiede in den Ergebnissen lassen sich womöglich damit erklären, dass organisationale Ziele von vielfältigen Faktoren abhängen und sich daher nur schwer eindeutige Zusammenhänge herstellen, sondern oftmals nur Tendenzen abbilden lassen. Eine Studie von Buuck (2014) konnte eine signifikante Steigerung der kognitiven Leistungsfähigkeit durch die „Bewegende Pause“ bei den Teilnehmenden feststellen, womit eine Produktivitätssteigerung einhergehen könne. Letzteres wurde allerdings nicht evaluiert, sondern lediglich als möglicher Benefit konstatiert. Dömling et al. merken in diesem Zusammenhang an, dass die individuellen Rahmenbedingungen des Unternehmens eine Rolle spielen können, weshalb sich mögliche Effekte nicht zwangsläufig auf andere Organisationen übertragen lassen (2016, S. 8f). Eine Übersicht der Ergebnisse (ohne Reviews) aus der Recherche ist Tabelle 1 auf der nächsten Seite zu entnehmen.

---

<sup>44</sup> Einschränkung muss jedoch erwähnt werden, dass es sich um Eindrücke der Befragten handelt und nicht um belastbare Kennzahlen. Dies mag der Herausforderung geschuldet sein, dass diese Effekte schwer in wirtschaftlichen Kennzahlen, wie z.B. Bilanzen, erfasst und einem eindeutigen Kausalzusammenhang gestellt werden (können).

Tabelle 1: Übersicht der Studienergebnisse zur Wirkung von Betriebssport

| Effekte        | Physisch                                                                                                                                                                                                                                                  | Psychisch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sozial                                                                                                                                                                                                                                                                      | Organisational                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Positiv</b> | <u>Verschiedene gesundheitsrelevante Parameter:</u><br>(Barene et al., 2014)<br>(Blasche, Pfeffer, Thaler & Gollner, 2013)<br>(Dalager et al., 2017)<br>(Matsugaki et al., 2017)<br>(Mess & Woll, 2009)<br>(Zebis et al., 2011)<br>(Edmunds et al., 2013) | <u>Stress:</u><br>(Palumbo et al., 2012)<br>(Edmunds et al., 2013)<br>(Kiesewetter, 2012) → nur positive Tendenzen<br><u>Kurzfristige Befindlichkeitsveränderungen:</u><br>(Bässler, 1995)<br><u>Grundgestimmtheit:</u><br>(Walter, Krapf, Mess & Woll, 2014)<br>→ Interaktionseffekt (Gruppe x Zeit)<br><u>Kognitive Leistungsfähigkeit</u><br>(Buuck, 2014) | <u>Kommunikation:</u><br>(Scherrer et al., 2010)<br>→ nicht in allen Gruppen<br><u>Zusammenhalt:</u><br>(Scherrer et al., 2010)<br>→ nicht in allen Gruppen<br>(Edmunds et al., 2013)<br><u>(Freundschafts-) Netzwerk:</u><br>(Mess & Woll, 2010)<br>(Edmunds et al., 2013) | <u>Produktivität:</u><br>(Scherrer et al., 2010)<br>→ unterschiedliche Wahrnehmung der Teilnehmenden<br>(Palumbo et al., 2012)<br>→ nur positive Tendenzen<br><u>Subjektiv Wahrgenommenen Arbeitseffizienz:</u><br>(Rosenfeld, Tenenbaum, Ruskin & Halfon, 1989)<br>(Edmunds et al., 2013)<br><u>Fehlzeiten:</u><br>(Der-Karabetian & Gebharbp, 1986) |
| <b>Keine</b>   | -                                                                                                                                                                                                                                                         | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | -                                                                                                                                                                                                                                                                           | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Negativ</b> | <u>Verschiedene gesundheitsrelevante Parameter:</u><br>(Cheema et al., 2013)<br>→ Hatha Yoga<br>(Palumbo et al., 2012)<br>→ Tai Chi                                                                                                                       | <u>Psychisches Wohlbefinden:</u><br>(Bös & Brehm, 1995)<br>→ positive Tendenzen, aber auch Gefahr der negativen Wechselwirkungen                                                                                                                                                                                                                              | <u>Betriebsklima:</u><br>(Emrich et al., 2016)                                                                                                                                                                                                                              | <u>Arbeitszufriedenheit:</u><br>(Cheema et al., 2013)<br>(Mess & Woll, 2009)<br>(Pieter et al., 2014)<br><u>Identifikation und Mitarbeitermotivation:</u><br>(Pieter et al., 2014)<br>Fehlzeiten:<br>(Edmunds et al., 2013)                                                                                                                           |

Mit Blick auf diese Erkenntnisse muss beachtet werden, dass die Wirkung von Sport multifaktoriell bedingt ist und daher die intendierten positiven Effekte des (Betriebs-)Sports keineswegs automatisch auftreten (vgl. Bös & Brehm, 1995; Dömling et al., 2016; Emrich et al., 2016). Auch Medjeral gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass das alleinige Vorhandensein von Betriebssportangeboten nicht zwangsläufig bedeutet, „dass diese einen qualitativen, inhaltlichen und formalen Anspruch erfüllen, den eine strukturierte BGF, welche eventuell sogar Teil eines etablierten BGM in Unternehmen ist, vorgeben könnte“ (2017, S. 334f). Gleichzeitig werden methodische Defizite der Studien für die differenten Ergebnisse verantwortlich gemacht, weshalb die nachgewiesenen Effekte zwar erste Hinweise liefern, aber mit Vorsicht zu betrachten sind (vgl. Dömling et al., 2016, S. 8; Emrich et al., 2016, S. 153f; Mess & Woll, 2009, S. 107). Die Analyse der Studienlage zeigt diesbezüglich Schwächen in der randomisierten Gruppenzuteilung, z. T. fehlende Kontrollgruppen, eine unzureichende Darstellung von Inhalten, zu kleine Stichproben, eine zu kurze Dauer oder nicht-vorhandene Follow-up-Untersuchungen. Eine randomisierte Gruppenzuteilung wird fast ausschließlich nur in den Studien mit dem Schwerpunkt auf den physiologischen Faktoren vorgenommen. Eine nicht-randomisierte Gruppenzuteilung birgt die Gefahr, dass nur Beschäftigte teilnehmen, die ohnehin bereits sportaffin sind, wodurch die Ergebnisse verfälscht werden können. Denn wer in seiner Freizeit sportaffin ist, ist nachweislich auch häufiger im Betriebssport aktiv (vgl. Emrich et al., 2016, S. 152). Darüber hinaus sind die Effekte von Sport u. a. abhängig von der Intensität, dem Umfang und der Art des Sporttreibens. Aufgrund fehlender Signifikanz oder Mängeln bei der methodischen Vorgehensweise werden deswegen oftmals nur vorsichtige Schlussfolgerungen gezogen.

Diese Einschränkung der Evidenz scheint die Bedeutung des Sports im beruflichen Kontext jedoch nicht zu schmälern. So sind knapp 50 Prozent der Befragten aus 24 deutschen Stadtverwaltungen der Ansicht, dass es einen Bedeutungszuwachs des Sports im beruflichen Setting geben wird. Knapp ein Drittel vermutet eine gleichbleibende Bedeutung und nur 16 Prozent vermuten einen Bedeutungsverlust (5% macht dazu keine Angaben) (vgl. Schindler & Gattermann, 2008, S. 5). Auch die Erhebung von Medjeral in Unternehmen führt zu ähnlichen Einschätzungen der Befragten (2017, S. 207f). In der Befragung von Badura und Steinke wird bewegungsbezogenen Maßnahmen von Seiten der Beschäftigten nicht nur eine hohe Bedeutung zugemessen, sie werden sogar erwartet. Dem liegt zugrunde, dass Beschäftigte unter Gesundheitsmanagement mehrheitlich Sport und Bewegungsmaßnahmen verstehen (2009, S. 45).

## 2.6 Zwischenfazit

Mit der bisherigen Betrachtung wurde das Ziel verfolgt, das gestiegene Interesse an sportlichen Maßnahmen in Kommunalverwaltungen hinsichtlich der Beweggründe und Ausprägungen zu untersuchen, weshalb hier die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst werden.

1. Aus der Untersuchung des Krankenstandes geht hervor, dass dieser in der Branche *Öffentliche Verwaltung* seit über zwei Jahrzehnten überdurchschnittlich hoch ist. Der Verlauf zeigt, dass dieser zeitweise gesunken ist (2002 bis 2014) und seit 2015 wieder eine steigende Tendenz aufweist. Der erhöhte Krankenstand wird mitunter auf eine branchentypische Beschäftigungsstruktur zurückgeführt. Während das arbeitsspezifische Belastungsspektrum im Branchenvergleich nicht durch übermäßige körperliche oder psychische Belastungen auffällt, wird vermehrt über Arbeitsverdichtungen aufgrund

gestiegener Arbeitsaufgaben berichtet. Darüber hinaus gibt es Hinweise auf Verbesserungspotenziale in der Arbeitsorganisation und auf der sozialen Ebene aufgrund einer fehlenden sozialen Unterstützung sowie einem erhöhten Konfliktpotenzial am Arbeitsplatz. Hier zeigen sich bereits einige Einflussfaktoren, die Präsentismus begünstigen.

Bei der Bewertung von Fehlzeitenstatistiken sind hohe Fehlzeiten zweifellos ein Zeichen für einen Handlungsbedarf. Gleichwohl bedeuten niedrige Fehlzeiten nicht zwangsläufig, dass kein Handlungsbedarf besteht, denn der Präsentismus wird in AU-Zahlen nicht erfasst. Mehrere Studien weisen in dem Zusammenhang auf einen hohen wirtschaftlichen Verlust durch Präsentismus hin. Rückschlüsse auf die tatsächliche Arbeitsleistung, den Gesundheitszustand der Beschäftigten oder gar den Organisationserfolg lassen sich so kaum ziehen. Der Krankenstand sollte deswegen keineswegs als alleinige Datenbasis, sondern allenfalls unterstützend bei der fundierten Bewertung des Ist-Zustandes herangezogen werden.

2. Durch die Einführung des NSM gab es einige Umstrukturierungen und Modernisierungen in den kommunalen Verwaltungen mit dem Hauptziel, die Effizienz zu steigern und gleichzeitig eine stärkere Kundenorientierung zu gewährleisten. Durch die Rollenabgrenzung von der Politik kam es zu einer verstärkten Kommunalisierung, die für die Kommunen zu mehr Verantwortung geführt hat. Gleichwohl fehle es laut der Fachliteratur an einer systematischen Umsetzung insbesondere beim Personalmanagement und bei der Mitarbeiterorientierung. Ein großer Kritikpunkt dabei ist, dass trotz der Aufgabenerweiterung und der gestiegenen Verantwortung gleichzeitig Personal abgebaut wurde. Die Diskrepanz zwischen dem Zuwachs an Aufgaben und verfügbarem Personal hat einerseits die Unzufriedenheit der Beschäftigten, andererseits Qualitätseinbußen und damit zusammenhängend eine gesunkene Bürgerzufriedenheit zur Folge. Verzögerungen und lange Wartezeiten aufgrund der Arbeitsverdichtung begünstigen letztlich einen störungsanfälligen Ablauf in der Erfüllung der Arbeitsaufgaben und ein erhöhtes Stresspotenzial für die Beschäftigten. Damit scheint das Ziel, nämlich der angestrebte Effizienzgewinn und das Streben nach einer besseren Kundenorientierung, verfehlt zu werden. Es wird sogar vermehrt von einem Scheitern des NSM ausgegangen. Dies wird einerseits mit der unfreiwilligen Selbstentmachtung der Politik begründet, andererseits sollen Defizite im Kulturwandel die angestrebten Strukturveränderungen gehemmt haben.
3. Unumstritten ist der Einfluss des technologischen und gesellschaftlichen Wandels auf die Arbeit und den Krankenstand. Diesem Einfluss werden sowohl positive als auch negative Effekte zugeschrieben. Die Auswirkungen des demografischen Wandels zeigen sich branchenübergreifend und können nicht allein als Problem der öffentlichen Verwaltung verstanden werden. Einige Quellen weisen darauf hin, dass die öffentlichen Verwaltungen verstärkt von zukünftigen Personalengpässen betroffen sein werden. Das hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten, Schwierigkeiten in der Stellenbesetzung bei höheren Qualifikationsniveaus sowie eine mäßige Arbeitgeberattraktivität begünstigen diese Entwicklung. Gerade Kommunen in ländlicheren bzw. strukturschwachen Gebieten geben Schwierigkeiten an, in Zukunft ihre Stellen besetzen zu können. Dabei werden Defizite in der Personalentwicklung als maßgebliches Hindernis bei der Suche nach qualifizierten Fach- und Nachwuchskräften angeführt. Begründet wird dies durch ein schlechtes Image, das den öffentlichen Verwaltungen anheftet, wobei

in diesem Zusammenhang besonders die bürokratische Arbeitsweise kritisiert wird. Das Nachwuchsproblem, das auch verstärkt in den Medien<sup>45</sup> thematisiert wird, lässt sich jedoch nicht eindeutig mit Zahlen belegen. Die Daten des Berufsbildungsberichts 2017 zeigen diesbezüglich keine Hinweise auf Engpässe durch unbesetzte Ausbildungsplätze im Berufszweig der Verwaltungsfachangestellten.<sup>46</sup> Die KOFA-Studie hingegen weist auf ein Problem bei der Stellenbesetzung in den höheren Qualifikationsniveaus hin, benennt aber keine Gründe dafür. Aufgrund der mangelnden Trennschärfe, insbesondere in den Daten des BiBB zur Ausbildungsplatzbesetzung kann das angeführte Nachwuchsproblem nicht verworfen werden. Gleichzeitig muss geprüft werden, ob das Nachwuchsproblem ein standortspezifisches Problem ist und welche Rekrutierungshindernisse besonders bei höheren Qualifikationsniveaus auftreten.

4. Die Gesundheitspolitik der öffentlichen Verwaltungen hat in den letzten Jahren, bezogen auf die Häufigkeit an gesundheitsförderlichen Maßnahmen, an Bedeutung gewonnen. Jedoch gibt es Unterschiede hinsichtlich des Entwicklungsstandes, je nach Verortung der öffentlichen Verwaltung. Verwaltungen in ländlichen Gebieten sind demnach in diesem Bereich weniger aktiv als Verwaltungen in städtischen Gebieten. Die durchgeführten Maßnahmen sind, sofern ersichtlich, überwiegend verhaltenspräventiv orientiert und setzen direkt an der individuellen Mitarbeitergesundheit an. Verhältnispräventive Maßnahmen werden gefordert oder empfohlen, die defizitäre Studienlage lässt allerdings keine Aussage über die tatsächliche Umsetzung zu. Am häufigsten werden sportliche Maßnahmen aus dem Sport- und Rückschlagspielbereich angeboten, die bevorzugt in organisierten Gruppen durchgeführt werden. Gesundheitsbezogene Sportarten wie Laufen, Nordic Walking oder Wirbelsäulengymnastik sind deutlich seltener vertreten. Die ausschließlich deskriptiven Erkenntnisse zum Sport stammen aus öffentlichen Verwaltungen in Großstädten. Zudem gibt es erste Hinweise darauf, dass die BGF durch das Festlegen einer Dienstvereinbarung, die Unterstützung der politischen Führung sowie eine positive Bewertung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Verwaltung befördert wird. Gleichzeitig wird von den Akteuren im Gesundheitsmanagement beklagt, dass dem Thema Gesundheit in der Organisation und der Verwaltungsleitung zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Die meisten Publikationen machen deutlich, dass sich die öffentlichen Verwaltungen vermehrt am BGM-Konzept orientieren, entsprechend wird dieses in der Fachliteratur als Bewertungskriterium herangezogen. Gleichwohl zeigt sich, dass oft nicht genau definiert ist, was unter einem Gesundheitsmanagement verstanden wird, weshalb nicht deutlich wird, was in die Datenerhebung eingeflossen ist. Dadurch sind die Vergleichbarkeit und Aussagekraft des Datenmaterials problematisch. Zudem existieren insgesamt zu wenige qualifizierte und vor allem aktuelle Studien im Setting der öffentlichen Verwaltungen. Es gibt zwar auch neuere publizierte Leitfäden, Handreichungen und Rahmenkonzepte, allerdings ist unklar, auf welcher Basis sie entstanden sind und ob eine Umsetzung dieser Empfehlungen stattfindet, womit diese keine valide Datengrundlage bieten.
5. Die Arbeiten, die sich mit der Frage nach der Funktion von Sport im beruflichen Kontext beschäftigen, betonen einhellig die lückenhafte Erkenntnislage in diesem Forschungsfeld. So sind die Studienergebnisse zur Wirkung des Sports sehr heterogen. Die intendierten Effekte sind u. a. abhängig von

<sup>45</sup> Vgl. z. B. Süddeutsche Zeitung (2018) und Zeit online (2018)

<sup>46</sup> Hier wird jedoch weder regional differenziert noch zwischen den Verwaltungsebenen unterschieden.

der methodischen Aufbereitung, der Art, dem Umfang und der Intensität des Sportangebots. In Hinblick auf die angestrebten Wirkungseffekte weisen die Ergebnisse zugleich darauf hin, dass die erwarteten Funktionen des Sports nicht automatisch erfüllt werden, sondern vielmehr von mehreren Faktoren abhängig zu sein scheinen. Nachgewiesen ist bisher nur ein gesundheitsförderlicher Wirkungszusammenhang. Ob dieser sich direkt auf den Organisationserfolg übertragen lässt, konnte bisher nicht belegt werden. Hinsichtlich sozialer Effekte gibt es Hinweise auf einen positiven Einfluss auf kommunikative Aspekte und den Aufbau von Netzwerken. Auffällig ist hierbei, dass die Funktionszuschreibung von Sport in öffentlichen Verwaltungen vorwiegend auf die Verbesserung der Mitarbeitergesundheit gerichtet ist. Effekte auf soziale Faktoren wie einer erleichterten Kommunikation und einem guten Miteinander werden zwar teilweise benannt, aber eher als Beiwerk oder mit den Worten von Badura und Steinke als „interessanter Nebenfund“ betrachtet (2009, S. 45).

Kritisch zu betrachten sind die methodischen Begrenzungen der Studien, die sich z. B. bei der oftmals fehlenden Gruppenrandomisierung oder fehlenden Kontrollgruppen widerspiegeln. Zudem kann der Forschungsstand in Bezug auf die Wirksamkeit sportlicher Maßnahmen aufgrund der unzureichenden Studienlage als defizitär bezeichnet werden. Die Studien zur Wirksamkeit von sportlichen Maßnahmen sind dabei ausschließlich im betrieblichen Setting angesiedelt, womit die Studienlage auf eine Forschungslücke in den öffentlichen Verwaltungen verweist. Vor dem Hintergrund der Verausgabung von Steuergeldern für sportliche Maßnahmen verschärft sich damit der Legitimationsdruck in Verwaltungen.

Insgesamt finden sich vermehrt Hinweise darauf, dass dem Personalmanagement eine wichtige Rolle bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen zukommt. Von Bedeutung sind die Probleme in der Arbeitsorganisation, die u. a. aus der Diskrepanz zwischen Aufgabenzuwachs und Personalschlüssel herrühren. Die Befundlage lässt vermuten, dass sich insbesondere die kommunalen Verwaltungen in kleineren, ländlichen Gemeinden als attraktive Arbeitgeber präsentieren müssen, um den zukünftigen Personalbedarf sichern zu können und um ein Abwandern von qualifizierten Fachkräften in die Privatwirtschaft oder in größere Städte zu verhindern. So sind es die Arbeitgeber, die beim *War for Talents* untereinander in einen Wettbewerb treten. Dabei sind Wirtschaftsunternehmen im Bereich des Gesundheitsmanagements Vorreiter, auch verfügen sie in der (finanziellen) Honorierung ihrer Beschäftigten über mehr Freiräume als öffentliche Verwaltungen. Dadurch steigt bei der Rekrutierung und Bindung von Fachkräften der Druck auf die Verwaltung, diesem etwas Adäquates entgegenzusetzen. Bei der bisherigen Betrachtung ist auffällig, dass die Verwaltungen in Städten im Gesundheitsmanagement aktiver sind als die in ländlicheren Regionen. Gleichzeitig erzeugt der Fachkräftebedarf scheinbar weniger Druck in größeren Verwaltungen als in kleineren, die in ländlicheren Regionen angesiedelt sind. Ob es sich dabei um ein Resultat der höheren Investitionen in die Gesundheitspolitik handelt, kann an dieser Stelle nicht bestimmt werden. Möglicherweise stoßen insbesondere kleinere Kommunen auf finanzielle Barrieren, so dass es in diesem Fall weniger am Wollen, sondern vielmehr am Können liegen würde, dass dort seltener ein Gesundheitsmanagement anzutreffen ist.

Da sich vom Sport neben der Mitarbeitergesundheit auch eine verbesserte Arbeitgeberattraktivität erhofft wird, gilt es einerseits die Frage nach Problemen bei der Fachkräftesuche im Zuge der Datenerhebung genauer zu prüfen, andererseits welche Strategien dem entgegengesetzt werden. Eine genauere Betrachtung dieser Thematik lässt möglicherweise Potenziale und Grenzen für den Sport erkennen, wenn dieser als Lösungsansatz im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte ins Feld geführt wird.

Bezogen auf den Status quo der Gesundheitspolitik bleibt offen, ob die angestrebten Ziele erreicht werden. Dabei liegt ein Problem bereits in der Bestimmung der Ziele, die oftmals so weit gefasst sind, dass ihre Erreichbarkeit nur schwer überprüfbar ist. Generell mangelt es an transparent dargestellten Vorgehensweisen, um sich nicht auf quantitative Aussagen über die Verbreitung gesundheitsförderlicher Maßnahmen reduzieren zu müssen. Die Erkenntnis, dass die Wirkungen von Sport sich nicht automatisch einstellen, legt die Vermutung nahe, dass die institutionellen Rahmenbedingungen einer Organisation in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind. Folglich kann weder vom *Wirkungs-* noch vom *Transferproblem* (vgl. Kapitel 1.1) abgesehen werden. Dies schmälert jedoch nicht die Bedeutung, die dem Sport im Gesundheitsmanagement der Verwaltungen zugeschrieben wird. Möglicherweise ist ein Grund für die hohe Bedeutungszuweisung, dass - so undurchsichtig die Forschungslage auch ist - durch Sport im schlimmsten Fall einfach nichts passiert ist.<sup>47</sup> Lediglich die Studie von Scherrer et al. (2010) liefert Hinweise auf eine teilweise fehlgeschlagene Gruppeninteraktion, die aber auch nicht alle Gruppen betroffen hat und bei der unklar ist, wie sich dies auf die Qualität der Arbeit niedergeschlagen hat. Gleichzeitig ist Sport im Gesundheitsmanagement, trotz fehlender Nachweise hinsichtlich seiner Wirksamkeit bzw. eines Wirkungstransfers, allgemein akzeptiert, da dieser direkt mit Gesundheit assoziiert wird. Umso überraschender ist die Tatsache, dass im Sportangebot von sportpraktizierenden öffentlichen Verwaltungen überwiegend Sportarten vertreten sind, bei denen die gesundheitsförderliche Wirkung im Vergleich zum Verletzungspotenzial zu hinterfragen ist. Wenn eines der Hauptziele die Förderung der Mitarbeitergesundheit ist, dann zeigt sich hier ein Widerspruch zwischen dem angestrebten Ziel und den dafür eingesetzten Mitteln. Dies ist womöglich auf das oft fehlende Fachpersonal zurückzuführen.

Auf kultureller Ebene scheint sich die Verwaltungskultur, mit der für sie typischen bürokratischen und hierarchischen Erscheinung, vielerorts wenig gewandelt zu haben. Dabei wird kritisiert, dass Strukturveränderungen nur mit einem kulturellen Wandel einhergehen. Aus den unterschiedlichen Quellen geht hervor, dass die Personalentwicklung in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist, da die Leistungsfähigkeit der Verwaltung maßgeblich von der erbrachten Leistung des Personals abhängt. Gleichzeitig bleiben Forschende in ihren Erläuterungen bezüglich dessen, was mit einem defizitären Kulturwandel genau gemeint ist, vage. In diesem Zusammenhang lässt sich eine geringe Veränderungsbereitschaft in manchen Kommunen identifizieren. Dies spiegelt sich bspw. in einer generellen Ablehnung von Modernisierungsmaßnahmen (z. B. E-Akte) wider, obwohl diese von anderen Kommunen erprobt und als gut bewertet wurden. Die bereits thematisierte *Veränderungsresistenz* (vgl. Kapitel 1.1), die besonders im Reformprozess des NSM angeführt wird, scheint folglich je nach Standort unterschiedlich stark ausgeprägt zu sein. Unklar bleibt, wodurch diese genau beeinflusst wird. Um hier Klarheit zu schaffen erscheint es hilfreich, die Verwaltungskultur genauer zu charakterisieren und anschließend zu klären, in welchem Zusammenhang diese mit strukturellen Veränderungen steht. Dafür muss auch hinterfragt werden, wie Steuerung in Verwaltungsorganisationen funktioniert.

---

<sup>47</sup> In diesem Zusammenhang wird diskutiert, ob das Absetzen eines bestehenden Sportprogramms, aufgrund fehlender Wirkungsevidenz, im Nachhinein sogar zu Exit-Kosten führen kann. Denn eine Angebotskürzung kann negative Effekte, z. B. durch enttäuschte Beschäftigte, mit sich bringen. Insofern würde sich ein Fortführen des Angebots als Imagekampagne lohnen. Dann liegt der strategische Nutzen für das Management nämlich in der Kommunikation positiver Wirkungsweisen, und zwar auch dann, wenn diese nicht in dem erwünschten Maße eintreffen bzw. nachweisbar sind (vgl. Emrich et al., 2016, S. 150).



In Hinblick auf die Beantwortung der zentralen Fragestellung lässt sich anhand der Betrachtung des Forschungsstandes das folgende erste Teilresümee formulieren: Das Thema *Gesundheit* ist in den öffentlichen Verwaltungen latent präsent und hat in den letzten Jahren einen Aufwind verspürt. Gleichzeitig erzeugt es wenig Resonanz in den allgemeinen Entwicklungsprozessen der Verwaltungen. So gibt es erste Hinweise darauf, dass das Thema personalisiert wird, was bedeutet, dass die (politische) Führung sensibel gegenüber Gesundheitsfragen sein muss, damit entsprechende gesundheitsförderliche Prozesse vorangetrieben werden. Die defizitäre Forschungslage speziell im Bereich der öffentlichen Verwaltungen, aber auch in Unternehmen macht es dabei unmöglich genauere Aussagen darüber treffen zu können, ob und inwiefern der Sport aus Sicht der Verwaltung zur Lösung bestehender Probleme beitragen kann. Gleichzeitig ist zu vermuten, dass das Gelingen von sportlichen Maßnahmen in öffentlichen Verwaltungen von den organisationalen und standortspezifischen Rahmenbedingungen maßgeblich beeinflusst wird. Diese Forschungslücke gilt es zu schließen, indem der Sport unter eben diesen spezifischen Rahmenbedingungen hinsichtlich seiner Bedeutung und Funktionen aus Verwaltungssicht im VGM genauer untersucht wird. Darüber hinaus gilt es zu klären, welche Bedingungen den Sport in öffentlichen Verwaltungen befördern oder behindern.

Folglich besteht ein großer Forschungsbedarf hinsichtlich *qualitativer* Aspekte des Sports im VGM der Kommunen. Dabei gilt es, den Blick von der reinen Verhaltensebene weg auf die Strukturen und den ihnen zugeordneten Funktionen zu richten. Zu diesem Zweck wird im nächsten Kapitel die Systemtheorie nach Niklas Luhmann, als diese Aspekte in spezifischer Weise beobachtende, nämlich funktional-strukturelle Theorie zur Betrachtung des politischen Systems herangezogen.

### 3 Theorie der öffentlichen Verwaltung

Bislang wurden auf der Basis empirischer Erkenntnisse Anforderungen und Herausforderungen dargestellt, die auf die öffentlichen Verwaltungen einwirken und Veränderungsprozesse anregen. Es liegen vermehrt Hinweise dafür vor, dass bestimmte Bereiche der Verwaltung problematisch sind. Laut Forschungsstand liegen diese in der Beschäftigungsstruktur, im Personalmanagement, in veränderten Arbeitsanforderungen sowie in einem defizitären Kulturwandel.

Probleme der Organisationsweise öffentlicher Verwaltungen gefährden aber nicht ihre Existenz. Zwar sind die heutigen modernen Verwaltungen nicht mehr mit früheren Verwaltungen oder gar denen zu Zeiten des Kaiserreichs vergleichbar (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 211–213); aber ihre Kontinuität im Bestand verdeutlicht ihre Robustheit, und das nicht nur hinsichtlich ihrer Existenz, sondern auch hinsichtlich einer Veränderungsresistenz mit Blick auf Reformen auf struktureller Ebene (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 211; Grohs & Ohm, 2006, S. 43; Richter, 2012, S. 92).

Entsprechend soll es in diesem Kapitel darum gehen, Erklärungen für den Strukturaufbau von öffentlichen Verwaltungen zu finden und die daraus resultierenden Möglichkeiten struktureller Veränderungen zu markieren. Dafür wird sich der Theorie autopoietischer Systeme, der soziologischen Systemtheorie nach Niklas Luhmann, bedient. Autopoietische Systeme sind solche Systeme, die sich auf Basis ihrer eigenen Elemente „selbst produzieren und reproduzieren“ können (Luhmann, 1995, S. 56, vgl. auch S. 12). Die Theorie eignet sich insbesondere deshalb, da sie als Organisationstheorie die Möglichkeit bietet, sich mit den Verwaltungsstrukturen auseinanderzusetzen, aber gleichzeitig als System-Umwelt-Theorie die Reaktion der Verwaltung auf Ereignisse in der Systemumwelt zu betrachten. Das ist für ein VGM bedeutsam, da der Entscheidung über dessen Einführung Veränderungen der Umwelt zugrunde liegen. Andernfalls gäbe es keinen Grund etwas zu verändern und Ressourcen dafür zu verbrauchen. Auch wenn Umweltveränderungen einen Einfluss auf die Verwaltungsstrukturen haben, hat die Umwelt keine Möglichkeit unmittelbar strukturelle Veränderungen in der Verwaltung zu initiieren. Das obliegt nur der Verwaltung selbst, indem sie auf Umweltaforderungen nach Maßgabe eigener Kriterien reagiert. Bezogen auf ein VGM kann dieses die Grundlage für eine Veränderung des Personalmanagements oder der Organisationsweise bilden; dieser Lernprozess kann nur auf struktureller Ebene innerhalb des Systems erfolgen (mehr dazu in Kapitel 3.3.4).

Zunächst wird die kommunale Verwaltung als Untersuchungsgegenstand und deren Aufgabe bezogen auf das Grundprinzip politischer Herrschaftsgestaltung näher erläutert (Kapitel 3.1). Darauf aufbauend wird das dreigliedrige Verwaltungssystem, auf dessen Basis das Verwaltungshandeln fußt, beschrieben (Kapitel 3.2). Danach folgt eine Erläuterung der öffentlichen Verwaltung als soziales System. Zu diesem Zweck werden die Grundzüge einer systemtheoretischen Betrachtung des politischen Systems, in dem die öffentliche Verwaltung verortet ist, veranschaulicht. Anschließend wird ausgeführt, welche Rolle aus systemtheoretischer Sicht Organisationen der öffentlichen Verwaltung als soziale Systeme spielen und wie in diesen entschieden wird. Abschließend wird sich der Frage angenommen, wie die Entscheidungen und generell die öffentliche Verwaltung als Organisation gesteuert werden können (Kapitel 3.3).

### 3.1 Aufgaben der kommunalen öffentlichen Verwaltung

In Deutschland herrscht als Grundprinzip politischer Herrschaftsgestaltung die Gewaltenteilung, um eine übermäßige Machtkonzentration zu verhindern und sich gleichzeitig vor Machtmissbrauch abzusichern. Damit soll letztlich ein anhaltender gesellschaftlicher und politischer Integrationsprozess gewährleistet werden. Folglich geht es nicht nur um die Machtkontrolle, sondern auch um die Gemeinschaftsaktivierung. Für die Gewaltenteilung ist es notwendig, Kompetenzen aufzugliedern sowie Kontrollinstrumente und Verfahren zur Gemeinschaftsaktivierung (z. B. Wahlen) zu institutionalisieren. Die klassische horizontale Gewaltenteilung erfolgt zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, während die vertikale Gewaltenteilung durch das Bundesstaatsprinzip zwischen Bund und Ländern verkörpert wird. Verwaltungen gibt es somit auf verschiedenen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 74f). Da sich das beschriebene Phänomen, wie bereits dargestellt, auf der Ebene der Kommunen befindet, wird der Fokus dieser Arbeit auf die kommunale Verwaltung gerichtet.

Um hier die öffentliche Verwaltung näher zu beschreiben reicht es nicht, das Verwaltungshandeln nur als die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu beschreiben. Denn daraus ergibt sich in erster Linie die Frage, was öffentliche Aufgaben überhaupt sind? Laut Bogumil und Jann lassen sich öffentliche Aufgaben „als solche erklären, die Private, aus welchen Gründen auch immer, nicht übernehmen (z. B. weil sie nicht marktfähig sind), oder normativ als Aufgaben mit Gemeinwohlbezug“ (2009, S. 65f). Seibel führt dahingehend weiter aus, dass Verwaltungen im Allgemeinen „formale Organisationen [sind], die nach Regeln arbeiten und mit eigens geschultem Personal öffentliche Aufgaben oder Assistenzfunktionen erfüllen“ (2016, S. 15). Daraus lassen sich folgende Merkmale ableiten: Zum einen handelt es sich um die Erfüllung spezifischer, öffentlicher Aufgaben, also solcher, die nicht durch bspw. Private übernommen werden (können). Zum anderen wird für diese Aufgabenerfüllung speziell geschultes Personal erforderlich, das wiederum einem festgelegten Regelwerk unterstellt ist.

Kommunale Verwaltungen besitzen die Zuständigkeit für einen großen Teil der Verwaltungsaufgaben u. a. in den Sektoren innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Soziales, Gesundheitswesen etc. Sie fungieren einerseits als untere Verwaltungsinstanz des Landes für *Auftragsangelegenheiten*, andererseits vollziehen sie eine Fülle von Aufgaben in eigener Verantwortung, die zu den *Selbstverwaltungsangelegenheiten* zählen. Die Besonderheit bei den Auftragsangelegenheiten besteht darin, dass die Kommunen keinerlei Handlungsspielräume hinsichtlich der Gestaltung der Ziele haben. Die Aufgabenerfüllung bei z. B. Pass- und Meldewesen oder der Kraftfahrzeugzulassung ist somit notwendigerweise stark strukturiert. Unter Selbstverwaltungsangelegenheiten lassen sich nichtstaatliche Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung finden, zu denen sowohl Pflichtaufgaben (z. B. öffentliche Bebauung, Kindergärten, Sozialhilfe) als auch freiwillige Aufgaben (z. B. Einrichtung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen wie Schwimmbäder oder Museen sowie die Förderung von Vereinen etc.) zählen. Die freiwilligen Aufgaben bieten dabei den größten Entscheidungsspielraum für die Kommunalpolitik. Denn hier können die Kommunen über die Ziele entscheiden und werden nur über die Rechtsaufsicht, also das Einhalten rechtlicher Vorgaben, durch andere übergeordnete staatliche Instanzen kontrolliert. Zunehmende rechtliche Vorgaben auf höheren politischen Ebenen und ein reduzierter Finanzrahmen haben dazu geführt, dass der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zurückgegangen ist (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 104f). Der größte Personaleinsatz liegt in den Bereichen soziale Sicherung, allgemeine Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheit, Umwelt und Sport sowie Wohnungswesen.

Im Folgenden ist zu klären, woran sich das moderne Verwaltungshandeln orientiert. Dafür wird zuerst der Einfluss der Bürokratie auf selbigen und anschließend das dreigliedrige Verwaltungssystem in einem Gefüge aus Hierarchie und Kreislauf näher erläutert.

### 3.2 Das moderne Verwaltungshandeln in einem dynamischen Kreislauf politischer Macht

In differenzierten Gesellschaften dominieren zwei grundlegende Prinzipien das Zusammenleben von Menschen: Arbeitsteilung und Hierarchie. Bereits in früheren Gesellschaftsformen gab es Standesoberhäupter, Verwalter von Ländereien oder andere Funktionsträger, die andere Personen beraten oder delegiert haben. Darin zeigt sich ein Phänomen der Organisationstheorie: die Bürokratie als Strukturprinzip (vgl. Bosetzky, Heinrich & Schulz zur Wiesch, 2002, S. 15). Der Begriff Bürokratie entstammt dem 18. Jahrhundert und war mit einem sehr negativen Ruf behaftet, da mit ihm eine „tyrannische und selbstsüchtige Herrschaft von Beamten“ verbunden wurde (Schäfer, 1994, S. 15). Später beschrieb Max Weber die Bürokratie im Idealtyp, als die formal rationalste Form der Herrschaft (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 42). Denn mit ihr lassen sich willkürliche Herrschaften vermeiden, indem hauptamtliches Personal verhindert, öffentliche Mittel für private Zwecke zu nutzen oder Ämter aufgrund von Vererbung oder Begünstigung jeglicher Art zu vergeben. Anstelle dessen werden die Ämter nach Leistungen zugeteilt. Damit besteht ein hoher Grad an Kompetenz bezogen auf die Aufgabenwahrnehmung. Für die Bürgerschaft ergeben sich daraus eine Zuständigkeitsgarantie und klare Verantwortlichkeitsketten. Jedoch kann aufgrund der gestiegenen Professionalität und Spezialisierung auch eine Betriebsblindheit bis hin zu einer „professionellen Besserwisserei“ gegenüber der Bürgerschaft auftreten (Bogumil & Jann, 2009, S. 152f).

Das moderne Verwaltungshandeln nutzt somit zwei Instrumente: Einerseits das *Klassische Bürokratiemodell*, das auf Max Weber zurückgeht, und andererseits das Handeln nach *Maßgabe rechtlicher Vorgaben*. Die klassischen bürokratischen Merkmale aller Organisationen unterscheiden zwei Begriffe. Die *Aufbauorganisation* umfasst die formale Gliederung durch Arbeitsteilung – und damit einhergehend auch einen hohen Grad an Differenzierung und Spezialisierung – sowie hierarchische Über- und Unterordnung, während die *Ablauforganisation* Regelgebundenheit, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit beinhaltet (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 137–140). Bürokratie verkörpert damit Macht durch Regelwerke. Gemeint ist hier die legitime Macht als Element der Demokratie, die auf Wahlen des Volkes basiert und eine Herrschaft auf Zeit enthält. Bürokratie unterliegt Formzwängen, Antragsverfahren, Verfahrensaufgaben etc., die zum Zwecke der Gleichbehandlung und Risikovermeidung Arbeitsabläufe routinisieren und damit zu einer Steuerungsentlastung beitragen sollen. Problematisch wird dies dann, wenn durch diverse Anträge und Nachfragen die Abläufe und innovative Entwicklungen gehemmt und Genehmigungsverfahren verzögert werden sowie Leistungsanreize ausbleiben. Auf Seiten der Beschäftigten kann das wiederum zu Motivationsverlusten und Konfliktverdichtung führen, während die Bürgerinnen und Bürger sich mit ihren Belangen in einem Labyrinth aus Zuständigkeiten verirren können (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 152f; Eichhorn, 2016, S. 18f). Insbesondere kommunale Verwaltungen sind durch diese Merkmale gekennzeichnet. Der Verwaltungsgliederungsplan der KGSt macht deutlich, wie hochgradig arbeitsteilig und stark hierarchisiert kommunale Verwaltungen organisiert sind.<sup>48</sup> Dieser Plan differenziert acht Aufgaben-  
gruppen, in denen die Ämter je nach Zuständigkeit angesiedelt sind. Abweichungen sind möglich, wobei

<sup>48</sup> Der Verwaltungsgliederungsplan der KGSt ist in Bogumil und Jann (2009, S. 159) einzusehen.

zumeist kleinere Kommunen eine geringere Differenzierung und damit weniger Ämter aufweisen. Dabei haben insbesondere die Amtsleitungen mit der Fach- und Dienstaufsicht gegenüber ihren Mitarbeitenden ein beachtliches Machtpotenzial inne (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 159f).

Es wird deutlich, dass die öffentliche Verwaltung faktisch nicht von der Politik getrennt werden kann, da ohne die politisch generierten Vorgaben und Regelungen die Grundlagen für ihr Handeln und die Erfüllung ihrer Funktion nicht gegeben wären. Gleichzeitig zeigt sich durch die klassischen Merkmale der Bürokratie, dass die Verwaltung nicht als alleiniger Akteur der Politik agiert. Doch welche Akteure wirken außerdem im politischen System und wie sind die hierarchischen Strukturen ausgeprägt?

Das Ziel hierarchischer Strukturen ist in erster Linie eine bessere Steuerung der Verwaltungseinheiten. Die öffentliche Verwaltung fungiert in dieser Struktur als Schnittstelle zwischen Politik und Gesellschaft (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 7, 42–44). Sie ist einerseits als Dienstleister der Gesellschaft zu betrachten, indem Leistungen im allgemeinen Interesse entweder selbst, gemeinsam mit Dritten oder übertragen an Dritte bearbeitet werden, wobei die Planung und Überwachung nach wie vor in öffentlicher Hand bleiben (vgl. Eichhorn, 2016, S. 21). Andererseits hat sie eine Selbsterhaltungsfunktion inne, wodurch ihr Tun auch ein Mittel zur Erhaltung der eigenen Macht und Unabhängigkeit darstellt (vgl. Mayntz, 1985, S. 37).

Das politische System der Gegenwart hat sich von einem zwei- zu einem dreiteilig differenzierten System gewandelt und gliedert sich nun in Politik, Verwaltung und Publikum, wobei an die Verwaltung auch Kompetenz- und Weisungshierarchien angegliedert sein können. Durch diesen Wandel ergeben sich zwei tiefgreifende Veränderungen: Erstens ist das politische System stark an seiner selbst erzeugten Umwelt orientiert. Dies zeigt sich bspw. bei der öffentlichen Verwaltung darin, dass sie sich an die politisch gesetzten und variierbaren bzw. nicht variierbaren Prämissen hält und gleichzeitig nah an der Bürgerschaft agieren soll. Die zweite Veränderung betrifft den dynamischen Kreislauf der politischen Macht (vgl. Abbildung 3).

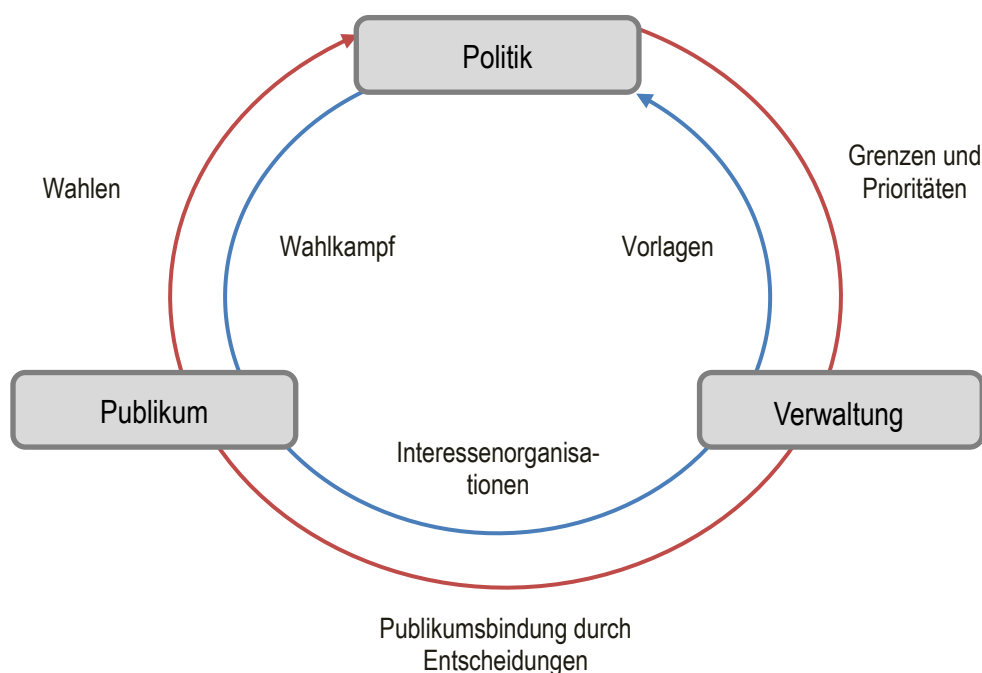


Abbildung 3: Dynamischer Kreislauf und Gegenkreislauf der Macht (nach Luhmann, 1981)

Es handelt sich hierbei um ein System ohne Zentrum und mit hoher Selbstorientierung. Gleichzeitig verliert sich die starre Struktur des Top-down Prozesses. Durch politische Wahlen beeinflusst das Publikum die Politik. Diese legt Grenzen und Prioritäten für das Entscheiden der Verwaltung fest, welche wiederum für die administrative Umsetzung zuständig ist. Das Publikum hält sich an diese Entscheidungen. Der Machtverlauf ist kreisförmig angelegt, bewegt sich aber nicht nur in eine Richtung, sondern auch gegenläufig. So fertigen Verwaltungen Vorlagen für die Politik an, die Politik suggeriert dem Publikum mittels Parteiorganisation, wen dieses zu wählen hat und warum, und das Publikum beeinflusst die Verwaltungen über verschiedene Kanäle, z. B. über Interessenorganisationen oder „Tränen im Amtszimmer“ (Luhmann, 1981, S. 46). Dadurch hat sich ein Gegenkreislauf der Macht gebildet. Anders als der offizielle Machtkreislauf beruht der Gegenkreislauf nicht auf rechtlich geregelten Kompetenzen, sondern auf Überlastungen mit Komplexität. Dadurch kann dieser sich im Normalfall durchsetzen, nicht aber im Konfliktfall. Innerhalb dieser kreisförmigen Struktur entsteht eine Art Balance zwischen formaler und informaler Macht, von offiziellem Kreislauf und Gegenkreislauf (vgl. Luhmann, 1981, S. 43–48).

In dieser Veränderung liegt laut Luhmann eine enorme Kommunikationsausweitung. Das führt einerseits zu einer höheren Abhängigkeit von der internen Kommunikation und andererseits zu einer verstärkten Binnendifferenzierung des politischen Systems. Diese Subsysteme sind bei hoher wechselseitiger Interdependenz füreinander Umwelt, so dass sich dadurch der Kommunikationsprozess filtern und vereinfachen lässt. Im Zuge der Binnendifferenzierung nach dem Prinzip der Gewaltenteilung hat zunächst die Demokratisierung des politischen Systems dazu geführt, dass sich auch das Publikum zu einem politisch relevanten Subsystem ausdifferenziert hat (vgl. Luhmann, 1981, S. 44).<sup>49</sup> Die Gewaltenteilung besagt, dass „die Gewalten zwar in kompliziertem Zusammenspiel füreinander Entscheidungsprämissen setzen können, daß dieses Zusammenspiel aber nicht hierarchisch koordiniert werden kann“ (Luhmann, 1966, S. 75). Folglich wird damit der befehlsförmige Einfluss der Politik auf die Verwaltung unterbunden, wodurch das Verwaltungssystem gegenüber der Politik relativ autonom ist. Das bietet den Vorteil, politische Krisen kompensieren zu können, „ohne daß die verschobene Entscheidungslast die Bürokratie allzu weitgehend politisiert“ (Luhmann, 1966, S. 76).

Das Aufgabenspektrum der öffentlichen Verwaltung hat sich im Zuge dessen in den letzten Jahren gewandelt. Neben der traditionellen Sichtweise von Max Weber gibt es modernere Ansätze, in denen die öffentliche Verwaltung, als Bindeglied zwischen Staat und Bürgerschaft, zunehmend Funktionen im politischen Bereich wahrnimmt, die über die reine exekutive Funktion hinausgehen. Dadurch entwickelt sich der traditionelle Verwaltungsapparat zu einer modernen Organisation, die neben der Vollzugsfunktion auch Vorbereitungs- und Kontrollfunktionen im Rahmen politischer Entscheidungen übernimmt. Da ihr seitens der Legislative immer mehr Aufgaben übertragen werden, wird die öffentliche Verwaltung aus moderner Sicht zunehmend als *policy-maker* angesehen. So werden ihr im Rahmen ihrer Vollzugstätigkeiten Informationen zugetragen, die in politische Entscheidungsprozesse einfließen können (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 43f; Proeller & Schedler, 2011, S. 11).

In einer öffentlichen Verwaltung bestehen somit, nicht zuletzt der Bürokratie geschuldet, viele organisationale Regeln und formale Strukturen. Diese Formalisierungen dienen dazu, anfallende Arbeiten sachgerecht auszuführen und ein zielgerichtetes Zusammenwirken der Beteiligten zu ermöglichen. Besonders

<sup>49</sup> „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Artikel 20 Grundgesetzbuch Absatz 2)

in großen Organisationen sind Formalisierungen wie Arbeits- und Dienstanweisungen vorzufinden, allerdings ist der Formalisierungsgrad in den öffentlichen Verwaltungen deutlich stärker ausgeprägt, denn neben den internen Festlegungen sind sie auch an rechtliche Festlegungen gebunden.<sup>50</sup> So handelt es sich bei öffentlichen Verwaltungen um hochgradig arbeitsteilige Organisationen, die sich „im Spannungsfeld politischer Zweckvorhaben, rechtlichen Regulierungen und Kontrolle bewegen“ (Richter, 2012, S. 91). Da die öffentlichen Verwaltungen Teil des politischen Systems sind, wird dieses im Folgenden hinsichtlich seiner Funktion und Strukturen aus systemtheoretischer Sicht genauer betrachtet.

### 3.3 Die öffentliche Verwaltung als soziales System<sup>51</sup>

Öffentliche Verwaltungen sind von ihrem Aufbau her gesehen prinzipiell gleich, in ihrer Gleichheit aber dennoch sehr unterschiedlich. Diese Unterschiedlichkeit lässt sich über Beobachtungen und Beschreibungen empirisch darstellen, aber nicht zwingend erklären. Deshalb soll im Folgenden bestimmt werden, was unter Zuhilfenahme von Theorie unter der Struktur von öffentlichen Verwaltungen zu verstehen ist.

#### 3.3.1 Grundzüge einer systemtheoretischen Betrachtung des politischen Systems

Aus Sicht der Systemtheorie lässt sich die Gesellschaft in verschiedene Teilsysteme unterteilen, unter denen sich auch – neben vielen anderen – das politische System ausdifferenziert hat. Laut Luhmann bestehen diese gesellschaftlichen Teilsysteme bzw. sozialen Systeme „aus Kommunikationen und deren Zurechnung als Handlung“ (1991, S. 240). Sie entstehen immer dann, wenn auf Kommunikationen weitere Kommunikationen folgen, oder anders gesagt: wenn Anschlusskommunikation erzeugt wird (vgl. Luhmann, 1994, S. 189). Dabei operieren soziale Systeme stets sinnvoll, d. h., sie beschäftigen sich ausschließlich mit den für das System relevanten Gesichtspunkten, also jenen, die für das Teilsystem *Sinn* ergeben. Das führt zu einer Entlastung von sinn- und systemfremden Gesichtspunkten, die von anderen Teilsystemen erfüllt werden. Somit übernimmt jedes Teilsystem für sich eine spezifische Funktion in der Gesellschaft (vgl. Luhmann, 1981, S. 21). Allen gemein ist die Tatsache, dass sie „in unverzichtbarer und einzigartiger Weise ein gesellschaftlich relevantes Problem diagnostizieren und dessen Lösung für sich in Anspruch nehmen“ (Meier, 2008, S. 113). Luhmann beschreibt dies damit, dass „Funktionssysteme [...] in ihrer Ungleichheit gleich [sind]“ (1997, S. 613). Somit ist die funktional differenzierte Gesellschaft einerseits charakterisiert durch ihre Ungleichheit, da alle Teilsysteme an einer bestimmten Funktion orientiert sind und andererseits durch ihre Gleichheit, weil alle Teilsysteme autonom nebeneinanderstehen. Es gibt kein Zentrum und keine Peripherie.

Neuere Ansätze in der soziologischen Systemtheorie gehen zudem davon aus, dass nicht nur die Übernahme einer gesellschaftlich relevanten Funktion charakteristisch ist, sondern darüber hinaus Austauschprozesse in Form von spezifischen Beziehungen untereinander zur Systembildung beitragen. Durch diese

---

<sup>50</sup> Neben dem Grundgesetz finden sich noch weitere Rechtsgrundlagen wie z. B. die Landesverfassungen, die Gemeindeordnungen und die Landesverwaltungsgesetze sowie das Hierarchieprinzip, die Organisationsgewalt und verschiedene Arten der Aufsicht (Fachaufsicht, Dienstaufsicht etc.) (vgl. Hopp & Göbel, 2013, S. 9).

<sup>51</sup> Dieses Kapitel orientiert sich in Teilen am theoretischen Gerüst von Meier (2008), dessen theoretische Argumentationsstränge aus seinem Werk zur Mitarbeit im Sportverein geeignet erscheinen, um anhand dessen die Verwaltungsstrukturen zu beschreiben.

spezifischen Leistungsbeziehungen wird die Autonomie eines gesellschaftlichen Teilsystems umso größer, je stärker diese untereinander ausgeprägt sind, wodurch es gleichermaßen ungestört einen Strukturaufbau nach den eigenen Sinnkriterien vollziehen kann (vgl. Schimank, 2001, S. 19).

Die spezifische Funktion des politischen Systems liegt in „der Herstellung bindender Entscheidungen [...], wobei ‚Bindung‘ immer kollektive Bindung ist in dem Sinne, daß sie (stets: bis auf weitere) sowohl den Entscheidenden selbst als auch den/die Adressaten der Entscheidung an die getroffene Auswahl bindet“ (Luhmann, 1981, S. 82). Luhmann unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen Politik und Verwaltung. Die Demokratisierung der Herrschaft beinhaltet eine konkrete Machtverteilung, indem die politischen Prozesse u. a. Interessen formieren, Forderungen formulieren und Programmpositionen aufbauen, wohingegen das bürokratische Verwaltungssystem auf dieser Basis „konkretverbindliche Entscheidungen erarbeitet und ausstößt“ (Luhmann, 1966, S. 56). Die Politik erfüllt dabei die Teilfunktion der Legitimationsbeschaffung.<sup>52</sup> „Als spezifische Verwaltungsfunktion bleibt die Umsetzung, die Durchführung bzw. der Vollzug des sich u. a. in Gesetzen niederschlagenden politischen Willens“ (Mayntz, 1985, S. 43).

Durch die gesellschaftliche Ausdifferenzierung kann eine Person nicht mehr aufgrund ihres Rangs oder einer Gruppenzugehörigkeit primär einem sozialen System zugordnet werden. Vielmehr kann sie jederzeit als Mitglied an jedem Systemzusammenhang teilnehmen. Hierbei wird unterschieden, ob die Person aktuell daran partizipiert oder eben nicht. Eine Person kann bspw. vom Gesundheitssystem adressiert werden, sofern sie krank ist, vom Wirtschaftssystem, wenn sie zur Arbeit geht oder vom politischen System, wenn sie wählen geht. Ein gesellschaftliches Teilsystem ermöglicht somit die Inklusion der Gesamtbevölkerung. Da Menschen zwar an allen Funktionssystemen teilnehmen können, aber dies nie als ganze Person, bestehen die Teilsysteme nicht aus Menschen, sondern aus Kommunikationen. Die Gesellschaft als übergeordnetes soziales System bildet sich dann aus der Summe aller möglichen Kommunikationen. Somit besteht die Gesellschaft aus Kommunikationen zwischen den Menschen, nicht aber aus den Menschen selbst (vgl. Luhmann, 1981, S. 20–27). Menschen gehören zur Umwelt des Systems und sind in gewisser Weise die Voraussetzung für die Entstehung von sozialen Systemen (vgl. Luhmann, 1991, S. 239). Daraus ergibt sich eine enorme Komplexität, die noch gesteigert wird durch die Summe der Elemente und die Summe aller möglichen Beziehungen zwischen den Elementen.

Die Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Teilsysteme verringert durch das selektive Prozessieren von Sinn den Grad der Komplexität, indem es nur die für das System sinnhafte, aufeinander bezogene Kommunikation zulässt (vgl. Luhmann, 1991, S. 194f). Die Einteilung der sinnhaft aufeinander bezogenen Kommunikation geschieht durch einen binären Code, der geeignet ist „die Einheit eines Systems im Unterschied zu anderen Systemen seiner Umwelt zu definieren“ (Luhmann, 1997, S. 388). Folglich haben Teilsysteme die Möglichkeit, die Kommunikation in der Gesellschaft als systemrelevant oder systemirrelevant zu codieren und sie so der Beliebigkeit zu entziehen. Kommuniziert wird nur das, was auch Sinn

---

<sup>52</sup> Im Zuge der gesellschaftlichen Differenzierung werden politische Entscheidungen begründungsbedürftig, da vorhandene Traditionen zunehmend hinterfragt werden. Um den Bestand des politisch-administrativen Systems zu sichern, müssen die produzierten Entscheidungen eigenständig legitimiert werden, wodurch die Verwaltung selbst von dieser Funktion entlastet wird. Deutlich wird, dass zum politischen Prozess mehr dazugehört, als nur die Handlungsziele zu bestimmen, sondern auch einen politischen Konsens zu finden. Die Legislative, die vom Parlament erfüllt wird, ist somit nicht die einzige Institution, die zur politischen Willens- und Konsensbildung einbezogen wird, sondern auch die Parteien. Dadurch erscheint das Konzept des politisch-administrativen Systems als geeignet, um die politische Funktion im erweiterten Sinne zu bestimmen (vgl. Mayntz, 1985, S. 42f).



ergibt. Kommunikations-Codes gibt es in zwei möglichen Werten, die sich wechselseitig ausschließen und genau deshalb verbunden sind. Das Rechtssystem kommuniziert bspw. mittels des binären Codes von *Recht/Unrecht* darüber, wo Recht gesprochen werden kann, während die Wirtschaft über den Code *zahlen/nicht zahlen* kommuniziert (vgl. Luhmann, 1991, S. 510). Mit Blick auf das politische System erzeugt und dirigiert der Machtcode die Entscheidungsfreiheit im System (vgl. Luhmann, 2002, S. 88). Damit ist *Macht/keine Macht* als der spezifische semantische Code zu betrachten. Ein Machtverlust in Teilen würde die Funktion des Systems z. B. in der Reichweite von politischen Programmen einschränken, während ein kompletter Machtverlust existenzielle Folgen für das politische System hätte. Damit ist Macht nicht etwas, „was in der Politik auch vorkommt, sie ist die Quintessenz von Politik schlechthin“ (Luhmann, 2002, S. 75).

Doch was ist unter Macht zu verstehen? Die Macht in einem sehr weiten Verständnis ist „jede Fähigkeit zu effektivem Handeln“. Somit setzt Macht die Freiheit voraus, Dinge zu tun oder zu lassen. Zu mehr Macht kommt man, „wenn man das Verhalten anderer einbezieht“ (Luhmann, 2002, S. 39). Für Luhmann ist damit Macht die Möglichkeit „durch eigene Entscheidungen für andere eine Alternative auszuwählen, für andere Komplexität zu reduzieren“ (1968, S. 715). Dies kann über Sanktionen oder bereits über die Ankündigung möglicher Sanktionen geschehen; damit wird bewirkt, dass andere etwas tun, was sie andernfalls nicht tun würden. Macht durch Einfluss führt somit zu einem Zugewinn an Macht. Eine grundsätzliche Voraussetzung aller Macht ist es, dass der Machthaber über mehr als eine Alternative verfügt und somit bei seinem Gegenüber Unsicherheit erzeugen und beseitigen kann. Insofern bedingt Macht Offenheit für andere Handlungsmöglichkeiten (vgl. Luhmann, 2003, S. 8f). Politische Macht – im Konkreten – ist gesellschaftlicher Einfluss, deren Einflussform sich auf *negative Sanktionen* stützt. Diese werden üblicherweise über Drohungen kommuniziert oder vielmehr antizipiert, wodurch letztlich die explizite Drohung nicht ausgesprochen werden muss. Um einen sanktionsvermittelnden Einfluss ausüben zu können, bedarf es der Artikulation sozialer Kommunikation, denn „was nicht mitgeteilt wird, kann auch nicht beachtet werden“ (Luhmann, 2002, S. 40).<sup>53</sup>

Gleichwohl ist Macht nicht die einzige Bedingung politischer Handlungsfähigkeit (vgl. Luhmann, 2002, S. 51). In Folge der Demokratisierung wurde der Machtcode zum Code Regierung/Opposition umgewandelt, der einen wesentlichen Stilwandel politischer Entscheidungen kennzeichnet:

„Der Code [Regierung/Opposition; Anmerk. d. Verf.] erfüllt alle Merkmale einer Präferenzcodierung: Man ist lieber an der Regierung beteiligt als an der Opposition. Nur die Regierung besetzt die Ämter, in denen kollektiv verbindlich entschieden werden kann. Die Opposition kann nur lamentieren, Kritik üben, Forderungen artikulieren und generell: die Kontingenz aller politischen Entscheidungen reflektieren. [...] Die regierende Gruppierung muss bei allem, was sie politisch tut, mitbedenken, welche Möglichkeiten daraus für die Opposition entstehen, welche Gegendarstellungen sich anbieten und wie sich das Licht von Erfolgen und Misserfolgen durch ein Arrangieren der Beleuchtung beurteilen lässt.“ (Luhmann, 2002, S. 99)

Der Code Regierung/Opposition kommt jedoch nicht ohne den Aspekt der Macht aus. Auch hier wird das Bestreben nach Machtausübung und Machterhalt deutlich, indem die Regierung weiterhin regieren

---

<sup>53</sup> Zur weiteren Ausführung der Einflussformen des Mediums Macht vergleiche Luhmann (2002, S. 41 - 51).

möchte und die Opposition in die Regierung wechseln möchte. So liegt in der Demokratie aufgrund politischer Wahlen eine im System selbst erzeugte Ungewissheit, da nicht sicher ist, wer nach den nächsten Wahlen die Entscheidungen treffen wird (vgl. Luhmann, 2002, S. 104f).

Nun sind gesellschaftliche Teilsysteme aufgrund ihrer Selbstreferenz in sich geschlossen, wodurch „Umwelt Ereignisse nur durch den Code und nur in Bezug auf den Code problematisiert werden können“ (Luhmann, 2009b, S. 244). Gleichzeitig ist das System offen, sodass eben diese binäre Geschlossenheit im Umweltkontakt selektiv wirkt und mit einer spezifischen Funktion abgestimmt ist. Für jedes System erschließt sich eine andere Umwelt.<sup>54</sup> „Die Umwelt ist alles das, was das jeweilige System, von dem aus sie betrachtet wird, nicht ist“ (Hoopmann, 2012, S. 22). Da die Umwelt für das soziale System nicht geordnet und übersichtlich ist, sondern eher als eine Vielzahl von Kommunikationsmöglichkeiten verstanden werden kann, ist es auch hier notwendig die Komplexität zu verringern. Somit besteht ein Austausch zwischen System und Umwelt, womit das System als umweltoffen gilt (vgl. Luhmann, 2009a, S. 45, 119). Diese Umweltoffenheit ist vergleichbar mit *dem selektiven Hören*, da nur das Rauschen in Informationen umgewandelt wird, das auch systemrelevant ist. Würden alle Geräusche bewusst wahrgenommen, würde das schnell zur Überforderung führen. Durch selektives Hineinhören ist es dem menschlichen Gehörsinn möglich, relevante Informationen aus dem Hintergrundrauschen zu filtern. Die Fähigkeit, bei Vorhandensein mehrerer Schallquellen genau die Anteile einer expliziten Quelle aus dem Hintergrundrauschen zu extrahieren, wird auch als „Cocktailparty-Effekt“ bezeichnet (vgl. Stahl, 2000, S. 5).<sup>55</sup>

Die gesellschaftliche Entwicklung zu einem Primat funktionaler Differenzierung ist folglich gekennzeichnet durch hochspezialisierte Kommunikationen und Kommunikationserfolge. Durch diese Ausdifferenzierung ist eine Vielzahl von sozialen Systemen entstanden, „die hohe Sensibilität für bestimmte Sachfragen mit Indifferenz für alles übrige verbindet“ (Luhmann, 1981, S. 21). Dies hat auch Auswirkungen auf das *Verhältnis von System und Umwelt*. Denn es besteht eine funktional-selektive Abgrenzung durch Differenz des Systems zur Umwelt. Diese Systemgrenzen verfestigen sich über die Ausprägung eigener Strukturen, wodurch Komplexität verringert und die Autonomie des Systems gefördert wird.

„Nicht alle Systeme verarbeiten Komplexität und Selbstreferenz in der Form von Sinn; aber für die, die dies tun, gibt es nur diese Möglichkeit. Für sie wird Sinn zur Weltformel und übergreift damit die Differenz von System und Umwelt. Auch die Umwelt ist für sie in der Form von Sinn gegeben, und die Grenzen zur Umwelt sind Sinngrenzen, verweisen also zugleich nach innen und nach außen. Sinn überhaupt und Sinngrenzen insbesondere garantieren dann den unaufhebbaren Zusammenhang von System und Umwelt.“ (Luhmann, 1991, S. 95f).

Durch die spezifische System/Umwelt-Perspektive besteht einerseits eine hohe wechselseitige Abhängigkeit und andererseits ist die Trennung Voraussetzung dafür, dass die Funktionen der Teilsysteme erfüllt werden können (vgl. Luhmann, 1981, S. 81–84). So schafft das Erziehungssystem die Voraussetzung

<sup>54</sup> Da die Welt nicht unmittelbar zugänglich ist, sondern nur durch einen Beobachtenden oder ein System interpretierbar ist, spricht Luhmann nicht von Wirklichkeit oder Welt, sondern von der Umwelt (vgl. ausführlich Luhmann, 1991, S. 244–285).

<sup>55</sup> Das Umweltrauschen ist vergleichbar mit dem Murmeln verschiedener Gesprächsgruppen auf einer Cocktailparty, dem kaum bis gar keine Beachtung geschenkt wird, um sich auf das eigene Gespräch konzentrieren zu können. Fällt aber in einer nicht allzu weit entfernten Gruppe beispielsweise der eigene Name, wird die betreffende Person hellhörig, und das zuvor irrelevante Murmeln der angrenzenden Gruppe erhält einen Sinn. Damit reduziert das menschliche Gehör ganz gezielt die Komplexität der Umwelt und nimmt nur die Informationen auf, die es als relevant einstuft.

für Bildung, während das politische System Gesetze und Regelungen erlässt (z. B. für das Erziehungssystem Lehrpläne und die allgemeine Schulpflicht), die eingehalten werden müssen bzw. im Falle einer Missachtung durch das Rechtssystem sanktioniert werden können. Das Rechtssystem kann somit das politische System unter dem Code rechtmäßig/rechtswidrig beobachten, auch wenn der Staat selbst in der Form staatlich organisierter Gerichte und beamteter Richter dies erst ermöglicht (vgl. Luhmann, 2002, S. 392).

Damit gesellschaftliche Teilsysteme überhaupt existieren bzw. ihren Fortbestand sichern können, sind der Kontakt nach Außen und eine damit einhergehende „Permeabilität der eigenen Grenzen“ unabdingbar (Meier, 2008, S. 117). Nur durch die Sensibilität gegenüber ihrer Umwelt sind sie in der Lage, eigene Operationen und die spezifischen Strukturen an Veränderungen anpassen zu können. Dafür brauchen soziale Systeme Informationen, die im System verarbeitet und in ihre eigene Komplexität überführt werden, um letztlich die eigenen Sinn Grenzen zu kennzeichnen und zu festigen (vgl. Meier, 2008, S. 117). Systemgrenzen haben damit eine doppelte Funktion inne, indem sie sich zur Umwelt abgrenzen und nach innen hin verbinden. Darin liegt auch eine Selbsterhaltungsfunktion (vgl. Luhmann, 1991, S. 35). Die Trennung zur Umwelt bedeutet aber nicht, dass keine Prozesse diese Grenze überschreiten könnten, sondern dass diese Prozesse beim Grenzübertritt variieren bzw. neu bewertet werden (vgl. Luhmann, 1991, S. 51–54). In der öffentlichen Verwaltung gibt es Prozesse, die nur innerhalb der Verwaltung ablaufen, und solche, die über die Verwaltungsgrenzen hinausreichen, wobei beide Richtungen der Grenzüberschreitungen möglich sind.

Weil gesellschaftliche Teilsysteme auf Außenkontakt angewiesen sind, gilt es weiter zu klären, wie die Kontaktaufnahme gestaltet wird, denn gesellschaftliche Teilsysteme „können nicht kollektiv handeln“, sondern sind auf die Akteure der Umwelt des Systems angewiesen (Luhmann, 1994, S. 191). Aus diesem Grund kommt den Organisationen eine besondere Bedeutung zu, welches im Folgenden ausgeführt wird.

### 3.3.2 Kommunikation von öffentlichen Verwaltungen

Ein besonderes Problem von gesellschaftlichen Teilsystemen ist die Aufnahme von Leistungsbeziehungen. Um diese aufzubauen ist es Voraussetzung, dass soziale Systeme über ihre Grenzen hinaus mit anderen Teilsystemen in Kontakt treten, was sie aber per se nicht tun, da sie zu sehr auf sich selbst verwiesen sind (vgl. Luhmann, 1997, S. 842f). Durch ihre eigene Codierung, nach deren Maßstäben sie operieren, sind sie sozusagen blind für alles, was außerhalb ihrer Sinn Grenzen liegt. Um Anschlusskommunikation zu ermöglichen, müssen sie sich sensibel gegenüber den äußeren Umweltbedingungen zeigen, um Informationen für den eigenen Strukturaufbau und das eigene Fortbestehen zu sichern (vgl. Meier, 2008, S. 117). Weder das Wirtschaftssystem noch das politische System können kollektiv handeln. Zwar mag man bei letzterem an den Staat oder die Kommune denken, „aber eben das ist schon jeweils eine Organisation, die weder weltpolitisch noch innerpolitisch ‚die Politik‘ ist“ (Luhmann, 1994, S. 191). Damit sind die Funktionssysteme, um Handlungen zu erzeugen, auf Akteure ihrer Umwelt angewiesen,

„die spezifisch dem jeweiligen Funktionssystem zugeordnet sind, ja geradezu Zentren der entsprechenden Systeme bilden: Banken und Gerichte, Forschungsorganisationen und Kirchen..., Schulen und Staatsorganisationen. Stärker als in jeder Gesellschaft zuvor ist die moderne Gesellschaft in ihren Funktionssystemen, also in ihren Hochleistungsbereichen, von Organisation abhängig; aber

weniger als zuvor können die gesellschaftlichen Teilsysteme oder gar die Gesellschaft selbst als Korporationen begriffen werden.“ (Luhmann, 1994, S. 190)

Organisationen hingegen können „über ihre Grenzen hinweg kommunizieren“ (Tacke, 1999, S. 65). Sie können die Kommunikation verdichten und als Handlung sichtbar machen. Dadurch werden Leistungsbeziehungen zwischen Teilsystemen generiert und stabilisiert. Öffentliche Verwaltungen ermöglichen es dem politischen System, Handlungen herzustellen und dadurch in eine Beziehung mit anderen Teilsystemen bzw. deren Organisationen zu treten (vgl. Luhmann, 1994, S. 196). Somit sind gesellschaftliche Teilsysteme auf Organisationen angewiesen, um Anschlusskommunikationen zu ermöglichen, wodurch sie eng gekoppelt sind. Diese Kopplung von Organisation und Teilsystemen impliziert aber nicht, dass sich der Kommunikationszusammenhang, aus dem die Teilsysteme bestehen, einfach auf Organisationen projizieren lässt. Sie sind vielmehr eigenständige soziale Systeme und gehören damit zur Umwelt der Teilsysteme. Entscheidend ist auch hier die Erkenntnis, dass die öffentliche Verwaltung als Organisation unabhängig von der Lebenszeit einzelner Menschen stetig weiterarbeitet. Zwar existiert und funktioniert sie durch menschliches Denken und Handeln, dennoch ist sie „mehr als die Summe ihrer Mitglieder“ – auch sie ist ein soziales System (Bosetzky et al., 2002, S. 45).

„Ein System ist ganz allgemein ein Ganzes, das aus miteinander in wechselseitigen Beziehungen stehenden Elementen zusammengesetzt ist. Die jeweils besondere Beschaffenheit seiner Elemente, ihr Anordnungsmuster und die Beziehungen zwischen ihnen bedingen die konkrete Eigenart eines Systems. [...] Darüber hinaus ist vielen Systemen eine Tendenz zur Selbsterhaltung bzw. zum Gleichgewicht und eine Tendenz zum Erreichen oder Bewahren bestimmter Merkmale, eine Ausrichtung der Systemprozesse auf bestimmte Ziele eigen.“ (Mayntz, 1963, S. 40f)

Sofern das System seine Prozesse also auf ein bestimmtes Ziel ausrichtet, handelt es sich um ein *zielgerichtetes System*. Das Ziel des Verwaltungshandelns ist auf den Erhalt der Macht ausgerichtet, indem die öffentlichen Verwaltungen in einer legalen und modernen Form die Herrschaft stabilisieren (vgl. Richter, 2012, S. 91–93). Damit ist die öffentliche Verwaltung ein solches zielgerichtetes System (vgl. Bosetzky et al., 2002, S. 45). Hier zeigt sich, dass sich Organisationen als soziale Systeme weder auf der gleichen Ebene mit gesellschaftlichen Teilsystemen noch als deren Bestandteil festmachen lassen. Sie sind mit den jeweiligen gesellschaftlichen Teilsystemen verbunden, aber nicht identisch (vgl. Meier, 2008, S. 119). Ein zentraler Unterschied zwischen Organisationen und gesellschaftlichen Teilsystemen liegt darin, dass Organisationen über In- und Exklusion von Personen entscheiden können, während gesellschaftlichen Teilsystemen besonders die Entscheidung über die Exklusion von Mitgliedern verwehrt bleibt:

„Organisationen entstehen, wenn Systeme über besondere Mitgliedsrollen ausdifferenziert werden, die durch Entscheidungen mit Personen besetzt werden, deren Verhalten durch die Organisation konditioniert werden kann. Die Mitglieder werden in Karteien geführt, so dass feststellbar ist, wer dazu gehört und wer nicht; und sie werden besonderen, fast beliebig spezifizierbaren und änderbaren Regeln unterworfen.“ (Luhmann, 1994, S. 189f)

Ähnlich wie bei Teilsystemen sind Personen nicht vollständig in Organisationen inkludiert, sondern lediglich in Form von Rollen, die sie punktuell einnehmen (vgl. Luhmann, 1997, S. 829).

Es bleibt festzuhalten, dass alle Organisationen, weil sie soziale Systeme sind, aus Kommunikationen bestehen. Somit existieren Organisationen, gerade weil in ihnen kommuniziert wird, innerhalb der Gesellschaft. „Sie sind eine besondere Form, Gesellschaft durch programmatisch verdichtete Kommunikation

fortzusetzen. Sie eröffnen Entscheidungsspielräume, die es anderenfalls nicht gäbe, und sie ermöglichen es dadurch, die Irritabilität des Systems zu steigern“ (Luhmann, 1994, S. 190). Organisationen entstehen folglich dort, wo gesellschaftliche Teilsysteme enden, nämlich bei den Mitteilungen.<sup>56</sup> Die Frage ist, wie Organisationen operieren und damit Anschlusskommunikation ermöglichen?

Wie bereits erwähnt, reduzieren gesellschaftliche Teilsysteme die Komplexität durch das Zusammenführen von sinnhaft aufeinander bezogener Kommunikation in den Teilsystemen. Diese Ordnung reicht aber nicht aus, um ein Handeln auf der Ebene der gesellschaftlichen Teilsysteme zu ermöglichen. Der bestehende Komplexitätsgrad verhindert, dass auf teilsystemischer Ebene gehandelt wird, denn eine größere Ordnung würde gleichzeitig eine begrenzte Eigenkomplexität bedeuten. „Handeln hingegen heißt immer, das eine zu tun und das andere zu lassen“ und „erzwingt folglich stets eine Entscheidung, auch wenn diese im Verborgenen liegen mag“ (Meier, 2008, S. 121).<sup>57</sup> Erst mit der Entscheidung wird die Kommunikation eines Systems als Handeln sichtbar und zur Mitteilung. Dadurch ermöglichen Organisationen, dass Kommunikation nach außen dringt. Die Kommunikation ist dabei charakterisiert durch ihre Selektivität, weshalb zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten gewählt werden muss. Jede Selektionsentscheidung ist dabei „kontingent“, d. h. immer „auch anders möglich“ (Luhmann, 1991, S. 47; S. 217).

Organisationen sind wie alle sozialen Systeme autopoietisch, d. h., dass diese sich aus den Elementen, aus denen sie bestehen – sprich der Kommunikation - selbst reproduzieren. Nur deshalb sind sie autonom und selbstreferenziell (vgl. Luhmann, 1991, S. 60f). Damit Organisationen die Kommunikation aus der Gesellschaft herausfiltern können, muss selektiert werden. Wie bei gesellschaftlichen Teilsystemen wird die Kommunikation nach der Maßgabe von Sinn selektiert. Dafür verfügen sie über *Kommunikationsmedien*. Diese stellen einen Bezug zwischen Teilsystem und dem Teil der komplexen Kommunikation her, der als systemrelevant erachtet wird. Durch diese Differenz von System und Umwelt markieren sie systemspezifische Sinn Grenzen (vgl. Luhmann, 1997, S. 316–393). Diese generalisierten Kommunikationsmedien sind verknüpft mit den bereits angeführten binären Codes. Durch die binäre Beschaffenheit des Codes trägt dieser zu einer Spezifizierung des Kommunikationsmediums bei und zeigt damit eine Möglichkeit auf, wie die Kommunikation systemintern Anschlusskommunikationen generieren kann. „Die Codes bezeichnen für ihren jeweiligen Funktionsbereich das zuständige Medium, also eine begrenzte, aber lose Kopplung von Möglichkeiten. Sie wirken an jeder Operation mit, denn anders ließe die Operation sich dem Medium und eventuell dem Funktionssystem nicht zuordnen“ (Luhmann, 1997, S. 362). Im politischen System ist laut Luhmann Macht als Kommunikationsmedium zu verstehen (2003, S. 13).

Organisationen sind über die symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien und die jeweiligen binären Codes eng mit den gesellschaftlichen Teilsystemen verbunden. So verwenden sowohl das Wirtschaftssystem als auch Wirtschaftsorganisationen das Medium *Geld* sowie den Code *zahlen/nicht zahlen*. Dadurch, dass sich Organisationen am gleichen Code orientieren, lassen sie sich zur *inneren* Umwelt zuordnen. Bei der *äußeren* Umwelt ist dieser Bezug nicht gegeben, da hier die, über die gemeinsame Codierung generierte, strukturelle Koppelung von Teilsystem und Organisationen fehlt. Anders als die

---

<sup>56</sup> Zur Unterscheidung der Begriffe Information, Mitteilung, Handlung und Kommunikation vgl. Luhmann (1991, S. 193ff; S. 225ff).

<sup>57</sup> Auch unterlassene Handlungen, die für andere nicht sichtbar werden, bedürfen einer vorangehenden Entscheidung etwas nicht zu tun und sich für eine andere Alternative zu entscheiden (vgl. Meier, 2008). Bei einem Konflikt weiterzugehen und sich nicht einzumischen, in welcher Form auch immer, ist das Resultat einer vorangegangenen Entscheidung.

Teilsysteme sind aber Organisationen nicht auf spezifische Medien und Codierungen beschränkt, denn dadurch wäre auch ihnen der Kontakt zur Umwelt nicht möglich. Organisationen nutzen die ihnen zugeordnete Codierung nur als eine primäre Orientierung, um Kommunikation zu selektieren und zu rekonstruieren. Gleichzeitig können sich Organisationen sekundär auch an Medien und Codierungen anderer Teilsysteme orientieren. Neben dem Code des politischen Systems *Macht/keine Macht* operiert die öffentliche Verwaltung auch nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit, denn dieses wirkt latent bei Entscheidungen über spezifische Vorhaben mit (z. B. die Einrichtung bzw. Besetzung neuer Stellen). Die finanziellen Mittel müssen mit Bedacht eingesetzt werden, um einen größtmöglichen Nutzen daraus ziehen zu können. Ein entscheidender Unterschied ist, dass die öffentlichen Verwaltungen nicht auf das Erwirtschaften von Geld angewiesen sind und keine Gewinnmaximierung zum Ziel haben. Die Ausrichtung des Handels auf Gemeinwohl anstelle von Gewinn ist dabei strukturprägend. Somit orientieren sich diese nur sekundär am Code des Wirtschaftssystems, die Primärorientierung bleibt die Stabilisierung der Macht (vgl. Luhmann, 1997, 840-847).

Damit lässt sich festhalten, dass Organisationen zwar offen für unterschiedliche Codierungen von Kommunikation sind, aber hinsichtlich ihrer Primärorientierung stabil bleiben, was aus ihrer eigenen autopoietischen Verfassung herrührt. Auf dieser Basis gilt es im nächsten Schritt zu beleuchten, wie die öffentlichen Verwaltungen mit ihrer Umwelt in Kontakt treten.

### 3.3.3 Entscheidungen als Kommunikation der öffentlichen Verwaltung

Durch die gesellschaftliche Differenzierung und die partielle Autonomie der Subsysteme wird die Kommunikation zwischen den verschiedenen Subsystemen immer bedeutsamer. Aufgrund der funktionalen Differenzierung wächst der Entscheidungsbedarf, „weil das Institutionsgefüge nicht ausreicht, um alle Spannungen und Probleme zu absorbieren“ (Luhmann, 1966, S. 56). Folglich hat sich das politische System erst durch die Auflösung der Bindung an familiäre, religiöse und wirtschaftliche Rollenzusammenhänge so weit ausdifferenziert, wie es heutzutage der Fall ist. Dem politischen System wird daher eine übergeordnete gesellschaftliche Koordinations- und Steuerungsinstanz zugeschrieben. Nach Luhmann ist deshalb ein gesellschaftlicher Bedarf an kollektiv-bindenden Entscheidungen nötig. Darunter sind solche Entscheidungen zu verstehen, „die für das umfassende soziale System gefällt werden, die dieses Kollektiv betreffen und von seinen Mitgliedern auch als verbindlich akzeptiert werden müssen“ (Mayntz, 1985, S. 36). Die politischen Entscheidungen werden aber nicht vom politischen System getroffen, sondern in den Organisationen. Für die öffentliche Verwaltung folgt daraus, dass die

„Staatsverwaltung [...] ein Handlungssystem [ist], das sich in einer nach Politik, Publikum und Personal differenzierten Umwelt erhalten muß, und zwar durch Herstellung von Entscheidungen durch das Personal für das Publikum auf Grund von Informationen aus allen Umwelten mit einer besonderen Empfindlichkeit für politische Informationen“ (Luhmann, 1966, S. 84).

Das Produzieren von Entscheidungen sieht Luhmann demnach als Aufgabe der Verwaltung, nicht aber die Verantwortung gegenüber den Betroffenen. Das ist Aufgabe der Politik. Die Entscheidungsprogramme sind als stabile Normen zu verstehen, die für alle gelten und nicht in Frage gestellt werden, womit sie dem Handeln an jeder der drei Grenzen – Politik, Publikum und Personal – Rückhalt bieten (vgl. Luhmann, 1966, S. 77–87).

Die Frage ist nun, warum in Organisationen entschieden wird? Jegliche Handlung in den öffentlichen Verwaltungen sowie alle behördlichen Abläufe gehen letztlich von Entscheidungen aus. Folglich ist die Antwort, dass die Organisationen aufhören würden zu existieren, wenn in ihnen nicht mehr entschieden werden würde (vgl. Luhmann, 2000a, S. 186; Meier & Stritt, 2014, S. 434f). Entscheidungen sind fortlaufend, sodass Entscheidungen an Entscheidungen gebunden werden. Entscheidungen werden dabei von der Umwelt der Organisation beeinflusst. Luhmann beschreibt diese als „ein turbulentes, intransparentes Feld, aus dem die Organisation eigene Entscheidungsgrundlagen zu gewinnen hat. Und wie gut diese Entscheidungen sind, wird dann, unter welchen Kriterien auch immer, von den Strukturen des Systems abhängen“ (2000a, S. 27). Damit gibt die Umwelt lediglich den Rahmen vor, in dem die Organisation selbstständig entscheidet.<sup>58</sup>

Entscheidungen sind somit das Ergebnis einer Informationsverarbeitung oder auch kommunikatives Handeln, womit allerdings nicht Einzelentscheidungen gemeint sind, sondern vielmehr das Festlegen von *Prämissen*, die für das Fällen von Einzelentscheidungen relevant sind und an denen sich das Verwaltungshandeln orientiert (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 173f; Luhmann, 1966, S. 69, 84). Das bedeutet: „Entscheidungen schränken sich wechselseitig ein, bereiten sich gegenseitig vor, setzen einander unter Druck, entlasten einander, ohne daß all dies als Zweck/Mittel-Verhältnis begriffen werden könnte“ (Luhmann, 2009b, S. 397). Folglich sind die Entscheidungen eine Wahl zwischen Alternativen, die aber gleichzeitig aufeinander aufbauen, woraus sich Entscheidungszusammenhänge ergeben. Dadurch, dass die eine Entscheidung eine andere ausschließt, wird die völlige Beliebigkeit von (Einzel-)Entscheidungen eingeschränkt und dadurch Unsicherheiten und Kontingenz reduziert (vgl. Luhmann, 2000a, S. 9f). Damit haben Entscheidungen einen selektiven Charakter, der sich in einer zweifachen Selektionsperspektive zeigt. Sie wählen eine von mehreren Alternativen, die aber unbedingt eine Beziehung zu anderen Entscheidungen herstellt bzw. unterbindet. Gleichzeitig lassen sie zunächst offen, inwiefern die Beziehungen zwischen Entscheidungen und der selektive Charakter zum Entscheidungsinhalt werden. Sowohl Zwecke als auch Mittel können Gegenstand einer solchen Wahl sein und als eine Entscheidung angesehen werden. In einer Organisation werden deswegen mindestens zwei Entscheidungen erforderlich, nämlich die Entscheidung über Zwecke und die Entscheidung über Mittel. Gleichzeitig werden diese Entscheidungen aufeinander abgestimmt und sowohl Zweck als auch Mittel in Relation gesetzt. Luhmann ersetzt den Zweckbegriff deswegen durch den allgemeineren Begriff der *Entscheidungsprämissen* (vgl. Luhmann, 2009b, S. 397). Das folgende Kapitel soll zeigen, wie in öffentlichen Verwaltungen mit Hilfe von Entscheidungsprämissen entschieden wird.

### 3.3.4 Entscheidungsprämissen und Selbstreferenz der öffentlichen Verwaltungen

„Als selbstreferentiell kann ein System bezeichnet werden, das die Elemente – hier also politische Entscheidungen –, aus denen es *besteht, selbst produziert und reproduziert*. [...] Ein selbstreferenzielles System kann daher Operationen nur im Selbstkontakt, das heißt unter Abstimmung mit anderen eigenen

---

<sup>58</sup> Ein anschauliches Beispiel für diesen Vorgang ist die Einführung der Umweltprämie im Jahr 2009. Angesichts der Diskussion um Stickoxide durch alte Dieselmotoren in der Luft und deren Folgen für die Gesundheit, reagierte der Bundestag mit einer Gesetzesänderung. Grundlage für die Entscheidung zur Einführung der Prämie waren Informationen aus der Umwelt, die in diesem Fall u. a. vom Umweltministerium an die Parteien herangetragen wurden (vgl. WDR, 2009).

Operationen durchführen“ (Luhmann, 1981, S. 33f, Hervorh. durch Original). Die politischen Entscheidungen beziehen sich somit auf bereits zuvor getätigte Entscheidungen, es entstehen Entscheidungsketten. Diese beinhalten auch entscheiden zu können, nicht zu entscheiden, sofern „Prämissen oder Anschlussmöglichkeiten nicht hinreichend gewährleistet sind“ (Luhmann, 1981, S. 34).

Für die Ausbildung solcher Entscheidungsketten sind Organisationen nicht nur an einer einzigen positiv/negativ-Unterscheidung orientiert, nutzen aber ihre Bindung an den Code des jeweiligen Funktionssystems als primäre Unterscheidungsform. Dadurch wird erkennbar, welchem Funktionssystem die Organisation angehört (vgl. Luhmann, 2000a, S. 238). „Sie [binäre Codierungen; Anmerk. d. Verf.] geben dem Funktionssystem eine generell etablierte Bereitschaft, spezifisch zu reagieren, produzieren bei jedem sie ansprechendem Vorfall eine binär codierte Entscheidungslage und mit jeder Entscheidungslage Ausschlußselektionen im System selbst“ (Luhmann, 2009b, S. 244). Zugleich ist das System offen, sodass eben diese binäre Geschlossenheit im Umweltkontakt selektiv wirkt und auf eine spezifische Funktion ausgerichtet ist. Die Selbstreferenz des politischen Systems zeigt sich bspw. darin, dass neben der inhaltlichen Offenheit für wechselnde Themen operationsleitende Strukturen wie Parteiorganisationen oder Ministerialorganisationen weitgehend konstant bleiben (vgl. Luhmann, 1981, S. 35).

Luhmann führt in diesem Zusammenhang die *Entscheidungsprämissen* an. Entscheidungsprämissen werden von Kommunikationsmedien (z. B. Geld, Macht) vermittelt (vgl. Luhmann, 1981, S. 95). Sie sind letztlich eine Anhäufung von binären Unterscheidungen, welche im Gegensatz zu den Codes der Funktionssysteme veränderbar sind. Das geht aber nur soweit, dass sie die systemspezifische Logik beibehalten (vgl. Luhmann, 2000a, S. 238f). Dadurch besitzen Organisationen „eine wesentlich höhere Irritationsfähigkeit und damit die Fähigkeit, auf veränderte Umweltaforderungen flexibel reagieren zu können“ (Meier & Stritt, 2014, S. 434). Entscheidungsprämissen zielen darauf ab, Entscheidungen zu koppeln und so die Komplexität zu reduzieren, indem durch vorherige Entscheidungen der Spielraum für weitere Entscheidungen eingeschränkt und damit Unsicherheit absorbiert wird (vgl. Luhmann, 2000a, S. 223f). „Mit Entscheidungsprämissen sind Voraussetzungen gemeint, die auf den Inhalt der Entscheidung Einfluss nehmen, die aber im Moment der Entscheidung fraglos hingenommen werden“ (Luhmann, 1981, S. 113f). Letztlich heißt dies, dass Entscheidungsprämissen allen weiteren Entscheidungen eine Richtung vorgeben. Dabei unterscheidet Luhmann *entscheidbare* und *unentscheidbare* Entscheidungsprämissen.

### 3.3.5 *Entscheidbare Entscheidungsprämissen in der öffentlichen Verwaltung*

Entscheidbare Entscheidungsprämissen können nicht isoliert wirken, sondern offenbaren sich „als Verbund des gemeinsamen Präformierens von Entscheidungen“ (Luhmann, 2000a, S. 259) oder anders gesagt, als *Strukturen*. Entscheidungsprämissen bedürfen der *Planung*, damit die Entscheidungen, mit denen das System Strukturen festlegt und Operationen vollzieht, koordiniert werden. Daraus ergibt sich eine weitere begriffliche Klärung, nämlich, dass Strukturen planbar, also veränderbar und damit auch *entscheidbar* sind. Luhmann verwendet hier den Begriff der *Planungsentscheidungen* (vgl. 2000a, S. 230f), dem er den Begriff der *Stelle* zuordnet. Damit ist Planung eng mit dem Konstrukt der Stelle verbunden. Denn „der Sinn einer Stelle liegt in der wechselseitigen Einschränkung von Entscheidungsprämissen“ (Luhmann, 2000a, S. 233). Dadurch dienen Stellen zur Koordination der Entscheidungsprämissen *Entscheidungsprogramme*, *Personal* und *Kommunikationswege*.



Wie auch bei Entscheidungen dient Planung dazu, die Unsicherheit, die die Zukunft per se mit sich bringt, zu absorbieren und in Erwartungen zu transformieren. Dadurch leistet Planung mehr oder weniger einen Beitrag zur Herstellung von Ordnung und Sicherheit über das Unbekannte der Zukunft.

„Bei Planung denkt man üblicherweise an vorgehende Gestaltung der Zukunft. Aber Zukunft ist und bleibt, auch wenn verplant, unbekannt. In der Komplexität der Planungen sucht man eine Art Sicherheit, die die Zukunft nicht bieten kann. [...] Planung ist also eher eine Beschreibung des Zustandes, der eventuell geändert werden könnte; und zwar eines Zustandes, der mehr oder weniger improvisiert zustande gekommen ist und nur retrospektiv als Ordnung beschrieben werden kann. Nur auf diese Weise kann die Planung jene Sicherheit erreichen, die es ihr erlaubt, sich über das Unbekanntbleiben der Zukunft hinwegzusetzen“ (Luhmann, 2000a, S. 231).

Zu fragen ist nun, wie die Ordnungsleistung der Planung durch das Konstrukt der Stelle im Sinne einer Koordinierung der Prämissen hervorgerufen werden kann (vgl. Meier, 2008, S. 131). Dazu muss deutlich werden, was Luhmann unter Kommunikationswegen, Personal und Entscheidungsprogrammen versteht.

### 3.3.5.1 Kommunikationswege der öffentlichen Verwaltung

Ein Problem von Entscheidungen ist, dass „eine Entscheidung allein [...] noch keine Organisation [macht]“ (Baecker, 1999, S. 141). Denn Entscheidungen sind Ereignisse, die zu „einem bestimmten Zeitpunkt vorkommen und mit ihrem Entstehen schon wieder verschwinden. Die elementaren Einheiten, aus denen Organisationen bestehen, sind also nicht bestandsfähig“, womit ein Problem der Reproduktion verbunden ist (Luhmann, 1992, S. 168). Das mündet in einem Problem der Anschließbarkeit von Entscheidungen. Eine Möglichkeit der Anschließbarkeit liegt in der *Festlegung von Kommunikationswegen*. Diese sind die Voraussetzung für die autopoietische Produktion von Entscheidungen, denn sie verknüpfen Entscheidungen mit Entscheidungen (vgl. Luhmann, 2000a, S. 316). Damit haben sie zum Ziel sicherzustellen, wie Entscheidungen in Organisationen kommuniziert werden, d. h. z. B. auch, ob die Einhaltung von Dienstwegen und Hierarchien gewährleistet ist. Kommunikationswege gibt es sowohl auf vertikaler (zu Vorgesetzten bzw. Unterstellten) als auch auf horizontaler Ebene (zu Kollegen) (vgl. Luhmann, 2000a, S. 207; S. 225).

Auf beiden Ebenen können Entscheidungen sowohl akzeptiert als auch abgelehnt werden. Relevanz besitzt die Entscheidung aber erst, wenn sie akzeptiert wird. „Denn mit der Ablehnung wird die mit der Entscheidung verbundene, wie auch immer geartete Intention außer Kraft gesetzt und kann ihre Wirkung nicht erzielen“ (Meier, 2008, S. 132). Deswegen wird für den formalen Aufbau der Organisation die Akzeptanz von Entscheidungen angestrebt. „Typisch denkt man hier an Hierarchien und an eine Bindung von oben nach unten“ (Luhmann, 1992, S. 177). Denn diese verpflichtet zur Akzeptanz, da Ablehnung oder Zuwiderhandlung sanktioniert werden können. Gleichzeitig ist Franken der Ansicht, dass sich mit starren Hierarchien – insbesondere bei denen, die Machtpositionen auf einer rein formellen Autorität aufbauen – die Akzeptanz von Entscheidungen in den Organisationstheorien nicht mehr hinreichend erklären lässt. Vielmehr bietet erst eine Machtposition, die auch auf einer informellen (fachlich, persönlich) Autorität fußt, eine emotional sichere Basis für die Akzeptanz von Entscheidungen (2010, S. 146f).

In der klassischen Autoritätshierarchie liegen feste, eindeutige Strukturen für Kommunikation, Weisungen und Kontrolle. Da öffentliche Verwaltungen hochgradig arbeitsteilige und gleichzeitig hierarchisch geprägte Organisationen sind (vgl. Kapitel 3.2), sind Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten klar verteilt. In diesen arbeitsteiligen Strukturen liegt zugleich einer der Hauptkritikpunkte der Bürokratie, denn die für

das eigene Anliegen zuständige Anlaufstelle muss zuvor identifiziert werden, was nicht immer einfach ist (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 140).

Daneben gibt es seit dem NSM auch neue Kommunikationswege zwischen Publikum und Verwaltung in Form des E-Governments, um einerseits Informationen für die Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen und andererseits den Informationsaustausch mit diesen ohne die Notwendigkeit einer physischen Anwesenheit zu ermöglichen, während gleichzeitig Verwaltungsvorgänge abgewickelt werden können.

Unabhängig davon beinhaltet das Festlegen von Kommunikationswegen immer eine Spezifikation und Verteilung von Zuständigkeiten der Stellen, womit Luhmann den Begriff der *Kompetenzen* in Verbindung bringt, um sich nicht nur auf die Hierarchie zu reduzieren. Denn „nicht zuletzt baut die formale Organisation auf einem Prinzip der Verteilung von Entscheidungskompetenzen auf“ (Luhmann, 1966, S. 72). Die Verteilung von Zuständigkeiten ist letztlich eine Arbeitsteilung, die quasi automatisch ein Kommunikationsnetzwerk erzeugt. Je nach Art des Falls wird dieser an die jeweils zuständige Stelle weitergeleitet (vgl. Luhmann, 1992, S. 177–181). In dieser Arbeitsteilung findet eine Absorption der Unsicherheit von Entscheidungen statt. Die klassische Hierarchie betrachtet Luhmann allerdings als überholt und verweist auf die Funktion der Hierarchiebildung, die in der horizontalen Koordination liegt (2000a, S. 312f). Dabei unterscheidet er zwischen hierarchischen und fachlichen Kompetenzen. Hierarchische Kompetenzen zeichnen sich durch „Zuständigkeiten für das Verbindlich machen von Entscheidungen [...] unter dem Gesichtspunkt von Verantwortlichkeit“ aus (Luhmann, 2000a, S. 316f). Jedoch müssen die fachlichen Kompetenzen und das damit verbundene Können in arbeitsteilig differenzierten Organisationen gleichermaßen berücksichtigt werden, um „Verfahrensfehler“ zu vermeiden (Luhmann, 2000a, S. 316). So steigt durch die strukturelle Diversifikation zwar die Arbeitsleistung des Systems. Gleichzeitig nimmt aber die selbst erzeugte Ungewissheit zu, da jede Stelle ihr eigener Experte ist. Dadurch „wird es für die anderen schwierig, nachzufragen, Kritik zu üben, bessere Problemlösungen vorzuschlagen oder gar den Überlegungsgang der anderen Stellen zu wiederholen“ (Luhmann, 2000a, S. 317). Umso wichtiger wird es, die Entscheidungen zu kommunizieren, um darüber das „Können in Kommunikation“ zu verwandeln (Luhmann, 2000a, S. 317). Voraussetzung hierfür ist, dass die Kommunikationswege festgelegt oder immerhin skizziert werden, ob in vertikaler oder horizontaler Richtung, um vorhandene (oder animierbare) Kompetenzen möglichst dort zu verorten, wo sie im Entscheidungsprozess benötigt werden (vgl. Luhmann, 2000a, S. 319). Damit geraten Stellen in Form der Entscheidungsprämisse *Personal* in den Blick.

### 3.3.5.2 Personal der öffentlichen Verwaltung

Rückblickend auf die Annahme, dass Personen niemals voll und ganz einem System oder einer Organisation zugehörig sind, sondern immer auch an anderen Lebensbezügen teilhaben, unterscheiden sich *Personen* vom *Personal*. Denn „für formalisierte Organisationen gilt, dass die Motivation der Mitglieder von lebensweltlichen Motiven gesondert und mit der Mitgliedschaftsrolle generalisiert wird“, wodurch Organisationen „Unabhängigkeiten und Freiräume von den Biographien der Mitglieder [erlangen]. Sie gewinnen an Elastizität und Kontingenz, die sie für die Realisation ihrer Entscheidungsprogramme benötigen“ (Bauch, 1996, S. 136f). Personen sind, anders als das Personal, autopoietische bzw. personale Systeme, die sich nicht auf einzelne Mitgliedschaftsrollen reduzieren lassen. Dies führt zu einer Unsicherheit für die Organisation, da jedes Verhalten von Personen aktuell und zukünftig auch anders möglich ist.

Es besteht demnach keine Garantie, dass unterschiedliche Personen auf der gleichen Stelle auch in gleicher Weise entscheiden. Das macht komplexe Personalentscheidungen erst notwendig. Denn jede Personalentscheidung hat Auswirkungen auf zukünftige Entscheidungen der Organisation, weil es einen Unterschied macht, wer eine Stelle besetzt (vgl. Kühl, 2010, S. 10; Luhmann, 2000a, S. 292). Dahinter verbergen sich auch Fragen nach der Notwendigkeit einer Stelle sowie nach den an die Stelle geknüpften Erwartungen. Andernfalls könnte aus allen Bewerbern, bei denen anhand von formalen Kriterien davon ausgegangen werden kann, dass sie die Stelle und deren Aufgaben erfüllen können, das Los über die Stellenbesetzung entscheiden. So führt Meier an, „dass Stellen in einer Organisation nicht einfach da, nicht immer gleichartig und vor allem, nicht unveränderbar sind. Vielmehr werden Stellen – in vertikaler wie horizontaler Differenzierung – geschaffen, umgewandelt oder abgeschafft. Und dies geschieht immer mit Blick auf die in die Zukunft gerichteten Erwartungen“ (2008, S. 137).

Die öffentliche Verwaltung ist bei Stellenbesetzungen in hohem Maße an rechtliche Vorgaben gebunden (vgl. Bonorden, 2007, S. 9).<sup>59</sup> Es gibt Hinweise darauf, dass die Stellenbesetzung von Führungsämtern in der öffentlichen Verwaltung häufig von politischen Prämissen beeinflusst wird. So entscheiden laut Mastiaux zumeist die Vita, die sozialen Beziehungen bzw. Referenzen und letztlich das „Gefühl“ darüber, welche Person die Stelle bekleiden soll. Gleichzeitig werden vermeintliche Fehlentscheidungen in der Stellenbesetzung scheinbar, ganz im Gegensatz zu Unternehmen, „eher hingenommen und ‚ausgesessen‘“ (Mastiaux, 2002, S. 26; vgl. auch Bonorden, 2007, S. 9).<sup>60</sup> Eine Besonderheit zeigt sich bei der Wahl des Bürgermeisters, der in der kommunalen Verwaltung die oberste Führungsebene ausmacht. Denn dieser wird nicht bürokratisch hierarchisch, sondern direktdemokratisch von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Damit liegt die Entscheidung nicht innerhalb der Verwaltung, sondern in deren Umwelt. Denn die Bürgerschaft besetzt an sich weder eine Position noch ein Amt in der Verwaltung, womit eine hierarchische oder fachliche Kompetenz verbunden wäre. Folglich dienen sie als Organ zur kollektiven Willensbildung als autarke Kontrollinstanz, wodurch sie jedoch nur stellvertretende Entscheidungsträger sind. „Auf diese Weise werden nicht Entscheidungen an Entscheidungen angeschlossen, sondern Entscheidungen über Entscheidungen getroffen“ (Meier, 2008, S. 146).

Dieser systemtheoretischen Denkweise wird oftmals „eine Vernachlässigung von Personen“ vorgeworfen (Willke, 1994, S. 153). Dies ist jedoch laut Willke keineswegs der Fall, denn diese

„können nicht irrelevant sein, da es Personen in ihrer Rolle als Organisationsmitglieder sind, die Entscheidungen machen und verstehen müssen. Aber sie machen und verstehen diese Entscheidungen nach Regeln, die von den Personen ‚abgezogen‘ und in der Systemstruktur zugleich auf Dauer und Kontingenz (d. h. auf Veränderbarkeit durch Entscheidungen) gestellt sind.“ (Willke, 1994, S. 155)

---

<sup>59</sup> Von besonderer Bedeutung ist hierbei Artikel 33 des Grundgesetzbuches, der u. a. einen der wesentlichen Grundsätze des Beamtenrechts in der Verankerung des Leistungsgrundsatzes bei der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber enthält (vgl. Bonorden, 2007, S. 10).

<sup>60</sup> In Wirtschaftsunternehmen werden bei Fehlbesetzungen kurzfristige Trennungsvereinbarungen unterzeichnet (vgl. Mastiaux, 2002, S. 26). Aufgrund der Wahrnehmung von Problemen in der Führung verpflichten manche Städte die angehenden Führungskräfte zur Teilnahme an Schulungen für mitarbeiter- und gesundheitsorientierte Führung. In seltenen Fällen gibt es zudem eine Probezeit oder befristete Verträge, die an die Einhaltung gewisser Voraussetzungen geknüpft sind (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 42f).

Doch auch wenn Regeln die Wirklichkeit in Organisationen bestimmen, können Personen in ihrer Mitgliedschaftsrolle einen Unterschied machen, womit sich Veränderungspotenziale in Organisationen eröffnen, indem sie Regeln, Strukturen, Erwartungen und Wirklichkeiten verändern oder neu schaffen (vgl. Willke, 1994, S. 153). Organisationale Veränderungen laufen nicht darauf hinaus, Personen zu verändern – wie es unter verhaltenspräventiven Ansätzen der BGF oftmals angestrebt wird – „sondern die in der Organisation geltenden Regelsysteme“ (Willke, 1994, S. 154).

### 3.3.5.3 Entscheidungsprogramme der öffentlichen Verwaltung

Die Maßstäbe, nach denen die Verwaltung agiert, werden in *Entscheidungsprogrammen* zusammengefasst. Nach Luhmann legen Entscheidungsprogramme fest, was innerhalb einer Organisation getan werden darf und was nicht. Sie definieren Entscheidungsspielräume und legen die sachliche Richtigkeit oder Brauchbarkeit von Entscheidungen fest (2000a, S. 256f). Hier zeichnet sich die, wie Willke es beschreibt, „Organisationale Intelligenz“ ab, auf deren Basis sich die Organisation als besonders lern- und innovationsfähig erweist (1998, S. 34). Luhmann differenziert zwei Arten der Entscheidungsprogramme: *Konditionalprogramme* und *Zweckprogramme*.

Das Verwaltungshandeln ist, nach Erfassen der Umweltinformationen, konditional programmiert; es handelt sich dabei um klassische Wenn-Dann-Beziehungen (vgl. Luhmann, 1966, S. 87). Konditionalprogramme verweisen auf Entscheidungen in der Vergangenheit der Organisation. Ein Beispiel ist die Ausstellung eines Personalausweises. Wenn die entsprechenden Unterlagen vorliegen und der alte Personalausweis abläuft, dann wird ein neuer Pass ausgestellt. Dabei gibt es für die Verwaltung keinen Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraum. Das Handeln nach diesen Wenn-Dann-Beziehungen wird über das schriftliche Fixieren von Regeln ermöglicht. Hierzu zählen z. B. Dienstanweisungen, die eine rechtsverbindliche Weisung der Dienstbehörde an die Mitarbeitenden sind. Das Ziel ist nicht, möglichst viele Daten aus der Vergangenheit aufzubewahren, sondern Komplexität durch das ständige Vergessen zu reduzieren. Die Dokumentation wird damit zum Orientierungsgedächtnis, das „diejenigen Aspekte von Entscheidungen [festhält], die als Entscheidungsprämisse verwendet werden können, und [...] alles andere [vergisst]“ (Luhmann, 2000a, S. 275). Konditionalprogramme reagieren somit auf bestimmte Auslösebedingungen im Verwaltungshandeln (z. B. Anträge). So folgt auf eine spezifische Information aus der Umwelt eine, dieser Information zugeordnete, Handlung. Damit zeigt sich eine Neigung zur Routinebildung, die einerseits von permanenten Reflexionen und Aushandlungsprozessen entlastet und andererseits die Gefahr der Inflexibilität birgt (vgl. Luhmann, 2000a, S. 276f).

Die zweite Variante der Entscheidungsprogramme sind Zweckprogramme. Diese sind primär an den Organisationszielen und am Output orientiert und setzen die dazu nötigen Mittel in Relation. Folglich sind diese, im Gegensatz zu Konditionalprogrammen, auf die von Unsicherheit geprägte Zukunft ausgerichtet. Diese erfordert einen optimalen Einsatz geeigneter Mittel, deren Auswahl legitimiert werden muss, um eine besonders erstrebenswerte Wirkung zu erreichen. Hinsichtlich des Einsatzes geeigneter Mittel erweist sich eine Organisation als lernfähig, womit nur das, was sich bewährt hat, im Gedächtnis des Systems gespeichert und darüber weiteres Lernen ermöglicht wird (vgl. Luhmann, 2000a, S. 265–267). Diese Unbestimmtheit der Zukunft ist damit das Hauptproblem von Zweckprogrammen, denn

„was immer von Entscheidung zu Entscheidung geschieht: die Zukunft bleibt Zukunft und die Zwecke bleiben Zwecke. Zwar kann man in jeder Gegenwart die eigenen Erwartungen überprüfen und an

der Erfahrung mit vergangenen Erwartungen korrigieren. Aber man kann weder vergangene noch zukünftige Entscheidungen treffen.“ (Luhmann, 2000a, S. 267)

Demnach können vorhandene Zweckprogramme im Nachhinein hinsichtlich der kausalen Erwartungen und dem tatsächlichen Outcome korrigiert werden. Letztlich bleibt aber die Unsicherheit, ob die vergangenen Bedingungen auch in der Zukunft bestehen. Ebenso können sich auch bei Zweckprogrammen Routinen bilden, mit denen Zweck und Mittel, z. B. bei der Lösung von Problemen, gekoppelt werden (vgl. Luhmann, 2000a, S. 277). Ein Beispiel für Zweckprogramme ist die Einführung der Umweltprämie zur Senkung von Stickoxiden in der Luft (vgl. Kapitel 3.3.3). Hier zeigt sich die bestehende Unsicherheit der Zukunft. Denn die Umweltprämie hat im Nachhinein über die Medien viel Kritik und Zweifel über einen tatsächlichen Nutzen für die Umwelt ausgelöst, womit sie das geplante Hauptziel verfehlt hätte.<sup>61</sup> Auch die Besetzung von Stellen wird mit Hilfe von Zweckprogrammen entschieden, da diese in Form von Stellenbeschreibungen darüber entscheiden, wer für die Stelle geeignet ist.

Entscheidend für die Funktionserfüllung ist, dass sich Organisationen durch Entscheidungsprogramme vom Gedächtnis der Organisationsmitglieder, die einer Organisation beitreten und sie jederzeit wieder verlassen können, unabhängig machen, indem sie ein Organisationsgedächtnis aufbauen. Entscheidungsprogramme strukturieren dieses Gedächtnis des Systems, indem sie festlegen, was erinnert und was vergessen werden kann. Andernfalls müsste jede Entscheidungssituation von neuem entschieden werden und diese Entscheidungen wären immer an die vorherigen Entscheidungen von Personen gekoppelt. Entsprechend wäre die Irritationslast, die dem System durch die Umwelt auferlegt wird, ohne die Programmierung und die Erinnerung an Entscheidungen zu hoch (vgl. Luhmann, 2000a, S. 275–278). In der Regel dominieren in der staatlichen Bürokratie die Konditionalprogramme, während die Zweckprogramme den politischen Institutionen zugerechnet werden. Das schließt aber nicht grundlegend die Anwendung beider Programme in den jeweiligen Institutionen aus (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 174f; Schmid & Treiber, 1975, S. 35).

Bis hierin ist festzuhalten, dass die entscheidbaren Entscheidungsprämissen eine formale Ordnung generieren und damit den Bestand einer Verwaltung sichern, da durch diese Ordnung ein verfügbares Mindestmaß an Regelungen garantiert wird, die als generalisierte Orientierung der Mitglieder fungieren. Diese müssen bspw. darauf vertrauen können, „dass gesetzliche Bestimmungen der Personalvertretung nicht extra demütig oder schmeichlerisch der Dienststelle vorgetragen werden müssen, sondern völlig selbstverständlich zur Durchsetzung kommen können“ (Kühl & Schütz, 2018, S. 302).

Organisationen können jedoch nicht alle Erwartungen bzw. Entscheidungen über formale Strukturen, also entscheidbare Entscheidungsprämissen, regeln. Dafür ist die Komplexität der Arbeitsprozesse zu unbeherrschbar, weshalb es erforderlich ist, zusätzlich informale Strukturen auszubilden (vgl. Kühl & Schütz, 2018, S. 300). So gibt es in Organisationen auch Entscheidungsprämissen, die nicht auf bestimmte Entscheidungen zurückgeführt werden, „und sie zielen auch nicht darauf ab, bestimmte Entscheidungen vorzubereiten oder auszuführen. Man kann deshalb nicht markieren, wie sie entstanden sind. Sie gelten, weil sie immer schon gegolten haben“ (Luhmann, 2000a, S. 242). Diese Entscheidungsprämissen sind

---

<sup>61</sup> Dies lässt sich u. a. damit begründen, dass die Herstellung eines Autos laut Umweltministerium mehr Stickoxide ausstößt als der Betrieb von voll funktionstüchtigen Dieselfahrzeugen, die vorzeitig abgewrackt werden, und der erwartete Nutzen in Hinblick auf einen positiven Umwelteffekt zu hinterfragen ist (vgl. Seiwert, 2010).

unentscheidbar, da nicht über sie entschieden werden muss. Im Folgenden wird beleuchtet, welchen Bedeutung diese für das Entscheiden in Organisationen haben.

### 3.3.6 Die Verwaltungskultur als unentscheidbare Entscheidungsprämisse

Unter den unentscheidbaren Entscheidungsprämissen versteht Luhmann die *Organisationskultur*, der es sich im Allgemeinen – und der Verwaltungskultur im Speziellen – zuzuwenden gilt (2000a, S. 241). Unter Kultur wird aus systemtheoretischer Perspektive eine spezifische Form sozialer Struktur verstanden, die als Erwartungen beschrieben werden, an denen sich soziales Verhalten orientiert (vgl. Luhmann, 1991, S. 397f). In Bezug auf die Kultur stellt sich nicht die Frage, *ob* eine Organisation eine solche hat, sondern vielmehr, *welche* Kultur sie innehat. So wird davon ausgegangen, dass sich die Kulturen von Organisationen, seien es wirtschaftliche Unternehmen oder behördliche Einrichtungen, spezifisch unterscheiden (vgl. Kühl & Schütz, 2018).

Laut Schridde gilt als Verwaltungskultur „a) die Gesamtheit der Meinungen, Einstellungen, Werte und Orientierungsmuster gegenüber der öffentlichen Verwaltung und b) innerhalb der Verwaltung sowie c) die Gesamtheit der Strukturen, Prozesse und Verhaltensmuster politisch-administrativen Handelns“ (2005, S. 216). Letztlich ist der Begriff der Organisationskultur breiter und ursprünglicher. In Organisationen

„findet man Organisationskulturen in der Form von Werten, untermalt durch und gestützt auf die Geschichte des Systems. Werte sind Anhaltspunkte in der Kommunikation, die nicht kommuniziert werden. Sie zum Gegenstand (...) einer Mitteilung zu machen, hätte nur Sinn, wenn man mit der Mitteilung eine Überraschung auslösen und betonen wollte, dass der Mitteilende einen Grund dafür sieht, seine Wertung mitzuteilen, also Dissens antizipiert“ (Luhmann, 2000a, S. 244).

Somit handelt es sich um Entscheidungen, die fest in der Organisation verankert und mit ihr gewachsen sind. Dieses Bündel an Entscheidungen hat allgemeine Gültigkeit, mit der die Organisation auf Umweltveränderungen mit einer Selbstverständlichkeit, ja fast schon Gewohnheit, reagieren kann. Somit ist die Organisationskultur unschwellig und unsichtbar an allen Entscheidungsprozessen beteiligt, „ohne dies direkt zum Thema der Kommunikation zu machen und es damit der Annahme oder der Ablehnung auszusetzen“ (Luhmann, 2000a, S. 243). Schreyögg und Geiger nennen sie „kollektive Orientierungsmuster, die in der Regel auf einer mehr unbewussten Ebene wirken“ (2016, S. 363). Diese tragen, neben den entscheidbaren Entscheidungsprämissen, dazu bei, dass Personen in ihren Funktionsrollen nur begrenzte Einflussmöglichkeiten haben, da Regeln und Strukturen individuelles Verhalten bestimmen bzw. begrenzen. Oder in Worten von Senge: „Werden Menschen ganz gleich, wie unterschiedlich sie sind, in einem System platziert tendieren sie dazu, gleiche Ergebnisse zu produzieren“ (1990, S. 42). Hier zeigt sich, die Neigung des Systems zur Selbststabilisierung (vgl. Schreyögg & Geiger, 2016, S. 364f). Mitglieder können sich darüber mit der Organisation identifizieren, in ihrem Interesse agieren und sich in ihrer Funktionsweise integrieren. Voraussetzung dafür ist ein Mindestmaß an gemeinsamen Überzeugungen, Werten und Normen. Dadurch reduziert sich die Komplexität und infolgedessen die Handlungsunsicherheit der handelnden Organisationsmitglieder, da ihre Handlung durch Gewohnheit und Selbstverständlichkeit geprägt ist (vgl. Meier & Stritt, 2014, S. 435f).

In diesem Fall ist die Organisationskultur unterstützend an allen Entscheidungen der Organisation beteiligt, in dem sie den Organisationsmitgliedern unschwellig anhand von gelebten Werten eine Richtung

vorgibt. Diese Unterstützungsfunktion gilt jedoch nicht automatisch für alle Organisationsmitglieder. Gerade neue Beschäftigte, die die informellen Strukturen noch nicht kennen und deswegen ihr Verhalten konsequent an formalen Vorgaben ausrichten, drohen zu scheitern, und das, obwohl sie keine formalen Fehler machen. Aber ihr Handeln bewegt sich möglicherweise, ohne es zu wissen, nicht in den durch die „Erwartungen vorgezeichneten und akzeptierbaren Bahnen“ und bleibt deswegen unverstanden oder erfährt sogar Ablehnung (Luhmann, 1995, S. 272). Um ein Scheitern zu verhindern und als Teil der Gemeinschaft bestehen zu können, müssen die Organisationsmitglieder für vielzählige Erlebnis- und Verhaltensweisen sensibel sein, die eigentlich keine „formalen Themen zum Gegenstand haben“, wie z. B. „bestimmte Formen der Kollegialität“, „Einstellung zu Fehlern“, „Behandlung von Dissens und Enttäuschungen“ oder der Umgang mit „Grenzen legalen Verhaltens“ (Luhmann, 1995, S. 270f). Folglich löst die formale Struktur einer Organisation nicht alle bestehenden Probleme des sozialen Systems, sondern „läßt manches offen und überwälzt viele Schwierigkeiten auf die Einzelperson, die – vielleicht dank besserer Eigenorganisation - damit so oder so fertig wird“ (Luhmann, 1995, S. 271). Durch die sorgfältige Beobachtung des latenten Handelns können manche, scheinbar absurde Verhaltensweisen sowie Durchsetzungsschwierigkeiten formaler Erwartungen verständlich gemacht werden.

Gleichzeitig kann die Organisationskultur eine innovationshemmende Wirkung entfalten. Dies zeigt sich dann, wenn ein Vorschlag der Tradition widerspricht und infolgedessen nicht die Tradition zum Inhalt der Diskussion gemacht wird, sondern der Vorschlag, der mit dieser nicht vereinbar ist. Die „kommunikative Wirksamkeit von Kultur [hängt] also nicht davon ab, dass Individuen in ihren Meinungen übereinstimmen und dies festgestellt wird; wohl aber davon, dass in der Kommunikation so verfahren wird, als ob dies der Fall wäre“ (Luhmann, 2000a, S. 244). Die Trägheit der Organisationskultur kann folglich Akzeptanzprobleme im Umgang mit Innovationen begünstigen.

Es wird deutlich, dass die Organisationskultur kein expliziter Regelkatalog ist, wodurch es schwierig ist diese impliziten Entscheidungsprozesse bewusst zu ändern. Ob sich die Organisationskultur überhaupt bewusst verändern lässt, wird kontrovers diskutiert (vgl. Schridde, 2005, S. 220). Das Hinterfragen oder Anzweifeln, selbst die Bitte um Begründung, wird bereits als Provokation oder als Scherz verstanden und erfordert einen berechtigten und begründbaren Zweifel, um nicht auf die Befremdlichkeit der zweifelnden Person zurückgeführt zu werden. Veränderungsprozesse können daher auch von Kämpfen, Widerstand und Paradoxien begleitet werden (vgl. Luhmann, 2000a, S. 243–245). Dadurch entpuppt sich die Organisationskultur als eine mögliche Barriere bei der Planung von Veränderungen. Schreyögg und Geiger sind der Ansicht, dass es nur in einem langfristigen Prozess möglich ist, eine maßvolle und latente Korrektur vorzunehmen. Insofern ist eine bewusste Auseinandersetzung mit diesen Entscheidungen nur sinnvoll, wenn grundsätzliche Veränderungen in der Organisation angestrebt werden (2016, S. 481). Ein Wandel der Organisationskultur geht u. a. mit einem gesellschaftlichen Wertewandel einher (vgl. Homma, 2014, S. 31–38). Auch nach Luhmann ist ein Wandel nicht unmöglich, kann jedoch nicht „per Dekret eingeführt werden“ (Luhmann, 2000a, S. 245).

Ausgehend von dieser Sichtweise ist anzunehmen, dass es kein allgemeingültiges Vorgehen für die Veränderung von Kultur geben kann und eine direkte Einflussnahme wenig Erfolg verspricht. Das wäre an sich nicht weiter problematisch, wenn die Verwaltungskultur nur in der Theorie und ohne besonderen Einfluss auf die Organisationsentwicklung existieren würde. So ist Becker der Ansicht,

„dass die Verwaltungskultur je nach Verwaltungsebene und Verwaltungsaufgabe sowie selbst zwischen den Abteilungen eines Fachbereiches stark differieren kann. [...] Das Wissen um die Kenntnisse der Beschaffenheit der Verwaltungskultur und ihre Effekte ist für das Wissen um die Möglichkeiten der Steuerung der Verwaltung für die Verwaltungsspitze von Bedeutung“ (2014, S. 431).

Vor diesem Hintergrund gilt es zu fragen, wie Steuerung in der Verwaltung möglich ist und wie die Organisationskultur diese beeinflusst.

### 3.3.7 *Steuerung der öffentlichen Verwaltung als selbst-referenzielles System*

Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Gesellschaft sieht sich diese zunehmend mit Steuerungsproblemen konfrontiert, wodurch der Bedarf an politischer Steuerung gesellschaftlicher Prozesse wächst (vgl. Willke, 1983, S. 9). Aufgrund des bereits in Kapitel 3.2 erläuterten Übergangs von einer zwei- zu einer dreiteiligen Differenzierung im politischen System orientiert sich die Verwaltung einerseits an politisch festgelegten Prämissen und andererseits am Publikum. Dadurch gewinnt die selbstreferenzielle Operationsweise an Bedeutung. Das System macht sich dabei mehr oder weniger selbst im Hinblick auf die Eignung von Operationen zum Maßstab, während sich die Grenzen und Möglichkeiten aus der Umwelt ergeben. Aufgrund ihrer Umweltoffenheit können sich Organisationen ihren spezifischen Umweltbedingungen anpassen, d. h. sie sind offen für die Probleme, Möglichkeiten und gesellschaftliche Relevanz anderer Funktionssysteme. Gleichzeitig führt die selbstreferenzielle Schließung zu einer Eigendynamik und -logik, die Steuerungsimpulse von außen nur bedingt zulässt. Dadurch sichern die Organisationsstrukturen einerseits eine hinreichende Stabilität zum Selbsterhalt, während sie der Organisation gleichzeitig eine eigene Identität zuschreiben (vgl. Willke, 1992, S. 18–24). Der Umweltbezug eines Systems wird folglich durch „die Gesetzmäßigkeiten der autonomen Operationsweise des Systems“ bedingt (Willke, 1991, S. 193).

Daher kann Steuerung „weder auf externe Eingriffe noch auf interne Dynamiken alleine reduziert“, sondern nur in Form „der geordneten Verschränkung von operativer Geschlossenheit und externer Anregung“ verstanden werden (Willke, 1995, S. 4). Damit sind die Grenzen und Möglichkeiten einer kommunikativen Beeinflussung einerseits durch die Umwelt vorgeprägt, andererseits wird im jeweiligen System intern durch Selbstorganisation entschieden, wie damit umgegangen wird. Organisationen bilden dafür eigene Kommunikationsmuster aus, „die im Laufe der Systemgeschichte kondensieren und zur Basis selbstreferenzieller Anschlüsse werden“ (Willke, 1992, S. 23). Hierbei wirken Kommunikationsmedien als spezifische Sprache und erleichtern damit die Anschließbarkeit bereichsspezifische Kommunikationen, wodurch die Autonomie selbstreferenzieller Kommunikationen zunimmt. Die Spezialsemantiken erlauben einerseits systemspezifische Operationen und andererseits eine eindeutige Differenzierung zwischen allgemeinen – sprich gesellschaftlichen – Kommunikationen und systemischen Operationen (vgl. Willke, 1992, S. 22–24) (vgl. auch Kapitel 3.3.2).<sup>62</sup> Die Quintessenz operativer Geschlossenheit ist folglich „ein selbstreferenzieller Verweisungszusammenhang von organisationsspezifischen Kommunikationen“, der die Identität der Organisation definiert (Willke, 1992, S. 27).

<sup>62</sup> Hier verspricht die Konzeption der *organisierten Komplexität* Aufschluss zu bringen: Diese impliziert, „dass ein System sowohl gegenüber seinen Umwelten als auch gegenüber seinen internen Möglichkeiten (Kontingenzen) ein hohes Maß an spezifischer Selektivität aufbringt“ (Willke, 1992, S. 25).



Bisweilen wird kritisch angemerkt, dass die Theorie selbstreferenzieller Systeme aufgrund ihrer hohen Komplexität eine geringe Praxisrelevanz und ein geringes technologisches Potenzial aufweist (vgl. Kasper, Mayrhofer & Meyer, 1999, S. 209), gleichwohl unterstützt sie das Verständnis für die Eigenheiten spezifischer Organisationen und eröffnet den Blick für eine weitreichende Reflexion organisationaler Strukturen (vgl. Kasper, 1990, S. 408). Denn durch die Fähigkeit der internen Reflexion sind komplexe Systeme in der Lage, „sich ihrer Identität, ihrer Geschichtlichkeit und mithin ihrer Veränderbarkeit“ bewusst zu werden (Willke, 1995, 77). Daraus ergibt sich schlussendlich die Möglichkeit der Veränderung durch Selbststeuerung.

Für die Selbststeuerung bedarf es einer organisationalen „Lernfähigkeit und Innovationskompetenz“ (Willke, 1998, S. 36f). Voraussetzung dafür ist, dass es eine „beobachtungs- und beurteilungsfähige, also im Kern distinktionsfähige Instanz“ gibt, die einen Vergleich zwischen dem „vorgestellten Ergebnis einer natürlich-evolutionären Entwicklung und dem vorgestellten Ergebnis einer intentional [...] beeinflussten Entwicklung“ anstellen kann (Willke, 1995, S. 77). Steuerung ergibt folglich nur dann einen Sinn, wenn sich Gründe für ein Eingreifen in den für das System natürlichen Ablauf der Ereignisse offenbaren. Die Möglichkeit zur Veränderung erfordert neben der Fähigkeit zur Selbststeuerung auch die Beobachtung der Umwelt. Dies kann ebenfalls nur in Eigenleistung des jeweiligen Systems geschehen.

In Hinblick auf die bereits aufgeworfene Frage, wie das System gesteuert werden kann, wird deutlich, dass dies nur über die Berücksichtigung der damit verbundenen inneren Eigenlogik der Organisation geschehen kann. So führen Scherm und Pietsch Misserfolge im Management „auf eine unzureichende Auseinandersetzung mit dem Eigensinn organisationaler Systeme zurück“ (2007, S. 116f). Darin liegt ein grundlegendes Spannungsfeld. Denn zum einen muss die Eigenlogik der Subsysteme akzeptiert werden, um ihnen die Anpassung an spezifische Aufgabenstellungen zu ermöglichen und Widerstände zu umgehen. Zum anderen muss die Eigenlogik so begrenzt werden, dass eine Verselbstständigung, die mit vielfältigen Konflikten zwischen den Teilbereichen einhergehen kann, vermieden wird. Charakteristisch für die Eigenlogik der öffentlichen Verwaltung ist die primäre hierarchische Ordnung mit ihrer politisch gesetzten bzw. legitimierten Ziel- und Programmstruktur, die bürokratische Binnenrationalität sowie die Ausrichtung am Gemeinwohl (vgl. Richter, 2012, S. 91).

Aus diesem Grund schätzen Scherm und Pietsch externe Steuerungsmöglichkeiten durch Berater als sehr begrenzt ein. Zwar kann der Versuch unternommen werden, durch extern angeregte, systemische Interventionen eine Resonanz in den eigendynamischen Organisationsprozessen zu erzeugen, jedoch werden dadurch in erster Linie Gestaltungsimpulse geben. Diese Impulse können an die autopoietischen Organisationsprozesse anknüpfen und wünschenswerte Interventionsziele erzeugen, allerdings sind diese bis zum Schluss ergebnisoffen und damit unsicher (2007, S. 116f).<sup>63</sup> Willke ist gerade deshalb der Ansicht, dass Steuerung nicht ohne einen Berater möglich ist. Denn durch Organisationsberatung wird diejenige Irritation erzeugt, „die das zu verändernde System in Distanz zu seiner eigenen Selbstbeschreibung zwingt“ (Willke, 1995, S. 37). Der Berater beobachtet im Zuge dessen die Selbstbeobachtung der Organisation. Der Anstoß zur organisationalen Veränderung erfolgt dann über die Erfahrung von Differenzen und abweichenden Optionen der Selbstbeschreibung, so dass die daraus intern gewonnenen Informationen im optimalen Fall eine Veränderung des systemeigenen Regelwerks herbeiführen.

---

<sup>63</sup> Nicht-trivialer Systeme haben eine eigene Dynamik. Daher sind die Folgen eines Steuerungsversuchs nicht vorhersehbar und können je nach Systemzustand variieren (vgl. Willke, 1994, S. 31–35).

Wenn die Steuerung der Organisation maßgeblich durch Selbststeuerung erfolgt, stellt sich die Frage, wie selbstreferenzielle Systeme gesteuert werden können? Willke ist der Ansicht, dass dies über bestimmte Medien gelingt, die eine spezifische Steuerungsleistung besitzen. Eines dieser Medien ist *Macht*. Willke beschreibt Macht jedoch nicht wie Luhmann als Kommunikationsmedium, sondern als Steuerungsmedium und hebt damit den Aspekt der Steuerung hervor, der, so Willke, jeder Kommunikation zu eigen ist. Das folgende Kapitel wird zeigen, dass die politische Steuerung über mehr als ein Steuerungsmedium erfolgt und Macht allein nicht ausreicht.

### 3.3.8 Steuerung der öffentlichen Verwaltung mittels Steuerungsmedien

Da die sprachliche Kommunikation äußerst unzuverlässig und ungenau ist, reicht die Sprache allein nicht aus, um komplexe Systeme steuern zu können, denn „jeder versteht, was er will, solange nur Sprache als Kommunikationsmedium zur Verfügung steht“ (Willke, 1995, S. 146). Die in Kapitel 3.3.2 thematisierten Kommunikationsmedien sind letztlich ein weiteres Element, um situationsspezifisch verdichtete Kommunikation schnell und effektiv zu ermöglichen. So ist Kommunikation, so wie Luhmann sie begreift, nicht als Übertragung von fertigen Informationen von einer Person zur anderen zu verstehen (Sender-Empfänger-Modell), sondern als Steuerung von Selektionsleistungen. Denn jede Situation, in der Kommunikation stattfindet, bietet dem Akteur eine Vielzahl an Alternativen, die nach eigenen Präferenzen gesteuert werden können. Jede angenommene Kommunikationsofferte bedeutet, sich auf eine Vorselektion einzulassen. Durch die Hinzunahme von einem generalisierten Kommunikationsmedium können hochkomplexe Sachverhalte symbolisch verdichtet kommuniziert werden, womit die Steuerungskapazität drastisch steigt. So muss ein Polizist bspw. nicht umständlich erklären, was ein Autofahrer zu tun hat, wenn er die Kelle – das Symbol der Macht – hebt und damit dem Autofahrer verdeutlicht, am Straßenrand zu halten. Dadurch kommt es zu einer enormen Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunikation (vgl. Willke, 1995, S. 145–148). Wenn also das Ziel die Verbesserung der Steuerleistung öffentlicher Verwaltungen ist, wird diese im Kern durch die Steigerung der Wirksamkeit von Kommunikation erreicht.

In dem hier verwendeten Beispiel des Polizisten wird eine spezifische Form der Kommunikation deutlich: Die machtbasierte Kommunikation, die insbesondere in hierarchischen Organisationen zu finden ist. „Machtbasierte Kommunikation reduziert die Unkalkulierbarkeit der Wirkung von sprachlicher Kommunikation auf wenige Optionen – oder im Extremfall: auf eine einzige“ (Willke, 1995, S. 148). Dafür sind verbindliche Entscheidungen und die Möglichkeit einer Sanktion erforderlich. Die Steuerung der Kommunikation in hierarchischen Organisationen ist relativ einfach, da die Ordnung der Hierarchie, bspw. nach *oben* und *unten*, sowie eine minimale Ausstattung an Regeln genügt, um Ordnung herzustellen und die ablaufenden Kommunikationen zu steuern. Dadurch lassen sich hierarchische Strukturen aus sich selbst, d. h. aus ihrer Effektivität heraus, rechtfertigen, weil sie weitestgehend unabhängig von den Personen sind, die in ihnen handeln (vgl. Willke, 1995, S. 148–152). Denn welche Person letztlich als Polizist oder Polizistin die Uniform trägt und die Kelle hebt, ist für den intentionalen Inhalt der Kommunikation unbedeutend. Der Vorteil hierarchischer Ordnung liegt folglich in der effektiven und effizienten Kooperation der Aufgabenbewältigung (vgl. Willke, 1995, S. 64).

Doch ist mit zunehmender Komplexität eine hierarchisch gesteuerte Planung suboptimal, „weil in hochkomplexen Systemen zentrale Vorgaben die Möglichkeit der Teile nicht erfassen können und deshalb von diesen unterlaufen oder umgebogen werden“ (Willke, 1992, S. 33). Deshalb kann die Selbststeuerung

eines Systems mit komplexer und intransparenter werdenden Operationszusammenhängen nicht allein durch das Steuerungsmedium Macht erfolgen, womit alternative Steuerungsformen notwendig werden. In Willkes Worten ist Macht „für das Grobe zuständig und ausreichend“ (1995, S. 179). Mit steigender Komplexität des Systems und der Operationsweisen bedarf es zusätzlich der Möglichkeit der *positiven* Sanktionierung, die auf die Motivation der Akteure abhebt. Steuerungsmedien, die in diese Kategorie fallen sind z. B. Geld oder Vertrauen.

Die Steuerung über das Medium Geld offenbart sich als wirksam, da sich Reichtum beliebig steigern lässt und sich auch gutverdienende Personen mit Geld steuern lassen, was unter den Begriff des Karrieremachens fällt. Ist das eine Bedürfnis gestillt, nimmt das nächste bereits Gestalt an. Aus diesem Grund können Organisationen im Zweifel, dass Macht nicht mehr als Steuerung ausreicht, auf das Medium Geld zurückgreifen. Doch auch das Medium Geld hat seine Grenzen in Hinblick auf eine erfolgreiche Steuerungs- und Motivationswirkung, die sich insbesondere in Interaktionen zwischen Abteilungen oder Ebenen einer Organisation zeigt. In diesem Fall gewinnt Kooperation und eine vertrauensbasierte Steuerung an Bedeutung (vgl. Willke, 1995, S. 178–185).

Da Willke es bei dieser Aussage belässt und nicht weiter auf das Vertrauen als Steuerungsmedium eingeht, stellt sich die Frage, wie Vertrauen zur Steuerung der Verwaltung beitragen kann? Um sich dem Konstrukt vertrauensbasierter Steuerung zu nähern, muss deutlich werden, was unter Vertrauen zu verstehen ist. Luhmann bezeichnet Vertrauen als einen Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität:

„Wo es Vertrauen gibt, gibt es mehr Möglichkeiten des Erlebens und Handelns, steigt die Komplexität des sozialen Systems, also die Zahl der Möglichkeiten, die es mit seiner Struktur vereinbaren kann, weil im Vertrauen eine wirksame Form der Reduktion von Komplexität zur Verfügung steht.“ (Luhmann, 2000b, S. 8f)

Vertrauen ist für Luhmann ein zeitabhängiges Phänomen. Denn Vertrauen reduziert Komplexität, indem es Zukunft vorwegnimmt. Zukunft birgt nämlich immer Unsicherheit und Risiko, wohingegen Vertrauen eine Form der Sicherheit ist, da diese in der Gegenwart gewonnen und erhalten wird (vgl. Luhmann, 2000b, S. 9–13). So liefert Vertrautheit Erwartungssicherheit und absorbiert das Restrisiko, weil sie sich an der Vergangenheit orientiert und diese ist bereits reduzierte Komplexität:

„In vertrauten Welten dominiert die Vergangenheit über Gegenwart und Zukunft. In der Vergangenheit gibt es keine ‚anderen Möglichkeiten‘ mehr, sie ist stets schon reduzierte Komplexität. [...] Man unterstellt, daß das Vertraute bleiben, das Bewährte sich wiederholen, die bekannte Welt sich in die Zukunft hinein fortsetzen wird.“ (Luhmann, 2000b, S. 23)

In sozialen Beziehungen ist der Bedarf an Vertrauen aufgrund von *Zeitproblemen* und *Informationsproblemen* notwendig. Zeitprobleme ergeben sich aus der zeitlichen Verzögerung der ausgetauschten Leistungen in sozialen Beziehungen. Darin liegt auch ein Informationsproblem, da die Unsicherheit, ob sich der andere an die Vereinbarung hält oder nicht, bestehen bleibt (vgl. Preisendörfer, 1995, S. 264). Das Problem von Vertrauen liegt demnach darin, dass es sich hierbei um riskante Vorleistungen handelt:

„Ein Fall von Vertrauen liegt nur dann vor, wenn die vertrauensvolle Erwartung bei einer Entscheidung den Ausschlag gibt [...]. Vertrauen bezieht sich also stets auf eine kritische Alternative, in der der Schaden beim Vertrauensbruch größer sein kann als der Vorteil, der aus dem Vertrauensserweis gezogen wird.“ (Luhmann, 2000b, S. 28f)

Erst im Nachhinein kann bewertet werden, ob das Vertrauen belohnt oder gebrochen wurde. Damit werden gleichzeitig gewisse Möglichkeiten gezielt ausgeschlossen, die das Handeln irritieren würden, obwohl diese strenggenommen trotzdem eintreffen könnten. Würde dieses *Systemvertrauen*, das sowohl in soziale Systeme als auch in Menschen als personale Systeme gelegt werden kann, ständig hinterfragt werden, würde das eine Zunahme an Komplexität bedeuten (vgl. Luhmann, 2000b, S. 27–30). In der Arbeitswelt ist das Systemvertrauen bspw. bei der Stellenbesetzung zu finden. Anhand von Stellenausschreibungen werden geeignete Bewerberinnen und Bewerber gesucht. Das Systemvertrauen spiegelt sich dort im Nachweis der Qualifikation wider. Das Diplom, der Gesellenbrief oder ein Zertifikat gelten als Fähigkeitsnachweis für ein Fachgebiet, womit Kompetenz nachgewiesen wird, die zunächst nicht hinterfragt wird. Ohne diesen Nachweis besteht kein Vertrauen in die Fähigkeiten der Person.

In politischen Organisationen ist Vertrauen stets präsent, denn in ein politisches Amt wird am ehesten die Person gewählt, der vertraut wird, ihre Arbeit gut zu machen und ihre Versprechen einzuhalten. In Bezug auf organisierte Sozialstrukturen wie z. B. in einer öffentlichen Verwaltung „kann nicht alles Handeln durch sichere Voraussicht seiner Wirkung geleitet werden. Es bleibt Unsicherheit zu absorbieren, und es muß Rollen geben, denen diese Aufgabe in besonderem Maße obliegt“ (Luhmann, 2000b, S. 30). Diese Rollen sind letztlich nichts anderes als Positionen oder Stellen, z. B. das Bürgermeisteramt oder die Verwaltungsfachkraft, die durch eine Person besetzt werden. Auch hier wird darauf vertraut, dass diese bei politisch-administrativen Belangen weiterhelfen kann, ohne jedes Mal vorab die fachlichen und rechtlichen Befugnisse aushandeln zu müssen. Die Verwaltungsfachkraft wird im Nachhinein am Erfolg bewertet und darüber kontrolliert. Diese symbolische Kontrolle zeichnet sich dadurch aus, „daß sie undiskutiert und im Unbestimmten abläuft. Sie erfolgt zumeist in Rückschlüssen, die nicht mitgeteilt werden, die deshalb auch nicht festlegen und nicht gerechtfertigt zu werden brauchen“ (Luhmann, 2000b, S. 37). Würden alle Gründe für den Vertrauensbeweis oder Vertrauensentzug ausgedrückt werden, kann dies leicht zum Störfaktor oder sogar zum Misstrauen führen, weil es nicht im Sinne des Vertrauens liegt, alle Beweise und Fakten mitzuteilen oder gar einzufordern. Kontrolle ist dabei ebenso wichtig wie Vertrauen. Denn ohne Kontrolle würde das entgegengebrachte Vertrauen unbemerkt bleiben. So kann die Führungskraft die Loyalität oder Leistung eines Beschäftigten über Wertschätzung zurückmelden, ohne dass die darin liegende Kontrolle Misstrauen provoziert. Das Maß an Kontrolle ist letztlich entscheidend.

Das Systemvertrauen wird flankiert vom persönlichen Vertrauen bzw. *Personvertrauen*. Der Mechanismus des Personvertrauens beruht darauf, dass derjenige, „dem vertraut werden soll, Gelegenheiten zum Vertrauensbruch bekommt und nicht nutzt“ (Luhmann, 2000b, S. 52). Menschen, die zur Systemumwelt gehören, können völlig frei handeln, weshalb es erst zu einer Komplexitätserweiterung in der Welt kommt, auf die das Vertrauen letztlich bezogen ist. Damit wird in erster Linie dem anderen Menschen Vertrauen entgegengebracht. Somit ist die Vertrauensfrage an jeder Interaktion latent beteiligt. Die Vertrauensbildung ist jedoch weitgehend unabhängig von den Verschiedenheiten individueller Handlungsmotive, da das Ergebnis das gleiche sein kann. Ob eine Person einer anderen aus purem Altruismus heraus, aus der Erwartung anderer oder um sich selbst besser zu fühlen hilft, ist für das Ergebnis fast egal. Dieses Vertrauen ermöglicht erst neue Verhaltensweisen in sozialen Beziehungen. Für das Prinzip des persönlichen Vertrauens bzw. die Ausbildung von persönlichen Vertrauensbeziehungen bedarf es jedoch Zeit, um das Problem der Komplexität über die Zeit schrittweise zu lösen. Gleichzeitig muss menschliches Handeln als persönlich bedingtes Handeln sichtbar gemacht werden, d. h. in erster Linie, ob das Handeln

frei gewählt war. Handeln aufgrund von Anweisungen der Führungskraft ist demnach kein Handeln, das frei von institutionalisierten Erwartungen ist. Vielmehr müssten die Untergebenen besonders gewissenhaft oder loyal Dinge verrichten, die nicht als selbstverständlich erachtet werden, um sich als vertrauenswürdig zu erweisen. Vertrauenswürdig ist die Person, die dem treu bleibt, was sie in der Vergangenheit bewusst oder unbewusst kommuniziert hat, denn „alles sozial einsehbare Handeln ist [...] zugleich Selbstdarstellung des Handelnden unter dem Gesichtspunkt seiner Vertrauenswürdigkeit“ (Luhmann, 2000b, S. 48). Deshalb ist für Vertrauen sowohl sichtbares Verhalten als auch Kommunikation notwendig, da beides in sich schon riskante Unternehmungen darstellen, die fehlinterpretiert werden können. Der Aufbau von Personvertrauen setzt folglich eine unmittelbare face-to-face-Kommunikation voraus. Das Handlungspotenzial wächst in dem Maße, als das Vertrauen in die eigene Selbstdarstellung und deren Fremdinterpretation wächst. Personales Vertrauen versteht Luhmann als Verhaltenserwartung, welche sich auf das Handeln von Personen bezieht und diesen persönlich zugerechnet werden kann. Die personale Vertrauensbildung vollzieht sich daher im Einklang mit der selektiven Darstellung der eigenen Persönlichkeit anderer Menschen (vgl. Luhmann, 2000b, S. 47–52).

Es kann festgehalten werden, dass das Medium Vertrauen an allen Selektionsprozessen von Kommunikation mitwirkt und damit eine zentrale Bedeutung für die Steuerung von Kommunikationsprozessen einnimmt. Wenn die Kommunikation auf Vertrauen beruht, kann soziale Komplexität reduziert werden, da nicht jede Möglichkeit, die eintreten kann, abgewogen werden muss. Damit wird es dem System erleichtert, Informationen als anschlussfähig an die Systemstrukturen zu akzeptieren und Anschlusskommunikation zu erzeugen.

## 4 Präzisierung der Fragestellung

Die kommunalen Verwaltungen stehen Veränderungen in ihrer Umwelt gegenüber, die sie aufgrund der für sie typischen strukturellen Rahmenbedingungen vor große Herausforderungen stellen. Das heißt aber nicht, dass die Verwaltung ihre Funktion nicht erfüllen kann, sondern vielmehr ihre Prozesse verlangsamt werden. Wenn es zu Verzögerungen in der Bearbeitung von Bürgerbelangen kommt, schadet dies dem Streben nach einer verbesserten Kundenorientierung, womit eines der Hauptziele des NSM verfehlt werden würde (vgl. Kapitel 2.2).

Öffentliche Verwaltungen als soziale Systeme bestehen aus einem Verbund kommunizierter Entscheidungen, d. h. jedwede Handlung in öffentlichen Verwaltungen basiert auf Entscheidungen; auch der Einführung eines VGM geht eine Entscheidung voraus. Das Festlegen von Prämissen soll für nachfolgende Entscheidungen die Entscheidungsprozesse lenken und Entscheidungsfreiheit begrenzen, um so die Beliebbarkeit von Entscheidungen zu absorbieren. Die Möglichkeiten Rationalisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung auszuschöpfen sind jedoch, bezogen auf die drei Entscheidungsprämissen, unterschiedlich stark ausgeprägt. In hierarchischen Organisationen lassen sich nach Luhmann Organisationsstrukturen nur schwer hinsichtlich ihrer Rationalität verändern bzw. steuern (1981, S. 115f). Für Veränderungen ist organisationales Lernen erforderlich, das auf der Ebene der Entscheidungsprogramme zu verorten ist. Die Lern- und Innovationsfähigkeit der Organisation ist wiederum Voraussetzung für die Selbststeuerung der Organisation. In öffentlichen Verwaltungen kann allerdings ein „Beharrungsvermögen“ beobachtet werden, was nach dem Motto „Das haben wir noch nie so gemacht“ Veränderungs- und Rationalisierungsprozesse bremst (Wiegand, 2004, S. 29; vgl. auch Laux, 2016, S. 55). Insbesondere Veränderungen in der Programmpolitik sind problematisch, da diese nicht unabhängig von den eigentlichen Sachfragen modifiziert werden kann. Zwar werden Veränderungen z. B. aufgrund eines zu hohen Verwaltungsaufwandes vorgenommen, weil aber die politischen Inhalte des Wohlfahrtsstaats auf dem Spiel stehen, kann die Verwaltungsrationalität kein Leitmotiv einer Reform sein. Letztlich heißt dies, dass Veränderungen auf Ebene der Programme nicht ohne weiteres möglich sind, da sich diese über lange Zeit bewährt haben und ein stabiles Strukturmerkmal bilden; sie lassen, gekoppelt an Gesetze und Richtlinien, nur wenige Entscheidungs- und Entwicklungsspielräume zu. Die Implementierung sportlicher Maßnahmen im Rahmen eines Gesundheitsmanagements erfordert neue Strukturen auf Programmebene, die in den begrenzten Entscheidungsspielräumen der Kommunalverwaltungen ihren Platz finden müssen, was eine große Barriere darstellen kann.

Auch bei Personalentscheidungen zeigen sich mögliche Barrieren, denn bei der Stellenbesetzung, besonders von politischen Führungssämlern, spielen politische Prämissen und Referenzen bzw. Beziehungen eine Rolle. Jedoch zeigt sich, dass (politische) Führungskräfte ein wichtiger Treiber im BGM zu sein scheinen (vgl. Kapitel 2.4). Die Besetzung von Führungspositionen wird jedoch nicht allein und auch nicht primär an Kompetenzen in der Mitarbeiterführung ausgerichtet. Zudem erfolgt die Kontrolle des Führungsverhaltens zeitversetzt, wodurch mögliche Führungsdefizite nicht sofort behoben werden können. Fehlbesetzungen von Führungssämlern können so „mit weitreichenden Folgen für den Erfolg der Organisation und das direkte oder weitere Umfeld der Beschäftigten“ einhergehen (Bonorden, 2007, S. 9).

Die Konsequenzen von Fehlentscheidungen bei der Personalrekrutierung werden auch im Zusammenhang mit den Kommunikationswegen sichtbar. Durch die hierarchisch angelegten Top-Down-Prozesse

innerhalb der öffentlichen Verwaltung sind Kommunikationswege in nur einer Richtung vorgesehen, die die Entscheidungsspielräume der untergeordneten Stellen festlegen und einschränken. Durch diese im Stellengefüge verortete Verfestigung von Kommunikationswegen wird die Anschließbarkeit von Entscheidungen im fortlaufenden Prozessieren von Entscheidungsvorgängen weitestgehend sicherstellt. Fehlt es hier an fachlicher Kompetenz bzw. *informeller Autorität* (vgl. Franken, 2010) ist die Akzeptanz von Entscheidungen innerhalb (durch die Beschäftigten) und außerhalb (durch die Bürgerschaft) der Kommunalverwaltung gefährdet. Dies ist dann der Fall, wenn sich Machtpositionen ausschließlich auf hierarchischer Kompetenz stützen.

Im Zusammenhang mit der Prämisse Personal zeigen sich mögliche Potenziale von Sport in öffentlichen Verwaltungen hinsichtlich einer besseren Passung von den personellen Fähigkeiten und den Anforderungen der Aufgaben, wenn dieser dafür genutzt wird, qualifiziertes Personal zu binden und zu gewinnen. Eine unzureichende Personalausstattung aufgrund von Krankheit oder fehlenden, qualifizierten Nachwuchses gefährdet die Funktionserfüllung. Denn es wird Personal benötigt, um die Kommunikation der Organisation im Handeln sichtbar zu machen.

Entscheidbare Entscheidungsprämissen generieren formale Ordnung, anhand derer sich das Handeln der Mitglieder orientiert. Auf diese Ordnung können die Mitglieder weitestgehend vertrauen. Darüber hinaus leiten informelle Strukturen – oder in Luhmanns Worten: unentscheidbare Entscheidungsprämissen – das Handeln an. In diesem Zusammenhang weisen Organisationen, sofern ihre Eigenlogik nicht berücksichtigt wird, Akzeptanzprobleme in Bezug auf Managementprozesse auf, die über kurz oder lang zum Scheitern von Interventionsbemühungen führen können. Eine Studie zur Wahrnehmung von Arbeitskulturen durch Beschäftigte in unterschiedlichen Organisationen hat ergeben, dass Beschäftigte die Arbeitskultur in öffentlichen Verwaltungen als traditionell, regelgerichtet und nach innen ausgerichtet wahrnehmen. Sie ist charakterisiert durch eine ausgeprägte Orientierung an Sicherheit und einem Bewahrungsgedenken (vgl. Wörwag, 2020, S. 146). Damit weist die Verwaltungskultur einige Merkmale der Hierarchie-Kultur klassifiziert nach Cameron und Quinn (2011) auf. Diese unterscheiden mittels des Competing Values Modells insgesamt vier Idealtypen der Unternehmenskultur, die auf unterschiedlichen Wertvorstellungen basieren.<sup>64</sup> Die Hierarchie-Kultur wird wie folgt beschrieben: „Das Unternehmen wird durch formale Regeln und Vorgaben zusammengehalten. Führungskräfte unterstreichen die Bedeutung von Koordination, Organisation, reibungslosen Abläufen und Effizienz. Bewährte Regeln und Abläufe bestimmen dabei strikt den Handlungsspielraum der Mitarbeiter“ (Cameron & Quinn, 2011; zitiert nach Janka & Günther, 2020, S. 31). Organisationen, die durch diesen Kulturtyp geprägt sind, messen Kontrolle und festgelegten Regeln eine hohe Bedeutung zu, was dem Strukturertum dient. Genau hierin liegt ein möglicher Konflikt, der sich bereits in Kapitel 2.2 angedeutet hat. Denn das NSM ist ein Konzept mit Freiheitsgraden und Handlungsspielräumen, die im Kontrast zur hierarchisch geprägten Organisationskultur und Operationsweise der Kommunalverwaltung stehen. Ausgehend von Willkes systemischen Überlegungen zur Steuerung, nach denen diese „nur in der Form der Selbststeuerung“ zu begreifen ist (1995, S. 1), offenbart sich somit ein möglicher Erklärungsansatz für die Steuerungsdefizite des NSM. Die Umwelt kann zwar Impulse geben, aber letztlich bestimmt das System selbst durch interne Operationen darüber,

---

<sup>64</sup> Neben der Hierarchie-Kultur sind die Idealtypen nach Cameron und Quinn (2011) die Clan-Kultur, die Adhokratie-Kultur und die Markt-Kultur (vgl. auch Janka & Günther, 2020, S. 31). Deren Charakteristika sind allerdings auf Basis der Studie von Wörwag (2020) in öffentlichen Verwaltungen deutlich geringer ausgeprägt, weshalb die anderen drei Idealtypen an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.

welche dieser Optionen angenommen und verarbeitet wird. Ähnlich einer Immunreaktion kann es dabei zur Abstoßung von Informationen und Programmen kommen. Entsprechend wird die Verwaltungskultur auch als Ursache für bestehende Steuerungsdefizite des NSM angeführt (vgl. Düren, 2009; Schridde, 2005).<sup>65</sup> Diesem Ansatz folgend, bleibt der Versuch, extern durch ein Gesundheitsmanagement auf die Kommunalverwaltung einzuwirken, unwirksam und damit folgenlos, wenn dieses der inneren Logik des Systems widerspricht. Oder mit den Worten Willkes, „sieht sich jede Steuerungstheorie heute mit einem Trümmerhaufen gescheiterter praktischer Steuerungsvorhaben und Steuerungshoffnungen konfrontiert“ (1995, S. 1).<sup>66</sup>

Damit lässt die beobachtete Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen auf eine defizitäre Wandlungsfähigkeit bzw. Persistenz schließen. Ähnliches hat schon die Beobachtung der Operationsweise komplexer Sozialsysteme von Forrester (1971) gezeigt. Er beobachtete, dass sich komplexe Systeme kontra-intuitiv verhalten, wenig auf Veränderung ihrer Systempartner reagieren und auf viele externe und interne Interventionsstrategien gar nicht ansprechen. Gleichzeitig zeigte sich, dass es in jedem System spezielle Druckpunkte gibt, auf die es sehr sensibel reagiert. Diese gilt es zu identifizieren, um darüber einen organisationalen Wandel anzuregen. Die Schwierigkeit liegt darin, relevante Informationen in die Organisation einzuschleusen und damit Veränderungsprozesse zu initiieren. Um die Differenz von interner und externer Beobachtung in das Bewusstsein der Organisation zu rufen, muss es dem Berater bzw. der Beraterin gelingen, mit der Organisation in einen produktiven Dialog zu kommen; d. h. der Organisation muss die Relevanz von Informationen (z. B. Techniken oder Strukturen) bewusstgemacht werden, für die die Organisation eigentlich keine ausreichende Sensibilität aufweist.

Ein Perspektivwechsel kann hierbei den Blick zugleich auf interne Belange und Möglichkeiten der Organisation wie auch auf externe Forderungen und Zwänge oder mit anderen Worten, auf die Erwartungen an das System eröffnen. Für bleibende Veränderungen ist es folglich notwendig, die Differenzen in Bezug auf nicht-erfüllte systemische Erwartungen festzustellen und Distanz zur Selbstbeschreibung herzustellen, um Veränderung im systemeigenen Regelwerk zu induzieren. Erst wenn das System bereit zur Selbständerung ist, kann dies in die Funktionslogik und Eigendynamik des Systems übersetzt werden (vgl. Willke, 1992, S. 37–39). Externe Impulse durch eine beratende Instanz sind somit erst dann erfolgreich, wenn das System in Eigenleistung einen Handlungsbedarf erkennt, z. B. wenn die Funktionserfüllung nicht mehr gewährleistet ist und das System eine Differenz zur eigenen Selbstbeschreibung erfährt.

Die Kommunikation nimmt einen zentralen Stellenwert hinsichtlich der Steuerung von Organisationen ein. Doch wie kann die Wirksamkeit von Kommunikation verbessert werden, um die Steuerungsleistung der kommunalen Verwaltung zu erhöhen?

Ein Versuch kann darin liegen, die Effektivität der Kommunikation über die Steuerungsmedien zu steigern.

<sup>65</sup> Vor dem Hintergrund der angestrebten Veränderungen durch das NSM – bspw. einer höheren Wettbewerbsorientierung – geben die Erkenntnisse aus der Studie von Wörwag (2020) erneut Anlass zur Reflexion. So wären zur Erreichung speziell dieses Ziels eher Merkmale einer Markt-Kultur (vgl. Cameron & Quinn, 2011; Janka & Günther, 2020), d. h. eine ausgeprägte Orientierung an Ergebnis, Wettbewerb und Leistung, förderlich. Dazu bedarf es allerdings einer stärker nach außen gerichteten Orientierung als dies bisher der Fall zu sein scheint.

<sup>66</sup> Obwohl es sich beim KGSt um ein von den Städten, Gemeinden und Landkreisen gemeinsam getragener Fachverband für kommunales Management handelt, zeigen sich Akzeptanzprobleme hinsichtlich des NSM. Zwar handelt es sich um eine Organisation des politischen Systems, jedoch ist jede Verwaltungseinheit eine eigene Organisation für sich, womit der Impuls durch die KGSt mehr oder weniger aus der Umwelt initiiert wurde.



Die Kommunalverwaltung lässt sich maßgeblich über drei Medien steuern: Macht, Geld und Vertrauen. Das Ausmaß der Steuerungsleistung dieser Medien ist unterschiedlich groß. In der aktuellen Diskussion um neue Organisations- und Steuerungsformen erläutern Schumacher und Wimmer (2019) in ihrem Beitrag über den Trend zur hierarchiearmen Organisation, dass vertikale Steuerungsmechanismen im Zuge eines tiefgreifenden Strukturwandels an Bedeutung verlieren, aufgrund einer zunehmenden Volatilität in ihrer Umwelt vielfach überfordert und anlässlich veränderter Sinnmuster ihrer Mitarbeitenden zunehmend gefordert sind. Gleichzeitig machen sie deutlich, dass Organisationen nicht ohne ein Mindestmaß an hierarchischer Ebenen-Unterscheidung funktionieren können, da diese zur Aufrechterhaltung ihrer Entscheidungsfähigkeit notwendig sind. So müssen wesentliche Führungsaufgaben, die die gesamte Organisation betreffen, wie z. B. generelle Ressourcenfragen, schwierige Personalentscheidungen oder der Umgang mit Zielkonflikten, über definierte Hierarchieebenen geregelt werden. Damit ist Macht zwar die Basis, doch sie reicht nicht aus, um die alleinige Steuerungsleistung für sich zu beanspruchen.

Ein weiteres Steuerungsmedium ist in diesem Zusammenhang Geld, dass ein Anreiz für eine höhere Arbeitsleistung sein kann. Eine Studie hat ergeben, dass extrinsische Anreize wie Gehalt oder Boni grundlegend eine gute Voraussetzung für eine hohe Arbeitszufriedenheit sind und durchaus zu einer Steigerung der Arbeitsmotivation beitragen können. Gleichzeitig ist ihre Wirkung zeitlich begrenzt, da diese aufgrund eines relativ schnell einsetzenden Gewöhnungseffekts verpufft. So lässt sich nicht mit Sicherheit voraussagen, dass sich der extrinsische Anreiz auf die intrinsische Motivation, seine Arbeit gut machen zu wollen, niederschlägt, sondern die Gefahr einer reinen Kosten-Nutzen-Betrachtung des Beschäftigten die Folge ist (vgl. Gropengießer-Art & Dinkel, 2018, S. 20). Dadurch büßt das Steuerungsmedium Geld einen großen Teil seiner Steuerungsleistung ein und kann insbesondere in den kommunalen Verwaltungen, wo die Beschäftigten nach Tarif bezahlt werden, nicht seine volle Wirkung entfalten.

So ist letztlich das Medium Vertrauen und seine Steuerungsleistung zu betrachten, welches in Wissenschaft und Praxis, in Verbindung mit der Organisationskultur, verstärkt in den Fokus rückt. Laut Meier und Stritt profitieren sowohl Beschäftigte als auch die Organisation selbst vom latenten Einfluss einer vertrauensbasierten Organisationskultur auf die Handlungen der Organisationsmitglieder. Der Profit zeige sich in einer Reduktion psychischer und psychosozialer Belastungen der Beschäftigten, von denen eine zunehmende Gesundheitsgefährdung ausgehe. Eine vertrauensbasierte Organisationskultur spiegelt sich in „kooperativen und vertrauensvollen Umgangsweisen unter Kollegen, wertschätzenden Führungsstilen sowie nicht nachlassenden Bemühungen um die Einbindung der Mitarbeiter in und Bindung an den Betrieb“ wieder (2014, S. 442).

Pröhl und Plamper sind zudem der Meinung, dass die Wandlungsfähigkeit bzw. Steuerung von Organisationen durch das Maß an Vertrauen bzw. Misstrauen in der Organisation beeinflusst werde. Dazu erläutern diese in Ihrem Text über die Erfolgsbedingungen des NSM, dass dieses nur mit Vertrauen funktionieren könne; denn nur Organisationen mit einer guten Vertrauensbasis seien in der Lage, sich schnell an veränderte Umweltbedingungen anzupassen. Vertrauen lässt sich demzufolge auf zwei Ebenen fördern: Auf der Organisationsebene bspw. durch Dezentralisierung, klare Verantwortungsstrukturen sowie eine kooperative Führung und auf der individuellen Ebene durch die Vereinbarung von Zielen und gemeinsamen Werten wie Verbindlichkeit, Vorbildverhalten und einem konstruktiven Umgang mit Konflikten, die letztlich zur Vertrauensbildung beitragen sollen. Die Ergebnisse der Studie zeigen überdies, dass die Vorbildfunktion von Führungskräften einen prägenden Charakter zur Ausbildung einer Vertrauenskultur haben kann. Dafür kommt der Kommunikation eine Schlüsselrolle zu, denn ein Kulturwandel stellt an

diese notwendige Anforderungen wie eine interaktive, laterale und persönliche Kommunikation sowie die frühzeitige Informationsweiterleitung (vgl. Pröhl & Plamper, 2000, S. 114–119). Damit kommt dem Medium Vertrauen ein besonderer Stellenwert zu, vor allem wenn Macht und Geld die Grenzen ihrer Steuerungsfähigkeit erreicht haben.

Es ist anzunehmen, dass die Verwaltungskultur nicht nur ein theoretisches Gebilde ist, sondern zunehmend von praktischer Bedeutung für die zielgerichtete Organisations- und Personalentwicklung. Auch die Ergebnisse neuerer Studien aus der Sozialkapitalforschung, die auf einen Zusammenhang zwischen Organisationskultur und Gesundheit verweisen, betonen deren wachsende Bedeutung zu (vgl. u. a. Badura et al., 2016; Badura, 2017a, S. 41–54). Mehrere Studien bringen diesen *weichen Faktor* in Form einer vertrauensvollen Zusammenarbeit bspw. mit einer hohen Qualität der Arbeitsleistung und dem Gesundheitszustand der Beschäftigten in Verbindung (vgl. Badura, 2017b; Ehresmann, 2017). Diese Hinweise aus der Fachliteratur verdichten sich zusammen mit dem theoretischen Erklärungsansatz zu der Annahme, dass die Verwaltungskultur eine innovationshemmende Wirkung entfalten kann, die sich in einer erschwerten Umsetzung von Modernisierungen zeigt. Da wie gezeigt Vertrauen eine potentielle Steuerungsleistung in der kommunalen Verwaltung zukommt, liegt ein möglicher Lösungsansatz zur Bewältigung bestehender Herausforderungen im Aufbau einer Kultur des Vertrauens, um die Wirksamkeit von Kommunikation und darüber die Steuerungsleistung der öffentlichen Verwaltung zu steigern.<sup>67</sup>

An dieser Stelle stellt sich die Frage, welche Rolle dem Sport in diesem Zusammenhang zugemessen werden kann? Kann die Kommunikation und insbesondere die vertrauensbasierte Kommunikation durch sportliche Aktivitäten beeinflusst werden? Da das Medium Vertrauen an allen Selektionsprozessen von Kommunikation mitwirkt, ist dieses für die Steuerung von Kommunikationsprozessen von zentraler Bedeutung (vgl. Kapitel 3.3.8). Wie sich in Kapitel 2.5 über die Wirkung von Sport im beruflichen Kontext herausgestellt hat, finden sich durchaus Hinweise darauf, dass sich Sport auf die Kommunikation zwischen Organisationsmitgliedern auswirken kann, indem dieser zu mehr Offenheit und einer erleichterten, hierarchieübergreifenden Netzbildung beitragen kann. Sport dient hierbei als eine Kommunikationsplattform und bietet einen Raum für die Aufnahme von Kommunikationsofferten. Im Sport können niedrigschwellig über face-to-face-Beziehungen Kommunikationsanlässe geschaffen werden, die wiederum eine Voraussetzung für den Aufbau von Personvertrauen sind. Gleichzeitig existieren im Sport Mechanismen, die auf bestehende Strukturen, z. B. Barrieren und Hemmnisse zwischen Ämtern oder Hierarchien, keine Rücksicht nehmen können, mit der Folge, dass diese gegebenenfalls abgebaut werden, neue Kommunikationswege eröffnet oder bestehende verkürzt sowie letztlich Kompetenzen dort verortet werden, wo sie gebraucht werden. Hier gilt das Motto: Vertrauen schaffen im und durch Sport.

Die Vertrauensforschung hat den Sport bereits in den Blick genommen und viele Vertrauensbezüge im Sport entdecken können. Diese lassen sich z. B. in Trainer-Athleten-Beziehung, sportlicher Fairness und Sportmoral oder generell in sportlichen Handlungen finden, die ohne Vertrauen so gar nicht funktionieren

---

<sup>67</sup> Peters (2005) verweist in seinem Vortrag „Wie Krokodile Vertrauen schaffen“ auf die Notwendigkeit der Initiierung gemeinsamer Verständigungsprozesse in der Organisation hin, wodurch das soziale Zusammenwirken der Beschäftigten bei der Arbeit als Medium der indirekten Steuerung wirksam wird. Folglich werde die „Humanität der Arbeitswelt [...] in Zukunft nicht nur an der Größe von Spielräumen zu messen sein, sondern mehr noch daran, wieweit die Unternehmen Selbstverständigungsprozesse der Beschäftigten im Unternehmenszusammenhang zulassen und befördern“ (Peters, 2005, S. 76).

könnten (vgl. Meinberg, 2010). Im Basketball und Handball bspw. vertrauen die Spielerinnen und Spieler darauf, dass Spielzüge eingehalten werden, wenn sie ihren Mitspielenden einen No-Look-Pass zuspielen. Aber auch im Klettern müssen sich die Sportpartner bei der gegenseitigen Sicherung vertrauen können. Die Konsequenzen fehlenden Vertrauens wären gerade dort fatal. Folglich gibt es im Sport viele Handlungen, die auf Personvertrauen beruhen (vgl. Meier, 2022). Vertrauen – und vor allem das Personvertrauen – ist auch bei der Steuerung sportlicher Organisationen wie dem Sportverein von Bedeutung. So stellen Steuerungs- und Veränderungsprozesse in Sportvereinen aufgrund der konstitutiven Merkmale freiwilliger Vereinigungen eine besondere Herausforderung dar (vgl. Meier, 2006). Bei Fusionen von Sportvereinen hat sich bspw. herausgestellt, dass Vertrauen zum Vorstand eine Gelingensbedingung darstellt, die den Veränderungsprozess erleichtert und letztlich zu einer erfolgreichen Fusion führen kann, während Machtkämpfe und Misstrauen diese behindern (vgl. Adolph-Börs, 2019). Folglich ist Vertrauen in unterschiedlicher Weise im Sport zu finden und kann daher als eine spezifische Komponente des Sports identifiziert werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die bisherige Analyse des Forschungsstands (vgl. Kapitel 2) und die systemtheoretische Analyse der Organisation Kommunalverwaltung (vgl. Kapitel 3) etliche Hinweise zur Beantwortung der Forschungsfrage liefern. Auf dieser Basis kann die forschungsleitende Fragestellung, **welche Bedeutung und Funktionen dem Sport im VGM von Seiten der kommunalen Verwaltung zugeschrieben werden und von welchen Bedingungen ein Sportangebot in Kommunalverwaltungen abhängt**, ausgebreitet werden.

In der sich anschließenden empirischen Analyse wird deshalb folgenden Teilfragen nachgegangen:

1. Wie ist das Sportangebot in kommunalen Verwaltungen organisiert?
2. Welche Funktion und Bedeutung werden dem Sport in Kommunalverwaltungen aus Sicht der kommunalen Verwaltung zugeschrieben?
  - a. In welchem Maße wird in Sportangeboten ein Mittel zur Förderung der Mitarbeitergesundheit und Senkung des Krankenstands gesehen?
  - b. Inwiefern wird in Sportangeboten weitergehend ein Ausgleich zu steigenden Arbeitsanforderungen durch Modernisierungen gesehen?
  - c. Inwieweit wird Sport als Mittel zum Zweck bei der Suche und Bindung von Fachkräften verwendet?
  - d. Inwieweit wird in Sport die Möglichkeit gesehen, Vertrauen als Steuerungsmedium sichtbar und nutzbar zu machen und dadurch selbstreflexiv Kommunikationsprozesse anzuregen?
  - e. Welchen Stellenwert hat der Sport aus Sicht der Befragten im VGM?
3. Durch welche Rahmenbedingungen werden sportliche Maßnahmen in Kommunalverwaltungen befördert oder behindert?
  - a. Welche Auslöser können mit der Einführung von sportlichen Maßnahmen in Verbindung gebracht werden?

- b. Welche Barrieren und Gelingensbedingungen ergeben sich bei der Einführung, Planung und Umsetzung sportlicher Maßnahmen?<sup>68</sup>

In Bezug auf den Fragenkomplex nach der Funktion und Bedeutung des Sports (2) ergeben sich folgende theoretische Ansätze:

Sofern im Sportangebot ein Mittel zur Förderung der Mitarbeitergesundheit (2a) gesehen wird, werden dem Sport keine für die Organisationsweise der Verwaltung funktionalen Eigenschaften zugeschrieben. Denn wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, wirkt sich die Förderung der individuellen Mitarbeitergesundheit nicht unmittelbar auf die Organisationsgesundheit aus.

Ebenso verhält es sich mit der Frage nach dem Sportangebot als Ausgleich zur Arbeitsbelastung (2b), wenn die Funktionszuschreibung sich in rein ressourcenorientierten Ansätzen erschöpft, die allein auf das Individuum gerichtet sind.<sup>69</sup> Denn mit einem rein verhaltenspräventiven Ansatz wird kein struktureller Wandel angeregt.

Wird Sport als Mittel zum Zweck angesehen, um vakante Stellen schneller oder passgenauer besetzen zu können bzw. Fachkräfte an die Organisation zu binden (2c), wird dieser hingegen funktional betrachtet. Die Beschäftigten verbinden mit dem Sport scheinbar primär Gesundheit und ein Gesundheitsmanagement. Da der gesellschaftliche Stellenwert von Gesundheit gestiegen ist und das Gesundheitsmanagement, wie an anderer Stelle ausgeführt, im Trend zu liegen scheint, kann ein möglicher funktionaler Nutzen von Sport darin liegen, die Arbeitgeberattraktivität zu erhöhen und darüber die Personalfindung und -bindung zu unterstützen.

Auch wenn im Sport eine Möglichkeit zur Vertrauensbildung gesehen wird (2d), würde dies seine funktionale Bedeutung für die Kommunalverwaltung betonen. Um das Vertrauen zu stärken ist es dienlich, Anlässe für Vernetzungen intern, aber auch ämterübergreifend zu schaffen und darüber informelle Kommunikationswege zu eröffnen. Gleichzeitig bietet sich dadurch die Gelegenheit, Voraussetzungen für Kommunikationswege jenseits der üblichen Top-down-Logik und neue Räume für Abstimmungsprozesse zu schaffen. Das würde die Wahrscheinlichkeit der Anschließbarkeit von Entscheidungen an Entscheidungen erhöhen.

Letztlich heißt dies, dass der Sport dann eine spezifische und an der Handlungslogik der Verwaltungsorganisationen orientierte Wirkung entfalten kann, wenn dieser eine Resonanz in den eigendynamischen Organisationsprozessen erzeugt. Gleichzeitig muss das System bereit sein, die systemeigenen Prozesse zu hinterfragen. Werden auf Basis dieser Selbstreflexion Veränderungen im Regelwerk und in der Programmatik herbeigeführt, lässt sich Sport in kommunalen Verwaltungen eine funktionale Bedeutung zuschreiben.

<sup>68</sup> Hier erschienen die auch in Adolph-Börs (2019) verwendeten Begrifflichkeiten als passend, die sich in ihrer Arbeit mit den auftretenden *Barrieren und Gelingensbedingungen* im Veränderungsprozess fusionierender Sportvereine beschäftigt hat. Gleichzeitig wurde sich bei der Darstellung dieses Teilaspekts in Kapitel 6.6 partiell an der Kapitelstruktur aus der Arbeit von dieser orientiert.

<sup>69</sup> Darunter fällt z. B. das systematische Anforderungs- und Ressourcenmodell nach Becker, dessen grundlegende Annahme es ist, dass der „Gesundheitszustand eines Menschen [davon abhängt], wie es diesem gelingt, externe und interne Anforderungen mithilfe externer und interner Ressourcen zu bewältigen“ (Becker, 2006, S. 40).

## 5 Methodische Vorgehensweise

Im Folgenden wird das Untersuchungsdesign einschließlich der Auswahl der Kommunalverwaltungen und der Interviewten dargestellt. Im Anschluss daran werden die für die Datenerhebung verwendeten Messinstrumente und der Ablauf der Erhebung erläutert. Abschließend wird das Auswertungsverfahren beschrieben.

### 5.1 Untersuchungsdesign

Für den Erkenntnisgewinn in diesem Forschungsvorhaben wird sich eines Mixed-Methode-Ansatzes bedient. Dieser besteht zum einen aus einem quantitativen Kurzfragebogen und zum anderen aus qualitativen Interviews. Aufgrund des defizitären Forschungsstandes hat das Forschungsdesign einen explorativen Charakter. Im Zentrum des Forschungsinteresses steht der Erkenntnisgewinn über komplexe Wissensbestände, die über Erfahrungswissen von Expertinnen und Experten aus der Praxis ermittelt werden, um damit zur Theoriebildung beizutragen. Um Zugang zu diesem Erfahrungswissen zu erhalten, werden Experteninterviews als offene, leitfadengestützte Form des qualitativen, teilstandardisierten Interviews nach Meuser und Nagel (2005) durchgeführt. Das Expertenwissen eröffnet in diesem Forschungsdesign die Perspektive auf Betriebswissen (vgl. Meuser & Nagel, 1991, S. 446) und dient als Hauptinstrument der Datenerhebung. Diese Interviewform setzt eine kriteriengeleitete Auswahl der Befragten voraus, deren Fakten- und Erfahrungswissen einen Zugang zu thematisch neuen oder unübersichtlichen Wissensbereichen eröffnet (vgl. Bogner & Menz, 2005, S. 37). Die Form des Interviews ermöglicht es, verbale Daten zu erheben, gleichzeitig Nachfragen stellen zu können und anschließend in einen schriftlichen Text zu transkribieren. Um die Daten zu erheben, wird ein Leitfaden genutzt, der einer vorab festgelegten und systematisch angewandten Vorlage zur Gestaltung des Interviewablaufs folgt. Dabei gilt das Prinzip: „So offen wie möglich, so strukturiert wie nötig“ (Helfferich, 2014, S. 560).

Das Experteninterview wird immer wieder kontrovers diskutiert, wobei es sich dort weniger um einen methodologischen Grundsatzstreit, sondern vielmehr um eine mangelnde „Systematisierung der unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und Forschungsdesigns“ handelt (Bogner & Menz, 2005, S. 35). Daher existieren verschiedene Formen des Experteninterviews. Orientiert am Forschungsinteresse und dem Ziel einer thematischen Vergleichbarkeit der Daten, basiert der Interviewleitfaden für ein theoriegenerierendes Experteninterview auf den theoretischen Überlegungen (vgl. Kapitel 3). Das Ziel ist die „kommunikative Erschließung und analytische Rekonstruktion der, subjektiven Dimension‘ des Expertenwissens“ (Bogner & Menz, 2005, S. 38).

Die quantitative Datenerhebung mittels eines Kurzfragebogens wurde vor der Durchführung der Interviews an ausgewählte Kommunalverwaltungen via E-Mail zugesandt.<sup>70</sup> Ziel der quantitativen Erhebung ist es einerseits, grundlegende deskriptive Daten zum Status quo des Sports in Kommunalverwaltungen zu erheben; andererseits sollen potenzielle Interviewpartnerinnen bzw. Interviewpartner für die qualitative

---

<sup>70</sup> Der Kurzfragebogen wurde, sofern ersichtlich, den Verantwortlichen für das Gesundheitsmanagement und den Sport ausgehändigt, da diese mit größerer Sicherheit alle Fragen zum Sportprogramm beantworten können. In den Fällen, wo die Zuständigkeiten nicht aus dem Organigramm entnommen werden konnte, wurde der Fragebogen an eine übergeordnete Stelle des Personalamts mit der Bitte um Weiterleitung gesendet.

Datenerhebung identifiziert werden. Die Verknüpfung beider Forschungsansätze folgt dem Paradigmenwechsel in der Methodendiskussion, wonach „eine strikte Gegenüberstellung qualitativer versus quantitativer Analyse als unsinnig angesehen wird und nach Verbindungen, Integrationsmöglichkeiten gesucht wird“ (Mayring, 2010, S. 8). Erst die Kombination der Ansätze verspricht, ein umfassendes Bild vom Phänomen zeichnen zu können.

Im Auswertungsprozess wurden insbesondere die qualitativen Ergebnisse mittels Peer Debriefing nach Lincoln und Guba (1985) validiert. Dabei werden die Ergebnisse durch andere Forschende kommentiert und zur Bewertung vorgelegt, um darüber die Gültigkeit der Ergebnisse zu bestätigen oder auch zurückzuweisen (vgl. Flick, 2014, S. 477f).

### 5.1.1 Auswahl der Kommunalverwaltungen

Bei der Auswahl der Kommunalverwaltungen wird das Ziel verfolgt, kriteriengeleitet möglichst kontrastierende Standorte zu identifizieren, um eine breitere Sicht auf das Phänomen und den Untersuchungsgegenstand zu erhalten. Kriterien für die Aufnahme in das Sample sind:

1. Verwaltungsebene: Es handelt sich ausschließlich um kommunale Verwaltungen. Folglich werden Kreis-, Landes- oder Bundesverwaltungen ausgeschlossen.
2. Die Größe der Kommune: Untersucht werden Kommunen in ländlichen bzw. kleinstädtischen, mittelstädtischen und großstädtischen Gebieten. Aus forschungspragmatischen Gründen werden bevorzugt Kommunalverwaltungen im Umkreis von 250km ausgewählt.<sup>71</sup>
3. Die Wirtschaftsstruktur des Standorts: Untersucht werden strukturstarke und strukturschwache Kommunen, um darüber Anhaltspunkte für die finanzielle Situation der Kommune zu bekommen, ohne die sensible Frage zur Haushaltssituation direkt stellen zu müssen.<sup>72</sup>
4. Entwicklungsgrad des Sports am Standort: Untersucht werden Kommunalverwaltungen entweder mit einem bestehenden oder einem geplanten Sportangebot.

Mit einem kontrastierenden Vergleich soll Hinweisen auf mögliche Unterschiede hinsichtlich der Gelingenbedingungen und Barrieren nachgegangen werden. Zudem sollen Faktoren identifiziert werden, die die Entscheidungen im Einführungs-, Planungs- und Umsetzungsprozess von Sportangeboten beeinflussen können.

Das Detektieren möglicher Akteure erfolgte im ersten Schritt über eine Recherche im Gesunden Städte-Netzwerk und im zweiten Schritt über eine breite, stichwortbasierte Internetrecherche über gängige Suchmaschinen. Der Grund für die Wahl des Gesunde-Städte-Netzwerks ist, dass die Mitgliedsstädte ihre Leitlinien gesundheitsförderlich ausrichten und daher ein Gesundheitsmanagement bzw. gesundheitsförderliche Maßnahmen dort eher zu erwarten sind als bei Kommunalverwaltungen, die keine Mitglieder sind. Da aber auch diese Möglichkeit nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, wurde über die

<sup>71</sup> Eine Ausnahme wird dann gemacht, wenn es einen besonderen Grund gibt, weshalb ausgerechnet diese Verwaltungseinheit für das Forschungsvorhaben interessant sein könnte. Dies traf nur auf eine Verwaltung zu, die Aufgrund eines Artikels über das dortige Gesundheitsmanagement aufgefallen ist.

<sup>72</sup> Für eine grobe Einschätzung der Wirtschaftsstruktur wurden dafür Daten der IW-Regionalstudie (vgl. Hüther, Südekum & Voigtländer, 2019) sowie die Daten der Studie des Fraunhofer-Instituts über den regionalen Strukturwandel in Deutschland herangezogen (vgl. Koschatzky & Kroll, 2019). Nach Ausfüllen des Kurzfragebogens wurden diese überprüft.

Suchbegriffe *Gesundheitsmanagement*, *öffentliche Verwaltung*, *Sport*, *Bewegung* und *gesunde Verwaltung* in unterschiedlicher Kombinationen eine zweite Recherche angeschlossen. Zuletzt wurden vereinzelt Verwaltungen über persönliche Kontakte und Empfehlungen angeschrieben.

Über diese Recherche wurden insgesamt 146 Standorte ermittelt, von denen insgesamt 94 aufgrund der Nichteinhaltung der aufgestellten Kriterien ausgeschlossen wurden. Letztlich wurden somit 52 kommunale Verwaltungen via E-Mail kontaktiert und gebeten, an der quantitativen Befragung teilzunehmen. Den Auswahlprozess der Kommunalverwaltungen zeigt im Überblick die folgende Abbildung 4:

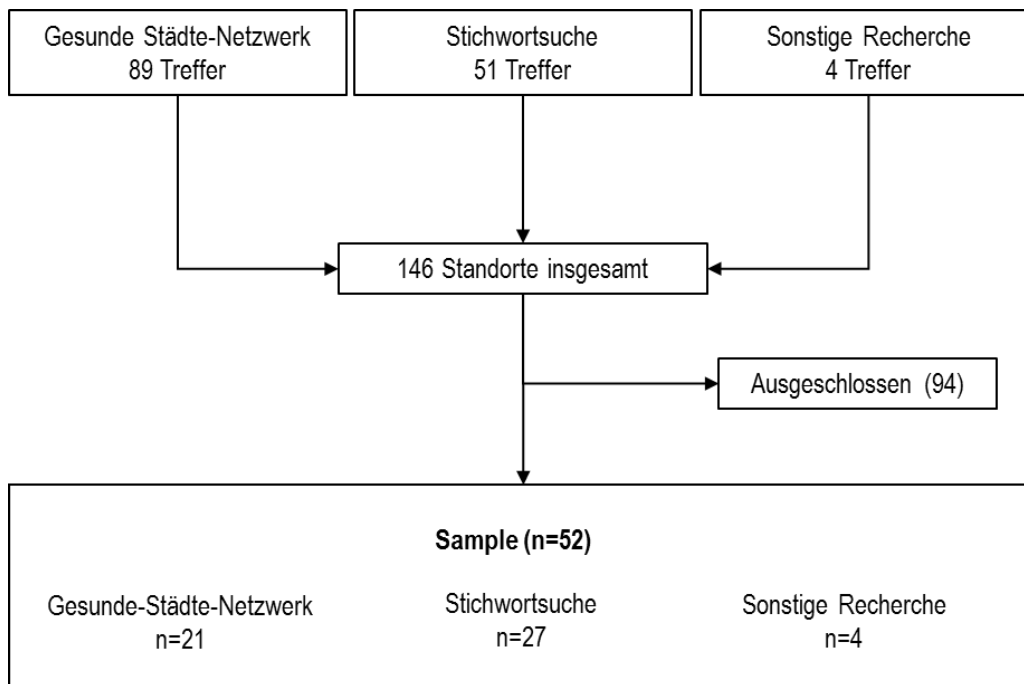


Abbildung 4: Auswahlprozess der Kommunalverwaltungen

### 5.1.2 Auswahl der Interviewpartner\*innen

Eine grundlegende Voraussetzung für die Auswahl der Standorte und Interviewpartnerinnen bzw. Interviewpartner ist, dass sich die Kommunalverwaltungen bereits mit der Thematik auseinandergesetzt haben. Das trifft auf Kommunalverwaltungen zu, die entweder bereits ein Sportprogramm implementiert haben oder die ein Sportprogramm planen. Vor diesem Hintergrund ist ersichtlich, dass es in der Kommunalverwaltung Akteure gibt, die über ein Erfahrungs- bzw. Planungswissen verfügen. Ziel der quantitativen Befragung im Vorfeld der Interviewstudie war es u. a., diese Akteure zu identifizieren. Damit waren konkreten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner benannt und Rahmendaten bekannt, sodass Angaben aus dem Fragebogen, wie z. B. zur Bedeutung des Sports oder zu Aspekten wie Größe, Entwicklungsstand und Wirtschaftsstruktur am Standort, in die mündliche Befragung mit einbezogen und spezifisch um die Einschätzung der Akteure erweitert und ergänzt werden konnten.

Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass die Bereitschaft zur Teilnahme an einer zweiten Datenerhebung in Form der Befragung mit zeitaufwändigen Interviews und unter den anhaltenden Einschränkungen und Herausforderungen der Corona-Pandemie<sup>73</sup> deutlich geringer war als bei der ersten Datenerhebung vor bzw. zu Beginn der Pandemie. Aus diesem Grund wurden, bis auf wenige Ausnahmen<sup>74</sup>, alle Akteure um ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an der Interviewstudie gebeten, die bereits an Phase 1 der Datenerhebung teilgenommen hatten.

## 5.2 Datenerhebung

Die Datenerhebung fand im Untersuchungszeitraum von Juni 2020 bis März 2021 statt und umfasste einerseits einen Kurzfragebogen und im Anschluss daran leitfadengestützte Experteninterviews. Beide Verfahren werden im Folgenden erläutert. Einen Überblick zum zeitlichen Ablauf der Datenerhebung kann Abbildung 5 entnommen werden.

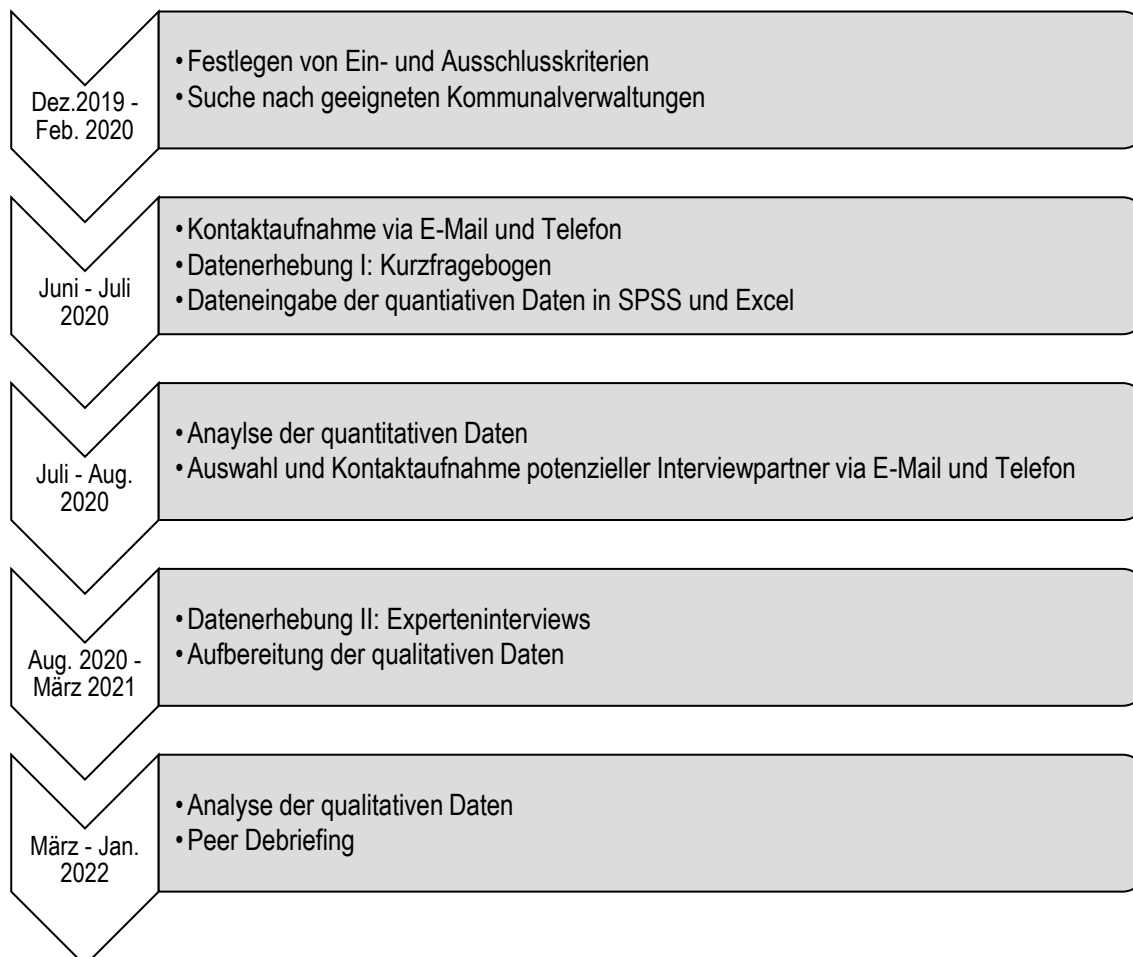


Abbildung 5: Untersuchungsdesign und zeitlicher Ablauf

<sup>73</sup> Der Erhebungszeitraum lag inmitten der pandemischen Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2.

<sup>74</sup> Ein möglicher Grund für den Ausschluss war z. B., dass der Fragebogen von einem Akteur der Betriebssportgruppe ausgefüllt wurde und dieser zwar über den Ist-Zustand des Sportangebots Kenntnisse hat, nicht aber in einem ausreichenden Maße über das verwaltungsspezifische Erfahrungswissen in Bezug auf die Entscheidungsprozesse verfügt.



### 5.2.1 Datenerhebung mittels Kurzfragebogen

Im ersten Schritt wurden mit Hilfe eines deskriptiven Kurzfragebogens grundlegende Informationen zum Sportprogramm erfasst (siehe Anhang 1<sup>75</sup>, S. 257). Damit wurde in erster Linie die Absicht verfolgt, Informationen über die Organisation und Inhalte des praktizierten Sportprogramms zu erhalten, um darauf aufbauend, gemäß dem angestrebten kontrastierenden Datenvergleich, geeignete Interviewpartnerinnen bzw. Interviewpartner zu identifizieren. Da dies mittels Fragebogen ohne größeren organisatorischen Aufwand abgefragt werden kann, wurde darauf verzichtet, im Interview Detailfragen hierzu zu stellen (vgl. Bortz & Döring, 2006, S. 253–256). Die Informationen wurden aber genutzt, um in den Interviews Nachfragen zu stellen. Der Fragebogen hat also neben einer informativen auch eine die weitere Untersuchung strukturierende Funktion. Der Kurzfragebogen selbst konnte direkt am PC ausgefüllt, gespeichert und auf demselben Weg zurückgesendet werden. Der Fragebogen orientiert sich dabei methodisch an den Anforderungen der empirischen Sozialforschung (vgl. Bortz & Döring, 2006; Porst, 2014). Zudem knüpft der Fragebogen inhaltlich am Messinstrument der interkommunalen Befragung zum Betriebssport von Schindler und Gattermann (2008) an, deren Ergebnisse bereits in Kapitel 2.5 thematisiert wurden. Darüber hinaus enthält dieser spezifisch auf das Forschungsinteresse zielende Aspekte; letztlich wurden drei Themenblöcke erfasst (vgl. Abbildung 6).



Abbildung 6: Fragebogenstruktur

<sup>75</sup> In dieser Arbeit wird zur erleichterten Nachvollziehbarkeit in *Anhang 1*, dem Anhang innerhalb der Dissertationsschrift, und *Anhang 2*, einem in digitaler Form beigefügten Anhang, unterschieden.

Die Bearbeitungszeit des Fragebogens beträgt etwa 10 Minuten. Um diese Zeitvorgabe zu gewährleisten, wurde auf offene Fragen weitgehend verzichtet und es wurden ausschließlich geschlossene sowie halb-offene Fragen gestellt. Lediglich die Antwortmöglichkeit der Abschlussfrage wurde offen formuliert, ihre Beantwortung war aber optional (vgl. Bortz & Döring, 2006, S. 213–215).

Zur Bestimmung der Güte des Fragebogens wurden die drei Hauptgütekriterien von Testverfahren geprüft: die Objektivität, die Reliabilität und die Validität (vgl. Bortz & Döring, 2006, S. 195–202). Durch das standardisierte, quantitative Verfahren ist die Objektivität weitgehend gesichert. Diese setzt sich zusammen aus Durchführungsobjektivität, Auswertungsobjektivität und Interpretationsobjektivität. Ersteres ist gegeben, da auf kontrollierte Durchführungsbedingungen durch eine einheitliche und klar strukturierte Gestaltung des Fragebogens geachtet wird. Zudem kann der Fragebogen von den Befragten selbstständig zu einem frei wählbaren Zeitpunkt ausgefüllt werden. Die Auswertungsobjektivität wird durch die vorwiegend verwendeten geschlossenen bzw. halboffenen Fragen sowie eine einheitliche Dateneingabe (z. B. beim Umgang mit fehlenden Werten oder fehlerhaften Angaben) sichergestellt. Die Interpretationsobjektivität ist dadurch gesichert, dass der Fragebogen eine einfache deskriptive Darstellung des Status-quo ist und daher wenig Interpretationsspielräume bei der Beantwortung lässt. Die Reliabilität gibt die Zuverlässigkeit des Fragebogens an, d. h. inwiefern die Messergebnisse replizierbar sind. Die deskriptiven Ergebnisse können primär über die Interviews und andererseits durch die Hinzunahme weiterer Dokumente auf ihre Zuverlässigkeit geprüft werden. Die Validität gibt an, mit welcher Genauigkeit ein Verfahren misst, was es messen oder vorhersagen soll. Bei dem verwendeten Kurzfragebogen ist davon auszugehen, dass die Validität – genauer gesagt die Inhaltsvalidität<sup>76</sup> – angenommen werden kann, da dieser auf der Basis einer bereits durchgeführten Befragung entwickelt worden ist. Zudem können die Befragten bei Bedarf durch die teils, halboffenen Antwortmöglichkeiten sowie die offene Abschlussfrage weitere Ergänzungen und Anmerkungen hinzufügen. Darüber hinaus fand im Vorfeld der Befragung eine Überprüfung der Qualität mittels einer Expertenbefragung statt, um sowohl die Güte als auch die Verständlichkeit zu gewährleisten. Die Hinweise der Expertinnen und Experten wurden nach eingehender Prüfung in den Fragebogen mit aufgenommen.

### 5.2.2 Datenerhebung mittels qualitativer Experteninterviews

Mit den Experteninterviews sollen die Bedeutung und Funktionen des Sports im VGM aus Sicht der Kommunalverwaltung im Detail sowie die im Planungsprozess sportlicher Maßnahmen auftretenden Barrieren und Gelingensbedingungen erfasst und analysiert werden. Der Interviewleitfaden umfasst dafür im Wesentlichen fünf Fragenkomplexe:

- Fragen zur Person und Funktion
- Fragen zu Umweltveränderungen
- Fragen zur Verwaltung
- Fragen zum Sport im VGM
- Abschließende Fragen zur Bedeutung und Rolle des Sports im VGM

---

<sup>76</sup> Diese ist dann gegeben, wenn die Testitems das zu messende Merkmal in seinen wichtigsten Aspekten erschöpfend erfasst.

Da an dieser Phase auch Verwaltungsakteure aus zwei Kommunalverwaltungen teilnahmen, bei denen der Sport noch in Planung ist, wurde der Leitfaden für diese Verwaltungen entsprechend angepasst, um diese nicht mit Fragen zu konfrontieren, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden konnten. Beide Leitfäden (siehe Anhang 1, S. 263) dienen grundlegend als Basis für die qualitative Datenerhebung. Die vorgegebenen Fragenkomplexe basieren auf den Erkenntnissen aus der Theorie und dem Forschungsstand, bieten aber zudem Spielraum für nicht antizipierte Themen und Nachfragen. Dafür wird in Kauf genommen, dass die Reihenfolge sich logisch dem Gesprächsverlauf anpasst, vom Interviewten angesprochene Themen aufgegriffen und einzelne Fragen gegebenenfalls nicht gestellt werden können.

Als Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wurden Personen ausgewählt, die in den untersuchten Städten für den Sport im Gesundheitsmanagement verantwortlich sind oder maßgeblich an der Initiierung beteiligt sind bzw. waren. Zum Teil hatte diese Bedingung zur Folge, dass Doppelinterviews durchgeführt wurden, um das auf zwei Personen verteilte Expertenwissen abrufen und zu einem Gesamtbild zusammensetzen zu können. Alle Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zeichnen sich dadurch aus, dass sie über die nötigen fachlichen und organisatorischen Informationen verfügen, um als Expertin bzw. Experte deklariert werden zu können (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 467–470). Zudem wurde in den standardisierten Einzel- bzw. Doppelinterviews mit persönlichem Kontakt auf eine neutrale Gesprächsführung (gleichwertige Partner) geachtet. Es wurde sich überwiegend gegen Telefoninterviews entschieden, da diese zwar forschungspragmatische Vorteile mit sich bringen, jedoch für den Umfang der geplanten Experteninterviews weniger geeignet sind (vgl. Bortz & Döring, 2006, S. 242). Auch birgt ein Telefoninterview die Gefahr des Steuerungs- und Informationsverlustes, da aufgrund des fehlenden face-to-face Kontakts visuelle Informationen verloren gehen und die interviewende Person weniger Kontrolle über den Gesprächsverlauf hat. Darüber hinaus enthält der Interviewleitfaden auch sensible Themen, bei denen ein persönlicher Kontakt als sinnvoll erachtet wird, um eine vertrauensvolle und offene Gesprächsatmosphäre zu schaffen (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 153f). Durch die Kontaktbeschränkungen im Zuge der Corona-Pandemie konnten nicht alle Interviews in Präsenz durchgeführt werden, so dass fünf Interviews sowie ein kurzes Interview zur Klärung von Nachfragen als Videocall mit Hilfe der Zoom-Software durchgeführt wurden, was einem Präsenzinterview am nächsten kommt. Ein weiteres Interview konnte nur in Form eines Telefoninterviews stattfinden, da die Interviewpartnerin an ihrem Arbeitsplatz nicht über eine entsprechende technische Ausrüstung für einen Videocall verfügte. Die Interviews wurden vollständig als Audioaufnahme aufgezeichnet. Diese von den Interviewten akzeptierte Aufzeichnungsmethode erlaubt im Gegensatz zu Gesprächsprotokollen die authentische und präzise Erfassung des Kommunikationsprozesses. Ergänzend dazu wurde unmittelbar nach dem Gespräch ein Postskriptum erstellt (vgl. Witzel, 2000) (siehe Anhang 2, Postskriptum). Darin enthalten sind Notizen zu den Gesprächsinhalten, die vor und nach der Tonbandaufnahme angesprochen wurden, Anmerkungen zu den situativen und nonverbalen Aspekten (z. B. Unterbrechungen, Dauer, Ort) sowie Schwerpunktsetzungen der Interviewten (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 192f; Witzel, 2000, S. 5f).

### 5.3 Datenauswertung

Die aus der Datenerhebung gewonnenen qualitativen und quantitativen Daten wurden vorab getrennt aufbereitet und anschließend zusammengeführt.

#### 5.3.1 Datenauswertung mittels SPSS Statistics

Die Auswertung der quantitativen Daten des Kurzfragebogens wurde mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS Statistics Version 24 vorgenommen. Dafür wurden die Daten aus dem Fragebogen in das Programm übertragen und bereinigt. Die Auswertung erfolgte in Form einer deskriptiven Statistik mit Häufigkeitsauszählung sowie einem Mittelwertvergleich der Fragen 6 (Wie wird sich Ihrer Ansicht nach insgesamt die Bedeutung von Sportangeboten für die Beschäftigten kommunaler Verwaltungen in den nächsten Jahren entwickeln?) und 7 (Wie wird sich Ihrer Ansicht nach insgesamt die Bedeutung von Sportangeboten für die Beschäftigten Ihrer Stadtverwaltung in den nächsten Jahren entwickeln?). Die fünfstufigen Likert-Skalen wurden mittels T-Test auf einen signifikanten Unterschied geprüft. Aufgrund der kleinen Stichprobe wurde zudem eine Effektstärkenrechnung nach Cohen durchgeführt, da dieser ebenfalls ein Indikator für die Bedeutsamkeit von Untersuchungsergebnissen ist (vgl. Bortz & Döring, 2016, S. 668f). Die deskriptive Auswertung erlaubt eine erste Einschätzung hinsichtlich des Organisationsgrades und der Gestaltung des Sportangebots. Für tiefgreifende Analysen ist das Material jedoch nicht geeignet.

#### 5.3.2 Datenauswertung mittels qualitativer Inhaltsanalyse

Die Aufzeichnungen der Interviews wurden mit Hilfe der Computersoftware F4 transkribiert. Dieses Programm ermöglicht es, die Abspielgeschwindigkeit zu regulieren. Dabei ordnet die Software den Textpassagen automatisch Absätze und Zeitangaben zu, auf die bei der Auswertung und Interpretation verwiesen werden kann und die Ortung des Interviewausschnitts erleichtert. Zur einfacheren Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit wurden die Transkripte geglättet und in Schriftdeutsch übertragen. Dabei wurden bei der wörtlichen Transkription Grammatikfehler und der Dialekt bereinigt, da für die Analyse die inhaltlich-thematische Ebene im Vordergrund steht (vgl. Mayring, 2002, S. 89-91). Zur Aufbereitung der Daten wurde die Analysesoftware MAXQDA verwendet. Die Daten wurden codiert, d. h. einzelnen Textstellen wurden einem oder auch mehreren spezifischen Codes zugeordnet, mit MAXQDA verwaltet und anschließend für die Auswertung verfügbar gemacht.

Die inhaltsanalytische Auswertung selbst erfolgte durch Kategorisierungen. Dazu wurden die Daten aus den transkribierten Interviews mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2016) ausgewertet. Dazu wurde die Methode der *inhaltlich-strukturierenden Inhaltsanalyse* gewählt. Der Kern einer inhaltlich-strukturierenden Vorgehensweise ist, ausgewählte Aspekte aus dem Material in Bezug auf die Forschungsfrage zu identifizieren sowie systematisch anhand eines Ablaufmodells inhaltlich und kategoriengeleitet zu strukturieren (vgl. Kuckartz, 2016, S. 97–100). Die inhaltliche Strukturierung (vgl. auch Mayring, 2010, S. 98f) geschieht anhand eines Kategoriensystems. Kuckartz greift damit wesentliche Elemente der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) auf. Allerdings richtet Kuckartz' Ansatz den Blick auch auf die induktive Kategorienbildung direkt am Material. Letztlich schlägt er eine Mischform bei der Kategorienbildung vor, da die Kategorienbildung deduktiv oder induktiv in ihrer reinen Form in der Forschungspraxis nur selten anzutreffen ist (vgl. Kuckartz, 2016, S. 95–97). Das Kategoriensystem ist

einerseits an der Forschungsfrage deduktiv orientiert, womit es auf der theoretischen Grundlage der Arbeit basiert. Andererseits werden im zweiten Schritt direkt am Material induktiv Subkategorien „präzisiert, modifiziert und differenziert“ (Kuckartz, 2016, S. 95). Diese Vorgehensweise erlaubt auch unerwartete Aspekte im Datenmaterial zu erfassen, die zuvor nicht bzw. nicht präzise aus der Theorie abgeleitet werden konnten.

In Anknüpfung an die Forschungsfrage umfasst das Kategoriensystem fünf Hauptkategorien.<sup>77</sup>

Die erste Kategorie *Organisation kommunale Verwaltung* umfasst alle Hinweise auf die Verwaltungsstrukturen, also Fragen zu den Verwaltungszielen und -zwecken, der Verwaltungskommunikation und der Verwaltungskultur.

Die zweite Kategorie befasst sich mit der *Organisation des Sports in Kommunalverwaltungen*, d. h. wie sportliche Maßnahmen am Standort geplant und umgesetzt werden und wer die Entscheidungsträger sind. Diese Kategorie gibt ergänzend zu den quantitativen Ergebnissen einen tieferen Einblick in das Vorgehen.

Die dritte Kategorie *Bewertung des Sports* greift alle Aussagen auf, die auf die Funktion, Bedeutungszuweisung und letztlich die Bewertung von sportlichen Maßnahmen im Rahmen des Gesundheitsmanagements aus Sicht der Verwaltungsakteure schließen lassen.

Die vierte Kategorie befasst sich mit der *Konstruktion der Entscheidungssituation* und der Wahrnehmung einer daraus resultierenden *Veränderungsnotwendigkeit*. Es werden alle Hinweise auf die situativen Umstände von kommunalen Verwaltungen erfasst, die mit der Entscheidung in Bezug auf die Einführung eines VGM im weiten und eines Sportangebot im engen Sinne in Verbindung gebracht werden können. Die fünfte Kategorie *Barrieren und Gelingensbedingungen* erfasst schlussendlich alle weiteren Faktoren, die die Planung und Umsetzung sportliche Maßnahmen in Kommunalverwaltungen behindern oder befördern.

Unmittelbar vor dem Interview wurden die Interviewten darüber aufgeklärt, dass ihre Antworten anonym behandelt werden und die nachher verwendeten Textstellen keine Rückschlüsse auf die Person zulassen. Dies wird insbesondere bei sensiblen Themen oder bei der Bitte um eine kritische Meinungsäußerung bedeutsam, um Störfaktoren wie soziale Erwünschtheit der Antworten zu eliminieren. In dieser Studie können Fragen zu den Barrieren und Grenzen sensible Themen sein, wenn danach gefragt wird, wo Maßnahmen scheitern oder wer oder was laut der Expertinnen und Experten dafür verantwortlich sein könnte.

---

<sup>77</sup> Das vollständige Kategoriensystem und der Kodierleitfaden sind dem Anhang 1 (S. 268) zu entnehmen

## 6 Empirische Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Datenerhebung dargestellt, analysiert und mit bereits vorliegenden Studien verglichen. Im ersten Schritt wird ein Überblick über die Stichprobe aus beiden Phasen der Datenerhebung gegeben (Kapitel 6.1 und 6.2). Darauf folgt die Beschreibung der mit Blick auf das Forschungsthema relevanten strukturellen Rahmenbedingungen der interviewten Kommunalverwaltungen. Auf Basis dieser Beschreibung wird eine eigene Typisierung vorgenommen, um einen möglichen Zusammenhang zwischen den beobachtbaren Merkmalen unterschiedlicher Verwaltungstypen und den im Implementierungs- bzw. Planungsprozess auftretenden Barrieren und Gelingensbedingungen sichtbar zu machen (Kapitel 6.3).

Der Schwerpunkt des Kapitels liegt auf der Darstellung und Analyse der Ergebnisse zu den drei forschungsleitenden Teilfragen. Die Kapitel 6.4 bis 6.6 thematisieren folglich den Ist-Zustand und die Organisation des Sports, die Funktionszuschreibungen und den Stellenwert von Sport im VGM sowie die förderlichen und hinderlichen Rahmenbedingungen sportlicher Maßnahmen in Kommunalverwaltungen. Um die Bedingungen im Planungsprozess von Sport im VGM analysieren zu können, werden drei Sinndimensionen nach Luhmann berücksichtigt: die Zeitdimension, die Sachdimension und die Sozialdimension (1991, S. 111–121). Diese ermöglichen es, Rückschlüsse auf mögliche Barrieren und Gelingensbedingungen von sportlichen Maßnahmen in Kommunalverwaltungen in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht zu ziehen. Um die bereits dargestellten Vorteile des Mixed-Methode-Ansatzes zu nutzen, werden die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Datenerhebung zusammengeführt. Dies betrifft vor allem die Auswertung der ersten Teilfrage zur Organisation des Sports.

Die quantitativen Daten werden vorwiegend deskriptiv in Form von Häufigkeitstabellen ausgewertet. Die Fragen zur Einschätzung der Bedeutung von Sport allgemein in Kommunalverwaltungen und am eigenen Standort erlauben einen Mittelwertvergleich mittels T-Test und Angaben der Effektstärke.

## 6.1 Stichprobe der quantitativen Datenerhebung

Tabelle 2 veranschaulicht die Rahmendaten der quantitativen Stichprobe. Erhoben wurden die Größe der Kommune, die Beschäftigtenzahl der Kommunalverwaltung, die regionale Wirtschaftsstruktur und das Vorhandensein eines Sportangebots bzw. die Planung eines Sportangebots.

*Tabelle 2: Stichprobe und Rücklaufquote der quantitativen Datenerhebung*

|                                                         |                             |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Standorte:</b>                                       | n=52                        |
| <b>Stichprobengröße:</b>                                | n=27 (Rücklaufquote: 51,9%) |
| <b>Größe der Kommune (gültige Prozent):</b>             |                             |
| Landgemeinde & kleine Kleinstadt:                       | 0 (0%)                      |
| Große Kleinstadt:                                       | 2 (7,4%)                    |
| Kleine Mittelstadt:                                     | 8 (29,6%)                   |
| Große Mittelstadt:                                      | 0 (0%)                      |
| Kleine Großstadt:                                       | 14 (51,9%)                  |
| Große Großstadt:                                        | 3 (11,1%)                   |
| <b>Beschäftigte (gültige Prozent):</b>                  |                             |
| Bis 200:                                                | 8 (29,6%)                   |
| 201 bis 1000:                                           | 2 (7,4%)                    |
| 1001 bis 2500:                                          | 5 (18,5%)                   |
| 2501 bis 5000:                                          | 7 (25,9%)                   |
| Mehr als 5000:                                          | 5 (18,5%)                   |
| <b>Regionale Wirtschaftsstruktur (gültige Prozent):</b> |                             |
| Eher Strukturstark (1-4):                               | 12 (52,1%)                  |
| Mittelmäßige Wirtschaftsstruktur (5-6):                 | 5 (21,7%)                   |
| Eher Strukturschwach (7-10):                            | 6 (26%)                     |
| <b>Sportangebot (gültige Prozent)</b>                   |                             |
| Ja:                                                     | 23 (85,2%)                  |
| Nein:                                                   | 4 (14,8%)                   |
| <i>Davon Sportangebot in Planung:</i>                   | 2 (50%)                     |

Bei den 27 teilnehmenden Kommunalverwaltungen wird in Bezug auf die Größe ersichtlich, dass es sich überwiegend um kleine und große Großstädte (51,9% und 11,1%), gefolgt von kleinen Mittelstädten (29,6%) und großen Kleinstädten (7,4%) handelt (vgl. Tabelle 2). Diese Verteilung nach der Größe der im Gesundheitsmanagement aktiven Städte werden durch die Studien von Gröben und Wenninger (2006) sowie Badura und Steinke (2009) bestätigt. Die Einwohnerzahl wurde anhand der Angaben im Fragebogen in die für Deutschland gängigen Stadt- und Gemeindetypen kategorisiert. Dass weder kleine Kleinstädte noch große Mittelstädte an der Befragung teilgenommen haben, ist dem Umstand geschuldet, dass

auf Basis der Recherche keine kleinen Kleinstädte identifiziert werden konnten.<sup>78</sup> Im Gegensatz dazu waren große Mittelstädte im Sample vorhanden, jedoch kam von diesen Gemeindetypen keine Rückmeldung. Die zwei am häufigsten vertretenen Stadttypen im Sample waren kleine Großstädte (21) und kleine Mittelstädte (15). Die 25 Kommunalverwaltungen, die nicht an der Befragung teilgenommen haben, gliedern sich laut vorheriger Recherche in folgende Gemeindetypen auf (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3: Übersicht der Gemeindetypen der Kommunalverwaltungen ohne Rückmeldung

| Größe der Kommune (gültige Prozent): |   |       |
|--------------------------------------|---|-------|
| Landgemeinde & kleine Kleinstadt:    | 0 | (0%)  |
| Große Kleinstadt:                    | 1 | (4%)  |
| Kleine Mittelstadt:                  | 7 | (28%) |
| Große Mittelstadt:                   | 7 | (28%) |
| Kleine Großstadt:                    | 7 | (28%) |
| Große Großstadt:                     | 3 | (12%) |

Die Beschäftigtenzahl wird durch zwei Variablen abgebildet: Einerseits kategorial (vgl. Tabelle 2) und andererseits mit den exakten Werten, um die Verteilung besser darstellen zu können. Die Kategorien wurden nachträglich erstellt, da keine Erkenntnisse über eine geeignete Kategorisierung vorlagen. Hinsichtlich der Beschäftigtenzahl ergibt sich ein Mittelwert von ca. 2947 und ein Median von 2300. Aufgrund der großen Spanne von minimal 60 bis maximal 12000 Beschäftigten werden die exakten Werte in einem Histogramm veranschaulicht. Dieses zeigt eine deutliche Linksverschiebung. Folglich hat der größte Teil der Verwaltungen bis zu 1000 Beschäftigte (vgl. Abbildung 7).

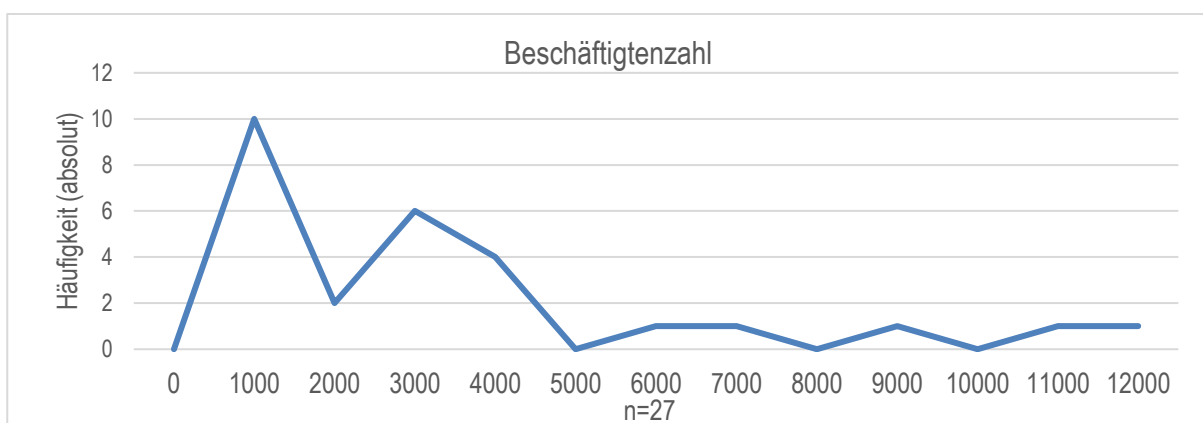


Abbildung 7: Verteilung der Beschäftigtenzahl in den teilnehmenden Verwaltungen

Die eine Hälfte der befragten Verwaltungen befindet sich in einer tendenziell eher strukturstarken Region (Werte 1-4; 52,1%), die andere verteilt sich auf Regionen mit einer mittleren (Werte 5-6; 21,7%) bis eher schwachen Wirtschaftsstruktur (Werte 7-10; 26%) (vgl. Abbildung 8). Vier Kommunalverwaltungen machten hierzu keine Angaben.

<sup>78</sup> Die Kategorie wurde jedoch der Vollständigkeit halber mit aufgenommen.



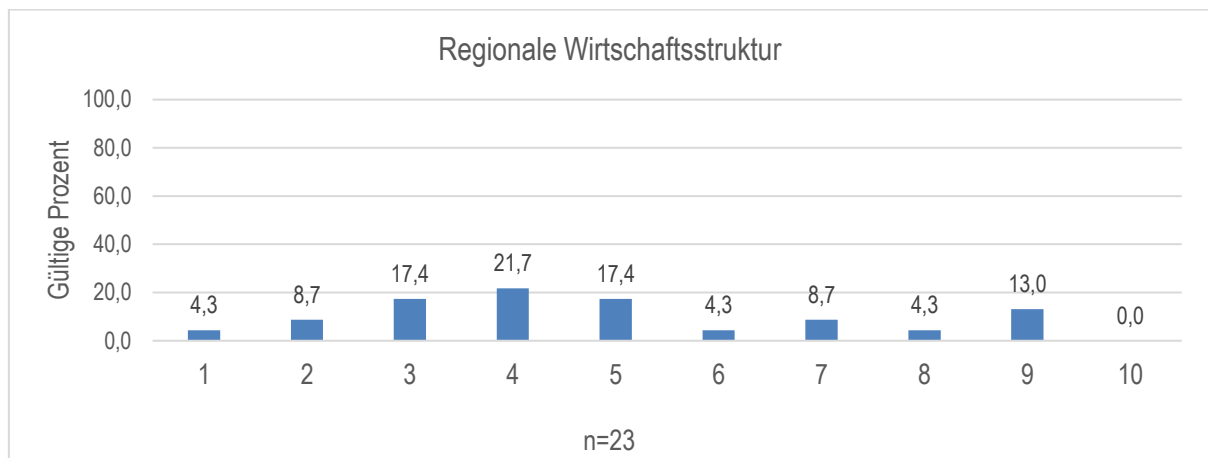


Abbildung 8: Regionale Wirtschaftsstruktur (1=strukturstark bis 10=strukturell schwach)

Von den 27 Kommunalverwaltungen bieten 23 (85,2%) ein Sportangebot an. Von den vier Verwaltungen, die aktuell keinen Sport anbieten, planen zwei, zukünftig ein Sportangebot einzuführen (vgl. Tabelle 2).

## 6.2 Stichprobe der qualitativen Datenerhebung

Elf Kommunalverwaltungen haben an der qualitativen Datenerhebung teilgenommen. Von diesen bieten neun ihren Beschäftigten Sport im Rahmen eines VGM an. Zwei weitere befanden sich zum Zeitpunkt der Befragung im Planungsprozess. In einem Fall wurde zu einem späteren Zeitpunkt ein zweites Interview mit demselben Interviewpartner geführt, um Rückfragen klären zu können, die beim ersten Termin aus zeitlichen Gründen nicht mehr gestellt werden konnten. In einem anderen Fall wurde das erste Interview durch ein zweites mit einer weiteren an der Organisation beteiligten Person ergänzt, womit insgesamt 13 Interviews geführt wurden. Da in drei Fällen Doppelinterviews geführt wurden, umfasst die Stichprobe insgesamt 15 Expertinnen bzw. Experten. Bei den teilnehmenden Kommunalverwaltungen handelt es sich um Kommunen in der Größe von kleinen Mittelstädten und kleinen Großstädten (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Überblick über die durchgeführten Interviews<sup>79</sup>

|                         |                                              |                  |                        |
|-------------------------|----------------------------------------------|------------------|------------------------|
| Stichprobengröße        | 11 Kommunen (13 Interviews, 15 Expert*innen) |                  |                        |
| Gesamtdauer             | 898 min / 14,97 h                            |                  |                        |
| Minimale Dauer          | 52 min                                       |                  |                        |
| Maximale Dauer          | 123 min                                      |                  |                        |
| Durchschnittliche Dauer | 75 min                                       |                  |                        |
| Größe der Kommune       |                                              | Sport in Planung | Sportangebot vorhanden |
|                         | Kleine Mittelstadt                           | 1                | 2                      |
|                         | Kleine Großstadt                             | 1                | 7                      |

<sup>79</sup> Die Zeitangabe bezieht sich auf die Interviewzeit, die mit Audioaufnahme erfasst wurde. Inklusive der Vor- und Nachbesprechung, welche im Postskriptum festgehalten wurde, ergibt sich eine gerundete Gesamtdauer von 18,25 Stunden.

### 6.3 Rahmendaten und Selbstbeschreibung der Kommunalverwaltungen und Interviewten

Die folgenden Informationen stammen, sofern nicht aus den Interviews oder den Fragebögen, von den jeweiligen Internetseiten und aus den Haushaltsberichten der Kommunen. Aufgrund der Zusicherung der Anonymität können keine genaueren Zuordnungen abgebildet werden. Eine Übersicht über alle Interviewten ist dem Anhang zu entnehmen (vgl. Anhang 1, S.275).

#### 6.3.1 Kommunalverwaltung A

Kommunalverwaltung A ist in einer kleinen Mittelstadt verortet und wurde Ende des zwölften Jahrhunderts gegründet. Die Region wurde im Fragebogen als eher strukturstark (4)<sup>80</sup> eingestuft. Gleichzeitig berichtet IP<sup>81</sup>-A2, dass Kommunalverwaltung A zum Zeitpunkt des Interviews eine Haushaltssperre hat und die finanzielle Situation „sehr, sehr schlecht“ sei (IP-A2, TrKA<sup>82</sup>, Pos. 59). Die Strukturstärke der Region scheint demnach nicht zwingend – wie zu Beginn der Datenerhebung angenommen – die finanzielle Situation der Kommunen widerzuspiegeln, weswegen die Haushaltslage anhand der Daten aus den Interviews oder aus dem jeweiligen Haushaltsplan der Kommune beschrieben wird.

Die Kommunalverwaltung beschäftigt im August 2020 ca. 250 Mitarbeitende, die in sehr unterschiedlichen Bereichen tätig sind. Diese Verwaltung ist einer der zwei Standorte im Sample, bei denen sich das Sportangebot noch am Anfang der Planung befindet (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Eckdaten der Kommunalverwaltung A

| Mitarbeiterzahl | Größe der Kommune  | Haushaltssituation | Entwicklungsstand       |
|-----------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| 250             | Kleine Mittelstadt | Haushaltssicherung | Sportangebot in Planung |

Für das Interview standen zwei Akteure zur Verfügung, mit denen ein Doppelinterview geführt wurde. IP-A1 hat eine kaufmännische Ausbildung, war im Bereich Arbeitsschutz, Betriebliches Gesundheitsmanagement und Versicherungen tätig und arbeitete seit Juni 2020 bei der Kommunalverwaltung. Anfang Dezember 2020 teilte IP-A2 mit, dass IP-A1 im 4. Quartal 2020 gekündigt hat. Die Stelle wurde Anfang 2021 neu besetzt. IP-A2 ist seit Oktober 2019 Abteilungsleitung für zentrale Dienste. Zu seinem Verantwortungsbereich gehören der Sachbereich Personal sowie nach eigenen Angaben auch Themen wie der Arbeitsschutz und das Gesundheitsmanagement. IP-A2 hat eine klassische Verwaltungslaufbahn für den gehobenen Dienst durchlaufen. In der vorherigen Tätigkeit als Vertretung des Bürgermeisters in einer Nachbarstadt hat er erste Erfahrungen mit Sportangeboten in einer Kommunalverwaltung gemacht und auf der jetzigen Stelle das Sportangebot maßgeblich initiiert: „Ich habe das Gesundheitsmanagement eben aus meiner Tätigkeit aus [NACHBARORT] mitgenommen, wo ich schon Kooperationen mit der

<sup>80</sup> Mit 1=sehr strukturstark und 10=sehr strukturschwach

<sup>81</sup> IP steht im Folgenden für Interviewpartnerin bzw. Interviewpartner mit Kennzeichnung aus welcher Kommunalverwaltung die Person stammt.

<sup>82</sup> Für einen besseren Lesefluss werden die Fundstellen aus den Transkripten wie folgt abgekürzt: Tr steht für Transkript, K für Kommune und der darauffolgende Buchstabe für den Fall. In Fällen mit mehr als einer Interviewaufnahme wie in den Fällen B, F und K wird die Abkürzung um die Angabe 1 oder 2 (z. B. TrKB1), sofern es sich um unterschiedliche Interviewtermine handelt, oder um die Angabe 1.1 oder 1.2 (z. B. TrKF1.1), wenn es sich um denselben Interviewtermin handelt, ergänzt.

[UNIVERSITÄT] hatte, wo wir da schon Projekte gemacht haben, Laufprojekte oder so“ (IP-A2, TrKA, Pos. 26). Sowohl IP-A1 als auch IP-A2 geben an sportaffin zu sein. Allerdings haben beide hinsichtlich der beruflichen Qualifizierung keine fachlichen Kenntnisse im Bereich des VGM oder des Sports:

„Zum Thema Gesundheitsmanagement habe ich überhaupt keine Voraussetzungen, keine fachlichen. [...] Obwohl dadurch, dass ich auch selbst ein bisschen sportlich aktiv bin, auch mit dem Fahrrad zur Arbeit fahre, ich immer oder öfter und auch versuche regelmäßig zu schwimmen, habe ich da, glaube ich, auch einen Blick auf die Dinge, bei denen man vielleicht was machen könnte.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 28)

„Von dem Gesundheitsmanagement / da sind wir ja ganz am Anfang und beim Arbeitsschutz / habe ich mich schon ein bisschen mit beschäftigt. Ich bin jetzt allerdings nach acht Wochen noch am Anfang des Themas, aber ich habe mir jetzt schon so einen kleinen Einblick davon gemacht und versuche jetzt so eine kleine Struktur da reinzubringen. [...] Aber da stehe ich noch ganz am Anfang. Aber in den acht Wochen habe ich mir jetzt eigentlich schon ein ganz gutes Bild machen können. Ich habe mir auch Unterlagen bestellt, will auch zu einer Schulung gehen.“ (IP-A1, TrKA, Pos. 22)

IP-A2 vermutet, dass das Personal in kleineren Kommunalverwaltungen in diesem Tätigkeitsbereich oftmals keinen fachlichen Hintergrund zum VGM mitbringt.<sup>83</sup> IP-A1 hat versucht, sich mit Hilfe von Fachunterlagen und Schulungen das fehlende Fachwissen anzueignen. Gleichzeitig entsteht der Eindruck einer latent präsenten Überforderung, da IP-A1 mehrfach betont, sie stehe noch am Anfang. Auch die wenig später folgende Kündigung von IP-A1 unterstützt diese Vermutung (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung A

| Akteur | Funktion der Interviewten                                                  | Beruflicher Hintergrund            | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion    | Initiator |
|--------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------|-----------|
| IP-A1  | Sachbearbeitung<br>Arbeitsschutz, Gesundheitsmanagement,<br>Versicherungen | Kaufmännische Ausbildung<br>(Büro) | Seit Juni 2020<br>(aktuell ausgeschieden) | Nein      |
| IP-A2  | Personalleitung                                                            | Verwaltungswirtschaft (FH)         | Oktober 2019                              | Ja        |

Die Innovationsfreudigkeit von Kommunalverwaltung A schätzt IP-A2 im Vergleich zur Wirtschaft gering ein, sieht sich selbst aber als innovationsfreudig an: „Gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen, nein. Jetzt mit der neuen Personalleitung, ja“ (IP-A2, TrKA, Pos. 104). IP-A2 beschreibt Kommunalverwaltungen allgemein damit, dass diese „nicht so neumodern und konzeptionell aufgestellt“ sind, sondern „sehr altbacken, festgelegt in ihren Strukturen“ und „noch ein bisschen die alten Hierarchien drin [haben]“ (IP-A2, TrKA, Pos. 100). Im Interview gibt es vermehrt Hinweise darauf, dass in dieser Kommunalverwaltung eine weniger innovationsfreudige Verwaltungskultur vorherrscht. Dies zeigt sich u. a. darin, wie die Belegschaft auf Veränderungen und Neuerungen, wie z. B. der leistungsorientierten Bezahlung, reagiert:

„[...] die Menschen müssen das auch leben und das ist immer so die Herausforderung, ich glaube bei Kommunen anders als in Privatwirtschaften. Da ticken die Uhren doch schon etwas langsamer und die Akzeptanz bei den Kolleginnen und Kollegen für solche neuen Steuerungsmodelle ist sehr schleppend. Wenn sie rechtlich vorgegeben sind, funktioniert das. Wenn sie freiwillig sind, ist es doch sehr müßig.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 35)

<sup>83</sup> Vgl. TrKA, Pos. 33

Gleichzeitig nimmt IP-A2 einen Wandel in der Verwaltungskultur im Sinne eines Distanz- und Hierarchieabbaus wahr, der sich bspw. in einer weniger strengen Kleidungsetikette zeigt:

„Die [Verwaltungskultur] bricht. Auch das Erscheinungsbild oder man sieht es auch oft an der Kleidung, die die Kolleginnen und Kollegen dann tragen. Wenn man das vergleicht, wie war das vor zehn Jahren. Da war ganz klar, ist nun mal die gefühlte Pflicht, die Abteilungsleiter haben alle eine Krawatte und Anzug, weil sie eine Distanz auch haben gegenüber den Mitarbeitern und der Bevölkerung. Aber die hat sich schon geändert, das ist schon so, dass sich der Prozess entwickelt. Das wird aber noch dauern, wir sind sicher noch nicht so weit, wie die Strukturen in der privaten Wirtschaft“ (IP-A2, TrKA, Pos. 107).

Wenig innovationsfreudig zeigt sich Kommunalverwaltung A in der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen, die laut IP-A2 „sehr schleppend“ und „zögerlich“ vonstattengeht (IP-A2, TrKA, Pos. 39). Gleichzeitig fehle es an Akzeptanz auf Seiten der Beschäftigten für die digitalen Neuerungen:

„Da ist noch eine Menge Arbeit vor uns und noch eine Menge Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erzeugen. Ich sage nur einfach mal, klar versuchen wir, die Kollegen in den Kita-Bereichen [Kindertagesstätten, Anmerk. d. Verf.], dass die ihre Urlaubsanträge nicht mehr per Zettel machen müssen oder vielleicht auch mal digital, das ist schon ein Prozess, der sehr schwer ist.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 39)

Damit deutet sich an mehreren Stellen eine geringe Akzeptanz von Entscheidungen im Umgang mit Neuerungen an, die im Rahmen des NSM und der Digitalisierung eingeführt wurden. Die geringe Akzeptanz von Entscheidungen kann möglicherweise mit einem bestehenden Misstrauen gegenüber der Verwaltungsleitung in Verbindung gebracht werden:

„Ich sage mal, es [das Vertrauen, Anmerk. d. Verf.] wächst. [...] Es ist doch noch Misstrauen da [...] also, wenn man das ganz ehrlich beantwortet. Auch das Misstrauen gegenüber dem Arbeitsgeber oder auch gegenüber der Verwaltungsleitung ist schon sehr groß.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 111)

Vom Fachkräftemangel ist Kommunalverwaltung A je nach Bereich unterschiedlich stark betroffen, wobei der größte Bedarf in den Kitas besteht, während in anderen Bereichen wie im Bäder- oder im Verwaltungsbereich der Bedarf „ganz gut gelöst“ wurde und „es funktioniert“ (IP-A2, TrKA, Pos. 45). Für den partiellen Fachkräftemangel werden unterschiedliche Lösungsstrategien herangezogen. In der Kita gibt es z. B. die Praxisintegrierte Ausbildung, bei der es sich um eine Ausbildungsform mit Vergütung handelt. Gleichzeitig ist IP-A2 der Meinung, dass Kommunalverwaltung A eine „recht gute Außendarstellung“ und einen „recht guten Ruf“ habe (IP-A2, TrKA, Pos. 45). In diesem Zusammenhang verfolgt IP-A2 als Personalleitung das Ziel, als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden, um Stellen nicht nur einfach auszuschreiben, sondern auch über „Mundpropaganda“ zu bewerben (IP-A2, TrKA, Pos. 49):

„Ich glaube, die Bezahlung steht nicht mal bei vielen im Fokus, sondern das Arbeitsverhältnis ist gut, es ist ein gutes Team, es macht Spaß zu arbeiten. Und wenn die das nach außen vermitteln, dann bekommen wir auch gute Kolleginnen und Kollegen. [...] Aber das funktioniert auch nur dann, wenn sich die Kollegen auch selbst hier wohlfühlen und das dann nach außen darstellen.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 49)

IP-A2 führt diesbezüglich weiter aus, dass ein Sportangebot zu diesem Wohlfühlen durch das Anregen von Teambuilding-Prozessen beitragen soll, „damit man auch gerne zur Arbeit geht“ (IP-A2, TrKA, Pos. 71).

Zusammengefasst kann Kommunalverwaltung A als ein *traditioneller Verwaltungstyp* beschrieben werden, welcher durch eine eher konservative, hierarchisch geprägte und weniger innovationsfreudige Verwaltungskultur charakterisiert ist. Veränderungen und Neuerungen wird kritisch begegnet und sie werden von den Beschäftigten nur schwer akzeptiert.

### 6.3.2 Kommunalverwaltung B

Kommunalverwaltung B ist in einer kleinen Großstadt verortet und mit über 2000 Jahren die älteste Kommune im Sample. Dem Haushaltsplan von 2020 ist zu entnehmen, dass sie im Haushaltsjahr 2021 auf Ausgleichsrücklagen zurückgreifen muss. Im August 2020 sind ca. 2200 Mitarbeitende beschäftigt. Seit 2015 ist ein Sportangebot im Rahmen eines VGM implementiert, was aus den vier Sportarten Laufen, Schwimmen, Volleyball und Rückengymnastik besteht (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Eckdaten der Kommunalverwaltung B

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation  | Entwicklungsstand                  |
|-------------------|-------------------|---------------------|------------------------------------|
| 2200              | Kleine Großstadt  | Ausgleichsrücklagen | Sportangebot vorhanden (seit 2015) |

IP-B leitet die Abteilung für das Gesundheits- und Eingliederungsmanagements. Im Tätigkeitsprofil fällt ein etwas größerer Anteil der Tätigkeit auf das Eingliederungsmanagement (60%).<sup>84</sup> Zum Gesundheitsmanagement gehört neben den Gesundheitsangeboten der Arbeitsschutz und die Arbeitsmedizin. Die Kommunalverwaltung weist sich durch eine umfangreiche und interdisziplinäre Personalausstattung im VGM aus.<sup>85</sup> IP-B hat Sportwissenschaften mit einem soziologischen Schwerpunkt studiert. Damit ist er einer der wenigen Befragten mit einer sportfachlichen Qualifizierung. Im Rahmen seiner Beschäftigung hat IP-B 2015 damit begonnen, „die Strukturen zu implementieren und von vorneherein dann eben auch eine belastbare Strategie in die Wege zu leiten“ (IP-B, TrKB1<sup>86</sup>, Pos. 16) (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung B

| Akteur | Funktion des Interviewten                         | Beruflicher Hintergrund | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion | Initiator |
|--------|---------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|-----------|
| IP-B   | Leitung Gesundheits- und Eingliederungsmanagement | Sportwissenschaften     | Seit 2015                              | Ja        |

IP-B schätzt seine Organisation als innovationsfreudig ein und ist der Ansicht, dass die Stadt, zu der die Verwaltung gehört, „eine sehr interessante Verquickung von Tradition und Moderne“ habe (IP-B, TrKB1, Pos. 95). Die Innovationsfreudigkeit zeige sich z. B. darin, dass die Kommunalverwaltung bei Themen wie der Digitalisierung und dem Gesundheitsmanagement „mittlerweile sehr weit“ sei, bei Themen wie

<sup>84</sup> Vgl. TrKB1, Pos. 10

<sup>85</sup> „[...] Mediziner, Psychologin und Ernährungswissenschaftler, Sportwissenschaftler, Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (IP-B, TrKB1, Pos. 83)

<sup>86</sup> Mit IP-B wurden nach dem ersten Interview in Präsenz ein zweites mittels Videocall durchgeführt, um Rückfragen zu klären.

Umweltschutz und Fair Trade eine „Vorreiterrolle“ einnehme und „viele Dinge als Ziel formuliert werden, die eigentlich so gesamtgesellschaftlich noch gar nicht so weit oben auf der Agenda stehen“ (IP-B, TrKB1, Pos. 93). Innovationsfreudig zeigte sie sich auch zu Beginn der Corona-Pandemie, wo zügig digitale Lösungen gefunden wurden, die zwar anfangs aufgrund der technischen Voraussetzungen „ein bisschen gehakelt“ haben, aber relativ schnell angepasst und nutzbar gemacht wurden (IP-B, TrKB1, Pos. 30). In diesem Zusammenhang wurde darauf geachtet, den Beschäftigten Tools zur Verfügung zu stellen, „die das Thema Telekonferenz und den regelmäßigen Austausch sicherstellen“ (IP-B, TrKB1, Pos. 35). Zwar zeigt sich auch in Kommunalverwaltung B ein Abwehrverhalten bei Veränderungen wie dem NSM, allerdings wird dieses von IP-B als typisch und im Vergleich mit anderen Kommunen als nicht gravierender wahrgenommen:

„Ich meine grundsätzlich, wenn irgendetwas Neues eingeführt wird, müssen Sie damit rechnen, dass Sie erst einmal Gegenwind bekommen, aber da ist die Verwaltung oder der öffentliche Dienst kein Einzelfall. Das haben Sie natürlich auch in der Privatwirtschaft. Der Mensch ist ein Gewohnheitstier und alles was eben von der alltäglichen Routine abweicht, das wird zunächst erst mal in Frage gestellt. Ja und manchmal eben auch sehr heftig kritisiert.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 28)

Bei der Einführung des Sportangebots war die Reaktion der Belegschaft laut IP-B unterschiedlich. Während die Jüngeren dies begrüßt haben, lehnte ein Teil der älteren Beschäftigten das Sportangebot anfänglich ab, da Sport „Privatsache“ sei (IP-B, TrKB1, Pos. 55).

In Bezug auf das Verwaltungsklima und die Verwaltungskultur ist IP-B der Ansicht, „dass es in einer Verwaltung manchmal ein bisschen steifer zugeht, als in anderen Bereichen“ (IP-B, TrKB1, Pos. 49) und es „eine sehr starke Fokussierung auf die Hierarchie“ gibt (IP-B, TrKB2, Pos. 8). Gleichzeitig nimmt IP-B unter den Beschäftigten insgesamt eine überwiegend vertrauensvolle Zusammenarbeit wahr.<sup>87</sup>

Der Fachkräftemangel ist für Kommunalverwaltung B besonders im Ingenieurbereich ein relevantes Thema, „weil da ist der Markt auch leergefegt“ (IP-B, TrKB1, Pos. 41). Um diesem zu begegnen wird versucht, „dass wir eben Themen bieten, die für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber reizvoll sind und da ist natürlich ganz groß das Thema flexible Arbeitszeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, dann eben auch digitale Ausstattung und Kinderbetreuung“ (IP-B, TrKB1, Pos. 39).

Insgesamt kann die Kommunalverwaltung B als *traditionell-innovativer Verwaltungstyp* charakterisiert werden. Zwar gibt es auch hier klare, hierarchische Strukturen, gleichzeitig ist diese offener gegenüber gesellschaftlich relevanten Themen. Veränderungen und Neuerungen werden hinterfragt und gegebenenfalls kritisiert, jedoch ist die Abwehrreaktion geringer ausgeprägt als beim traditionellen Verwaltungstyp. Dies zeigt sich z. B. in der schnellen Reaktion auf die Herausforderungen im Zuge der Corona-Pandemie.

### 6.3.3 Kommunalverwaltung C

Kommunalverwaltung C ist in einer kleinen Mittelstadt verortet und wurde Mitte des zwölften Jahrhunderts gegründet. Dem Haushaltsplan von 2020 ist zu entnehmen, dass die Stadt einen Haushaltsüberschuss vorweisen kann. Damit ist sie eine von zwei Kommunen im Sample mit einer positiven Bilanz. Die Kommunalverwaltung beschäftigt im August 2020 über alle Bereiche hinweg ca. 800 Mitarbeitende und hat

<sup>87</sup> Vgl. TrKB1, Pos. 103

ein vergleichsweise großes Sportangebot mit ca. 13 verschiedenen Sportarten, überwiegend im Bereich des Ausdauer- und Gesundheitssports. Die Anfänge des Sports liegen in der Betriebssportgemeinschaft, können aber von den interviewten Expertinnen nicht näher terminiert werden (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Eckdaten der Kommunalverwaltung C

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune  | Haushaltssituation  | Entwicklungsstand                                                                |
|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 800               | Kleine Mittelstadt | Haushaltsüberschuss | Sportangebot vorhanden (Einführungszeitpunkt ist den Interviewten nicht bekannt) |

Beide Interviewten sind nicht am Initiierungsprozess beteiligt gewesen und erst seit wenigen Jahren in Kommunalverwaltung C tätig. IP-C1 arbeitet in der Personalentwicklung und hat darüber hinaus die Aufgabe, Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und im Rahmen des VGM durchzuführen.<sup>88</sup> IP-C1 hat Psychologie studiert, während IP-C2 ein duales Studium für den gehobenen Dienst absolviert hat und in der personalen Sachbearbeitung und dem Arbeitsschutz tätig ist. Beide Expertinnen haben keine sportfachliche Ausbildung (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung C

| Akteur | Funktion der Interviewten                | Beruflicher Hintergrund                 | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion          | Initiator |
|--------|------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------|
| IP-C1  | Personalentwicklung                      | Psychologie                             | Seit ca. zwei Jahren (Stand Sep/2020)           | Nein      |
| IP-C2  | Personale Sachbearbeitung, Arbeitsschutz | Duales Studium für den gehobenen Dienst | Keine genauen Angaben (ähnlich lange wie IP-C1) | Nein      |

IP-C1 schätzt die Kommunalverwaltung insgesamt als innovationsfreudig ein, gibt aber zu bedenken, dass manche Abteilungen nicht so innovativ und kreativ sind bzw. sein können, da dort eine andere rechtliche Verantwortung liege:

„Also im Durchschnitt glaube ich schon, dass wir innovationsfreudig sind. Es wird ja auch hier nicht nur gelebt, sondern auch gefordert, dass die Leute ein bisschen über den Tellerrand hinausschauen und überlegen, wie man Sachen voranbringen kann. Und auch, dass man auch mal Sachen probieren kann. Es kommt aber natürlich dann im Speziellen immer ein bisschen auf den Bereich und die Abteilung an, weil manche Bereiche sind dafür da, kreativ zu sein und Sachen auszuprobieren, wie die Wirtschaftsförderung bspw. oder Tourismus, und andere Bereiche sind nun mal dafür da, Sachen rechtlich zu prüfen und dann auch entsprechend durchzuführen und da ist natürlich die Innovationsfreudigkeit geringer, weil da auch die Konsequenzen deutlich schwerwiegender wären, wenn's dann schief läuft. Und teilweise ist es da auch einfach nicht gewünscht.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 216)

Die Innovationsbereitschaft wird vom Bürgermeister der Stadt gefordert und befördert: „Also es wird auch vom Bürgermeister so gesagt, also nur, weil Sachen so laufen, also seit zehn Jahren so laufen, wie sie laufen, heißt das nicht, dass man sie nicht morgen anders machen kann. [...] Schneller, besser, bürgerfreundlicher“ (IP-C1, TrKC, Pos. 218-220). Die Befragten schätzen die Sportangebote als innovativ ein,

<sup>88</sup> Vgl. TrKC, Pos. 12-16, 25f

was sie damit begründen, dass sie für Vorschläge offen sind und versucht wird, zusätzlich innovative Angebote für jüngere Zielgruppe zu schaffen.<sup>89</sup>

In Bezug auf das Verwaltungsklima ist IP-C1 der Ansicht, dass die Belegschaft „grundsätzlich“ gut zusammenarbeitet, führt dies aber nicht weiter aus (IP-C1, TrKC, Pos. 236).

Ebenso wie Kommunalverwaltung B spürt auch Kommunalverwaltung C den Fachkräftemangel insbesondere in technischen Berufen: „[...] da wird es schon schwierig geeignetes Personal zu finden“ (IP-C2, TrKC, Pos. 63). Allerdings komme es „sehr selten vor, dass die [Stellen, Anmerk. d. Verf.] so dauerhaft unbesetzt sind“, da versucht wird, die Stellen möglichst vorausschauend zu bewerben, wenn bekannt ist, dass sie neu besetzt werden müssen (IP-C1, TrKC, Pos. 86). Dort, wo die Kommunalverwaltung selbst ausbildet, fällt es leichter, die Stellen zu besetzen, da die Auszubildenden übernommen werden können. Zudem wird berichtet, dass im mittleren Dienst der Verwaltungsfachkräfte der Bedarf schrumpft, während der Bedarf an Quereinsteigenden aus dem technischen Bereich steigt:

„Wo wir auch sehr viel ausbilden, was auch ein bisschen dem Fachkräftemangel geschuldet ist, ist in der IT [Informationstechnik, Anmerk. d. Verf.]. [...] Wo halt immer weniger Azubis benötigt werden, ist in der Verwaltung im Prinzip im klassischen Sinne, im mittleren Dienst. Das merken wir auch, dass wir da, bei denen, die wir ausbilden, dann schon eher schauen müssen, okay, wo können die nach der Ausbildung überhaupt noch eingesetzt werden, weil wir immer mehr Quereinsteiger auch brauchen [...] halt mit so spezifischen Ausbildungen wie jetzt im Bereich Techniker oder Ingenieurswesen.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 78-80)

Neben der Strategie der eigenen Ausbildung setzt Kommunalverwaltung C auf unterschiedliche Kommunikationswege und Plattformen zur breiten Streuung der Stellenangebote.<sup>90</sup> Zudem bietet sie „diverse Angebote, [...] die jetzt über den TVöD und das Geld darüber hinausgehen“ (IP-C1, TrKC, Pos. 82), worunter u. a. der Sport fällt, da dieses Thema „natürlich auch verbunden [ist] mit der Arbeitgeberattraktivität“ (IP-C1, TrKC, Pos. 40).

Insgesamt kann Kommunalverwaltung C als ein *innovationsfreudiger Verwaltungstyp* beschrieben werden. Zwar finden sich Abteilungen, die aufgrund rechtlicher Bedingungen weniger innovativ arbeiten (können), allerdings zeigt sich die Verwaltung grundsätzlich sehr offen gegenüber Veränderungen, was von der Verwaltungsleitung nicht nur befördert, sondern sogar gefordert wird.

#### 6.3.4 Kommunalverwaltung D

Kommunalverwaltung D ist in einer kleinen Großstadt verortet und mit einem Gründungsjahr in den 1930er Jahren recht jung. IP-D gibt im Interview an, dass sie sich in der Haushaltssicherung befinde.<sup>91</sup> Im August 2020 beschäftigt die Kommunalverwaltung in den unterschiedlichen Bereichen ca. 2900 Mitarbeitende. Seit 2010 hat sie ein Sportangebot im Rahmen eines VGM implementiert, was im Wesentlichen aus gesundheitsorientierten Sportformen wie Laufen, Kraftsport, Yoga und Rückengymnastik besteht (vgl. Tabelle 11).

<sup>89</sup> Vgl. TrKC, Pos. 211

<sup>90</sup> Vgl. TrKC, Pos. 83

<sup>91</sup> Vgl. TrKD, Pos. 28



Tabelle 11: Eckdaten der Kommunalverwaltung D

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation | Entwicklungsstand                            |
|-------------------|-------------------|--------------------|----------------------------------------------|
| 2900              | Kleine Großstadt  | Haushaltssicherung | Sportangebot vorhanden<br>(seit 2010 im VGM) |

IP-D ist „von klein auf sportlich interessiert“ und hat das Sportangebot durch das Einreichen eines „Verbesserungsvorschlags“ maßgeblich initiiert (IP-D, TrKD, Pos. 14). Aktuell besetzt sie die einzige Stelle im Gesundheitsmanagement der Kommunalverwaltung mit einem Umfang von 11 Wochenstunden. Dieser Umfang ist im Vergleich zu anderen Kommunalverwaltungen im Sample eher gering. Das Gesundheitsmanagement setzt sich vor Ort aus den Themen Verhaltens- und Verhältnisprävention sowie dem BEM zusammen.<sup>92</sup> IP-D hat ein Fachhochschulstudium in Verwaltungswirtschaft für den gehobenen Dienst absolviert und 2010 ein einjähriges, berufsbegleitendes Zertifikatsstudium im Bereich des BGM abgeschlossen. Einen direkten sportfachlichen Bezug hat IP-D darüber hinaus nicht (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung D

| Akteur | Funktion der Interviewten | Beruflicher Hintergrund                                        | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion          | Initiator |
|--------|---------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------|
| IP-D   | Gesundheitsmanagement     | Verwaltungswirtschaft (FH), einjähriges Zertifikatsstudium BGM | Seit 2008 (Pilotprojekt) seit 2010 (Planstelle) | Ja        |

IP-D schätzt die Kommunalverwaltung nicht innovationsfreudig ein, denn die „Visionäre sind von Bord“ (IP-D, TrKD, Pos. 132). Auffällig ist, dass IP-D die Innovationsbereitschaft maßgeblich auf einzelne Personen zurückführt. Gleichzeitig beschreibt sie Verwaltungen generell als „starr“ (IP-D, TrKD, Pos. 136).<sup>93</sup> Dies zeigt sich z. B. darin, dass Veränderungen im Zuge der Digitalisierung nur schleppend vorangebracht werden und die Akzeptanz für diese Veränderungen gering ist oder sogar verweigert wird, was IP-D auf das höhere Alter der Belegschaft zurückführt:

„In meiner Einschätzung hängen wir nach. Wir sind, was die Hardware und die Software angeht, recht schlecht ausgestattet. Jetzt über Corona wird das erst mal richtig deutlich.“ (IP-D, TrKD, Pos. 28)

„Viele unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ein Alter, bei dem wir immer wieder erfahren, dass es schwierig ist, sich auf die neuen Medien einzulassen. Teilweise Verweigerung, aber auch schon die Bereitschaft, sich auf neue Themen einzulassen und auch auf die Arbeit mit der Technik.“ (IP-D, TrKD, Pos. 36)

Auf das Sportangebot wurde anfangs „sehr skeptisch“ reagiert (IP-D, TrKD, Pos. 68). Die Kommunalverwaltung und ihre Mitglieder scheinen demnach eher skeptisch gegenüber Neuerungen zu sein. IP-D hat die Hoffnung, dass die Digitalisierung durch die Corona-Pandemie vorangetrieben wird. Als Grund für die langsame Entwicklung im Bereich der Digitalisierung führt sie die schlechte finanzielle Haushaltslage an:

<sup>92</sup> Vgl. TrKD, Pos. 3-8

<sup>93</sup> Dies wird in Kapitel 6.6.2 genauer analysiert.

„Also erste Schritte sind auf den Weg gebracht. Es wird aber im Moment in Hinblick auf die Finanzierbarkeit noch sehr kritisch gesehen. Wir sind halt eine Kommune im Haushaltssicherungsprogramm und der Kämmerer ist da sehr verhalten“ (IP-D, TrKD, Pos. 36).

Darüber hinaus besteht in Kommunalverwaltung D ein Fachkräftemangel, der sich darin zeigt, dass nicht nur viele Stellen unbesetzt sind, sondern auch lange Zeit unbesetzt bleiben:

„Wir müssen häufig Stellenausschreibungen wiederholen, weil keine geeigneten Bewerberinnen oder Bewerber gefunden werden. Die, die wir meinen gefunden zu haben, springen häufig kurzfristig noch ab, wenn sie bessere Alternativen für sich finden. Was die Nachwuchsgewinnung angeht, ist es auch sehr schwierig im mittleren Dienst wie auch im gehobenen Dienst. Man kann sich das nicht vorstellen, die jungen Leute zieht es wohl nicht so in den öffentlichen Dienst. Trotz der Sicherheit des Arbeitsplatzes.“ (IP-D, TrKD, Pos. 42)

Während der Großteil der Interviewten eher einen partiellen Fachkräftebedarf bzw. -mangel äußert, scheint Kommunalverwaltung D vom Fachkräftemangel deutlich stärker betroffen zu sein. Hinzu kommt eine hohe Fluktuation, die IP-D auf Unzufriedenheit in der Belegschaft aufgrund einer hohen Belastungssituation zurückführt.<sup>94</sup> Als Lösungsstrategien werden verschiedene Ausschreibepattformen wie Agentur für Arbeit, Interamt<sup>95</sup> sowie die eigene Homepage bespielt, teilweise werden auch „neue Wege der Mitarbeitergewinnung“ wie Headhunting ausprobiert (IP-D, TrKD, Pos. 50).<sup>96</sup> Sportangebote oder das VGM werden bei der Suche und Bindung von Fachkräften nicht als Strategie benannt. Hier gibt IP-D einschränkend an, dass sie nur wenig über die Zusammenhänge sagen kann, da bezogen auf Stellenbesetzungen kein Austausch mit dem Gesundheitsmanagement stattfindet:

„Fehlt mir aber auch der Einblick. Ich sitze zwar hier in der Gruppe, die auch die Stellenausschreibungen macht, aber da erfolgt kein Austausch zu und auch keine / es wird nicht hinterfragt oder ausgewertet.“ (IP-D, TrKD, Pos. 46)

Im Interview gibt IP-D an, dass zunehmend kritische Stimmen aus der Belegschaft laut werden, die auf eine Unzufriedenheit mit der Personalsituation und dem hohen Arbeitspensum sowie einen Mangel an Führung zurückzuführen sind:

„An einer Vertrauenskultur ist immer zu arbeiten und ist es immer wert daran zu arbeiten. [...] aus meinem Umfeld erkenne ich, dass man kritischer wird. Und dass in den letzten zwei Jahren, ja, mehr Unzufriedenheit entsteht. Das ist eben auf die Personalsituation zurückzuführen, auf den quantitativen Anstieg an Arbeit, auch auf die qualitativen Anforderungen und aber auch auf einen erlebten Mangel an Führung. [...] Und ich denke, da kann ich mir auch ein Urteil erlauben, weil ich ja zu den BEM-Verfahren quer durch die Verwaltung unterwegs bin.“ (IP-D, TrKD, Pos. 156-158)

Damit entsteht der Eindruck, dass das Arbeitsklima eher von Anspannung und Unzufriedenheit geprägt zu sein scheint.

Insgesamt finden sich im Interview einige Hinweise darauf, dass Kommunalverwaltung D wie bereits Kommunalverwaltung A als *traditioneller Verwaltungstyp* charakterisiert werden kann. Beide zeigen sich wenig offen und innovationsfreudig gegenüber Neuerungen, die bspw. im Zuge der Digitalisierung oder

<sup>94</sup> Vgl. TrKD, Pos. 60

<sup>95</sup> Dabei handelt es sich um ein Karriereportal des öffentlichen Dienstes.

<sup>96</sup> Das Headhunting ist in Deutschland seit den 1970er Jahren eine Strategie im Human Resources Management (vgl. Achouri, 2011, S. 87f). Vor diesem Hintergrund und der eher begrenzten Nutzung weiterer Stellenplattformen erscheint Kommunalverwaltung D bei der Personalrekrutierung vergleichsweise rückschrittlich.

des VGM in die Verwaltung getragen werden, obwohl ein Handlungsdruck, z. B. aufgrund des Fachkräftemangels oder der Corona-Pandemie, durchaus spürbar ist und die Abläufe in der Verwaltung gefährdet.

### 6.3.5 Kommunalverwaltung E

Kommunalverwaltung E ist in einer kleinen Großstadt verortet und wurde ebenfalls in den 1930er Jahren gegründet. IP-E gibt im Interview an, dass sich die Kommune in der Haushaltssicherung befindet.<sup>97</sup> Im August 2020 sind dort in den unterschiedlichen Bereichen ca. 2500 Mitarbeitende beschäftigt. Seit 2002 gibt es ein Sportangebot, welches sich u. a. aus klassischen Mannschaftssportarten wie Fußball und Volleyball, aber auch aus gesundheitsorientierten Sportformen wie Laufsport, Rückenkursen, Yoga und Aerobic zusammensetzt. Es gibt zudem ein Sportangebot vom Betriebssportverein, den IP-E allerdings als „Auslaufmodell“ wahrnimmt, während sich das Kursprogramm innerhalb der Verwaltung zunehmender Beliebtheit erfreut (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Eckdaten der Kommunalverwaltung E

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation | Entwicklungsstand                  |
|-------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
| 2500              | Kleine Großstadt  | Haushaltssicherung | Sportangebot vorhanden (seit 2002) |

IP-E hat Sportwissenschaften studiert und eine dementsprechend einschlägige sportfachliche Qualifikation. Gleichzeitig gibt sie an, „nicht der Verwaltungsmensch“ zu sein (TrKE, Pos. 58). Zwar hat sie das Sportangebot nicht selbst initiiert, aber mit aufgebaut. Zudem ist sie der Ansicht, dass ihre Kommunalverwaltung, was das Sportangebot und die Personalausstattung im VGM betrifft, „wirklich gut aufgestellt“ ist (IP-E, TrKE, Pos. 130). Hier arbeitet ein interdisziplinäres Team im VGM, das sich aus der Befragten selbst, vier Fachkräften für Arbeitssicherheit, einer Sozialpädagogin, einer Verwaltungsfachkraft und einer arbeitsmedizinischen Ärztin zusammensetzt. IP-E ist dabei für die Koordination aller gesundheitsförderlichen Maßnahmen zuständig, wozu neben dem Sportangebot Seminare, Workshops und die Ergonomieberatung zählen (vgl. Tabelle 14).<sup>98</sup>

Tabelle 14: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung E

| Akteur | Funktion der Interviewten             | Beruflicher Hintergrund | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion | Initiator |
|--------|---------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|-----------|
| IP-E   | Koordination der Gesundheitsförderung | Sportwissenschaften     | Seit 2002                              | Nein      |

Die Befragte schätzt ihre Organisation im Vergleich zu anderen Kommunalverwaltungen als innovationsfreudig ein, was damit begründet wird, dass diese offen für Ideen und Neuerungen im Zuge der Digitalisierung, dem Gesundheitsmanagement und alternativen Arbeitszeitenregelungen ist und sie nicht grundsätzlich abwehrt, sondern ausprobiert:

<sup>97</sup> Vgl. TrKE, Pos. 30

<sup>98</sup> Vgl. TrKE, Pos. 2

„Naja, also es fühlt sich für mich immer so an, dass [STANDORT] schon modern und fortschrittlich ist. Und wenn es neue Ideen gibt, kann man mit denen gut drüber reden, um es auszuprobieren. Ob es jetzt die Digitalisierung, ob es das BGM ist, was in den 2000ern geschaffen ist, oder das Beispiel Vertrauensarbeitszeit, was wir in [STANDORT] haben, da sind andere Verwaltungen sonst wo. Wir probieren es zumindest erst mal und fangen an. Und wenn es nicht gut läuft, dann muss man noch mal neu drüber nachdenken. Da ist [STANDORT] glaub ich schon sehr weit vorne.“ (IP-E, TrKE, Pos. 134)

Offen zeigte sich die Kommunalverwaltung auch für die Einführung des Sportangebots, was von Beginn an gut angenommen wurde: „[...] sobald ich angefangen hab mit irgendwas / also ich kann mich über Teilnehmer nicht beklagen. Es ist noch nie was ausgefallen“ (IP-E, TrKE, Pos. 58).

Wie für alle anderen im Sample ist auch für diese Kommunalverwaltung der Fachkräftemangel vor allem im Bereich der KITAS und bei der städtischen Feuerwehr ein relevantes Thema.<sup>99</sup> Hinzu kommt, dass die finanzielle Lage der Stadt das Ausschreiben von Stellen verzögert bzw. die Stellen intern ausgeschrieben werden und es dadurch nur zu einer Problemverlagerung, nicht aber zu einer Lösung kommt:

„Und das ist schon so, dass Stellen, die werden ausgeschrieben, aber vielleicht eben auch später ausgeschrieben, so bleiben die Stellen länger unbesetzt. Oder wenn man intern ausschreibt und jemand sich beworben hat, dann kann der andere Geschäftsbereich den vielleicht nicht gleich freigeben, wie gewünscht, weil dann das Problem ja nur verlagert wird.“ (IP-E, TrKE, Pos. 30)

Aufgrund dessen wurde bei der Personalentwicklung ein Team von Mitarbeitenden gebildet, „die sich verstärkt damit auseinandersetzen, um sozusagen in die Werbung zu gehen und uns als attraktiven Arbeitgeber noch mal an die Front schieben wollen“ (IP-E, TrKE, Pos. 20). Auf die Frage, ob zwischen dieser Arbeitsgruppe und dem VGM-Team ein Austausch stattfindet, äußert IP-E, dass dies zwar gewünscht ist, aber der Kommunikationsfluss aktuell Corona-bedingt leidet.<sup>100</sup> Gleichzeitig konstatiert sie, dass sie „nicht diejenige [ist], die da im Thema steht“, da sich darum die Personalentwicklung kümmert (IP-E, TrKE, Pos. 28).

Die mit dem NSM einhergehenden Umstrukturierungen haben aufgrund des Personalabbaus in Kommunalverwaltung E zu einer leichten Unzufriedenheit geführt. IP-E führt dies auf eine mögliche Störung im Kommunikationsfluss zurück:

„Das sind dann halt nur, was man von den Mitarbeitern hört, wenn sie dann im Gespräch sind, dass eben weniger Personal durch Umstrukturierungen / was oft vielleicht nicht im ersten Moment verstanden wurde [...] aber meine Erfahrung ist, dass wir eine ziemlich moderne Verwaltung sind und wir schon sehr viel Informationen weitergeben. Was das Problem von vielen ist, was wir halt auch haben, dass es trotzdem nicht gelingt, dass es immer jeder erfährt. [...] Und deswegen ist es dann immer mal, dass die Menschen ein bisschen vielleicht unzufrieden sind.“ (IP-E, TrKE, Pos. 10)

In Bezug auf das Verwaltungsklima ist sie der Ansicht, dass die Beschäftigten „überwiegend“ vertrauensvoll zusammenarbeiten (IP-E, TrKE, Pos. 158) und sich anfängliche Befürchtungen, dass es möglicherweise Hemmschwellen gibt, die ein gemeinsames Sporttreiben behindern könnten, nicht bestätigt haben:

„Wir haben oft überlegt, ob es eher Ängste gibt, wenn ich mich mit meiner Kollegin treffe und die merkt, dass ich es nämlich nicht kann. Kann ich so nicht bestätigen. Die melden sich halt an. Kreuz und quer, von rechts und links, vom Geschäftsbereich hergesehen.“ (IP-E, TrKE, Pos. 110)

<sup>99</sup> Vgl. TrKE, Pos. 20

<sup>100</sup> Vgl. TrKE, Pos. 22

Zudem führt IP-E die Einschätzung hinsichtlich der vertrauensvollen Zusammenarbeit darauf zurück, dass ihre Organisation eine Verwaltungskultur hat, die Vertrauen fördert, indem ein offener und unterstützender Umgang miteinander gepflegt wird:

„Ich versuche das auch immer unseren Auszubildenden beizubringen. ‚Also uns ist es wichtig, dass es euch gut geht. Es ist uns nicht egal, dass du Prüfungsangst hast. Du kannst zu uns kommen. Wir helfen dir.‘ Das ist ein Stück Kultur, ein Stück ehrlich zu sein, wenn einen was bewegt, es bekannt zu geben, also an bestimmte Stellen zu gehen und es bekannt zu geben und um sich Hilfe zu holen. Das ist ein Stück Kultur und ich glaube schon, dass wir da eine gute haben.“ (IP-E, TrKE, Pos. 138)

Dieser offene und vertrauensvolle Umgang prägt das Verhalten der Teilnehmenden im Kontext der Kursangebote: „Die kommen schon und üben Kritik. Die kommen halt mit Wünschen und das ist schon ein ehrlicher, offener Umgang. Und du merkst auch, wenn du Unterricht machst, dass da immer eine angenehme Atmosphäre herrscht“ (IP-E, TrKE, Pos. 160).

Insgesamt weisen die Aussagen im Interview darauf hin, dass es sich bei Kommunalverwaltung E um einen *innovationsfreudigen Verwaltungstyp* handelt. Denn es finden sich im Interview kaum Hinweise auf starre Strukturen oder eine generelle Veränderungsresistenz, die eine andere Typisierung begründen würden.

#### 6.3.6 Kommunalverwaltung F

Kommunalverwaltung F ist in einer kleinen Mittelstadt verortet und wurde Anfang des 18. Jahrhunderts gegründet. Die Kommune befindet sich nicht in der Haushaltsicherung, musste aber 2020 auf Ausgleichsrücklagen zurückgreifen. Die Kommunalverwaltung beschäftigt im August 2020 über alle Bereiche hinweg ca. 360 Mitarbeitende. Seit 2019 hat sie ein vergleichsweise kleines Sportangebot im Rahmen eines VGM implementiert, welches aus zwei Schwerpunktsportarten in den Bereichen des Ausdauer- und Kraftsports in Form von Laufgruppen und einer Fitnessstudiokooperation besteht. Zuvor gab es ein Pilotprojekt in Kooperation mit einer Universität (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Eckdaten der Kommunalverwaltung F

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune  | Haushaltssituation  | Entwicklungsstand                            |
|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------------------------------|
| 360               | Kleine Mittelstadt | Ausgleichsrücklagen | Sportangebot vorhanden<br>(seit 2019 im VGM) |

Als Experten stehen zwei Akteure zur Verfügung, mit denen ein Doppelinterview geführt wurde. Beide zeichnet aus, dass sie, wie IP-F2 selbst anmerkt, einen „gänzlich anderen Schwerpunkt und eine gänzlich andere Betrachtungsweise haben“ (IP-F2, TrKF1.1<sup>101</sup>, Pos. 68). Das ist zum einen auf den unterschiedlichen beruflichen Werdegang und zum anderen auf die unterschiedliche Position und Funktion in der Kommunalverwaltung zurückzuführen. IP-F1 hat das Sportangebot initiiert und eine klassische Verwaltungslaufbahn für den gehobenen Dienst durchlaufen, er ist als Wirtschaftsförderer der Stadt „das Ohr der Verwaltung“ nach draußen (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 68), während IP-F2 als Quereinsteiger mit einem

<sup>101</sup> Aufgrund einer Pause während des insgesamt 2,5-stündigen Interviewtermins, wurde die erste Aufnahme gestoppt und nach der Pause eine zweite gestartet. Entsprechend wurden die Transkripte im Text mit TrKF1.1 und TrKF1.2 gekennzeichnet.

Fachstudium im Bereich der Betriebswirtschaftslehre (BWL) im VGM nah an den Beschäftigten arbeitet. IP-F2 wurde erst nach der Initiierung des Sportangebots eingestellt. IP-F1 und IP-F2 geben an, sportaffin zu sein, haben allerdings beide keine sportfachliche Qualifizierung (vgl. Tabelle 16).<sup>102</sup>

Tabelle 16: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung F

| Akteur | Funktion der Interviewten                                     | Beruflicher Hintergrund                                                                     | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion | Initiator |
|--------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------|
| IP-F1  | Leitung Flächenmanagement & Wirtschaftsförderung              | Verwaltungsfachkraft, BWL (FH)                                                              | Seit August 2016                       | Ja        |
| IP-F2  | Leitung Organisation, Digitalisierung & Gesundheitsmanagement | Kaufmännischen Ausbildung, BWL und Controlling (FH), aktuell Fernstudium Personal und Recht | Seit ca. einem Jahr (Stand Okt/ 2020)  | Nein      |

IP-F2 schätzt seine Kommunalverwaltung im Vergleich zu anderen tendenziell als innovationsfreudig ein:

„[...] mein Eindruck ist, wir wollen gerne innovativ sein. Wir haben aber konservative Werte, die uns teilweise so ein bisschen davon abhalten voll durchzustarten, sondern häufig mit Augenmaß. Im Vergleich zu anderen Kommunen allerdings, würde ich sagen, sind wir durchaus innovativ.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 155)

Begründet wird dies damit, dass neue Ideen nicht direkt abgewehrt werden und die Kommunalverwaltung sensibel für Umweltveränderungen ist:

„[...] allein dass ich mit meinem Vorgesetzten darüber [Government Labs, Anmerk. d. Verf.] sprechen darf, also nicht darf, sondern kann und nicht gleich zur hören kriege: ‚Das ist nichts für eine Verwaltung‘, sondern dass wir vielleicht mittelfristig Wege suchen, an sowas zu arbeiten. Daran merke ich, dass man innovativ sein möchte. [...] Man ist nicht verschlossen für das, was um uns rum passiert.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 173)

Auch die Einführung des Sportangebots wurde „sehr, sehr positiv angenommen“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 54). IP-F1 stimmt der Einschätzung zu, gibt aber zu bedenken, dass in Verwaltungen die Uhren noch anders ticken als in der Wirtschaft, „was aber auch in der Natur der Sache liegt“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 174). IP-F2 ist sogar der Ansicht, dass ein Vergleich von Wirtschaftsunternehmen und öffentlichen Verwaltungen ein Vergleich von „Äpfel mit Birnen“ sei (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 159). Gleichzeitig ist für IP-F2 Innovation mehr eine „Glaubensfrage“, womit dieser auf die „Art des Umgangs“ und die „Offenheit“ für bestimmte Themen anspielt (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 175). Dies wird u. a. im Digitalisierungsprozess deutlich. Die Corona-Pandemie hat aufgezeigt, dass die Kommunalverwaltung, was den Digitalisierungsgrad betrifft, zwar „gefühlsmäßig noch am Anfang“ ist (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 55), aber „zumindest wird hier drüber gesprochen. Wir wollen digitaler werden, [...] und wir haben auch schon erste Leuchtturmprojekte in dem Bereich auf den Weg gebracht“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 75). Teilweise zeigen sich Abwehrreaktionen auf digitale Veränderungen, „entweder durch Resignation, durch Ausreden, durch das Verschieben der Aufgaben“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 83). Diese können aber abgemildert werden, wenn der „Nutzer-Nutzen“ deutlich wird, „dann ist die Akzeptanz super und das auch flächendeckend“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 83).

<sup>102</sup> Vgl. TrKF1.1, Pos. 24, 28

In den Umstrukturierungen durch das NSM sehen die Interviewten einen Kulturwandel der in öffentlichen Verwaltungen insgesamt, aber auch in der eigenen Organisation, ein Umdenken angestoßen hat:

„Es ist schon richtig, dass durch die Änderungen des Steuerungsmodells sich halt auch an dieser Kultur viel verändert hat, vor allem auch beim Handeln und beim Denken und dieser Prozess ist auch unverändert noch. [...] Es hat sich viel geändert auch von der Arbeitsweise. Früher hat man gesagt, okay, eine Amtsstube, das ist schon sehr konservativ, da sind alle Beamte, verdienen viel Geld und müssen wenig arbeiten und davon ist man heute tatsächlich weit entfernt.“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 55)

„Mein Empfinden war sogar, dass vor der Einführung des Neuen Steuerungsmodells überhaupt gar nicht in Verwaltungen zu denken war, qualifiziertes Personal aus fremden Bereichen einzustellen. [...] Und da haben sich die Zeiten einfach gedreht.“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 52)

Dieses Umdenken, sich für den Quereinstieg zu öffnen, wird allerdings nicht nur auf das NSM zurückgeführt, sondern ist maßgeblich dem Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt geschuldet. Denn „[...] dass Quereinsteiger eingestellt werden, ist vielleicht ein Umdenken, aber ist natürlich primär erstmal dem geschuldet, dass man erst mal keinen anderen mehr dort gefunden hat, die in einer Verwaltung gelernt haben“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 103). Dies führt zu einer Durchmischung der Belegschaft, die dadurch vielfältiger wird, denn durch Quereinsteigende gelangt ein neuer „Input“ in die Organisation, der „losgelöster von diesem konservativen Verwaltungsdenken ist“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 89).

Diese neue Offenheit zeigt sich weiterhin in der Beobachtung des Arbeitsmarktes durch die Kommunalverwaltung. Sie ist zwar nicht so stark vom Fachkräftemangel betroffen. Im Gegenteil, laut IP-F2 habe man mit dem Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt „als Verwaltung gelernt, gut umzugehen. Ein Problem haben wir damit nicht“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 97). Dennoch ist das Thema für Kommunalverwaltung F relevant, da beobachtet wird, dass die Anzahl der Bewerbungen deutlich weniger wird.<sup>103</sup> Vor diesem Hintergrund setzt sie auf eine vorausschauende Planung. Als Lösungsansätze werden zum einen vermehrt Nachwuchskräfte ausgebildet<sup>104</sup> und zum anderen wird großer Wert darauf gelegt, die Stadt als attraktiven Arbeitgeber zu präsentieren.

Hierfür ist für beide Interviewte insbesondere das Verwaltungsklima bzw. ein gutes Miteinander von Bedeutung. IP-F1 ist der Ansicht, dass in Kommunalverwaltung F insgesamt eine „gute Grundstimmung“ herrscht (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 23). Dafür spricht, dass im Interview nur wenig Anzeichen für eine gegenteilige Einschätzung identifiziert werden können. Partielles Misstrauen lässt sich allenfalls in einzelnen negativen Stimmen – „ein, zwei Stimmen von 100“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 48) – als Reaktion auf das Sportangebot vermuten, die den Entscheidungsträgern unterstellt haben, dieses „nur aus Imagegründen“ anzubieten (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 48). Der überwiegende Teil hat dieses hingegen „sehr, sehr positiv aufgenommen“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 54). IP-F2 berichtet zudem, dass die Kommunalverwaltung viele Mitarbeitende durch Mundpropaganda gewinnt: „Also, dass Mitarbeitende Freunden und Bekannten doch empfehlen, sich hier mal initiativ zu bewerben, weil es gut ist“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 97). Für IP-F2 ist dieser Ansatz „ein maßgeblicher Wettbewerbsvorteil, den wir gegenüber vielen anderen haben und für dieses Wohlfühlen da wird viel für getan“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 99). Wie im späteren Verlauf dieser Arbeit gezeigt wird, wird hierfür auch der Sport genutzt (vgl. Kapitel 6.5.1).

---

<sup>103</sup> Vgl. TrKF1.1, Pos. 89

<sup>104</sup> Vgl. TrKF1.1, Pos. 90

Insgesamt lässt sich Kommunalverwaltung F als einen *traditionell-innovativen Verwaltungstyp* beschreiben, mit einer Tendenz zum *innovationsfreudigen Verwaltungstyp*. Für diese Typisierung spricht, dass es in dieser Kommunalverwaltung konservative Werte gibt, die latent wirken. Gleichzeitig zeigt sich diese weitgehend offen im Umgang mit neuen Ideen und versucht, diese nach und nach umzusetzen.

### 6.3.7 Kommunalverwaltung G

Kommunalverwaltung G ist in einer kleinen Großstadt verortet und wurde Mitte des 19. Jahrhunderts gegründet. Dem Haushaltsplan kann entnommen werden, dass sich die Kommune in der Haushaltssicherung befindet. In den unterschiedlichen Bereichen werden im August 2020 ca. 2300 Mitarbeitende beschäftigt. Sie ist die zweite der beiden Standorte im Sample, bei denen sich das Sportangebot noch in der Planung befindet (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Eckdaten der Kommunalverwaltung G

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation | Entwicklungsstand       |
|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|
| 2300              | Kleine Großstadt  | Haushaltssicherung | Sportangebot in Planung |

IP-G hat BWL studiert und arbeitet seit Januar 2020 für die Kommunalverwaltung im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Sie hat neben der vorherigen Tätigkeit in einer Bundesbehörde ein duales Studium mit IHK-Abschluss im Bereich BGM absolviert und Übungsleiterfortbildungen für Yoga und Burnout-Prävention besucht. Von sich selbst gibt sie an, „sehr viel Knowhow“ im Bereich des BGM zu haben (IP-G, TrKG, Pos. 6). Gleichzeitig sei die Tätigkeit von „sehr viel learning by doing“ geprägt (IP-G, TrKG, Pos. 10). IP-G ist maßgeblicher Initiator des Sportangebots (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung G

| Akteur | Funktion der Interviewten      | Beruflicher Hintergrund                                             | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion | Initiator |
|--------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------|
| IP-G   | Arbeits- und Gesundheitsschutz | BWL, Lizenz für Yoga und Burnout-Prävention, Duales Studium zum BGM | Seit Januar 2020                       | Ja        |

Da die Kommunalverwaltung dem Thema Gesundheit bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt hat, wurde diese in der Corona-Pandemie vor große Herausforderungen gestellt:

„Und, ja, man hat sich versprochen, in der Stadtverwaltung das Thema Arbeits- und Gesundheitsschutz wieder aufleben zu lassen [...]. Jetzt natürlich in der Pandemiephase, da hat uns überhaupt alles erschlagen, was nur irgendwie geht. Angefangen von einem fehlenden Pandemieplan, von Infektionsschutzkonzepten, die nicht vorhanden waren. Überhaupt, dass die Führungskräfte wissen, was Arbeits- und Gesundheitsschutz bedeutet und ihre Rolle dann auch letztendlich ausführen. Gefährdungsbeurteilung ist ganz schwach bei uns, und und und. Und letztendlich fange ich bei null an.“ (IP-G, TrKG, Pos. 6)

Im Zuge dieser Wiederbelebung des Gesundheitsthemas wurde im Arbeitssicherheitsausschuss beschlossen, eine Stelle für das Gesundheitsmanagement zu schaffen. IP-G ist sich sicher, „[...] dann geht es sicherlich richtig los, könnte ich mir vorstellen, wenn wir eben die Personalie auch vor Ort haben“ (IP-



G, TrKG, Pos. 8). Als Besonderheit zeichnet diese Kommunalverwaltung im Sample aus, vor sieben Jahren schon mal einen Versuch unternommen zu haben, ein Gesundheitsmanagement und Sportangebote zu implementieren, welcher jedoch gescheitert ist<sup>105</sup>:

„[...] also es gab einen Betrieblichen Gesundheitsmanager, die Personalie ist dann auch abgewandelt und seitdem hat sich halt niemand mehr drum gekümmert. Und wenn ich es richtig recherchiert habe, gab es bei der Feuerwehr z. B. kleinere Sportprogramme und auch mal so den ein oder anderen Rückenkurs, aber es ist eben lange her.“ (IP-G, TrKG, Pos. 58)

Im gesetzlich verpflichteten BEM gelingt es der Kommunalverwaltung nicht, den Projektstatus zu verlassen und nachhaltig Strukturen zu implementieren:

„Wir haben ein Projektmodell im Bereich BEM. Das läuft für einen Teilbereich der Verwaltung im Projekt seit, ich meine, über vier Jahren schon, also auch da kommt die Verwaltung nicht aus den Hufen, das mal wirklich umfassend auch auf die Beine zu stellen.“ (IP-G, TrKG, Pos. 30)

Hier lassen sich erste Anzeichen für eine Veränderungsresistenz identifizieren, die sich überdies auch in anderen Bereichen zeigt. So berichtet IP-G in Bezug auf die Digitalisierung davon, dass diese „sehr zäh ist, es wird erst mal nach außen digitalisiert, was die Dienstleistung zum Bürger und zur Bürgerin anbelangt, aber intern / Ich weiß nicht, wie lange wir noch brauchen, um uns intern besser aufzustellen“ (IP-G, TrKG, Pos. 130). Aufgrund von langsamen Entscheidungsprozessen und Abwehrreaktionen bei Umstrukturierungen und Neuerungen kommt die Befragte zu der Einschätzung, dass ihre Kommunalverwaltung (noch) nicht besonders innovationsfreudig ist<sup>106</sup>: „Ja, das ist nicht so einfach im öffentlichen Dienst oder in einer Verwaltung neue Ideen überhaupt an den Mann, an die Frau zu bringen, weil es immer noch mit Mehrarbeit verbunden ist“ (IP-G, TrKG, Pos. 130).

Dies führt sie auf die „Alteingesessenen“ zurück, die es „in den höheren Riegen sicherlich noch [gibt]“ (IP-G, TrKG, Pos. 128) und bei denen sich die innovativ denkenden Verwaltungsmitglieder bei der Einhaltung der hierarchisch, geprägten Kommunikationswege „blutige Nasen“ holen (IP-G, TrKG, Pos. 128).

Im Interview gibt es Hinweise darauf, dass die Befragte in der relativ kurzen Zeit seit ihrer Anstellung die Rolle des *Kümmerers* übernommen hat: „Also vielleicht bin ich auch inzwischen so eine Anlaufstelle [...], was die Kollegen und Kolleginnen nutzen, um wirklich auch mal so ein bisschen Frust abzulassen“ (IP-G, TrKG, Pos. 140). Im Zusammenhang mit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit ist sie deswegen unentschlossen, wie diese einzuschätzen ist, da die Erfahrungen sehr unterschiedlich sind und sie in dieser Rolle „natürlich eher das Negative als das Positive [hört]“ (IP-G, TrKG, Pos. 140):

„Ich habe viele Beispiele jetzt schon kennengelernt, wo es nicht der Fall ist und ich habe erst ein Beispiel kennengelernt, wo ich positiv überrascht bin, was mir Mitarbeiter erzählen, wie es in ihrem Bereich läuft, wie die Zusammenarbeit mit der Führungskraft ist.“ (IP-G, TrKG, Pos. 140)

Auch diese Kommunalverwaltung ist vom Fachkräftemangel bereichsübergreifend sehr stark betroffen. Der Bedarf ist laut IP-G so groß, dass die Organisation in ihrer Funktion eingeschränkt ist:

„[...] im Bereich Personal, da gibt es eine zweistellige Zahl an vakanten Stellen, um das aktuelle Tagesgeschäft überhaupt handeln zu können und darüber hinaus werden natürlich auch immer wieder neue Projekte herangetragen, die ja schon alleine aus dem Mangel heraus gar nicht angepackt

<sup>105</sup> Welche Ursachen dazu geführt haben, dass der Implementierungsprozess gescheitert ist, werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit genauer analysiert (vgl. Kapitel 6.6.2).

<sup>106</sup> Hier ist IP-G der Ansicht, dass es „noch den Generationswechsel [braucht]“ (IP-G, TrKG, Pos. 128).

werden können. Aber so zieht sich das durch, so zieht sich das auch in der Baubehörde bspw. durch, überall.“ (IP-G, TrKG, Pos. 34)

Als Lösungsansatz sieht IP-G das VGM, um die Stadt als attraktiven Arbeitgeber zu präsentieren.<sup>107</sup>

Zusammengefasst kann Kommunalverwaltung G als ein *traditioneller Verwaltungstyp* charakterisiert werden, da auch hier die Innovationsbereitschaft gering ausgeprägt ist und Neuerungen, wenn überhaupt, nur langsam akzeptiert werden.

### 6.3.8 Kommunalverwaltung H

Kommunalverwaltung H ist in einer kleinen Großstadt verortet und kann mit ihrem Gründungsdatum Anfang des elften Jahrhunderts auf eine nahezu 1000jährige Geschichte zurückblicken. IP-H gibt im Interview an, dass sich die Kommune in der Haushaltssicherung befindet.<sup>108</sup> Im August 2020 sind dort in den unterschiedlichen Bereichen ca. 2000 Mitarbeitende beschäftigt. Seit 2007 bietet die Kommunalverwaltung Sport im Rahmen eines VGM an. Das Angebot setzt sich überwiegend aus gesundheitsorientierten Sportformen wie Lauf- und Radsport, Rückenurse und Yoga zusammen. Es gibt zudem ein Fußballangebot (vgl. Tabelle 19)

Tabelle 19: Eckdaten der Kommunalverwaltung H

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation | Entwicklungsstand                  |
|-------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
| 2000              | Kleine Großstadt  | Haushaltssicherung | Sportangebot vorhanden (seit 2007) |

IP-H hat Sozialpädagogik studiert und hat darüber hinaus eine Übungsleiterlizenz für Entspannungstechniken. Sie hat keine sportfachliche Qualifizierung, gibt aber von sich selbst an sehr sportaffin zu sein: „Ich persönlich hab da einen sehr engen Bezug zu. Deshalb wollte ich auch immer diese Stelle bekleiden, weil ich mein Leben lang Sport gemacht habe, jeden Tag Sport mache und da von der Wirkung überzeugt bin und das motiviert mich auch, das anderen näher zu bringen“ (IP-H, TrKH, Pos. 8). Seit 2011 ist sie in der Kommunalverwaltung im Bereich des VGM tätig und hat 2019 die Leitung der Abteilung übernommen (vgl. Tabelle 20). Insgesamt arbeiten in der Abteilung fünf Personen, dessen Schwerpunkt von Beginn an auf dem BEM liegt. Weitere Schwerpunkte sind die psychosoziale Beratung, Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie die Koordination der Gesundheitsangebote.<sup>109</sup>

Tabelle 20: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung H

| Akteur | Funktion der Interviewten              | Beruflicher Hintergrund                           | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion         | Initiator |
|--------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------|
| IP-H   | Leitung Arbeits- und Gesundheitsschutz | Sozialpädagogik, Lizenz für Entspannungstechniken | Seit 2011 im Team, seit April 2019 Teamleitung | Nein      |

<sup>107</sup> Vgl. TrKG, Pos. 36

<sup>108</sup> Vgl. TrKH, Pos. 26-28

<sup>109</sup> Vgl. TrKH, Pos. 6

IP-H schätzt die Kommunalverwaltung insgesamt als innovativ ein, wobei einzelne Bereiche innovationsfreudiger sind als andere. Die Innovationsbereitschaft wird über die Verwaltungsspitze befördert:

„Und dann gibt es Bereiche, die fortschrittlicher sind und offener und entwicklungsfreudiger und andere, die ich eher als konservativ und traditioneller erlebe. Aber sonst im Großen und Ganzen finde ich unsere Verwaltung schon innovativ, ja. Also unserer Bürgermeister auch und das ist schon so, mit Sicherheit. Da wird schon geguckt, was für neue Wege können wir gehen.“ (IP-H, TrKH, Pos. 140)

Gleichzeitig ist IP-H der Ansicht, dass neue Wege „immer eine große Herausforderung“ sind (IP-H, TrKH, Pos. 34). Dies wird auf den hohen Altersdurchschnitt zurückgeführt, weil

„man sich da mit zunehmendem Alter schwerer tut, da neue Wege zu gehen und sich für die digitale Welt auch zu öffnen. Das ist einfach so. Den jungen Leuten die kommen, da schon ganz anders mit in die Arbeit rein und das ist schon ein Thema natürlich, in Sachen Lernfähigkeit und Offenheit und so. Nichtsdestotrotz versuchen sich, glaub ich, alle sich dem zu stellen.“ (IP-H, TrKH, Pos. 34)

Trotz der Schwierigkeiten, den Digitalisierungsprozess voranzutreiben, gibt es laut IP-H keine generelle Abwehrhaltung für Neuerungen, da zumindest alle bemüht sind und der Prozess, wenn auch langsam, vorangebracht wird. Lediglich in traditionellen Bereichen zeigen sich Abwehrreaktionen gegenüber Neuerungen, „die sind gar nicht offen“ (IP-H, TrKH, Pos. 142).

In der Kommunalverwaltung H wird ein partieller Fachkräftemangel wahrgenommen, der sich vor allem in den Kitas und im technischen Bereich zeigt. Als Lösungsansatz wird u. a. das VGM genutzt, um damit die Arbeitgeberattraktivität zu steigern. Allerdings zeigt sich, dass die Kommunalverwaltung ein wenig träge in der Umsetzung ist:

„Wir reden immer darüber auch den Arbeitgeber attraktiver zu machen, auch mit Gesundheitsangeboten. Das ist die Brücke zu meinem Bereich und da hab ich auch viele gute Ideen. Nur in der Verwaltung ist die Umsetzung meist nicht ganz so schnell.“ (IP-H, TrKH, Pos. 40).

Diese Trägheit bei der Entscheidungsfindung und -umsetzung ist laut der Befragten ein wesentlicher Unterschied zur Wirtschaft, denn in Kommunalverwaltungen muss alles „tausendmal abgewogen werden und da gibt es zig Bestimmungen und zig Mitspracherechte“ (IP-H, TrKH, Pos. 136).

In Bezug auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit fällt es ihr schwer, diese insgesamt einzuschätzen. Einerseits sei die Kommunalverwaltung zu groß, um darüber eine Aussage treffen zu können, und andererseits sind die bisherigen Erfahrung der Befragten sehr unterschiedlich:

„Das kann man bei 2000 Leuten nicht sagen. Das ist total unterschiedlich. Also da gibt es Sachgebiete, die da vertrauensvoll miteinander arbeiten und andere, wo es große Konflikte gibt. Das ist ganz unterschiedlich. Da kann man keine generelle Aussage machen. Es gibt auch viele Konflikte.“ (IP-H, TrKH, Pos. 96)

Insgesamt kann Kommunalverwaltung H als *traditionell-innovativer Verwaltungstyp* beschrieben werden. Einerseits ist diese, mit Ausnahme der traditionellen Bereiche, nicht generell verschlossen gegenüber Neuerungen. Auch die Verwaltungsspitze ist offen, neue Wege zu gehen und befördert dies. Andererseits wird stark an der Einhaltung von bürokratischen und hierarchischen Regelungen festgehalten.

### 6.3.9 Kommunalverwaltung J

Kommunalverwaltung J<sup>110</sup> ist in einer kleinen Großstadt verortet und wurde Ende des zwölften Jahrhunderts gegründet. Dem Haushaltsplan von 2020 ist zu entnehmen, dass sie in dem Jahr einen Haushaltsüberschuss vorweisen kann. Im August 2020 sind dort insgesamt ca. 3500 Mitarbeitende beschäftigt. Seit ca. 2012 wird dort Sport im Rahmen eines VGM angeboten. Dieses setzt sich überwiegend aus gesundheitsorientierten Sportformen wie Laufsport, Rückenurse, Yoga und Wassergymnastik zusammen. Darüber hinaus gibt es weitere Angebote über den Betriebssportverein (vgl. Tabelle 21).

Tabelle 21: Eckdaten der Kommunalverwaltung J

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation  | Entwicklungsstand                         |
|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------------|
| 3500              | Kleine Großstadt  | Haushaltsüberschuss | Sportangebot vorhanden<br>(seit ca. 2012) |

IP-J hat Sozialpädagogik studiert sowie eine Gesundheitslotsenausbildung gemacht. Eine einschlägige Qualifizierung für Sport oder Gesundheitsmanagement hat sie laut eigenen Angaben jedoch nicht:

„Also ich hab das jetzt nicht originär gelernt. Ich hab dann aber eine, nennt sich Gesundheitslotsenausbildung, dann so eine Fortbildung über mehrere Wochenenden noch gemacht, die Krankenkassen mit dem Regionalmanagement zusammen angeboten haben, um da noch ein bisschen Knowhow zu erwerben.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 22)

Seit 2019 ist sie in der Personalentwicklung und dem Gesundheitsmanagement der Kommunalverwaltung tätig. Zu dieser Tätigkeit gehören das BEM sowie das Planen und Koordinieren der gesundheitsförderlichen Maßnahmen (vgl. Tabelle 22). Neben der Befragten arbeitet eine weitere Person im VGM-Bereich, welche „das laufende Geschäft“ verwaltet, worunter u. a. die Raumplanung, Anmeldungen und Abrechnungen fallen (IP-J, TrKJ, Pos. 108). Zum Zeitpunkt des Interviews war darüber hinaus eine weitere Koordinationsstelle für das Gesundheitsmanagement in Planung, die die verschiedenen Arbeitsgruppen aus dem Arbeits- und Gesundheitsschutz vernetzen und koordinieren soll.<sup>111</sup>

Tabelle 22: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung J

| Akteur | Funktion der Interviewten                     | Beruflicher Hintergrund                      | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion | Initiator |
|--------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------|-----------|
| IP-J   | Personalentwicklung und Gesundheitsmanagement | Sozialpädagogik, Gesundheitslotsenausbildung | Seit 2019                              | Nein      |

IP-J ist der Ansicht, dass ihre Kommunalverwaltung langsam aber zunehmend innovationsfreudiger wird, was diese damit begründet, dass sich aktuell mit dem Thema „agile Verwaltung“ auseinandergesetzt wird, „und da merkt man schon, doch da ist der Wille da. Man möchte frischer, agiler und moderner werden“ (IP-J, TrKJ, Pos. 154).

Auch in Bezug auf die Digitalisierung kann eine zunehmende Bereitschaft beobachtet werden, die Arbeit

<sup>110</sup> Die Abkürzung mit dem Buchstaben „I“ wurde in der alphabetischen Kennzeichnung der Fälle und Interviewten ausgenommen, da das „I“ in den Transkripten bereits zur Abkürzung für die Textpassagen der Interviewerin verwendet wurde.

<sup>111</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 102-106

anders zu gestalten, was die Befragte allerdings sehr stark auf eine Veränderungsnotwendigkeit aufgrund der Corona-Pandemie zurückführt:

„[...] da passiert gerade schon sehr viel in Hinblick auf die Digitalisierung. Also vor eineinhalb Jahren hätte ich jetzt nicht hier zu Hause im Home-Office stehen können und hätte Zugriff auf alles gehabt und hätte an einer Videokonferenz teilnehmen können. Gab es vorher nicht. Das war gar nicht möglich. Das hat jetzt vieles beschleunigt und das ist auch gut so. Also, ja, genau, das hat auch was Positives, sag ich mal, die Entwicklungen durch Corona hat in der Verwaltung vieles beschleunigt.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 26)

Zuvor verlief dieser Prozess „schleppend“ (IP-J, TrKJ, Pos. 36).<sup>112</sup> Allerdings ist sich IP-J sicher, dass diese Veränderungen nachhaltig sein werden, da aktuell die Dienstvereinbarung für Telearbeit angepasst wird und Strukturen geschaffen werden, die perspektivisch mehr Flexibilität zulassen.<sup>113</sup> In diesem Zusammenhang finden sich im Interview auch Hinweise auf ein Bewahrungdenken in Kommunalverwaltung J: „Was mal etabliert ist, bleibt einfach. So erlebe ich Verwaltung. Einmal eine Dienstvereinbarung geschrieben und dann bleibt das bis es dann in 20 Jahren dann eine andere Dienstvereinbarung gibt“ (IP-J, TrKJ, Pos. 140).

Die neuen Möglichkeiten für Telearbeit erhöhen aus Sicht der Befragten „enorm“ die Arbeitgeberattraktivität (IP-J, TrKJ, Pos. 34). In diesem Zusammenhang berichtet sie, dass die Fachkräftegewinnung in der Kommunalverwaltung nur in einzelnen Bereichen wie in der IT und im Gesundheitswesen schwieriger ist.<sup>114</sup> Gleichzeitig gibt diese an, dass dies nicht ihr „originäres Thema“ sei und die Verantwortung in der Personalsachbearbeitung liege (IP-J, TrKJ, Pos. 50). Strategisch wird daraufgesetzt, die Stadt als attraktiven Arbeitgeber zu vermarkten:

„[...] es wird gerade an der Arbeitgebermarke gearbeitet und ich denke, das ist auch das Stichwort: Arbeitgeberattraktivität, wo für mich auch Themen wie ein gutes Gesundheitsmanagement und eben eine gute Work-Life-Balance durch die Möglichkeit von Telearbeit dazugehören und dann das andere, womit man noch locken kann, ist eine übertarifliche Bezahlung oder so. Das wird auch in einzelnen Fällen so gehandhabt, wenn z. B. ein Architekt gebraucht wird und es findet sich kaum jemand.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 50)

Dazu gehört in Kommunalverwaltung J einerseits das Gesundheitsmanagement, andererseits wird auch mit einer übertariflichen Bezahlung versucht, Fachkräfte zu gewinnen.<sup>115</sup> Gleichzeitig zweifelt IP-J an, dass die Angebote im VGM von Seiten der Stadt im Bewerbungsprozess explizit erwähnt werden, weshalb bei dem Ziel, die Arbeitgeberattraktivität zu erhöhen, aus Sicht der Befragten durchaus „noch Luft nach oben [ist]“ (IP-J, TrKJ, Pos. 204).

In Bezug auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit, ist sie der Ansicht, dass diese „in der Regel“ gut funktioniert, es aber auch negative Fälle gäbe, die dann über die BEM-Verfahren kommuniziert werden (IP-J, TrKJ, Pos. 179). Zudem finden sich Hinweise, dass es Störungen im Kommunikationsfluss gibt. Dies zeigt sich einerseits darin, dass die Beschäftigten nicht von allein auf die Abteilung für das VGM zugehen und Ideen und Wünsche kommunizieren: „Vielleicht gibt es noch mal ganz andere Ideen, aber die werden

<sup>112</sup> In diesem Zusammenhang berichtet IP-J aktuell von einigen Schwierigkeiten, da es immer noch an technischen Voraussetzungen wie einem Netzwerkzugang und Arbeitsgeräten fehle (vgl. TrKJ, Pos. 38).

<sup>113</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 30-34

<sup>114</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 48

<sup>115</sup> Dass diese Möglichkeit gegeben ist, lässt sich vermutlich auf die positive Haushaltsbilanz zurückführen.

nicht mit uns kommuniziert, wenn wir das nicht abfragen“ (IP-J, TrKJ, Pos. 84). Andererseits konstatiert IP-J, dass die Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Arbeitsgruppen aus dem Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes nicht gut funktioniert, weil „keiner weiß, was der andere macht [...] und es sitzen teilweise dieselben Leute drin“ (IP-J, TrKJ, Pos. 106).

Insgesamt finden sich im Interview Hinweise darauf, dass Kommunalverwaltung J als *traditionell-innovativer Verwaltungstyp* charakterisiert werden kann. Dies lässt sich damit begründen, dass sich diese langsam für neue Konzepte öffnet und nicht vollständig gegenüber Veränderungen verschließt, aber keine generelle Veränderungsbereitschaft zeigt.

### 6.3.10 Kommunalverwaltung K

Kommunalverwaltung K ist in einer kleinen Großstadt verortet und wurde um die 1930er Jahre gegründet. IP-K2 gibt im Interview an, dass sich die Kommune in der Haushaltssicherung befindet.<sup>116</sup> Die Kommunalverwaltung beschäftigt im August 2020 ca. 5500 Mitarbeitende und ist damit die größte Verwaltungseinrichtung im Sample. Seit 2001 gibt es dort ein Sportangebot im Rahmen eines VGM. Allerdings gab es sportliche Aktivitäten auch schon früher in Form einer Betriebssportgruppe und einzelnen Laufgruppen, die als städtische Mannschaft in Eigeninitiative an Laufveranstaltungen teilgenommen haben.<sup>117</sup> Das Sportangebot setzt sich aus acht Sportarten zusammen, wozu klassische Ausdauersportarten wie Laufen und Radfahren gehören, ergänzt um überwiegend gesundheitsorientierte Angebote wie Yoga, Kraftsport, Wassergymnastik, Rückenurse, aber auch Tanzen und Tischtennis (vgl. Tabelle 23).

Tabelle 23: Eckdaten der Kommunalverwaltung K

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation | Entwicklungsstand                            |
|-------------------|-------------------|--------------------|----------------------------------------------|
| 5500              | Kleine Großstadt  | Haushaltssicherung | Sportangebot vorhanden<br>(seit 2001 im VGM) |

Für die Interviews stehen zwei Expertinnen zur Verfügung, die nacheinander befragt wurden, da sich erst im Interview mit IP-K1 herausstellte, dass ein Interview mit IP-K2 weitere Erkenntnisse verspricht und einige Fragen zum Sportangebot von dieser besser beantwortet werden könnten. IP-K1 hat Sozialpädagogik studiert, u. a. Zusatzqualifikationen im Bereich der Sucht- und Konfliktberatung erlangt und ein berufsbegleitendes Zertifikatsstudium im BGM absolviert. Seit 2001 ist sie im Bereich des VGM tätig. 2014 wurde in dem Bereich eine Planstelle geschaffen, in dessen Rahmen sie die Leitung der Abteilung übernommen hat. Zuvor „gab es eine Mitarbeiterin im Personalamt, die das Thema Gesundheitsförderung, Gesundheitsmanagement neben ihrer eigentlichen Aufgabe gemacht hat“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 54). Von dieser ging vermutlich die Initiierung des Sportangebots aus.<sup>118</sup>

IP-K2 hat Sozialwissenschaften studiert und Weiterbildungen im Bereich der Supervision und des Lerncoachings besucht. Seit 2003 ist sie in Kommunalverwaltung K mit zwei Dritteln ihrer Stelle im Bereich

<sup>116</sup> Vgl. TrKK2, Pos. 77

<sup>117</sup> Vgl. TrKK1, Pos. 50

<sup>118</sup> Vgl. TrKK1, Pos. 65

der Kommunalen Fortbildung und zu einem Drittel im VGM tätig, in dem sie die gesundheitsförderlichen Maßnahmen koordiniert. Beide Akteure haben keine sportfachliche Qualifizierung (vgl. Tabelle 24).

Das VGM setzt sich in Kommunalverwaltung derzeit aus vier Säulen zusammen:

„Die erste Säule ist die Befragung, für die Befragung in der gesamten Verwaltung. Die zweite Säule sind zentrale Maßnahmen, also Gehwettbewerb etc. Die dritte Säule sind dann so unterstützende Maßnahmen wie Teambildungsmaßnahmen, Coachings für Führungskräfte. Und die vierte Säule ist jetzt die zentrale, externe Beschäftigtenberatung.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 6)

Zu dem Tätigkeitsbereich gehört zudem das BEM. Die Sportangebote werden im Zuge des VGM als *zentrale Maßnahmen* organisiert. Parallel zu dem arbeitgeberorganisierten Sportangebot gibt es weiterhin einen Betriebssportverein. Die Stellenausstattung im VGM-Bereich ist relativ umfangreich, wobei sechs der insgesamt acht Mitarbeitenden jeweils anteilig in zwei Bereichen tätig sind.<sup>119</sup>

Tabelle 24: Verwaltungsakteure der Kommunalverwaltung K

| Akteur | Funktion der Interviewten                            | Beruflicher Hintergrund                                                      | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion | Initiator |
|--------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------|
| IP-K1  | Leitung Gesundheitsmanagement                        | Sozialpädagogik, einjähriges Zertifikatsstudium BGM                          | Seit 2001, seit 2014 Teamleitung       | Nein      |
| IP-K2  | Sachbearbeitung Ausbildung und Kommunale Fortbildung | Sozialwissenschaften, Weiterbildungen aus dem Beratungs- und Bildungsbereich | Seit 2003                              | Nein      |

In Bezug auf die Innovationsbereitschaft schätzt IP-K2 ihre Organisation „in großen Teilen“ als innovationsfreudig ein und begründet dies damit, dass es immer wieder neue Projekte zu aktuellen Themen gibt (IP-K2, TrKK2, Pos. 79). Auch die Reaktion der Belegschaft auf die Einführung des Sportangebots war laut IP-K2 positiv.<sup>120</sup> Hinsichtlich der Digitalisierung zeigt sich die Kommunalverwaltung ebenfalls innovationsfreudig, hier hat sie den Status einer „Modellkommune“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 11). Gleichzeitig berichtet IP-K1, dass die Führungskräfte gerade bei Konzepten wie der Telearbeit sehr kritisch sind: „Das ist natürlich auch sowas, wo man nicht mehr so kontrollieren kann“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 32). Insofern ist IP-K1 in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass die Innovationsfreude der Kommunalverwaltung noch gebremst ist und macht dies daran fest, dass die Führung langsam offener für Neues wird:

„Also ich glaube, dass da mittlerweile zumindest so in der Führung auch eine höhere Bereitschaft ist, und wenn das in der Führung da ist, glaube ich, dass sich das perspektivisch auch weiter ausdehnt. Aber ich vermute, dass es noch ein bisschen dauern kann.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 127)

Die Bereitschaft zur Innovation habe „mit Hierarchiestrukturen [zu tun] und damit, wie die Wege sind, um überhaupt etwas machen zu können, also auch mit gesetzlichen Regelungen, die von außen kommen, für die die Verwaltung gar nichts kann, die sie aber umsetzen muss“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 129). Damit ist

<sup>119</sup> Vgl. TrKK1, Pos. 8-10

<sup>120</sup> Vgl. TrKK2, Pos. 41

das Einhalten von Hierarchien in Kommunalverwaltung K scheinbar sehr bedeutsam, da die Innovationsbereitschaft maßgeblich von der Führungskraft abhängig gemacht wird. Gleichzeitig konstatiert IP-K1, dass bei Veränderungsprozessen „ganz viel Widerstand entsteht“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 32).

Vom Fachkräftemangel ist die Kommunalverwaltung insbesondere im technischen Bereich stark betroffen. Zudem kommt es bei den Verwaltungsberufen vor, „dass andere Städte dann Menschen von uns abwerben“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 42). Vor diesem Hintergrund wurde eine Arbeitsgruppe gebildet,

„die sich damit beschäftigten, wie die Stadtverwaltung auch als Arbeitgeber attraktiver werden kann. Und in so einem Zusammenhang spielt natürlich das BGM eine ganz wichtige Rolle, dass man sagen kann, wir haben sowas für unsere Beschäftigten und wir bemühen uns und wir wollen, dass es unseren Beschäftigten gut geht. Dafür ergreifen wir ja auch viele Maßnahmen, damit das gelingt. Insofern glaube ich, dass auch BGM an so einer Stelle eine ganz große Bedeutung hat.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 40)

Das Gesundheitsmanagement wird von IP-K1 als zentrale Strategie bei der Lösung des Fachkräftemangels angesehen. Darüber hinaus „gibt es auch Bemühungen, in den sozialen Medien präsenter zu sein“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 44). Ähnlich wie in den meisten anderen Kommunalverwaltungen gibt auch IP-K1 an, „die falsche Ansprechperson“ für detailliertere Angaben zu sein, da die Verantwortung dafür im Personalamt liege (IP-K1, TrKK1, Pos. 44).

In Bezug auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit ist IP-K1 der Meinung, dies nicht pauschal beantworten zu können. Allerdings ließe sich diese auf Basis eigener Befragungsergebnisse als überwiegend positiv beschreiben, auch wenn es in kleineren Gruppen durchaus Konflikte gäbe, die sich negativ auf das Miteinander und die Arbeitsleistung auswirken.<sup>121</sup>

Insgesamt kann Kommunalverwaltung K als *traditionell-innovativer Verwaltungstyp* charakterisiert werden. Denn sie hat klare, hierarchische Strukturen, deren Einhaltung scheinbar eine hohe Bedeutung zukommt. Zudem wird von Abwehrreaktionen insbesondere auf der Führungsebene berichtet. Gleichzeitig offenbart die Verwaltung eine Innovationsbereitschaft u. a. im Zuge der Digitalisierung oder auch bei der Einführung des Sportangebots.

### 6.3.11 Kommunalverwaltung L

Kommunalverwaltung L ist in einer kleinen Großstadt verortet und wurde Mitte des 19. Jahrhunderts gegründet. Im Interview gibt IP-L an, dass sich die Kommune in der Haushaltssicherung befindet.<sup>122</sup> Im August 2020 sind dort über alle Bereiche ca. 3300 Mitarbeitende beschäftigt. Seit 2017 bietet Kommunalverwaltung L ein Sportangebot im Rahmen eines VGM an, welches sich aus Laufangeboten, Rückenkursen und einer Aktiven Mittagspause zusammensetzt (vgl. Tabelle 25).

Tabelle 25: Eckdaten der Kommunalverwaltung L

| Beschäftigtenzahl | Größe der Kommune | Haushaltssituation | Entwicklungsstand                            |
|-------------------|-------------------|--------------------|----------------------------------------------|
| 3300              | Kleine Großstadt  | Haushaltssicherung | Sportangebot vorhanden<br>(seit 2017 im VGM) |

<sup>121</sup> Vgl. TrKK1, Pos. 139

<sup>122</sup> Vgl. TrKL, Pos. 81f



IP-L hat Gesundheits- und Pflegewissenschaften an einer FH studiert und arbeitet seit 2017 im Bereich der Gesundheitsförderung. Wie bei den meisten der hier untersuchten Fälle hat auch sie keine sportfachliche Qualifikation. Das Gesundheitsmanagement setzt sich aus verschiedenen Bereichen wie dem BEM, dem Arbeitsschutz, der Arbeitsmedizin, der Sucht- und Konfliktberatung sowie der Gesundheitsförderung zusammen. Im Bereich der Gesundheitsförderung arbeitet neben IP-L noch eine weitere Person. Zusammen sind sie für die Koordination der gesundheitsförderlichen Maßnahmen zuständig und auch an der Befragung der Mitarbeitenden beteiligt. IP-L ist seit der Einführung des VGM in ihrer jetzigen Tätigkeit aktiv, war aber auch schon vorher in Kommunalverwaltung L in einem anderen Bereich angestellt. Die Sportangebote hat sie selbst nicht initiiert (vgl. Tabelle 26). Diese gab es schon vor der Implementierung des VGM und wurden in Kooperation mit der Volkshochschule (VHS) angeboten, die von einer Mitarbeiterin aus dem Fachbereich Personal ins Leben gerufen wurde:

„Also offiziell gab es 2017 dieses BGM. Vorher war das, wie gesagt, in den Händen vom Fachbereich Personal. Da wurde das aber nicht als BGM bezeichnet. Man hat so ein bisschen / da gab's eine Kollegin, die hat so ein paar betriebs- oder gesundheitsförderliche Maßnahmen gemacht, ich meine sogar, dass das von da aus kam, diese Kooperation mit der VHS, und wir haben das im Grunde einfach übernommen.“ (IP-L, TrKL, Pos. 48)

Tabelle 26: Verwaltungsakteur der Kommunalverwaltung L

| Akteur | Funktion der Interviewten             | Beruflicher Hintergrund                    | Beschäftigungsdauer in dieser Funktion | Initiator |
|--------|---------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|-----------|
| IP-L   | Koordination der Gesundheitsförderung | Gesundheits- und Pflegewissenschaften (FH) | Seit 2017 in der Gesundheitsförderung  | Nein      |

IP-L schätzt ihre Kommunalverwaltung insgesamt als innovationsfreudig ein, gibt aber auch an, dass die Offenheit für Neues in den Fachbereichen different ist und die Beschäftigungsgruppen sehr unterschiedlich darauf reagieren. Hier beobachtet sie, dass „gerade die Azubis sehr, sehr motiviert sind, auch so innovative Projekte ins Leben zu rufen“ (IP-L, TrKL, Pos. 126). Auf der anderen Seite gäbe es Fachbereiche, wo die Einstellung herrscht: „Warum sollen wir das machen? Wir sind doch bis jetzt immer ganz gut gefahren“ (IP-L, TrKL, Pos. 132). Zudem geht aus den Aussagen der Befragten hervor, dass die Kommunalverwaltung L stark hierarchisch geprägt ist und dort „sehr viele Hürden“ wahrgenommen werden, auf die in Kapitel 6.6 eingegangen wird (IP-L, TrKL, Pos. 22).

Offenheit zeigt sich hingegen im Digitalisierungsprozess in Kommunalverwaltung L. Im Gegensatz zu den meisten der bisherigen Fallbeschreibungen erzählt IP-L, dass der Digitalisierung in ihrer Verwaltungsorganisation auch schon vor der Corona-Pandemie ein hoher Stellenwert zugemessen wurde: „Digitalisierung ist natürlich, klar, an erster Stelle. Auch schon vor Corona war das so das Ziel unserer Kommune: Digitalisierung, Globalisierung. Gar keine Frage, dass einfach auch vieles digitalisiert werden sollte“ (IP-L, TrKL, Pos. 26). Zudem wurden in der Zeit der Pandemie Arbeitsprozesse an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst, so dass bspw. Schulungen sowie die Sucht- und Konfliktberatung in ein digitales Format überführt wurden. Die Reaktion der Belegschaft auf die Einführung von Sportangeboten im Rahmen eines VGM beschreibt IP-L als sehr positiv: „[...] da hatten wir sofort eine sehr, sehr, sehr gute Rückmeldung von den Mitarbeitenden“ (IP-L, TrKL, Pos. 60).

In Kommunalverwaltung L wird partiell ein Fachkräftemangel wahrgenommen, wobei IP-L nicht genau weiß, in welchen Bereichen dieser besteht, da zwar in der Besprechung der VGM-Abteilung darüber gesprochen, aber nicht näher bestimmt wurde, welche Bereiche betroffen sind oder welche Lösungsstrategien eingesetzt werden, da für diese Thematik der Fachbereich Personal zuständig ist.<sup>123</sup> Hier zeigt sich, ähnlich wie in den meisten anderen Kommunalverwaltungen, ein ausgeprägtes Prinzip der Arbeitsteilung. Daraus lassen sich Hinweise auf eine fehlende Vernetzung der Bereiche ableiten, die auch das VGM selbst betrifft: „Jeder Bereich ist der Bereich für sich selbst“ (IP-L, TrKL, Pos. 6).

Insgesamt lässt sich Kommunalverwaltung L als *traditionell-innovativer Verwaltungstyp* beschreiben. Es scheint einerseits eine starke hierarchische Struktur vorzuherrschen, an der festgehalten wird, andererseits ist die Kommunalverwaltung insgesamt offen gegenüber Veränderungen, wobei die Offenheit in den einzelnen Bereichen durchaus differiert.

## 6.4 Ergebnisse zur Organisation sportlicher Maßnahmen in Kommunalverwaltungen

Im Folgenden werden die quantitativen und qualitativen Ergebnisse zur ersten Teilfrage, wie das Sportangebot in den befragten Kommunalverwaltungen organisiert ist, themenspezifisch ausgewertet. Hierbei werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet, die im weiteren Verlauf der Auswertung aufgegriffen werden, um diese kritisch zu reflektieren und diskutieren. Zudem werden die Ergebnisse mit Erkenntnissen aus der vorliegenden Literatur verglichen, um auf Gemeinsamkeiten, aber auch auf Besonderheiten der Stichprobe aufmerksam zu machen. Da bislang nur wenige Untersuchungen im Setting der öffentlichen Verwaltungen und keine repräsentative Studie für ganz Deutschland vorliegen, sind insbesondere die Vergleiche der quantitativen Daten nur bedingt aussagekräftig. Dennoch lassen sie Tendenzen erkennen. Zudem konnte nur eine vergleichbare qualitative Studie von Badura und Steinke (2009) identifiziert werden, weshalb die eigenen Ergebnisse primär hiermit verglichen werden.

### 6.4.1 Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten

Die Entscheidung über die Einführung sportlicher Maßnahmen trifft zumeist der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin entweder allein oder zusammen mit dem Verwaltungsvorstand, in dem in der Regel die Leitung der Kämmerei, die Personalleitung und gegebenenfalls noch Beigeordnete oder weitere Führungskräfte aus den unterschiedlichen Dezernaten vertreten sind. In Kommunalverwaltung A soll zudem der Personalrat in die Entscheidung eingebunden werden. IP-J hat den Einführungsprozess nicht mitbegleitet und konnte zur Historie keine Aussagen treffen. Eine Besonderheit zeigt sich in Kommunalverwaltung K, wo IP-K2 die Entscheidungsträger in der Kommunalen Fortbildung vermutet:

„Also das war auf alle Fälle die Leitung der Kommunalen Fortbildung damals, weil ich sozusagen die ersten Programnteile mitorganisiert habe. Ich nehme mal an, das war ein Thema, was an die Kommunale Fortbildung herangetragen wurde und dann wirklich als Programmbereich mit aufgenommen wurde.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 33)

Diesen Unterschied im Entscheidungsprozess führt IP-K2 darauf zurück, dass das „kein Thema gewesen [ist], sag ich mal, was ganz hoch aufgehängt war, sondern das lief mit. Und da gab es keinen Widerstand,

<sup>123</sup> Vgl. TrKL, Pos. 30-34

aber es gab auch keinen großen Promotor“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 35). Hier deutet sich an, dass der Sport im VGM keinen herausragenden Stellenwert in Kommunalverwaltung K einnimmt. Dies wird im nächsten Kapitel noch genauer beleuchtet, wenn die Ziele und der Stellenwert des Sports im Gesundheitsmanagement betrachtet werden.

Bei den Aussagen darüber, wer die Entscheidungen über die Ziele und Maßnahmen trifft, fällt auf, dass die Entscheidungsmacht in letzter Instanz nicht bei den Akteuren des Gesundheitsmanagements liegt. Denn die Entscheidung über die Ziele und Maßnahmen findet oftmals in Rücksprache mit der übergeordneten Fachbereichsleitung statt oder wird mit der Verwaltungsspitze bzw. dem Verwaltungsvorstand abgestimmt. Dafür bereiten die VGM-Akteure „entscheidungsreife Vorlagen“ vor (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 67). Der Ablauf ist zumeist so konzipiert, dass einerseits über abgeschlossene und laufende Aktivitäten berichtet wird, andererseits werden durch die VGM-Akteure geplante Maßnahmen vorgestellt und diskutiert. Anschließend wird auf dieser Basis entschieden. Insbesondere bei strukturellen Entscheidungen, die z. B. die Arbeitszeitenregelung in Bezug auf die Teilnahme an sportlichen Maßnahmen betreffen, sind die Entscheidungsträger in der Verwaltungsspitze zu finden. Kleinere Entscheidungen ohne eine strukturelle Anbindung können im Rahmen des Budgets innerhalb der Abteilung, die für die sportlichen Maßnahmen verantwortlich ist, entschieden werden. Auch stoßen diese auf wenig Widerstand:

„Wir haben einen Verwaltungsvorstand, wo natürlich diese Ideen, erst einmal besprochen werden und dann zusammen mit dem Oberbürgermeister entschieden wird, setzen wir das um oder nicht. [...] wir haben einen Steuerungskreis, wo wir uns viermal im Jahr in einem Gremium treffen, wo der Personalchef drinsitzt, der Personalrat, die Gleichstellungsstelle, wir vom BGF, also BGM auch, wo wir darüber diskutieren und darüber besprechen, was unser nächstes Vorhaben ist, was für Projekte wir gerne einführen möchten und das muss natürlich dann in diesem Gremium, aber dann auch weiter im VV [Verwaltungsvorstand, Anmerk. d. Verf.] besprochen werden. [...] Aber im Grunde wird das tatsächlich alles auf der Ebene vom Bereich Personal entschieden. Ich meine natürlich, so kleine Maßnahmen, also punktuelle Maßnahmen, sag ich jetzt mal / ja, wir erzählen im Steuerungskreis, dass wir das und das machen wollen, aber da brauchen wir jetzt nicht im Vorfeld tatsächlich ein „Go“ oder so, aber oft ist es natürlich auch so eine Frage, z. B. Arbeitszeit. Biete ich so eine Aktion in der Arbeitszeit an oder außerhalb der Arbeitszeit. [...] und das ist natürlich ein Thema, was auf jeden Fall im Steuerungskreis erstmal besprochen werden muss, bevor wir das auch bewerben und bevor wir das hier von der BGF einführen.“ (IP-L, TrKL, Pos. 52)

Die Abstimmung über die Ziele und Maßnahmen erfolgt bei den meisten der interviewten Kommunalverwaltungen, wie auch in diesem Beispiel, in einem speziellen Gremium bzw. Steuerkreis. In diesem Steuerkreis sind neben den Akteuren des Gesundheitsmanagements bzw. der Gesundheitsförderung zumeist in unterschiedlicher Konstellation die Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsstelle, Betriebsarzt oder -ärztin, Personalrat, Personalleitung und der Sicherheitstechnische Dienst vertreten. In Kommunalverwaltung E besteht der Steuerkreis aus den Akteuren des Gesundheitsmanagements, dem Oberbürgermeister und den obersten Führungskräften der einzelnen Bereiche. In Kommunalverwaltung G gibt es ein solches Gremium noch nicht. Dort wird aktuell im Arbeitssicherheitsausschuss (ASA) über solche Dinge entschieden. Ein eigenes Gremium sieht IP-G jedoch als sinnvoll an: „[...] über den ASA werden wir die Schritte im Moment entscheiden lassen, wobei ich denke, dass wir vielleicht auch noch ein eigenes Gremium dann bilden werden. Wie das ja auch eigentlich üblich ist für das Gesundheitsmanagement“ (IP-G, TrKG, Pos. 80). In Kommunalverwaltung J gibt es mehrere unterschiedliche Steuergremien wie die AG-Gesundheit, die AG-Sucht und den ASA, wobei dort die Abstimmung von IP-J vor allem mit der AG-Gesundheit stattfindet.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die interviewten Akteure in unterschiedlichen Maße mit Entscheidungsmacht ausgestattet sind:

„Wir sind hier eine eigene Einheit. Gesundheitsmanagement klar, das funktioniert nach Abstimmung, das geht halt über den Beigeordneten, aber wir haben einen festen Etat bzw. einen eigenen Etat und d. h., da können wir dann eben ganz normal schalten und walten. Und können natürlich auch entsprechend delegieren, d. h. an die Ämter, bzw. wir haben ja hier noch durch die Arbeitssicherheit eben auch noch Beauftragte, die sich um das Thema Arbeitssicherheit und Arbeitsschutz kümmern, d. h., über die wird das auch ventiliert.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 26)

„Ich habe einen BGF-Steuerkreis und in den Steuerkreis bringe ich Vorschläge ein, die diskutieren wir dann gemeinsam und entscheiden dann halt, was / oder nee entscheide nicht, wir geben eine Empfehlung an die Verwaltung ab. Der Steuerkreis hat keine Entscheidungskompetenz, der hat nur Empfehlungskompetenz. Und mit dieser Empfehlung gehe ich dann in die Verwaltung und setze mich für die Umsetzung ein.“ (IP-D, TrKD, Pos. 80)

Laut IP-D sind die Entscheidungsträger einerseits der Vorgesetzte von IP-D, der Personalchef, andererseits der Kämmerer, sofern die Maßnahmen kostspielig sind: „Ja, innerhalb meines Fachbereiches reicht es in der Regel. Also es ist immer eine Frage der Finanzen. Wenn es sehr teuer wird, muss ich auch bis zum Kämmerer“ (IP-D, TrKD, Pos. 84). Lediglich in den Kommunalverwaltungen E und K sind die Entscheidungsträger laut den Befragten innerhalb ihrer Abteilung verortet, ohne dass eine weitere Abstimmung mit der Verwaltungsspitze notwendig sei.<sup>124</sup>

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Entscheidungsvorbereitung und -findung maßgeblich bei den für den Sport zuständigen Akteuren liegt, die offizielle Entscheidungsmacht behält sich in den meisten Fällen jedoch die Verwaltungsspitze vor. Zu einem etwas anderen Schluss kommen Badura und Steinke, wenn sie feststellen, „dass in der Mehrzahl der untersuchten Städte beide Funktionen [Entscheidungsfindung und operative Durchführung, Anm. d. Verf.] durch den jeweils für BGF Zuständigen erfüllt werden“ (2009, S. 32). Dieser Schluss erscheint jedoch auf Basis der eigenen Ergebnisse vorschnell, denn auch hier besteht oftmals das Erfordernis einer Abstimmung mit und Zustimmung von der Verwaltungsspitze oder einem dafür gebildeten Gremium (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 31f). Auch wenn in der Verwaltungsspitze die Anliegen der Befragten scheinbar wenig Widerstand erzeugen, gilt es die Unterschiede in den Entscheidungsbefugnissen im weiteren Verlauf der Analyse im Blick zu behalten. Denn hieran offenbart sich, auch wenn die Ergebnisse der Entscheidungsprozesse sich nicht unterscheiden, eine unterschiedliche Verteilung von und ein differenter Umgang mit Macht.

#### 6.4.2 Personelle Bedingungen und organisationale Verortung

In fast allen der elf interviewten Kommunalverwaltungen ist der Sport im Bereich der Zentralen Dienste und dort zumeist im Bereich *Personal und Organisation* angesiedelt. Lediglich in der Kommunalverwaltung L ist der Sport im Gesundheitsamt verortet:

„Ich weiß nicht, das ist wahrscheinlich bei anderen Kommunen auch anders, [...] dass BGM wahrscheinlich fast immer im Fachbereich Personal angesiedelt ist. [...] Also meistens ist das so. Wir sind ja im Fachbereich Gesundheit angesiedelt, also wir sitzen hier im Gesundheitsamt sozusagen. (IP-L, TrKL, Pos. 56)

<sup>124</sup> Vgl. dazu TrKE, Pos. 70-74; TrKK1, Pos. 69-77

Aus den quantitativen Daten ist zu entnehmen, dass in den befragten Kommunalverwaltungen überwiegend hauptamtliche Mitarbeitende für das Sportangebot zuständig sind (86,4%). Lediglich in drei Verwaltungen ist dies nicht der Fall (vgl. Anhang 2, SPSS Daten).<sup>125</sup>

In knapp der Hälfte der interviewten Kommunalverwaltungen sind die für den Sport verantwortlichen Akteure Teil eines interdisziplinären Teams mit weiteren internen Akteuren aus dem Bereich Gesundheit (u. a. Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit, BEM, Suchthilfe, betriebliche Sozialberatung, Schwerbehindertenvertretung) mit Unterstützung einer Verwaltungskraft. In diesen Städten ist folglich eine umfangreiche Personalausstattung vorzufinden, die sich insbesondere um Themen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie das BEM kümmert. Diese Stellen beinhalten sowohl die fachlich-inhaltliche Arbeit als auch unterstützende Sekretärtätigkeiten. Ein Teil der Befragten hat, wie in Kapitel 6.3 aufgeführt, die Aufgabe, im Rahmen des Gesundheitsmanagements auch die BEM-Gespräche zu führen. In Kommunalverwaltung E und L ist der Sport Teil einer eigenen Abteilung, wo ein bis zwei Mitarbeitende ausschließlich für die gesundheitsförderlichen Maßnahmen im Rahmen des Gesundheitsmanagements verantwortlich sind.

Gemeinsames Merkmal dieser fünf Kommunalverwaltungen ist die Größe der Kommune, denn bei allen handelt es sich um kleine Großstädte. Wie die Fallbeispiele D und J – ebenfalls kleine Großstädte – zeigen, bedeutet dies aber nicht zwangsläufig, dass größere Verwaltungen automatisch eine bessere Personalausstattung in diesem Bereich haben. In Kommunalverwaltung D ist bspw. die Befragte auf sich allein gestellt, auch hat sie nur einen Stellenanteil von elf Wochenstunden für das Gesundheitsmanagement inklusive dem Sport. Hier deutet sich an, dass die Personalausstattung nicht allein von der Verwaltungsgröße abhängig zu sein scheint. Auch die Haushaltssituation ist scheinbar kein hinreichender Erklärungsgrund für den Umfang der Personalausstattung in diesem Bereich, immerhin sind, abgesehen von Kommunalverwaltung B, alle weiteren Kommunen mit einer umfangreichen Personalausstattung in der Haushaltssicherung. Daher scheinen weitere Faktoren bedeutsam, die die Personalausstattung im VGM beeinflussen (vgl. Kapitel 6.6).

Für den Sport selbst werden in den meisten Kommunalverwaltungen eher geringe Stellenanteile aufgewendet. IP-J beschreibt den eigenen Stellenanteil für Sport so: „Wenig, wenig, wenig, wenig. Also ganz wenig, weil ich erstelle das Programm und ein Kollege kümmert sich um das laufende Geschäft, wie Anmeldungen, Zusagen, Einladungen, Raum vorbereiten“ (IP-J, TrKJ, Pos. 108). Den genauen Stellenanteil für Sport kann keiner der Interviewten bestimmen, dieser macht einen nicht näher definierten Teil des Stellenprofils aus. Gleichzeitig ist er in acht von neun der interviewten Kommunalverwaltungen mit implementiertem Sportangebot ein offizieller Bestandteil der hauptamtlichen Tätigkeit im Gesundheitsmanagement bzw. in der Gesundheitsförderung. In Kommunalverwaltung K laufen die Sportangebote laut IP-K1 „nebenbei“ überwiegend über die Abteilung *Kommunale Fortbildung* (IP-K1, TrKK1, Pos. 14).

---

<sup>125</sup> Eine fehlende Antwort wird damit kommentiert, dass die Frage nicht verstanden wurde. Es ist daher nicht auszuschließen, dass auch andere die Frage womöglich missverstanden haben. Gleichzeitig hat die vorangeschaltete Recherche ergeben, dass einige der Kommunalverwaltungen eine eigene Abteilung für den Arbeitsschutz und das Gesundheitsmanagement haben, was den hohen Anteil an hauptamtlich Beschäftigten in diesem Bereich erklären würde. Aufgrund dieser Unsicherheit wurde in den Kommunalverwaltungen, die für die Interviews ausgewählt wurden, explizit danach gefragt.

Wie bereits in Kapitel 6.3 dargestellt, zeichnet die insgesamt 15 interviewten Expertinnen und Experten eine hohe Sportaffinität bzw. Zugewandtheit zum Sport aus. In Bezug auf die berufliche Ausbildung dieser zeigt sich aber ein sehr heterogenes Bild (vgl. Tabelle 27).

Tabelle 27: Berufliche Ausbildung der Expertinnen und Experten in den untersuchten Städten

| Beruflicher Hintergrund                             | Anzahl |
|-----------------------------------------------------|--------|
| Sozialwissenschaften/-pädagogik oder Soziale Arbeit | 4      |
| Verwaltungsfachkraft oder Verwaltungsbeamte         | 3      |
| + BWL Studium (FH)                                  | 1      |
| Kaufmännische Ausbildung                            | 1      |
| + BWL Studium (FH)                                  | 1      |
| Sportwissenschaften                                 | 2      |
| BWL                                                 | 1      |
| Gesundheitswissenschaften                           | 1      |
| Psychologie                                         | 1      |

Vier Interviewte haben zusätzlich zu ihrer Ausbildung eine Fortbildung in Form eines Zertifikatsstudiums oder dualen Studiums mit IHK-Abschluss im BGM bzw. eine Gesundheitslotsenausbildung absolviert. Zwei Interviewte haben eine einschlägige sportfachliche Berufsausbildung und zwei weitere ohne sport-spezifische Ausbildung haben Übungsleiterscheine in Yoga und Burnout-Prävention bzw. in Entspannungstechniken erworben.

Die Ergebnisse zu den personellen Bedingungen und der Verortung des Sports sind vergleichbar mit denen aus der Fallstudie von Badura und Steinke (2009, S. 27–30). Nennenswerte Unterschiede zeigen sich hier beim beruflichen Hintergrund der Akteure. Die Expertinnen und Experten in der eigenen Studie sind in ca. 72 Prozent der Fälle Verwaltungsquereinsteigende, während in der Fallstudie von Badura und Steinke das Verhältnis zwischen Quereinsteigenden (ca. 57%) und Verwaltungsfachkräften (43%) annähernd ausgeglichen ist. Die Gruppe der Quereinsteigenden zeichnen sich in den meisten Fällen dadurch aus, dass diese ein (Fach-)Hochschulstudium absolviert haben. Zwei der Interviewten haben ein sportwissenschaftliches Studium durchlaufen. Diese Berufsgruppe war in der Fallstudie von 2009 noch nicht vertreten, wobei einschränkend zu erwähnen ist, dass weder die Studie von Badura und Steinke noch die vorliegende Anspruch auf Repräsentativität erhebt. Ob der Sport und eine sportwissenschaftliche Qualifikation an Bedeutung gewonnen haben, kann an dieser Stelle deshalb nicht geprüft werden und bleibt im weiteren Verlauf der Studie zu klären.

Aufschluss über die Qualifizierung der Trainerinnen und Trainer geben die quantitativen Daten. Diese zeigen, dass eine allgemeine Übungsleiterlizenz aus Sicht der Verwaltungsakteure ausreichend zu sein scheint (56,5%). Es gibt aber auch Kursangebote, für die das Erfordernis einer höheren Qualifizierung in Form einer sportartspezifischen oder einem berufsqualifizierenden Abschluss angegeben wird (je 43,5%).

Demgegenüber wird in seltenen Fällen keine sportspezifische Qualifikation als erforderlich angesehen (8,7%) (vgl. Abbildung 9).

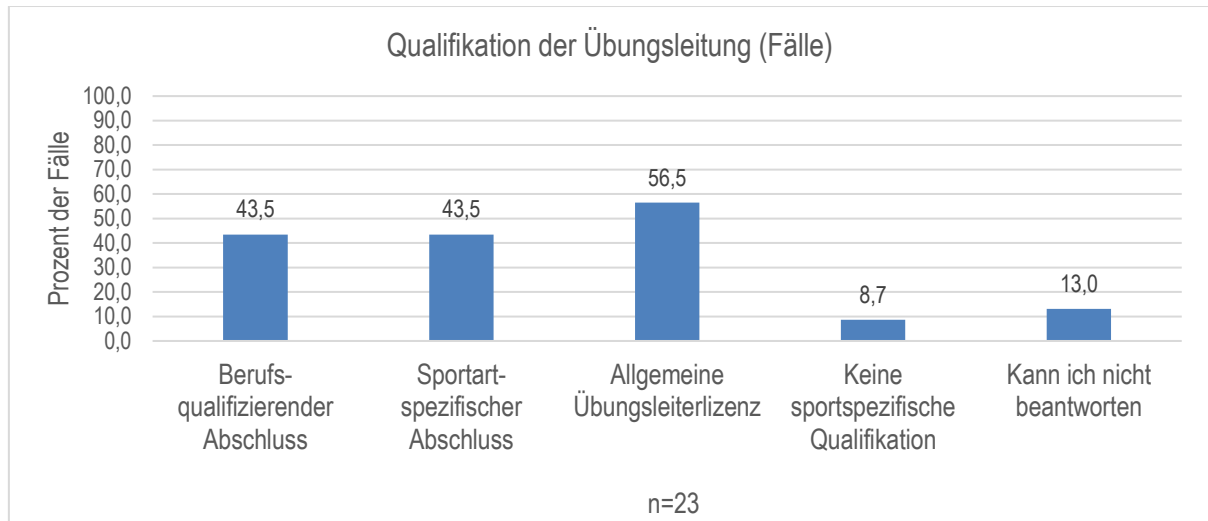


Abbildung 9: Prozentuale Verteilung der Fälle bei der Qualifikation der Übungsleitung (Frage 17, Mehrfachantworten)

Insgesamt entfallen mehr als ein Viertel der erforderlichen Qualifikationen jeweils auf einen sportartspezifischen oder berufsqualifizierenden Abschluss. Drei der Befragten machte hierzu keine Angaben (vgl. Abbildung 10). Die Angaben zur Frage nach der Notwendigkeit einer Qualifikation stützen die Annahme, dass den Kommunalverwaltungen die sportspezifische Qualifikation ihrer Übungsleitenden wichtig ist.

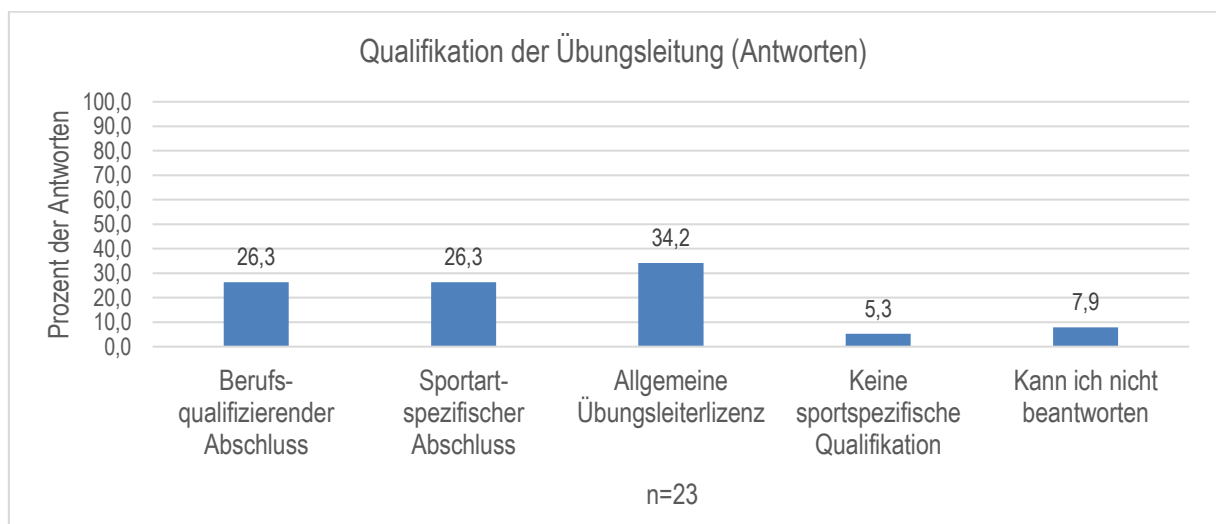


Abbildung 10: Prozentuale Verteilung der Antworten bei der Qualifikation der Übungsleitung (Frage 17, Mehrfachantworten)

### 6.4.3 Finanzierung des Sportangebots

Finanziert wird der Sport in sieben Fällen maßgeblich über Haushaltsmittel, d. h. letztlich über Steuergelder. „Wie vieles in der Verwaltung, oder sagen wir mal so, das meiste“ (IP-B, TrKB1, Pos. 65). Während diese sieben Kommunalverwaltungen ein eigenes Budget für den Sport haben, wird IP-H kein eigenes Budget für den Sport zur Verfügung gestellt. Die Gelder stammen dort aus einem gemeinsamen Topf des Fachbereichs: „Wir haben kein eigenes, wir haben ein großes hier im Fachbereich und stimmen uns da ab“ (IP-H, TrKH, Pos. 74). In Kommunalverwaltung D gibt es zwar ein eigenes Budget aus dem Haushalt, allerdings werden darüber keine regulären Sportkurse finanziert, sondern andere Maßnahmen im Rahmen des Gesundheitsmanagements oder allenfalls sportliche Einzelprojekte:

„Ja ja, das Budget ist aus dem Haushalt. Aber das setzen wir halt ein zur Beauftragung von Referenten oder ähnlichem. Also wir würden keine Sportkurse aus diesem Budget finanzieren. Die sind tatsächlich mitgliederfinanziert. Also was ich aus dem Budget finanziert habe, war zum Beispiel ein Projekt für die Feuerwehrleute vor einigen Jahren.“ (IP-D, TrKD, Pos. 94)

Die regulären Sportkurse werden hier entweder über Mitgliedsbeiträge oder Zuschüsse von Krankenkassen finanziert. Kooperationen mit Krankenkassen gehen auch ein Großteil der anderen Kommunalverwaltungen ein. Wie IP-C1 beschreibt wird, wenn möglich, darauf geachtet, „dass alles, was nicht nötig ist, selbst zu finanzieren, [...] auch nicht selbst finanziert wird“ (IP-C1, TrKC, Pos. 141).

Kommunalverwaltung H nutzt z. B. alle der hier genannten Finanzierungsmöglichkeiten. Dort werden die Angebote sowohl über das Haushaltsbudget und Krankenkassenzuschüsse als auch über Mitgliedsbeiträge getragen. Dabei werden etablierte Angebote von den Teilnehmenden selbst finanziert, während neue und unbekannte Angebote komplett über das Budget finanziert werden, „um vielleicht mal was anzustoßen, dass es erstmal zum Schnuppern ist oder wir das einbinden in Veranstaltungen und dann halt auch komplett tragen“ (IP-H, TrKH, Pos. 72).

IP-B berichtet von finanziellen Mitteln aus Prämien, die allerdings scheinbar nur punktuell und unregelmäßig in die Finanzierung von sportlichen Angeboten einfließen, auch weil damit z. T. andere Bereiche im VGM ausgezeichnet werden und ohnehin nicht ausreichen, um darüber den Sport dauerhaft zu finanzieren:

„Es gibt ab und zu Prämien z. B. vom [LANDSCHAFTSVERBAND]. Der [LANDSCHAFTSVERBAND] prämiert gute Arbeit im Betrieblichen Eingliederungsmanagement. Da haben wir mal, das war ganz am Anfang, das war 2015, haben wir mal 10.000 Euro gewonnen. Dann haben wir glaub ich auch noch mal 2500 Euro gewonnen, das war eine andere Veranstaltung, aber das ist jetzt natürlich der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Also damit kommen Sie nicht weit.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 65)

Auch IP-G, deren Kommunalverwaltung sich noch im Planungsprozess befindet, ist sich sicher:

„[...] das wird darauf hinauslaufen, dass wir ein bestimmtes Budget – wie es ja auch normal ist – dass man ein bestimmtes Budget in den Haushaltsplan beantragt und in der Hoffnung, dass dieses oder eben nicht mit so viel Abstrichen dann auch tatsächlich genehmigt wird. Gar keine Frage. Also wir können nicht nur mit Krankenkassengeldern arbeiten. Das wollte ich damit nicht zum Ausdruck bringen, aber sowas wird natürlich immer bevorzugt.“ (IP-G, TrKG, Pos. 98)



In Kommunalverwaltung A, wo sich der Sport ebenfalls noch im Planungsprozess befindet, müssen sich die Akteure darüber laut Aussage von IP-A2 „kreative Gedanken machen“. Geplant ist den Sport maßgeblich über Kooperationspartner zu finanzieren. Gleichzeitig ist sich IP-A2 sicher, dass Gesundheitsmanagement und Sport „nicht immer so viel Geld kosten [muss]“ (IP-A2, TrKA, Pos. 61).

Hinsichtlich der Finanzierung zeigen sich keine großen Unterschiede zur Fallstudie von Badura und Steinke (2009, S. 30f). Auch dort verfügen die Akteure entweder über ein eigenes Budget, nutzen fremdfinanzierte Maßnahmen, finanzieren die in Anspruch genommenen gesundheitsförderlichen Maßnahmen aus den Haushaltstöpfen der jeweiligen Abteilung oder bekommen finanzielle Mittel durch andere Bereiche, wie die Personalentwicklung oder Fortbildungszentren, bereitgestellt. Letzteres gibt es auch in Kommunalverwaltung K, wo die Sportangebote von der Kommunalen Fortbildung mitfinanziert werden.

#### 6.4.4 Sportangebot und sonstige Sportaktivitäten

Über das Sportangebot selbst geben vor allem die quantitativen Daten Aufschluss. Darin wird ersichtlich, dass das Sportangebot überwiegend vom Arbeitgeber organisiert wird (52,2%). Gut ein Drittel der Verwaltungen organisiert dieses gemeinsam mit den Beschäftigten, während ein kleiner Teil der Verwaltungen den Beschäftigten die Organisation in Eigenregie überlässt (vgl. Abbildung 11).

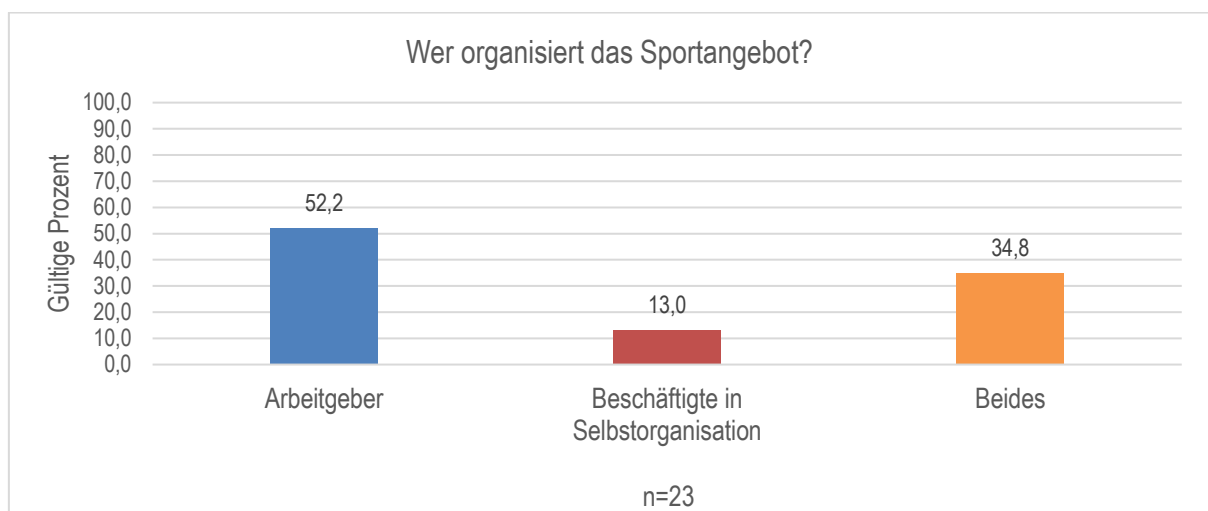


Abbildung 11: Organisatoren des Sportangebots (Frage 12)

Der vom Arbeitgeber organisierte Sport findet vorwiegend in geschlossenen Sportgruppen mit vorheriger Anmeldung statt (71,4%), ist dabei auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt (64,3%) und wird zumeist regelmäßig wöchentlich angeboten (64,7%). Ein Blick auf die Stichprobengröße (n) zeigt, dass nicht alle Antworten einbezogen werden konnten, da einige der Befragten mehrere Antworten angekreuzt haben. Einige Freitextvermerke aus der Abschlussfrage des Fragebogens bestätigen, dass mehrere Angebots-/Organisationsformen zugleich genutzt werden (vgl. Anhang 2, Offene Antworten). Bei diesen Fragen waren jedoch keine Mehrfachantworten gefragt, um bewusst eine Tendenz zu erfassen, wie der Sport *überwiegend* organisiert wird. Die Ergebnisse geben trotzdem einen Hinweis darauf, dass der Sport in zwei von drei Fällen ähnlich wie in einem Kursangebot bei kommerziellen Anbietern organisiert ist. Das restliche Drittel fällt auf die Kategorie der offenen Sportgruppen. Darunter fallen bspw. offene Laufgruppen,

die sich regelmäßig auf eine jährlich stattfindende Sportveranstaltung wie einen Firmenlauf vorbereiten. Diese Annahme deckt sich mit den Angaben aus den halboffenen Fragekategorien und der offenen Abschlussfrage des Fragebogens (vgl. Abbildung 12).

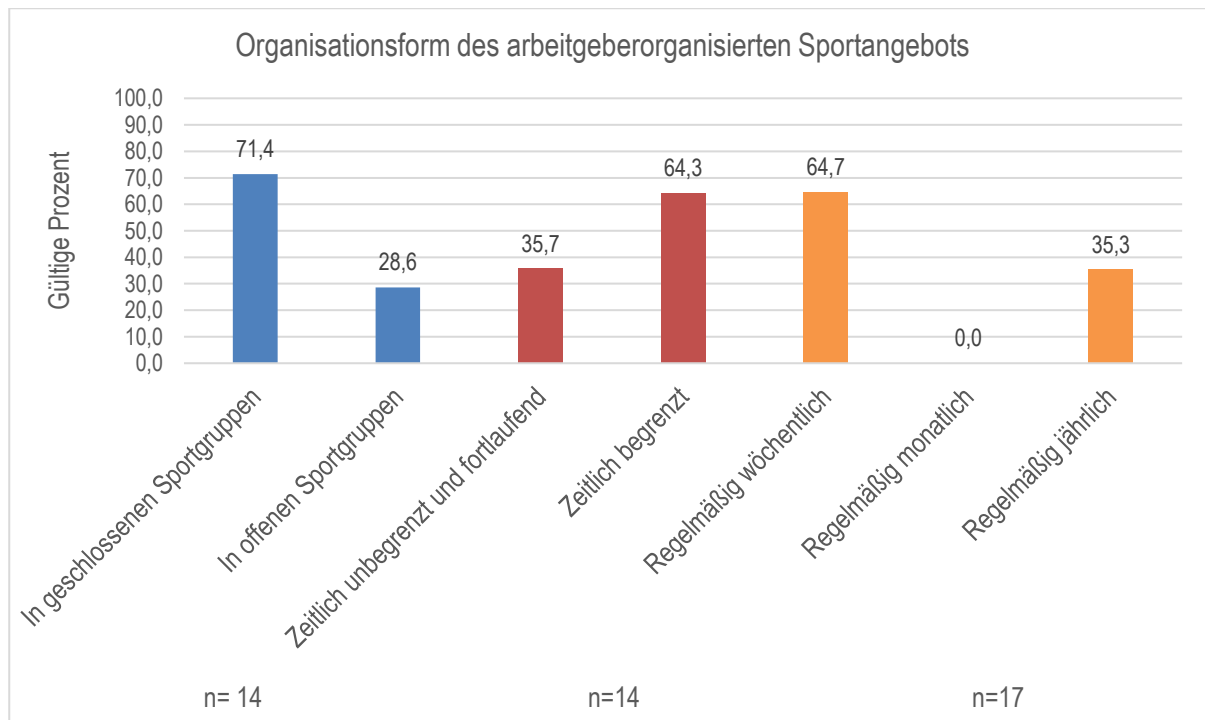


Abbildung 12: Organisation des arbeitgeberorganisierten Sportangebots (Fragen 13.1 – 13.3)

In Bezug auf die sportlichen Angebote zeigt sich ein vielfältiges Bild sowohl der betriebenen Sportarten als auch in der Angebotsvielfalt am jeweiligen Standort. In den Kommunalverwaltungen werden überwiegend klassische Sportarten aus dem Gesundheitsbereich betrieben. Unter den sechs am häufigsten betriebenen Sportarten befinden sich Laufkurse (Laufen, Nordic Walking etc.) und Rückenurse mit jeweils 82,6 Prozent, gefolgt von Kursen für Yoga, Pilates und Qigong (60,9%), Fußball (47,8%), Wasserkursen (39,1%) sowie Badminton und Kraftsport (jeweils 34,8%).<sup>126</sup> Am seltensten werden Klettern/Bouldern (4,3%), Wandern und Tennis (jeweils 8,7%) angeboten (vgl. Abbildung 13). Insgesamt wird eine deutliche Ausrichtung auf gesundheitsorientierte Angebote ersichtlich. Damit unterscheiden sich die Ergebnisse merklich von den Ergebnissen aus der Befragung von Schindler und Gattermann, in welcher die fünf am meisten betriebenen Sportarten Fußball, Badminton, Tischtennis, Volleyball und (Nordic) Walking sind (2008, S. 2).

<sup>126</sup> Da unter die Kategorie *Sonstige* unterschiedliche Sportarten fallen, wird diese nicht unter den Top 5 der Sportarten aufgeführt.

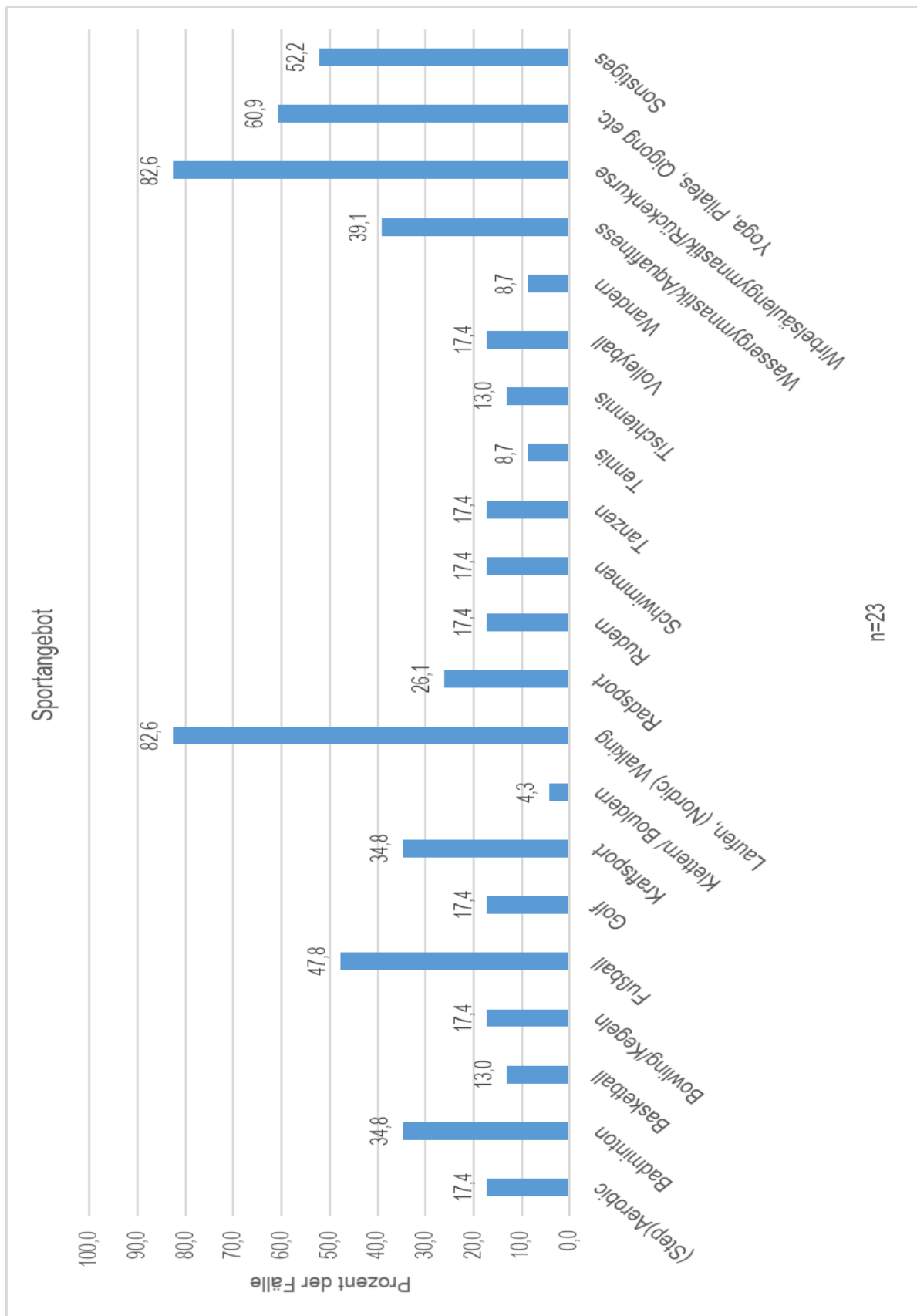


Abbildung 13: Angebotene Sportarten (Frage 11, Mehrfachantworten)

Hinsichtlich der Angebotsvielfalt ergibt sich eine Spanne von 2 bis 42 unterschiedlichen Angeboten. Letzteres ist einer Angabe aus der Kategorie *Sonstiges* zu entnehmen, die halboffen gestellt wurde, um gegebenenfalls andere Sportarten zu nennen, die in den Antwortkategorien nicht vorgegeben sind. Aus dieser Kategorie geht ebenfalls hervor, dass des Öfteren eine aktive Mittagsgymnastik angeboten wird (vgl. Anhang 2, Offene Antworten).

Die Tatsache, dass die Stichprobe in Bezug auf die Stadtgröße sehr ungleich verteilt ist und insbesondere kleine Kommunalverwaltungen unterrepräsentiert sind, lässt nur bedingt Aussagen zu einem Einfluss der Stadtgröße auf die Angebotsvielfalt zu. Hinzu kommt, dass die Erfassung der Sportarten hinsichtlich des Angebotsumfangs nicht erschöpfend abgefragt werden konnte, da bspw. mit der Kategorie Rückenkurse auch mehrere Kurse aus dem Themengebiet gemeint sein können. Augenscheinlich zeigt sich bei der Sichtung der Daten eine Tendenz dahingehend, dass mit zunehmender Stadtgröße das Sportangebot größer wird. Allerdings gibt es sowohl bei größeren als auch bei kleineren Kommunalverwaltung in der Angebotsvielfalt vereinzelt Ausreißer nach unten und nach oben.

Von den 23 Kommunalverwaltungen mit einem Sportangebot gibt es an 18 Standorten (78,3%) zusätzlich einmalig bzw. unregelmäßig stattfindende Sportveranstaltungen (vgl. Anhang 2, SPSS Daten). Mit 77,8 Prozent ist die gemeinsame Teilnahme an Sportveranstaltungen die häufigste dieser Aktivitäten. Aus den halboffenen Antwortmöglichkeiten geht hervor, dass darunter z. B. die Teilnahme an Firmenläufen oder an einem Marathon fallen. Über ein Viertel der Kommunalverwaltungen veranstalten eigene sportliche Aktionstage und etwa ein Zehntel bieten eigene Turniere an (vgl. Abbildung 14).

Unter der Kategorie *Sonstiges* wurden u. a. Gehwettbewerbe (z. B. im Zusammenschluss mit Dritten), Wanderungen oder Ausflüge mit Eventcharakter wie Motorrad- oder Segway-Tour aufgeführt (vgl. Anhang 2, Offene Antworten).

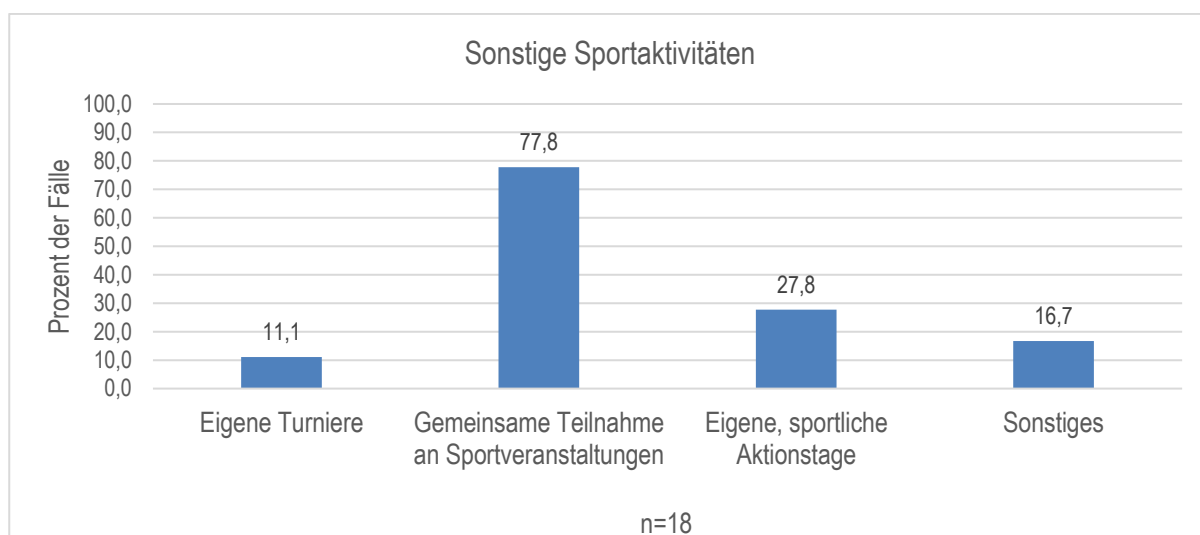


Abbildung 14: Sonstige Sportaktivitäten (Frage 14, Mehrfachantworten)

In der Befragung von Schindler und Gattermann geben nur knapp ein Drittel der befragten Stadtverwaltungen an, ihren Beschäftigten Events in Form von Turnieren oder der Teilnahme an Sportveranstaltungen wie der Stadtolympiade anzubieten (2008, S. 3). Dies lässt vermuten, dass sportliche Events an Bedeutung gewonnen haben.

#### 6.4.5 Externe und interne Kooperationspartner

Aus den quantitativen Daten wird weiter ersichtlich, dass fast alle Verwaltungen (91,3%) mit Kooperationspartnern zusammenarbeiten. Von diesen 21 Verwaltungen haben 19 weitere Angaben zu ihren Kooperationspartnern in der halboffenen Antwortkategorie gemacht. Daraus ergeben sich fünf nachträglich gebildete Kategorien. In absteigender Häufigkeit sind Krankenkassen, Sportvereine und -verbände sowie Fitnessstudios die drei am häufigsten genannten Kooperationspartner (vgl. Abbildung 15). Unter *Sonstige Anbieter* fallen u. a. die VHS, Universitäten oder freiberufliche Trainer. Bei der Betrachtung der Verteilung der Antworten zeigt sich, dass knapp ein Drittel von den genannten Kooperationspartnern Krankenkassen sind (vgl. Anhang 2, SPSS Daten).

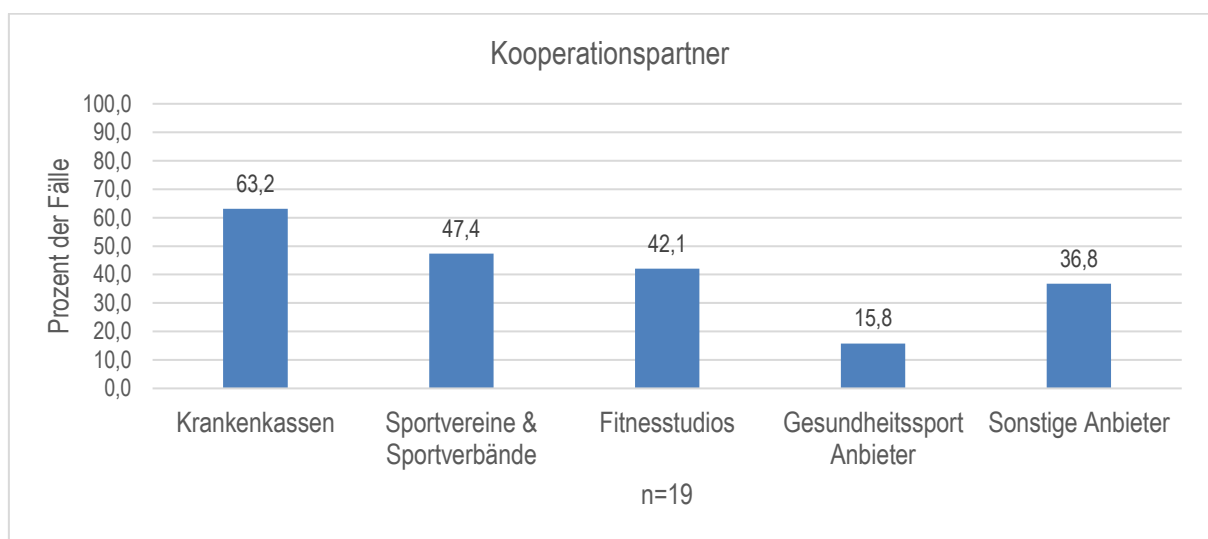


Abbildung 15: Kooperationspartner (Frage 15, Mehrfachantworten)

Aus der eigenen Befragung geht hervor, dass die Kommunalverwaltungen deutlich häufiger auf Krankenkassen als Kooperationspartner zurückgreifen als in der Vergleichsbefragung von Schindler und Gattermann (2008, S. 4). Hier lässt sich eine Erklärung für die Unterschiede in den beiden Befragungen bei der Wahl der Sportarten finden, denn Krankenkassen stellen primär gesundheitsorientierte Sportangebote bereit. Auch in der Studie von Badura und Steinke sind die Hauptkooperationspartner Krankenkassen, die insbesondere im Einführungsprozess eines Gesundheitsmanagements eingebunden werden (2009, S. 33f).

Die Leistungen der Krankenkassen werden in den Kommunalverwaltungen primär genutzt, um zertifizierte Sportangebote und Förderprogramme in den Kommunalverwaltungen anzubieten, sich über mögliche Inhalte auszutauschen und darüber das Programm zu gestalten: „[...] also ich habe intensiver mit Krankenkassen zusammengearbeitet und habe vier oder sogar fünf Krankenkassen ganz gezielt angesprochen, mit denen führe ich einmal jährlich ein Gespräch und die bieten mir dann in der Regel ein Kursangebot an“ (IP-J, TrKJ, Pos. 14). Zudem gibt es Kooperationen mit Krankenkassen, in deren Rahmen in den Anfängen Personalbefragungen zum Thema Mitarbeitergesundheit durchgeführt wurden.<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Vgl. u. a. TrKE, Pos. 6

Die Sportvereine werden eingebunden, um darüber ebenfalls sportliche Maßnahmen, z. B. Schnupperkurse, anzubieten<sup>128</sup> und Trainerinnen und Trainer zu akquirieren: „Der Trainer kommt zu uns. [...] Also ich organisiere die Turnhalle und ich organisiere den Trainer zu dem bestimmten Thema und dann lade ich unsere Mitarbeiter dazu ein“ (IP-E, TrKE, Pos. 104-106). Daneben gibt es in vier Kommunalverwaltungen einen Betriebssportverein, mit deren Mitgliedern bzw. dessen Vorstand ein regelmäßiger Interessenaustausch stattfindet: „Ja, also ich gucke eigentlich schon, dass ich immer auch mal im Gespräch bin mit der Betriebssportgruppe, um auch da zu hören, was da läuft und was zusammenlaufen kann“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 105).

Kommunalverwaltung L kooperiert intensiv mit der VHS vor Ort und bindet diese aktiv in den Planungsprozess mit ein:

„Da werden auch verschiedene Kurse angeboten, ob es jetzt Kochkurse sind, aber das sind auch Yogakurse, wirklich viel für Rückengesundheit oder auch für psychische Gesundheit. Oft sind es aber auch einfach Vorträge. Und jedes halbe Jahr kommt ein neuer Katalog raus an Angeboten und Kursen, die wir dann mit der VHS zusammen auswählen.“ (IP-L, TrKL, Pos. 6)

Weitere Kooperationspartner sind verschiedene kommerzielle Anbieter aus dem Sport- und Gesundheitsbereich, wo die Kommunalverwaltungen die Trainerinnen und Trainer oder Trainingsräume in Anspruch nehmen. In zwei der interviewten Kommunalverwaltungen wird auch hin und wieder mit Universitäten im Rahmen von Projekten zusammengearbeitet. Diese werden gerade im Einführungsprozess, ähnlich wie die Krankenkassen, zumeist als „Prozessbegleiter“ involviert (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 46). Die Rentenversicherung ist neben den Krankenkassen ein weiterer Kooperationspartner, über die vor allem Präventionsprogramme, z. B. für berufsspezifische Gruppen, angeboten werden:

„Wir machen tatsächlich Kurse für unsere Mitarbeiter im Bereich Stadtgrün, wir haben schon Angebote für die Kitas gemacht, da nutzen wir auch Förderprogramme der Krankenkasse [...]. Und wir nutzen zum Beispiel auch dieses Präventionsprogramm der Rentenversicherung und da wollten wir halt auch berufsgruppenspezifisch Kurse anbieten.“ (IP-D, TrKD, Pos. 90)

#### 6.4.6 Operative Umsetzung

Aus den Interviews geht hervor, dass die operative Umsetzung des Sportangebots überwiegend Externen überlassen wird, womit sich auch die große Kooperationsbereitschaft mit externen Anbietern in Verbindung bringen lässt. Dafür werden Trainerinnen und Trainer aus Sportvereinen oder Mitarbeitende von Krankenkassen, Physiotherapiepraxen oder Gesundheits- und Fitnesszentren engagiert. Zum Teil werden auch die eigenen Beschäftigten in der Anleitung von Sportkursen aktiv. In den beiden Kommunalverwaltungen im Einführungsprozess besteht diese Überlegung ebenfalls. IP-G möchte in diesem Zusammenhang versuchen, ein Netzwerk aufzubauen, wo „ganz normale Mitarbeiter, die ebenso wie ich privat Übungsleiter sind“, aktiv werden (IP-G, TrKG, Pos. 86). In Kommunalverwaltung L wird zudem ein Kollege aus dem Fachbereich Sport in die Durchführung der Sportangebote einbezogen. IP-E hat aufgrund ihrer sportwissenschaftlichen Ausbildung insbesondere anfänglich selbst Sportangebote geleitet. IP-H berichtet in diesem Zusammenhang von einer gemischten Umsetzungsform: „Es ist nicht meine primäre Aufgabe. Ich mach das ab und zu, ja. [...] Aber hauptsächlich machen das Teamerinnen und Teamer, und kooperiere mit den Krankenkassen. Aber ab und zu mache ich das auch mal, wenn es zeitlich möglich

<sup>128</sup> Vgl. u. a. TrKB1, Pos. 69

ist, gerne selber“ (IP-H, TrKH, Pos. 14-16).

Insgesamt wird deutlich, dass die Durchführung der Sportangebote in den meisten Fällen an externe Fachkräfte abgegeben wird, wohingegen die Planung, Organisation und Koordination in der Verantwortung der Verwaltungsakteure bleibt. Sofern diese einen sportfachlichen Hintergrund haben oder sich über Fortbildungen entsprechend weiterqualifiziert haben, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass diese ebenfalls in geringem Umfang auf der operativen Ebene aktiv werden.<sup>129</sup>

#### 6.4.7 Teilnehmende und Zielgruppe(n)

Teilnehmen können an allen Standorten in erster Linie die Beschäftigten. In wenigen Fällen ist es auch ehemals Beschäftigten (8,7%), Angehörigen oder Externen (jeweils 4,3%) erlaubt, am Sportangebot teilzunehmen (vgl. Abbildung 16). Hier unterscheidet sich die Stichprobe sehr stark von den Ergebnissen aus der Befragung von Schindler und Gattermann, wo neben den Beschäftigten in knapp zwei Drittel der Kommunalverwaltungen ehemals Beschäftigte, Angehörige und bei knapp 60 Prozent der Kommunalverwaltungen Externe am Sportangebot teilnehmen können (2008, S. 3).

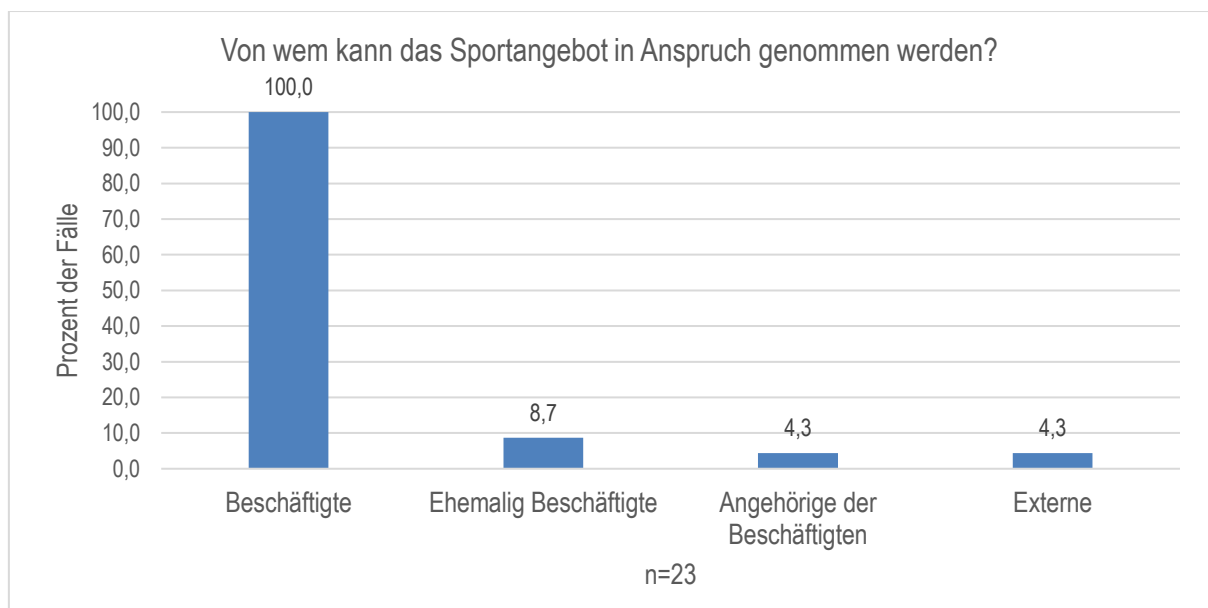


Abbildung 16: Teilnehmende (Frage 10, Mehrfachantworten)

Aus den quantitativen Daten geht zudem hervor, dass in knapp der Hälfte der befragten Verwaltungen zwischen 10 und 30 Prozent der Beschäftigten das Sportangebot nutzen. Knapp 40 Prozent der Kommunalverwaltungen schätzen die Quote der Teilnehmenden auf weniger als 10 Prozent der Beschäftigten. Drei Standorte geben eine vergleichsweise hohe Quote an Teilnehmenden zwischen 31 und 50 Prozent an (vgl. Abbildung 17). Im Vergleich dazu nutzen in der TK-Bewegungsstudie ca. 10 Prozent der Beschäftigten das Sportangebot vom Arbeitgeber (vgl. TK, 2016, S. 40f).

<sup>129</sup> IP-E, IP-G und IP-H haben entweder einen sportwissenschaftlichen Hintergrund oder einen Übungsleiterschein. IP-B, der ebenfalls ein sportwissenschaftliches Studium absolviert hat, scheint auf der Basis seiner Tätigkeitsbeschreibung in der Durchführung der Sportkurse nicht mehr selber in der Umsetzung aktiv zu werden.

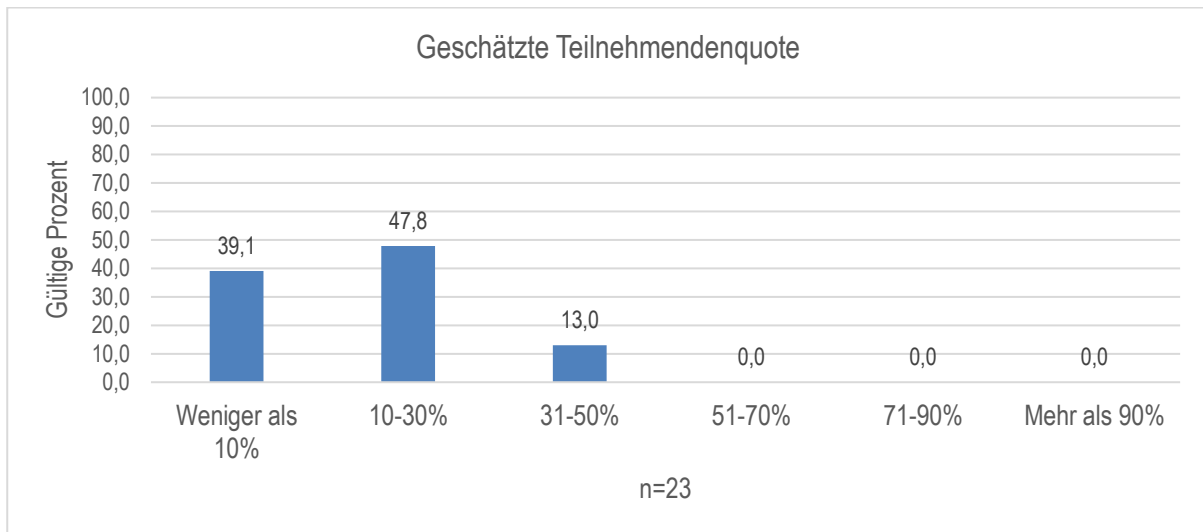


Abbildung 17: Geschätzter Anteil an Teilnehmenden unter den Beschäftigten (Frage 8)

Der Sport wird dabei fast überall dezernats-, fachbereichs- oder abteilungsübergreifend angeboten (95,7%). Knapp 40 Prozent richten den Sport auch auf bestimmte Beschäftigtengruppen wie z. B. die Feuerwehr aus, während gut 20 Prozent ein dezernats-, fachbereichs- oder abteilungsspezifisches Sportangebot bereitstellen (vgl. Abbildung 18).

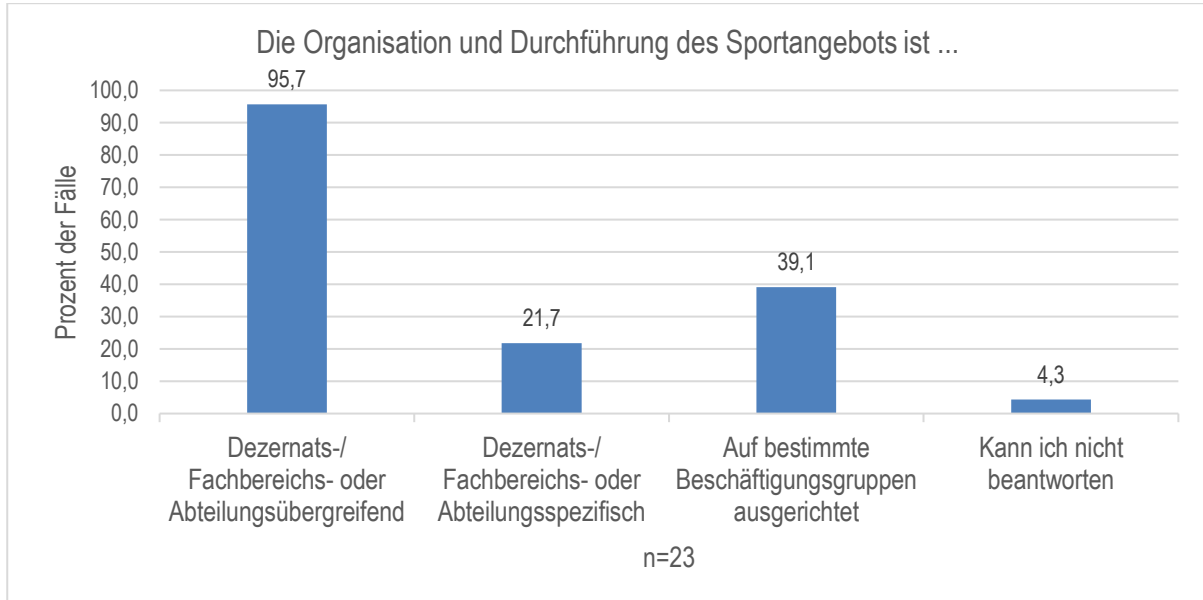


Abbildung 18: Zielgruppe(n) (Frage 9, Mehrfachantworten)

Es zeigt sich hier eine Tendenz dahingehend, dass die Kommunalverwaltungen ihr Sportangebot zunehmend auf bestimmte Bedarfe einzelner Beschäftigungsgruppen ausrichten. Damit unterscheiden sich diese Ergebnisse stark von den Ergebnissen von Schindler und Gattermann, wo keine der befragten Kommune angibt, ihr Angebot auf eine spezielle Beschäftigungsgruppe auszurichten (2008, S. 4).

Zielgruppe solcher Maßnahmen sind laut Aussagen aus den Interviews vor allem Beschäftigte der Feuerwehr, vom Amt Stadtgrün, von den Kitas und dem Kommunalen Service- und Ordnungsdienst (KSOD).



Die Inhalte dieser speziellen Maßnahmen zielen auf das jeweilige Anforderungsprofil. So haben laut IP-D „verschiedene Berufsgruppen [...] verschiedene Belastungen oder Beanspruchungen und denen wollen wir halt begegnen“ (IP-D, TrKD, Pos. 90). Insbesondere Feuerwehrleute und der KSOD haben aufgrund ihrer Tätigkeit ein spezifisches Anforderungsprofil, an dem sich die sportlichen Maßnahmen orientieren. Laut IP-B ist z. B. ein gewisser Grad an körperlicher Fitness bei der Feuerwehr notwendig, um mit Sauerstoffgeräten im Einsatz arbeiten zu können, während beim KSOD sportliche Inhalte wie Selbstverteidigung und allgemeine Kräftigung praktiziert werden.<sup>130</sup>

Darüber hinaus sind Führungskräfte und Auszubildende Zielgruppe sportspezifischer Maßnahmen. Diese haben primär das Ziel, die Teilnehmenden für das Thema Gesundheit und Bewegung zu sensibilisieren (vgl. auch Badura & Steinke, 2009, S. 32):

„[...] das differenzieren wir so ein bisschen und das war auch so mein Steckenpferd, dass wir uns auf die Azubis der Stadt [STANDORT] konzentriert haben, dass wir auch für die Azubis einen extra Gesundheitstag organisiert haben, der wirklich nur auf die Azubis ausgerichtet war, wo sich natürlich alles rund um psychische, physische Gesundheit dreht. An diesen Gesundheitstagen werden verschiedene Workshops, Vorträge angeboten, die einfach auch Impulse geben, wie kann ich meinen Leben, im privaten Bereich sowieso, aber wie kann ich die Gesundheit auf der Arbeit oder in die Arbeitszeit integrieren.“ (IP-L, TrKL, Pos. 6)

„Wir hatten auch ein Angebot direkt für Führungskräfte. [...] Wo die einfach mal Gesundheit erleben durften. [...] Einfach selber Sport und Bewegung erleben, um für sich zu erfahren, was macht's mit mir.“ (IP-E, TrKE, Pos. 58)

#### 6.4.8 Auswahlkriterien des Sportangebots

Bei der Auswahl der sportlichen Maßnahmen spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Am häufigsten wurden Interessen, Wünsche und Bedarfe der Beschäftigten als handlungsleitendes Auswahlkriterium genannt. Hier sind „alle Bereiche eingebunden oder auch gefordert, uns zurückzumelden, was sie für Interessen und Bedürfnisse haben und was sie brauchen“ (IP-H, TrKH, Pos. 154). Diese relativ starke Problemorientierung auf bestimmte Bedürfnisse wurde auch in der Studie von Badura und Steinke (2009, S. 44) ersichtlich. Daran anknüpfend wird sich bei bestehenden Angeboten oftmals an den Teilnehmerzahlen orientiert, die widerspiegeln, „was sich gut bewährt hat [...]“. Und auch die Trainer spiegeln uns wider, wie die Angebote angenommen werden und auch angefragt werden“ (IP-J, TrKJ, Pos. 88).

Bei der Auswahl neuer Angebote, wo nicht auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann, werden z. T. über Gesundheitsberichte oder BEM-Gespräche Bedarfe ermittelt und das Sportangebot daran ausgerichtet: „[...] wenn einzelne Geschäftsbereiche an uns herantreten, weil sie halt Sorgen haben oder, weil wir im Gesundheitsbericht sehen, dass die ausreißen, dann guckt man sich schon das Berufsbild nochmal genauer an und entscheidet dann danach“ (IP-E, TrKE, Pos. 76). Insbesondere in den Interviews D, H und J wird in diesem Zusammenhang deutlich, dass über BEM-Gespräche Bedarfe ermittelt werden: „[...] da kriege ich ja auch mit, wo drückt der Schuh“ (IP-J, TrKJ, Pos. 4). Badura und Steinke sprechen hier von einer Verknüpfung von Organisationsentwicklung und Wissensmanagement „durch die Vereinigung mehrerer Tätigkeiten in einer Person“ (2009, S. 35). In der Kommunalverwaltung A und G sehen die Interviewten im aktuellen Planungsprozess Faktoren wie die „Altersstruktur“ und mögliche „Handicaps“ von Beschäftigten als relevant an (IP-A1, TrKA, Pos. 78), da das „sicherlich für die Verwaltung in

<sup>130</sup> Vgl. TrKB1, Pos. 63

dem Sinne schon wichtig [ist] auch in Bezug auf Sport, Bewegung und Entspannung“ (IP-G, TrKG, Pos. 32).<sup>131</sup>

Darüber hinaus sind zentrale Kriterien, dass die Angebote einerseits vielfältig und andererseits niedrigschwellig sind: „[...] wir schauen halt selber auch, dass sich das so ein bisschen die Waage hält, dass wir einen Mix haben aus Angeboten, womit wir so die gesamte Belegschaft bedienen können“ (IP-L, TrKL, Pos. 68). Als niedrigschwellig werden vor allem solche Angebote angesehen, die in Bezug auf den Anforderungsgrad „nicht zu große Herausforderungen an die Kolleginnen und Kollegen [stellen]“ (IP-A2, TrKA, Pos. 77), aber auch solche, die möglichst kostengünstig oder gar kostenlos für die Beschäftigten sind. Deshalb werden in Kommunalverwaltung D, wo das Budget nicht für die regulären Sportkurse ausgegeben wird, bevorzugt zertifizierte Kurse von Krankenkassen ausgewählt.<sup>132</sup> Gleichzeitig geben einige der Befragten an, dass sie sich an Trends orientieren oder „auch immer mal [versuchen] ein bisschen etwas Exotisches anzubieten, um Lust zu machen, Lust an Bewegung mit dem Hintergrund, dass ich nur das auf Dauer mache, was mir auch Freude macht“ (IP-D, TrKD, Pos. 88).

Sehr verbreitet in den interviewten Kommunalverwaltungen ist auch die gemeinsame Teilnahme an Sportveranstaltungen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Laufveranstaltungen, aber auch Gehwettbewerbe oder die Global Challenge<sup>133</sup>. Einige Kommunalverwaltungen sehen in diesen Veranstaltungen Gelegenheiten, um soziale Prozesse anzuregen, und setzen sie bewusst ein:

„Also wenn ich jetzt Teams bilde, die sich an einem Gehwettbewerb beteiligen, dann kommen die ja irgendwie zusammen. Und in der Regel werden die sich auch verstehen oder das sind Teams, die das machen, die sowieso zusammenarbeiten und die sich auch erhoffen, dass dadurch die Zusammenarbeit besser wird. Auch das passiert natürlich. Aber das ist so ein Grund warum wir auch z. B. beim Gehwettbewerb Wert darauflegen, dass die sich in Teams anmelden.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 145)

Dass bei der Auswahl Mittel und Zweck zusammengedacht werden, scheint jedoch eher eine Ausnahme zu sein.

Ein weiteres Kriterium, was in den Interviews angesprochen wird, sind die Rahmenbedingungen, die einen Einfluss auf die Auswahl der Angebote haben: „Ich kann nur das anbieten, was auch möglich ist“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 73). Hier spielen einerseits die räumlichen und materiellen, andererseits die finanziellen Rahmenbedingungen eine Rolle. Laut IP-B „sollte [das] natürlich etwas sein, was alle können und wo nicht unbedingt sehr viel Material und, ja, Vorbereitung erforderlich ist“ (IP-B, TrKB1, Pos. 59). Auch die Kostenübernahme durch Krankenkassen kann ein Grund sein, weshalb ein bestimmtes Angebot aufgegriffen wird. So berichtet IP-J: „Ich hatte z. B. im letzten Jahr Faszientraining aufgenommen, weil das eben zusätzlich durch die Krankenkassen gefördert wurde. Weil die sagen, die finanzieren immer das, was neu aufgenommen wird und nicht, was es eh immer schon gab“ (IP-J, TrKJ, Pos. 90). Impulse von externen Quellen werden, wie sich hier andeutet, ebenfalls als Kriterium herangezogen. Neben den Impulsen und dem Austausch mit Krankenkassen oder anderen Kooperationspartnern nutzt z. B. IP-J den

<sup>131</sup> „[...] wir haben natürlich auch als sehr sozialer Arbeitgeber sehr viele Menschen bei uns, die schon mit grundlegenden Erkrankungen, also Vorerkrankungen auch kommen oder eben auch im Bereich der Schwerbehinderung haben wir natürlich auch viele.“ (IP-G, TrKG, Pos. 32)

<sup>132</sup> Vgl. TrKD, Pos. 88

<sup>133</sup> Die Global Challenge ist ein Programm von dem Anbieter Virgin Pulse, bei dem es sich um einen „freundschaftlichen, teambasierten Wettkampf“ handelt, der das Ziel verfolgt, gesunde Gewohnheiten und den Zusammenhalt in der Organisation, u. a. mittels Gamification Elementen, zu fördern (vgl. Virgin Pulse, 2021).

Erfahrungsaustausch über das *Netzwerk Gesundheit*, wo der Kontakt durch die Zusatzausbildung entstanden ist, um darüber neue Ideen und Anregungen für das Sportangebot zu erhalten. In diesem Zusammenhang merken Badura und Steinke in ihrer Fallstudie an, „dass eine relativ geringe Vernetzung der Interviewten mit Kollegen aus anderen Städten bzw. Kommunen und der Privatwirtschaft besteht“ (2009, S. 34). Dies kann in der vorliegenden Studie nicht bestätigt werden. Denn immerhin vier Akteure berichten von ihrem Austausch in verschiedenen Netzwerken wie z. B. dem Gesunde Städte-Netzwerk oder auf Veranstaltungen zum BGM, was gut ein Drittel der Interviewten ausmacht. Bei Badura und Steinke waren dies nur 15 Prozent.

In Kommunalverwaltung G gibt es Überlegungen, Angebote digital zur Verfügung zu stellen. Kommunalverwaltung B, J und L bieten, auch bedingt durch die aktuellen Einschränkungen während der Corona-Pandemie, digitale Sportangebote an bzw. haben vor, diese zeitnah umzusetzen.

Auffällig ist, dass nahezu keiner der Interviewten angibt, wissenschaftliche Erkenntnisse in die Auswahl mit einzubeziehen, sondern diese maßgeblich auf dem Prinzip *Versuch und Irrtum* beruht. Dies wird auch an der Aussage von IP-L deutlich<sup>134</sup>:

„Wir sind da relativ offen gegenüber neuen Angeboten und wir probieren das einfach mal aus, wie das angenommen wird. Wenn wir sehen, da sind einfach zu wenig Anmeldungen oder die Teilnahme war wirklich gering, dann lassen wir es auch sein. Dann bieten wir das im nächsten Halbjahr nicht mehr an und nehmen stattdessen was anderes rein. Oder z. B. machen wir Kurse doppelt, wenn wir sehen, da sind so viele auf der Warteliste. Die möchten gerne in diesen Kurs, die brauchen den, dann machen wir das so.“ (IP-L, TrKL, Pos. 68)

Lediglich IP-K1 führt bei der Entscheidung gegen die Kooperation mit einem Fitnessstudio an, dass es, neben der anderweitigen Nutzung der finanziellen Mittel, „unseres Wissens auch Untersuchungen darüber [gibt], dass das nicht besonders erfolgreich und nachhaltig ist, sowas zu machen“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 81-83). Die geringe Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse zeichnet sich auch in den Ergebnissen von Badura und Steinke ab; hier kritisieren die Interviewten, dass wissenschaftliche Literatur zu wenig praxisorientiert sei (2009, S. 43).

#### 6.4.9 Einbinden der Beschäftigten

An mehreren Stellen hat sich bereits angedeutet, dass die Beschäftigten in den Planungsprozess des arbeitgeberorganisierten Sportangebots eingebunden werden. Dies geschieht einerseits über die Personalvertretung (Personalrat, Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragte), andererseits über Feedbackbefragungen nach einer Kursteilnahme, über E-Mail oder im direkten Gespräch, bspw. über die BEM-Gespräche oder Gespräche zwischen den Befragten und den jeweiligen Führungskräften. Im Interview mit den Expertinnen aus Kommunalverwaltung C wurde zudem von der Idee berichtet, eine zusätzliche Beteiligungsmöglichkeit der Beschäftigten über das Mitmachportal der Stadt zu schaffen.

Einen besonders hohen Stellenwert hat die Partizipation der Beschäftigten bei der Auswahl des Sportangebots. In vier der interviewten Kommunalverwaltungen werden die Beschäftigten zudem in die Organisation bzw. die Umsetzung eingebunden: „[DIE LAUFVERANSTALTUNG AM STANDORT] ist damals

<sup>134</sup> Vgl. auch TrKJ, Pos. 222

ein Vorschlag des Personalrats gewesen, den ich aufgegriffen habe, bei dem aber auch zwei Beschäftigte, die da ganz aktiv sind, die Organisation übernommen haben“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 79). Laut IP-K1 gibt es außerdem Beschäftigte, „die selber sportlich aktiv sind und die dann auch für andere noch was anbieten können“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 113). IP-L berichtet, dass eine enge Kooperation mit dem Kollegen aus dem Fachbereich Sport besteht, der insbesondere bei der operativen Durchführung mitwirkt.<sup>135</sup> In den beiden Kommunalverwaltungen im Einführungsprozess besteht ebenfalls die Überlegung die Beschäftigten in die Umsetzung sportlicher Maßnahmen einzubinden:

„Aber ich glaube, das ist auch so, wie gerade schon angedeutet, auch mit Sicherheit eine Möglichkeit, dass man guckt, welche Kollegen machen hier was im Haus? Welcher hat welche Besonderheiten, die er vielleicht mit einbringen kann? Und da gibt es ja verschiedenste Bereiche. Der eine ist vielleicht aktiv im Bereich Fahrradfahren, der eine ist vielleicht im Bereich Pferdesport oder der eine ist im Walking Bereich. Also da gibt es mit Sicherheit viele, [...] die man in den Prozess mit einbinden kann.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 88)

IP-K1 beschreibt die allgemeine Einstellung der Expertinnen und Experten gut mit der Aussage: „Also wenn es möglich ist, solche Vorschläge aufzugreifen, machen wir das natürlich, aber wir können da einfach nicht auf alles eingehen. Jeder hat da eine andere Vorstellung. Da gibt es wirklich viele Wünsche“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 113). Es wird deutlich, dass Beschäftigte primär Anliegen und Wünsche äußern und auch Vorschläge machen können, aber nicht alle Wünsche und Vorschläge umgesetzt werden (können). Zudem verfügen Beschäftigte über keine Entscheidungsmacht (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 3). Entscheidungsmacht haben Beschäftigte allenfalls im Betriebssportvereinen aufgrund der demokratischen Entscheidungsstrukturen von Freiwilligenorganisationen (vgl. Horch, 1992, S. 3), die aber als eingetragener Sportverein außerhalb der Kommunalverwaltungen organisiert sind.

#### 6.4.10 Informationsweiterleitung

Partizipation findet auch über die Rolle von „Gesundheitskoordinatoren“ statt (IP-C2, TrKC, Pos. 123), die, wie in den Stadtverwaltungen B und K, als Multiplikatoren die Belange der Beschäftigten im Sinne eines Bottom-up Prinzips an die Akteure des Gesundheitsmanagements herantragen können:

„Ansonsten haben wir auch noch in jedem Bereich der Stadtverwaltung einen Gesundheitskoordinator. Das ist ein Beschäftigter oder eine Beschäftigte, die sich freiwillig dazu bereit erklärt hat, das zu übernehmen. Und die Gesundheitskoordinatoren sind der Ansprechpartner für die Kolleginnen und Kollegen in dem Bereich. Alles, was so das Thema Gesundheit angeht und die Koordinatoren treffen sich dann auch regelmäßig und tauschen sich dann aus mit ihren Erfahrungen und was für Anliegen an sie herangetragen wurden.“ (IP-C2, TrKC, Pos. 123)

Dieser Informationsaustausch funktioniert in beide Richtungen: „[...] wenn wir aktuell Maßnahmen haben und die dann bei den Treffen der Gesundheitskoordinatoren besprechen, tragen die Gesundheitskoordinatoren es auch in ihre Bereiche“ (IP-C2, TrKC, Pos. 169). Am häufigsten werden als Top-down-Kanal für die Informationsweiterleitung an die Beschäftigten digitale Formate wie das Intranet, Rundmails oder Newsletter (letzteres auch in gedruckter Form) genutzt:

„Wir haben ein Mitarbeiterinformationsportal, also ein Intranet, [...] wo wir einen Punkt Arbeitssicherheit und Gesundheitsförderung haben. Und darüber können wir die Mitarbeiter regelmäßig informieren und damit das auch der letzte (lacht), die letzte Bank sozusagen, mitkriegt, der jetzt gerade nicht

<sup>135</sup> Vgl. TrKL, Pos. 98

täglich reinguckt, schreiben wir dann immer noch Rundmails dazu und sagen: ‚Jawohl, es gibt mal wieder was im Portal.‘“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 102-104)

„Und der [Newsletter, Anmerk. d. Verf.] wird ab September [...] dann richtig scharf geschaltet. Und d. h., die Leute können sich anmelden, natürlich auch datenschutzgrundsatzverordnungskonform, und werden dann von uns im Wochentonus über neue Programme informiert. Also nicht nur Programme, sondern auch mit Artikeln etc.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 71)

Fünf der Kommunalverwaltungen nutzen als weitere Möglichkeit zur Informationsweiterleitung die direkte Ansprache. Dies geschieht einerseits über die Multiplikatoren, andererseits direkt über die Befragten und deren Team. Diese informieren u. a. gezielt die Führungskräfte, die wiederum die Informationen in ihre Bereiche tragen sollen. In Kommunalverwaltung F läuft die Informationsweitergabe und Anmeldung ebenfalls nach dem Mund-zu-Mund-Prinzip: „[...] wenn der Bauhofleiter morgens in den Frühstücksraum geht und sagt: ‚Ab nächster Woche geht es wieder los mit Sport.‘ Wer Lust hat soll sich bei ihm melden, dann macht er eine Zentralmeldung“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 108). Badura und Steinke sprechen in diesem Zusammenhang von „mehr oder weniger dauerhaften Beteiligungsstrukturen“, durch die die Führungskräfte, sowohl mittels digitaler als auch analoger Kanäle, in die interne Kommunikation einbezogen werden (2009, S. 32).

Unabhängig davon gibt es neben den digitalen Formaten auch analoge in Form unterschiedlicher Printmedien wie Flyer, Plakate, Faltblätter etc., die entweder ausgehangen oder mit der Gehaltsmitteilung an alle Beschäftigten geschickt werden.

#### 6.4.11 Anreize für die Teilnahme an sportlichen Maßnahmen

Um die Beschäftigten zur Teilnahme an den Sportangeboten zu motivieren, werden von gut 70 Prozent der 27 Kommunalverwaltungen unterschiedliche Anreize gesetzt. Der Schwerpunkt dieser Anreize liegt darin, die sportlichen Aktivitäten möglichst kostenlos oder teilfinanziert anzubieten, indem z. B. die Angebote externer Anbieter wie Fitnessstudios (26,3%) oder Sportvereinen (5,3%) bezuschusst werden. Die Kosten werden entweder vom Arbeitgeber selbst oder von den externen Anbietern ganz oder in Teilen übernommen. Aus der Kategorie *Sonstiges* geht aus den halboffenen Antworten des Fragebogens hervor, dass noch weitere finanzielle Anreize gesetzt werden, darunter z. B. kostenlose oder bezuschusste Kurse bei der VHS oder im eigenen Sportprogramm. Darüber hinaus werden von etwa einem Viertel der Verwaltungen Belohnungsanreizen und/oder Prämien geboten (vgl. Abbildung 19). Insgesamt bieten gut zwei Drittel der befragten Kommunalverwaltungen den Sport für ihre Mitarbeitenden kostenlos an (vgl. Anhang 2, SPSS Daten).<sup>136</sup> Das sind mehr als in der Befragung von Schindler und Gattermann, in der gut die Hälfte Mitgliedsbeiträge für die Beschäftigten erhoben haben. Finanzielle Zuschüsse sind aber auch dort mit knapp 50 Prozent ein oft verwendeter Anreiz, mit dem sportliche Aktivität von den Arbeitgebern gefördert wird, während Belohnungsanreize dort keine Rolle spielen (2008, S. 4f).

<sup>136</sup> Die Frage, ob die Angebote kostenlos sind, kann im Fragebogen mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden. In der offenen Abschlussfrage wird diesbezüglich erwähnt, dass bei den Kosten beides vorkommen kann. Durch den Ausschlusscharakter der Antwortmöglichkeiten im Fragebogen wird jedoch ersichtlich, wie der Großteil des Sports hinsichtlich der Kosten organisiert ist (vgl. Anhang 2, Offene Antworten).

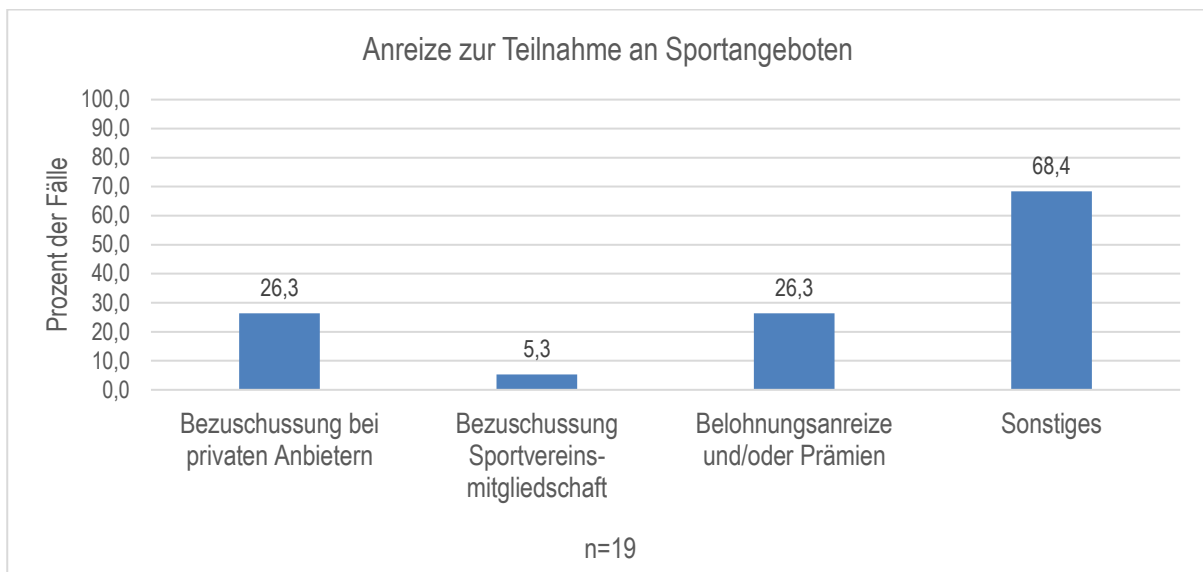


Abbildung 19: Anreize zur Teilnahme an Sportangeboten (Frage 5, Mehrfachantworten)

Ein weiterer Anreiz betrifft die anteilige Arbeitszeitanrechnung einzelner Maßnahmen. Aus der quantitativen Befragung geht hervor, dass fünf Standorte (18,5%) ihren Beschäftigten sportliche Angebote vorzugsweise in der Mittagszeit anbieten oder ihnen sogar eine Arbeitszeitengutschrift bei Schnupperkursen oder der Mittagsgymnastik gewähren (vgl. Anhang 2, Offene Antworten). In den Interviews zeigt sich, dass die Kommunalverwaltungen hier unterschiedlich vorgehen. Einige befinden sich in der Planung bzw. Umsetzung dieser Anreizsetzung, während andere dort schon eine Regelung getroffen haben. In Kommunalverwaltung L ist das bspw. „ein Riesenthema“, was noch mit dem Verwaltungsvorstand diskutiert wird (IP-L, TrKL, Pos. 52). Die Interviewten J und D berichten, wie die Beschäftigten dort die Sportzeit, z. B. bei der Bewegten Mittagspause oder bei zertifizierten Angeboten, anteilig als Arbeitszeit gutgeschrieben bekommen:

„Bei Teilnahme an zertifizierten Kursen, also Präventionskursen nach §20 SGB, haben wir dann halt auch eine anteilige Arbeitszeitanerkennung ausgesprochen. Also da bei diesen zertifizierten Kursen, wie war das denn, wenn man 80 Prozent teilgenommen hat, bekommen die Mitarbeiter 30 Prozent der teilgenommenen Stunden dann als Arbeitszeit gutgeschrieben.“ (IP-D, TrKD, Pos. 68)

„Ein Kurs im Jahr. Wenn ich jetzt achtmal teilgenommen habe, kriege ich vier Stunde gutgeschrieben. Und wenn ich nur viermal teilgenommen habe, dann kriege ich zwei Stunden gutgeschrieben.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 178)

#### 6.4.12 Arbeitszeit und Sport

In Bezug auf die Arbeitszeit ist der Sport in den befragten Kommunalverwaltungen überwiegend außerhalb der Arbeitszeit organisiert. Etwa 18 Prozent geben im Fragebogen an, dass es Angebote während der Arbeitszeit gibt (vgl. Abbildung 20). Ergänzend hierzu ergibt die Auswertung der offenen Abschlussfrage, dass in sechs Kommunalverwaltungen sowohl Angebote in der Arbeitszeit als auch außerhalb der Arbeitszeit stattfinden. Wie im Kapitel zuvor erläutert, werden in Ausnahmefällen mit Sportangeboten während oder in der Arbeitszeit Anreize geschaffen, um am Sport teilzunehmen. Gleichzeitig gibt es Berufsgruppen, bei denen körperliche Fitness zur Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlich ist, weshalb diesen

Gruppen der Sport in der Arbeitszeit ermöglicht wird (z. B. bei der Feuerwehr) (vgl. Anhang 2, Offene Antworten).

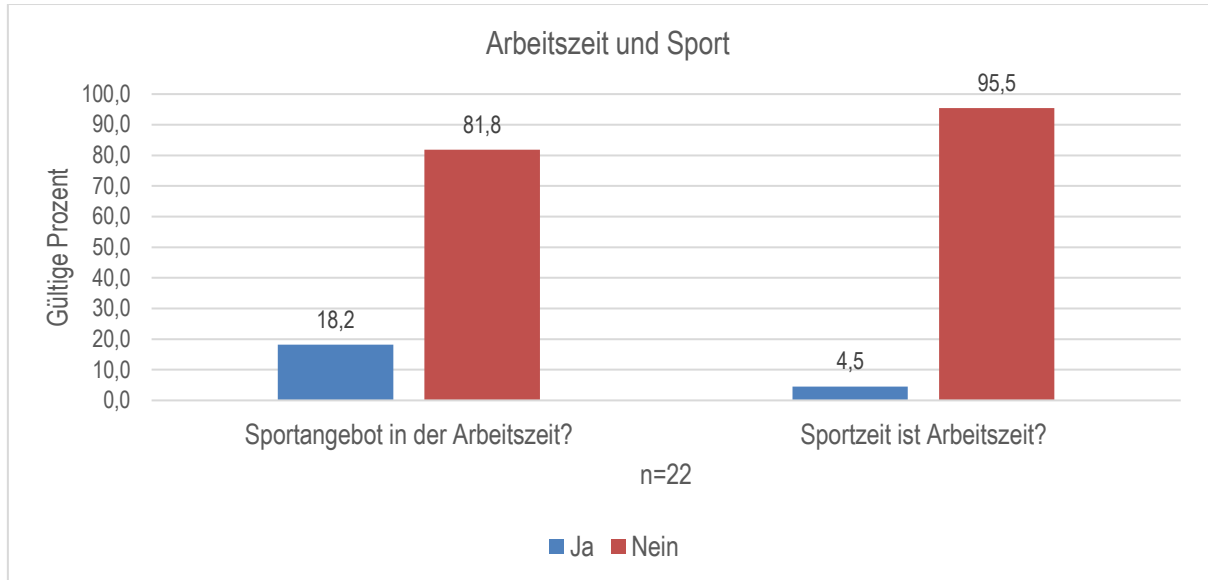


Abbildung 20: Arbeitszeit und Sport (Frage 20 und 20.1)

#### 6.4.13 Räumlichkeiten für Sportangebote

Im Fragebogen wird auch danach gefragt, ob die Sporträume von der Kommunalverwaltung bereitgestellt werden, worauf mit „Ja“ oder „Nein“ geantwortet werden kann. Wie bei der Frage zur Übernahme der Kosten wird in der offenen Abschlussfrage konstatiert, dass auch bei den Räumlichkeiten beides vorkommen kann (vgl. Anhang 2, Offene Antworten). Räumlichkeiten werden von etwa drei Viertel der Kommunalverwaltungen für sportliche Maßnahmen bereit gestellt (vgl. Abbildung 21). Dieses Ergebnis ist vergleichbar mit den Ergebnissen von Schindler und Gattermann (2008, S. 5).

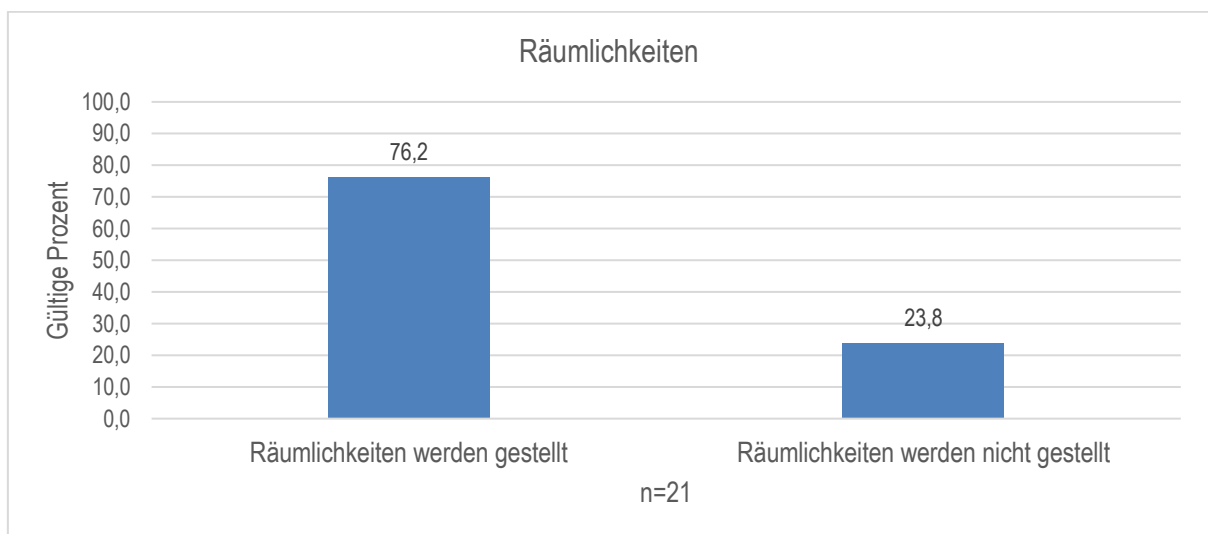


Abbildung 21: Räumlichkeiten (Frage 19)

Insgesamt zeigen sich im Planungsprozess sportlicher Maßnahmen bei den Kommunalverwaltungen einige Gemeinsamkeiten, aber auch feine Unterschiede. Diese Unterschiede gilt es im Verlauf der Analyse genauer zu beschreiben und zu ergründen, inwiefern die unterschiedlichen Rahmenbedingungen möglicherweise sportliche Maßnahmen in Kommunalverwaltungen befördern oder behindern. Zunächst werden allerdings die Erkenntnisse hinsichtlich der Funktion und Bedeutung von Sport aus Sicht der Kommunalverwaltungen dargelegt.

## 6.5 Ergebnisse zur Funktion und Bedeutung aus Sicht der Kommunalverwaltungen

Nach der Betrachtung der Organisation des Sports wird nunmehr die zweite Teilfrage zur Funktion und Bedeutung des Sports aus Sicht der Kommunalverwaltungen bearbeitet. Um diese zu beantworten, werden im ersten Schritt die verschiedenen Teilaspekte betrachtet, die Aufschluss über die Funktionszuschreibungen geben. Dafür werden die an den Sport gestellten Erwartungen und die mit dem Sport verfolgten Ziele analysiert. An dieser Stelle spielen auch die Erfahrungen und Beobachtungen der Befragten hinsichtlich möglicher Potentiale des Sports eine Rolle, da sich daraus ebenfalls Erwartungen und Zielsetzungen ableiten lassen. Zudem ist hierbei von Interesse, wann Sport aus Sicht der Befragten für Kommunalverwaltungen erfolgreich ist bzw. sich ein Nutzen sportlicher Maßnahmen für die Kommunalverwaltung zeigt. Darauf aufbauend wird sich im zweiten Schritt der Frage angenommen, welchen Stellenwert der Sport im VGM gegenüber anderen gesundheitsförderlichen Maßnahmen hat und welche Bedeutung diesem (zukünftig) beigemessen wird. Zur Analyse werden die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Datenerhebung herangezogen, welche kongruent zum Vorgehen des vorherigen Kapitels mit Erkenntnissen aus der vorliegenden Literatur verglichen werden.

### 6.5.1 Funktionen des Sports aus Sicht der Kommunalverwaltungen

Im Folgenden werden die Funktionszuschreibung von Sport aus vier Teilaspekten herausgearbeitet; den Zielsetzungen von Sport, den Erwartungen an Sport, den Erfahrungen mit Sport und den Erfolgsindikatoren von Sport in Kommunalverwaltungen.

Im Fokus der Zielsetzungen von Sport in Kommunalverwaltungen stehen die Förderung der individuellen Mitarbeitergesundheit, die Schaffung eines Ausgleichs zu Arbeitsbelastungen, die Förderung sozialer Aspekte und die Steigerung der Arbeitgeberattraktivität, im Zuge dessen die Gewinnung und Bindung von Fachkräften erleichtert werden soll. Vor allem aber zeigt sich, dass diesen Zielen in den Kommunalverwaltungen eine unterschiedlich hohe Priorität beigemessen wird.<sup>137</sup>

Das meist genannte Ziel in den Kommunalverwaltungen ist dabei die Förderung der individuellen Mitarbeitergesundheit. Allein die Experten aus Kommunalverwaltung F benennen dieses nicht direkt, sondern verfolgen die individuelle Gesundheitsförderung eher nebenbei und richten stattdessen ihren Fokus primär auf andere Ziele. Vor dem Hintergrund dieser oft verfolgten Zielstellung, überrascht es wenig, dass vom Sport vor allem gesundheitsförderliche und kompensatorische Effekte erwartet werden, insbesondere im Bereich der physischen und psychischen Gesundheit der Beschäftigten. Entsprechend einig sind sich die Befragten:

---

<sup>137</sup> Eine zusammenfassende Übersicht der Zielsetzungen ist auf Seite 151 zu finden (vgl. Tabelle 28).



„Ja, weil das ist die beste Möglichkeit, irgendwie was für sich zu tun, zur Gesunderhaltung.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 78)

„Sport hat ja auch über die körperliche Verausgabung hinweg noch andere gute Wirkungen. Also hier Stressabbau und Vorbeugung von Depressionen und diese Dinge, in dem Thema Burnout-Prävention.“ (IP-D, TrKD, Pos. 192)

„Mitarbeiter, die fit sind, können einfach mehr leisten, weil körperliche Fitness dazugehört. Und das kann ich an mir selber als bestes Beispiel sagen. Ich bin noch lange nicht am Ende der Fahnenstange, aber ich weiß, dass ich als Schwerstübergewichtiger nicht so leistungsfähig war, auch wenn ich das wollte, wie jetzt.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 5)

In diesen Aussagen zeigt sich die Ansicht von einigen Befragten, dass die Gesundheitsförderung der Belegschaft in direktem Zusammenhang mit einer erfolgreichen Verwaltungsarbeit stehe, weil gesündere Mitarbeitende motivierter und leistungsfähiger seien. Zwar stützt IP-F2 diese Erwartung auf die eigene Erfahrung, allerdings spielt hier der Faktor mit hinein, auch mehr leisten zu wollen.

Mit der individuellen Gesundheitsförderung wird darüber hinaus das Ziel verknüpft, die Beschäftigten für gesundheitsrelevante Themen zu sensibilisieren und zu einem gesundheitsförderlichen Lebensstil zu motivieren. Der Sport dient hier als Ausgleich zu den spezifischen Arbeitsbelastungen in den Verwaltungen aufgrund der zumeist bewegungsarmen und sitzenden Tätigkeiten<sup>138</sup>:

„Ja, Impulse geben. Dass den Menschen klar wird, dass sie bei so einer bewegungsarmen Beschäftigung, wie sie ja in der Regel hier geboten wird, dass Erholung nicht darin gefunden wird, sich auf die Couch zu setzen und sich vorm Fernsehen zu erholen, sondern, dass im Grunde Bewegung das Mittel der Wahl ist. Und ja, das Ziel ist, dass wir über unsere Kursangebote so einen Einstieg in eine dauerhafte Änderung der Lebensweise letztendlich animieren.“ (IP-D, TrKD, Pos. 74)

Die Befragten aus den Kommunalverwaltungen E und L haben auch die Krankheitsquote im Blick bzw. sehen es zumindest als wünschenswert an, wenn diese sich durch Sport reduzieren ließe<sup>139</sup>:

„[...] vielleicht erreicht man auch tatsächlich irgendwann mal das Ziel, wenn man jetzt in fünf bis acht Jahren oder so, oder zehn Jahren, noch mal so eine Befragung macht, wie sieht es aktuell aus mit dem Krankenstand und so. Wo stehen wir jetzt und wo standen wir vor zehn Jahren mit diesen BGM-Maßnahmen? Vielleicht haben wir dann das Ziel erreicht, dass auch die Fehlzeiten sinken. Das wäre natürlich aus Arbeitgebersicht schön.“ (IP-L, TrKL, Pos. 70)

Dabei ist den Interviewten die begrenzte Aussagekraft von AU-Zahlen teilweise bewusst (vgl. auch Kapitel 2.1.2). IP-B merkt dazu bspw. an, dass manche Verwaltungsmitglieder eine z. T. sehr unrealistische Erwartungshaltung haben, was auf ein fehlendes fachliches Wissen zurückzuführen ist<sup>140</sup>:

„Es gibt insofern Kritik am Sportangebot, dass natürlich dieses Thema kommt, also mit Krankenquote und Sportangebot [...] also wir haben uns verbessert, muss man auch dazu sagen [...]. Aber das reicht nicht. Es wird dann eben erwartet, dass man tatsächlich das Ganze eben halbiert und das ist natürlich unrealistisch. Das ist natürlich auch teilweise Unkenntnis.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 79)

Das Ziel die Krankenquote durch Sport zu reduzieren ist auch in Kommunalverwaltung A und G präsent. Dort scheint dieses sogar höher bewertet zu werden als in den Verwaltungen, in denen bereits ein Sportangebot eingeführt ist:

<sup>138</sup> Vgl. u. a. TrKG, Pos. 82; TrKE, Pos. 64

<sup>139</sup> Vgl. TrKE, Pos. 64

<sup>140</sup> Vgl. auch TrKL, Pos. 16

„[...] in erster Linie natürlich die körperliche Leistungsfähigkeit zu verbessern oder eben auch zu steigern. [...] AU-Zahlen minimieren, klar das liegt ja ganz oben mit.“ (IP-G, TrKG, Pos. 82-84)

„Natürlich auch der Einzelne persönlich, individuell, gesundheitlich besser dasteht. [...] Das ist natürlich auch ein Ziel, das jeder Arbeitgeber verfolgt. Nicht nur dass die Kollegen Spaß haben, sondern dass, ich sage mal, die Krankheitsquote, die ich jetzt nicht kenne, vielleicht verringert wird. [...] Aber das muss natürlich unser Ziel sein.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 71)

Es lässt sich vermuten, dass Verwaltungen die Einführung eines Sportangebots mit klaren Zielvorgaben und Kennzahlen verbinden wie hier die Senkung der Krankenstände. Dies spiegelt sich auch in der Aussage von IP-H wider, in dessen Verwaltung dies anfangs auch thematisiert wurde, was aber mittlerweile kein Ziel mehr darstellt:

„Das war zu Anfang, 2007 und die ersten Jahre, wo es dieses BGM gab. Also unsere Abteilung und auch das BEM, für die BEM-Verfahren, da war das ursprünglich mal im Gespräch, dass man das an der Krankenstatistik dann den Erfolg messen könnte, aber das haben wir letztendlich widerlegt, dass es einfach nicht so ist, weil es auch viele chronisch Erkrankte gibt [...]. Mittlerweile ist das eigentlich kein Thema mehr.“ (IP-H, TrKH, Pos. 86)

Gleichzeitig gibt IP-H an, dass neben dem primären Ziel, durch Sport die Gesundheit zu fördern, auch Unfälle verhütet werden sollen, führt dies aber nicht näher aus.<sup>141</sup>

In sieben der befragten Kommunalverwaltungen wird mit den Sportangeboten eine Steigerung der Arbeitgeberattraktivität verfolgt, um die Fachkräftegewinnung und -bindung zu erleichtern. Das spiegelt sich auch in der Ansicht einiger Interviewten wider, dass Sportangebote bei der Bindung und Gewinnung von Fachkräften unterstützen können. Vereinzelt wird die Erwartungshaltung dahingehend spezifiziert, dass ein Sportangebot nur die Fachkräftebindung, nicht aber die Fachkräftegewinnung, positiv beeinflussen kann:

„Also ich kann das jetzt natürlich nur für die Bereiche, die ich personell betreue sagen, aber ich hatte jetzt noch nie im Auswahlgespräch, wenn wir zur Motivation der Bewerber kommen, dass jemand gesagt hat: ‚Ich hab mich jetzt nur hier beworben, weil Sie so ein tolles Sportangebot haben.‘ Oder die Leute sind deswegen hier, aber sagen es nicht. Das kann natürlich auch sein, aber man merkt dann schon, dass auch viele der neuen Kollegen in die Betriebssportgemeinschaft mit einsteigen oder dass sie an den Sportangeboten teilnehmen. Und wenn jemand hier ist, dann bleibt der meistens auch relativ lange hier, von daher denke ich dann, dass das schon in die Bindung dann mit reinspielt.“ (IP-C2, TrKC, Pos. 271)

Ein anderer Teil der Befragten stellt an den Sport nicht die Erwartung, die Fachkräftegewinnung und -bindung zu erleichtern, weshalb in diesen Kommunalverwaltungen diese Zielsetzung bisher keine Priorität hat. IP-J erzählt, dass in dieser Hinsicht „noch Luft nach oben ist“ (IP-J, TrKJ, Pos. 204), weil – vermutlich – gar nicht nach außen hin kommuniziert wird, dass die Kommunalverwaltung ein Sportangebot hat bzw. es generell ein Gesundheitsmanagement gibt.<sup>142</sup> Zu dieser Erkenntnis kommt auch IP-K2:

„Wenn wir es noch besser vermarkten bei der Stellenbeschreibung. [...] Ich hatte das gesehen in einer ganz kleinen Stadt in Niedersachsen, die hatten eine Stelle als Auszubildende ausgeschrieben und die werben damit, dass die ein Betriebliches Gesundheitsmanagement haben. Da hab ich gedacht, ‚Warum hat die Stadt [STANDORT] eigentlich nicht? Wir machen so viel. So viel.‘ Und das

<sup>141</sup> Vgl. TrKH, Pos. 64

<sup>142</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 200

hab ich auf den Weg gebracht und das scheint auch zu klappen, von daher glaube ich, wird es Auswirkungen haben, wenn wir mehr damit werben, ja.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 109-111)

An diesen beiden Fällen zeigt sich, dass Sport teilweise erst Jahre nach der Einführung in Bezug auf die Fachkräftegewinnung als potenzielles Mittel zum Zweck in Betracht gezogen wird.

Zudem wird deutlich, dass die Befragten diese Zielsetzung unterschiedlich intensiv verfolgen. Das spiegelt sich z. B. in solchen Aussagen wider, die eine eher lose Verbindung zwischen der Arbeitgeberattraktivität und sportlichen bzw. generell gesundheitsförderlichen Maßnahmen herstellen. Für IP-C1 liegt es bspw. nahe, Themen wie Sport und Arbeitgeberattraktivität in einen Verantwortungsbereich zu legen, denn „wenn man Angebote für Sport mit aufbaut oder weiterentwickelt, in diesem Fall, ist das natürlich auch verbunden mit der Arbeitgeberattraktivität“ (IP-C1, TrKC, Pos. 40). Für IP-G wäre es „eine Auswirkung, die sich irgendwann dann mal zeigt und die man dann mitnehmen kann, gerade wenn es um die Stellenbewirtschaftung geht“ (IP-G, TrKG, Pos. 82). Zwei andere Befragte sehen in Bezug auf Lösungsstrategien beim Fachkräftemangel Potenziale darin, in Bezug auf Räumlichkeiten und Infrastruktur Gelegenheiten für Sport- und Gesundheitsangebote zu schaffen, womit die Arbeitgeberattraktivität gesteigert werden soll<sup>143</sup>:

„Also bei uns wird ja auch viel umgebaut und modernisiert usw. und man denkt da schon mit, also z. B. ein Gebäude am Rathaus wird irgendwie umgebaut und dann möchten die aber auch Fahrradboxen dann anschaffen und Umkleideräume, wenn Leute mit dem Bike zur Arbeit kommen und Bike Leasing Geschichten und sowas. Ich meine, das sind alles solche, ja finde ich, nicht unwesentliche Faktoren für Arbeitgeberattraktivität.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 170)

Für IP-L ist der Sport in diesem Zusammenhang eine Möglichkeit, um den Beschäftigten Wertschätzung entgegen zu bringen und darüber die Fachkräftebindung zu fördern:

„Und vor allen Dingen aber auch für diese Mitarbeiterbindung, dass eben ein Mitarbeiter sagen kann: ‚Jo, mein Arbeitgeber interessiert sich auch für mich. Also ihm ist halt auch ich als Person und meine Gesundheit ist ihm auch wichtig.‘ Also ich denke, das ist auch diese Wertschätzung einfach.“ (IP-L, TrKL, Pos. 70)

In Kommunalverwaltung D wird die Fachkräftegewinnung und -bindung im Rahmen des Gesundheitsmanagements überhaupt nicht thematisiert, weil darin keine Lösungsstrategie für den Fachkräftemangel gesehen wird: „Dazu kann ich gar nichts sagen, das ist kein Thema im BGM“ (IP-D, TrKD, Pos. 48).

Im absoluten Gegensatz dazu wird in der Kommunalverwaltung F dieses Ziel sogar priorisiert, während andere Ziele wie z. B. die individuelle Gesundheitsförderung eher nachrangig verfolgt werden. So lässt sich dem Interview zwar entnehmen, dass mit Sport auch Erwartungen an eine höhere Leistungsfähigkeit verbunden werden, aber nicht primär.<sup>144</sup> Vielmehr stehen organisationale Ziele wie eine Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und der Mitarbeiterzufriedenheit im Mittelpunkt, was eng mit neuen Wegen der Fachkräftebindung und -gewinnung verbunden wird:

„Also ich habe das Gefühl, dass unsere Verwaltungsleitung auch Wert darauflegt, dass wir auf Trends reagieren und nicht stumpf quasi unser Programm abarbeiten. Wenn es jetzt eine neue Sportart gäbe, die jetzt im Aufkommen wäre, dann wäre es im Sinne unseres Chefs, wenn wir das möglichst einführen, bevor es andere schon eingeführt haben.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 73)

<sup>143</sup> Vgl. TrKH, Pos. 40

<sup>144</sup> Vgl. TrKF1.2, Pos. 5

„Sicherlich die Mitarbeiterzufriedenheit, dann noch die Mitarbeitergewinnung, dass man das mit als weichen Faktor mit auflistet [...]. Natürlich auch die Mitarbeiterbindung, dass man dafür sorgt, dass durch die Zufriedenheit auch Mitarbeiter neben möglichen Gehaltsentwicklungen bei anderen Kommunen diese Dinge auch eine Rolle spielen. Da kriege ich zwar mehr Geld, aber hier habe ich neben einem guten Schreibtisch auch ein Angebot drum herum, was vielleicht auch viele Kommune in unserer Größenordnung noch gar nicht anbieten.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 58)

IP-F1 verweist auf die eingeschränkten Möglichkeiten, Beschäftigte und neue Fachkräfte über monetäre Anreize zu verpflichten, weshalb der Sport auch dazu dienen kann, als weicher Faktor die Arbeitgeberattraktivität zu erhöhen.<sup>145</sup> Damit zusammenhängend sehen beide Experten die Kommunalverwaltung F in einer Vorreiterrolle im Vergleich zu anderen Verwaltungen in dieser Größenordnung. Davon erhoffen sie sich einen Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt. Sport dient folglich als Mittel, um die Verwaltung als modernen Arbeitgeber zu präsentieren. Hier bestätigt sich, dass die Steuerungsleistung des Mediums Geld in der öffentlichen Verwaltung, wie in Kapitel 4 bereits erläutert, an ihre Grenzen stößt und überdies in kleineren Kommunalverwaltungen, wie in diesem Fall, stärker limitiert ist. Diesen stehen offensichtlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung als größeren Kommunalverwaltungen, die ausgeschriebene Stellen als zusätzlichen Anreiz gegebenenfalls auch eine Tarifestufe höher als üblich zu vergüten. Folglich müssen gerade kleinere Kommunalverwaltungen bei der Suche und Bindung von Fachkräften Alternativen finden, um sich nicht nur dem Konkurrenzdruck gegenüber der Wirtschaft, sondern auch gegenüber größeren öffentlichen Verwaltungen zu stellen. Dies ist vor dem Hintergrund bedeutsam, dass (zukünftige) Beschäftigte gewisse Erwartungen an ihren Arbeitgeber stellen:

„Es gibt halt einen gewissen Typ Mitarbeiter, der das toll findet, und das geht so weit, dass die Mitarbeiter sagen, und das kriegen wir quasi als direktes Feedback mit: ‚Wir finden gut, dass ihr Zirkeltraining macht, Stepaerobic und Rückenfit, aber wir wünschen uns mal, Power dich super aus.‘ oder ‚Mach mal was mit Spinning‘, ‚Können wir nicht Karate machen?‘. [...] Oder allein der Wunsch nach solchen Extremen [...], ich kann das nur mit einer Betriebsfeier vergleichen: Fährt man Kegeln nach Tante Erna oder geht man irgendwie in einen Escape Room und macht irgendwas Cooles, ne?“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 30).

Im Wettbewerb um Fachkräfte wird der Sport dazu genutzt, den Beschäftigten etwas Besonderes zu bieten, ihre Arbeitszufriedenheit zu steigern und immaterielle Ansprüche der Beschäftigten zu befriedigen.<sup>146</sup> Hinter dem Ziel der Mitarbeiterbindung steht auch das Bestreben, die hohen durch Fluktuation entstehenden Kosten zu verringern, die laut IP-F2 im Vergleich zu den Ausgaben für das Sportangebot in keinem Verhältnis stehen.<sup>147</sup> Die dadurch eingesparten Gelder stehen dann zur Erfüllung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben zur Verfügung:

„Es ist auch wirtschaftlich und kaufmännisch gesehen ein schlauer Schachzug, wenn man sich vorstellt, dass eine Einstellung eines Mitarbeiters [...] im Schnitt zwischen 30.000 und 40.000 Euro kostet, inklusive Verfahren und Einarbeitung. Dann hab ich bei zehn Mitarbeitern, die nicht gehen, ganz

<sup>145</sup> Diese Ansicht teilt auch IP-B: „[...] wir sind ja der öffentliche Dienst, wir können da natürlich jetzt nicht wie die Privatwirtschaft mit Wahnsinns Gehältern locken. Und, d. h. wir müssen schauen, dass wir von den Rahmenbedingungen, dass wir eben Themen bieten, die für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber reizvoll sind“ (IP-B, TrKB1, Pos. 39).

<sup>146</sup> Studien aus dem betrieblichen Kontext haben festgestellt, dass Mitarbeitenden weiche Faktoren und die Befriedigung immaterieller Bedürfnisse mindestens genauso wichtig sind oder sogar als wichtiger bewertet wurden als materielle Aspekte wie das Gehalt (vgl. Cisik, 2015; Winter & Grünwald, 2016).

<sup>147</sup> Die Kommunalverwaltung F stellt für die Sportangebote etwa 10.000 Euro im Jahr im Haushaltsplan bereit (vgl. dazu TrKF1.2, Pos. 5). Einschränkend muss hier erwähnt werden, dass die anteiligen Personalkosten für die Organisation des Sports durch IP-F2 nicht in diesen 10.000 Euro enthalten sind.

viel Geld zur Verfügung, was ich in Kindergärten stecken kann, was ich in Sportplatzförderung stecken kann usw. Das ist auch eine Möglichkeit Geld zu gewinnen, was ich eigentlich gar nicht habe.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 60)

Auf der anderen Seite wird ein Ausgleich zur Arbeitsbelastung angestrebt, aber nicht in Bezug auf eine individuelle Verhaltensänderung oder Gesundheitsförderung, sondern erneut vor dem Hintergrund, die Fluktuation zu vermeiden bzw. die Zufriedenheit der Beschäftigten zu fördern:

„Also hier in der Politik [...] weiß man ganz genau, dass A den Mitarbeitenden viel abverlangt wird, d. h. von der Intensität, auch von den Rahmenbedingungen. Also in diesem Büro habe ich Sommer tags, wenn es draußen 33 Grad sind, im Büro auch 33 Grad und deswegen versucht man schon alles Mögliche zu machen, um den Leuten hier einigermaßen gerecht zu werden.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 84)

„Und ich sag mal so, das Thema Betriebliches Gesundheitsmanagement ist sicherlich eins der Punkte, um auch Mitarbeiter bei Laune zu halten. Ein passendes Beispiel finde ich bei den Sportgruppen. Das ist nicht mehr die Verwaltung, das ist der Bauhof, das sind die Stadtwerke, das sind unsere Erzieherinnen und Erzieher, [...] die dann alle zusammenkommen. Wenn man sich, ich sag mal, nicht so wie jetzt schick gekleidet zusammentrifft, sondern in kurzer Hose und Laufshirt, dann lockert das gleich auch so ein bisschen das Klima, das Verhältnis auf. [...] Man verlangt zwar von den Leuten viel, aber kümmert sich auch um die Leute und das finde ich hier schon sehr positiv.“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 95)

An der letzten Aussage wird deutlich, dass aus Sicht von IP-F1 die Arbeitszufriedenheit auch aus dem guten Miteinander resultiert, wozu die Sportangebote maßgeblich beitragen. Dieses steht beispielhaft für die Potenziale sportlicher Maßnahmen jenseits von individueller Gesundheit oder Fitness.

Die Erwartung, die sich hier in Bezug auf das Miteinander andeutet, wird auch von den anderen Experten und Expertinnen getragen. Hierbei sind alle Befragten aus den Kommunalverwaltungen mit einem Sportangebot der Meinung, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit Folge gemeinsamen Sporttreibens ist und dieser damit Einfluss auf das Verwaltungsklima nimmt.<sup>148</sup> Die Verbesserung des sozialen Miteinanders und die Förderung kommunikativer Prozesse ist daher eine weitere oft genannte Zielsetzung. So benennt IP-B neben dem Ziel, die Beschäftigten langfristig zum Sporttreiben motivieren zu wollen, das Thema *Geselligkeit* als weitere Zielsetzung. Darunter fällt, „dass der Austausch gepflegt wird und dass man eben auch über unkonventionelle Kanäle oder Foren Bekanntschaften hat bzw. eben Kolleginnen und Kollegen kennenlernt“ (IP-B, TrKB2, Pos. 6). Die Zusammenarbeit wird dann nicht nur bereichsspezifisch, sondern auch bereichsübergreifend gefördert. IP-C1 ist sich sicher, dass sich gemeinsames Sporttreiben auf eine Erweiterung des bereichsübergreifenden Netzwerkes auswirkt<sup>149</sup>,

„weil die Bereiche arbeiten ja grundsätzlich auch mal mehr, mal weniger intensiv miteinander und wenn man sich über Sportmöglichkeiten kennengelernt hat oder über andere Möglichkeiten, wo man dann bereichsübergreifend mal zusammenkam und persönlichen Kontakt auch hatte, dann greift man auch eher mal zum Hörer und hat, glaub ich auch, wenn mal etwas missverständlich dargestellt ist, nicht direkt die Assoziation, dass es negativ oder böse gemeint ist oder sowas. Und die Wege gehen dann auch viel schneller, Sachen zu klären.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 238)

Für einen Teil der Befragten nimmt die Förderung des Miteinanders einen hohen Stellenwert ein. Ein anderer Teil der Befragten spricht die Förderung des Miteinanders zwar an, es wird allerdings deutlich,

<sup>148</sup> IP-H merkt aber an, dass ein Einfluss aufgrund der Freiwilligkeit des Sporttreibens nicht „flächendeckend“ zu erwarten ist (IP-H, TrKH, Pos. 100).

<sup>149</sup> Vgl. auch TrKH, Pos. 92

dass diese den Schwerpunkt in ihrer Zielsetzung mehr auf die individuelle Gesunderhaltung und den Ausgleich zur sitzenden Tätigkeit legen. Die soziale Effekte des Sports sind hier eher ein Nebenprodukt.<sup>150</sup> IP-G gibt z. B. über sich selbst an, „ein Fan von Gruppentrainings“ zu sein (IP-G, TrKG, Pos. 84). IP-C1 merkt an, dass es unter dem Thema Gemeinschaft das Ziel war, „Aktivitäten durchzuführen, wo man zusammenkommt vor allem, weil auch das ist ja wichtig für die Gesundheit. Es ist ja nicht nur Sport. [...] Bestenfalls natürlich auch ein bisschen verbunden“ (IP-C1, TrKC, Pos. 126-128).

Das Miteinander innerhalb der Belegschaft zu verbessern, erachtet IP-D als notwendig, weil

„wir haben ja schon Zielkonflikte, die einzelnen Fachbereiche jetzt untereinander. Jeder muss seine Aufgaben erledigen und da sind eben die Ziele schon mal konträr. Eine darf kein Geld ausgeben, der andere hat kein Personal. Und um dann letztendlich zu einem guten Ergebnis zu kommen ist es günstig, wenn man gut miteinander klarkommen. Selbst wenn ich in der Aufgabe auseinanderliege, ist es mir wichtig, dass ich mit dem Menschen angemessen umgehe trotz Stress und unterschiedlicher Zielsetzungen.“ (IP-D, TrKD, Pos. 76)

Damit geht die Erwartungshaltung einher, dass durch persönliche Kontakte im Sport Missverständnisse und Konflikte reduziert und Kommunikationsprozesse angeregt werden können. IP-D berichtet in diesem Zusammenhang von Beobachtungen und Ergebnissen der Teilnehmerbefragung:

„Da haben wir schon die tollsten Erlebnisse gehabt, da im Präventionskurs. Dass sich da zwei kennenlernten, persönlich erstmal kennenlernten, die vorher immer nur im Clinch lagen am Telefon. Und plötzlich fanden sie sich nett und hatten eine neue Chance der Begegnung. Nee, das verbessert allemal das Verhältnis untereinander. (...) Das fragen wir zum Beispiel auch ab. Was also die persönliche Entwicklung über so einen Kurs ist, und was die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dazu sagen, in dieser Form miteinander in Kontakt zu kommen.“ (IP-D, TrKD, Pos. 162)

Durch den Wechsel der Rolle von der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer zur Sportlerin bzw. zum Sportler wird die Zusammenarbeit gefördert, da sich Aufgabe und Person trennen und Konflikte, die in der Aufgabenerfüllung liegen, eher vermeiden lassen. Auch wenn IP-H generell der Ansicht ist, dass Sport „das Miteinander und die persönliche Ausgeglichenheit fördert, weil das einfach auch Stressabbau ist und da auch viele Aggressionen beim Sport bleiben, die sich dann einfach nicht im menschlichen Miteinander wiederfinden“ (IP-H, TrKH, Pos. 100), schätzt sie die Chance des Sports Konflikte im Arbeitsumfeld zu verringern als gering ein. Denn die involvierten Personen treffen gegebenenfalls gar nicht im Sport auf, weil „da macht nicht jeder Sport und wenn dann macht der eine das und der andere das“ (IP-H, TrKH, Pos. 98). Vor dem Hintergrund der freiwilligen Teilnahme an Sportangeboten ergeben sich hier natürliche Grenzen möglicher Potenziale von Sport.<sup>151</sup> Dies ist möglicherweise der Grund, weshalb IP-H die Förderung sozialer Aspekte nicht als Ziel von Sportangeboten in ihrer Kommunalverwaltung benennt.

Die Förderung des Miteinanders ist laut IP-K1 hingegen der entscheidende Grund, warum zentrale Maßnahmen wie die Teilnahme an Laufveranstaltungen oder einem Gehwettbewerb angeboten werden.<sup>152</sup> In diesem Zusammenhang lassen sich Hinweise finden, dass positive Gemeinschaftserlebnisse im Sport ihren Weg in die interne Kommunikation finden. So berichtet IP-K1, „dass das [der Gehwettbewerb] so Gesprächsthema war überall und so ein Anlass gab, miteinander ins Gespräch zu kommen“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 18). Die Aufnahme des Sports in die Verwaltungskommunikation sorgt dafür, dass der Sport

<sup>150</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 76

<sup>151</sup> Dies könnte auch erklären, warum bspw. die Studie von Emrich et al. (2016) keinen signifikanten Einfluss auf das Betriebsklima hat feststellen können.

<sup>152</sup> Vgl. TrKK1, Pos. 141

an Relevanz gewinnt. So berichtet IP-B von einer Zunahme der Teilnahmebereitschaft und davon, dass auch Beschäftigte teilgenommen haben, die selbst nicht sportlich aktiv waren, sondern zur mentalen Unterstützung der Kolleginnen und Kollegen vor Ort waren. Die Zunahme an Teilnehmenden wird darauf zurückgeführt, dass die Kommunikation über das sportliche Event ähnlich wie in der Studie von Edmunds et al. (2013, S. 45f) dazu beigetragen hat, auch bei anderen Beschäftigten den Wunsch nach Gemeinschaftserlebnissen zu befördern:

„Also das hatten wir auch, interessantes Phänomen, dass einige eben dazugekommen sind, die haben nicht aktiv an der Veranstaltung mitgemacht, sondern die haben dann eben so als Zuschauer mitgewirkt und die standen dann nachher eben zusammen. Nach dem Einlauf, also haben erst mal ihre Kolleginnen und Kollegen angefeuert und dann wurde im Anschluss noch gemeinsam gefeiert, was getrunken, natürlich kein Alkohol, was gegessen und das sind so Gemeinschaftserfahrungen, Gemeinschaftserlebnisse, das macht dann die Runde. Und beim nächsten Mal haben Sie dann eben mehr Leute dabei, die sagen: ‚Hey, das finde ich toll. Das möchte ich auch gern mal erleben. Ich möchte einfach auch mal so ein Gegengewicht haben. Ich möchte die Verwaltung auch mal anders kennenlernen.‘“ (IP-B, TrKB1, Pos. 107)

IP-F1 begründet die Erwartung an eine vertrauensförderliche Wirkung des Sports mit der Entstehung eines Wir-Gefühls, das z. B. durch das gemeinsame Auftreten als Imageträger der Stadtverwaltung – u. a. durch das Tragen des Trikots der Stadt – gefördert werde.<sup>153</sup> Hier spielen Aspekte der Identifikation mit der Stadt als Arbeitgeber eine Rolle.<sup>154</sup> Untermauert wird diese Erwartung durch die Beobachtungen, die ein Teil der Befragten bei Laufveranstaltungen gemacht hat. Dort sind Beschäftigte aus allen Hierarchiestufen vertreten. Während im Berufsalltag die hierarchischen Hemmschwellen durch unterschiedliche Berufskleidung befördert werden, werden diese im Sport abgebaut:

„Also wir haben das so auch bei den Laufveranstaltungen, da ist alles dabei. Da sind Beigeordnete dabei, da sind eben Amtsleiter, Abteilungsleiter, alles dabei, auch normale Sachbearbeiter oder Arbeiter, was weiß ich, Gärtner. Und im normalen Dienstbetrieb, haben sie ja schon eine sehr starke Fokussierung auf die Hierarchie, d. h. da haben sie eine natürliche Hemmschwelle eben mit den Leuten in Kontakt zu treten, es sei denn sie haben was Dienstliches. Und das ist bei solchen Veranstaltungen aufgehoben und das tut den Leuten auch gut. Also das sorgt für ein tolles Betriebsklima und das hat also auch schon, sag ich mal, zu hierarchie-übergreifenden Freundschaften geführt.“ (IP-B, TrKB2, Pos. 8)

„Ich würde dazu noch ergänzen, dass der Mitarbeiter aus einer Fördermaßnahme des Jobcenters mit dem Wirtschaftsförderer der Stadt, der in der Regel ja eine herausragende Stellung hat, zusammen am Bierpils steht und sagt: ‚Mensch [VORNAME IP-F1], da haben wir aber einen guten Lauf gemacht heute‘. [...] Das würde ohne diesen Sport nicht entstehen, weil auch so eine Du-Kultur ja dadurch entsteht. (...) Weil eben kein Orange-Mann mit Reflexionsstreifen und Hemd und Jackett die Menschen schon irgendwie optisch voneinander trennt.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 26-28)

Hier deutet sich an, dass Sport auf Hemmnisse und Barrieren, die zwischen Ämtern und Berufsgruppen bestehen können, sei es aufgrund der Kleidungsetikette, dienstlich bedingten Hierarchien oder der räumlichen Trennung der Arbeitsplätze, keine Rücksicht nimmt und scheinbar das Potenzial hat, soziale Distanzen zu überbrücken. Diese Ansicht teilt auch IP-B, denn „durch den Sport schaffen Sie die Nähe, schaffen auch die Offenheit und ich finde, Sport entkrampft vieles“ (IP-B, TrKB1, Pos. 107).

<sup>153</sup> Vgl. TrKF1.2, Pos. 25

<sup>154</sup> Vgl. auch TrKB2, Pos. 10

Ziel ist es demnach, mit Hilfe der Sportangebote den Beschäftigten einen Raum zu geben, der interdisziplinär und unkonventionell ein Kennenlernen und Miteinander ermöglicht und in dem, abseits der formalen Austauschbeziehungen, neue und informelle Kommunikationswege netzwerkartig ausgebildet werden. Kurz: Über Sport soll die Kollegialität und Zusammenarbeit gefördert werden. Kühl spricht in diesem Zusammenhang von „Trampelpfaden“ als eine Form informeller Kommunikationswege, die sich neben den durch die Hierarchie kontrollierten Kommunikationswegen z. B. auch beim gemeinsamen Plausch in der Kaffeeküche ausbilden können (2011, S. 79). Dies ist jedoch an die Voraussetzung geknüpft, dass die Beschäftigten in denselben Räumlichkeiten arbeiten, um überhaupt die Möglichkeit zu haben sich dort zu treffen. Bei dezentralen Verwaltungsstrukturen, die in einigen der befragten Kommunalverwaltungen bestehen, gelangt bspw. die Kaffeeküche zumindest fachbereichsübergreifend schnell an ihre (räumlichen) Grenzen.

Ein weiteres, vereinzelt geäußertes Ziel ist der Wunsch nach einem Transfereffekt der Dynamiken des Sports auf die Arbeit, um flexibler auf Anfragen der Bürgerinnen und Bürger zu reagieren, denn diese

„erwarten wirklich eine zeitnahe Reaktion und [...] das müssen wir natürlich auch in einem kommunalen Betrieb irgendwie unterbringen, und d. h. dieses Dynamische. Und ich meine, das versuchen wir eben auch irgendwie zu verkörpern, eben gerade auch mit der Gesundheitsförderung oder mit dem Sport. Idealerweise findet da natürlich auch ein Transfer statt. [...] Transfer in der Form, dass ich eben dann nicht nur auf mich achte, sondern auch auf den Bürger bzw. darauf, dass ich die Anforderungen, die an mich gestellt werden, [...] bestmöglich erledige.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 89)

In Kommunalverwaltung K wird der Sport vor allem dazu genutzt, um auf gesundheitsrelevante Themen und die Arbeit der VGM-Abteilung aufmerksam zu machen:

„Es geht ja immer darum die Menschen auch zu sensibilisieren für dieses Thema und zu gewinnen und mitzunehmen und das erreiche ich oft durch solche ganz praktischen Angebote. Und wenn es dann nachher um diese Verhaltensprävention geht, dann gibt es schon mal die Idee, was Gesundheit denn auch meinen könnte.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 7)

IP-K1 führt diesbezüglich aus, dass das Gesundheitsmanagement für die Beschäftigten sichtbar gemacht werden soll, indem manche Sportangebote als gemeinschaftliche Events in Form von Siegerehrungen unter der Teilnahme der obersten Führungskräfte der Stadtverwaltung öffentlichkeitswirksam inszeniert werden. Zugleich bietet sich die Chance, sportliche Events als Kommunikationsanlass zu nutzen, wodurch das Thema Sport und vor allem Gesundheit innerhalb der Organisation an Relevanz gewinnt, da dieser zum Inhalt der Kommunikation gemacht wird:

„Im Grunde genommen kann man sagen, diese Sachen, die haben auch mehr was damit zu tun, zu rufen ‚Hallo wir sind hier. Wir bieten euch auch etwas an, was ihr sehen könnt‘, weil das, was wir in den Leistungseinheiten an Befragungen machen oder wo wir mitarbeiten [...], das kommt ja nicht unbedingt bei den einzelnen Beschäftigten an. Deswegen ist sowas einfach ergänzend noch notwendig. Und wir achten auch darauf, dass wir das dann vernünftig vermarkten. Also wenn wir jetzt den Gehwettbewerb machen, dann schauen wir, dass wir am Ende eine Siegerehrung machen, an der dann auch er OB [Oberbürgermeister, Anm. d. Verf.] teilnimmt, der Stadtdirektor teilnimmt, bei den einzelne Beschäftigte oder beziehungsweise Gruppen [...], dass die geehrt werden und dass dann auch darüber geredet werden kann. Das wir so ein bisschen die Werbetrommel dann auch rühren. [...] Und das ist halt was, womit man öffentlichkeitswirksamer auftreten kann.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 18, 24)



Zusammenfassend lässt sich bisher festhalten, dass die Gesundheitsförderung der Beschäftigten, auch verbunden mit dem Ziel, Sport als Ausgleich zu bestehenden Arbeitsbelastungen zu betreiben, am häufigsten genannt wurde. Es gibt aber auch Zielsetzungen, die auf einem funktionalen Ansatz aufrufen wie die Förderung sozialer Prozesse oder die Fachkräftegewinnung und -bindung, was insbesondere durch die Kommunalverwaltungen B, D, F und K vertreten wird. Diese in den Interviews genannten Zielsetzungen korrespondieren weitgehend mit den in Kapitel 2.4 erarbeiteten theoretischen Ergebnissen. Es werden aber auch neue Zielsetzungen genannt wie z. B. mit dem Sport öffentlichkeitswirksam in Erscheinung treten zu wollen. Gleichzeitig zeigt sich, dass in einigen Fällen die strategischen Ziele nicht in operationalisierte und terminierte Teilziele übersetzt werden, was bereits in der Studie von Badura und Steinke (2009) beobachtet werden konnte. In Tabelle 28 sind die genannten Ziele der befragten Kommunalverwaltungen im Überblick zusammengefasst.

Tabelle 28: Übersicht über die Ziele sportlicher Maßnahmen

| 1                                                                                                                | 2                                                                                                                                     | 3                                                                                | 4                                                                              | 5                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Förderung der individuellen Gesundheit der Mitarbeitenden <sup>155</sup>                                         | Ausgleich zu Arbeitsbelastungen                                                                                                       | Fachkräftegewinnung und -bindung                                                 | Förderung sozialer Aspekte                                                     | Sonstige                                                                            |
| 11 von 11                                                                                                        | 7 von 11                                                                                                                              | 7 von 11                                                                         | 8 von 11                                                                       | 3 von 11                                                                            |
| <b>A, B, C, D, E, (F), G, H, J, K, L</b>                                                                         | D, E, F, G, H, J, K                                                                                                                   | (A), (C), F, G, (H), (J), L                                                      | <b>A, B, (C), D, F, G, (J), K</b>                                              | (B), <b>K, L</b>                                                                    |
| A, G: Reduzierung des Krankenstands hat hohe Priorität                                                           | D, E, G, H, J, K: Ausgleich zu arbeitsspezifischen Belastungen (z. B. sitzende, bewegungsarme Tätigkeit)                              | C, F, G, J, H, L: Steigerung der Arbeitgeberattraktivität im Zusammenhang mit:   | A, B, C, D, F, K: Kennenlernen, Austausch, Vernetzung fördern                  | B: Transfer der sportlichen Dynamik in die Verwaltungsarbeit                        |
| E, L: Reduzierung des Krankenstands hat moderate Bedeutung                                                       | F: Ausgleich bzw. Gegenleistung für z. T. ungünstige klimatische Bedingungen und hohe Arbeitsintensität (verbunden mit Zielsetzung 4) | A, F, L: Zufriedenheit der Mitarbeitenden fördern, Wertschätzung entgegenbringen | A, B, D, F, G, J, K: (vertrauensvolle) Zusammenarbeit, Wir-Gefühl, Teambildung | <b>K</b> : Öffentlichkeitswirksamkeit von Sport(Events) zur Sensibilisierung nutzen |
| B: Reduzierung des Krankenstands wird von anderen Führungskräften erwartet, ist aber kein direktes Ziel von IP-B |                                                                                                                                       |                                                                                  | B, F: Hierarchieabbau, Hemmschwellen überwinden                                | L: Steigerung der Leistungsbereitschaft und Motivation                              |
| H: Unfälle verhüten                                                                                              |                                                                                                                                       |                                                                                  |                                                                                |                                                                                     |

Legende Tabelle 28:

- Fettschrift markiert, dass diesem Ziel eine besonders hohe Priorität beigemessen wird

- Klammersetzung zeigt, dass diese Ziele nur indirekt oder nebenbei benannt wurden, womit eine geringe Priorität angenommen werden kann

<sup>155</sup> Hierunter wird auch das Bestreben gefasst, die Beschäftigten für einen gesundheitsförderlichen Lebensstil zu sensibilisieren und zu einem dauerhaften Sporttreiben zu motivieren, da dieses auf eine Verhaltensänderung im Sinne der individuellen Gesundheitsförderung abzielt.

Darüber hinaus wurde in den Interviews nach dem Nutzen sportlicher Maßnahmen für die Verwaltung aus Sicht der Expertinnen und Experten gefragt. Ziel war es, mehr über die dem Sport zugeschriebenen Funktionen zu erfahren und gleichzeitig zu hinterfragen, ob eine Verknüpfung von übergeordnetem Zweck (Verwaltungserfolg) und Mittel (Sport) stattfindet. Dafür wurde anfangs danach gefragt, wann Verwaltungsarbeit erfolgreich ist. Fast alle Befragten kommen zu dem Schluss, dass sich Erfolg von Kommunalverwaltungen in einer hohen Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger widerspiegelt:

„Verwaltung hat ja auch keinen Selbstzweck. Ich meine das sind ja sag ich mal, gesetzliche Aufgaben, freiwillige Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt. Das ist natürlich das Ziel. Und dass die Menschen, die das für die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt machen, das qualitativ gut, ausreichend, oder noch besser, besser als gut hinbekommen.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 87)

Auch für IP-C1 ist Bürgerfreundlichkeit ein Indikator für eine erfolgreiche Verwaltungsarbeit, was bedeutet, „dass man effizient arbeitet, dass man auch schnell, also schnelle Entscheidungsprozesse herbeiführt“ (IP-C1, TrKC, Pos. 226). Es geht also nicht nur darum, die richtigen Entscheidungen auf Basis der Verfahrenswege zu treffen und die öffentlichen Aufgaben abzuarbeiten, sondern dies möglichst gut, d. h. schnell und zuverlässig, machen zu wollen.<sup>156</sup> Die starke Orientierung an den Interessen und Belangen der Bürgerschaft ist als Folge der Reformen anzusehen, die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung stattfinden und genau hierauf einen Schwerpunkt legen (vgl. Kapitel 2.2). Zwei der Interviewten sehen es auch als Verwaltungserfolg, wenn zusätzlich die Unternehmen und weitere Bezugsgruppen mit der Verwaltungsarbeit zufrieden sind.<sup>157</sup>

Im Zusammenhang damit ist mehr als die Hälfte der Befragten der Ansicht, dass die Voraussetzung für eine erfolgreiche Verwaltungsarbeit zufriedene Mitarbeitende sind, weil sich dies in der Qualität der Aufgabenbewältigung zeige und Fluktuation verringert werde<sup>158</sup>:

„[...] wenn das Umfeld, das heißt also für mich die Verwaltung betrachtet im Stadtgebiet [STANDORT], ein gutes Image als Arbeitgeber und als Dienstleister bei den Bürgern hat. Dann ist eine Verwaltung erfolgreich. Und das spiegelt sich nur durch Kolleginnen und Kollegen wider, die gerne zur Arbeit gehen und das auch nach außen hin darstellen.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 119)

Die von den Interviewten benannten Erfolgsindikatoren von Sport für die Verwaltungen spiegeln sich vor allem in der Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit, der Förderung des sozialen Miteinanders sowie einem gestiegenen Bewusstsein für gesundheitsrelevante Themen wider: „Also bei uns ist unsere Währung zufriedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich im Idealfall mit der Firma Stadtverwaltung identifizieren“ (IP-B, TrKB1, Pos. 85). Für IP-F1 ist die Basis für den Verwaltungserfolg ein gutes Miteinander unter den Verwaltungsmitgliedern: „Ich glaube in interner Sicht kann man nur dann irgendwie erfolgreich sein, wenn das Miteinander stimmt. Daran würde ich es zumindest definieren, weil sich daraus alles andere ergibt“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 40). Einzelne Befragte konkretisieren den Nutzen sportlicher Maßnahmen mit einem über die Verwaltungsarbeit hinausreichenden Zusammenhalt<sup>159</sup>:

„Das ist / das hört sich jetzt komisch an, aber eben halt dieses Miteinander, Teambuilding. Also wenn man hört, man kann das ja nicht bewerten, aber wenn sich die Kollegen auf dem Flur unterhalten über sportliche Aktivitäten und die, ich sage mal, dann über ihre dienstlichen Angebote in freiwilligen

<sup>156</sup> Vgl. auch TrKF1.2, Pos. 40

<sup>157</sup> Vgl. TrKC, Pos. 226-228; TrKF1.2, Pos. 42

<sup>158</sup> Vgl. auch TrKL, Pos. 138

<sup>159</sup> Vgl. auch TrKF1.2, Pos. 19

Bereichen noch mit ausstreuen und sich am Wochenende treffen, das wäre für mich Erfolg.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 117)

Für IP-K1 zeigt sich der Erfolg in einer Verbesserung der bereichsübergreifenden Kontakte und damit in einer größeren Bereitschaft, verwaltungsintern neue Stellen auszuprobieren:

„Ich finde das ist schon ein ganz wichtiger Punkt, wenn sich dadurch das Miteinander verbessert, wenn das so ein Faktor ist, weil ich glaube, [...] dass es wichtig wäre, wenn auch die einzelnen Ämter mehr Kontakt miteinander kommen, und dass dadurch eine Flexibilität gefördert werden kann, weil das ist ja was, was jetzt auf uns zukommt, weil es wird ja erwartet, dass wir flexibler werden. Und das kann sicherlich so ein Faktor sein, womit man das unterstützen kann. Und, ja, also auch bezogen darauf, dass man neue Stellen mal ausprobiert.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 149)

Die Bereitschaft Bereiche zu wechseln hat für die Verwaltung den Vorteil, dass dort, wo Unterstützung notwendig wird, schnell Arbeitsleistung verfügbar gemacht werden könnte. Das könnte vor dem Hintergrund eines wahrgenommenen Fachkräftemangels zumindest zeitweise personelle Engpässe überbrücken und Überforderung durch eine andauernde Mehrbelastung der übrigen Beschäftigten verringern. Langfristig führt dies allerdings nur zu einer Verlagerung des Problems in einen anderen Fachbereich, wenn innerhalb der Verwaltung generell Fachkräfte fehlen.<sup>160</sup>

Unter dem Aspekt der Kompensation von Arbeitsbelastungen durch den erschwerten und z. T. sehr emotionalen Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern ist Sport laut IP-K2 überdies erfolgreich, wenn er den Zusammenhalt der Beschäftigten fördert:

„Und natürlich auch etwas, was Menschen, die Kolleginnen und Kollegen zusammenbringt. Also wir sind ein Teil dieser Verwaltung und wir gehören zusammen, lassen auch bestimmte Dinge nicht zu, wie Gewaltanwendung oder verbale Attacken oder so etwas.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 89)

Die meisten Befragten sehen den Erfolg sportlicher Maßnahmen in Verwaltungen aber vor allem darin, wenn eine große Anzahl an Mitarbeitenden daran teilnimmt. Dieses quantitative Argument wird in zweierlei Hinsicht als Erfolgsindikator gewertet: Einerseits wird eine hohe Anzahl an Teilnehmenden mit einer hohen Zufriedenheit der Beschäftigten verbunden: „Ich kann Mitarbeiterzufriedenheit abfragen. Teilnehmerquoten sagen viel darüber aus“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 9). Andererseits wird diese als Zeichen der Akzeptanz sportlicher Maßnahmen in der Verwaltung angesehen:

„[...] ich glaube die Teilnehmerzahl ist eben auch ein Indikator dafür, ob ein Angebot angenommen wird oder nicht. [...] also wir brauchen ja auch immer irgendwie ein Argument, um uns bei der Verwaltungsspitze, also im Vorstand zu rechtfertigen für solche Maßnahmen, weil die natürlich auch organisatorisch sehr intensiv sind und kostet natürlich auch Geld. Und ob ich jetzt für zehn Leute sowas vorbereite oder für 50 Leute, das ist genau der gleiche Aufwand. Nur die Wirkung im Verwaltungsvorstand, die ist eine andere. Und darum geht's.“ (IP-B, TrKB2, Pos. 10)

Eine hohe Akzeptanz sportlicher Maßnahmen scheint als Rechtfertigung dafür zu dienen, warum darin investiert wird. Wenn die Finanzierung nicht mehr hinterfragt wird, sondern Gelder für sportliche Maßnahmen gleichsam selbstverständlich zur Verfügung gestellt werden, ist dies der beste Beweis für seinen Nutzen. Erfolgreich ist ein Sportangebot demnach dann, „wenn es wirklich 100% tatsächlich implementiert werden kann. Also man auch komplett irgendwie sagt: ‚Sport gehört jetzt zu uns.‘ Also dieses Sportprogramm, das halt im Rahmen dieser Arbeitswelt integriert ist“ (IP-L, TrKL, Pos. 142).

<sup>160</sup> Vgl. TrKE, Pos. 30

Die Befragten der Kommunalverwaltungen A, D und F sind der Ansicht, dass sich *messbarer* Erfolg – d. h. anhand harter Kennzahlen – in einer Reduzierung der Krankentage zeigen könnte: „Ich kann Erfolg nicht daran messen, ob wir jetzt zwei höhenverstellbare Schreibtische weniger brauchen. Natürlich, am Ende ein messbarer Erfolg kann sein über die Reduzierung der Krankheitstage“ (IP-A2, TrKA, Pos. 117).<sup>161</sup> Gleichzeitig macht IP-F2 deutlich, dass die angestrebten Ziele von Sport, selbst wenn ein Nachweis für die Zielerreichung nicht so leicht in Zahlen abgebildet werden kann, dennoch wichtig sind:

„[...] wir haben hier im Haus 24 Produktverantwortliche, also Führungskräfte auf mittlerer Ebene, und wenn man dann von 20 zurückgespiegelt bekommt, dass diese Angebote, die da gemacht werden, dazu führen, dass die Mitarbeiter untereinander besser klarkommen, dass sie mit ihrer Belastung besser klarkommen, dann ist das nichts, was man in eine Zahl fassen kann, aber trotzdem sehr wichtig.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 9)

Interessanterweise merkt IP-J an, dass sich der Erfolg sportlicher Maßnahmen sehr wahrscheinlich nicht in einer verbesserten Gesundheit der Beschäftigten widerspiegelt:

„Ich kann es eigentlich nur an der Zufriedenheit der Mitarbeiter festmachen, die daran teilnehmen. Was anderes würde mir da nicht einfallen. Ich meine, das weiß ich, wenn die eine halbe Stunde jetzt mittags Rückenfitness machen, davon werden die jetzt auch nicht gesünder. Das ist einfach so. Also das ist so. Es hat wenig Effekt. Mit Sicherheit hat das wenig Effekt, aber ich glaube für die Motivation und auch für das Gefühl, der Arbeitgeber bietet mir was an, ich glaube eher, das ist so der positive Effekt.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 176)

Diese Aussage überrascht insofern, weil IP-J auch angegeben hat, dass „die Gesunderhaltung der Mitarbeiter“ ein zentrales Ziel der sportlichen Maßnahmen in Kommunalverwaltung J sei (IP-J, TrKJ, Pos. 76). Auch in der Gesamtschau fällt auf, dass lediglich die Interviewten aus den Kommunalverwaltungen G, K und L aussagen, der Erfolg von Sport für Verwaltungen zeige sich in einer verbesserten Gesundheit des Einzelnen<sup>162</sup>, obwohl doch nahezu alle im Sport eine Möglichkeit zur Verbesserung der Mitarbeitergesundheit sehen. Gleichwohl zeigt sich in den Interviews im Überblick, dass im Verlauf der meisten Gespräche die vielfach genannte Verbesserung der Mitarbeitergesundheit hinter organisationalen und sozialen Erfolgsfaktoren zurückfällt. Aus Sicht der Verantwortlichen ist zwar die Gesundheitsförderung der Beschäftigten ein gewichtiges Argument zur Durchführung von Sportangeboten, doch das übergeordnete Ziel sollte darin bestehen, die Arbeitsbereitschaft und -leistung zu erhöhen. So ist IP-L grundlegend der Ansicht: „[...] das Ziel eines Arbeitgebers ist ja immer dasselbe, warum BGM eingeführt wird. Es geht um Gesundheitsförderung, Gesunderhaltung eines Mitarbeitenden, aber die Ziele, die dahinter verfolgt werden, sind ja tatsächlich, dass man eine höhere Arbeitsbereitschaft oder Arbeitsleistung erbringt“ (IP-L, TrKL, Pos. 16). Dieser Interviewausschnitt zeigt deutlich, dass die Befragte einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Sportangebot und der organisationalen Leistungsfähigkeit sieht.

Zudem wurde in den Interviews ersichtlich, dass für einen Teil der Befragten, auch solche, die z. T. schon sehr lange im Gesundheitsmanagement tätig sind, erst die Interviewfrage der Anlass war, über diese Zusammenhänge nachzudenken, was Aussagen wie diese erkennen lassen: „Das ist eine gute Frage. (...) Ja, wann ist eine Verwaltung erfolgreich?“ (IP-L, TrKL, Pos. 138).<sup>163</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass das Sportangebot nicht flächendeckend an den Erfolgsindikatoren der Verwaltungen

<sup>161</sup> Vgl. auch TrKD, Pos. 146; TrKF1.2, Pos. 7

<sup>162</sup> Vgl. TrKG, Pos. 156; TrKK1, Pos. 137; TrKK2, Pos. 89; TrKL, Pos. 142

<sup>163</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 148

insgesamt bemessen wird, ja sich die Befragten teilweise gar nicht damit auseinandersetzen müssen, ob der Sport zu einem erfolgreichen Verwaltungshandeln beiträgt: „Weiß ich nicht. Messen wir nicht. Fragen wir auch nicht ab“ (IP-E, TrKE, Pos. 148). Einigen Interviewten fällt die Antwort auf diese Frage insgesamt schwer, weil sie zu „pauschal“ sei (IP-H, TrKH, Pos. 88). Auch sind sie der Ansicht, „dass Erfolg nicht unbedingt an Zahlen messbar ist und generell auch nicht messbar ist“ (IP-H, TrKH, Pos. 86). Dass der Erfolg des Sportangebots für das Verwaltungshandeln vielfach als nicht messbar eingeschätzt wird, überrascht an dieser Stelle, zumal an den Sport – wie sich gezeigt hat – vielfältige Erwartungen gerichtet werden. Das Wissen über diese Erwartungen entstammt dabei den eigenen Beobachtungen und Erfahrungen, aber auch dem Feedback der Beschäftigten, z. B. durch Rückmeldungen zu den Kursen. Zudem fällt auf, dass einige Erwartungen von den Interviewten nicht hinterfragt oder ohne einen Wirkungsnachweis akzeptiert werden, wie z. B. den Einfluss der Mitarbeitergesundheit auf den Organisationserfolg oder die Förderung sozialer Prozesse durch Sport.<sup>164</sup> So ist IP-D der Meinung:

„Wenn ich mich zusammen verausgabe, könnte ich mir vorstellen, gibt das Gemeinschaftsgefühle. Also wir haben auch keine leistungssportorientierten Angebote, da geht es ja letztendlich um Entspannung und Beweglichkeit und solche Dinge. Ja, Sport verbindet. So ist das. (lacht) Was soll ich da sonst noch erklären.“ (IP-D, TrKD, Pos. 78)

Was dies für den Stellenwert des Sports im Gesundheitsmanagement der Kommunalverwaltungen bedeutet, wird im Folgenden ausgeführt.

### 6.5.2 Stellenwert von Sport aus Sicht der Befragten

Nach der Betrachtung der Ziele und Funktionen soll nunmehr der Stellenwert von Sport aus Sicht der Befragten genauer analysiert werden. Bei der Frage nach der Bedeutung des Sports im VGM zeigt sich bei der Auswertung der quantitativen Daten eine Tendenz dahingehend, dass der Sport in öffentlichen Verwaltungen an Bedeutung gewinnen wird (stark zunehmen = 3,7%; eher zunehmen = 55,6%). Gut 40 Prozent sind der Meinung, dass der Sport weder an Bedeutung gewinnen noch verlieren wird. Gleichzeitig ist niemand der Meinung, dass der Sport an Bedeutung verlieren wird. Die Einschätzung ist aufgrund der Vorauswahl wenig überraschend, da anzunehmen ist, dass die Städte, die Mitglied im Gesunde Städte-Netzwerk sind bzw. bereits ein VGM implementiert haben, generell eine höhere Sensibilität für das Thema Gesundheit aufweisen. Zudem haben – möglicherweise ebenfalls bedingt durch die Vorauswahl – nur wenig Kommunalverwaltungen teilgenommen, die noch kein Sportangebot haben.

Am Standort selbst offenbart sich eine Tendenz zur Mitte. Mehr als die Hälfte gehen von einer unveränderten Bedeutung aus, gut ein Drittel geht von einer Bedeutungszunahme aus und eine Verwaltung rechnet mit einer Bedeutungsabnahme des Sports (vgl. Abbildung 22). Die Einschätzung, der Sport werde am Standort an Bedeutung verlieren, weicht von den anderen Einschätzungen der Befragten ab. Daher wurde der Experte gebeten, auch an der qualitativen Datenerhebung teilzunehmen, um die Hintergründe für

<sup>164</sup> Dieses fast schon blinde Vertrauen in die Wirkung von Sport hat sich bereits in Kapitel 6.4.8 darin angedeutet, dass nur in einer Kommunalverwaltung z. T. wissenschaftliche Erkenntnisse bei der Auswahl des Sportangebots berücksichtigt werden und sonst zumeist nach dem Prinzip Versuch und Irrtum entschieden wird.

diese Einschätzung zu hinterfragen. Die Bedeutungsabnahme wird von diesem auf die pandemiebedingten Einschränkungen im Sportprogramm zurückgeführt.<sup>165</sup>

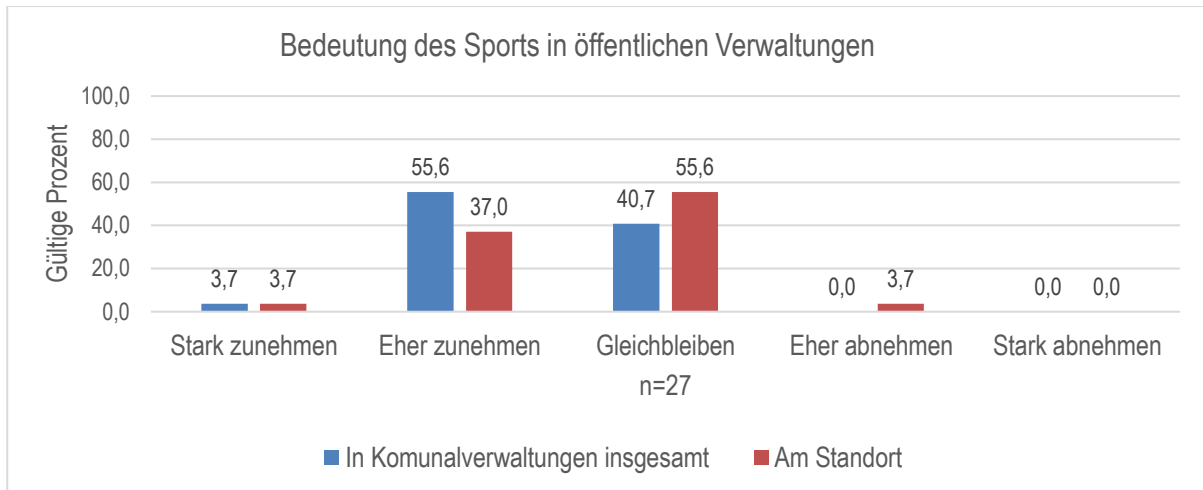


Abbildung 22: Einschätzung der Bedeutung des Sports in öffentlichen Verwaltungen (Frage 6 und 7)

Der Mittelwertvergleich beider Fragen zeigt einen etwas größeren Zuspruch für eine zunehmende Bedeutung in Kommunalverwaltungen insgesamt im Vergleich zur Bedeutung am Standort. Der Unterschied ist jedoch nicht signifikant ( $p=0,136$ ). Aufgrund der kleinen Stichprobe wurde zusätzlich zum T-Test eine Effektstärkenberechnung nach Cohens durchgeführt, durch welche ein kleiner Effekt mit  $d=0,336$  nachgewiesen werden kann (vgl. Abbildung 23).<sup>166</sup> In der Befragung von Schindler und Gattermann zeigt sich eine ähnliche Tendenz dahingehend, dass die Bedeutung des Sports in Kommunalverwaltungen eher zunehmen werde (47%). Unterschiede zeigen sich insbesondere darin, dass hier 16 Prozent der Befragten davon ausgehen, dass die Bedeutung abnimmt (2008, S. 14).

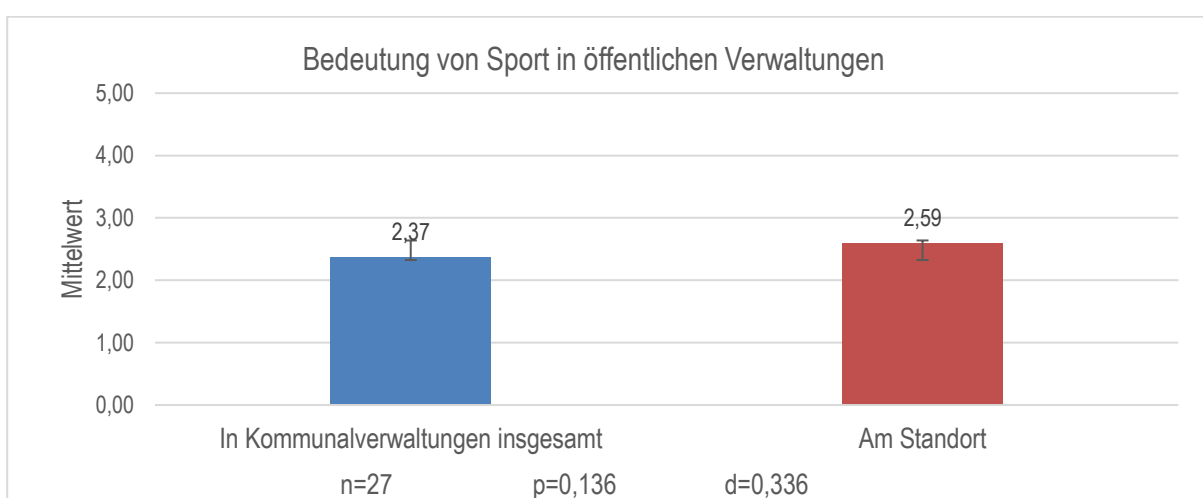


Abbildung 23: Mittelwertvergleich der Bedeutung des Sports in öffentlichen Verwaltungen

<sup>165</sup> Vgl. TrKB1, Pos. 120f

<sup>166</sup> Für die Klassifikation der Effektgröße Cohens  $d$  ergibt sich für einen kleinen Effekt ein Wert von  $d=0,2$ , für einen mittleren Effekt ist  $d=0,5$  und für einen großen Effekt ist  $d=0,8$  (vgl. Bortz & Döring, 2016, S. 816).

Die Gründe für die Einschätzung der Befragten lassen sich in den Ergebnissen der qualitativen Datenerhebung finden. Der Bedeutungszuwachs von Sport in öffentlichen Verwaltungen wird von den Interviewten mit einem gestiegenen Konkurrenzdruck gegenüber anderen Verwaltungen und der Wirtschaft sowie mit steigenden Arbeitsbelastungen begründet<sup>167</sup>:

„In diesem Bereich sind die Privatunternehmen schon ein Stück weiter vorne, so kriege ich es auch über persönliche Gespräche mit. Und dann müssen wir uns, klar, auch dem Konkurrenzkampf entsprechend stellen und eben halt durch die gesundheitlichen Belastungen, die bei den Kolleginnen und Kollegen sind, Digitalisierung, Arbeitsplatzgestaltung / [...] da müssen wir aktiv dran arbeiten, nicht im Nachhinein.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 121)

Hierin kristallisiert sich bereits ein Treiber für die Einführung eines Sportangebots heraus: Ein Teil der Befragten nimmt einen Trend im BGM und VGM aus ihrer Umwelt wahr. Dieser Trend wird durch ein steigendes, gesellschaftliches Gesundheitsbewusstsein befördert<sup>168</sup>:

„Ja, ich denke, dass die Menschen gesundheitsbewusster geworden sind und dass auch noch weiter werden. Das erlebe ich so. Ja, dass da Veränderungen halt stattfinden und dass da auch ein Wandel stattfindet. [...] wenn das Gesundheitsbewusstsein steigt, da würde ich schon sagen, dann steigt auch das Interesse an den Sportangeboten und an den ganzen Gesundheitsangeboten.“ (IP-H, TrKH, Pos. 162-164)

Die Aussagen der Interviewten bieten zudem eine Erklärung dafür, warum die Bedeutung des Sports am Standort eher gleichbleibend eingeschätzt wird. Dies ist dann der Fall, wenn entsprechende Angebote bereits implementiert sind und einen hohen Stellenwert genießen<sup>169</sup>:

„[...] bei uns hat sich das etabliert, es gehört zur Firmenkultur und wenn den Menschen was gefällt, und das Gefühl hab ich, würden sie schon motzen, wenn man denen was wegnimmt. Das merkt man auch, wenn man reduzieren muss aus irgendwelchen Gründen. Und ich glaube alle Arbeitgeber, ob Verwaltungen oder wirtschaftliche Unternehmen, wissen, wie wichtig es ist, seine Mitarbeiter zu unterstützen, in stressigen Zeiten gut durchzukommen, [...] jeder weiß um den Vorteil heutzutage auch für die Mitarbeiter da zu sein.“ (IP-E, TrKE, Pos. 190)

Die Aussage von IP-E deutet auf das Phänomen der „Exit-Kosten“ hin (vgl. Emrich et al., 2016, S. 150). So können Kürzungen bei einem etablierten Angebot zu Unzufriedenheit bei den Beschäftigten führen, sodass in der Fortsetzung des Angebots ein strategischer Nutzen für die Organisation liegen kann.

In Kommunalverwaltung K wird der Stellenwert ebenfalls als gleichbleibend eingeschätzt. Im Gegensatz zu allen anderen Befragten wird der Sport dort allerdings explizit als „Nebensache“ betitelt, der „keine Priorität“ genießt (IP-K1, TrKK1, Pos. 14, 163):

„Also bei mir kommt das dadurch, dass der Sport für mich, wie ich das halt eingangs gesagt hab, eine Nebensache ist und ich hab einen Schwerpunkt auf anderen Themen, wo ich gucke, wie ich was erreichen kann und wie ich Konzepte entwickeln kann und deswegen / also ich halte nach wie vor sportliche Betätigung und überhaupt Bewegung für ausgesprochen wichtig und werde da auch sicherlich immer wieder was für tun, dass sich das erhöht, aber ich werde dem keinen höheren Stellenwert beimessen.[...] Also für mich ist das gefühlt schon immer wichtig und das wird jetzt nicht wichtiger oder so.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 163)

<sup>167</sup> Vgl. auch TrKG, Pos. 158

<sup>168</sup> Die weiteren Rahmenbedingungen, die die Einführung eines Sportangebots befördern und als Auslöser identifiziert werden können, werden genauer in Kapitel 6.6.1 analysiert.

<sup>169</sup> Vgl. auch TrKC, Pos. 286;

Es wird deutlich, dass der Sport in Kommunalverwaltung K dafür genutzt wird, andere Maßnahmen des Gesundheitsmanagements zu flankieren und zu unterstützen, die als besonders relevant erachtet werden. Da mit dem Sport oftmals primär Gesundheit verbunden wird, bietet dieser laut IP-K1 die Möglichkeit, das VGM öffentlichkeitswirksam sichtbar zu machen und dafür zu sensibilisieren, „weil das Sportangebot und Entspannung und Ernährung ist das, was allen natürlich zuerst einfällt“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 16). Der Sport hat laut IP-K2 einige Vorteile, weshalb er sich als Mittel zum Zweck gut eignet, denn dieser bietet einen leichten Zugang zu gesundheitsrelevanten Themen bei geringem Organisationsaufwand:

„Ich glaub das ist ein leichter Zugang. Das haben viele auch in ihrer Freizeit. Ist Sport ein wichtiges Thema. Auch als Ausgleich für diese sitzende Tätigkeit. Und ich glaube, dass ist sehr naheliegend, dass das etwas ist, was, sag ich mal, auch relativ einfach zu organisieren ist und man auch im dienstlichen Kontext gibt es keine großen Erwartungen.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 45)

Obwohl nur Nebensache ist der Sport in Kommunalverwaltung K bedeutsam genug, um einen festen Platz im Gesundheitsmanagement einzunehmen.

Aus den Interviews geht insgesamt hervor, dass der Sport ein mehr oder weniger großer Teil vom Ganzen ist. Denn er berührt laut IP-L viele gesundheitsorientierte Themen und bietet etliche inhaltliche Anknüpfungspunkte im Gesundheitsmanagement:

„[...] wir haben halt ein großes Projekt, wie den Gesundheitstag und da fließt der Sport mit rein, weil das ein Schwerpunkt ist, den wir dann immer mit anbieten, egal zu welchem Thema wir den Gesundheitstag anbieten. [...] Von daher hat das schon einen großen Stellenwert, wie gesagt, das begleitet uns halt ständig dieses Sportangebot.“ (IP-L, TrKL, Pos. 100)

Für IP-K2 geht es bei den verschiedenen Maßnahmen im Gesundheitsmanagement auch „nicht um besser oder schlechter, sondern für mich ist das ein Teil dessen, wenn man insgesamt sagt, man spricht von Gesundheit oder Gesundheitsmanagement“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 7). So wird in den Aussagen auch deutlich, dass Sport allein für ein Gesundheitsmanagement nicht ausreicht<sup>170</sup>:

„[...] eigentlich war das klar, dass Bewegung halt so ein Faktor ist, der an erster Stelle steht. Und dazu kommt natürlich Ergonomie dazu. Also ein ergonomischer Arbeitsplatz, wo ich auch immer sage, ich kann natürlich viele Kurse anbieten, oder viel Sport, Betriebssport, Sport etc. anbieten, bringt mir aber nichts, wenn ich einen schlecht ausgestatteten Arbeitsplatz habe. Das muss sich da auch irgendwo in der Waage halten.“ (IP-L, TrKL, Pos. 42)

„Das ist klar, dass Gesundheitsmanagement, das sind natürlich Bewegungsprogramme, ja, aber das ist eben sehr viel mehr. [...] Und also das muss schon sehr ganzheitlich sein. Wie gesagt nicht nur Bewegungsprogramme, sondern da passiert eben auch sehr viel mental und sehr viel über Anreize wie gute Stimmung und wertschätzender Umgang.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 103)

Zudem wenden einige der Interviewten ein, dass es auch andere Möglichkeiten gäbe, die im Sport liegenden Potenziale zu erschließen: „Weil ich glaube, dass unter solchen Bedingungen, also gerade so beim gemeinsamen Sporttreiben / wobei es muss nicht mal gemeinsames Sport treiben sein. Also wir haben ja auch andere Sache, wir haben ja auch so Angebote wie gemeinsames Singen“ (IP-B, TrKB2,

<sup>170</sup> Auch bei der Frage, ob der Sport aus Sicht der Befragten die Fachkräftegewinnung und -bindung erleichtern könne, besteht teilweise die Ansicht, dass das Sportangebot allein nicht ausreicht, um darauf einen Einfluss zu haben, sondern nur im Rahmen eines strukturell verankerten Gesundheitsmanagements: „Ich kann das am Sport nicht festmachen. Ich würde sagen, durch unseres Betriebliches Gesundheitsmanagement, was ausgezeichnet ist, ja. Sport alleine, weiß ich nicht“ (IP-E, TrKE, Pos. 178).



Pos. 8).<sup>171</sup> IP-C1 berichtet in diesem Zusammenhang von positiven Erfahrungen mit einer Bootstour, worauf sie zu dem Schluss kommt, dass „diese gemeinschaftlichen Aktionen, auch wenn es da nicht nur um Sport geht, auch wichtig [sind]“ (IP-C1, TrKC, Pos. 252). Die Förderung der Gemeinschaft kann somit nicht nur durch Sport erfolgen, gerade in Bezug auf soziale Funktionen kann er folglich kein Alleinstellungsmerkmal für sich beanspruchen.

## **6.6 Ergebnisse zu den förderlichen und hinderlichen Rahmenbedingungen sportlicher Maßnahmen in Kommunalverwaltungen**

Im Folgenden wird nunmehr die letzte forschungsleitende Teilfrage, nach den förderlichen und hinderlichen Rahmenbedingungen sportlicher Maßnahmen, bearbeitet. Für die Analyse werden dafür im ersten Schritt die Bedingungen der Entscheidungssituation herausgearbeitet, die eine Veränderungs*notwendigkeit* auslösen, eine Veränderungs*bereitschaft* in den Kommunalverwaltungen begünstigen und letztlich ein Sportangebot befördern. Im zweiten Schritt werden zentrale Barrieren und Gelingensbedingungen auf der Ebene der Organisation und der Umwelt herausgestellt. Anschließend wird der Blick auf die phasenspezifischen Barrieren und Gelingensbedingungen gerichtet. Dieses Vorgehen ermöglicht es, die Barrieren in verschiedenen Phasen des Veränderungsprozesses herauszustellen und Gelingensbedingungen als richtungsweisende Handlungshilfe zu ermitteln. Abschließend werden die allgemeinen Empfehlungen der Expertinnen und Experten im Sinne einer Schwerpunktsetzung für ein gelingendes Sportangebot in Kommunalverwaltungen dargestellt. Die Ergebnisse werden – wie in den vorherigen Kapiteln – mit den Erkenntnissen aus vorliegenden Untersuchungen, primär mit der Studie von Badura und Steinke (2009), verglichen, um einerseits auf mögliche Besonderheiten der Stichprobe aufmerksam machen zu können, andererseits die Erkenntnisse im aktuellen Forschungsstand einordnen zu können.

### *6.6.1 Auslöser für die Einführung sportlicher Maßnahmen*

Die Analyse der mit dem Sport verfolgten Ziele hat bereits Rahmenbedingungen identifiziert, die als mögliche Gründe für ein Sportangebot in Kommunalverwaltungen benannt werden können. Im Folgenden soll dies genauer geprüft werden, indem die Entscheidungssituation, die mit der Einrichtung der Sportangebote verbunden ist, rekonstruiert wird. Dazu werden die hieran geknüpften Bedingungen genauer betrachtet, und zwar sowohl jene, die intern formuliert werden als auch jene, die extern an die Kommunalverwaltungen gestellt werden.

#### **6.6.1.1 Voraussetzungen aus der Umwelt**

Als umweltbedingte Motoren für die Einführung eines Sportangebots lassen sich gesellschaftliche Einflüsse, ein allgemeiner BGM-Trend, ein gestiegener Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck sowie Impulse durch spezifische Umweltakteure identifizieren.

Wie bereits festgestellt nehmen die Befragten ein gestiegenes Gesundheitsbewusstsein in der Gesellschaft wahr, was auch über die Beschäftigten in die Organisationen eindringt:

---

<sup>171</sup> Vgl. auch TrKJ, Pos. 78

„Und was man sagen kann, die eigene Wahrnehmung für Gesundheit und die Wichtigkeit für Gesundheit ist ja schon bei den Menschen gestiegen. Das hat sich ja völlig verändert. Ich mach auch Unterricht mit Auszubildenden. Da hast du am Anfang / die haben dich angeguckt: ‚Was willst du? Ich bin doch gesund und jung.‘ Und jetzt gehen die in Fitnessstudios, die kennen sich mit Ernährung aus. [...] Und die haben gezielte Fragen, die sind schon ganz anders aufgestellt.“ (IP-E, TrKE, Pos. 54)

Aber nicht nur das Interesse an gesundheitsrelevanten Themen ist gestiegen, sondern auch ein allgemeines Gesundheitsbewusstsein, welches maßgeblich Einfluss auf die Entscheidung, ein Sportangebot einzuführen, nimmt. Da die kommunalen Verwaltungen mit öffentlichen Geldern finanziert werden, ist auch das allgemeine öffentliche Interesse an Gesundheit eine zentrale Voraussetzung für gesundheitsfördernde Maßnahmen in diesen Einrichtungen:

„Die zweite Herausforderung bei dem Thema ist, dass das Geld, was der Arbeitgeber dafür ausgibt, irgendwo im Haushaltsplan, d. h. irgendwo in Büchern auftaucht, die dann von der Politik abgesegnet werden müssen. D. h. dadurch, dass wir da durch den Rat als Querschnitt der Gesellschaft quasi Menschen sitzen haben, die darüber entscheiden, ob wir das Geld dafür erhalten oder nicht, heißt das ja auch, dass der Durchschnitt der Gesellschaft jetzt dafür ist oder in den letzten Jahren das unterstützt hat, dass die Mitarbeitenden der Verwaltung dieses durchführen können. D. h. selbst, wenn man als Verwaltung vor 15 Jahren gewollt hätte, hätte man da den Segen nicht dafür erhalten in der Zeit, weil es eben überhaupt nicht Sitte war. Heutzutage gehört es dazu. Ist ja eher schon, wenn ein Arbeitgeber das nicht hat, Gesundheitsmanagement, in der Form, dass Sportangebote gemacht werden, dann ist es ja schon unüblich.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 5)

Zudem macht IP-F2 auf die Wahrnehmung eines Trends im BGM aufmerksam, im Zuge dessen das Sportangebot als Reaktion auf den Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt eingerichtet wird. IP-F1 führt diesbezüglich aus, dass neue Mitarbeitende das Gesundheitsmanagement aus anderen Organisationen kennen und erwarten (vgl. Kapitel 6.5.1). Sportangebote in Kommunalverwaltungen entstehen dann nicht aus Eigeninteresse, sondern um in diesem Bereich gleiche Voraussetzungen für die Mitarbeitenden zu schaffen:

„Zumal wir immer mehr Kollegen kriegen, die Quereinsteiger sind, ist es doch wichtig, auch zum Thema Image mit den Firmen draußen auf Augenhöhe zu sein, auch was die Themen und Fragestellungen angeht und nicht wie ein alteingesessenes Pferd daherzukommen.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 61)

Auch in Gesprächen mit Vertretern der Wirtschaft wollen die Akteure aus Kommunalverwaltung F beim BGM nicht rückständig wirken:

„[...] also, wenn wir bei Firmen sitzen, der Bürgermeister und ich, dann ist das natürlich immer unangenehm, wenn die Themen haben, wie Digitalisierung oder BGM, wo der Bürgermeister und der Wirtschaftsförderer sich dann angucken und die Schulter zucken, weil sie es nicht kennen.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 61)

Aber auch unter den öffentlichen Verwaltungen selbst wird ein gegenseitiger Wettbewerbs- und Konkurrenzdruck wahrgenommen. So berichtet IP-L davon, „dass man sich ja auch mit anderen Kommunen vergleicht. Also BGF, BGM ist ja so ein Thema, was jetzt immer mehr so aus dem Boden gestampft wird“ (IP-L, TrKL, Pos. 10). Der Wettbewerbs- und Konkurrenzdruck resultiert aus der Wahrnehmung des bereits dargestellten Fachkräftemangels, der sich wie gezeigt insbesondere in technischen Bereichen sowie bei der Feuerwehr und in den Kitas offenbart (vgl. Kapitel 6.3). IP-F1 verweist in diesem Zusammenhang auf den Wandel des Arbeitsmarktes, der nun auch in den Kommunen spürbar ist:

„Die Anzahl der Bewerbungen wird gleichzeitig auch weniger, d. h., auch die Kommunen müssen sich jetzt auch untereinander in gewissen Arbeitsmarkt stellen, der vielleicht so vorher für Kommunen nicht dagewesen ist.“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 55)

Zudem verbindet IP-F1 diesen Wettbewerbs- und Konkurrenzdruck mit einem gestiegenen Anspruchsdenken gerade von jüngeren Beschäftigten an ihren Arbeitgeber. So berichtet er,

„dass die [jüngere Beschäftigte; Anm. d. Verf.] da sensibler sind und dass denen diese Work-Life-Balance, das ist ja dann das Stichwort, deutlich wichtiger ist, gemessen an dem gestiegenen Anspruch, und dass ich schon glaube, dass dann bei der jüngeren Generation das Thema Gesundheit und Sport auch deutlich nach vorne rückt, als vielleicht in der Generation, die etwas älter ist.“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 115)

Diese Anspruchshaltung in Verbindung mit dem Fachkräftemangel begünstigt laut IP-F1 die Fluktuation, die mit den Jahren zugenommen hat:

„Als ich meine Ausbildung gemacht habe, war ich sehr, sehr froh, dass ich einfach übernommen worden bin im öffentlichen Dienst. Sicherer Hafen. Das ist gut. Das ist heute anders. Die Erwartungshaltung gerade bei jüngeren Leuten ist von Anfang an sehr, sehr groß [...]. Dann ist auch nicht mehr die Hemmschwelle da, wie es früher war. Dann gehen die einfach. Dann wechseln die den Arbeitgeber. Die wissen ganz genau, wenn ich mich woanders bewerbe, egal wo, dann kriege ich da eine Stelle und wenn nicht, dann geh ich erst mal noch studieren. [...] Gerade, wenn man die Stellenanzeigen verfolgt auch in Zeitungen, Internet, da sind regelmäßig Stellen des öffentlichen Dienstes da.“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 103)

Die Expertinnen aus Kommunalverwaltung H und K beobachten solche Stellenwechsel insbesondere in den technischen Berufen, weshalb IP-K1 der Ansicht ist,

„dass wir uns da auch noch in der Verwaltung mehr Gedanken machen müssen [...]. Zumal in einer Verwaltung diese Fachberufe weniger Gehalt beziehen als in der freien Wirtschaft, und zwar erheblich weniger. Also damit können wir nicht punkten.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 42)

Wie auch die Experten der Kommunalverwaltung F im Zusammenhang mit deren Zielsetzungen deutlich gemacht haben (vgl. Kapitel 6.5.1), stößt die Entlohnung als Beschäftigungsanreiz in öffentlichen Verwaltungen, insbesondere bei kleineren Kommunalverwaltungen, schnell an seine Grenzen.

Es ist zu vermuten, dass die Wahrnehmung eines externen Drucks die Einsicht für interne Veränderungsmaßnahmen begünstigt. Schreyögg und Geiger machen auf der Basis einer nach Greiner (1967) modifizierten Version des Phasenverlaufs erfolgreicher Wandlungsprozesse deutlich, dass hierfür die Veränderungsbereitschaft allein oft nicht ausreicht, sondern der Einsatz externer Berater erforderlich ist, da erst diese einen Perspektivwechsel auf die bestehenden Probleme ermöglichen (2016, S. 374–377). Auch in einigen der befragten Kommunalverwaltungen wurde von dem Einsatz externer Berater berichtet, die den Einführungsprozess durch deren Impulse vorangetrieben haben. In der Kommunalverwaltung F kam der Impuls z. B. von Akteuren aus der Wissenschaft, die dort über ein Kooperationsprojekt sportliche Maßnahmen innerhalb der Verwaltung initiiert haben.<sup>172</sup> Die Auseinandersetzung mit den erhobenen Daten durch die Akteure der Krankenkassen bzw. der Universitäten hat letztlich dazu geführt, sich weiter mit der Thematik zu beschäftigen.<sup>173</sup>

<sup>172</sup> Vgl. TrKG, Pos. 140

<sup>173</sup> Vgl. TrKD, Pos. 66; TrKE, Pos. 6, 54; TrKG, Pos. 34;

### 6.6.1.2 Hohe AU-Zahlen

Neben umweltbedingten Faktoren spielt bei der Entscheidung über die Einführung eines Sportangebots die Gesundheit der Belegschaft eine Rolle. Drei der Befragten berichten in diesem Zusammenhang von hohen Krankenständen.<sup>174</sup> So ist IP-H davon überzeugt, dass ein Grund für die Einführung des Sportangebots „mit Sicherheit die Krankenstatistik war“ (IP-H, TrKH, Pos. 56). Einflüsse auf die Gesundheit der Beschäftigten werden sowohl verwaltungsinternen als auch verwaltungsexternen Faktoren zugeschrieben.

Verwaltungsinterne Einflussfaktoren auf die Gesundheit sehen die Befragten vor allem in der *Digitalisierung*, dem *Umgang mit dem Fachkräftemangel* und in Umstrukturierungen durch *Reformen*.

Mit der *Digitalisierung* werden sowohl Vorteile als auch Nachteile in Bezug auf die Gesundheit wahrgenommen. Einerseits berichten mehrere Interviewte von einer Entlastung der Beschäftigten durch die Möglichkeit zum Home-Office, wovon insbesondere in der Zeit der Pandemie einige Kommunalverwaltungen profitierten:

„Diese Arbeit zu Hause entstresst viele Mitarbeitende, weil man weniger Störfaktoren ausgesetzt ist und ich konnte das auch in den BEM-Gesprächen feststellen, dass einige, die waren einfach, ich sag mal, relaxter. Dieses Thema Burnout war plötzlich in den Hintergrund getreten. Also bei denjenigen, die lange Zeit auch zu Hause arbeiten konnten, also die Risikogruppe z. B. Es konnten Rückstände aufgearbeitet werden und man merkt es auch im täglichen Miteinander, wenn man jemand anruft, dienstlich, wenn die Leute zu Hause sind, die haben mehr Zeit. Die sind nicht so gehetzt, nicht so gestresst.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 40)

In dieser Zeit wurden ein höheres Maß an Flexibilität, die fehlenden Fahrzeiten, weniger Arbeitsunterbrechungen sowie eine erleichterte Kinderbetreuung von mehreren der Befragten mit Blick auf die Mitarbeitergesundheit als positiv bewertet.<sup>175</sup> IP-G wägt die Vor- und Nachteile von Home-Office und einer besseren Work-Life Balance ab und kommt zu dem Schluss,

„dass vielleicht eine bessere Work-Life-Balance dadurch möglich ist, schon alleine durch Fahrzeiterparnis und bessere Möglichkeit der Betreuung, ob jetzt Kinder oder Pflegebedürftige in der Familie, macht es vielleicht zum einen einfacheren, zum anderen finde ich, muss man genau aufpassen, dass es auch eine psychische Belastung darstellt, eben, wenn man zusätzlich betreut. Gerade Corona zeigt es ja auch in den Medien, wie teilweise die Leute arbeiten und nebenbei ihre Kinder auf dem Schoß haben oder noch viele, viele andere Dinge.“ (IP-G, TrKG, Pos. 20)

Jedoch wird die Digitalisierung auch mit negativen Einflüssen auf die Gesundheit in Verbindung gebracht. Vier Befragte schätzen insbesondere die fehlende Anbindung sowie den Verlust an Kontakten und sozialer Interaktion als problematisch ein<sup>176</sup>:

„Eine andere Geschichte ist natürlich die psychische Belastung. Die schon angeschlagen waren, denen setzt das unter Umständen noch mehr zu. [...] Ja, teilweise ist es dann doch der fehlende Austausch. Ja, wenn die viel alleine sind. Gerade auch ohne Familie. Für die ist es dann häufig belastender.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 42-46)

<sup>174</sup> Vgl. TrKD, Pos. 60; TrKG, Pos. 48-50

<sup>175</sup> Vgl. u. a. TrKB1, Pos. 32; TrKC, Pos. 54; TrKL, Pos. 28

<sup>176</sup> Vgl. auch TrKB1, Pos. 32-35

„[...] ich würde es vermuten, dass das damit zusammenhängt, dass die Menschen dann doch einfach dieses soziale Element, dass das eben vermisst wurde, und dass die soziale Interaktion also auch sicherlich nicht ganz unwichtig ist.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 32-35)

Weiterhin sehen die Befragten den Verlust an persönlichen Gesprächen als problematisch an sowie die dadurch erschwerte Kommunikation allein über digitale Kanäle, die auch Missverständnisse befördert<sup>177</sup>:

„Also die Digitalisierung allgemein wirkt sich gesundheitlich, aus meiner persönlichen Sicht, so aus, dass alles schneller, stressiger wird. Und dass die Kommunikation fehlt, das ist einfach das Gespräch miteinander, das ist nicht mehr so im Vordergrund, sondern ist dann eher zweitrangig. Und dadurch entstehen auch viele, finde ich, Missverständnisse. Das geht schnell. Es werden E-Mails verschickt und es wird / also es geht alles schneller und Sender und Empfänger sind weiter auseinander. Und Thema, dass Sender und Empfänger weiter auseinander sind, erzeugt viele Konflikte. Und das ist, wenn ich das mal mit der Digitalisierung betrachten kann, nicht nur beim Bürgerkontakt, beim Kundenkontakt zum Rathaus, sondern auch der interne Kontakt geht da viel verloren [...]. Es ist nichts zu ersetzen durch ein persönliches Gespräch, weil es auch ein Stück weit Wertschätzung ist, dass man gegenüber dem Mitarbeiter erzeugt. [...] Und die Digitalisierung schafft das ab.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 41)

IP-L führt die Schwierigkeiten in der Kommunikation auf fehlende Face-to-Face-Kontakte zurück, denn „man hat einerseits keinen Austausch mehr, keinen direkten Austausch, irgendwie zu seinen Kollegen. Klar, kann ich das alles über die digitale Form machen, aber das ist halt was anderes“ (IP-L, TrKL, Pos. 28). Auch IP-K2 ist davon überzeugt, dass gerade der spontane und persönliche Austausch auf dem Flur fehlt; das sind „Dinge, die verändern Beziehungen“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 15). Studienergebnisse von Kohler zeigen diesbezüglich auf, dass aufgrund fehlender Face-to-Face-Kontakte das Gefühl der Teamzugehörigkeit sowie das Vertrauen im Team abnimmt und dadurch Arbeitsbeziehungen beeinträchtigt werden können (2019, S. 169).

Im Zusammenhang mit der Digitalisierung wird weiterhin auf den Einfluss der Führung aufmerksam gemacht, die für die Befragten wichtig in Bezug auf die Gesundheit der Beschäftigten ist (vgl. auch Badura & Steinke, 2009, S. 42). So wird eine besondere Herausforderung für die Führung darin gesehen<sup>178</sup>: „[...] die Anbindung an die Kollegen nimmt ab, wird schlechter, der Informationsfluss wird schlechter. (...) Genau, und es gelingt unserer Führung nicht immer das auszugleichen und ein Auge drauf zu haben“ (IP-D, TrKD, Pos. 36). Laut einer Studie von Winkler und Niedermeier (2020) sind Führungskräfte im Zuge fortschreitender Digitalisierung vielfach gefordert, ihren Führungsstil zu hinterfragen und an sich verändernde Arbeitsbedingungen anzupassen sowie neue Formen der Führung zuzulassen.<sup>179</sup> An dieser Stelle beobachtet IP-K1 auf der Seite der Führungskräfte Verunsicherung:

„Also was da natürlich ein ganz großes Thema bei der Gesundheit ist, ist das Führungsverhalten. Und das spielt natürlich jetzt in vielerlei Hinsicht eine Rolle, auch jetzt im Zusammenhang mit der Digitalisierung, [...] wo viele Führungskräfte auch verunsichert sind, wie sich das auf ihre Arbeit auswirkt.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 48)

<sup>177</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 16; TrKG, Pos. 32

<sup>178</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 16; TrKG, Pos. 18

<sup>179</sup> An die Führung werden durch die Digitalisierung veränderte Anforderungen gestellt. Winkler und Niedermeier beschreiben in ihrem Forschungsbeitrag zur Führung in der digitalen Arbeitswelt, dass Führungskompetenzen im digitalen Zeitalter sich dadurch auszeichnen, dass insbesondere die Interaktion und Kommunikation zwischen Führungskraft und Beschäftigten fokussiert werde, „um damit eine Grundlage für eine vertrauensvolle Beziehung in einer vernetzten, digitalisierten Welt zu schaffen“ (2020, S. 209).

Darüber hinaus stellen ein Teil der Befragten ein erhöhtes Risiko für eine Entgrenzung der Arbeit fest, womit vor allem eine hohe psychische Belastung verbunden wird:

„Also auch bei uns höre ich das sehr häufig, dass Beschäftigte Überstunden machen, dass es ihnen schwerfällt so den Abschluss oder Abstand zu kriegen. Wenn ich im Büro bin und dort arbeite und aufhöre und nach Hause fahre, dann ist da eine räumliche Trennung und dann hab ich auch die Möglichkeit, wenn mich nicht gerade irgendwelche Themen besonders beschäftigen, das abzuschließen und dann auch Freizeit zu haben und das ist im Zusammenhang jetzt mit Home-Office alles sehr viel schwieriger, dass man auch immer erreichbar ist.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 36)

Im Gegensatz dazu schätzt IP-C1 das Risiko für eine Entgrenzung der Arbeit im öffentlichen Dienst als gering ein, weil „alles was so zu einer Entgrenzung führen könnte, glaube ich, kann man auch steuern“ (IP-C1, TrKC, Pos. 56).<sup>180</sup> IP-E beobachtet in diesem Zusammenhang in ihrer Kommunalverwaltung ein gestiegenes Interesse an Workshops zum Thema Resilienz und Achtsamkeit:

„Wenn jemand dauerhaft im Home-Office ist, heißt das nicht, dass der unbedingt glücklich ist. Und dann merkt man das an solchen Veranstaltungen, wenn du versuchst in Richtung Resilienz zu gehen, dass da die Arme jetzt gerade hochfliegen. Ich hab im November eine Veranstaltung zum Thema Achtsamkeit. Ausgebucht! Ratzifatzi. Und da merkt man, dass die das jetzt gerade brauchen.“ (IP-E, TrKE, Pos. 30)

Auch die massive Zunahme an Online Meetings wird kritisch bewertet.<sup>181</sup> So berichtet IP-K2 von einer *Zoom-Fatigue*<sup>182</sup>, die durch die vermehrte Nutzung von Videokonferenzen entsteht:

„Im Moment ist es ja auch so, Besprechungen finden zu 95 Prozent virtuell statt, d. h., ich habe immer, wie wir jetzt auch, immer den Bildschirm dazwischen. Das ist was anderes als ob ich mit Menschen in einem Raum sitze. [...] Alles ist sehr getaktet. Man trifft sich in Meetings und man redet nicht mehr viel über private Dinge, sondern ist sofort on point sozusagen.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 13-15)

Die Befragten aus Kommunalverwaltung A berichten zudem von einer „Flut an E-Mails“ (IP-A2, TrKA, Pos. 41) und einem übermäßigen „Informationsfluss“, der das Gehirn überfordern könne (IP-A1, TrKA, Pos. 72).

Eine weitere mit der Digitalisierung in Verbindung gebrachte Herausforderung ist der gestiegene Wettbewerbsdruck unter den Kommunen. Dieser wird durch die gestiegene Transparenz in den digitalen Medien erzeugt, die die Arbeit und Leistung der Kommunalverwaltungen in einen öffentlich sichtbaren Wettbewerb stellt:

<sup>180</sup> Auch in der Studie von Kohler gehen die Meinungen der Befragten hierzu auseinander, wobei die Verantwortung vorwiegend den Mitarbeitenden zugeschrieben wird und offenbleibt, ob die Gestaltung einer gesundheitsförderlichen Arbeitsorganisation, die das Risiko für eine Entgrenzung der Arbeit verringern soll, mit in der Verantwortung des Arbeitgebers liegt (2019, S. 166f).

<sup>181</sup> Vgl. u. a. TrKL, Pos. 28

<sup>182</sup> In diesem Zusammenhang hat eine Studie von Bailenson (2021) fünf Mechanismen, die das Phänomen der Zoom-Fatigue begünstigen, herausstellen können, welche zu einer hohen Belastung mit der Folge von psychischer Erschöpfung, muskulären Verspannung und allgemeinen Unausgeglichenheit der am Meeting Teilnehmenden führen kann. Besonders Frauen sind von diesen Belastungen höher beansprucht als ihre männlichen Kollegen. Als Erklärung wird angeführt, dass Frauen stärker auf nonverbale Signale achten und dies zu einer kognitiven Überlastung führt. Weitere Informationen zu den fünf Mechanismen (Spiegelangst, körperliches Gefangensein, Hyper-Gazing und kognitive Belastung durch das Produzieren und Interpretieren von nonverbalen Hinweisen) sind Bailenson (2021) zu entnehmen.

„Wenn fünf Kommunen ein gleiches Projekt bearbeiten und eine Kommune das besonders schnell und besonders günstig, also kosteneffizient macht, dann hat das für alle anderen beteiligten Kommunen auch seine Effekte. Und da glaube ich / wir sind ja mittlerweile total transparent. Vor zehn Jahren, wieder so in der Vergangenheit, glaube ich nicht, dass man hier gesagt hätte, es gibt in Bayern eine Kommune, die ist vergleichbar, die hat eine digitale Ratsarbeit in einem Jahr durchgeführt, warum dauert das hier zwei? Jetzt ist alles transparent. Wir haben überall Medien, wir sind dauernd im Wettbewerb.“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 60)

Die Zunahme an Transparenz befördert auch eine größere Erwartungshaltung der Bürger- und Unternehmenschaft und damit den Leistungsdruck auf die Kommunalverwaltungen und ihre Beschäftigten. Dieser Leistungsdruck äußert sich bspw. in der Erwartung einer höheren Lebensqualität, in gestiegenen Ansprüchen der Bürger- und Unternehmenschaft sowie in der Außendarstellung als lebenswerte Kommune:

„Und den Bürgerinnen und Bürgern, das ist so meine Erfahrung, ist es auch wichtig, dass die Lebensqualität gerade im ländlichen Bereich, da befinden wir uns ja, sehr, sehr hoch ist und da hat natürlich die Kommune einen erheblichen Anteil dabei, dass das stattfindet. Und gleichzeitig kommt jetzt der externe Aspekt da mit hinzu, dass dadurch die Konkurrenz unterhalb der Städte, wer macht was als erstes und am besten, gerade auch im Stadtmarketing / Also Stadtmarketing hat so in der Form und auch in der Dichte, wie es das heute gibt, vor zehn Jahren nicht gegeben, bei den meisten Kommunen nicht [...]. Und auch bei Firmen, um das noch mal mit reinzubringen, wird mir schon auch widerspiegelt, wenn es um das Thema Fachkräfte geht, dass neben diesen Aspekten wie Gehalt oder Weiterbildungsmöglichkeiten auch die Lebensqualität vor Ort eine Rolle spielt.“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 67)

IP-A2 sieht als Folge der Digitalisierung vor allem in den sozialen Medien einen Belastungsfaktor für die Beschäftigten: „[...] das Thema Facebook und all diese Felder, was dort auch an unsachlicher Stimmung gemacht wird, die auch dann auch wieder in der Verwaltung Druck erzeugen“ (IP-A2, TrKA, Pos. 43). Eine weitere Folgeerscheinung wird im Mangel an Bewegung gesehen, weil der Arbeitsplatz für die Aufgabenerfüllung nicht mehr zwingend verlassen werden muss<sup>183</sup>:

„Es hat Auswirkung zu weniger Bewegung. Wir drucken kaum mehr was aus, d. h., ich muss nicht mehr zum Drucker gehen. Ich muss nicht mehr zur zentralen Poststelle gehen. Ich verschicke nichts mehr. Ich verschicke alles per E-Mail.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 13)

Hinzu kommt, dass in Verwaltungsberufen ohnehin ein Bewegungsmangel aufgrund der überwiegend sitzenden Tätigkeit besteht: „Wir haben natürlich einen großen Teil der Belegschaft, der einfach Bürotätigkeit machen, wo einfach klar ist, Bewegung ist da ein Schwerpunkt, ein Faktor, der einfach zu kurz kommt“ (IP-L, TrKL, Pos. 42).

Letzten Endes entscheiden aber individuelle Faktoren darüber, ob sich die Digitalisierung positiv oder negativ auf die Gesundheit auswirkt. Die persönlichen Voraussetzungen sind hier sehr unterschiedlich, was sich am Alter der Beschäftigten, aber auch an der Einstellung gegenüber Eigenverantwortung und Kontrolle festmachen lässt:

„Also ich denke, ja, man kann das gar nicht so richtig verallgemeinern. Das wird A eine individuelle Sache sein, wie jeder Mitarbeiter auch damit umgeht. Hinzu kommt sicherlich auch, wie die Führungskraft an sich damit umgeht. Also schon alleine die veränderte in Führungsstrichen Planung, Kontrolle etc., also diese Dinge. Gerade in der Verwaltung, zumindest die ältere Generation ist es doch gewohnt mehr so auf Aufgabenstellung und Kontrolle zu arbeiten. Die jungen sind da ganz anders aufgestellt, also auch das ist eine große Herausforderung, finde ich.“ (IP-G, TrKG, Pos. 18)

<sup>183</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 16

Der zweite wesentliche Einflussfaktor auf die Gesundheit der Beschäftigten wird im *Umgang mit dem Fachkräftemangel* gesehen. Denn bei gleichbleibendem Arbeitsaufwand, aber weniger Beschäftigten, wird die Arbeit „auf wenige Köpfe, die das dann stemmen müssen“, verteilt (IP-H, TrKH, Pos. 42). Die Befragten sind sich einig, dass durch das gestiegene Arbeitsvolumen und die Mehrarbeit, die notwendig ist, um die Arbeit schaffen zu können, ein hoher Arbeits- und Termindruck entsteht, welcher letztlich zu einer Arbeitsüberlastung der übrigen führt. Denn „Mehrarbeit bleibt Mehrarbeit, also ob's jetzt gerecht verteilt ist oder nicht“ (IP-B, TrKB1, Pos. 41).<sup>184</sup> IP-D beschreibt das daraus resultierende gesundheitliche Problem damit,

„dass die Kolleginnen und Kollegen, die hier vor Ort sind, ganz einfach über ihre Grenzen gehen müssen. Die Belastung ist sehr hoch egal in welchen Bereich Sie schauen, ob Sie ins Bürgerbüro schauen oder ob Sie ins Planungsamt oder Bau-/Verwaltungsamt gehen. In gewissen Bereichen kommt dann noch der politische Druck dazu. (...) Unsere BEM-Zahlen sind nicht umsonst so hoch.“ (IP-D, TrKD, Pos. 56)

Verstärkt wird diese Problematik dadurch, wenn Stellen nicht sofort nachbesetzt werden können: „Es gibt bei vielen Stellen so eine Sperre von mehreren Monaten, bis dann die Stelle nachbesetzt wird und dadurch entsteht natürlich Stress“ (IP-J, TrKJ, Pos. 52).

Als dritter Einflussfaktor schließlich werden die Umstrukturierungen der letzten Jahre in Folge von *Reformierungen* genannt, die aufgrund des Personalabbaus zu hohen Arbeitsbelastungen insbesondere in den Bereichen geführt haben, die ohnehin schon vom Fachkräftemangel betroffen sind:

„Und was dann natürlich noch dazukommt, dass in den letzten Jahren insgesamt in der Stadtverwaltung ja durch diesen Sparzwang sehr viele Stellen eingespart werden mussten. Also überall. Das betrifft die gesamte Verwaltung und dadurch, also nach meiner Wahrnehmung, in der gesamten Verwaltung eine Situation entstanden ist, in der viele Bereiche an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit angelangt sind und bei manchen auch schon darüber hinaus. Das betrifft dann vor allen Dingen die, die auch auf dem Markt keine neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekommen, wo Stellen ausgeschrieben sind, aber nicht besetzt werden können.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 46)

Auch in der Fachliteratur wird der mit dem NSM einhergehende Stellenabbau, vor dem Hintergrund der Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerung, seit längerem diskutiert (vgl. Kapitel 2.2). Die damit verbundenen Umstrukturierungen haben laut IP-F1 zwar dazu beigetragen, dass Kommunalverwaltungen „deutlich leistungsorientierter“ sind (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 55). Gleichwohl haben sie aber auch zu einer Diskrepanz zwischen den anfallenden Aufgaben und dem Personalschlüssel geführt<sup>185</sup>:

„Früher gab es Puffer im Team, ne, da war das halt so, dass einer nur sehr langsam gearbeitet hat, hohe Fehlzeiten hatte und das hat das restliche Team ausgeglichen und das ist nicht mehr möglich. Also die Personaldecke ist wesentlich enger gestrickt als in früheren Zeiten und die Arbeitsverdichtung ist extrem hoch. Es ist immer mehr Arbeit dazugekommen und auf weniger Köpfe verteilt worden. Das ist schon Trend und es gibt schon Leute, die das einfach nicht aushalten, die darüber auch krank werden. Es ist wesentlich mehr Druck da als es mal war.“ (IP-H, TrKH, Pos. 46)

Die mit der hohen Arbeitsbelastung in Verbindung gebrachte, zunehmende Unzufriedenheit auf Seiten der Beschäftigten wird auch als Ursache für Fluktuation angeführt: „Also wir führen die Fluktuation auch darauf zurück, dass Unzufriedenheit da ist. Und dass man sich diesen Belastungssituationen nicht weiter aussetzen will“ (IP-D, TrKD, Pos. 60).

<sup>184</sup> Vgl. auch TrKG, Pos. 44; TrKE, Pos. 30; TrKL, Pos. 34.

<sup>185</sup> Vgl. auch TrKF1.1, Pos. 64; TrKG, Pos. 26



Mit den Reformierungen wurde zudem, wie an anderer Stelle bereits erläutert, eine gestiegene Dienstleistungsorientierung angestrebt, mit der laut den Befragten auch konstraintentionale Effekte einhergehen, die sich gesundheitsbelastend auswirken können. So nennt IP-B die Erwartungshaltung der Bürgerschaft auf eine schnelle Bearbeitungszeit, was die Beschäftigten unter zusätzlichen Zeitdruck setzt:

„Also als Kommune, wo Sie ja wirklich permanent an der Front stehen, also sprich Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern haben, da geht das nicht mehr wie früher. Also, dass Sie da irgendwie endlos lange Halbwertszeiten haben, bis da was passiert.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 89)

Zudem berichten zwei Befragte von einem zunehmend erschwerten Bürgerkontakt aufgrund einer hohen Emotionalität, der vor allem eine psychische Belastung der Beschäftigten darstelle.<sup>186</sup>

Neben diesen drei verwaltungsinternen Einflussfaktoren der *Digitalisierung*, dem *Umgang mit dem Fachkräftemangel* und den *Reformen* nennen die Befragten weitere verwaltungsexterne Einflussfaktoren. Darunter fallen z. B. der individuelle Lebensstil oder andere, in der Privatheit der Beschäftigten liegende Faktoren. Hierauf hat die Verwaltung als Arbeitgeber allerdings keinen Einfluss, denn das ist

„das private Umfeld, ob man jetzt gerade in der Scheidung oder Trennung ist, oder Stress mit den Kindern hat oder mit seinen Eltern oder wie auch immer. Das hat ja alles Auswirkungen auf die Gesundheit. Das ist ja längst nicht nur vom Arbeitgeber zu beeinflussen und vieles muss der Arbeitnehmer auch selber beeinflussen.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 94)

Gleichzeitig sehen etliche Interviewte in der Corona-Pandemie einen aktuellen, die Gesundheit der Belegschaft negativ beeinträchtigenden Faktor.<sup>187</sup> IP-B berichtet in diesem Zusammenhang von einem Anstieg psychisch-bedingter Langzeiterkrankungen:

„[...] das ist ja kein Geheimnis, [...] dass die AU-Zeiten der Langzeiterkrankten, und das sind dann häufig Menschen mit psychischen Auffälligkeiten oder psychischen Erkrankungen, dass die doch sehr deutlich in die Höhe gegangen sind. Und das ist sicherlich ein ganz großes Problem und das ist so ein Trend, da kann man sagen, also der hat sich in den letzten beiden Jahren hat der sich noch mal verschärft. Und wie gesagt, jetzt nicht zuletzt auch durch Corona.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 43)

Hier kommen nicht nur die generellen Ausfallkosten durch Abwesenheit zum Tragen, sondern auch die damit verbundene, andauernde Mehrarbeit für die übrigen Beschäftigten aus der Abteilung.<sup>188</sup> Gleichzeitig sind laut IP-L die Arbeitsbelastungen pandemiebedingt in manchen Abteilungen wie dem Gesundheits- oder dem Jugendamt massiv gestiegen:

„[...] wenn ich jetzt an den Bereich vielleicht Jugendamt denke, also Fachbereich Kinder und Jugendliche, ich glaube, dass sich da jetzt auch gesellschaftlich so viele Veränderungen ergeben haben, auch pandemiebedingt. Die einfach auch jetzt zu einer größeren Arbeitsverdichtung geführt haben, aber auch zu einer größeren psychischen Belastung der Mitarbeitenden, was natürlich auch, denke ich dann auch, immer eine Konsequenz, Auswirkung auf das gesamte Team hat.“ (IP-L, TrKL, Pos. 40)

„Und als Corona dann kam, waren wir natürlich mittendrin im Gesundheitsamt [...] die Leute waren alle einfach so überarbeitet mit diesem Corona, das war so ein hohes Arbeitspensum, was plötzlich auf uns zu kam, mit Wochenenddiensten und so.“ (IP-L, TrKL, Pos. 56)

<sup>186</sup> Vgl. TrKK2, Pos. 89; TrKF1.1, Pos. 117

<sup>187</sup> Vgl. u. a. TrKE, Pos. 30; TrKL, Pos. 40

<sup>188</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 54

Da die Pandemie-bedingten Einflüsse auf die Gesundheit der Beschäftigten aller Voraussicht nach temporär sind, ist zu erwarten, dass diese bei aller akuten Härte auf Dauer vernachlässigbar sind und keine dauerhafte Voraussetzung für die Implementation eines Sportangebots darstellen.

#### 6.6.1.3 Eigeninitiative von Verwaltungsmitgliedern

Zuletzt scheint die Initiative einzelner Beschäftigter und Beschäftigungsgruppen Impulse zu setzen, um die Einführung eines Sportangebots zu begünstigen. Einerseits stammen diese Impulse von den Befragten selbst, wenn sie in ihrer Funktionsrolle in der Verwaltung sportliche Maßnahmen initiieren.<sup>189</sup> So treibt IP-A2, in seiner Funktion als Personalleitung, die Einführung von Sportangeboten aus eigenem Interesse voran, beflügelt damit aber auch das Interesse der Beschäftigten: „Ich glaube, das Thema Sport ist, wie gesagt, einmal durch die persönlichen Interessen, die wir beiden haben, kommt das mit auf. Natürlich ist auch die Frage der E-Mobilität, der E-Bikes bei vielen Kolleginnen und Kollegen angekommen“ (IP-A2, TrKA, Pos. 55). IP-G versucht den Einführungsprozess durch die Initialisierung eines extern gelagerten Sportkurses voranzutreiben, während noch auf die Genehmigung des ASA gewartet wird:

„[...] ich hab selber einen Kurs einfach installiert. Ich arbeite noch mit einer Familienbildungsstätte zusammen, die ein Haus weiter sitzt z. B. von dem Rathaus, wo ich sitze. Und da hab ich einfach jetzt ein Wirbelsäulentraining initialisiert und den hab ich auch vollgekriegt mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung.“ (IP-G, TrKG, Pos. 124)

Doch scheint die Initiative der Funktionsträger allein nicht immer ausreichend, um ein Sportangebot zu implementieren. So ist bspw. in der Kommunalverwaltung G der Versuch, ein Gesundheitsmanagement zu implementieren, zunächst gescheitert. IP-G führt dies auch darauf zurück, dass der Initiator „ziemlich allein [war]“ (IP-G, TrKG, Pos. 60). Die Expertinnen und Experten können also maßgeblich Impulse geben, doch ist keineswegs sicher, dass dies eine hinreichende Voraussetzung ist.

Andererseits können Eigeninitiativen von Beschäftigten(gruppen) die Einführung sportlicher Maßnahmen unterstützen. Dies belegen bspw. Aussagen wie die der Expertinnen aus den Kommunalverwaltungen H und K, in denen das Sportangebot bereits implementiert ist:

„Und es gab ja früher auch noch, wesentlich mehr als jetzt, die Betriebssportgruppen. Es gab ja immer einzelne, die gerne Sport gemacht haben und sich mit anderen zusammengetan haben. Ich denke, dass das so der Ursprung war.“ (IP-H, TrKH, Pos. 50)

„Es gab auch schon auf Eigeninitiative von Beschäftigten schon zu einem früheren Zeitpunkt eine städtische Mannschaft. Das ist auch von der Betriebssportgruppe unterstützt worden, aber im Grunde genommen war das so der Hauptfokus. Und wir haben in den ersten Jahren auch eine Reihe von verschiedenen Veranstaltungen angeboten. Also es haben sogenannte Aktionstage in Kombination mit den Krankenkassen stattgefunden, da an verschiedene Themen heranzuführen. Also insofern glaube ich, das Thema Sport ist als solches nie so richtig aufgekommen, sondern es war eigentlich immer in gewisser Weise da, durch die Betriebssportgruppe und durch Eigeninitiative von Beschäftigten.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 50)

Zusammengenommen wird deutlich, dass die Entscheidung, ein Sportangebot in der Verwaltung zu implementieren, von mehreren Bedingungen abhängig zu sein scheint und durch verschiedene Voraussetzungen begünstigt wird. Im Zusammenspiel der internen und externen Einflussfaktoren, idealerweise von Impulsen und Initiativen von Mitarbeitenden begleitet, wird eine Bereitschaft zu Veränderungen erzeugt,

<sup>189</sup> Vgl. u. a. TrKK1, Pos. 65

die in einem Sportangebot eine Chance zur Lösung organisationaler Probleme erkennen zu lassen scheint.

## 6.6.2 Zentrale organisationale Barrieren und Gelingensbedingungen

### 6.6.2.1 Finanzierung von Sportangeboten als Barriere

Eine Barriere stellt die Finanzierung der Sportangebote im VGM dar. Laut der Befragten ist es unbedingt notwendig, dass langfristig ein Budget aus dem Haushalt genehmigt wird. Zu diesem Schluss kommt auch die Studie von Badura und Steinke (2009, S. 54). In den meisten Fällen haben die VGM-Akteure ein eigenes Budget, über das sie mehr oder weniger frei verfügen können. In Kommunalverwaltung H ergibt sich aufgrund der Regelung, dass das Budget für den ganzen Fachbereich genutzt wird, eine zusätzliche Hürde, die die Umsetzung verzögert, da die Gelder innerhalb des Fachbereichs einer weiteren Genehmigung bedürfen:

„Also ich arbeite dran, dass alle Beschäftigten einen Zuschuss bekommen für Fitnessstudio und Vereine. Ich möchte das gerne umsetzen. Das ist schon viele, viele Jahre Thema. Geht immer rauf und runter. Wir sind aber noch nicht so weit und jetzt gibt es da eine Tendenz [von den Entscheidungsträgern; Anmerk. d. Verf.] das zu befürworten [...]. Ob das klappt? Ich hoffe, dass das klappt.“ (IP-H, TrKH, Pos. 76)

Prämien und Krankenkassengelder als weitere Finanzierungsart sind zwar hilfreich, aber reichen nicht aus, um sich darüber langfristig zu finanzieren.<sup>190</sup> Sie beanspruchen zudem stark die Personalressourcen, denn es „kostet meistens Zeit, wenn man Sachen kostenlos haben möchte“ (IP-C1, TrKC, Pos. 143). Zudem können öffentliche Verwaltungen im Gegensatz zu Wirtschaftsunternehmen aufgrund der Finanzstruktur keine steuerlichen Vorteile nutzen<sup>191</sup>:

„Da spielen so rechtliche Dinge eine Rolle. Mit diesem geldwerten Vorteil und so. Ich weiß, ich hab mir da schon mal die Zähne dran ausgebissen, als ich das erste Mal versucht habe, ein Schwimmangebot für die Beschäftigten zu installieren. Da ist das damals daran gescheitert.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 83)

Insbesondere die beiden Kommunalverwaltungen, die sich in der Haushaltssicherung befinden und derzeit versuchen ein Sportangebot aufzubauen, nehmen die Finanzierung als große Barriere wahr, da es sich bei diesen um freiwillige Leistungen handelt:

„Das Problem ist immer die finanzielle Situation einer Kommune, die gerade jetzt bei uns auch sehr, sehr schlecht ist. Und wir haben zurzeit eine Haushaltssperre. Bedeutet alle freiwilligen Leistungen, nicht externe, sondern interne freiwillige Leistungen, sind auf null gesetzt. Und da ist der Handlungsspielraum für eine Verwaltung dann bei null, oder sehr gering.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 59)

IP-G sieht in diesem Zusammenhang eine große Herausforderung, die Entscheidungsträger zu überzeugen, trotz Haushaltssperre für Sportangebote Geld auszugeben, „was eigentlich gar nicht da ist. Wir sind ja eine ganz, ganz arme Kommune, aber irgendwo muss ja auch das Geld dann dafür herkommen“ (IP-G, TrKG, Pos. 72).

<sup>190</sup> Vgl. TrKB1, Pos. 65; TrKG, Pos. 98

<sup>191</sup> Vgl. auch TrKD, Pos. 130. Einschränkend muss hier erwähnt werden, dass die Tarifparteien seit den Tarifverhandlungen der Kommunen 2021 diese Regelung mit der Genehmigung des E-Bike-Leasings aufgeweicht haben.

Gleichzeitig sind unter den interviewten Kommunalverwaltungen auch einige, die trotz einer schlechten finanziellen Haushaltslage Gelder für ihre Gesundheitsangebote bereitgestellt bekommen<sup>192</sup>:

„Wir haben Budget. Das haben längst auch nicht alle Kommunen. Also vor allem Kommunen im Ruhrgebiet, wenn man die mal fragt, [...] die kriegen leuchtende Augen, wenn ich sage, ich hab ein Budget für Sportangebote, für Bewegungsangebote. Das können die gar nicht fassen. [...] Ja, das ist etwas, ja, das würd' mich mal interessieren, wie viele Kommunen, wie viele arme Kommunen und [STANDORT] ist eine arme Kommune, wir sind auch im Haushaltssicherungskonzept, da den Schwerpunkt oder aber auch einen Schwerpunkt dahin legen.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 77)

IP-B berichtet in diesem Zusammenhang, dass im Zuge der Corona-Pandemie zwar einige Einsparungen im Gesundheitsmanagement vorgenommen werden mussten, aber nicht der gesamte Etat gekürzt wurde:

„[...] das rechne ich auch unserm Beigeordneten und dem Bürgermeister an, dass die gesagt haben / also wir hatten selber straffere Einsparvorschläge, hatten wir vorgestellt, aber haben beide gesagt: ‚Nein, wir möchten so ein paar Sachen, die sollen bleiben und es ist richtig und uns auch wichtig, dass wir nach wie vor in der Form das Personal fördern.‘“ (IP-B, TrKB1, Pos. 67)

An diesen Beispielen zeichnet sich die Verschränkung zweier Bedingungen ab, die einen großen Einfluss auf die Planung und Implementierung von Sportangeboten in Kommunalverwaltungen haben. Zwar sind bei der Finanzierung die verwaltungstypische Finanzstruktur und eine schlechte Haushaltslage limitierende Faktoren, die über die finanziellen Möglichkeiten mitentscheiden, viel wichtiger ist scheinbar jedoch der Stellenwert, der dem Thema Gesundheit und Sport innerhalb der Verwaltung beigemessen wird.

#### 6.6.2.2 Legitimationspflicht als Barriere

Die Verwendung von Steuergeldern für Gesundheits- und Sportangebote scheint in öffentlichen Verwaltungen aber auch aus einem anderen Grund problematisch:

„Ich glaube schon, dass eine Veränderung da ist in der Sichtweise, dass eben gesunde Arbeit nicht nur draußen in der Wirtschaft, sondern eben auch in den Verwaltungen, in den Kommunen, im öffentlichen Dienst angekommen ist. Das glaube ich schon, aber es hat immer noch so ein Beigeschmäckle, dass man ja irgendwo fremdes Geld dafür in die Hand nimmt.“ (IP-G, TrKG, Pos. 102)

Die verwaltungstypische Finanzstruktur sieht für die Verwendung von Steuergeldern eine besondere Legitimationspflicht vor. So antwortet IP-B auf die Frage, ob Sportangebote legitimiert werden müssen:

„Ja, und jetzt umso mehr. [...] Allen Verwaltungen geht es schlecht und [...] ein Drittel des Budgets wurde uns gestrichen. Weil es wird ja immer unterschieden in Verwaltungen, was sind Pflichtaufgaben, was sind freiwillige Aufgaben. BEM ist eine Pflichtaufgabe, weil gesetzlich vorgeschrieben, Gesundheitsmanagement ist eine freiwillige Aufgabe.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 67)

Die Streichungen stehen hier im Zusammenhang mit den Folgen der Corona-Pandemie. Doch auch unabhängig davon wird die Nutzung von Steuergeldern mit einer Legitimationspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern verbunden, da die öffentlichen Verwaltungen „total im öffentlichen Fokus [stehen] [...]“. Und diesen öffentlichen Fokus, den gibt es in der Privatwirtschaft nicht“ (IP-A2, TrKA, Pos. 102). Daher ist IP-A2 der Ansicht, dass man „immer nach außen mal schauen [muss], nicht, dass wir Vorteile haben und die anderen Bürger eben nicht“ (IP-A2, TrKA, Pos. 55). IP-G vermutet diesbezüglich wenig

<sup>192</sup> Kommunalverwaltung E befindet sich z. B. ebenfalls in der Haushaltssicherung, ist aber im Bereich des Gesundheitsmanagements personell besonders gut ausgestattet (vgl. Kapitel 6.3.5) und berichtet *nicht* von Budgetkürzung.

Verständnis auf Seiten der Bürgerschaft, worin die Schwierigkeit liegt, die Nutzung von Steuergeldern für diese Zwecke zu legitimieren:

„Legitimation im Sinne irgendwie vielleicht noch ein bisschen das versuchen anders zu verpacken, anders darzustellen, besonders irgendwo herauszuheben, sicherlich auch dem Bürger und der Bürgerin gegenüber. Also da ist sicherlich auch noch nicht das Verständnis da.“ (IP-G, TrKG, Pos. 104)

Auffällig ist, dass diese Wahrnehmung, sich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern für die Ausgaben rechtfertigen zu müssen, besonders bei den Experten aus den Kommunalverwaltungen A und G, wo sich der Sport im Aufbau befindet, präsent ist. Um sich diesem Druck gar nicht erst auszusetzen, wird das Sportangebot bei einem Teil der Kommunalverwaltungen erst gar nicht gegenüber der Öffentlichkeit transparent gemacht bzw. nur bedingt nach außen kommuniziert:

„Mh nach außen ist das ja überhaupt nicht transparent jetzt den Bürgern und Bürgerinnen von [STANDORT], ob es bei uns jetzt innerhalb der Verwaltung Sportangebote gibt, ne. Ich glaube, das ist da jetzt nicht irgendwo im Fokus.“ (IP-H, TrKH, Pos. 84)

„Man muss vielleicht auch nicht alles direkt nach außen tragen. [...] ob das noch mal ein Thema ist, dazu einen Pressebericht zu machen, ja oder nein, könnte man eigentlich tun, um als Arbeitgeber zu werben, aber es gibt sicherlich diese Spezi-Leute, die das kritisch sehen, auch außerhalb der Verwaltung. [...] aber ich sag es mal anders, wenn wir unterwegs sind mit der Laufmannschaft, [...] da hat natürlich der Bürgermeister auch ein Selfie gemacht mit all seinen Mitarbeitern und hat das gepostet. Es ist also auch kein Geheimnis, aber ob man jetzt mit allen Sachen unbedingt nach außen gehen muss, weiß ich nicht.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 92)

Die öffentliche Finanzierung limitiert damit indirekt die Möglichkeiten, sich mit Sportangeboten als attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren.

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit zur Legitimation liegt in der Aufgabe begründet. Denn Verwaltungsberufe stellen scheinbar geringe Anforderungen an die körperliche Fitness, sodass diese für das Ausüben des Berufs als nicht zwingend erforderlich erachtet wird. Dadurch fällt es schwerer als in anderen Branchen, Sportangebote zu legitimieren:

„Ich glaube das Verständnis dafür, dass die körperliche Fitness für den Beruf wichtig ist, das hat man bei Verwaltungsberufen häufig nicht. Das steckt ja dahinter. Wenn man da sagen würde, derjenige Mitarbeiter, der nicht fit ist, der ist nicht polizeidiensttauglich, so weit ist man ja schon, aber der ist dann trotzdem noch verwaltungstauglich. Die Frage ist, ob das richtig ist.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 143)

IP-D nimmt hingegen eine besonders starke Legitimationspflicht *innerhalb* der Kommunalverwaltung und *nicht* außerhalb durch die Bürgerschaft wahr. Diese geht vor allem von Verwaltungsmitgliedern mit Entscheidungsmacht wie z. B. der Leitung der Kämmerei aus:

„Sport und die Ernährung erst recht, zumindest jetzt gegenüber unserem Kämmerer. Extern ist das alles absolut anerkannt. Die Krankenkassen erkennen das an, die Unfallkassen erkennen das an und fördern das. Also ich glaube, auf meine Situation hier bezogen kann ich sagen, die größten Probleme sind interne.“ (IP-D, TrKD, Pos. 96)

In diesem Zusammenhang berichtet IP-D davon, dass es mühsam ist, Gelder für gesundheitsförderliche Maßnahmen bereitgestellt zu bekommen. Laufende Sportangebote werden gar nicht über das Budget finanziert, sondern allenfalls einzelne Projekte im Sport, was IP-D auch auf die schlechte Haushaltslage zurückführt.<sup>193</sup> Gleichzeitig liegt die Schwierigkeit darin, „dass auf Dezernentenebene die Wirksamkeit

<sup>193</sup> Vgl. TrKD, Pos. 94

von BGM-Maßnahmen nicht anerkannt ist“ (IP-D, TrKD, Pos. 84). IP-B führt die Legitimationspflicht darauf zurück, dass unter manchen Verwaltungsmitgliedern die Ansicht vorherrscht, „dass das was mit Freizeit zu tun hat“ (IP-B, TrKB1, Pos. 85).<sup>194</sup> Diese Assoziation geht laut IP-K2 häufig mit einem „sehr engen Begriff von Gesundheit“ einher (IP-K2, TrKK2, Pos. 39). Gleichzeitig wird die Messbarkeit insbesondere von weichen Faktoren im Sinne einer Erfolgsbewertung von einigen der Befragten als Herausforderung und z. T. als Unmöglichkeit angesehen.<sup>195</sup> Das erschwert zusätzlich die Legitimation:

„Also was bringt das, ist immer die Frage. Was bringen wir für einen Mehrwert? Wir verdienen ja nichts damit. Das ist ja eher sowas über Bande. Zufriedene Mitarbeiter, das kann man schon bedingt messen, aber das ist jetzt was anderes. [...] Ein Wirtschaftsförderer wird daran gemessen, wie viele Firmen er eben pro Jahr in der Stadt neu ansiedelt. Und das hat eben einen höheren Mehrwert, weil die Firmen zahlen ja auch Steuern und mit sowas können wir natürlich nicht dienen.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 85)

Die Erwartungen an und Ziele von Sport werden – wie bereits erläutert – auf die Beobachtungen und Erfahrungen der Befragten gestützt. Gleichzeitig werden diese insbesondere in größeren Verwaltungen oftmals als Einzelfälle relativiert:

„Also ich hatte einzelne Teams, mit denen ich gearbeitet habe, aber / und ich hab die in den Angeboten, die ich geleitet habe, erlebt und da war ein sehr angenehmes Miteinander und auch danach noch mal, sind die sicherlich miteinander noch mal anders umgegangen, aber wie gesagt, das waren nur vereinzelte Teams. Wir haben ja 2000 Beschäftigte und da kann man nicht so eine generelle Aussage machen“ (IP-H, TrKH, Pos. 104).

Zum Teil wird auf harte Kennzahlen wie Fehlzeiten oder Fluktuation zurückgegriffen, wobei diese auch nur bedingt als geeignet angesehen werden.<sup>196</sup> Auch die Feedbackbefragungen, von denen ein Teil der Interviewten berichtet, scheinen über das Erreichen der gesetzten Ziele keine belastbare Auskunft zu geben. Hier stoßen die Befragten an ihre Grenzen, da ihnen einerseits die finanzielle, zeitliche und personelle Kapazitäten, andererseits z. T. auch das dafür nötige Fachwissen fehlt.<sup>197</sup> Zwar sieht IP-F2 die Erhebung von Kennzahlen z. B. hinsichtlich der Mitarbeiterzufriedenheit als sinnvoll an, „aber, weil wir keine Uni sind, werden wir wahrscheinlich keine machen“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 9). Badura und Steinke beobachten in ihrer Studie ebenfalls, dass in Kommunalverwaltungen keine umfassende Evaluation der Maßnahmen durchgeführt wird (2009, S. 38). Damit ist ein Abgleich von Zielsetzung und Zielerreichung nicht möglich. Es finden sich im Interviewmaterial aber auch Hinweise darauf, dass bei den Kommunalverwaltungen, wo das Sportangebot schon lange besteht, seltener ein Wirkungsnachweis von Sport gefordert wird<sup>198</sup>: „Also ich wüsste keine Messbarkeit und da fragt auch eigentlich keiner mehr nach. Von daher, wir sind eigentlich schon etabliert, weil es uns schon lange gibt“ (IP-H, TrKH, Pos. 86). Allerdings zeigt der Fall von Kommunalverwaltung D, dass sich die interne Legitimationspflicht nicht zwangsläufig mit zunehmender Dauer des Bestehens reduziert, sondern von der Akzeptanz der Entscheidungsträger abhängig bleibt. Zudem verwundert die Aussage von IP-H, da auch diese auf die Frage nach der Legitimation von Sport zunächst geantwortet hatte: „Ja im Prinzip schon, das gehört immer dazu, dass man

<sup>194</sup> Vgl. auch TrKK2, Pos. 37

<sup>195</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 148; TrKD, Pos. 146

<sup>196</sup> Vgl. auch TrKH, Pos. 86; TrKE, Pos. 154

<sup>197</sup> Vgl. auch TrKJ, Pos. 62.

<sup>198</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 87-102

darstellen muss, wozu das denn eigentlich gut ist. Na klar. Da muss man dann mal die Transparenz schaffen und auch legitimieren“ (IP-H, TrKH, Pos. 80).

Wie bereits in Kapitel 6.5.1 ausgeführt, sehen einige der Befragten hohe Teilnehmerzahlen als Erfolgsfaktor von Sport, was die Akzeptanz im Verwaltungsvorstand fördert: „Deswegen legen wir halt sehr viel Wert darauf, dass wir möglichst viele Leute zusammentrommeln“ (IP-B, TrKB2, Pos. 10). Auch IP-E sieht gerade in der Einführungsphase einen Vorteil darin, möglichst viele Teilnehmende für das Sportangebot zu begeistern. Denn „wenn du dann nämlich eine Aktion machst und du siehst, dass du Teilnehmer hast, hast du schon wieder ganz andere Argumente und hast schon wieder Zahlen“ (IP-E, TrKE, Pos. 192). So dienen auch hohe Teilnehmerzahlen als Legitimationsbasis für die Bereitstellung von finanziellen Mitteln. Dies scheint die Forderung nach einem Wirkungsnachweis teilweise entschärfen zu können, womit aber das Wirkungsproblem (vgl. Kapitel 1.1) nicht aufgehoben ist.<sup>199</sup>

Infolgedessen ist die Legitimationspflicht bei der Verwendung öffentlicher Gelder in einem Teil der Kommunalverwaltungen, in denen das Sportangebot schon implementiert ist, eher latent präsent. IP-F1 hält die Legitimationspflicht für eine „Generationsfrage“, denn eigentlich gehöre das zu einem modernen Arbeitgeber dazu (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 89). Zudem gibt IP-F2 zu bedenken, dass Sportangebote gar nicht den größten Teil der Ausgaben im Gesundheitsmanagement ausmachen:

„Im Gegensatz zu allen anderen Maßnahmen im Gesundheitsmanagement, ich möchte da nur mal Schulungskosten erwähnen, ist der Anteil an Kosten für Sport wirklich gering. Und auch so eine Rechnung, wenn es dann mal wirklich Fragen dazu gäbe, lässt sich immer rechtfertigen. Also es ist beim Sport das geringste Problem.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 85)

Vier Befragte sind der Ansicht, dass Sportangebote nicht legitimiert werden müssen, „weil es im Rahmen der Fürsorgepflicht auch eine Pflicht gibt zur Gesunderhaltung“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 59) oder weil alle Maßnahmen „mit der Verwaltungsspitze abgestimmt“ sind und es auch „relativ selbstverständlich“ sei, dass nicht alles kostenlos ist (IP-C1, TrKC, Pos. 138).<sup>200</sup>

### 6.6.2.3 Dezentrale Verwaltungsstrukturen als Planungserschweris

Neben der typischen Finanzstruktur zeichnen sich Kommunalverwaltungen durch dezentrale Strukturen aus. Manche haben ein zentrales Rathaus, andere wie z. B. Kommunalverwaltung D nicht. Es gibt zudem Einrichtungen wie Kitas oder städtische Bäder, die über das Stadtgebiet verteilt sind. Drei der Befragten sehen darin unterschiedliche Schwierigkeiten in der Planung und Organisation sportlicher Maßnahmen. Ein Problem, welches sich gerade zu Beginn zeigt, ist es, genügend Teilnehmende an einem Ort zu finden, damit das Angebot „wirtschaftlich tragfähig“ ist (IP-D, TrKD, Pos. 108). Zudem erhöht sich der Planungsaufwand, da die Rahmenbedingungen z. B. in Bezug auf die Räumlichkeiten an mehreren Standorten geklärt werden müssen: „Wie ich eben schon sagte, standortmäßig, wir hatten ja fünf Standorte, auch da mussten wir uns natürlich um die Räumlichkeiten kümmern“ (IP-L, TrKL, Pos. 108). Darüber

<sup>199</sup> Die Beobachtungen der Befragten liefern zwar erste, vorsichtige Hinweise, dass die Erwartungen nicht gänzlich unbegründet sind. Gleichzeitig deutet sich, wie auch in Kapitel 2.5 festgestellt, an, dass sich diese nicht automatisch einstellen, sondern von verschiedenen Faktoren abhängen.

<sup>200</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 87-102; TrKL, Pos. 83-90

hinaus erschwert die Dezentralisierung die Informationsweiterleitung an die Beschäftigten in den Außenstellen: „Bei uns ist das Problem der Dezentralisierung, dass ich nie alle erreichen kann. Ich kann z. B. nicht die 33 Kitaeinrichtungen erreichen“ (IP-J, TrKJ, Pos. 132).

#### 6.6.2.4 Vielfältige Beschäftigungsstrukturen als Planungserschweris

Darüber hinaus zeichnen sich Kommunalverwaltungen durch eine vielfältige Beschäftigungsstruktur aus. Diese kann auf unterschiedliche Art und Weise zu einem Planungserschweris werden. Zum einen wird die Branchenvielfalt als große Herausforderung wahrgenommen, denn daraus ergeben sich einerseits viele unterschiedliche Anforderungsprofile und andererseits teils sehr unterschiedliche Wünsche und Erwartungen an das Sportangebot:

„Also das ist auch die große Herausforderung, die wir haben im BGM, im Gesundheitsmanagement. Wir haben Kollegen in der Verwaltung, wir haben Kollegen in den Kita-Bereichen, wir haben Schulsekretärinnen, wir haben viele Kollegen am Bauhof im Wasser- und Abwasserwerk, sodass wir eigentlich eine ganz unterschiedliche Struktur der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen haben, die wir hier bei uns betreuen.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 21)

„Wir haben einfach so eine Zielgruppe, die so unterschiedlich ist, dass wir gar nicht alle Mitarbeitende erreichen können, allein schon von den Wünschen und Erwartungen her. Ich glaube, das ist in einem Unternehmen doch einfacher.“ (IP-L, TrKL, Pos. 118)

Zum anderen gibt es unterschiedliche Anstellungsverhältnisse, mit denen verschiedene Versicherungsbestimmungen bei den Krankenkassen verbunden sind. Beamtinnen und Beamte müssen die von den gesetzlichen Krankenkassen bereitgestellten Sportkurse oftmals selber zahlen, wobei sich die privaten Krankenkassen in dieser Hinsicht geöffnet haben.<sup>201</sup> Andernfalls folgt automatisch eine Ungleichbehandlung der Beschäftigten dort, wo die Kurse nicht über den Haushalt finanziert werden:

„Ansonsten kommen immer mal wieder kritische Anfragen von Beamtinnen und Beamten, die eben keinen Vorteil bei ihren Krankenkassen haben, wenn sie an zertifizierten Angeboten teilnehmen, weil das eben nur in der gesetzlichen Versicherung vorgesehen ist oder zumindest in der Vergangenheit war.“ (IP-D, TrKD, Pos. 124)

Darüber hinaus berichtet ein Teil der Befragten von Generationsunterschieden hinsichtlich der Einstellung zum Sport, die sich u. a. im Einführungsprozess bemerkbar machen und sich in den unterschiedlichen Reaktionen in Bezug auf die Sportangebote zeigen<sup>202</sup>:

„Das hängt auch immer so ein bisschen von der Generation ab. Ich sag mal so, die ganzen alteingesessenen Verwaltungsfachkräfte, also Beschäftigte oder Beamte, die haben da eher so ein bisschen reserviert reagiert, weil sie gesagt haben: ‚Naja, Sport ist Privatsache. Das kennen wir eigentlich so nicht.‘ Und die jüngere Generation, die waren eigentlich sofort dabei, ne, und die haben das auch sehr begrüßt.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 55)

Da öffentliche Verwaltungen, wie an anderer Stelle ausgeführt, in besonderen Maße von einer alternden Belegschaft betroffen sind, lässt sich vermuten, dass die hier beschriebenen Einstellungen und Werte stärker verbreitet sind als in Organisationen mit einer im Durchschnitt jüngeren Belegschaft.

<sup>201</sup> Eine Änderung der Beihilfenverordnung des Landes NRW von 2020 weist darauf hin, dass mittlerweile auch Verbeamtete die Kosten für die Teilnahme an Präventionskursen der gesetzlichen Krankenversicherer in Teilen rückerstattet bekommen können.

<sup>202</sup> Vgl. TrKF1.1, Pos. 115



### 6.6.2.5 Ausschreibepflicht und Aktenvermerke als Planungsschwernis

Auf der Programmebene zeigen sich weitere erschwerende Aspekte in Zusammenhang mit der Planung und Umsetzung von Sportangeboten. Laut IP-A2 sind Kommunalverwaltungen, „[...] nicht so neumodern und konzeptionell aufstellt, wie es in privaten Bereichen oft ist. Das fängt ja schon oft bei der Kleidung an oder bei, ich sag mal, den ganzen rechtlichen Verwaltungsakten und Dienstanweisungen“ (IP-A2, TrKA, Pos. 100). Einer dieser typischen Verwaltungsakte wird am Beispiel der Leistungserstellung durch Dritte sichtbar, wenn die Leistungsvergabe erst ausgeschrieben werden muss:

„Also das hab ich eigentlich auch noch auf meiner To-do-Liste, dass ich das auch gerne angehen würde, dass wir irgendwie Sonderkonditionen im Fitnessstudio bekommen für Mitarbeitende. Aber das Problem ist, ich kann nicht mit einem Fitnessstudio den Vertrag machen, ich muss dann gleich wieder fünf oder so anschreiben und Angebote einholen und vergleichen, dass sich wieder keiner benachteiligt fühlt. [...] Sonst würde ich zum Fitnessstudio um die Ecke gehen und mit denen reden, aber das funktioniert leider nicht.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 124)

Auch die verwaltungstypische Regelung, dass Entscheidungen durch einen (oder mehrere) Aktenvermerk(e), die eine Erinnerungs- und Beweisfunktion innehaben, teilweise sehr umfangreich vorbereitet werden müssen, zehrt an den personellen und zeitlichen Ressourcen der VGM-Akteure, obwohl bei manchen Angeboten keine Kosten für die Verwaltung entstehen. Hier kann es zu Verzögerungen von Entscheidungen aufgrund von Formzwängen und Antragsverfahren kommen (vgl. Kapitel 3.2). Dies macht IP-J am Beispiel der Mobilien Massage deutlich:

„Also wir hatten schon einen Riesenkampf. Wir haben eine mobile Massage, das war unheimlich kompliziert bis mein Kollege und ich das überhaupt durchbringen konnten, dass dieser Masseur zu uns kommen darf und seine Liege aufstellen darf und wir ihm einen Raum zur Verfügung stellen dürfen. Da mussten wir mindestens drei Vermerke schreiben, bis das überhaupt genehmigt wurde, dass er sein Angebot bei uns durchführen konnte, obwohl er uns nichts kostet. Wir stellen nur den Raum zur Verfügung und stellen das Angebot für die Mitarbeitenden zur Verfügung. Also da gibt es schon noch andere Hürden als in irgendeiner Firma. Das sind die bürokratischen Hürden.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 150)

### 6.6.2.6 Fehlende Vernetzung der Arbeitsgruppen als Planungshemmnis

Eine fehlende Vernetzung der im Themengebiet des Gesundheitsmanagements aktiven Arbeitsgruppen kann mit Problemen einhergehen. Denn diese arbeiten ohne den regelmäßigen Austausch ineffizient nebeneinanderher:

„Es gibt die AG-Gesundheit, dann gibt es die BG-Sucht. Beide sind gerade totgelaufen, weil keiner hat Zeit, weil immer nur so nebenher und mh und die arbeiten nebeneinanderher, aber keiner weiß, was der andere macht. Dann gibt es noch den ASA-Ausschuss und drei Ausschüsse, aber keiner weiß, was der andere macht und es sitzen teilweise dieselben Leute drin und das macht alles irgendwie gar keinen Sinn.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 102-106)

Walter spricht hier von „unnötigen Doppelstrukturen“, die es zu vermeiden gilt, „um eine stärkere inhaltliche Abhängigkeit herzustellen und um mögliche Synergieeffekte zu nutzen“ (2007, S. 206). In Kommunalverwaltung J soll deswegen eine „Koordinierungsstelle Gesundheitsmanagement“ geschaffen werden, um die Arbeitskraft der einzelnen Arbeitsgruppen zu koordinieren, zu bündeln und gleichzeitig dem Thema in der Verwaltung mehr Bedeutung zu geben (IP-J, TrKJ, Pos. 102). Eine fehlende Vernetzung wird gerade in den größeren Kommunalverwaltungen ersichtlich. Die Interviewten berichten bspw., dass es spezielle Arbeitsgruppen gibt, die sich mit der Fachkräftegewinnung beschäftigen. Wie an anderer

Stelle bereits dargestellt, findet der Austausch zwischen den Befragten und diesen Arbeitsgruppen mehr oder weniger intensiv statt (vgl. Kapitel 6.3). IP-L weiß z. B. nicht, welche Bereiche besonders vom Fachkräftemangel betroffen sind, und IP-J sieht zwar im Gesundheitsmanagement eine mögliche Strategie bei der Fachkräftegewinnung, weiß aber nicht, ob dieses in der Arbeitgeberbeschreibung sichtbar wird. Die Vernetzung der Arbeitsgruppen wird in Kommunalverwaltung E derzeit durch die Pandemie beeinträchtigt: „[...] seit März [ist] vieles anders, ja, man ist am Ball, man hat auch Kontakt, aber dieses, was man eigentlich leben möchte, funktioniert gerade nicht“ (IP-E, TrKE, Pos. 22). Eine zumeist nur informelle, punktuelle und unstrukturierte Kooperation der im Themenfeld von Gesundheit tätigen Bereiche wurde auch in der Studie von Badura und Steinke kritisiert. Hier nehmen die Befragten Misstrauen der bereits etablierten Abteilungen aus Arbeitssicherheit und Personalvertretung wahr, woraus die Befragten schließen, dass deshalb kein Interesse bestehe, weitere Akteure einzubinden (2009, S. 35). Letztlich bleibt festzuhalten, dass der fehlende Austausch einerseits die bedarfsorientierte und ressourcensparende Planung und andererseits die Bewertung der Maßnahmen im Anschluss erschwert.

#### 6.6.2.7 Veränderungsresistenz als zentrale Barriere

Bei der Einführung von Sport im Rahmen eines VGM handelt es sich um eine Neuerung, die Veränderungsprozesse innerhalb der Organisation anregt. Wie bereits in der Theorie ausgeführt, können diese von Kämpfen, Widerstand und Paradoxien begleitet werden (vgl. Luhmann, 2000a, S. 243–245; Schreyögg & Geiger, 2016, S. 364f), wenn die Veränderung der Gesamtheit der Einstellungen, Werte und Orientierungsmuster zu sehr widerspricht. So ist IP-F1 überzeugt, dass die Verwaltungskultur die Planung sportlicher Maßnahmen beeinflusst:

„Definitiv. Wie weit Innovation auch zulässig ist, oder auch neue Ideen. Das ist ja eine Frage der Kultur im Haus. Darf ich was sagen oder muss ich Angst haben, meine Meinung zu sagen oder Ideen vorzubringen. Das ist sicherlich, definitiv ein Punkt, der von Verwaltung zu Verwaltung unterschiedlich ist.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 177)

Die von IP-F1 vermuteten Unterschiede in der Verwaltungskultur können auch in weiteren Interviews beobachtet werden. In einigen Fällen wurden z. B. Widerstände bei der Einführung des Sports, aber auch bei der fortlaufenden Organisation des bestehenden Sportangebots geäußert. Dies wird besonders in Kommunalverwaltung D bei der Bewilligung von Geldern oder bei der Reaktion der Belegschaft auf die Einführung des Sportangebots deutlich, die demgegenüber „erst sehr skeptisch“ eingestellt war (vgl. TrKD, Pos. 68).

Auch nach der Implementierung eines Sportangebots können Widerstände z. B. von einzelnen Abteilungen ausgehen: „Ja, diese traditionellen, eher konservativen Bereiche, da komme ich gar nicht dran. Also die sind gar nicht offen“ (IP-H, TrKH, Pos. 142). In abgeschwächter Form kann sich die Veränderungsresistenz von Kommunalverwaltungen bspw. in Form konservativer Werte offenbaren, die dann zwar als ein mögliches Hemmnis in Erscheinung treten, aber nicht als unüberbrückbare Barriere wahrgenommen werden. So äußert IP-F1, dass seine Kommunalverwaltung zwar innovativ sein möchte, aber „konservative Werte [hat], die uns teilweise so ein bisschen davon abhalten voll durchzustarten“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 155).

Die Widerstände treten auf unterschiedlichen Ebenen auf:

„Was ist Verwaltungskultur? Also ich würde es jetzt nicht darauf zurückführen wollen, weil ich ganz sicher bin, dass man Verwaltung auch anders betreiben kann. Und es ist wirklich total unterschiedlich. Gehen Sie in die verschiedenen Fachbereiche, es hängt immer mit den handelnden Personen zusammen. Nur Verwaltung ist eben an sich starr.“ (IP-D, TrKD, Pos. 136)

Ohne dass es IP-D scheinbar selbst bewusst ist<sup>203</sup>, werden an dieser Aussage die verschiedenen Erklärungen des Widerstandes gegen Veränderungen nach Watson (1975) auf zwei Ebenen gut deutlich: Diese liegen auf der Ebene der Person und auf der Ebene der Organisation.<sup>204</sup>

Einerseits können Personen in ihren Funktionsrollen Veränderungsversuche aus unterschiedlichen Gründen abwehren oder befördern (vgl. auch Kapitel 6.6.2.8 und 6.6.2.10). Wie in der Theorie ausgeführt (vgl. Kapitel 3.3.5.2), ist es durchaus möglich, dass Personen in der Organisation einen Unterschied machen können (vgl. Willke, 1994, S. 153–155). Andererseits lassen die Äußerungen der Personalleitung aus Kommunalverwaltung IP-A2 vermuten, dass es vermehrt einen bestimmten Beschäftigtentyp in öffentlichen Verwaltungen gibt, der generell nicht offen mit Veränderungen umgeht:

„[...] eine Verwaltung [ist] schon doch sehr altbacken, festgelegt in ihren Strukturen und hat natürlich dann auch in dem Personenumfeld oft immer solche Menschengruppen, die sich in diesen Strukturen auch vielleicht wohlfühlen und nicht so kreativ sind, wie es vielleicht in privatwirtschaftlichen Bereichen ist.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 100)

Die fehlende Offenheit für Änderungen kann laut IP-A2 den Einführungsprozess eines Sportangebots erschweren,

„weil eben die Menschen, die in der Verwaltungsstruktur so aufgewachsen sind, dieses auch so gewählt haben, weil sie sich da wohlfühlen. Und natürlich kommt in diesem Prozess oder der Gedanke auch oft in der Verwaltung, so habe ich es auch als Verwaltungsschüler gelernt: ‚Wieso kann nicht alles so bleiben, wie es ist?‘ Und diese Aussage hat mit Sicherheit auch was mit der Verwaltungskultur zu tun, die man ja so kennt.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 109)

Hier zeigt sich, wie – als typisch geltende – Facetten der Verwaltungskultur die Beschäftigungsstruktur prägen können. Der latente Einfluss einer veränderungsresistenten Verwaltungskultur auf das Fällende von Entscheidungen kann daher nicht nur durch einzelne besonders innovative Personen ausgeglichen werden, womit die Ebene der Person als Erklärung für Widerstände nicht ausreicht. Denn „kollektive Orientierungsmuster“ (Schreyögg & Geiger, 2016, S. 363) begrenzen die Einflussmöglichkeiten der Personen in ihren Funktionsrollen, da Regeln und Strukturen individuelles Verhalten bestimmen bzw. limitieren. Zudem begünstigt die „kommunikative Wirksamkeit von Kultur“ (Luhmann, 2000a, S. 244) Akzeptanzprobleme im Umgang mit den Neuerungen. Dies zeigt sich z. B. in Kommunalverwaltung G, die Merkmale eines eher traditionellen Verwaltungstyps aufweist (vgl. Kapitel 6.3.7). Dort ist der erste Versuch, ein Gesundheitsmanagement zu installieren, gescheitert und die zuständige Person hat die Stelle freiwillig aufgegeben. Aktuell wird ein zweiter Versuch gestartet, aber nur deshalb, weil

„so ein innovativer Mensch tatsächlich seit jetzt auch einem Jahr den Personalbereich lenkt und leitet. Nee, also da ist ausgetauscht worden. Zuvor war das tatsächlich ein eher nicht so innovativ

<sup>203</sup> IP-D sieht die Ebene der Person im Fokus, gibt aber im Nachsatz an, dass Verwaltungen an sich starr sind, womit IP-D scheinbar unbewusst auf die Verwaltungskultur anspielt, die aber für sie so selbstverständlich ist, dass diese nicht bewusst hinterfragt wird.

<sup>204</sup> Schreyögg und Geiger verweisen darauf, Widerstand gegen Änderungen nicht als „pauschales Phänomen“ abgehandelt werden sollten, sondern es je nach Organisation einen individuellen Erklärungsansatz bedarf, um Änderungsprozesse erfolgreich zu gestalten (2016, S. 366).

Denkender und jetzt haben wir diese Personalie und ich denke, das trägt absolut dazu bei.“ (IP-G, TrKG, Pos. 134)

Ob der zweite Versuch gelingt, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Der Personalaustausch hat den Veränderungsprozess zwar von Neuem angestoßen, gleichzeitig nimmt IP-G auf Seiten der Belegschaft im Zusammenhang mit den erneuten Bemühungen „Skepsis“ wahr (IP-G, TrKG, Pos. 120). Denn es gebe „[...] Kritik im Sinne von: ‚Ja ja, wollt ihr schon seit Jahren‘ (lacht), weil das immer mal wieder an der Tagesordnung ist und ‚mal gucken, ob ihr es dieses Mal schafft‘“ (IP-G, TrKG, Pos. 118). Formal wird der Entwicklungsprozess aktuell von hierarchischen Hürden gebremst.<sup>205</sup>

Andersherum wird u. a. am Fall der Kommunalverwaltung F deutlich<sup>206</sup>, dass eine innovationsfreudigere Verwaltungskultur und die Offenheit der Verwaltungsmitglieder gegenüber Neuerungen dieser Art sowohl die Ein- als auch die Fortführung der sportlichen Maßnahmen befördert:

„Das wurde seinerzeit [zur Einführung; Anmerk. d. Verf.], als wir die Gruppe mit Herrn [NAME EXTERNER INITIATOR] hatten, ist das sehr, sehr positiv angenommen worden. Man hat das begrüßt und es haben auch tatsächlich viele Kollegen und Kolleginnen dran teilgenommen und dieser Eindruck hat sich für mich auch bis jetzt bestätigt.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 54)

„[...] dadurch, dass die Verwaltungsleitung offen dafür gewesen ist und das auch fokussiert hat und da auch hinterhergesehen hat, was damit passiert, hatte das natürlich auch gleich direkt einen hohen Stellenwert. Er [der Bürgermeister] hat da eine innovative Einstellung zu dem Thema.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 179)

Interessanterweise äußert sich die Veränderungsresistenz auch in die andere Richtung, nämlich im positiven Sinne in Form von Beständigkeit. Denn ein Sportangebot, das einmal verankert wurde, wird auch nicht einfach wieder abgeschafft, auch wenn der Stellenwert von Sport und Gesundheit bei den Führungskräften der Verwaltungsspitze insgesamt nicht so hoch angesiedelt ist. Dies zeigt sich am Beispiel von Kommunalverwaltung J, wo der Personalchef diesem Thema „gleichgültig“ gegenüber eingestellt ist und „nicht sehr wertschätzend“ damit umgeht (IP-J, TrKJ, Pos. 134-136), aber dennoch immer wieder die nötigen Ressourcen dafür genehmigt. Dies wird damit begründet, dass dieses

„irgendwann festgeschrieben [ist] und ich glaub, da wird dann einfach nicht mehr drüber nachgedacht. [...] Was mal etabliert ist, bleibt einfach. So erlebe ich Verwaltung. Einmal eine Dienstvereinbarung geschrieben und dann bleibt das, bis es dann in 20 Jahren dann eine andere Dienstvereinbarung gibt“ (IP-J, TrKJ, Pos. 140).

Auch ein Wechsel im Bürgermeisteramt kann dies scheinbar nicht so leicht erschüttern<sup>207</sup>:

„Ich sag mal der vorherige ja und der jetzige / man übernimmt das dann einfach so. Der hat sich vermutlich nie Gedanken gemacht über unser Gesundheitsmanagement. Würde ich jetzt mal behaupten. Ich weiß es nicht, der jetzige ist jetzt vielleicht seit drei Jahren da oder maximal vier Jahre. Und da gab es das ja alles schon und dann ist das festgeschrieben. (...) Und das ist ja was, was nicht jedes Jahr neu entschieden wird eigentlich. Da wird nur das Budget wieder beantragt. Einmal Budget, immer Budget.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 146)

<sup>205</sup> Vgl. TrKG, Pos. 136

<sup>206</sup> Anhand der Selbstbeschreibung in Kapitel 6.3.6 lässt sich Kommunalverwaltung F als einen traditionell-innovativen Verwaltungstyp beschreiben.

<sup>207</sup> Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass auch das Haushaltsplus von Kommunalverwaltung J eine Rolle spielt.

### 6.6.2.8 Hierarchisch verfestigte Kommunikationswege als Barriere

Kommunalverwaltungen weisen oftmals eine stark ausgeprägte hierarchische Struktur auf, die von Seiten der Befragten als Planungshemmnis bis hin zur Barriere wahrgenommen wird: „Ich glaube, dass gerade in einer Kommunalverwaltung, da spürt man tatsächlich sehr, sehr, sehr viele Hürden, die auch so auf diesen verschiedenen Hierarchieebenen liegen“ (IP-L, TrKL, Pos. 22). Eine ausgeprägte Hierarchie-Kultur (vgl. Cameron & Quinn, 2011) sorgt für klare, aber auch sehr starre Zuständigkeiten. Das erschwert die Anschließbarkeit von Kommunikation, wenn die direkte Führungskraft die Kommunikation zu den höheren Hierarchieebenen und Führungskräften blockiert:

„[...] also wir sind ja sehr hierarchisch aufgebaut, dazwischen wiederum sitzen dann wieder eher welche von der anderen Fraktion, was es tatsächlich auch immer wieder schwierig macht, bis nach ganz oben zu den Innovativen durchzukommen, um seine Ideen dann letztendlich auch weiter fortschreiten zu lassen und das meine ich dann auch mit blutiger Nase z. B., dass man sich da erst mal durchkämpfen muss.“ (IP-G, TrKG, Pos. 136)

Gerade in Bezug auf die sehr klar geregelte Entscheidungsmacht und Verantwortlichkeit der Führungskräfte kann die hierarchische Struktur, die zur Einhaltung formaler Kommunikationswege verpflichtet, als Barriere bewertet werden, wenn es Führungskräfte gibt, die dem Sport gegenüber nicht aufgeschlossen sind und diese Themen in ihren Bereichen abwehren: „Da hab ich es ganz schwierig eine Kommunikation herzustellen, einen Fuß in die Türe zu kriegen. Die sind da eher verschlossen und da kann ich keinen Kontakt herstellen“ (IP-H, TrKH, Pos. 142). Diese Verschlossenheit führt IP-H auf einzelne Führungskräfte zurück,

„die das so vortakten, die da selber keinen persönlichen Bezug zu haben und das ablehnen und wo halt so die Arbeitsinhalte sehr hoch angesiedelt sind. Dabei soll es auch bleiben. Die auch nicht so den Wert von Sport und Gesundheit für sich selbst entdeckt haben und das dann auch nicht weitergeben an andere.“ (IP-H, TrKH, Pos. 146)

Das wird insbesondere dann problematisch, wenn die Beschäftigten schwer über digitale Kanäle zu erreichen sind, weil diese bspw. keinen E-Mail- und Intranet-Zugang am Arbeitsplatz haben. Deswegen erachten die Befragten die Unterstützung der Führungskräfte dort als besonders wichtig<sup>208</sup>:

„Letztlich gerade bei denen, die jetzt nicht am PC ihre Arbeit leisten, also bspw. Erzieher oder so sind wir natürlich drauf angewiesen, dass die Führungskräfte auch möglicherweise auch wiederholt noch drauf hinweisen, dass das Angebot besteht.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 182)

Die hierarchische Kommunikationsstruktur der Kommunalverwaltung hat zudem zähe Entscheidungsprozesse zur Folge, worin IP-H ein Planungshemmnis wahrnimmt, da die Planung und Durchführung von Maßnahmen langer Vorlaufzeiten bedürfen. Zugleich zeigen sich Hindernisse im Informationsfluss dadurch, dass viele Funktionsrollen eingebunden werden müssen bzw. wollen.<sup>209</sup> IP-H ist deshalb der Ansicht, dass Entscheidungen in Unternehmen schneller getroffen werden als in öffentlichen Verwaltungen, weil hier größere Hürden überwunden werden müssen<sup>210</sup>:

„[...] was bei Verwaltungen auch noch schwierig ist, ist das alles ewig dauert, bis es realisiert wird und da einem oft die Hände gebunden sind und das ist in der Wirtschaft nicht so. Entweder da gibt

<sup>208</sup> Vgl. auch TrKL, Pos. 106

<sup>209</sup> Vgl. auch TrKH, Pos. 160

<sup>210</sup> Vgl. auch TrKL, Pos. 10

es was, oder gibt es nichts. Und da wird das dann glaub ich auch / schlummert das nicht auf irgendwelchen Tischen über lange Zeiträume und da denke ich, wenn sich da jemand stark macht, dann haben die auch eher mal ein Fitnessstudio oder sonst irgendwas. Und bei uns muss das noch tausendmal abgewogen werden und da gibt es zig Bestimmungen und zig Mitspracherechte, das ist alles ein ganz, ganz zäher Prozess, bis so Sachen dann tatsächlich stattfinden können.“ (IP-H, TrKH, Pos. 136)

#### 6.6.2.9 Eingeschränkte Entscheidungsmacht der VGM-Akteure als Barriere

Aus der hierarchisch geprägten (Kommunikations-)Struktur resultiert eine eingeschränkte Entscheidungsmacht der VGM-Akteure. Denn diese verfügen in den seltensten Fällen über entsprechende Entscheidungsbefugnisse (vgl. auch Kapitel 6.4.1):

„Wie gesagt, oft hängt es mit dem Budget zusammen, oft ist es dieser Faktor Arbeitszeit. Das sind tatsächlich die größten Hürden, die sich auf dieser Hierarchieebene abspielen [...], weil darüber haben wir einfach nicht die Handhabe. Also eigentlich bräuchten wir eine klare Vorgabe, die und die Maßnahmen können in der Arbeitszeit umgesetzt werden [...]. Dann könnten wir einfach auch frei planen. Und das kann nur auf der obersten Hierarchieebene geklärt werden.“ (IP-L, TrKL, Pos. 114)

Die eingeschränkte Entscheidungsmacht ist eine größere Hürde in den Kommunalverwaltungen, die den Sport einführen wollen, als bei jenen, die bereits ein Sportangebot implementiert haben. Denn dort geht es um grundsätzliche Entscheidungen zur Einführung und Schaffung entsprechender Strukturen z. B. auf Personalebene oder bei der Bereitstellung von Geldern, die nur vom Verwaltungsvorstand getroffen werden. Bei einem bestehenden Sportangebot geht es seltener um Grundsatzfragen des Sportangebots, sondern oftmals um die Genehmigung von einzelnen, insbesondere neuen Maßnahmen. Sobald allerdings Entscheidungen über Verhältnisse und strukturelle Rahmenbedingungen wie z. B. Arbeitszeitenregelungen getroffen werden sollen, erschwert die fehlende Entscheidungsmacht auch bei einem implementierten Sportangebot die Planung neuer Maßnahmen. Diese Erkenntnisse werden auch durch die Studie von Badura und Steinke bestätigt (2009, S. 32f).

Bis hierhin wurden die in den Interviews identifizierten Barrieren sowie Planungshemmnisse und -erschwernisse dargestellt und erläutert. Im Folgenden gilt es sich nun den Bedingungen zuzuwenden, die zum Gelingen sportlicher Maßnahmen in Kommunalverwaltungen beitragen.

#### 6.6.2.10 Unterstützung der Führungskräfte als zentrale Gelingensbedingung

An mehreren Stellen wurde bereits ersichtlich, dass der Verwaltungsführung eine besondere Rolle im Planungsprozess zukommt. So wird die Unterstützung der Verwaltungsspitze, d. h. der Führungskräfte der einzelnen Dezernate und der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin, von den Befragten als eine zentrale Gelingensbedingung benannt. Fehlt es an deren Unterstützung droht insbesondere die Einführung von sportlichen Maßnahmen im Rahmen eines VGM zu scheitern.

Die Unterstützung der Verwaltungsleitung trägt maßgeblich dazu bei, dass das Thema an Bedeutung gewinnt, „[...] dadurch, dass die Verwaltungsleitung offen dafür gewesen ist und das auch fokussiert hat und da auch hinterher geguckt hat, was damit passiert, hatte das natürlich auch gleich direkt einen hohen Stellenwert“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 179). Gleichzeitig wirkt die Unterstützung der Verwaltungsleitung motivierend auf die Akteure neue Ideen einzubringen und das Programm voranzutreiben:

„Also wenn Sie wissen, die Verwaltungsspitze, und ich glaube das ist so oder so das A und O gerade in diesem Bereich, wenn die Verwaltungsspitze hinter Ihnen steht, dann sind Sie automatisch motiviert, das Programm fortzuschreiben und auch immer wieder neue Dinge einzuführen. Und wenn Sie das nicht haben, wenn Sie wissen, naja, da wird so pro forma etwas gemacht, also d. h., ich kenn' das ja aus anderen Kommunen, da hat das Gesundheitsmanagement, Eingliederungsmanagement, die beiden Bereiche haben da so eine Alibifunktion. Und da sind die Kolleginnen und Kollegen auch, ja, entsprechend motiviert.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 97)

„Das ist glaub ich auch so ein Riesenthema. Bei vielen ist es so, die haben gute Ideen, viele Mitarbeiter, wissen aber, wenn sie damit zu ihrem Chef gehen, können sie gleich wieder gehen.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 5)

Die Stelle des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin wird in der Studie von Badura und Steinke eher kritisch bewertet. Diese ist an einem kurzfristigen Handeln innerhalb der Verwaltung orientiert, da das Mandat vom zeitlich befristet gültigen Wahlergebnis abhängig ist, weshalb während der Amtszeit viel in die Außendarstellung investiert wird (2009, S. 49).

Dass die fehlende Unterstützung der Verwaltungsleitung den Implementierungsprozess scheitern lassen kann, zeigt das Beispiel von Kommunalverwaltung G, wo es im ersten Versuch nicht gelungen ist, ein Sportangebot im Rahmen eines VGM zu verankern:

„Und ja, [...] er hatte wenig, zu dem Zeitpunkt wenig Unterstützung in der Verwaltungsleitung oder durch die Verwaltungsleitung und war da ziemlich allein. Und ich denke mal, das war eine persönliche Entscheidung, das Ganze ad acta zu legen und sich woanders zu engagieren.“ (IP-G, TrKG, Pos. 60)

Vor diesem Hintergrund braucht es laut IP-F2, „die Überzeugung derjenigen, die hauptsächlich die Kosten im Blick haben“ und für diese „Überzeugungsarbeit“ sei „Gesprächszeit“ erforderlich (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 114). Führungskräfte, insbesondere des Personalamts, der Kämmerei und dem Bürgermeisteramt, sind wichtige Entscheidungsträger, die in diesem Zusammenhang mit einer außerordentlichen Entscheidungsmacht ausgestattet sind.<sup>211</sup> Denn diese entscheiden über den Einsatz von zentralen Ressourcen wie Personal, Zeit und Geld und können darüber sportliche Maßnahmen behindern oder befördern<sup>212</sup>:

„Und da sieht man, das hat was mit handelnden Personen zu tun, weil unserer Kämmerer, der natürlich auch das Geld verwaltet und Personaldezernent ist, das für sich auch als wichtiges Thema erkennt, damit auch gerne an die Öffentlichkeit geht. [...] Hat das einfach ein anderes Gewicht bekommen. Das kann man nur jedem empfehlen. Man muss Menschen von ganz oben gewinnen.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 77)

Fehlende Unterstützung bspw. durch die Leitung der Kämmerei kann nur kompensiert werden, wenn sich die Personalleitung und der Personalrat umso mehr für den Sport einsetzen und ihren Einfluss geltend machen<sup>213</sup>:

„Der Personalrat muss unbedingt dabei sein von Anfang an, weil die dir gut den Rücken stärken können, wenn du die Führungskräfte noch nicht im Boot hast.“ (IP-E, TrKE, Pos. 192)<sup>214</sup>

<sup>211</sup> Wie in Kapitel 3.2 erläutert, sind Kommunalverwaltungen hochgradig arbeitsteilig und stark hierarchisiert organisiert, wodurch insbesondere die Amtsleitungen mit der Fach- und Dienstaufsicht gegenüber ihren Mitarbeitenden ein beachtliches Machtpotenzial besitzen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 159f).

<sup>212</sup> Vgl. auch TrKA, Pos. 59, 96

<sup>213</sup> Vgl. auch TrKD, Pos. 96; TrKF1.2, Pos. 116

<sup>214</sup> Der Personalrat wird meistens als Unterstützer gewertet. In Kommunalverwaltung G ergibt sich hier jedoch eine Ausnahme, auf die im nächsten Kapitel eingegangen wird.

In diesem Fall können Konflikte zwischen machtvollen Funktionsträgern zusätzlich als Barriere wirken. In Kommunalverwaltung D behindert ein solcher Konflikt zwischen den Funktionsträgern aus den Bereichen Personal und Finanzen, der seinen Ursprung in einer unterschiedlichen politischen Orientierung hat, den Planungsprozess von gesundheitsförderlichen Maßnahmen auch nach ihrer Implementierung:

„Ja, seinerzeit [bei der Einführung des Sportangebots; Anm. d. Verf.] war der Personaldezernent und der Kämmerer, also die beiden Funktionen, waren in einer Personalunion. [...] Jetzt sind diese Funktionen getrennt. [...] Finanzchef und Personalchef, das sind zwei Menschen aus unterschiedlichen politischen Lagern (...) und das erschwert die Situation.“ (IP-D, TrKD, Pos. 106)

Die Führungskräfte der einzelnen Bereiche, die Gesundheit und Sport einen hohen Stellenwert beimessen, befördern die Umsetzung des Sports vor allem dann, wenn sie auch selbst an dem Angebot teilnehmen. Dadurch werden laut den Befragten Hemmungen abgebaut, die Sportangebote zu besuchen, und gleichzeitig Spielräume eröffnet, um einen Teil der Angebote überhaupt besuchen zu können<sup>215</sup>:

„Und es sind eben auch Führungskräfte dabei und ich glaube, das ist ein Riesenvorteil, dass die Führungskräfte selber so denken. Und wenn die dann sehen, dass die Mitarbeiter gehen, dann steht sich niemand im Weg, weil die Führungskraft fragt nicht: ‚Warum gehst du oder machst du irgendwas?‘ und wenn die Mitarbeiter natürlich sehen, ich hab eine Führungskraft, der das wichtig ist, dann trauen die sich natürlich auch eher.“ (IP-E, TrKE, Pos. 58)

In dem Zusammenhang wird die Teilnahme der Verwaltungsspitze als besonders förderlich angesehen, damit „noch mal dieses Bewusstsein in die Verwaltung kommt, [...] wie wichtig Bewegung ist“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 69). Diese Einschätzung wird auch durch die Erkenntnisse von Matyssek gestützt (2012, S. 209f). Zudem ist sich IP-F1 sicher, dass der Sport

„einfach ein einfacherer Weg [ist], der aber auch gelebt werden muss und das klappt hier sehr gut. Das Führungspersonal, damit fängt das ja an, wenn die mitmachen und sind Teil davon, dann weiß ja jeder, das ist richtig. Ist es nicht so, dann denkt man, das wird jetzt einfach nur gemacht, weil man es machen muss und das ist schon ein Unterschied.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 29)

„Ich kann nur aus meiner eigenen Erfahrung berichten, dass das einfach für das Miteinander positiv ist für verschiedene Seiten. [...] Dann dadurch, dass fast schon 50% der Führungsebene, also Bürgermeister und Abteilungsleiter, einfach auch mitmachen und das auch aus Überzeugung, auch bei den Veranstaltungen, führt das sicherlich auch dazu, dass das dann auch bei den Kolleginnen und Kollegen mehr Freude macht, Spaß macht, da man einfach auch merkt, man ist nicht nur eine Nummer, sondern von oben nach unten ist einfach da ein größeres Wir-Gefühl zu merken.“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 19)

Festzustellen ist deshalb, dass Führungskräfte aufgrund ihrer Machtposition in der Organisation in besonderem Maße Einfluss auf das Gelingen nehmen können. Darüber hinaus können sie dazu beitragen, dass Sport kulturell verankert wird und einen hohen Stellenwert in der Organisation genießt. Denn Führungskräfte prägen in ihrer Vorbildfunktion über ihr Verhalten die Organisationskultur (vgl. Pröhl & Plamper, 2000, S. 116). Dies wird durch die eigene Teilnahme erleichtert, Gleichzeitig wird es als Herausforderung wahrgenommen, den Führungskräften ihre Rolle als Vorbild bewusst zu machen<sup>216</sup>:

„Dann gibt's natürlich auch strukturelle Hürden oder fachspezifische Hürden, ob z. B. eine Führungskraft auch so dahinter steht [...] oder sagt: ‚Wann sollen wir das denn noch in unseren Alltag integrieren?‘ Also das ist halt so eine Hürde, die wir gerne irgendwie brechen würden oder bzw. das

<sup>215</sup> Vgl. auch TrKC, Pos. 170-175; TrKK1, Pos. 18; TrKK2, Pos. 57; TrKL, Pos. 132

<sup>216</sup> Vgl. auch TrKG, Pos. 138; TrKE, Pos. 58



meinte ich eben auch, dass eine Führungskraft ja auch tatsächlich als Vorbild agieren sollte. Auch in diesen Bereichen der Gesundheitsförderung etc. Ja, das ist leider nicht überall möglich.“ (IP-L, TrKL, Pos. 114)

Letztlich deuten die Aussagen an, dass es einen Unterschied macht, welche Einstellung die Führungskräfte gegenüber dem Thema Gesundheit und Sport haben. Stehen diese dem offen gegenüber, sind sie auch wichtige Machtpromotoren, um den Sport in Kommunalverwaltungen zu akzeptieren.

#### 6.6.2.11 Pilotprojekte als Starthilfe

In knapp der Hälfte der Kommunalverwaltungen kamen Pilotprojekte bei der Implementierung eines Sportangebots im Rahmen eines VGM zum Einsatz. Diese können als Start- und Einstiegshilfe den Implementierungsprozess unterstützen, indem die daraus gewonnenen Erkenntnisse eine Legitimation für weitere Aktivitäten liefern.<sup>217</sup> Gerade die Startphase kann in öffentlichen Verwaltungen aufgrund der bürokratischen und hierarchischen Strukturen sehr langwierig sein.<sup>218</sup> In diesem Zusammenhang dienen Pilotprojekte dazu, der Belegschaft zu signalisieren, dass etwas sichtbar passiert, „weil ich kann nicht den Beschäftigten in einem Bereich sagen: ‚Warten Sie, in 10 Jahren sind Sie auch dran mit einem Projekt, bis dahin machen wir gar nichts für die Beschäftigten‘“, und gleichzeitig dazu, „Menschen zu gewinnen für dieses Thema“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 7). Damit erfüllen Pilotprojekte vor allem die Funktion eines *Türöffners*. Zudem liegt darin eine Möglichkeit sich der Herausforderung vielfältiger Beschäftigungsstrukturen zu stellen:

„Also das ist erst mal ein Vorschlag, dass wir erst mal im Projektbereich arbeiten, nicht sofort die komplette Verwaltung, weil das würde wieder zu umfangreich sein [...] so eine Kommune besteht ja aus unfassbar vielen Branchen, wenn man das mal so betrachten möchte, und um erst mal überhaupt einen Aufschlag hinzukriegen, haben wir gesagt: ‚Okay, wir nehmen ein Rathaus, da sitzen erst mal nicht so viele verschiedene Branchen und damit man erst mal zeigen kann.‘“ (IP-G, TrKG, Pos. 70)

IP-G führt das Scheitern des ersten Implementierungsversuchs in ihrer Verwaltung auch darauf zurück, dass direkt ein umfangreiches Konzept erwartet wurde und „das große Ganze können wir nicht schaffen. Wir können es schaffen irgendwann mal, wenn wir Schritt für Schritt gehen“ (IP-G, TrKG, Pos. 112). Gleichzeitig machen die Experten vereinzelt auf die Schattenseite von Pilotprojekten aufmerksam, die darin liegt, dass Projekte „im Sande verlaufen“, wenn sich niemand hauptamtlich mit dem Thema beschäftigt, sondern diese Projekte nur „partiell“ und nebenbei durchgeführt werden (IP-K1, TrKK1, Pos. 61). Erst eine strukturelle Verankerung des Sports in Form eines VGM sichert die Angebote auf Dauer.

#### 6.6.2.12 Anbindung des Sports an gesetzlich verpflichtete Aufgaben als Gelingensbedingung

Es wurde bereits deutlich, dass der Sport zu den freiwilligen Aufgaben gehört und daher keine Priorität genießt. Dies wird in fast allen Kommunalverwaltungen dadurch aufgefangen, dass der Sport an eine rechtlich verpflichtete Tätigkeit wie den Arbeitsschutz oder das BEM geknüpft wird. Die strukturelle Anbindung des Sports an eine gesetzlich verpflichtete Aufgabe ist folglich für die Legitimierung der Stelle dienlich. So wird mit diesem Vorgehen die Einführung sportlicher Maßnahmen in Kommunalverwaltung A trotz schlechter Haushaltslage befördert:

<sup>217</sup> Vgl. u. a. TrKD, Pos. 66; TrKF1.1, Pos. 140

<sup>218</sup> Vgl. TrKE, Pos. 192

„Wenn wir eine Stelle schaffen würden zum Gesundheitsmanagement, ich nenne es jetzt mal für die freiwilligen, sportlichen Angebote für die Kolleginnen und Kollegen, die Stelle hätten wir nicht bekommen. Also die Stelle, die wir jetzt geschaffen haben, bezieht sich vorrangig überwiegend auf das Thema Arbeitsschutz, wo wir die rechtlichen Vorgaben haben. Wo wir dann auch eben in die Haftung kommen und das Systemfeld einfach einhalten müssen. Und das Gesundheitsmanagement ist nur ein kleiner Teil, den wir impulsiv mit reingegeben haben.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 96)

Sport im VGM lässt sich laut der Experten aus Kommunalverwaltung F über das nordrheinwestfälische Dienstrechtsmodernisierungsgesetz legitimieren, „in dem zumindest für Landesbehörden klar geregelt ist, dass ein Behördliches Gesundheitsmanagement als Dienstherr anzubieten ist und das hat uns zum Anlass gegeben, dass wir das aufgegriffen haben“ (IP-F2, TrKF1.1, Pos. 9).

#### 6.6.2.13 Personalausstattung als Gelingensbedingung

Aus den Aussagen der Befragten geht hervor, dass personelle Ressourcen eine wichtige Voraussetzung in der Kommunalverwaltung ist, um ein Sportangebot realisieren zu können<sup>219</sup>:

„Große Einschnitte sind dann einfach, wenn die sagen, so Personal muss nach da. Dann würde das nicht mehr funktionieren. Es ist nicht immer nur das Geld selber, sondern auch wenn sie uns das Personal abziehen würden im Krisenstab oder wenn du jetzt ins Gesundheitsamt müsstest, um zu helfen, dann hast du einen Einschnitt.“ (IP-E, TrKE, Pos. 142)

Zudem gibt es einige Hinweise darauf, dass es förderlich ist, eine Stelle zu verankern, die das Gesundheitsmanagement und dessen Bestandteile wie den Sport hauptberuflich koordiniert. Andernfalls droht der Implementierungsprozess zu scheitern:

„Davor [...] gab es eine Mitarbeiterin im Personalamt, die das Thema Gesundheitsförderung, Gesundheitsmanagement neben ihrer eigentlichen Aufgabe gemacht hat, und in dem Zeitraum wurden auch viele Projekte gemeinsam mit Krankenkassen angelegt in den Leistungseinheiten. [...] Also da gab es im Grunde genommen bereits so was Ähnliches wie das, was wir jetzt mit den Befragungen machen, aber das gab es dann partiell mal und die Erfahrung war, sobald die Projekte beendet waren, ist das Ganze auch wieder im Sande verlaufen, vererbt.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 54-61)

In Bezug auf den Umfang der Personalausstattung wird ein interdisziplinäres und umfangreiches Team als wertvoll erachtet. Denn ein Teil der Befragten sehen es als schwierig an, „mit zwei, drei Leuten sowas auf die Beine zu stellen“ (IP-G, TrKG, Pos. 96). Hier merkt IP-L an, dass hinter den sportlichen Maßnahmen ein großer Organisationsaufwand stehe: „So eine Aktive Pause, natürlich, das ist viel Organisation. Ich glaube nach außen hin, wirkt das echt wie eine kleine Maßnahme, aber was da so alles hinter steckt, ist schon viel“ (IP-L, TrKL, Pos. 100). Allerdings können nicht alle befragten Kommunalverwaltungen mit einem umfangreichen Team aufwarten. In kleineren Kommunalverwaltungen wie C und F ist es scheinbar möglich, auch mit weniger Personal ein Sportangebot im Rahmen eines VGM zu organisieren. Auch dort ist der Sport ein – wenn auch kleiner – Bestandteil des hauptamtlichen Tätigkeitsprofils.

IP-B und IP-E sehen die Vorteile eines interdisziplinären Teams darin, dass unterschiedliche Perspektiven blinde Flecken im Planungsprozess reduzieren und schnell auf Herausforderungen reagiert werden kann:

<sup>219</sup> Dies hat sich auch in Kommunalverwaltung L gezeigt, wo Personal abgezogen wurde und der gesamte Sport im ersten Jahr der Corona-Pandemie zum Erliegen kam (TrKL, Pos. 56).

„Wir haben Gott sei Dank eben auch alles im Beritt, was man fachlich benötigt. Mediziner, Psychologin und Ernährungswissenschaftler, Sportwissenschaftler, Fachkräfte für Arbeitssicherheit und wir versuchen wirklich zeitnah zu reagieren, wenn Sie so wollen, verwaltungsuntypisch und ich glaube, davon zehren wir.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 83)

„Da sind vier Fachkräfte für Arbeitssicherheit dabei, wir haben eine Sozialpädagogin dabei, eine Verwaltungsfachkraft und die arbeitsmedizinische Ärztin. Wir sind ein Team und das ist ein Riesenvorteil, weil ja jeder auf seinem Gebiet was sieht, wo man sich dann gut vernetzen kann, um für den Mitarbeiter eine gute Wirkung erzielen zu können.“ (IP-E, TrKE, Pos. 2)

Eine umfangreichere Personalausstattung ist vor allem mit zunehmender Größe der Kommunalverwaltung von Vorteil. Denn verwaltungstypische Regelungen wie die Ausschreibepflicht sind in den Kommunalverwaltungen mit weniger Personal im VGM-Bereich ein Hemmnis: „Diese Ausschreibungsmodalität, davor scheue ich mich etwas“ (IP-J, TrKJ, Pos. 124).<sup>220</sup> Während dies in Kommunalverwaltung L, wo zwei Personen nur für die Planung der gesundheitsförderlichen Maßnahmen zuständig sind, nicht als Hemmnis wahrgenommen wird: „Finanziell war eigentlich jetzt nicht so das Thema. Klar, wir haben uns Kostenvoranschläge geholt und so, die Voraussetzung musste da sein, aber das war einfach alles gut“ (IP-L, TrKL, Pos. 108).

Zudem zeigt sich ein Gelingensfaktor in einer sportfachlichen Ausbildung. So befähigt eine sportwissenschaftliche Ausbildung dazu, unterschiedliche Maßnahmen nicht nur zu planen, sondern auch selbst durchzuführen. Einerseits bietet dies die Möglichkeit, vorhandene Personalressourcen zu nutzen und direkt Maßnahmen umzusetzen, womit Entscheidungsprozesse beschleunigt werden können:

„[...] ich glaube halt einfach, durch meine Ausbildung ist die Denkweise mit dem Umgang mit dem Sport eine andere, die jetzt hier vorteilhaft war. Also ich hab mit Sachen / der Klassiker in 2000 war Rückenschule. Wenn du mit sowas angefangen hast und da ich das auch selber anbieten konnte, war halt der Weg ziemlich kurz.“ (IP-E, TrKE, Pos. 40)

Die zusätzliche Akquise externen Personals entfällt hier. Darüber hinaus ermöglicht die interne Besetzung den wiederholten, persönlichen Kontakt mit der Belegschaft.

Andererseits geht laut IP-E mit der verwaltungsfernen Ausbildung eine *verwaltungsuntypische Denkweise* einher. Das wird an folgender Aussage von IP-E besonders deutlich:

„[...] wir haben ein schönes Angebot im Ratssaal. Das ist wirklich der Saal bei uns, wo wichtige politische Entscheidungen getroffen werden. Den hab ich mir für die Bewegungspause damals / wir gehen da mittags rein, da ist der frei, da tagt niemand. Das war erst mal so, ob das so geht? Der ist leer, der kostet nichts. Da mussten wir erstmal so einen Bann brech- / also das war gar nicht so / nicht, nicht gewollt, aber es war komisch. Wieso geht denn ihr jetzt da rein?“ (IP-E, TrKE, Pos. 114)

Eine unkonventionelle Denkweise kann am ehesten von Personen in Betracht gezogen werden, die nicht von Beginn an mit den Normen, Regeln und Werten vertraut sind. Deshalb hat sich IP-E, ohne es zu wissen, mit ihrem Handeln nicht in den durch die „Erwartung vorgezeichneten“ Bahnen (Luhmann, 1995, S. 272) bewegt.<sup>221</sup> Zugleich ist anzunehmen, dass der Quereinstieg generell eine verwaltungsuntypische

<sup>220</sup> IP-J ist allein zuständig für das BEM, den Sport und die Personalentwicklung.

<sup>221</sup> IP-E ist der Ansicht, dass der Quereinstieg in die Verwaltung (Sportwissenschaft ohne verwaltungstypische Laufbahn) einen Vorteil hatte, da sie viele formale Dienstwege nicht kannte und deswegen „einfach gemacht“ hat. Das hätte auf Ablehnung stoßen können, hat in dieser Verwaltung aber gut funktioniert. IP-E führt dies u. a. darauf zurück, dass die Stelle schon geschaffen war und daher die Überzeugungsarbeit für die Bedeutung der Thematik bereits geleistet wurde. IP-E glaubt auch, dass der Prozess nicht so schnell vorangebracht worden wäre, wenn sie die typischen, bürokratischen Wege stoisch eingehalten hätte (vgl. Anhang 2, Postskriptum).

Denkweise erwarten lässt. Auch IP-B und dessen Team zeichnen sich dadurch aus, dass viele Mitglieder über den Quereinstieg in die Verwaltung gekommen sind. Das Team wurde in Krisenzeiten gelobt, weil die Mitglieder „verwaltungsuntypisch“ und „teilweise sehr unkonventionell, aber auf jeden Fall sehr nachhaltig eben dafür gesorgt haben“, dass z. B. in der Corona-Pandemie gesundheitliche Themen und Fragen schnell geklärt werden konnten (IP-B, TrKB1, Pos. 83). Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass untypische Denkweisen Veränderungsprozesse nur in solchen Kommunalverwaltungen befördern können, die – wie im Fall B und E – in einem gewissen Maße durch Innovationsfreudigkeit gekennzeichnet sind. Ansonsten besteht die Gefahr, sich damit „blutige Nasen“ zu holen (IP-G, TrKG, Pos. 128-130).

Darüber hinaus zeigt sich in den Interviews, dass gerade fehlendes *Fachpersonal* die Planung und Steuerung der Sportangebote erschweren kann. Denn ein Teil ist „auf externe Dienstleister und Unterstützer angewiesen, die uns da fachlich zur Seite stehen und um uns Impulse zu geben, die wir dann umsetzen können“ (IP-A2, TrKA, Pos. 28). Dass es in Kommunalverwaltungen an fachlicher Expertise fehlt, geht auch aus der Studie von Badura und Steinke hervor (2009, S. 54). Dadurch, dass erst kompetente Partner gesucht sowie zusätzlich eingebunden werden und gegebenenfalls auch bezahlt werden müssen, wächst der Ressourcenverbrauch in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht. Andererseits entstehen Planungshemmnisse, wenn den Akteuren die Kenntnisse fehlen, wie z. B. Bedarfe bei einer großen Stichprobe erhoben werden können, um das Angebot bedarfsorientiert und ressourcenschonend zu planen:

„[...] wir wollen eigentlich dahin kommen, dass wir bedarfsorientierte Angebote machen. Also d. h., wir wollen irgendwie hinkommen, dass wir wirklich die Nutzer befragen, aber gut, das ist immer schwierig bei 3600. Da muss man sich überlegen wie.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 62)

IP-J gibt an, die Tätigkeit in ihrer Funktion in der Personalentwicklung und dem Gesundheitsmanagement nicht „originär“ gelernt zu haben: „Wie die Jungfrau zum Kinde. Ich bin eigentlich Sozialpädagogin und ich sag mal learning by doing“ (IP-J, TrKJ, Pos. 22). Dass es oftmals an Fachpersonal fehlt, wird laut IP-A2 darauf zurückgeführt, weil es dies in der Verwaltung nicht per se gibt:

„Ich denke, das wird ja auch verwaltungsspeziell so sein. Ich weiß nicht, wenn Sie mit mehreren Kommunen sprechen, die größeren vielleicht anders, aber die kleinen Kommunen, wo das Systemfeld vielleicht auch ein bisschen stiefmütterlich behandelt wird, werden das dann Personen oder Mitarbeiter machen, die einfach die Verwaltungsausbildung haben, aber nicht speziell in dem Bereich.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 33)

In dieser Studie zeigt sich zwar, dass es in größeren Kommunalverwaltungen vereinzelt Personal gibt, welches einen beruflichen Hintergrund im Sport oder Gesundheitsmanagement hat, allerdings ist auch das selten.

Neben dem Personal, was die Planung des Sportangebots übernimmt, wird auf externes Übungsleiterpersonal zurückgegriffen. In diesem Zusammenhang verweist ein Teil der Befragten darauf, dass qualifizierte Trainerinnen und Trainer maßgeblich zum Gelingen der Sportangebote beitragen<sup>222</sup>:

„Es hängt sehr von der Trainerin ab und die macht eben da auch eine gute Atmosphäre und da geht dann jeder raus und denkt sich: ‚Das war aber eine super halbe Stunde.‘ Und da ist es egal, wie man ausgesehen hat, ob man in der ersten oder letzten Reihe gestanden hat.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 97)

<sup>222</sup> Vgl. auch TrKJ, Pos. 76

Dies deckt sich mit den quantitativen Ergebnissen, in denen deutlich wird, dass eine sportfachliche Qualifikation zur Anleitung der Sportangebote von den meisten Befragten als notwendig erachtet wird (vgl. Kapitel 6.4.2). Es macht demnach einen Unterschied, wer diese Tätigkeit ausführt und sollte deswegen auch im Planungsprozess berücksichtigt und bei der Umsetzung überprüft werden. Hierzu eignen sich z. B. Feedbackbögen, die in einigen der befragten Kommunalverwaltungen bereits zur Anwendung kommen.

#### 6.6.2.14 Budgets als Stellschraube im Planungsprozess

In sachlicher Hinsicht ist Geld, z. B. in Bezug auf ein festes Budget auf der einen Seite und Kosten für sportliche Maßnahmen auf der anderen Seite, eine wichtige Stellschraube im Planungsprozess, denn „über Budget kann man viel steuern“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 80). Einerseits besteht z. T. die Ansicht, dass sportliche Maßnahmen nicht immer kostspielig sein müssen und im Vergleich zu anderen Maßnahmen im Gesundheitsmanagement (wie z. B. Schulungs- oder Vortragskosten) kostengünstig sind.<sup>223</sup> Andererseits spielt Geld immer eine Rolle: „Je mehr Mittel du hättest, umso mehr kannst du anbieten“ (IP-F2, TrKE, Pos. 126). Nicht zu vergessen ist hierbei auch, dass sowohl das notwendige Personal als auch Gelder für die Maßnahmen im Budget berücksichtigt werden müssen.<sup>224</sup> Letztlich ist Geld im VGM immer ein knappes Gut und wirkt daher im Planungsprozess limitierend auf die Angebote. So sind die VGM-Akteure in Kommunalverwaltung B aufgrund der großen Nachfrage an ihr finanzielles Limit gestoßen und mussten das Sportangebot wieder einschränken:

„Also es gibt sicherlich auch eine kritische Masse. Wir haben das jetzt beim Schwimmen festgestellt. Das hat unsere Erwartungen übertroffen. Also wir sind da von 120 Schwimmern ausgegangen, die das Angebot regelmäßig wahrnehmen, und nachher waren es 240. Da mussten wir natürlich auch gucken. Letzten Endes muss man da noch mal den Etat überprüfen, haben wir überhaupt das Geld, um das finanzieren zu können. Es kann auch sein, dass wir dann sagen: ‚Okay, den Etat haben wir noch nicht zur Verfügung‘, dann müssen wir das wieder runterschrauben.“ (IP-B, TrKB2, Pos. 10)

Ein Teil der Befragten berichtet in diesem Zusammenhang von der Kritik der Beschäftigten, „dass es immer zu wenig ist“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 71), da oftmals die Erwartungshaltung besteht, dass die Angebote für die Beschäftigten kostenlos sein sollten. Steht den Akteuren im Gesundheitsmanagement also ein größeres Budget zur Verfügung, können mehr Angebote stattfinden und entsprechendes Fachpersonal dafür engagiert werden: „Es gibt auch Freiberufler, die ich dann heranhole, [...] wenn es denn budgettechnisch machbar ist.“ (IP-E, TrKE, Pos. 116).

#### 6.6.2.15 Einbindung von Beschäftigten als Gelingensbedingung

Die Einbindung der Beschäftigten in den Planungsprozess kann auch jenseits einer sportbezogenen Berufsausbildung stattfinden und wird grundsätzlich als Gelingensbedingung benannt. Diese können den Planungsprozess durch das Einbringen von Interessen und Ideen bereichern sowie die Informationsweiterleitung in beide Richtungen erleichtern. Förderlich ist es laut der Expertenaussagen zudem, Beschäftigte in die operative Umsetzung einzubinden und deren (fachliche) Kompetenzen zu nutzen. Gleichzeitig

<sup>223</sup> Vgl. TrKA, Pos. 61, 85; Transkript 2, Kommune F, Pos. 48-50, 85

<sup>224</sup> Vgl. TrKE, Pos. 122

können sich vereinzelt Schwierigkeiten ergeben, sobald die Beschäftigten über Entscheidungsmacht verfügen.

In vier Kommunalverwaltungen werden Beschäftigte als Multiplikatoren zwischen den Akteuren des Gesundheitsmanagements und der Belegschaft eingesetzt, womit ein weiterer Kommunikationsweg neben den formellen Kommunikationswegen wie E-Mails oder dem Intranet geschaffen wird. Darüber gelangen die VGM-Beauftragten einerseits an wichtige Informationen, die dabei unterstützen, z. B. Angebote an die Zielgruppe und ihre Rahmenbedingungen anzupassen. Andererseits können diese Informationen persönlich an die Belegschaft weiterleiten. Hier scheint sich das Einrichten von „Feedback-Schleifen“ (Meier & Stritt, 2014, S. 441) zur Vertrauensbildung und Förderung der Akzeptanz als förderlich zu erweisen:

„Auch irgendwie die Finger in die Bereiche rein, um zu sehen, was da auch gewünscht ist. Das sind bei uns halt diese Gesundheitskoordinatoren, die auch sagen können, das passt überhaupt nicht zu den Beschäftigten bei uns im Bereich oder bei dem Thema haben wir einen viel größeren Bedarf. Bspw. beim Back-Check kam dann auch sowas wie, ja die Erzieher oder die Leute bei den städtischen Betrieben haben ständig Rückenschmerzen, aber die können jetzt nicht mal eben hier ins Rathaus kommen. Dann haben wir die Sachen einfach zu denen gebracht und die Messungen dann dort durchgeführt.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 186)

„Und irgendwann sind wir dann auch dazu übergegangen tatsächlich sofort, wenn wir neue Auszubildende kriegen eben auf das Programm hinzuweisen und die also auch schon so in Richtung BGM zu treiben, ne. Und das klappt zwischenzeitlich ganz gut. Also gerade bei den jüngeren rekrutieren wir sehr viele Kolleginnen und Kollegen, die gerne bei uns mitmachen, die also auch schon proaktiv auf uns zukommen und fragen und auch Vorschläge unterbreiten.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 55)

In Kommunalverwaltung H ist auch ein Multiplikatorenprogramm geplant, um die Belange der Belegschaft „nutzenorientiert“ berücksichtigen zu können, denn bisher tragen die Beschäftigten ihre Ideen nicht proaktiv an die VGM-Abteilung heran (IP-J, TrKJ, Pos. 84). Folglich können Multiplikatoren dabei unterstützen, blinde Flecken im Planungsprozess aufzudecken und tragen damit maßgeblich zum Gelingen der Maßnahmen bei. Ob das Konzept der Multiplikatoren allerdings funktioniert, hängt laut IP-K2 davon ab,

„ob die Personen dieses Thema selber für sich als Thema haben oder ob sie es aufgedrückt bekommen haben. [...] Das hängt davon ab, wie die Führungskraft das sieht. Sehr entscheidend. Das hängt von zeitlichen Ressourcen ab. Also es gibt nur, sag ich mal, noch nicht mal eine Hand voll von Menschen, die haben dafür wirklich ein Stundenkontingent. Andere machen das zusätzlich zu ihrer Arbeit. Das hat Auswirkungen. Das hängt von den Kolleginnen und Kollegen in den Bereichen ab. Also haben die Interesse, machen die Druck oder ist denen das egal? Also das ist sehr, sehr unterschiedlich.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 63)

Fehlende zeitliche Ressourcen und fehlende Wertschätzung sowie die Wahrnehmung der Multiplikatorenrolle als Pflichtaufgabe haben einen negativen Einfluss auf den Erfolg des Konzepts. Partizipation über Multiplikatoren ist somit kein Selbstläufer. Auch hier ist es entscheidend, welchen Wert Sport und Gesundheit in der Organisation und bei dessen Mitgliedern, insbesondere den Führungskräften, haben.

In zwei Kommunalverwaltungen werden Beschäftigte aus dem Fachbereich Sport eingebunden. IP-G, die selbst keine sportfachliche Berufsausbildung absolviert hat, sieht die Unterstützung von zwei Kollegen aus diesem Fachbereich als sehr hilfreich an, „weil die natürlich noch ein ganz anderes Netzwerk einerseits und ganz anderes Knowhow mitbringen, um uns gerade was Sport anbelangt zu unterstützen“ (IP-G, TrKG, Pos. 108). Diese stehen jedoch nur bedingt zur Verfügung und können nur „so wie sie selbst Zeit haben“ unterstützen (IP-G, TrKG, Pos. 64). Auch in Kommunalverwaltung L wird auf das Knowhow

von einem Kollegen aus dem Fachbereich Sport zurückgegriffen, der insbesondere in die operative Umsetzung eingebunden wird, da die VGM-Akteure selbst ebenfalls keine sportfachliche Ausbildung haben:

„Wir haben ja auch bei uns in der Kommune diesen Fachbereich Sport und da kooperieren wir ganz stark mit einem Kollegen, der jetzt die Aktive Pause umsetzt, der aber auch bei jedem Gesundheitstag mit Bewegungsangeboten dabei ist oder Workshops, so dass er halt auch natürlich so einen Theorie- und Praxisteil da macht. Mit dem kooperieren wir sehr, sehr stark.“ (IP-L, TrKL, Pos. 98)

IP-A1 sieht die Einbindung der Belegschaft auch vor dem Hintergrund des latent präsenten Misstrauens gegenüber der Verwaltungsspitze als notwendig an. Die Einbindung der Belegschaft im Sinne eines Bottom-up Prinzips bei der Gestaltung von Sportangeboten soll dazu beitragen, dass Misstrauen reduziert wird und die Angebote besser angenommen werden:

„Also ich glaube beim Gesundheitsmanagement wäre es ganz wichtig, dass man die Mitarbeiter in dem Sinne sensibilisiert, indem man ihnen einfach auch mal eine gewisse Verantwortung selber übergibt. Dass sie vielleicht in kleinen Gruppen selber Vorschläge machen, was sie überhaupt interessieren würde und in welchem Rahmen das sein dürfte. Damit jeder sich einbringt und sich mal Gedanken darum macht. Weil wenn man von oben herab, sage ich jetzt mal in Anführungsstrichen, nur sagt: ‚Wir machen das und das‘, dann wird das nicht funktionieren. Also ich glaube schon, dass das von unten nach oben gehen muss.“ (IP-A1, TrKA, Pos. 90)

Gleichzeitig wird konstatiert, dass sich die VGM-Akteure zuvor selbst über die Ziele verständigen müssen, bevor Beschäftigte hinzugezogen werden:

„Man muss sich da Gedanken drum machen, da müssen verschiedene, auch von den Mitarbeitern nachher, verschiedene Einflüsse kommen. Bloß man kann das nicht gleich von Anfang an machen. Man muss ja selber erstmal wissen, wenn man sowas in die Welt setzt, wo wollen wir überhaupt erstmal hin. Wo fangen wir an, wo wollen wir hin? Und dann kann man von unten heraus die Mitarbeiter ansprechen.“ (IP-A1, TrKA, Pos. 131)

Die Einbindung der Beschäftigten wird nur dann als problematisch wahrgenommen, wenn es nicht möglich ist, alle Wünsche und Interessen zu erfüllen, weil diese entweder den finanziellen Rahmen sprengen oder nicht zu den Vorstellungen und Plänen der VGM-Akteure passen:

„Es gibt, ich glaube gerade, was Gesundheitsmanagement angeht, da haben ja alle Leute eine Vorstellung, was das denn zu sein hat. Die Vorstellung die deckt sich nicht unbedingt mit unseren Vorstellungen, was das zu sein hat. Und es gibt immer wieder Beschäftigte, ja, wir sollten doch Obstkörbe zur Verfügung stellen oder wir müssten den Beitrag im Fitnessstudio bezahlen und ich weiß nicht wir alles machen müssen. Wo wir dann sagen müssen: ‚Das mag sein, dass das schön wäre, aber das ist nicht das, was wir wollen und worunter wir was verstehen.‘ [...] Also wenn es möglich ist, solche Vorschläge aufzugreifen, machen wir das natürlich, aber wir können da einfach nicht auf alles eingehen. Jeder hat da eine andere Vorstellung. Da gibt es wirklich viele Wünsche.“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 113)

Werden die Interessen zu wenig berücksichtigt, werden damit gegebenenfalls Erwartungen enttäuscht, was sich in einer geringeren Teilnahmebereitschaft widerspiegeln kann.

Unterschiedliche Vorstellungen unter den Beschäftigten können allerdings zu einem Hindernis werden, wenn diese z. B. über ihre Stellung im Personalrat mit Entscheidungsmacht ausgestattet werden. In den meisten Fällen wird der Personalrat, wenn dieser zum Thema gemacht wird, als Promotor des Sports bzw. des Gesundheitsmanagements angesehen. IP-G berichtet allerdings davon, dass dieser mit seinem Einfluss den aktuellen Prozess ausbremst und „blockademäßig unterwegs [ist]“ (IP-G, TrKG, Pos. 112), weil unterschiedliche Ansichten über das Vorgehen im VGM aufeinandertreffen. Die Unterstützung des

Personalrats ist folglich nicht selbstverständlich und kann zu einem Machtgerangel werden, wenn dieser seinen Einfluss geltend macht, um die eigenen Ansichten durchzusetzen. Ähnliches hat sich in der Studie von Steinke und Badura gezeigt, in der vereinzelt von „Zurückhaltung oder sogar Widerstand auf Seiten der Personalvertretung“ berichtet wurde. Als Ursache wird hier angeführt, dass auf Seiten des Personalrats ein „Konkurrenzdenken und ein gewisser Zwang zur Profilierung“ bestehe, da die Abteilung fürs Gesundheitsmanagement eine weitere „Anlaufstelle“ für Personalbelange bildet, womit der Personalrat in seiner Aufgabe „beschnitten“ werde (2009, S. 49). Vor diesem Hintergrund scheint es förderlich zu sein, den Personalrat, wie bspw. im Fall E, schon frühzeitig in den Planungsprozess einzubinden<sup>225</sup>, so dass nicht der Eindruck entsteht, diesen in seiner Funktion als Personalvertretung unterwandern zu wollen.

Insgesamt überwiegt jedoch die Meinung, dass das Einbinden der Belegschaft generell hilfreich und sinnvoll ist. Zudem ist die Rückmeldung der Beschäftigten für die Experten „ein Zeichen der Akzeptanz, und dass wir also auch in der Belegschaft angekommen sind und uns entsprechend etabliert haben“ (IP-B, TrKB2, Pos. 12).

#### 6.6.2.16 Bedarfsanalysen als Gelingensfaktor

Die Einbindung der Beschäftigten wird spätestens bei einer bedarfsorientierten Angebotsplanung notwendig. Fünf der Interviewten empfehlen daher eine Bedarfsanalyse. Wie im Fall von Kommunalverwaltung J geschildert, wird das Vorgehen nach dem Prinzip „Versuch und Irrtum“ als ineffizient betrachtet (IP-J, TrKJ, Pos. 222):

„Also d. h., wir wollen irgendwie da hinkommen, dass wir wirklich die Nutzer befragen, [...] Und nicht immer organisieren und machen und jedes Jahr ein Programm stricken und dann müssen wir es wieder neu bewerben, weil wir die Kurse nicht vollkriegen.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 62)

Eine (Bedarfs)Analyse wird zudem von IP-F2 als sinnvoll angesehen, um zu prüfen, wie der Status quo ist und welcher Nutzen sich möglicherweise feststellen lässt, um darüber die Ausgaben zu legitimieren:

„Man muss eine Analyse machen, wo steht man? So eine Art, ich will jetzt nicht sagen Reifegradmodell, das wäre jetzt zu weitgegriffen, aber dass man mal guckt, was ist möglich und wo stehen wir da und was hat das für einen Nutzen? Und unterm Strich geht es häufig um Geld.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 114)

Vor dem Hintergrund der bereits geschilderten Legitimationspflicht bei einer Finanzierung über Steuergelder ist eine Bedarfsermittlung deswegen als Gelingensfaktor zu bewerten. Gleichzeitig gibt es in der Studie von Badura und Steinke Hinweise darauf, dass mit der Bedarfsermittlung ein hoher Aufwand verbunden ist, der Ressourcen über einen langen Zeitraum bindet. Dieser werde u. a. „durch einen oft sehr langwierigen Abstimmungs- und Genehmigungsprozess des Fragebogens verursacht“ (2009, S. 39).

#### 6.6.2.17 Nutzung vielfältiger Kommunikationswege zur Informationsweiterleitung als Gelingensbedingung

Aus den Interviews kristallisiert sich heraus, dass es zur Informationsweiterleitung sowohl Bottom-up als auch Top-down sinnvoll ist, möglichst vielfältige, formelle aber auch informelle Kommunikationswege zu nutzen. Grundsätzlich werden die Informationen oftmals über formelle, digitale Kommunikationswege wie E-Mail oder Intranet weitergeleitet (vgl. Kapitel 6.4.10). Die Informationsweiterleitung über den E-Mail-

<sup>225</sup> Vgl. TrKE, Pos. 192



Kanal des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin wird in diesem Zusammenhang unterschiedlich bewertet. IP-B sieht darin das Problem der fehlenden Entscheidungsmacht über die Inhalte und Frequenzierung der Themen. Die Lösung sieht IP-B in der Erstellung eines eigenen Newsletters, über den die Akteure des Gesundheitsmanagements die interessierte Belegschaft regelmäßig informieren und sensibilisieren können:

„Also wir haben einen Kanal, das ist der Bürgermeisterkanal, das ist, wenn Sie so wollen eben einfach so eine Sammelmail, wo alle Kolleginnen und Kollegen leider Gottes sehr unregelmäßig angeschrieben werden und das war für uns jetzt auch so in der letzten Zeit immer ein bisschen ärgerlich, weil [...] da sind Sie auch drauf angewiesen, dass Sie genau planen können, dass Sie wissen, wann ist Redaktionsschluss. Das konnte jetzt nicht gewährleistet werden, weil der Bürgermeister natürlich gesagt hat, das ist hauptsächlich sein Kanal und er bestimmt, [...] wann er Themen hat, die er gerne einbringen möchte. Mit der Folge, dass wir gesagt haben: ‚Gut, dann machen wir eben einen eigenen Newsletter‘. [...] d. h., die Leute können sich anmelden [...] und werden dann von uns im Wochentonus über neue Programme informiert. Also nicht nur Programme, sondern auch mit Artikeln etc. und wichtig ist, dass die immer so ein bisschen Kontakt haben und das Interesse geweckt wird für bestimmte Themen.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 71)

Einschränkend ist an dieser Stelle festzuhalten, dass nur diejenigen informiert werden, die sich eh schon für das Thema interessieren, da der Newsletter nur an diejenigen rausgeschickt wird, die diesen abonniert haben. Die Experten aus Kommunalverwaltung C sehen in der Informationsweiterleitung über den Bürgermeisterkanal den Vorteil, dass Gesundheitsthemen darüber mehr Bedeutung bekommen, da dies neben der Teilnahme an den Sportangeboten ein Zeichen dafür sei, dass die Angebote nicht „ins Leere laufen“ (IP-C2, TrKC, Pos. 175).<sup>226</sup>

Die Informationsweiterleitung über digitale Kommunikationswege via E-Mail oder Intranet wird auch mit einigen Hindernissen in Verbindung gebracht. Das größte Hindernis wird darin gesehen, dass es Beschäftigungsgruppen gibt, die darüber nicht oder nur schwer zu erreichen sind. Das sind i.d.R. Beschäftigte ohne Bildschirmarbeitsplatz oder im Außendienst. Dadurch ist es schwer nachzuvollziehen, ob letztlich alle erreicht wurden<sup>227</sup>:

„Man müsste die einfach besser erreichen können. Also auch die Zielgruppen, die nicht ans Intranet angeschlossen sind. Also das finde ich, ist ein echtes Dilemma. Die Erreichbarkeit aller Mitarbeitenden.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 148)

„[...] wir versuchen so viele wie möglich zu erreichen mit unserem Angebot, aber wir haben natürlich auch Mitarbeiter, so wie Reinigungskräfte oder die im Straßenbau tätig sind und so. Die haben ja gar keinen E-Mail-Zugang. Und wir versuchen das dann auch, dass wir sagen: ‚Bitte stellen Sie sicher, dass auch die, die keinen E-Mail-Zugang haben, auch von diesen Angeboten erfahren.‘ Inwiefern das tatsächlich in jedem Fachbereich umgesetzt wird, das können wir gar nicht nachvollziehen.“ (IP-L, TrKL, Pos. 64)

Eine dezentrale Verwaltungsstruktur erschwert die Informationsweiterleitung und die Anmeldung über das Intranet bei diesen Gruppen zusätzlich:

„Also zum Beispiel die Erzieherinnen und Erzieher und die, die auf den Bauhöfen oder sonst wo arbeiten, draußen, die keinen Zugang zum Intranet haben, das gibt es ja auch, einige 100 Menschen.“

<sup>226</sup> Vgl. auch TrKC, Pos. 170

<sup>227</sup> Vgl. auch TrKE, Pos. 120

Die müssen sich dann händisch anmelden oder sie dürfen mal beim Vorgesetzten an den PC setzen oder so.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 118)

Hier besteht eine starke Abhängigkeit von der jeweiligen Führungskraft und ob diese dem Thema Bedeutung beimisst, d. h. den Beschäftigten entweder die Informationen weiterleitet oder den Mitarbeitenden z. B. den Zugang zum PC am Arbeitsplatz ermöglicht.

Um alle Beschäftigten zu erreichen, wird in den meisten Verwaltungen der Zugang über analoge Kommunikationswege wie das schwarze Brett und die Gehaltsabrechnung gesucht:

„Die Menschen, die jetzt keinen eigenen PC haben, da wird das über das schwarze Brett zugänglich gemacht. Bei ganz dringenden Sachen, oder wichtigen, erfolgt auch eine Veröffentlichung, also ein Beiblatt in der Gehaltsabrechnung. [...] sodass das auch jeder mal für sich im stillen Kämmerlein rausholen kann und wir sicher sind, jeder hat es bekommen.“ (IP-D, TrKD, Pos. 112)

IP-J äußert im Interview zudem den Wunsch eine Gesundheits-App einzukaufen, damit „alle Mitarbeitenden einen Zugang haben zu Gesundheitsangeboten und zu Gesundheitsthemen“ (IP-J, TrKJ, Pos. 118). Diese Form der Informationsweiterleitung wäre unabhängig von der Einstellung der Führungskraft, aber abhängig von der Einstellung der Beschäftigten zu digitalen Anwendungen in Form von Apps. Gleichzeitig entstehen dadurch zusätzliche Kosten. Zur Nutzergruppe gibt es nur wenig Erkenntnisse, da diese bisher nicht im Fokus der Studien stehen, allerdings konnten erste Hinweise zusammengetragen werden, dass die Nutzung von Apps in allen Nutzergruppen zunimmt, wobei die App-Nutzung mit einem höheren Bildungsabschluss steigt. Zudem weisen die Ergebnisse darauf hin, dass Männer sich davon etwas mehr angesprochen fühlen als Frauen (vgl. Rutz, Kühn & Dierks, 2016, S. 125f).<sup>228</sup>

Ein weiterer Lösungsansatz wird von vier Befragten vor allem in informellen Kommunikationswegen gesehen. Dazu nutzen die Kommunalverwaltungen die persönliche Ansprache über die Führungskräfte, die Akteure des Gesundheitsmanagements oder die Multiplikatoren<sup>229</sup>:

„Persönliche Ansprache. Da geht nix drüber. [...] und da bin ich also auch sehr dankbar, dass ich zwei Mitarbeiter habe, die das sehr, sehr gut machen und die wahrscheinlich also auch woanders gute Vertriebler geworden wären. [...] die gehen dann wirklich rum und [...] wir haben ja hier auch Auszubildende und [...] die Leute, die sich das zutrauen, die werden unterwiesen und die machen dann auch die Runde mit. Nur so geht das.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 77)

„Und irgendwann sind wird dann auch dazu übergegangen tatsächlich sofort, wenn wir neue Auszubildende kriegen, eben auf das Programm hinzuweisen und die also auch schon so in Richtung BGM zu treiben, ne. Und das klappt zwischenzeitlich ganz gut.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 55)

Die Befragten aus Kommunalverwaltung B und C berichten außerdem von einem „Schneeballeffekt“ (IP-C1, TrKC, Pos. 182) der unter den Beschäftigten entsteht, wenn diese an den Sportangeboten teilgenommen haben und positive Erfahrungen damit verknüpfen: „Das macht natürlich auch die Runde. Und die werden natürlich auch wieder ihre Kolleginnen und Kollegen anfixen“ (IP-B, TrKB1, Pos. 107). Sport wird dann zum Inhalt der Kommunikation und wer nicht dabei war kann nicht mitreden: „Jeder will irgendwie daran mitmachen, weil er weiß, ansonsten ärgere ich mich wieder, weil alle daran teilnehmen nur ich

<sup>228</sup> Vor dem Hintergrund, dass Männer als eine schwerer zu erreichende Zielgruppe bei Präventionsangebote gelten, bieten sich hier möglicherweise neue Potenziale, diese Zielgruppe leichter zu erreichen (vgl. Zok, 2009, S. 91).

<sup>229</sup> Vgl. auch TrKH, Pos. 156; TrKF1.2, Pos. 108

nicht. [...] Alle sprechen darüber und ich weiß nicht worum es geht“ (IP-C1 und IP-C2, TrKC, Pos. 182-183).

Letztlich wird deutlich, dass die Informationsweiterleitung nur über mehrere, unterschiedliche Kommunikationswege gelingen kann. Zudem merken zwei der Befragten an, dass es besonders wichtig ist, regelmäßig und dauerhaft zu informieren<sup>230</sup>: „Also man muss im Grunde Dauerschleifen ziehen. Also marketingmäßig muss man sich da ja immer was einfallen lassen, dass man auch auftaucht.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 73). Die regelmäßige Berichterstattung dient dazu im Gespräch und damit im Bewusstsein der Verwaltungsmitglieder präsent zu bleiben. Äquivalent zu den Erfahrungen der Befragten aus der vorliegenden Arbeit besteht in der Studie von Badura und Steinke die Ansicht, dass die Transparenz über das Handeln in dem Themenfeld sinnvoll und notwendig sei und „im Sinne eines internen Marketings“ die Akzeptanz für gesundheitsförderliche Maßnahmen steigere (2009, S. 55). Die kontinuierliche Kommunikation befördere überdies das Verständnis für gesundheitsförderliche Maßnahmen und vermag anfängliche Skepsis in Engagement umzuwandeln, wenn vermehrt über positive Erfahrungen berichtet wird (2009, S. 35f).

#### 6.6.2.18 Vertrauen als Gelingensbedingung vs. Misstrauen als Barriere

Vertrauen zeigt sich im Zusammenhang mit Sport im VGM in zweierlei Hinsicht: Erstens im Sinne einer globalen Vertrauenskultur in der Organisation und zweitens in Form einer vertrauensvollen Zusammenarbeit unter den Verwaltungsmitgliedern. Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass in beiderlei Hinsicht ein Mindestmaß an Vertrauen von zentraler Bedeutung ist, ob Sportangebote von den Beschäftigten angenommen werden. So sind einige der Befragten der Ansicht, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit oder zumindest ein grundlegendes Interesse daran, gemeinsam mit anderen Leuten Sporttreiben zu wollen, eine notwendige Voraussetzung ist<sup>231</sup>:

„Es braucht natürlich ein Stückchen Vertrauen, dass mich keiner auslacht, wenn ich mich da bewege und komische Dinge von mir gebe. Das ist das eine. Wenn ich das nicht habe, würde ich da nicht hingehen.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 95)

Es ist daher anzunehmen, dass im gemeinsam Sporttreiben mit den Kolleginnen und Kollegen Hemmnisse wahrgenommen werden können, wenn Vertrauen und als Basis dessen die „Vertrautheit“ (Luhmann, 2000b, S. 22) fehlt. IP-E ist sich dabei sicher, dass man Vertrauen nicht „überstülpen“ kann (IP-E, TrKE, Pos. 114), sondern sich mit der Zeit aufbaut:

„Ich glaube auch, [...] dass das jetzt einfach ein glücklicher Umstand bei uns eben ist, weil, wie gesagt, seit 2002 schon viel Zeit vergangen ist. Man kennt sich, man weiß, wie die Angebote sind. Ich meine, das sind so Sachen, die man auch im Verein sieht. Man blamiert sich an sich nicht. [...] Das müssen die Leute auch erst mal mitnehmen, wenn man wirklich bis jetzt nicht in Bewegung gekommen ist, glauben sie es dir ja am Anfang auch nicht.“ (IP-E, TrKE, Pos. 114)

Folglich scheint gerade zu Beginn die Gefahr groß zu sein, dass Hemmnisse auf Seiten der Beschäftigten bestehen, mit Kolleginnen und Kollegen gemeinsam Sport zu treiben.<sup>232</sup> Anfängliche Bedenken wurden

<sup>230</sup> Vgl. auch TrKB1, Pos. 77

<sup>231</sup> Vgl. auch TrKC, Pos. 245; TrKD, Pos. 162; TrKJ, Pos. 184

<sup>232</sup> Ähnliche Hemmnisse zeigen sich im Einführungsprozess in Kommunalverwaltung G (TrKG, Pos. 144).

allerdings mit der Zeit abgebaut. Die Vertrautheit ist aufgrund von positiven Erfahrungen mit der Zeit gewachsen und hat die Basis für Vertrauen geschaffen. Dies betrifft dann sowohl das Systemvertrauen, also dem Erfahrungswissen z. B. in Bezug auf die Angebotsinhalte, als auch das Personvertrauen, d. h. der Vertrautheit unter den Teilnehmenden sowie gegenüber den Trainerinnen und Trainern.

Die sportfachliche Expertise in der eigenen Belegschaft scheint dabei hilfreich zu sein, wodurch der wiederholte persönliche Kontakt zur Zielgruppe gepflegt wird und sich Personvertrauen aufbauen lässt:

„Du bist im Rathaus unterwegs. Die Menschen kennen dich dann ja irgendwann durch die Beratung Ergonomie und wenn du dann ein Angebot machst noch für den Rücken, war es, fand ich, ein Vorteil, weil die dich schon kennen. Die kennen dich aus der Beratung, die kennen dich als Person, die haben jemanden vor Gesicht.“ (IP-E, TrKE, Pos. 40)

Ähnliches hat sich in einer Studie zur Bedeutung von Face-to-Face-Interaktionen für den Aufbau von Personvertrauen in virtuellen Teams gezeigt. Ein wiederholter persönlicher Kontakt ist demnach für den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Vertrauen essenziell (vgl. Steinheuser & Zülch, 2004).

Andersherum wird eine von Misstrauen geprägte Verwaltungskultur von zwei der Befragten als Barriere wahrgenommen, die sich bei der Einführung erster Maßnahmen u. a. in einer geringeren Bereitschaft zeigt, an den Sportangeboten teilzunehmen. Denn es werden zunächst alle Entscheidungen der Verwaltungsleitung hinterfragt:

„Misstrauen stellt ja tausend Fragen. Dadurch, dass Misstrauen besteht in der Verwaltung bei den Kollegen, wird immer jede Aktivität, die jetzt vielleicht von der Verwaltungsleitung oder von oben mitgesteuert wird, [...] hinterfragt. Und das bremst natürlich so einen freien Prozess, der eigentlich eher positive Impulse setzen soll, aber durch dieses Misstrauen wird erstmal sehr viel hinterfragt und die Kolleginnen und Kollegen sind dann schon ein Stück weit distanzierter solchen neuen oder solchen Ansatzpunkten gegenüber. Das muss man so sehen und da ist viel Arbeit drin.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 115)

Auch IP-D berichtet in diesem Zusammenhang von Skepsis auf Seiten der Belegschaft, die bei der Einführung des Sportangebots in Kommunalverwaltung D aufgetreten sind:

„Wir haben halt auch ein paar Vorgaben in unserem Konzept. Also das ist aus 2008, dass es arbeitsplatznahe Angebote sein sollen und arbeitszeitnah. Aber letztendlich, dass die Teilnahme in der Freizeit stattzufinden hat und auf eigene Kosten. Und das waren dann halt so die Punkte, bei denen der ein oder andere Mitarbeiter aufbegehrte und sagte, wir wollen sie ja doch nur weiter ausbeuten. Erst fitter machen und dann noch weiter ausbeuten und dann sollen sie es noch selber bezahlen und dann noch in der Freizeit.“ (IP-D, TrKD, Pos. 68)

Das Sportangebot wird dann nicht als ein wertschätzendes Angebot des Arbeitgebers bewertet. Hier lässt sich vermuten, dass Misstrauen möglicherweise zu höheren Ansprüchen bei der Setzung von Anreizen führen kann. Auch in Kommunalverwaltung E gab es bei der Einführung erster Angebote kritische Stimmen aus der Belegschaft. Im Gegensatz zur Kommunalverwaltung D wurde hier im Laufe der Jahre das Misstrauen ab- und Vertrauen aufgebaut:

„Am Anfang, naja: ‚Das machen die ja nur, weil die wollen, dass wir noch mehr Leistung bringen.‘ Davon sind wir lange weg. Ich glaube das ist in den Köpfen total angekommen, dass es darum geht auch, dass die Menschen sich wirklich halt wohlfühlen und einen Ausgleich haben können.“ (IP-E, TrKE, Pos. 64)

Ähnlich wie bei der Einführung des NSM scheint die Wandlungsfähigkeit der Kommunalverwaltung bei der Einführung von Sport im Rahmen eines VGM maßgeblich durch Vertrauen bzw. Misstrauen beeinflusst zu werden (vgl. Pröhl & Plamper, 2000).

#### 6.6.2.19 Steigerung der Teilnahmebereitschaft

Damit ein Sportangebot überhaupt erfolgreich sein kann, muss dieses besucht werden. Wie bereits ausgeführt dient eine hohe Teilnahmequote als Legitimation für das Sportangebot und wird deshalb als Indikator für den Erfolg sportlicher Maßnahmen angesehen. Im Planungsprozess können mehrere Stellschrauben identifiziert werden, die die Teilnahmebereitschaft fördern können.

Eine zentrale Stellschraube ist ein arbeitsplatznahes Angebot.<sup>233</sup> Kurze Wege und ein geringer Zeitaufwand sind daher zentrale Gelingensbedingungen, denn

„viele möchten das halt gerne direkt vor der Nase haben. Das war z. B. auch bei der Aktiven Pause so. Wir haben zwei Standorte, die sind relativ nah nebeneinander, und dass man jetzt gesagt hat, okay, wenn ich jetzt bei uns hier im Rathaus die Aktive Pause verpasst habe, weil ich da vielleicht noch ein Telefonat hatte, kann ich aber eine halbe Stunde später, wirklich, 500 Meter weiter zu einem anderen Rathaus gehen. Der Weg ist schon zu weit. [...] Das machen dann viele nicht.“ (IP-L, TrKL, Pos. 66)

Vor diesem Hintergrund sind arbeitsplatznah nutzbare Räumlichkeiten für die Sportangebote eine Voraussetzung, um Angebote bspw. in der Pause wahrnehmen zu können. Auch Duschgelegenheiten oder Umkleiden werden von einem Teil der Befragten als förderlich erachtet, um den Beschäftigten eine Gelegenheit zu bieten, sich frisch zu machen, wenn diese z. B. mit dem Fahrrad zur Arbeit fahren.<sup>234</sup> In diesem Zusammenhang nehmen einige Befragte das Fehlen von geeigneten Räumlichkeiten als eines der größten Probleme wahr.<sup>235</sup> Gleichzeitig hat die Corona-Pandemie die ohnehin schon angespannte Raumsituation verschärft:

„Das hat sich jetzt mit Corona noch mal zugespitzt. Wir haben nur eine begrenzte Anzahl großer Räume, wo wir Abstand halten können und die sind natürlich durch Besprechungen dann ausgebucht, [...] wir hatten vorher schon Probleme, wo wir Sport- und Bewegungsangebote machen können, jetzt haben wir noch viel größere Probleme. Und da ist noch keine Lösung in Sicht. Und wenn ich das dezentral mache, dann kommen die Beschäftigten nicht. Die kommen nur, wenn das in räumlicher Nähe zum Arbeitsplatz ist, sonst kann ich es vergessen.“ (IP-H, TrKH, Pos. 130)

Aufgrund der unzureichenden Raumausstattung wird das Sportangebot nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ in Bezug auf die Angebotsvielfalt eingeschränkt, da manche Angebote eine spezielle Ausstattung und Raumgröße benötigen.<sup>236</sup> Dies kann bedingt dadurch kompensiert werden, dass Trainerinnen und Trainer Kleinmaterial mitbringen:

„Ich meine, wenn ich einen Raum habe, wo ich vielleicht auch ein paar Fitnessgerätschaften, und wenn es nur Kleingeräte sind, einfach deponieren kann. Das macht ja die Organisation einfacher. Und der Trainer kommt immer an mit seinen Kleinstgeräten in irgendwelchen Beuteln und muss die erst hertransportieren und nach einer halben Stunde nimmt der sie wieder mit. Das ist schon alles irgendwie blöd und aufwendig.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 150)

<sup>233</sup> Vgl. TrKE, Pos. 114-116; TrKH, Pos. 124

<sup>234</sup> Vgl. TrKD, Pos. 122 und TrKJ, Pos. 170

<sup>235</sup> Vgl. u. a. TrKH, Pos. 124; TrKK2, Pos. 75; TrKL, Pos. 108

<sup>236</sup> Vgl. TrKD, Pos. 122

Die Interviewten aus Kommunalverwaltung A sehen die Lösung der Raumproblematik in der Nutzung der städtischen Sportanlagen und der Natur, oder darin, das Sportangebot den Räumlichkeiten anzupassen.<sup>237</sup> Sporthallen sind jedoch nur nutzbar, wenn diese nicht belegt sind:

„Da ist ein großes Problem unsere Sporthallen. Die sind immer ausgebucht und wir würden gerne, wo wir das Thema Selbstverteidigung eben hatten, da hatten wir schon mal einen Vorsturz gemacht, aber es scheitert daran, dass wir keine Halle haben zu dem Zeitpunkt und einen Raum können wir für sowas nicht opfern.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 73)

Die Raumfrage ist vor dem Hintergrund der *richtigen* Angebotszeit bedeutsam, die laut der Befragten vor allem in oder angrenzend an die Kernarbeitszeit liegt. Zu dieser Zeit werden die Sportanlagen oftmals von Schulen und ab Nachmittag von Vereinen frequentiert. Deshalb ist es naheliegend, dass diese, wie im Fall von Kommunalverwaltung F, nicht oder nur begrenzt für Sportangebote der Verwaltung genutzt werden können. Dass es lohnenswert sein kann, andere Räumlichkeiten zu dieser Zeit zu organisieren, zeigen die positiven Erfahrungen der Befragten mit Maßnahmen in der Kernarbeitszeit und insbesondere in der Mittagszeit:

„Also wir haben eine sehr gute Erfahrung mit Mittagspausenangeboten gehabt, von halbe Stunde bis Stunde sogar. [...] Das war Freizeit in dem Sinne und das war sehr erfolgreich, dass tat den Leuten gut.“ (IP-G, TrKG, Pos. 160)<sup>238</sup>

„Und dann machen wir mittags eine Bewegungspause. Und diese kurzen Wege, wenn du ein Angebot machst, wo die [Beschäftigten] wenig Zeitaufwand brauchen [...], die kommen super an.“ (IP-E, TrKE, Pos. 114)

Angebote in der und angrenzend an die Kernarbeitszeit befördern vor allem die Teilnahme von Pendlern, wobei diese Gruppe generell schwer zu erreichen ist und Angebote im Abendbereich nicht gut angenommen werden<sup>239</sup>:

„Die fahren nach Hause. Die haben keine Zeit. Also so Pendlergeschichten erschweren es halt auch. Wobei wenn du dann vor Ort im Rathaus bist, hast du die auch. Du darfst dann nicht in den Abendbereich zu sehr gehen. Da musst du halt wieder die Mittagspause versuchen zu nutzen oder direkt im Anschluss an die Arbeit, das sind auch gute Zeiten, die gut angenommen werden können.“ (IP-E, TrKE, Pos. 126)

Im Vergleich zu den Angeboten in der Mittagszeit sind Angebote, die direkt an die Kernarbeitszeit angrenzen oder in den Abendstunden liegen, nur bedingt geeignet. Insbesondere Teilzeitbeschäftigte nehmen späte Angebotszeiten weniger wahr, denn „nicht jeder Teilzeitbeschäftigte hat dann Lust an dem Tag etwas länger zu arbeiten oder noch mal nach [STANDORT] zu fahren, wenn er jetzt nicht hier wohnt“ (IP-C2, TrKC, Pos. 282). Die Teilnahmebereitschaft kann hier allerdings auch von der Angebotsart abhängen: „Und die Erfahrung haben wir eben auch gemacht, Kurse nachmittags, abends werden nicht gemacht. Außer Aquafitness. Das ist was anderes. Das geht ja nicht in der Arbeitszeit“ (IP-J, TrKJ, Pos. 176). Letztlich muss bei der Planung berücksichtigt werden, dass die Bürgerschaft keinen Nachteil durch die Sportangebote der Beschäftigten erfährt, weil bspw. das Bürgeramt dafür geschlossen werden muss. Dies könnte auf Ablehnung stoßen und begrenzt damit die zeitlichen Möglichkeiten eines Sportangebots:

<sup>237</sup> Vgl. TrKA, Pos. 84f

<sup>238</sup> IP-G berichtet hier von den positiven Erfahrungen aus der Behörde, in der diese vorher tätig war und die ein Sportangebot hatte.

<sup>239</sup> Vgl. auch TrKC, Pos. 282

„Wenn wir jetzt mal für eine halbe Stunde, Stunde das Bürgeramt schließen, jetzt mal übertrieben, weil die Mitarbeiter für ihre eigene Gesundheitsförderung oder für ihre Gesundheit gerade mal was tun wollen, dann wär sicherlich gar kein Verständnis gegeben“ (IP-G, TrKG, Pos. 104).

Solche Mittagsangebote werden in Form aktiver Pausen z. T. als ämterspezifische Maßnahmen eingesetzt, indem das Angebot in die Außenstellen gebracht wird, um damit das Problem einer dezentralen Verwaltungsstruktur zu lösen.<sup>240</sup> Lassen sich solche dezentralen Angebote als förderlich für die Teilnahmembereitschaft kennzeichnen, finden sich in den Inhalten z. T. hinderliche Faktoren. So können Hemmungen vor allem durch zu hohe, aber auch zu niedrige Leistungsanforderungen entstehen. Entsprechend müssen unterschiedliche Leistungsniveaus angesprochen werden<sup>241</sup>,

„indem wir jetzt auch mehrere Leistungsgruppen / also wir hatten am Anfang nur einen Lauftreff und das waren natürlich erst mal so die Cracks und jetzt haben wir mittlerweile also auch zwei andere Laufgruppen installiert und dadurch konnten eben auch weitere rekrutiert werden. D. h., die Leute waren ursprünglich gehemmt, weil sie sich nicht sicher waren, ob sie da eben mit denen auf diesem Leistungsniveau mitlaufen können.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 119)

Hemmungen werden auch bei Angeboten im Wasser diskutiert. In Kommunalverwaltung F ist das Schwimmangebot aufgrund der typischerweise knappen Badebekleidung gescheitert:

„Es gibt auch Überlegungen, also Schwimmen bspw. war mal eine Überlegung, wobei man da auch kontrovers diskutiert hat. Schwimmen heißt ja dann auch Badebekleidung, dann kommt so das alte Thema Frauen/Männer auf und dann ist auch mal so ein Thema mal wegdiskutiert.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 112)

Da allerdings knapp 40 Prozent der befragten Kommunalverwaltungen Angebote im Wasser wie z. B. Aquajogging oder Wassergymnastik anbieten (vgl. Kapitel 6.4.4), ist davon auszugehen, dass diese Hemmschwellen nicht generell als Barriere wahrgenommen werden.

Aufgrund der Corona-Pandemie mussten einige Sportangebote digital durchgeführt werden, sodass neben den analogen Sportformen nun auch vermehrt digitale Sportangebote eingesetzt werden: „Wir haben umgestellt im ersten Quartal. Also z. B. die Yoga-Trainerin, die sitzt dann in ihrem Yoga Studio und bietet über Zoom den Yoga Kurs an“ (IP-J, TrKJ, Pos. 66). IP-J sieht darin den Vorteil auch die Beschäftigten im Home-Office zu erreichen, da der Kurs ortsunabhängig besucht werden kann. Gleichzeitig ergeben sich neue Hemmschwellen bzw. Zugangsbarrieren bei der Teilnahme an digitalen Angeboten, die in einer fehlenden technischen Affinität bzw. Scheu gegenüber der Technologie, aber auch der fehlenden technischen Ausstattung am Büroarbeitsplatz begründet sind<sup>242</sup>:

„Zum einen, es gibt ja auch eine Gruppe, die sagt, die wollen gar nicht ins Home-Office gehen. Die gehen lieber ins Büro, aber dann haben sie an ihrem PC keine Kamera. Also da gibt es noch technische Hürden am Arbeitsplatz. Ja also ich glaube, dass es so ein bisschen die Berührungsangst mit der Technik ist oder die wollen das halt live und vor Ort und anders wollen sie das nicht.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 66-72)

---

<sup>240</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 16-18

<sup>241</sup> Vgl. auch TrKC, Pos. 188

<sup>242</sup> Die teilweise fehlende technische Ausstattung am Arbeitsplatz wurde bereits in der Datenerhebung sichtbar, da die Interviews via Videocall z. T. nur von den privaten PC's der Interviewten möglich waren, weil die Stadtverwaltung nicht über die dafür notwendige technische Ausstattung wie Kamera und Mikrofon verfügt.

Darüber hinaus führt IP-L in diesem sehr umfangreichen Interviewausschnitt aus, warum diese Präsenzangebote den digitalen Sportangeboten vorzieht:

„[...] ich sag jetzt mal, mittlerweile sieht man auch, dass jetzt ganz viele einen digitalen Gesundheitstag anbieten. [...] Ich finde, das hat eine andere Wirkung, ob ich vielleicht auch als Team zu so einem Gesundheitstag gehe oder irgendwie mit meiner Kollegin zu der Aktiven Pause gehe oder irgendwie mit den Kollegen zu so einem Kurs gehe, wie von der VHS angeboten wird. Das hat einfach auch diese Teamzugehörigkeit. Dass man tatsächlich auch dieser Isolation vorbeugt, weil im Grunde hab ich ganz viele Mitarbeitende im Home-Office, wo man einfach auch allein ist vor dem Bildschirm. Dann werden jetzt Maßnahmen angeboten, klar, einerseits hat das einen Vorteil, weil wenn ich das eventuell nur mit so einer Videoaufnahme mache, bestimmte z. B. Kursangebote oder Sportangebote, dann kann ich mir aussuchen, mache ich das heut Morgen oder mach ich das heut Abend [...], aber ich sitze trotzdem wieder alleine vor meinem Bildschirm. Ich sehe vielleicht die anderen, aber das ist halt dieses Miteinander, diese Teamzugehörigkeit ist einfach ganz anders.“ (IP-L, TrKL, Pos. 94)

Zwar schätzt IP-L die Flexibilität von digitalen Angeboten, allerdings konstatiert diese auch, dass Gruppenprozesse wie das Gefühl der Zugehörigkeit und der Gemeinschaftlichkeit darunter leiden. IP-L kann sich deswegen eher ein „hybrides Modell“ vorstellen (IP-L, TrKL, Pos. 6). Vor dem Hintergrund der Vielfältigkeit und des Ziels einer hohen Teilnahmebereitschaft erscheint dies als ein vielversprechender Weg, Hemmnisse und Zugangsbarrieren zu reduzieren, Flexibilität zuzulassen und auf unterschiedliche Bedürfnisse der Belegschaft einzugehen. Wie erfolgreich ein hybrides Modell im Kontext der Arbeit ist, kann an dieser Stelle aufgrund fehlender Daten hierzu nicht beantwortet werden.

Bei dem Ziel, einen niedrighschwelligen Zugang zu schaffen, fällt auf, dass die Befragten ein weites Sportverständnis haben, da diese bemüht sind, auch Bewegungsformen zu finden, die ohne den Wettkampf und Leistungsgedanken auskommen und deshalb nicht nur klassische Sportarten angeboten werden. Für IP-B ist Sporttreiben sowieso „ein ziemlich elastischer Begriff“ (IP-B, TrKB2, Pos. 6). Oftmals wird von den Befragten der Begriff Bewegung anstatt Sport verwendet.<sup>243</sup> IP-E merkt zudem an, dass der Begriff Sport möglicherweise in dem Kontext nicht optimal ist:

„[...] ich weiß gar nicht, ob wir bei dem Begriff Sport bleiben sollen. Ich geh jetzt oft auf den Begriff Bewegung, weil manche Menschen ja immer noch auch: ‚Komm mir nicht mit Sport‘. [...] Und dann kommst du mit einer anderen Wortwahl besser, um die zu erreichen und vielleicht ist es der Begriff Bewegung und für manchen, wenn du den besser kennst, der Begriff Spaziergang. Und so kriegt man die rein.“ (IP-E, TrKE, Pos. 66-68)

Ziel ist es hier, auch die Beschäftigten zu erreichen, die keinen Bezug zum traditionellen Sportverständnis haben oder diesem gegenüber negativ eingestellt sind. Niedrighschwellige Angebote sind zu laut IP-H

„was Unverbindliches, wo man sich nicht gleich über zehn Wochen binden muss. Schnuppersachen ausprobieren, ohne jeglichen Leistungsgedanken, ohne jegliche Voraussetzung körperlicher Art oder Erfahrungen in dem Bereich. Möglichst kostenlos, wäre auch niederschwellig. Möglichst noch in der Arbeitszeit, was es bei uns aber nicht gibt (lacht). Solche Sachen wären niederschwellig, die viele dazu bringen würden, dann mal was zu probieren.“ (IP-H, TrKH, Pos. 122)

IP-H spricht damit das Setzen von Anreizen an. Hauptsächlich werden in den Kommunalverwaltungen die Kostenübernahme bzw. Bezuschussung der Sportkurse sowie die Übernahme der Sportzeit in die

<sup>243</sup> „Und ich finde Bewegung, ja Bewegung, Sport ist ja Bewegung, Bewegung macht halt viel aus“ (IP-L, TrKL, Pos. 102).



Arbeitszeit diskutiert. Bis auf Kommunalverwaltung D bieten alle Kommunalverwaltungen aus dem Sample den Beschäftigten entweder kostenlose Sportangebote an oder bezuschussen diese, während die Beschäftigten im Gegenzug ihre Freizeit bieten:

„Wir haben in diesem Bereich der Gesundheitsförderung auch etliche Angebote, die nach 16 Uhr beginnen und das ist so etwas, wo wir sagen, das ist eine Win-Win-Situation. Der Arbeitgeber zahlt das Honorar für die Lehrkräfte, für die Trainer und die Beschäftigten geben ihre Freizeit. Und das ist ein sehr gutes System.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 45)

Die Kostenübernahme bzw. Bezuschussung wird scheinbar von den Beschäftigten mehr oder weniger erwartet. So stieß das gegenteilige Vorgehen in Kommunalverwaltung D bei der Einführung des Sportangebots auf Seiten der Belegschaft auf Ablehnung.<sup>244</sup> IP-D berichtet, „dass die Bereitschaft nicht da oder eher gering ist, Geld in die Hand zu nehmen. Oder die Leute sind einfach nicht in der Lage dazu“ (IP-D, TrKD, Pos. 88). Der Fall von Kommunalverwaltung D zeichnet sich, wie an anderer Stelle ausgeführt, im Sample durch die Besonderheit aus, dass es dort einige Hinweise auf Misstrauen gegenüber dem Arbeitgeber, eine höhere Unzufriedenheit der Belegschaft mit der Arbeitssituation sowie einen insgesamt geringen Stellenwert von Sport und Gesundheit gibt. Deshalb ist zu vermuten, dass dort Anreize vom Arbeitgeber eher von der Belegschaft eingefordert werden und fehlende Anreize eher zu Ablehnung führen.

Das Thema Arbeitszeitvergütung bzw. Arbeitszeitanrechnung wird insgesamt kontrovers diskutiert. Kommunalverwaltung C setzt diesen Anreiz bei einzelnen Angeboten und bewertet dies als förderlich für die Teilnahmebereitschaft:

„Manchmal ist es dann auch einfach die Zeit, die wir den Beschäftigten dafür einräumen, [...] dass sie sich dafür nicht ausstempeln müssen, sondern dass das natürlich als Dienstzeit zählt. Ich glaube sonst wäre das auch noch mal schwieriger bei dem einen oder anderen Angebot.“ (IP-C2, TrKC, Pos. 179)

Auch in Kommunalverwaltung B gibt es Angebote, bei denen eine regelmäßige Teilnahme mit einer Freizeitvergütung honoriert werden. Dies wird allerdings nur in Maßen als sinnvoll erachtet, da die Teilnahme nicht dauerhaft gefördert wurde, sondern nur solange, wie die Beschäftigten für sich in Hinblick auf die Arbeitszeit einen nutzenmaximierenden Vorteil daraus ziehen konnten:

„Wobei das haben wir ein bisschen reduziert, weil wir den Eindruck hatten, also da ging es wirklich nur darum die Vergütung abzugreifen und sobald dann eben eine gewisse Stundenzahl erreicht war, haben die Leute das Sporttreiben wiedereingestellt. (lacht) Da haben wir jetzt die Kriterien etwas verschärft.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 75)

Darüber hinaus konstatiert IP-J, dass eine teilweise anzurechnende Arbeitszeitvergütung „unheimlich aufwändig im Handling“ und auch „nicht notwendig“ sei (IP-J, TrKJ, Pos. 178). Im Gegensatz dazu sind ca. die Hälfte der Befragten der Ansicht, dass die Übernahme des Sports in die Arbeitszeit die Teilnahmebereitschaft befördert. So ist IP-F2 überzeugt, „wenn man jetzt die Arbeitszeit übernehmen würde, bekommt man viel mehr Leute dazu“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 119).<sup>245</sup> Die Experten aus Kommunalverwaltung F diskutieren im Interview in diesem Zusammenhang, ob der Sport als „Pflichtprogramm“ in den Arbeitsalltag aufgenommen werden sollte (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 119). Dagegen spricht allerdings laut IP-F1, dass

---

<sup>244</sup> Vgl. TrKD, Pos. 68

<sup>245</sup> Vgl. auch TrKA, Pos. 84

„das bei einigen auch gefühlsmäßig kippen [kann]. [...] Da gibt es keinen Königsweg. Da muss man schon gucken, was man wo individuell machen kann. Und das Thema Flexibilität für die Mitarbeiter, selber zu entscheiden, was mach ich wann, das ist, glaub ich, sehr wichtig“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 141).

Sinnvoll kann die Übernahme in die Arbeitszeit dann sein, wenn den Beschäftigten nur eine kurze Pausenzeit vorgegeben ist. Denn IP-L berichtet von Hemmnissen an Mittagsangeboten teilzunehmen, da den Beschäftigten zu wenig Zeit bliebe, neben dem Mittagessen auch noch eine Bewegungspause zu besuchen:

„Also wir haben das jeden Mittwoch gehabt, immer zwei Angebote um 12 und um 12:30 Uhr. Das weiß ich, weil wir mussten das außerhalb der Arbeitszeit machen. Da war klar, der Mitarbeiter muss sich dafür ausstempeln. Ich glaube, das ist tatsächlich ein Faktor, warum das so wenig genutzt wird. [...] Also das war auch ein Grund, dass viele gesagt haben: ‚Ja, ich hab halt nur eine halbe Stunde Mittagspause und wenn ich die Aktive Pause dann noch mal wahrnehme, dann habe ich nur noch eine Viertelstunde Pause und die will ich dann vielleicht noch zum Bäcker gehe und dann möchte ich auch noch in Ruhe essen.‘ Und das war tatsächlich oft ein Grund, der benannt wurde.“ (IP-L, TrKL, Pos. 62)

Aus den Aussagen lässt sich entnehmen, dass Maßnahmen während der Arbeitszeit förderlich für die Teilnahmebereitschaft sein können, allerdings Freiwilligkeit und Flexibilität weitere wichtige Begleiter sind.

Ein möglicher Anreiz wäre für IP-A2 zudem, Impulse mit kleinen „Give Aways“ wie Trikots zu setzen (IP-A2, TrKA, Pos. 84). Laut IP-B wird die Teilnahmebereitschaft dadurch gefördert, dass die Anmeldeformalitäten für Sportveranstaltungen übernommen und die Beschäftigten bei der Vorbereitung unterstützt werden, da manche Beschäftigte sich davor scheuen:

„Das ist auch so ein Punkt, dass viele Leute gesagt haben: ‚Naja, ich würd' das schon mal gerne mal machen, aber ehrlich gesagt, die Szene ist mir nicht so ganz geheuer, ich weiß gar nicht wie das geht, wo muss ich mich da melden? Wie ist das? Ich hab keine Ahnung. Wie muss ich trainieren? Muss ich mich vorbereiten? Wann muss ich da sein?‘ Das sind so Kleinigkeiten, aber, wenn man den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowas abnimmt, dann ist die Bereitschaft doch enorm hoch, tatsächlich mal mitzumachen.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 51)

Ein weiteres Thema, das ein Teil der Befragten anspricht, ist die Sensibilisierung der Beschäftigten. In diesem Zusammenhang sehen die Interviewten aus Kommunalverwaltung C und E es als sinnvoll an, die Maßnahmen aufeinander abzustimmen und z. B. Gesundheitschecks anzubieten, denn „wenn die so Daten, Zahlen, Fakten von dem Check-up haben [...] und du hast dann noch mal die Möglichkeit mit jedem einzeln zu sprechen, dann kannst du sie ganz gut abholen (IP-E, TrKE, Pos. 126).<sup>246</sup> Darüber hinaus berichtet IP-E von guten Erfahrungen mit einem Angebot speziell für Führungskräfte, welches für das Thema Sport und Gesundheit sensibilisieren soll:

„Gesundheitscoaching haben wir das genannt übers Wochenende. Die Dinger kamen auch super gut an. Wobei da vielleicht auch zur Entstehungsgeschichte: Erst hatten die Führungskräfte Bedenken, dass die jetzt schon wieder einen Auftrag kriegen und am Wochenende lernen sollen, was sie den Mitarbeitern zum Thema Gesundheit vermitteln sollen. Und wir haben aber ein Wochenende gestaltet, wo die Führungskraft im Mittelpunkt stand. Wo die einfach mal Gesundheit erleben durften. Was weiß ich, wir haben Walking gemacht, wir haben vorm Frühstück schon Wassergymnastik gemacht. Einfach selber Sport und Bewegung erleben, um für sich zu erfahren, was macht's mit mir.“ (IP-E, TrKE, Pos. 58)

<sup>246</sup> Vgl. auch TrKC, Pos. 188-192

Da, wie zuvor bereits ausgeführt, die Unterstützung der Führungskräfte eine zentrale Gelingensbedingung für Sport im VGM ist, ist die Sensibilisierung gerade dieser Zielgruppe für die Teilnahmebereitschaft insgesamt von besonderer Bedeutung.

#### 6.6.2.20 Dienstvereinbarungen zur Arbeitszeitenregelung als Gelingensfaktor

Im vorherigen Kapitel ist deutlich geworden, dass die Arbeitszeitenregelung und Anreizsetzung durch die Anrechnung der Sportzeit als Arbeitszeit kontrovers diskutiert wird. Ein Teil der Befragten sehen in diesem Zusammenhang eine Dienstvereinbarung zur Arbeitszeitenregelung als hilfreich an, die es ermöglicht, flexibel an Sportangeboten z. B. in der Mittagszeit teilnehmen zu können. Zwar stellt dies noch keine hinreichende Bedingung für den Erfolg der Maßnahmen dar, allerdings verschafft dies den VGM-Akteuren Planungssicherheit und den Beschäftigten das Recht, überhaupt im Zeitraum der Kernarbeitszeit an sportlichen Maßnahmen teilnehmen zu können:

„Letztendlich haben wir aber eine Dienstvereinbarung, flexible Arbeitszeit, wo jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter sich flexibel ausbuchen kann. Und ja, an Privatangeboten teilnehmen kann. So lange so der Standardservice gesichert ist, also die Vertretung gesichert ist.“ (TrKD, Pos. 128)

„Also eigentlich bräuchten wir eine klare Vorgabe, die und die Maßnahmen können in der Arbeitszeit umgesetzt werden, das ist halt abgeklärt. Dann könnten wir einfach auch frei planen.“ (TrKL, Pos. 114)

Die sportliche Aktivität während der Arbeitszeit wird von mehreren der Befragten als Gelingensfaktor gesehen, doch zugleich liegt darin in Bezug auf die Legitimation aufgrund der Finanzierung über Steuergelder „eines der größten Hemmnisse“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 119). Kommunalverwaltungen fällt es daher schwerer als Privatunternehmen solche Regelungen zu schaffen:

„Was für Google und Microsoft, die Global Player in dem Bereich, total normal wäre, das wäre irgendwann für eine Verwaltung zu viel. Da würde man an irgendeiner Stelle sagen, das können privatwirtschaftliche Unternehmen machen, wir nicht. Und da wäre z. B. ein so ein Punkt, das in die Arbeitszeit zu stellen, weil da die rechtlichen Rahmenbedingungen sehr schwierig sind. [...] Wenn der Firmeninhaber sagt: ‚Natürlich können die Jungs in der Arbeitszeit Fußball kicken‘, dann ist das seine privatwirtschaftliche Entscheidung, während das bei Steuergeldern möglicherweise anders aussieht.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 90)

Für Beschäftigte, deren Tätigkeit ein hohes Maß an Fitness erfordert, ist das Sportangebot eher im Rahmen der Arbeitszeit zu legitimieren, da es funktional begründet werden kann. Anders sieht dies bei Verwaltungsmitgliedern aus, die eine Bürotätigkeit ausüben<sup>247</sup>:

„In einigen Bereichen ist das so, dass man darüber diskutieren könnte. Unsere Mitarbeiter im kommunalen Außendienst, die Einsätze der Polizei mitbegleiten bspw., da sind mir Behörden bekannt, die deren Selbstverteidigungskurse auch unter Arbeitszeitaspekten stellen.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 52)

In Kommunalverwaltung J gibt es eine Regelung zur Arbeitszeitvergütung, die es erlaubt, sich einen Teil der Sportzeit als Arbeitszeit anzurechnen. Allerdings ist dies mit einem großen Verwaltungsaufwand verbunden, der personelle und zeitliche Ressourcen der VGM-Akteure verbraucht:

---

<sup>247</sup> Vgl. dazu TrKB1, Pos. 63

„Wenn ich jetzt achtmal teilgenommen habe, kriege ich vier Stunden gutgeschrieben. Und wenn ich nur viermal teilgenommen habe, dann kriege ich zwei Stunden gutgeschrieben. Aber das ist unheimlich aufwändig im Handling. Ich wäre eher dafür, dass wir das abschaffen, weil mein Kollege, der rechnet sich immer einen Wolf ab mit diesen Arbeitszeiten.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 178)

#### 6.6.2.21 Bedeutungszuschreibung von Sport und Gesundheit als zentrale Gelingensbedingung

Wie bereits erörtert kann eine hohe Bedeutungszuschreibung von Sport und Gesundheit in der Verwaltungsorganisation und unter den Verwaltungsmitgliedern eine zentrale Gelingensbedingung darstellen. Dies kann gut am Beispiel der Kommunalverwaltung D und E veranschaulicht werden: Vergleicht man beide Verwaltungsorganisationen auf Ebene der Organisationsmerkmale zeigt sich, dass beide Kommunalverwaltungen in einer kleinen Großstadt angesiedelt sind, Haushaltssicherungskommunen sind und seit mehreren Jahren ein Sportangebot im Rahmen eines VGM implementiert haben. Ein Unterschied zeigt sich allerdings im Stellenwert von Sport und Gesundheit innerhalb der Organisation. In Kommunalverwaltung D gibt es einige Anhaltspunkte, die zeigen, dass der Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Organisation und unter den Verwaltungsmitgliedern, insbesondere den Führungskräften, gering ausgeprägt ist<sup>248</sup>:

„Ich könnte ein Beispiel geben mit Corona. Es wäre ja im Grunde die Situation, wo BGM ganz wichtig ist. Aus meiner Sicht. Und wir haben einige Vorschläge gemacht, [...] wie gehe ich mit den besonders vulnerablen Personen um? Strukturell und systematisch. Und wir haben hier von der Uni [NACHBARSTADT] ein Papier bekommen, um uns auch um die Resilienz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in dieser Corona-Situation zu kümmern. [...] Und das wäre jetzt eigentlich ein klassisches Thema fürs BGM gewesen. Und das war nicht gewünscht.“ (IP-D, TrKD, Pos. 144)

Im Gegensatz dazu lässt sich den Aussagen von IP-E entnehmen, dass in ihrer Kommunalverwaltung das Thema Gesundheit und Sport fest in der Verwaltungskultur verankert ist:

„[...] ich würde ja behaupten bei uns ist das jetzt hier im Rathaus schon ein Stück Firmenkultur. Das ist kaum noch wegzudenken. Also das haben wir geschafft. Sodass, wenn man jetzt reduzieren lässt, das ist das eine, weil jeder weiß, wie der Haushalt aussieht, aber ganz weg, ich glaub da würden die Mitarbeiter auch anklopfen, was los ist.“ (IP-E, TrKE, Pos. 124)

Für diese feste Verwurzelung spricht zudem, dass Kommunalverwaltung E trotz Haushaltssicherung eine besonders gute Personalausstattung mit einem interdisziplinären Team an Fachkräften hat, während in Kommunalverwaltung D nur IP-D mit einem Umfang von elf Stunden pro Woche tätig ist. IP-E ist sich sicher, dass die Verwaltungskultur einen großen Einfluss auf die Planung von Sportangeboten hat: „Na sicherlich, weil wenn die jetzt sagen würden, es ist nicht mehr wichtig und wir müssen jetzt sparen, dann natürlich, absolut“ (IP-E, TrKE, Pos. 140). Die Fälle zeigen sehr anschaulich: Wenn dem Thema Gesundheit und Sport ein hoher Stellenwert beigemessen wird, lassen sich – zumindest bei einem bereits implementierten Sportangebot – Wege und Mittel finden, trotz schlechter Haushaltssituation beträchtliche Ressourcen für das VGM und den Sport bereitzustellen.

Sind Gesundheit und Sport als Wert in der Verwaltungskultur etabliert, fördert dies auch die Akzeptanz dafür, die Angebote zu nutzen und darüber hinaus neue Angebote einführen zu können:

<sup>248</sup> Hierzu lassen sich zahlreiche Anhaltspunkte im Interview finden, die sich in einer reduzierten Bereitstellung von finanziellen Mitteln und einer fehlenden Unterstützung der Führungskräfte aus der Kämmererei und dem Personalamt gezeigt hat.

„Und dann halt auch noch mal eine große Akzeptanz in allen Bereichen, dass die Leute dafür dann auch in die Pause gehen dürfen und freigestellt werden, so dass es auch hoch angesiedelt wird.“ (IP-H, TrKH, Pos. 126)

„Wir haben schon gemerkt, dass viele dahinterstanden, was Verwaltungskultur angeht, weil ohne das hätten wir das ja gar nicht umsetzen können. Von daher hat das natürlich einen Einfluss darauf gehabt. Ich sag jetzt mal, wie die Kooperation mit dem Fitnessstudio, das mussten wir ja auch irgendwie erst mal vorstellen, aber auch da muss man das ‚Go‘ holen. Und auch da muss das auch konform mit der Verwaltungskultur sein.“ (IP-L, TrKL, Pos. 134)

Gesundheit als Wert ins Leitbild aufzunehmen reicht aber nicht aus, wenn es keine Gesundheitsangebote gibt: „Also an der Kultur selbst (...) es gibt auf dem Papier gibt es ein Leitbild und, also / (...) aber an der Kultur, ich sag jetzt mal, gerade in Bezug auf sichere und gesunde Arbeit, das muss sich noch verändern“ (IP-G, TrKG, Pos. 138). Die Relevanz eines hohen Stellenwerts von Gesundheit bzw. gesundheitsförderlicher Maßnahmen in der Organisation wird auch durch die Ergebnisse der Studien von Badura und Steinke (2009, S. 50f) sowie Gröben und Wenninger (2006, S. 97) bestätigt.

Bezugnehmend auf Kapitel 6.5.2 zur Bedeutungszuschreibung der Befragten kann festgehalten werden, dass sich der Stellenwert von Sport und Gesundheit nicht nur unter den Kommunalverwaltungen als ganze Organisation unterscheiden kann, sondern auch unter einzelnen Abteilungen oder sogar einzelnen Verwaltungsmitgliedern, d. h. den VGM-Akteuren, Beschäftigten und Führungskräften.

### 6.6.3 Zentrale umweltspezifische Barrieren und Gelingensbedingungen

#### 6.6.3.1 Personenspezifische Faktoren als Barriere

Bei der Organisation von Sportangeboten stoßen die VGM-Akteure immer wieder auf personenspezifische Faktoren, die eine Teilnahme verhindern können und nur bedingt durch den Arbeitgeber beeinflussbar sind. Hier bleibt dann nur die Möglichkeit, an die Eigenverantwortlichkeit der Person zu appellieren:

„Also ich glaub, als Arbeitgeberin, kann man ja auch nichts im Privatleben der Person dauerhaft jetzt ändern, egal, ob es Ernährung, Sport oder Entspannung ist, wenn die Person es selbst nicht machen möchte. Man kann im Prinzip nur Angebote schaffen, um Sachen anzuregen, um denen zu zeigen, okay, das macht Spaß oder es hilft mir, es führt dazu, dass ich weniger Schmerzen haben, aber das muss dann auch selber fortgeführt werden.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 204)

In diesem Zusammenhang gibt es laut IP-C1 einige Maßnahmen, die sich eignen, um Routinen aufzubauen:

„Es gibt natürlich Maßnahmen, die das eher ermöglichen, wie hier jetzt die Global Challenge, die drei Monate, über drei Monate geht, Sachen auch so ein bisschen zur Routine werden zu lassen, dass man vielleicht mal mit dem Fahrrad zur Arbeit kommt, anstatt immer mit dem Auto. Und andere Maßnahmen sind dann da halt weniger mit geeignet, wenn das irgendwie nur ein einmaliges Angebot ist an dem einen Tag oder so.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 204)

Der häufigste Grund, weshalb nicht an den Sportangeboten teilgenommen wird, ist laut den Befragten die Einstellung bzw. ein fehlendes Interesse am Sport. Letzteres kann auch bedeuten, dass die Beschäftigten lieber im Privaten Sport treiben:

„Ein Großteil nutzt es nicht, weil sie sportlich sehr gut aufgestellt sind und ihr Lieblingssportstudio schon haben. Die kriege ich halt nicht. [...] Ja und dann gibt es ja noch die, die der Meinung sind, dass sie das nicht brauchen.“ (IP-E, TrKE, Pos. 184)

„Ich glaube, ja das ist halt auch so eine persönliche Sache. Wie wichtig ist mir auch meine Gesundheit oder wie möchte ich meine Gesundheit ins Arbeitsleben integrieren.“ (IP-L, TrKL, Pos. 64)

Darüber hinaus bestätigt sich der Befund von Emrich et al. (2016), dass tendenziell die Beschäftigten eher für Sportangebote des Arbeitgebers offen sind, die auch in der Freizeit sportaffin sind: „Die Mitarbeiter, die man selber durch Beratung, durch gutes Auge bei der Begehung, gerne überzeugen würde, die kriegt man nicht oder die kriegt man ganz schwer. Du kriegst die Menschen, die sowieso schon sportbegeistert sind“ (IP-E, TrKE, Pos. 126).<sup>249</sup> Schwer zu erreichende Beschäftigte sind vor allem solche, die eine körperlich anstrengende Tätigkeit ausüben, da diese oftmals der Ansicht sind, keinen Sport zu brauchen oder nach der Arbeit zu müde zu sein:

„A) die empfinden ihre Arbeit als genug Bewegung, dass die da den Sport auch schon an sich, die Anforderlichkeit nicht sehen. Und B) die fühlen sich danach müde und was noch mal die Legitimation ist, sich aufs Sofa zu legen.“ (IP-H, TrKH, Pos. 120)

Ein weiterer Grund für die Nicht-Teilnahme sind familiäre Verpflichtungen, bei denen auch eine Anpassung der Angebotszeit nur bedingt Abhilfe schafft<sup>250</sup>:

„Ja, was halt auch teilweise schwierig ist, an welcher Stelle des Tages wir die Angebote positionieren. Wir möchten schon die Teilzeitmitarbeiterinnen und -mitarbeiter erreichen. Aber selbst, wenn wir so einen Kurs in die Mittagszeit legen, haben Eltern andere Aufgaben zu der Zeit als, ja, walken zu gehen, wenn die auch an den Herd müssen. Aber das sind halt Themen, die lösen wir auch nicht auf.“ (IP-D, TrKD, Pos. 128)

Gleichzeitig berichten die Expertinnen aus Kommunalverwaltung J und K, dass die Angebote häufiger von Frauen wahrgenommen werden als von Männern.<sup>251</sup> Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die Einstellung zum Sport generationsabhängig ist und gerade Ältere die Einstellung haben, dass Sport „Privatsache“ sei (IP-B, TrKB1, Pos. 55). Darüber hinaus wird von einer Scheu bei der Nutzung von digitalen Medien berichtet (vgl. Kapitel 6.3), weshalb digitale Sportangebote weniger genutzt werden.<sup>252</sup>

Unsicherheiten und Ängste können ein weiterer Grund für die Nicht-Teilnahme sein, werden aber, im Vergleich zu fehlendem Interesse oder keine Zeit zu haben, seltener als Grund benannt.<sup>253</sup> In seltenen Fällen werden auch unerwünschte „körperliche Reaktionen“ oder „körperliche Gegebenheiten“ als Grund für eine Abmeldung von Kursen genannt (IP-K2, TrKK2, Pos. 101).

Nicht allen diesen aus persönlichen Gründen vorgebrachten oder vorgetäuschten Argumenten, kein Sportangebot wahrnehmen zu wollen, lässt sich durch veränderte Rahmenbedingungen begegnen; eine manifeste Sportabstinenz als persönliche Einstellung ist für die Verwaltungsorganisationen und die Akteure der Sport- und Gesundheitsangebote letztlich nur hinnehmbar. Gleichwohl lassen diese nichts unversucht, denn letztendlich gilt, „[...] alle werden Sie nicht kriegen, aber viele“ (IP-B, TrKB1, Pos. 119).

<sup>249</sup> Vgl. auch TrKF1.2, Pos. 112

<sup>250</sup> Vgl. auch TrKH, Pos. 120; TrKF1.2, Pos. 121

<sup>251</sup> Vgl. auch TrKJ, Pos. 214; TrKK1, Pos. 67

<sup>252</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 72

<sup>253</sup> Vgl. TrKC, Pos. 279f; TrKE, Pos. 184

### 6.6.3.2 Externe Kooperationspartner und Sportangebote als Gelingensbedingung

Externe Kooperationspartner werden in allen interviewten Kommunalverwaltungen bei der Organisation des Sportangebots eingebunden. Diese unterstützen die Kommunalverwaltungen, indem sie die verwaltungsinternen Ressourcen in Bezug auf Personal, Räumlichkeiten, Geld und fachlicher Expertise aufstocken. In den befragten Kommunalverwaltungen wird hauptsächlich auf Krankenkassen, die Deutsche Rentenversicherung und Vereine zurückgegriffen, es gibt aber auch Kooperationen mit der VHS oder kommerziellen Anbietern aus der Fitness- und Gesundheitsbranche.

Letztere werden u. a. aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten zur Durchführung der Sportangebote herangezogen<sup>254</sup>:

„Also wir können jetzt keine Angebote durchführen, wo sich alle auf die Yogamatte legen können. Das führen wir nicht im Rathaus durch. Da haben wir einfach keinen Raum, aber deswegen biete ich jedem einen zweiten Yoga Kurs im Yogastudio an.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 122)

Gern genutzt werden auch die Kooperationen mit Krankenkassen und der Deutschen Rentenversicherung, vor allem, wenn diese für die Verwaltungen kostenlos sind. Wie in §20, SGB V zur primären Prävention und Gesundheitsförderung festgelegt ist, haben Krankenkassen die Pflicht, „Leistungen zur Verhinderung und Verminderung von Krankheitsrisiken (primäre Prävention) sowie zur Förderung des selbstbestimmten gesundheitsorientierten Handelns der Versicherten (Gesundheitsförderung)“ bereitzustellen. Hierdurch ergeben sich Anknüpfungspunkte für Kommunalverwaltungen, diese Leistungen abzurufen, was das Budget der VGM-Akteure schont und an anderer Stelle Angebote ermöglicht:

„Also wir hatten halt die Kooperation mit der Krankenkasse. Da hatten wir noch mal zusätzliches Budget. Also d. h., das war ein Budget über eine bestimmte Summe und für diese Summe konnten wir dann halt Maßnahmen von dieser Krankenkasse in Anspruch nehmen. Das wurde automatisch mit denen verrechnet, z. B. haben die uns die Aktive Pause refinanziert. [...] Das ist natürlich ein Riesenvorteil gewesen, weil wir dadurch natürlich viel mehr anbieten konnten.“ (IP-L, TrKL, Pos. 78)

Zudem sind solche Finanzmittel, die insbesondere Kranken- und Unfallkassen für die Einführung von Aktivitäten bereitstellen, dann essenziell, wenn hierfür noch kein eigenes Budget genehmigt wurde.<sup>255</sup> Darüber hinaus werden die zertifizierten Angebote der Krankenkassen als qualitativ hochwertiges Angebot wahrgenommen, was weniger Aufwand in der Qualitätskontrolle bedeutet:

„[...] die Qualität der Anbieter versuchen wir im Vorfeld halt schon zu messen. So, wenn sie zertifiziert sind, ist es ja gar kein Thema, dann lehnen wir uns da ganz schnell zurück und sehen, dass das letztendlich schon hinreichend geprüft ist.“ (IP-D, TrKD, Pos. 98)

Für größere Kommunalverwaltungen mit vielen Mitarbeitenden kann die Kooperation mit Krankenkassen hingegen erschwert sein, nämlich dann, wenn die Beschäftigten in vielen unterschiedlichen Krankenkassen versichert sind und eine Kooperation mit einer oder zwei Krankenkassen womöglich nicht ausreicht. Denn diese sind laut Präventionsgesetz vor allem ihren eigenen Versicherten gegenüber verpflichtet, Präventionsleistungen anzubieten:

„Ich habe aber am Anfang festgestellt, dass unsere Mitarbeiter in über 37 verschiedenen Krankenkassen sind. Und als wir angefangen haben 2002, 2003, 2004 waren die aber nicht bereit Gelder

---

<sup>254</sup> Vgl. auch TrKF1.2, Pos. 111f

<sup>255</sup> Vgl. TrKG, Pos. 97f

auszugeben für ein Angebot, wenn verschiedene Krankenkassenteilnehmer dabei waren. Und mir war das damals zu kompliziert und viel zu zeitaufwändig, das zu organisieren.“ (IP-E, TrKE, Pos. 42)

In der Studie von Badura und Steinke wurde von den Befragten kritisiert, dass eine hohe Abhängigkeit gegenüber den kooperierenden Krankenkassen besteht und die Verwaltungsakteure weniger Einfluss nehmen können, wenn sie kostenlose Leistungen abrufen. Das führt z. T. auch dazu, dass die angebotenen Maßnahmen mit den tatsächlichen Bedarfen nicht optimal übereinstimmen (2009, S. 33f). Das kann bedeuten, dass das Mittel den Zweck gegebenenfalls nicht erfüllt.

Die Lösung kann in diesem Fall der Weg über die Sportvereine sein. Sportvereine bieten z. T. kostenlos oder kostengünstig Sportangebote an und unterstützen insbesondere mit personellen Ressourcen z. B. für Schnupperangebote. Darin liegt oftmals eine Win-Win-Situation, denn diese haben ein „Interesse daran, langfristig Mitglieder zu rekrutieren“ (IP-B, TrKB1, Pos. 69). Es gibt aber auch langfristige Kooperationen mit Sportvereinen, wie in Kommunalverwaltung E oder K, wo die Trainerinnen und Trainer der Vereine in die Kommunalverwaltung kommen und ein Trainerhonorar anfällt, welches im Vergleich zu freiberuflichen Fachkräften deutlich geringer ist: „Mit den Vereinen ist es immer ein guter Weg, weil, wie sagt man das, weil es eine Win-Win, (Telefon klingeln) / eine kostengünstige Situation ist. Ein Freiberufler sprengt natürlich das Budget ganz anders“ (IP-E, TrKE, Pos. 116).

In den meisten Fällen werden externe Kooperationspartner auf der operativen Ebene als Übungsleitung eingesetzt. Manche Befragten beziehen die externen Kooperationspartner auch in die Planung mit ein<sup>256</sup> oder nutzen deren fachliche Expertise insbesondere im Einführungsprozess<sup>257</sup>: „Verschiedene Krankenkassen bieten Kooperationen an, wo sie einfach bei der Entwicklung eines BGM oder Implementierung eines BGM unterstützen. Und das war mit der BARMER drei Jahre und das hat wirklich gut funktioniert“ (IP-L, TrKL, Pos. 10). In Kommunalverwaltung F hat die Kooperation mit einer Universität in Form eines Pilotprojekts maßgeblich dazu beigetragen, den Sport nachhaltig zu implementieren. Zwar sind auch früher immer wieder Ansätze geplant, aber aufgrund fehlender Ressourcen immer wieder verworfen worden:

„Also es gab tatsächlich schon mal irgendwie 2011, 12, 13 Ansätze, in diese Richtung was zu tun, vor unserer Zeit. [...] Bloß es fehlten einfach die Ressourcen und Kapazitäten. Und dann hat sich das so ein bisschen überschritten, dass gerade quasi so der Kick-off hier im Hause dazu gefallen ist, gleichzeitig die Anfrage von [NAME EXTERNER INITIATOR] kam, man das einfach dann als Symbiose genommen hat, um mal Synergieeffekte zu erzeugen.“ (IP-F1, TrKF1.1, Pos. 140)

Die Unterstützungsleistung einer Universität kann vor allem in der fachlichen Expertise und kurzfristigen personellen Ressourcen für den Projektzeitraum liegen. Wie an anderer Stelle ausgeführt, können hier von notwendige Impulse ausgehen, um eigene Ressourcen zu akquirieren und zu legitimieren. Gleichzeitig wird die externe Unterstützung gerade zu Beginn als notwendig erachtet, weil die VGM-Akteure oftmals nicht über eine entsprechende berufliche Qualifizierung verfügen.

Darüber hinaus profitieren die VGM-Akteure von extern organisierten Sportveranstaltungen und -angeboten, da auch hier geringere eigene Ressourcen aufgewendet werden müssen.<sup>258</sup> Vor dem Hintergrund einer ressourcenschonenden Angebotsplanung schätzt IP-B das vielfältige Angebot im Umfeld von Kommunalverwaltung B:

<sup>256</sup> Vgl. TrKJ, Pos. 14; TrKH, Pos. 68; TrKK2, Pos. 67

<sup>257</sup> Vgl. TrKE, Pos. 6

<sup>258</sup> Vgl. TrKE, Pos. 54



„Das sollte natürlich etwas sein, [...] wo nicht unbedingt sehr viel Material und, ja, Vorbereitung erforderlich ist. [...] also [STANDORT] ist schon eine sehr sportaffine Stadt, d. h., wir haben hier auch im Dunstkreis sehr viele Veranstaltungen. [...] da versuchen wir mit gutem Beispiel voranzugehen und eben auch als Verwaltungsmannschaft mitzumachen.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 59)

Zudem können Kooperationen mit anderen Organisationen gerade am Anfang und bei einer dezentralen Verwaltungsstruktur hilfreich sein, um genügend Teilnehmende zu finden und die Kurse (re)finanzieren zu können:

„Und wir haben uns zusammengeschlossen in einer Kooperation mit dem Amtsgericht und mit dem Finanzamt und der Sparkasse, weil die Verwaltung ist an verschiedenen Standorten im Stadtgebiet untergebracht. [...] Und da war es anfangs schwierig, bei dieser dezentralen Organisation für Kurse ausreichend Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu finden, dass das wirtschaftlich tragfähig war. Und dieser Zusammenschluss mit den anderen Arbeitgebern hat uns halt eine größere Zielgruppe beschert, sodass wir dann auch öfter Maßnahmen zustande bekamen und auch uns, ja, gegenseitig ergänzen.“ (IP-D, TrKD, Pos. 108)

#### 6.6.3.3 Die Corona-Pandemie als Barriere

Die Corona-Pandemie hat in allen befragten Kommunalverwaltungen mit einem Sportangebot zu Einschränkungen im Sportangebot geführt. Ein Großteil der Sportangebote wurde abgesagt. Alternativ wurden Angebote entwickelt, die auch ohne Präsenz in Gruppen durchführbar sind, sei es im Freien oder in digitaler Form:

„Und jetzt dieses Jahr mussten wir das natürlich Corona-bedingt ein bisschen zurückfahren, wobei wir machen jetzt im Oktober auch noch mal eine interne Verwaltungsmeisterschaft im Laufen und im Walking.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 51)

„Ja, also bei der Global Challenge bspw. muss man ja jetzt nicht zwangsweise zusammenkommen. Also wir hatten das jetzt sonst schon mal, dass wir zwischendurch irgendwie gemeinsam zusammen essen gegangen sind oder am Ende dann auch eine Preisverleihung groß gefeiert wurde. Das haben wir jetzt weglassen lassen, aber die Veranstaltung an sich läuft ja auch digital über eine App und darüber kann man auch kommunizieren, darüber kann man auch andere Personen zu einer Mini-Challenge einladen. Von daher haben wir das ja schon irgendwie auch digital dann abgebildet.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 260)

In Kommunalverwaltung L kam der Sport über ein Jahr ganz zum Erliegen, da die VGM-Akteure „abgeordnet“ wurden, was auf die Einbindung der VGM-Abteilung in das Gesundheitsamt zurückzuführen ist (IP-L, TrKL, Pos. 56).

Doch auch wenn alternative Angebote, z. B. in digitaler Form, geschaffen werden können, ist die Teilnahmereibereitschaft seit der Corona-Pandemie zurückgegangen, was IP-J auch auf eine fehlende Bereitschaft zur Nutzung digitaler Medien zu diesem Zweck zurückführt:

„Das ist im Moment der Fall, weil wir die Angebote eben jetzt zwangsläufig doch online anbieten und da scheint eine große Scheu da zu sein. Also manche haben auch so diese Technikscheu über Zoom oder so an einem Seminar teilzunehmen und deswegen ist die Anzahl der Anmeldungen generell zurückgegangen jetzt.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 62)

Die Pandemie kann daher als Barriere wirken, die zwar nicht unüberbrückbar ist, aber ein hohes Maß an Innovationsbereitschaft, Offenheit und Flexibilität auf Seiten der VGM-Akteure und der Teilnehmenden erfordert. Die sich regelmäßig ändernden gesetzlichen Bestimmungen überstrapazieren jedoch bisweilen die Flexibilität der VGM-Akteure, was auch zu Frustration führt: „Planung ist mein Unwort des Jahres“ (IP-

K2, TrKK2, Pos. 75). IP-G sieht die Pandemie hingegen als Chance, der Gesundheit in der Verwaltungskultur eine größere Bedeutung zu verschaffen: „Und ich sehe es [die Corona-Pandemie, Anmerk. d. Verf.] für eine Verwaltung, für den öffentlichen Dienst auch als große Chance, [...] an ganz, ganz vielen Stellen wirklich auch Veränderungen herbeizuführen. Und das wird sich ja dann auch in der Kultur entsprechend niederschlagen, gar keine Frage“ (IP-G, TrKG, Pos. 138).

#### 6.6.3.4 Abhängigkeit von Entscheidungen der Tarifparteien als Barriere

Laut IP-L zeichnen sich Kommunalverwaltungen u. a. dadurch aus, dass „politisch hier immer wieder was im Wandel [ist], dass man auch gucken kann, was kann ich überhaupt umsetzen“ (IP-L, TrKL, Pos. 22). Dies zeigt sich bspw. darin, dass die Bedingungen für die Arbeit in Kommunalverwaltungen von den Parteien des Tarifvertrags verhandelt werden. Hier sieht IP-F2 einen Bedarf dahingehend, dass sich auch die Tarifparteien „weiterentwickeln müssen“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 126). Die derzeitige Öffnung der Tarifparteien bewertet IP-F2 sehr positiv, wo es u. a. darum geht, Sachzuwendungen zuzulassen:

„[...] was in der Wirtschaft schon gang und gäbe ist, da dürfen Arbeitgeber 44 Euro im Monat als Sachzuwendung steuerfrei herausgeben, bspw. um Fitnessstudiobeiträge zu bezahlen. Das ist im öffentlichen Dienst nicht, noch nicht der Fall. Oder eine Gehaltsumwandlung für E-Bike-Leasing. Beide Themen sind in der derzeitigen Tarifverhandlung und es sieht nach jetzigem Stand auch so aus, dass dies in Zukunft möglich sein könnte. Und das ist auch ein Riesenschritt in die richtige Richtung.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 140)

Hier zeigt sich, dass Kommunalverwaltungen sehr stark von politischen Entscheidungen abhängig sind, da politisch generierte Vorgaben und Regelungen die Grundlagen für ihr Handeln darstellen (vgl. Kapitel 3.2), was die Entscheidungsmacht und Entscheidungsspielräume der Verwaltungsmitglieder einschränkt. Wenn die Tarifparteien dem Thema Gesundheit im Kontext von Arbeit keine Bedeutung zumessen und dazu keine Regelungen entwickeln, bspw. mit dem Ziel gesundheitsförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen und zu legitimieren, hat dies auch unmittelbar Begrenzungen für die Akteure im Gesundheitsmanagement zur Folge (vgl. auch Kapitel 6.6.1.1).

#### 6.6.4 Allgemeine Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Im Rahmen der Interviewstudie wurden die Expertinnen und Experten abschließend gebeten, allgemeine Empfehlungen für andere öffentliche Verwaltungen zu geben, die Sport im Rahmen eines Gesundheitsmanagements implementieren wollen. In diesem Zusammenhang führen die Experten aus Kommunalverwaltung F in einem sehr umfassenden Abschnitt des Interviews aus, worauf es ihrer Meinung nach ankommt und treffen damit insgesamt den breiten Konsens der anderen Befragten:

„IP-F1: Dass es sich auf jeden Fall lohnt. Das ist das erste. **Dass, wenn man es macht, dass man es dann auch vernünftig und richtig macht. Also das fängt auch damit an, dass die Verwaltungsleitung dann auch mitmacht und dass das einfach einen festen Bestandteil innerhalb des Verwaltungshandelns hat. Also, dass das keine Aufgabe ist, die irgendwie nebenbei gemacht wird, sondern die muss stattfinden mit Personal, mit Geld, der Infrastruktur und das regelmäßig. Und dann muss es auch gelebt werden.**

IP-F2: Ich würde dazu sagen, würde das vergleichen wieder mit dem Thema Führung. So wie Hierarchie keine Führung ist, so ist quasi Sport kein Gesundheitsmanagement, [...] und es ist auch kein Projekt. **Also wer das Ganze als Projekt ansieht, der ist eigentlich gescheitert, meiner Meinung nach. Es muss irgendwo in der Kultur angesiedelt werden. Es muss einen hohen Stellenwert**

**in der Verwaltung haben und nur dann, und da könnte ich jetzt die Worte von [IP-F1] sofort vorsetzen, nur, wenn dann zu dem Zeitpunkt Personal und Budget zur Verfügung gestellt wird, dann wird es rund.** Zu glauben, mit nur einem Lauftreff, nicht despektierlich den Anfängen hier gegenüber, aber mit nur einer Sache, ist das kein gelungenes Projekt. Keine gelungene Maßnahme sozusagen.

IP-F1: Ich würde abschließen: **Man muss der Sache dann auch Zeit geben.** Wenn man das anbietet und das wird nicht angenommen und gleich aufgegeben, dann ist das sicherlich nicht gut. Man muss es, sagt man immer, dreimal machen. Beim ersten Mal regnet es beim Lauf, beim zweiten Mal scheint die Sonne, beim dritten Mal weiß man eigentlich, dass es angenommen wird. Weil das ist ja so. **Also dann einfach auch die Ausdauer dafür haben, das auch irgendwie tun zu wollen.**

IP-F2: Ja. **Und es lohnt sich, kann man glaub ich unterstreichen.** Das ist eines der wichtigsten Dinge. //

IP-F1: // Definitiv. Es lohnt sich und bringt auch was.“  
(TrKF1.2, Pos. 181-185)

Zentrale Gelingensbedingungen sind hier zum einen die strukturelle Verankerung des Sports im Rahmen eines VGM.<sup>259</sup> Zudem bedarf es der Unterstützung durch die Verwaltungsleitung. Denn laut IP-H ist besonders wichtig, „sich Promotoren von ganz oben [zu] holen, die glaubwürdig dieses Thema nach vorne bringen. Es bringt auch nichts, der das ausspricht, aber man in den Handlungen merkt oder in der Haltung später merkt, das war's nicht“ (IP-H, TrKK2, Pos. 119). Für die im VGM-Akteure empfehlen die Expertinnen und Experten Geduld, Durchhaltevermögen und Frustrationstoleranz.<sup>260</sup> Zuletzt ist es den Befragten wichtig mitzuteilen, dass sich die Bemühungen lohnen.

Um überhaupt starten zu können, empfehlen zwei Interviewte, klein und mit wenigen Bereichen anzufangen, da sonst die Gefahr groß ist, dass das Vorhaben u. a. aufgrund bürokratischer Hürden scheitert. Zudem schafft das Interesse und die Teilnahme der Beschäftigten eine Argumentationsbasis für die VGM-Akteure.<sup>261</sup> Sich eine gute Argumentationsbasis zu schaffen, ist laut IP-B notwendig, „weil man muss sich natürlich nicht nur gegenüber der Verwaltungsspitze, sondern auch der Politik rechtfertigen“ (IP-B, TrKB1, Pos. 126). In diesem Zusammenhang empfehlen die Expertinnen aus Kommunalverwaltung C, „nicht nur die Gesundheitsquote als Maß des Erfolgs [zu] nehmen“ (IP-C1, TrKC, Pos. 291). Zwei der Befragten konstatieren, dass sich die VGM-Akteure über die Zielsetzung im Klaren sein müssen<sup>262</sup>:

„Und ist halt die Frage, welche gesundheitlichen Ziele ich dadurch erreichen möchte. Möchte ich jetzt einfach nur ein bisschen Bewegung? Möchte ich tatsächlich langfristig gesehen irgendwie eine Verbesserung der Gesundheit sehen [...] Also ich denke, dass die Zielsetzung einfach auch ganz, ganz wichtig ist.“ (IP-L, TrKL, Pos. 172).

IP-L verweist zudem auf gute Rahmenbedingungen für eine hohe Teilnahmebereitschaft und empfiehlt, die „vielen Faktoren, die dann auch wieder so ineinandergreifen können, [...] dass das z. B. gut erreichbar ist, dieses Sportangebot, aber auch mit meinem privaten Umfeld noch gut kombinierbar ist“, bei der Planung zu berücksichtigen (IP-L, TrKL, Pos. 172).<sup>263</sup> Die Expertinnen aus Kommunalverwaltung C heben besonders hervor, neue und innovative Angebote auszuprobieren, „die neugierig machen. [...] Damit ein

<sup>259</sup> Vgl. auch TrKA, Pos. 123; TrKK2, Pos. 119

<sup>260</sup> Vgl. auch TrKB1, Pos. 126; TrKH, Pos. 170

<sup>261</sup> Vgl. TrKE, Pos. 192; TrKH, Pos. 170

<sup>262</sup> Vgl. auch TrKA, Pos. 131

<sup>263</sup> Vgl. auch TrKG, Pos. 160

bisschen Interesse auch bestehen bleibt“ (IP-C1, TrKC, Pos. 293). Auf der Ebene der Kommunikationswege wird in diesem Zusammenhang empfohlen, im Rahmen einer Bedarfsanalyse mit den jeweiligen Bereichen zu sprechen, die Wünsche der Beschäftigten zu berücksichtigen und diese am Planungsprozess partizipieren zu lassen.<sup>264</sup>

#### 6.6.5 Zentrale phasenspezifische Barrieren und Gelingensbedingungen

Bei der Implementierung von Sportangeboten im Rahmen eines VGM handelt es sich um einen Veränderungsprozess, wie man diesen aus dem Change-Management kennt. Hier zeigt sich, was Lewin (1963) bei geplanten Veränderungen identifiziert hat: Diese vollziehen sich zyklisch. In seinen Feldstudien entdeckte er, „daß sich geplanter sozialer Wandel aus Auflockerung, Niveauänderung und Verfestigung auf dem neuen Niveau zusammengesetzt denken lässt“ (Lewin, 1963, S. 265). Um Veränderungen erfolgreich, d. h. nachhaltig, umzusetzen, bedarf es daher einer Auflockerungsphase, in der eine Veränderungsbereitschaft erzeugt wird. Der zweite Kerngedanke ist eine Phase des Hinüberleitens (vgl. Lewin, 1963, S. 262f). Diese Phase wird in neueren Quellen auch als Phase der Veränderung oder der Bewegung bezeichnet (vgl. u. a. Niemann & Schmutte, 2017; Schreyögg & Geiger, 2016), die auch der Erprobung dient. Ob diese Veränderungen nachhaltig verankert werden, wird im dritten Schritt, der Stabilisierungsphase, sichtbar. Andernfalls fällt das System auf den Ausgangszustand zurückfällt und die Macht der Gewohnheit greift. Es muss demnach ein neuer Gleichgewichtszustand hergestellt werden (vgl. Lewin, 1963, S. 258–270).

Vor dem Hintergrund bestehender Kritik am Modell selbst, aber auch der Interpretation des Lewinschen Dreischritts (vgl. Cummings, Bridgman & Brown, 2015)<sup>265</sup>, wird Stabilisierung an dieser Stelle nicht als vollständiges Erstarren des Systems auf dem neuen Gleichgewichtszustand interpretiert. Denn das würde bedeuten, dass das System unflexibel gegenüber neuen Veränderungen in diesem Feld auftritt und immer wieder von Neuem umfangreich aufgelockert werden müsste. Vielmehr wird darunter, auf Basis der Ergebnisse, die Schaffung und Verankerung von neuen Strukturen verstanden, die die Veränderung und das neue Gleichgewicht vor einem Scheitern des Veränderungsversuchs absichern und gleichzeitig zukünftigen Veränderungen bzw. Neuerungen in diesem Feld den Weg ebnen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Phasen nicht nur bei der Implementierung von Sport, sondern auch danach zumindest in Teilen erneut durchlaufen werden, wenn neue Maßnahmen eingeführt, alte abgelöst und Rahmenbedingungen angepasst werden. Im Folgenden werden nun zentrale phasenspezifischen Barrieren und Gelingensbedingungen orientiert am Kerngedanken von Lewins Dreischritt zusammengefasst und erläutert. An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass die Datenlage der vorliegenden Untersuchung Grenzen bei der Zuordnung zu den unterschiedlichen Zyklen der Veränderungsprozesse aufweist.

<sup>264</sup> Vgl. u. a. TrKC, Pos. 288-292; TrKE, Pos. 192; TrKJ, Pos. 226

<sup>265</sup> Die Autoren beleuchten in ihrem Beitrag einerseits die kritischen Stimmen zur Interpretation des verbreiteten Phasenmodells nach Lewin und machen andererseits auf Interpretationsschwächen der Sekundärliteratur aufmerksam. Schlussendlich plädieren Cummings et al. (2015) dazu, dass es lohnenswert ist, sich der Primärquelle zuzuwenden, da das Phasenmodell, welches auf Feldtheorien von Lewin fußt, erst post mortem durch andere Wissenschaftler weiter interpretiert und seitdem vielfach verbreitet wurde.

#### 6.6.5.1 Auflockerungsphase

In den untersuchten Kommunalverwaltungen zeigt sich, dass es mehrerer Bedingungen bedarf, damit Sport im Rahmen eines VGM vom Arbeitgeber für die Beschäftigten angeboten wird. Folglich ist der Veränderungsversuch nur dann vielversprechend, wenn die Veränderungsbereitschaft in Relation zu den Widerständen ausreichend groß ist. Günstig wirkt sich aus, wenn eine Funktionsstörung vorliegt, die eine Veränderung unumgänglich macht oder die Anstrengung, die ein Wandel mit sich bringt, lohnenswert erscheinen lässt. Die Neigung des Systems zur Selbststabilisierung führt dazu, dass Änderungsversuche auf Widerstand stoßen und erreichte Veränderungen oft nur von kurzer Dauer sind (vgl. Schreyögg & Geiger, 2016, S. 364f). Es reicht demnach nicht aus, nur einen Handlungsdruck festzustellen. Die Verwaltungsmitglieder und insbesondere die Verwaltungsführung muss auch sensibel für das Thema Gesundheit und Sport sein und die Veränderungsnotwendigkeit als solche erkennen sowie zu einer Veränderung bereit sein. Denn nur, weil „du was feststellst, heißt das ja noch lange nicht, dass dir jemand zuhört“ (IP-E, TrKE, Pos. 36).

Die Gründe für die Einführung von Sportangeboten sind – wie in Kapitel 6.6.1 erläutert – hohe Krankenständen, die auf vielfältige Herausforderungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung zurückgeführt werden, sowie Veränderungen und Herausforderungen der Verwaltungsumwelt. Die darin liegende *Veränderungsnotwendigkeit* ergibt sich aus der Problematik, dass Personal aufgrund hoher Krankenstände und eines mehr oder weniger starken Fachkräftemangels fehlt. Daraus folgt, dass die Aufgaben nicht oder nur langsam abgearbeitet werden können, womit dem öffentlichen Zweck der Verwaltung, die Bürgerbelange zu erfüllen, unzureichend nachgegangen werden kann. Dies wird aufgrund eines ohnehin schon sehr hohen Arbeitspensums verstärkt:

„[...] was ich jetzt in den zehn Monaten [seit der Anstellung; Anmerk. d. Verf.] wahrgenommen habe ist, dass in der Tat eine Dysbalance dahingehend herrscht, dass sehr, sehr viel Arbeit da ist und es einfach mit der Personaldecke nicht handlebar ist. Und immer wieder von außen, von der Politik, von den Fraktionen, immer wieder Dinge herangetragen werden und auch möglichst sofort umgesetzt werden müssen.“ (IP-G, TrKG, Pos. 26)

Die gestörte Funktionserfüllung wird dann sichtbar, sobald eine kritische Masse an Personal über einen langen Zeitraum fehlt und die Arbeit nicht vom restlichen Personal aufgefangen werden kann, womit die Anstrengungen in einen Wandel lohnenswert erscheinen.

Zu den Bedingungen, die die *Veränderungsbereitschaft* begünstigen, gehört u. a. das Interesse und die Unterstützung der Verwaltungsmitglieder, welche über Eigeninitiativen den Sport in die Verwaltung tragen und vor diesem Hintergrund den Sport überhaupt als potentiell Mittel zum Zweck thematisieren. Zentral ist hier – und da sind sich die Expertinnen und Experten einig – die Unterstützung durch machtvollen Verwaltungsmitglieder:

„Und wir hatten das Glück, dass von Anfang an die oberste Führungsebene eben dahinterstand und der gesamte Personalrat da auch die Daumen hochgemacht hat, so dass der Start bei uns oder für mich viel einfacher war als für andere, weil der Grundstein gelegt war. Dann wurde ich eingestellt und ich konnte loslegen, ohne irgendwelche Türen einrennen zu müssen.“ (IP-E, TrKE, Pos. 6)

Im Fall von Kommunalverwaltung G hat sich ein Personalaustausch zentraler Funktionsträger wie der Personalleitung, welche dem Thema gegenüber aufgeschlossen ist, als förderlich erwiesen. Zudem begünstigen Impulse durch externe Akteure die Veränderungsbereitschaft, mit deren Hilfe etwaige Barrieren

wie fehlende Ressourcen in Form von Zeit, Geld, Personal und Fachwissen überbrückt werden können. Außerdem haben in einem Teil der Kommunalverwaltungen die erhobenen Daten und die wiederholten Impulse durch Umweltakteure die Irritation erzeugt, die nötig war, um die Verwaltung in Distanz zur eigenen Selbstbeobachtung zu zwingen.

Widerstände zeigen sich vor allem in einer Veränderungsabwehr der Verwaltungsmitglieder gegenüber Neuerungen. Mit der Größe der Entscheidungsmacht der Abwehrenden wird dies zunehmend zu einer nahezu unüberbrückbaren Barriere, was in der hierarchischen Struktur der Kommunalverwaltungen begründet liegt. Insbesondere in Kommunalverwaltungen, die dem traditionellen Verwaltungstyp entsprechen, werden größere Barrieren und eine stärkere Veränderungsresistenz gegenüber den Neuerungen wahrgenommen. Befeuert wird der Widerstand durch eine in dieser Phase sehr präsente Legitimationspflicht den öffentlichen Geldern gegenüber. Daraus wird die Forderung nach Kennzahlen und einem Wirkungsnachweis, der aber – wie der Forschungsstand zeigt – kaum belegbar ist, laut:

„[...] es kostet Geld und bringt nichts ein, offensichtlich nicht. Das stimmt, weil wenn man sich die nackten Zahlen anguckt, als Kämmerer, dann sieht man, wenn man Sportangebote macht, kostet es Geld. Wenn man sie weglässt, hab ich sie gespart. Die Fehlzeiten oder auch die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter lässt sich aber im Haushaltsplan anhand der Personalkosten nicht abbilden und das ist der entscheidende Punkt dabei.“ (IP-P2, TrKF1.2, Pos. 5)

Bei der Überzeugungsarbeit hat es sich in den Kommunalverwaltungen als förderlich erwiesen, mit der Anknüpfung des Sports an rechtlich verpflichtete Themen wie den Arbeitsschutz und das BEM sowie der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers zu argumentieren. Als weitere Argumentationsbasis dient zudem das Interesse der Belegschaft, was sich am einfachsten in hohen Teilnahmequoten verdeutlichen lässt.

In dieser Phase verweisen Lewins Experimente darauf, dass die Bereitschaft zur Veränderung größer ist, wenn die Veränderung gemeinsam beschlossen wurde. Dies begründet Lewin damit, dass im Fall der Gruppenentscheidung die Bereitschaft „anscheinend von der persönlichen Vorliebe verhältnismäßig unabhängig [ist]“ (Lewin, 1958, S. 266f). Weitere Studien zu Veränderungsprozessen und Widerständen zeigen ergänzend zu den Erkenntnissen von Lewin, dass die Veränderungsbereitschaft steigt, wenn ein Einverständnis über die Notwendigkeit des Wandels vorliegt, das Veränderungskonzept selbst (mit)erarbeitet und die Veränderung begreifbar gemacht wurde (vgl. u. a. Coch & French, 1948; Gässler, 1986; Watson, 1975). Dies verdeutlicht die Notwendigkeit der Partizipation der Verwaltungsmitglieder insgesamt und nicht nur die der Führung im Sinne eines reinen Top-down-Prozesses. Das gilt sowohl für die Auflockerungsphase als auch im Besonderen für die darauffolgende Veränderungsphase: „Ein wesentlicher Punkt im BGM besteht halt darin, darauf zu achten, dass die Beschäftigten beteiligt werden an solchen Veränderungsprozessen“ (IP-K1, TrKK1, Pos. 32).

Die Auflockerungsphase kann im zyklischen Verlauf vor allem als eine Phase zur Sensibilisierung für eine Veränderung betrachtet werden und scheint nach einer gelungenen Implementierung des Sportangebots im Rahmen eines VGM weniger umfangreich durchlaufen zu werden.

### 6.6.5.2 Veränderungsphase

In der Veränderungsphase ist in jedem Zyklus, egal ob es sich dabei um den Implementierungsprozess des Sports oder um Veränderungen in einem bereits implementierten Sportangebot handelt, eine gut vorbereitete Planung und anschließende Umsetzung der Maßnahmen zentral.

Daher muss es gelingen, insbesondere am Anfang, von der Planung zügig in die Umsetzung erster Maßnahmen, z. B. in Form von Pilotprojekten, zu starten, um zum einen nicht an hierarchischen und bürokratischen Hindernissen zu scheitern und um zum anderen mit einer hohen Teilnahmereitschaft der Beschäftigten die Argumentations- und Legitimationsbasis zu untermauern. Vor dem Hintergrund einer unzureichenden Evaluation können die VGM-Akteure an dieser Stelle nicht auf valide Daten zur Zielerreichung zurückgreifen. Deshalb bleibt die Legitimationspflicht für die Bereitstellung von Ressourcen weiterhin bestehen, hier kann eine hohe Teilnahmereitschaft als Argument dienen:

„Unbedingt anfangen. [...] Also unabhängig davon, wie weit die Verhandlungen sind, schon mal eine Aktion machen [...], wenn du dann nämlich eine Aktion machst und du siehst, dass du Teilnehmer hast, hast du schon wieder ganz andere Argumente und hast schon wieder Zahlen. Und was ich in der Vernetzung oft höre ist, bis viele starten, das ist auch nicht einfach, wie gesagt, ich hatte jetzt wirklich einen guten Start hier. Bis du die alle am Tisch hast, bis du darüber gesprochen hast oder eine Dienstvereinbarung durchhast, damit du das überhaupt machen kannst, kann so viel Zeit vergehen, dass dann der Mitarbeiter gar nicht mehr glaubt, dass du irgendwann anfängst.“ (IP-E, TrKE, Pos. 192)

Insbesondere in den Anfängen kann eine sportfachliche Qualifizierung den Prozess unterstützen. Dies beschleunigt die Umsetzung erster Maßnahmen und bietet die Möglichkeit, leichter eine Vertrauensbasis und „Vertrautheit“ (Luhmann, 2000b) durch den regelmäßigen Kontakt zur Zielgruppe zu schaffen bzw. zu fördern:

„Ich glaube, wenn man wirklich ganz von Null anfängt, dass es hilfreich ist, wenn du jemanden hast, der selber auch in Aktion treten kann. Der nicht gleich losgehen muss und schon wieder Fremde dazu holen muss, um eine um eine bestimmte Sache durchzusetzen. Also wenn du durch die Firma läufst oder durchs Rathaus läufst und du bist auch diejenige, die die erste Aktion macht, hast du eher Erfolg, weil die dich schon kennen, weil die mit dir was verbinden und dann kannst du schneller loslegen.“ (IP-E, TrKE, Pos. 124)

Neben der Vertrautheit der Person verhelfen auch niedrigschwellige Zugänge zu den Sportangeboten zu größerer Akzeptanz, und dies umso mehr, umso präziser diese die zuvor ermittelten Interessen und Bedarfe der Beschäftigten berücksichtigen.

Um fehlende Ressourcen aufzustocken, ist es hilfreich, sich Kooperationspartner sowohl intern als auch extern zu suchen. Diese Unterstützung ist gerade zu Beginn zum einen aus finanzieller Hinsicht, wenn noch kein Budget aus dem Haushalt genehmigt wurde, zum anderen aufgrund der oftmals fehlenden Fachkenntnisse der Initiatoren essenziell, was auch weitgehend durch die Studie von Badura und Steinke (2009) bestätigt werden kann.<sup>266</sup> Die vielfältige Beschäftigungsstruktur und dezentrale Verwaltungsstrukturen erschweren in dieser Phase vor allem die Erreichbarkeit der Beschäftigten und aufgrund der vielfältigen Wünsche und Erwartungen die Planung und Umsetzung der Angebote.

<sup>266</sup> Kritik wird u. a. aufgrund einer teilweise sehr problematische Zusammenarbeit mit den externen Partnern und einer oftmals langsamen Vorgehensweise geäußert. Beim Aufbau gesundheitsförderlicher Maßnahmen wird die Kooperation allerdings fast ausnahmslos als förderlich bewertet (vgl. Badura & Steinke, 2009, S. 55).

Bei der Einführung neuer Maßnahmen treten in Kommunalverwaltungen bürokratische und hierarchische Hindernisse auf, da Veränderung in Kommunalverwaltungen über einen langen Prozess entschieden werden. Dies nimmt vor allem in der Planung zeitliche und personelle Ressourcen in Anspruch. Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen erscheint dies gerade in der Einführung problematisch, wenn es (noch) keine hauptamtlichen Stellen für diese Tätigkeit gibt und die Maßnahmen von der Eigeninitiative und dem Engagement einzelner Verwaltungsmitglieder abhängig sind. Aufgrund fehlender Strukturen ist auch hier die Unterstützung durch machtvollere Verwaltungsmitglieder aus dem Personal- und Finanzbereich, wie schon in der Auflockerungsphase, essenziell. Bei der Informationsweiterleitung an die Beschäftigten und der Schaffung von Handlungsspielräumen für die Beschäftigten rücken nun auch die Führungskräfte der einzelnen Abteilungen in den Fokus. Eine fehlende Unterstützung und ein fehlendes Bewusstsein der Führungskräfte für ihre Vorbildfunktion sowie ein geringer Stellenwert von Sport und Gesundheit innerhalb der Verwaltung erschweren den Übergang in die Stabilisierungsphase. Eine starke Personalvertretung kann hier Abhilfe schaffen. Wenn allerdings unterschiedliche Vorstellungen über das Vorgehen vorliegen und daraus ein Machtgerangel entsteht (vgl. auch Badura & Steinke, 2009, S. 49f), blockiert dies den Veränderungsprozess und die Maßnahmen:

„Der Personalrat ist ganz groß bei uns im Geschäft. Ich betone das so, weil ich gehört habe, in anderen Kommunen arbeiten die auch mit, gar keine Frage, und unterstützen auch ganz viel. Und der Personalrat bei uns, der ist in vielerlei Hinsicht (...) blockademäßig unterwegs, [...] Und der Personalrat, der will das große Ganze haben und deswegen glaube ich auch, ist in den vergangenen Jahren mit der kleinen Besetzung, die jetzt in diesem Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständig war, einfach nichts auf die Beine gestellt worden, weil das große Ganze können wir nicht schaffen.“ (IP-G, TrKG, Pos. 112)

Die Sensibilisierung der Verwaltungsmitglieder für Gesundheit und Sport wird daher auch in dieser Phase als Gelingensbedingung erachtet. Gleichzeitig besteht gerade darin die Herausforderung, „dass man Leute dazu gewinnt, da mitzumachen und einfach dann auch dafür das Verständnis zu haben, dass das sinnvolle Maßnahmen sind“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 118) .

Im Rückblick zeigt sich, dass innovationsfreudigere Verwaltungstypen diese Phase scheinbar leichter durchlaufen, da die Verwaltungskultur offener gegenüber der Veränderung ist und den Übergang von der Planung in die Umsetzung der Maßnahmen erleichtert. Förderlich scheint hier die Einstellung zu sein, „dass man nicht nach Problemen sucht, warum es nicht geht, sondern dass man eher danach schaut, wie man mehr Mitarbeiter dazu motiviert kriegt, mehr Angebote schafft“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 126).

#### 6.6.5.3 Stabilisierungsphase

In der Stabilisierungsphase steht die Verankerung modifizierter organisationaler Strukturen im Vordergrund. Das bedeutet, auf der Ebene der Programme Regelungen zu finden, die die sachliche Richtigkeit von Entscheidungen in diesem Rahmen festlegen und den Einsatz von Ressourcen wie Personal, Geld und Infrastruktur dauerhaft legitimieren. Angelehnt an die theoretischen Ausführungen von Meier und Stritt (2014) ist das Aufnehmen der mit dem Sport verfolgten Ziele in das Leitbild der Verwaltung, wie z. B. die Förderung des Miteinanders, hilfreich. Denn die schriftliche Fixierung als programmatisch festgelegter Zweck entlastet von der latent präsenten Rechtfertigungspflicht. In diesem Zusammenhang gilt es ein festes Budget aus dem Haushalt zu genehmigen, um Handlungsspielräume und Planungssicherheit für die VGM-Akteure zu schaffen.



Auf der Ebene des Personals müssen Personalressourcen in Form von Stellen geschaffen werden, um sich hauptamtlich der neuen Aufgabe widmen zu können. Dies ist vor dem Hintergrund eines fortlaufenden Prozesses notwendig, um sich nicht in Einzelprojekten ohne strukturelle Anbindung zu verlieren. Für all diese Entscheidungen bedarf es der Unterstützung der obersten Führungskräfte, denn diese allein verfügen über die Entscheidungsmacht: „Ja, schlussendlich brauchen wir das ‚Okay‘ des Verwaltungsvorstandes, der alles entscheidet, was in der Kommune passiert oder was in der Verwaltung letztendlich auch passiert (IP-G, TrKG, Pos. 110).

Die strukturelle Verankerung des Sports im Rahmen eines VGM geht mit der Forderung einher, dem Sport einen hohen Stellenwert beizumessen:

„Das einzubetten in das Betriebliche Gesundheitsmanagement insgesamt [...]. Als einen wichtigen Teil des Gesundheitsmanagements zu etablieren und das nicht als etwas im Sinne von ‚Nice to have‘ anzubieten, sondern das als einen wichtigen Faktor darzustellen.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 119)

Ein hoher Stellenwert und das Interesse der Belegschaft ist daher auch in der Stabilisierungsphase unabdingbar. Dadurch können Barrieren und Hemmnisse, die die strukturelle Verankerung behindern, wie eine geringe Entscheidungsmacht der VGM-Akteure oder die latent präsente Legitimationspflicht aufgrund der öffentlichen Finanzierung überwunden werden.

Im Veränderungsprozess eines bereits implementierten Sportangebots können hierauf aufbauend die Rahmenbedingungen neu ausgehandelt werden. Dies geschieht z. B. durch das Festlegen einer Dienstvereinbarung, die neue Handlungsspielräume für die Beschäftigten und die VGM-Akteure schafft. Darüber hinaus ist es hilfreich, Kooperationsvereinbarungen mit externen Partnern sowie einen Trainerpool einzurichten, um dauerhaft zeitliche Ressourcen bei der Planung einzusparen:

„Und wir haben einen Pool an Trainerinnen und Trainern, mit denen wir langfristig zusammenarbeiten. Das ist auch wichtig, dass man nicht immer wieder von vorne anfangen muss, sondern dass man auf erfahrene Dozent\*innen und Trainer\*innen zurückgreifen kann.“ (IP-K2, TrKK2, Pos. 67)

Zur Sicherstellung eines regelmäßigen Kommunikations- und Informationsflusses über die Sportangebote, sowohl Top-down als auch Bottom-up, profitieren die VGM-Akteure von dem Einrichten bewährter Kommunikationswege und Feedback-Schleifen. In diesem Zusammenhang ist auch in dieser Phase die vielfältige Beschäftigungsstruktur gepaart mit einer dezentralen Verwaltungsstruktur ein Hindernis.

Abschließend sind alle in der Arbeit identifizierten Barrieren und Gelingensbedingungen, die bei der Planung und Umsetzung von Sportangeboten in Kommunalverwaltungen auftreten können, in der folgenden Tabelle zusammengefasst, sortiert nach den unterschiedlichen Ebenen und Phasen (vgl. Tabelle 29).

Tabelle 29: Übersicht der phasenspezifischen Barrieren und Gelingensbedingungen orientiert an Lewins Dreischritt geplanter Veränderungen (1963)

| Ebene        |          | Auflockerungsphase                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Veränderungsphase                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Stabilisierungsphase                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organisation | Personal | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Wahrnehmung einer Veränderungsnotwendigkeit</li> <li>+ Hohe Krankenstände</li> <li>+ Interesse und Eigeninitiative von mehreren Verwaltungsmitgliedern (z. B. Personalleitung, Beschäftigten)</li> <li>+ Unterstützung und Aufgeschlossenheit der Verwaltungsspitze gegenüber dem Sport (insbesondere der Personalleitung, Personalrat, Leitung der Kämmererei und dem/der Bürgermeister/in)</li> <li>+ Unterstützung des Personalrats („die können dir gut den Rücken stärken“)</li> <li>+ Eigeninitiative von Verwaltungsmitgliedern</li> <li>+ Personalaustausch</li> <li>- Veränderungsabwehr durch Verwaltungsmitglieder</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Interesse der Beschäftigten</li> <li>+ Unterstützung und Wertschätzung durch Führungskräfte</li> <li>+ Einbinden der Fachkräfte des Fachbereichs Sport</li> <li>+ Eigeninitiative von Verwaltungsmitgliedern</li> <li>+ Denkweise von Quereinsteigern („verwaltungsuntypisch“)</li> <li>+ Qualifizierte Trainer/innen</li> <li>+ Sportfachliche Expertise der VGM-Akteure</li> <li>+ Starke Personalvertretung mit Interesse am Thema Gesundheit</li> <li>+ Einbinden der Beschäftigten</li> <li>- Vielfältige Beschäftigungsstruktur („erst mal überhaupt einen Aufschlag hinkriegen“)</li> <li>- Fehlende Unterstützung der Verwaltungsspitze</li> <li>- Fehlende Akzeptanz und Abwehrhaltung der Führungskräfte („da komme ich gar nicht dran“)</li> <li>- Fehlendes Bewusstsein der Führungskräfte für ihre Vorbildfunktion</li> <li>- Fehlende Kenntnisse und Erfahrungen („Wie die Jungfrau zum Kinde“)</li> <li>- Unterschiedliche Ansichten über das Vorgehen und Machtgerangel</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Interesse der Beschäftigten</li> <li>+ Unterstützung und Wertschätzung durch Führungskräfte</li> <li>+ Pool an qualifizierten Trainer/innen</li> <li>+ Schaffung einer Planstelle für das VGM</li> <li>+ Interdisziplinäres und umfangreiches VGM-Team (insbesondere in großen Verwaltungen)</li> <li>+ Aufnahme des VGM in das Arbeitgeberprofil</li> <li>- Vielfältige Beschäftigungsstruktur</li> <li>- Fehlende Akzeptanz und Unterstützung der Führungskräfte („Sport ist Privatsache“)</li> <li>- Unzureichende Personalausstattung (besonders in großen Verwaltungen)</li> <li>- Konflikte zwischen Funktionsträgern</li> </ul> |
|              |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|  |                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Kommunikationswege | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Überzeugungsarbeit leisten („Gesprächszeit“)</li> <li>+ Argumentation über die Fürsorgepflicht und rechtliche Pflicht des Arbeitgebers im BEM und Arbeitsschutz</li> </ul>                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Nutzung vielfältiger Kommunikationswege zur Informationsweiterleitung</li> <li>+ Wiederholter persönlicher Kontakt zwischen VGM-Akteuren und Beschäftigten („Die kennen dich als Person“)</li> <li>+ Argumentationsbasis zur Legitimation schaffen</li> <li>- Anfängliche Hemmnisse gegenüber gemeinsamem Sporttreiben</li> <li>- Fehlende Entscheidungsmacht der VGM-Akteure</li> <li>- Hierarchisch verfestigte Kommunikationswege</li> <li>- Zähe Entscheidungsprozesse („zig Bestimmungen und zig Mitspracherechte“)</li> </ul>                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Einrichten bewährter Kommunikationswege zur Informationsweiterleitung</li> <li>+ Regelmäßige Kommunikation sportlicher Themen („Dauerschleifen ziehen“)</li> <li>- Fehlende Entscheidungsmacht VGM-Akteure</li> <li>- Fehlende Vernetzung der Arbeitsgruppen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|  | Programme          | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ (Drohende) Misserfolge der Verwaltungsarbeit</li> <li>- Legitimationspflicht durch Kennzahlen innerhalb der Verwaltung aufgrund der Finanzierung durch öffentliche Gelder</li> <li>- Fehlender Wirkungsnachweis</li> <li>- Kommune befindet sich in der Haushaltssicherung (sehr präsent)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Pilotprojekte</li> <li>+ Bedarfsermittlung und Erfassen von Kennzahlen</li> <li>+ Festlegen von Zielen</li> <li>+ Planung niedrigschwelliger Angebote und Berücksichtigung der Stellschrauben der Teilnahmereibereitschaft<sup>267</sup></li> <li>+ Angemessene Berücksichtigung der Interessen und Wünsche der Beschäftigten</li> <li>- Legitimationspflicht durch Kennzahlen innerhalb der Verwaltung aufgrund der Finanzierung durch öffentliche Gelder</li> <li>- Kommune befindet sich in der Haushaltssicherung (präsent)</li> <li>- Budget als limitierender Faktor („Wir können nicht alles bezahlen“)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Genehmigung einer flexiblen Arbeitszeitenregelung</li> <li>+ Einrichten von Feedback-Schleifen (Feedbackbögen, Multiplikatoren etc.)</li> <li>+ Aufbau eines strukturell verankerten VGM (keine Einzelprojekte, die „im Sande verlaufen“)</li> <li>+ Eigenes Budget</li> <li>+ Schaffung von Umkleide- und Duschmöglichkeiten</li> <li>+ Kooperationsvereinbarungen mit externen und internen Akteuren</li> <li>- Eher unspezifische Legitimationspflicht innerhalb der Verwaltung</li> <li>- Kommune befindet sich in der Haushaltssicherung (eher latent präsent)</li> <li>- Hoher bürokratischer Aufwand durch anteilige Arbeitszeitanrechnung</li> </ul> |

<sup>267</sup> Die Stellschrauben der Teilnahmereibereitschaft werden in Kapitel 7.2 anhand eines Modells dargestellt und erläutert.

|        |        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fehlende Bedarfsbestimmung</li> <li>- Unzureichende räumliche Ausstattung</li> <li>- Dezentrale Verwaltungsstruktur</li> <li>- Bürokratische Hürden</li> <li>- Fehlender Wirkungsnachweise durch Kennzahlen („damit können wir nicht dienen“)</li> </ul>                                                                                                                                                                                 | - Dezentrale Verwaltungsstruktur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|        | Kultur | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vorhandensein einer Sensibilität in der Verwaltung gegenüber dem Thema Gesundheit und Sport</li> <li>+ Innovationsfreudige Verwaltungskultur („nicht verschlossen“)</li> <li>- Veränderungsresistenz („Wieso kann nicht alles so bleiben, wie es ist?“)</li> </ul>                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Hoher Stellenwert von Sport und Gesundheit („Wir haben schon gemerkt, dass viele dahinter standen“)</li> <li>+ Vertrauensvolle Zusammenarbeit bzw. Interesse am gemeinsamen Sporttreiben</li> <li>+ Innovationsfreudige Verwaltungskultur („man hat das begrüßt“)</li> <li>- Veränderungsresistenz („Da mussten wir erstmal so einen Bann brechen“)</li> <li>- Misstrauen und Vorbehalte („Misstrauen stellt tausend Fragen“)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Anerkennung des Mehrwerts von Sport innerhalb der Verwaltung („Und dann muss es auch gelebt werden“)</li> <li>+ Beständigkeit sichert den Erhalt eines bestehenden Sportangebots („Einmal Budget, immer Budget“)</li> <li>- Veränderungsresistenz bzw. -trägheit („da kommt die Verwaltung nicht aus den Hufen“)</li> </ul> |
| Umwelt |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Impulse von Umweltakteuren</li> <li>+ Gestiegenes gesellschaftliches Gesundheitsbewusstsein</li> <li>+ Wahrnehmung eines Wettbewerbs- und Konkurrenzdrucks</li> <li>+ Beobachtung und Imitation anderer Organisationen (BGM-Trend)</li> <li>- Krisenzeiten (wie die Corona-Pandemie: andere Prioritäten)</li> <li>- Wahrnehmung einer Legitimationspflicht gegenüber dem Bürger</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Kooperationen mit externen Akteuren</li> <li>+ Nutzung der Sportangeboten im Stadtgebiet</li> <li>+ Organisationsübergreifendes Sportangebot (Zusammenschluss mit ortsnahe Arbeitgebern)</li> <li>- Krisenzeiten wie die Corona-Pandemie (erschwerter Planung und Umsetzung)</li> <li>- Personenspezifische Faktoren (z. B. Einstellung, Motivation, familiäre Verpflichtungen)</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Krisenzeiten wie die Corona-Pandemie (gegebenenfalls Budgetkürzungen)</li> <li>+/- Entscheidungsmacht der Tarifparteien bei der Bewilligung von Geldern (z. B. geldwerter Vorteil)</li> </ul>                                                                                                                               |

## 7 Schlussbetrachtung

Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse vor dem Hintergrund der forschungsleitenden Frage zusammengefasst und Schlussfolgerungen abgeleitet. Abschließend erfolgt ein Fazit und ein Ausblick für weitere Forschungsansätze, die sich aus den Erkenntnissen dieser Arbeit ergeben.

### 7.1 Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse und Folgerungen für Sport im VGM

Bezugnehmend auf die erste Frage, wie der Sport in Kommunalverwaltungen organisiert ist, lässt sich festhalten, dass alle Kommunalverwaltungen bei der Planung und/oder Umsetzung Kooperationspartner nutzen und verschiedene Kommunikationswege parallel bespielen, um die Belegschaft über die Angebote zu informieren sowie Rückmeldungen zu erhalten. Zudem binden sie die Beschäftigten in die Planungsprozesse ein. Besonders das Interesse und die Bedarfe der Beschäftigten werden als Auswahlkriterium herangezogen. Es wird deutlich, dass die Führungskräfte immer in unterschiedlicher Art und Weise in die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse involviert sind, womit diese eine zentrale Rolle bei der Planung und Umsetzung sportlicher Maßnahmen einnehmen. Neben diesen Gemeinsamkeiten offenbaren sich feine Unterschiede in der Art und Weise, wie und in welchem Maße die Beschäftigten in die Planung eingebunden werden. Darüber hinaus gibt es vereinzelt Unterschiede, in welchem Fachbereich der Sport verortet ist, wie die finanziellen Mittel eingesetzt werden und welche Entscheidungsspielräume sich in diesem Zusammenhang für die VGM-Akteure ergeben. Hinsichtlich der personellen Ausstattung gibt es in allen Kommunalverwaltungen mit einem Sportangebot hauptamtliches Personal, welches im Rahmen des VGM tätig ist. Große Unterschiede zeigen sich an dieser Stelle beim Umfang der Personalausstattung und bei der Qualifikation der VGM-Akteure. Auch in Bezug auf die Anreizsetzung für die Teilnahme an sportlichen Maßnahmen gehen die Kommunalverwaltungen z. T. unterschiedliche Wege. Während die einen Regelungen für das Setzen von Anreizen gefunden haben, z. B. eine kostenlose Teilnahme oder eine anteilige Anrechnung der Sportzeit als Arbeitszeit, wird in anderen noch darüber diskutiert oder ist dies kein Thema.

Vor dem Hintergrund der Frage, welche Bedeutung und Funktionen dem Sport im VGM zugeschrieben werden, lassen sich die Ergebnisse der empirischen Untersuchung wie folgt zusammenfassen: Sport genießt in Kommunalverwaltungen keine Priorität. Aufgrund der Erwartungshaltung an ein Gesundheitsmanagement aus Arbeitnehmersicht sowie hinsichtlich der wahrgenommenen Potenziale und der verhältnismäßig einfachen Organisation nimmt dieser dennoch einen festen Platz im VGM ein. Zudem flankiert und unterstützt Sport oftmals weitere Maßnahmen im VGM und ist daher für die Akteure selbstverständlich. Insofern lässt sich zumindest aus der Sicht der VGM-Akteure eine hohe Bedeutung von Sport im Gesundheitsmanagement der Kommunalverwaltungen beobachten.

Unter einer erfolgreichen Verwaltungsarbeit wird primär eine gelungene Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und vor dem Hintergrund des Dienstleistungsgedankens eine hohe Zufriedenheit der Bürgerschaft sowie weiterer Bezugsgruppen wie z. B. der Unternehmenschaft verstanden. Angesichts der Bedeutung von Sport als etablierter Begleiter anderer VGM-Maßnahmen wird ihm im Rahmen eines VGM eine hohe Problemlösekapazität zugeschrieben. Das übergeordnete Ziel von Sport im VGM ist es,

„das Funktionieren der Verwaltung zu erhalten. Es ist ja schon das höhere Ziel, dass die Aufgaben erledigt werden können und dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem höheren Lebensalter

möglichst arbeitsfähig erhalten werden, dass wir da einen Beitrag zu generieren.“ (IP-D, TrKD, Pos. 194)

Hinsichtlich der mit dem Sport verfolgten (Teil-)Ziele stellt sich heraus, dass diese überwiegend dem allgemeinen Konsens entsprechen, der u. a. den publizierten Praxisleitfäden fürs BGM zu entnehmen ist. Das Hinterfragen der Zielsetzungen durch die Interviewfrage nach dem Nutzen von Sport für den Verwaltungserfolg macht deutlich, dass sich ein Teil der Befragten damit noch nicht näher auseinandergesetzt hat. Werden letztlich die Antworten in Bezug auf die Ziele und Erfolgsindikatoren zusammengeführt, ergeben sich folgende zentrale Punkte für die Funktionszuschreibungen der Verwaltungsakteure:

*Sportangeboten werden als Mittel zur Förderung der Mitarbeitergesundheit und Senkung des Krankenstands gesehen.*

Alle Kommunalverwaltungen streben mit den Sportangeboten mehr oder weniger fokussiert das Ziel an, die Gesundheit der Beschäftigten zu fördern; sei es direkt über die Kurse, die Sensibilisierung für einen gesundheitsförderlichen Lebensstil oder die Motivation zum dauerhaften Sporttreiben, „[...] sonst würden wir das generell nicht machen“ (IP-C1, TrKC, Pos. 111). Davon wird sich u. a. eine höhere Arbeitsleistung und -motivation der Beschäftigten erwartet. Diese zeige sich in einer höheren Qualität der Aufgabenerfüllung, womit vor allem eine Verbesserung der Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürgern anvisiert wird. Vor dem Hintergrund einer begrenzten Aussagekraft von AU-Daten wird die Reduzierung des Krankenstandes durch den Sport zwar als wünschenswert angesehen, aber nur wenige (vor allem Kommunalverwaltungen im Einführungsprozess) geben diesem Ziel eine hohe Priorität.

*Sportangebote werden weitergehend von einem Teil der Kommunalverwaltung als Ausgleich zu steigenden Arbeitsanforderungen durch Modernisierungen eingesetzt.*

Mehr als die Hälfte der Interviewten verbindet die Gesundheitsförderung durch Sport mit dem Zweck, diesen als Ausgleich zu den steigenden Arbeitsanforderungen und der oftmals bewegungsarmen Tätigkeit zu nutzen. Die Befragten betonen dabei die Bedeutung der physischen und psychischen Gesundheit der Beschäftigten:

„Einfach die Gesunderhaltung der Mitarbeiter, dass die aktiv, dass die animiert werden für sich etwas zu tun und auch schon eine halbe Stunde von seinem Bürostuhl aufzustehen und sich kurz mal zu bewegen. Man startet ganz anders in den Nachmittag auch. Das entspannt.“ (IP-J, TrKJ, Pos. 76)

*Sport wird von einem Teil der Kommunalverwaltungen als Mittel zum Zweck bei der Suche und Bindung von Fachkräften genutzt.*

Etwa die Hälfte der Befragten verbinden den Erfolg sportlicher Maßnahmen mit einer Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit, womit einerseits, ähnlich wie bei der Gesundheitsförderung, die Erwartung an eine höhere Arbeitsmotivation der Beschäftigten verbunden ist. Andererseits werden mit einer höheren Mitarbeiterzufriedenheit eine geringere Fluktuation und eine erleichterte Fachkräftebindung erwartet. Anlässlich der tariflichen Bezahlung können Kommunalverwaltungen nicht mit den Gehältern der Privatwirtschaft konkurrieren, wodurch das Steuerungsmedium Geld einen großen Teil seiner Steuerungsleistung einbüßt. Im Gegenzug dient der Sport als Zeichen der Wertschätzung und Fürsorgepflicht den Beschäf-

tigten gegenüber. Vor diesem Hintergrund sieht eine Kommunalverwaltung im Sport eine Art Gegenleistung für die hohe Arbeitsintensität und den z. T. ungünstigen Rahmenbedingungen, wie die klimatische Situation in den Räumlichkeiten des Rathauses. Für etwa die Hälfte der Befragten ist Sport ein Mittel zum Zweck, um die Verwaltung als attraktiven und modernen Arbeitgeber zu präsentieren und darüber die Fachkräftegewinnung zu erleichtern: „[...] wenn man heute überlegt, was macht einen modernen Arbeitgeber aus, dann gehört das dazu. Umso mehr der bietet, umso besser ist es. Das macht auch vor einer Verwaltung nicht halt“ (IP-F1, TrKF1.2, Pos. 89). Der Ansatz umfasst, neben dem Angebot von Sportkursen, die Schaffung von Sportmöglichkeiten durch eine sportfreundliche Infrastruktur in der Verwaltung. Allerdings wird diese Erwartung oftmals an die Bedingung geknüpft, dass Sport nicht ausreicht bzw. nur im Rahmen eines VGM seine Potenziale entfaltet. Auffällig ist die unterschiedlich starke Fokussierung dieses Ziels durch die Befragten. Auch wird das mögliche Potenzial von Sportangeboten teilweise erst viele Jahre nach deren Einführung erkannt.

*Die Funktion von Sport liegt für einen Teil der Befragten darin, Vertrauen als Steuerungsmedium sichtbar und nutzbar zu machen und dadurch selbstreflexiv Kommunikationsprozesse anzuregen.*

Einigen der Befragten sehen im Sport die Möglichkeit, das Miteinander zu verbessern, den Aufbau von Kontakten zu unterstützen, (hierarchische) Hemmschwellen abzubauen und letztlich die Zusammenarbeit zu verbessern. Dafür bietet der Sport Raum bzw. Anlass, um Beschäftigte auf unkonventionelle Art und Weise zusammenzuführen:

„[...] viel wichtiger ist mittlerweile für mich, dass wir in diesen Angeboten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kontakt bringen. Halt auch interdisziplinär. Also aus den verschiedenen Fachbereichen treffen die sich eben zu diesen Sportangeboten und lernen sich auf einer anderen Basis kennen. Also auf dieser menschlichen und verbessern darüber letztendlich halt das kollegiale Miteinander und darüber die Zusammenarbeit.“ (IP-D, TrKD, Pos. 64)

In diesem Zusammenhang berichten die Interviewten von vielfältigen Beobachtungen und positiven Erfahrungen aus Sportkursen und bei der gemeinsamen Teilnahme an Sportveranstaltungen.<sup>268</sup> Von einem Teil der Befragten werden dem Sport vielfältige Möglichkeiten zugesprochen, wie etwa Kommunikationsprozesse anzuregen, gegenseitiges Vertrauen zu fördern und damit den Zusammenhalt zu stärken. Knapp die Hälfte der befragten Kommunalverwaltungen legen auf diese Zielsetzungen besonderen Wert.

Über diese Erkenntnisse hinaus geben die Daten Aufschluss über zwei weitere Zwecke, die mit dem Sport verbunden werden. Eine Kommunalverwaltung erhofft sich, eine Übertragung der Dynamik des Sports auf die Verwaltungsarbeit, so dass zeitnah und dynamisch auf Bürgerbelange reagiert wird. Eine andere Kommunalverwaltung nutzt den Sport als Mittel, um gesundheitsrelevante Themen und die Arbeit der VGM-Abteilung für die Verwaltungsmitglieder öffentlichkeitswirksam sichtbar zu machen. Dabei zeigt sich das Potenzial von Sport, eine breite Masse anzusprechen, denn Sport lässt sich gut als Event inszenieren. Die sportbezogenen Aktionen werden scheinbar von den Beschäftigten mit dem Begriff der Gesundheit und einem funktionierenden Gesundheitsmanagement verbunden und letztendlich von diesen im Rahmen eines VGM erwartet. Ein kleiner Teil der VGM-Akteure macht sich dieses Potenzial für eigene Zwecke zunutze: „[...] das ist halt was, womit man öffentlichkeitswirksamer auftreten kann“ (IP-

<sup>268</sup> Durch die Teilnahme an Sportveranstaltung als Verwaltungsmannschaft wird teilweise auch ein möglicher Effekt auf eine höhere Identifikation mit dem Arbeitgeber erwartet.

K1, TrKK1, Pos. 24). Beide Funktionszuschreibungen sind neue Aspekte, die dem Forschungsstand bisher nicht zu entnehmen waren.

Insgesamt zeigt sich, dass mit dem Sport einerseits Ziele verbunden werden, die aus organisationssoziologischer Perspektive für den Erfolg der Verwaltungsarbeit funktional sind. Denn sie setzen an den Strukturen (z. B. Kommunikationsstrukturen und Personal) an oder sollen auf andere Themen aus dem VGM aufmerksam machen, die dies zum Ziel haben. Andererseits fällt die teils starke Fokussierung auf Ziele wie die Verbesserung der individuellen Mitarbeitergesundheit oder dem Aufbau von Widerstandsressourcen auf. Diese sind für den Erfolg der Verwaltungsarbeit nicht zwangsläufig funktional, da sich die erhofften positiven Effekte wie die Steigerung der Leistungsbereitschaft und Motivation der Beschäftigten nicht automatisch einstellen. Solche Effekte sind immer multifaktoriell und lassen sich nicht eindeutig als Auswirkung des Sporttreibens beschreiben. Es entsteht zudem der Eindruck, dass Ziel und Zweck nicht immer in Einklang miteinander stehen. Mancherorts wird nach dem Prinzip Versuch und Irrtum entschieden. Zwar werden bei der Auswahl in erster Linie individuelle Bedarfe und Wünsche der Beschäftigten, u. a. mit dem Ziel der Gesunderhaltung und -förderung, berücksichtigt; gleichzeitig richtet sich die Auswahl oft danach, was kostenlos oder kostengünstig von den Kooperationspartnern angeboten wird. Hierbei verfügen die Akteure über eine breite Auswahl meist externer Angebote. Bspw. bieten Krankenkassen und andere Gesundheitsanbieter primär Interventionen zur Verbesserung der physischen und teilweise zur Verbesserung der psychischen Gesundheit an. Sportarten wie Wandern oder Klettern bzw. Bouldern, welche einen unkonventionellen Raum für Kommunikation schaffen können und zugleich Potenziale zur Vertrauensbildung bieten, werden bisher kaum berücksichtigt. Auch wenn die Gesundheitsförderung als meistverfolgtes Ziel angegeben wird, sieht nur ein Viertel der Befragten den Erfolg sportlicher Maßnahmen für die Verwaltungsarbeit in einer Verbesserung der Mitarbeitergesundheit. Diese offenbar verwaltungstypische Vorgehensweise lässt sich einerseits auf knappe personelle und finanzielle Ressourcen, andererseits auf eine fehlende sportfachliche Qualifizierung der VGM-Akteure zurückführen. Ein weiterer Grund kann darin liegen, dass die Angebote nicht auf dem aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand beruhen, denn dieser spielt in planerischen Aktivitäten keine nennenswerte Rolle. Insbesondere bei der Verfolgung sozialer Zielsetzungen scheint vermehrt die Annahme zu bestehen, dass sich in Gruppenangeboten automatisch Gruppenprozesse anregen lassen. Die Forschung hierzu zeigt jedoch, dass genau das nicht der Fall ist. Hier wird ersichtlich, dass an die Funktionszuschreibung vielfältige Erwartungen geknüpft sind, die offenbar kaum hinterfragt werden und letztlich überwiegend auf einzelne Beobachtungen oder teilweise auf Feedbackbefragungen der Kursteilnehmenden gestützt werden. Eine valide Evaluation der Sportangebote im Hinblick auf die Zielerreichung, mit Ausnahme der Analyse von Gesundheitsberichten und Fehlzeiten, findet überwiegend nicht statt. Positive Erfahrungswerte, eine hohe Bedeutungszuschreibung sowie das Vertrauen in die Potenziale von Sport bestärken bereits aktive Verwaltungen, weiterhin in ein Sportangebot zu investieren: „Es muss was geben am Sport, was ich jetzt nicht beschreiben kann, was dahintersteckt, was gut ist“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 21). Gleichzeitig sehen die Befragten in der Erbringung eines Wirkungsnachweises – insbesondere bei weichen Faktoren wie der Mitarbeiterzufriedenheit und der Qualität des Miteinanders – eine große Herausforderung. Zudem fällt es ihnen schwer, mögliche Effekte in einen eindeutigen Kausalzusammenhang mit dem Sport als Einzelmaßnahme zu bringen. An dieser Stelle zeigen sich Potenziale für eine bessere Vernetzung von Praxis und Forschung. Was führt dennoch dazu, dass Kommunalverwaltungen Sport im Rahmen des VGM anbieten?



Dies lässt sich vor dem Hintergrund der dritten Teilfrage, welche Rahmenbedingungen sportliche Maßnahmen in Kommunalverwaltungen befördern oder behindern, beantworten. In der Auflockerungsphase zeigt sich, dass mehrere Bedingungen erfüllt sein müssen, damit der Handlungsdruck eine Veränderungsbereitschaft hervorruft und infolgedessen ein Sportangebot eingeführt wird. Vor dem Hintergrund eines zunehmenden Fachkräftemangels und veränderter Anforderungen an die Erfüllung von Arbeitsaufgaben durch die Digitalisierung und anderer Umstrukturierungen werden vielfältige und z. T. miteinander verstrickte Herausforderungen sichtbar. Diese wurden teilweise im Forschungsstand identifiziert und können durch die Experteninterviews bestätigt bzw. konkretisiert werden. So werden von den Befragten vielfältige Faktoren beobachtet, die die Gesundheit der Beschäftigten negativ beeinflussen können, wovon ein großer Teil verwaltungsintern gelagert ist. Diese Faktoren werden als Ursache verzögerter Arbeitsabläufe wahrgenommen. Eine Störung der Funktionserfüllung wird dabei mit der krankheitsbedingten Abwesenheit und einer verminderten Leistungsfähigkeit in Verbindung gebracht. Diese führt zu einem wachsenden Arbeitsvolumen (noch) gesunder bzw. belastbarer Kolleginnen und Kollegen. Der durch die Reformen vorangetriebene Personalabbau und ein verzögertes Ausschreiben vakanter Stellen kombiniert mit dem Problem, trotz Ausschreibung kein geeignetes Personal zu finden, verschärft diese Problematik. Auf der Basis der Expertenaussagen kann daher von einem gestiegenen Handlungsdruck in den kommunalen Verwaltungen ausgegangen werden. Die Wahrnehmung eines Fachkräftemangels und einer höheren Fluktuationsbereitschaft haben in einem Konglomerat aus einem gestiegenen gesellschaftlichen Gesundheitsbewusstsein und Anspruchsdenken der (zukünftigen) Beschäftigten weitreichende Folgen für die Veränderungsbereitschaft von Kommunalverwaltungen. Infolgedessen erlebt das Thema Gesundheitsförderung einen deutlichen Schub in den kommunalen Verwaltungen und macht diese für Impulse aus der Umwelt, z. B. von Krankenkassen und Universitäten, zugänglich. Dies befördert die Imitation von Organisationen, die bereits im Gesundheitsmanagements aktiv sind. Voraussetzung dafür ist eine gewisse Sensibilität der Verwaltungsmitglieder für gesundheitsrelevante Themen. Gleichwohl geschieht ein solches Engagement vor dem Hintergrund einer omnipräsenten Legitimationspflicht der Verwaltungen im Umgang mit öffentlichen Geldern.

In diesem Zusammenhang scheint dem Interesse der Verwaltungsmitglieder für die Einführung eines Sportangebots eine entscheidende Rolle zuzukommen. Erst, wenn die Beschäftigten, als Zielgruppe solcher Maßnahmen, dem Sport Bedeutung beimessen, ihr Interesse zum Ausdruck bringen und letztlich daran teilnehmen, wird Sport als potenzielles Mittel zum Zweck relevant. Genau an dieser Stelle finden sich Hinweise, dass das angesprochene Interesse breitflächig vorhanden sein muss und keineswegs nur von einzelnen Verwaltungsmitgliedern getragen sein darf. Als größte Barriere wird bei der Einführung benannt, dass insbesondere machtvolle Verwaltungsmitglieder diesbezügliche Veränderungen abwehren können. Gleichwohl kann eine latent präsente Veränderungsresistenz, als wahrnehmbares Merkmal einer veränderungsabwehrenden oder -scheuenden Verwaltungskultur, sehr hinderlich sein. Es gibt erste Anzeichen dafür, dass die Gefahr des Scheiterns in dieser Phase besonders groß ist (Fall G). Die Veränderungsresistenz bzw. -abwehr ist in Kommunalverwaltungen, die dem traditionellen Verwaltungstyp entsprechen, stärker ausgeprägt.

In der Veränderungsphase ist die größte Herausforderung, von der Planung in die praktische Umsetzung überzugehen. Hier treten vielfältige Barrieren und Hemmnisse auf Ebene der Organisation auf; angefangen mit knappen Ressourcen (Budget, Personal, Räumlichkeiten und Fachwissen) über Ressourcen raubende bürokratische Hindernisse (Ausschreibepflicht, Aktenvermerke) bis hin zu Herausforderungen, die

aufgrund der verwaltungsspezifischen Organisationsmerkmale (Dezentralität, Finanzstruktur, Beschäftigungsstruktur) die Planung und Umsetzung erschweren. Die alleinige Bereitschaft zur Veränderung löst die Pflicht, sich für die Ausgabe von Steuergeldern für freiwillige Aufgaben innerhalb der Verwaltung rechtfertigen zu müssen, weiterhin nicht auf. Insbesondere Verwaltungen im Einführungsprozess nehmen einen größeren Legitimationsdruck gegenüber der Bürgerschaft wahr als Kommunalverwaltungen mit einem bestehenden Sportangebot. Dort wird die Thematik zwar nicht gegenüber der Bürgerschaft verheimlicht, aber auch nicht offensiv kommuniziert. Die Legitimationspflicht ist in diesen Fällen, wenn überhaupt, nur gegenüber Verwaltungsmitgliedern erforderlich. Wenn diese einen größeren Einfluss und eine größere Entscheidungsmacht besitzen, können sich schwerwiegende Barrieren entwickeln. Interessanterweise wird die Legitimationsfrage bei einem implementierten Sportangebot regelmäßig thematisiert, aber schlussendlich keine validen Wirkungsnachweise für den Erfolg der Maßnahmen in Hinblick auf die Zielsetzung eingefordert. Die Akteure schaffen einerseits über die Argumentation, dass diese Effekte nicht oder nur schwer in harten Kennzahlen messbar sind sowie andererseits über hohe Teilnehmerzahlen die z. T. notwendige Legitimation. V. a. hohe Teilnehmerzahlen werden als Erfolg für sportliche Maßnahmen gewertet, da sie ein Zeichen von Akzeptanz sind und Gesundheit als Wert innerhalb der Kommunalverwaltungen angekommen ist. Wird Sport sowohl auf Ebene der Organisation als auch auf Ebene der führenden Personen eine hohe Bedeutung beigemessen und der Wert anerkannt, werden die VGM-Akteure von der Legitimationspflicht entlastet, da der Sport und Entscheidungen, die den Sport betreffen, nicht grundsätzlich hinterfragt werden. Auch in dieser Phase behindert eine, und sei es nur in Teilen, veränderungsresistente Verwaltungskultur unterschwellig den Planungs- und Umsetzungsprozess, da Prozess- und Interventionsschritte verzögert wirkend hinterfragt werden. In manchen Fällen kann das dazu führen, dass die Maßnahmen gar nicht stattfinden.

In allen Fällen wird ersichtlich: Die Themen Sport und Gesundheit werden in Verwaltungsorganisationen oftmals personalisiert. Aufgrund der hierarchischen Struktur kommunaler Verwaltungen können sich für die VGM-Akteure Schwierigkeiten aufgrund eingeschränkter Entscheidungsspielräume und hierarchisch verfestigter Kommunikationswege ergeben, die ebenfalls den Entscheidungsprozess erheblich verzögern oder sogar zum Abbruch zwingen können. Aus diesem Grund nehmen die Führungskräfte der jeweiligen Hierarchieebenen und Fachgebiete als Knotenpunkte im Kommunikations- und Entscheidungsnetz eine Schlüsselrolle ein. Diese können aufgrund ihrer Machtposition in der Organisation sowohl als Promotoren als auch als Opponenten in Erscheinung treten. Sofern diese dem Sport eine hohe Bedeutung beimessen, wirken sie als machtvollen Promotoren und unterstützen den Sport, indem sie Ressourcen genehmigen, Informationen an die Beschäftigten oder an entsprechende Ansprechpartner auf der nächsthöheren Hierarchieebene weiterleiten und auf diese Weise Anschlusskommunikation erzeugen. Die Bereitstellung von personellen und finanziellen Mitteln erfordert vor allem die Unterstützung der Personalleitung und der Leitung der Kämmerei. Auch der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin können als Verwaltungsspitze ihren Einfluss geltend machen. Angesichts einer hohen Bedeutung hierarchischer Ablaufstrukturen in Kommunalverwaltung wird ihre Unterstützung als wichtiges Zeichen für einen hohen Stellenwert und das Bewusstsein für Gesundheit in der Verwaltung gewertet. So können Führungskräfte im Rahmen ihrer Befugnisse und Handlungsspielräume die Weiterleitung von Informationen, z. B. an schwer zu erreichende Beschäftigte, befördern oder ihren Mitarbeitenden Handlungsspielräume eröffnen, um an den Sportangeboten teilnehmen zu können. In diesem Zusammenhang zeigt sich der Einfluss des Steue-

rungsmediums Macht. Führungskräfte haben aufgrund ihrer Position innerhalb der Verwaltungsorganisation die Macht, verbindliche Entscheidungen über andere in ihrer Rolle als Verwaltungsmitglied zu treffen und definiert so maßgeblich den Stellenwert und das Umsetzungsverhalten. Schlussendlich tragen Führungskräfte entscheidend dazu bei, dass Sport innerhalb der Verwaltung kulturell verankert wird und so eine Resonanz in den Organisationsstrukturen erzeugt.

Fehlende sportfachliche Kenntnisse können teilweise durch die Unterstützung von externen Kooperationspartnern oder Mitarbeitenden aus dem Fachbereich Sport ausgeglichen werden. Externes Personal wird dabei zumeist auf der operativen Ebene eingesetzt. Gleichzeitig deutet sich bei der Einführung arbeitgeberorganisierter Sportangebote an, dass eine sportwissenschaftliche Qualifizierung hilfreich sein kann, weil Planung und Umsetzung in einer Hand liegen. Dadurch wird der Übergang von der Planung in die operative Umsetzung erleichtert. Vor dem Hintergrund einer bestehenden Unsicherheit bei Veränderungsprozessen spielt Vertrauen bei der Einführung eines Sportangebots eine besondere Rolle, welches sich z. B. durch den regelmäßigen Kontakt in den verschiedenen Angeboten aufbauen lässt. Denn Veränderungen basieren auf Entscheidungen, die erst in der Zukunft zeigen, ob diese richtig oder falsch waren. Zwar kann der Rückgriff auf Erfahrungen Unsicherheit vermindern, womit das Teilen von Erkenntnissen aus sogenannten Best Practice Beispielen überhaupt Sinn ergibt, aber wie Luhmann (2000a) bereits konstatiert hat, ist Planung auf die Zukunft ausgerichtet und die ist immer ungewiss. Vertrauen reduziert die Komplexität der Zukunft und schafft über Vertrautheit Erwartungssicherheit. In diesem Zusammenhang zeigt sich besonders an den Fällen A und D, dass Misstrauen sowohl unter den Beschäftigten als auch zum Arbeitgeber selbst besonders hinderlich ist, da dies die Teilnahme an und die Akzeptanz von den Maßnahmen behindert. Das gefährdet die Teilnahmebereitschaft und schwächt somit die Argumentations- und Legitimationsbasis. Vor diesem Hintergrund müssen die VGM-Akteure die vielfältigen und förderlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen, auf die im nächsten Kapitel eingegangen wird. Auf Programmebene haben sich in der Veränderungsphase außerdem Pilotprojekte und Bedarfsanalysen als nützlich erwiesen. Dabei wird von allen Befragten die Partizipation der Beschäftigten am Planungsprozess, z. B. durch das Einbringen von Wünschen, Bedarfen und Interessen, befürwortet. Um die Kommunikation sowohl Top-down als auch Bottom-up zu gewährleisten, werden vielfältige Kommunikationskanäle (digital und analog) genutzt. In einem Fall offenbart sich die Personalvertretung im Hinblick auf die Partizipation als möglicher Störfaktor, wenn aus den unterschiedlichen Vorstellungen in der Vorgehensweise ein Machtgerangel entsteht.

Auf Umweltebene ergeben sich, mit Ausnahme der externen Kooperationspartner und der Nutzung regionaler Sportangebote, Hindernisse wie personenspezifische Faktoren (z. B. fehlendes Interesse und familiäre Verpflichtungen) oder Krisensituationen (z. B. die aktuelle Corona-Pandemie). Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Planungen erheblich erschwert und beeinträchtigt werden können. So haben strenge Hygiene- und Abstandregelungen das Problem der ohnehin schon raren, arbeitsplatznahen Räumlichkeiten noch verschärft. Viele Angebote konnten aufgrund der Kontaktbeschränkungen gar nicht stattfinden. In Fall L wurde das Personal sogar für andere Tätigkeiten im Gesundheitsamt abgezogen.

In der Stabilisierungsphase ist es Ziel, Veränderungen zu stabilisieren und zu diesem Zweck Strukturen zu schaffen. Dabei wird ersichtlich, dass Sport im Rahmen eines VGM unter dem legitimen Deckmantel des rechtlich verpflichteten Arbeits- und Gesundheitsschutzes ins Stellenprofil aufgenommen wird. Die Übernahme der Planung des Sports in das hauptamtliche Tätigkeitsprofil der VGM-Akteure ist ein wichtiger und notwendiger Schritt, der den Einsatz von zeitlichen und personellen Ressourcen legitimiert. Wird

der Sport nur nebenbei mitorganisiert, ohne eine Anbindung in den Personalstrukturen zu finden, droht die Implementierung zu scheitern. So wird von einzelnen Pilotprojekten berichtet, die ohne die strukturelle Anbindung immer wieder im Sande verlaufen sind. Förderlich ist eine gute Personalausstattung, was bedeutet, dass für die vielfältigen und oftmals interdisziplinären Aufgaben im VGM in Abhängigkeit zur Verwaltungsgröße ausreichend Personal zur Verfügung steht. Dies gilt insbesondere für große Verwaltungsorganisationen. Hier zeigen sich in den befragten Kommunalverwaltungen teils große Unterschiede. Größe und Haushaltslage können an dieser Stelle zumindest bei einem implementierten Sportangebot nicht als belastbarer Grund für die Personalentscheidung angeführt werden, da ein Vergleich von Fall E und D dieses Argument entkräftet. Damit zusammenhängend fällt auf, dass die Finanzstruktur in dieser Phase in den Hintergrund rückt und damit auch der Legitimationsdruck weniger präsent zu sein scheint, als in den beiden anderen Phasen. Gleichwohl gibt es hier Ausnahmen (Fall D). Neben der Schaffung personeller Ressourcen scheint die Sicherung eines eigenen Budgets notwendig, da dies die Basis für mehr Entscheidungsbefugnisse bildet. Ein eigenes Budget entlastet davon, jede Anschaffung und Maßnahme beantragen und genehmigen zu müssen. Die zumeist knappen Ressourcen können zwar durch Kooperationen mit externen Partnern ergänzt werden, allerdings kann nicht auf eine strukturelle Verankerung des Sports hinsichtlich der Bereitstellung von Personal und Budget verzichtet werden. Sind Strukturen für den Sport verankert und Entscheidungsbefugnisse an die VGM-Akteure im Stellenprofil festgelegt worden, nimmt der Einfluss einer stark ausgeprägten Hierarchie-Kultur ab, stellt aber für die VGM-Akteure nach wie vor ein Planungshemmnis aufgrund der hierarchisch vorgegebenen Kommunikationswege dar. Bei allen strukturellen Entscheidungen sind die VGM-Akteure weiterhin auf die Zustimmung des Verwaltungsvorstands angewiesen, womit die Unterstützung der Führung weiterhin eine zentrale Gelingensbedingung ist. Eine fehlende Wertschätzung und vor allem Akzeptanz von sportlichen Maßnahmen sowie Konflikte zwischen Personalleitung und Leitung der Kämmerei können sich in diesem Zusammenhang fatal auswirken. Zudem bergen Krisensituationen wie die Corona-Pandemie das Risiko für Budgetkürzungen. Hier lässt sich vermuten, dass die Genehmigung eines eigenen Budgets in Krisenzeiten schwerer durchzusetzen ist. Insgesamt wird deutlich, dass der Stellenwert des Sports in der Verwaltung – erheblich mehr als vermeintlich verantwortliche Organisationsmerkmale (Größe und Haushaltssituation) – einen besonderen Einfluss auf Budget- und Personalentscheidungen zu haben scheint. Neben der Pandemie lässt sich auf der Umweltebene die Abhängigkeit von den Entscheidungen der Tarifparteien als ein mögliches Hemmnis identifizieren. Diese können die Handlungsspielräume der VGM-Akteure beschränken, aber auch öffnen (siehe E-Bike Leasing).

Unter Berücksichtigung der förderlichen Rahmenbedingung zur Steigerung der Teilnahmereitschaft wird angemerkt, dass die Schaffung einer sportfreundlichen Infrastruktur (Sportraum, Dusch- und Umkleidemöglichkeiten) hilfreich ist, da ein eigener Raum die Planung der Sportangebote wesentlich erleichtern würde. Dieser ist aber in den wenigsten der befragten Kommunalverwaltungen vorhanden, weil zumeist eine generelle Raumknappheit besteht und das Tagesgeschäft Priorität hat. Gleichzeitig können Organisationsmerkmale wie die vielfältige Beschäftigungsstruktur und Dezentralität den Planungsaufwand steigern, da es gegebenenfalls nicht ausreicht, das Sportangebot oder z. B. die Umkleidemöglichkeiten nur an einem Standort bzw. Gebäude einzurichten.

Das Verankern von Strukturen bietet den VGM-Akteuren Planungssicherheit, entlastet von der stetigen Rechtfertigung und schont Ressourcen. Dies gelingt auf Programmebene einerseits über das Festlegen

einer Dienstvereinbarung, mit deren Hilfe zukünftige Entscheidungen legitimiert werden können, und andererseits über das Einrichten von Feedback-Schleifen (z. B. Feedbackbögen, Multiplikatoren) und eines Trainerpools. Zudem wird die Notwendigkeit betont regelmäßig für den Sport und das VGM zu werben, um in der Verwaltungskommunikation präsent zu bleiben. Darüber hinaus greifen die befragten Kommunalverwaltungen wiederholt auf interne und externe Kooperationspartner zurück wie z. B. die VHS, Sportvereine oder die Mitarbeitenden des Fachbereichs Sport. Durch das Absichern des gewonnenen Erfahrungswissens in programmatischen Strukturen wird die Planung der Maßnahmen effizienter. Gleichzeitig wird bei der Dienstvereinbarung zur anteiligen Anrechnung der Sportzeit als Arbeitszeit in einem Fall konstatiert, dass diese zu kompliziert ist, wodurch sich ein hoher bürokratischer Aufwand ergibt, der in keinem guten Ressourcen-Nutzen-Verhältnis steht. Darüber hinaus berichtet ein Teil der Befragten von verschiedenen Arbeitskreisen, die üblicherweise für einen (interdisziplinären) Austausch über gesundheitsrelevanten Themen und Anschlussthemen zusammenkommen. Hier wird vereinzelt von einer fehlenden Vernetzung bzw. einem erschwerten Austausch zwischen den Arbeitsgruppen berichtet, so dass ineffektive Doppelstrukturen entstehen.

Auch in dieser Phase wirkt sich der latente Einfluss der Verwaltungskultur auf die Verankerung des Sports in den Verwaltungsstrukturen aus. Veränderungsresistente bzw. -scheue Kommunalverwaltungen weisen scheinbar größere Schwierigkeiten auf, aus einzelnen, projektartigen Maßnahmen eine strukturell verankerte Aufgabe erwachsen zu lassen (Fall G). Andersherum sichert eine maßvolle Veränderungsresistenz die Existenz eines implementierten Sportangebots, wenn eine neue Verwaltungsspitze gewählt wurde (Fall J). Diese äußert sich dann positiv im Sinne von Beständigkeit und stellt sicher, dass einmal implementierte Strukturen nicht mehr hinterfragt werden. In allen Fällen wird deutlich, dass der Wert von Sport und Gesundheit innerhalb der Verwaltung anerkannt und *gelebt* werden muss, um Stabilität zu erlangen.

## 7.2 Zum Sport im VGM – Fazit und Ausblick

Vor dem Hintergrund einer breiten Forschungslücke in Bezug auf den Sport im Gesundheitsmanagement kommunaler Verwaltungen befasst sich diese Arbeit mit der Frage, welche Bedeutung und Funktionen dem Sport im VGM von Seiten der kommunalen Verwaltung zugeschrieben werden und von welchen Bedingungen ein Sportangebot in Kommunalverwaltungen abhängt. Angesichts der Verausgabung öffentlicher Gelder für ein Instrument, das vermeintlich nur den Beschäftigten zugutekommt, erfährt diese Thematik an Brisanz. Von Bedeutung sind hierbei die Problemaspekte des Wirkungsproblems, des Transferproblems und der Veränderungsresistenz. Zugleich ist fraglich, ob das BGM-Konzept ohne weiteres auf die Organisationen der öffentlichen Verwaltung übertragbar ist oder sich daraus womöglich ein Passungsproblem aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen zweier divergenter Organisationstypen ergibt. In dessen Folge wurden die Begrifflichkeiten angepasst und aus dem bekannten BGM-Begriff ein organisationsspezifisches VGM (kurz für: Verwaltungsgesundheitsmanagement). Aus einer systemtheoretischen Perspektive wurde die Organisation *Kommunalverwaltung* als soziales System betrachtet, welche aus einem Verbund kommunizierter Entscheidungen bestehen. Da Entscheidungen – und Planung – auf die Zukunft ausgerichtet sind und diese durch Unsicherheiten geprägt ist, stellt sich in diesem Kontext die Frage, welches die *richtigen* Entscheidungen in Bezug auf den Sport im VGM sind. Folglich wurden die entscheidbaren (Personal, Kommunikationswege, Entscheidungsprogramme) und unentscheidbaren Entscheidungsprämissen (Verwaltungskultur) in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt.

Diese Betrachtung ermöglichte es, die strukturellen Bedingungen für Entscheidungen in Kommunalverwaltungen zu bestimmen und offenzulegen, welche Bedingungen den Sport im VGM befördern oder behindern können. Darüber hinaus konnten die dem Sport zugeschriebenen Funktionen, Ziele und Zwecke aufgedeckt und erste Hinweise auf eine mögliche Leistung des Sports für das VGM gesammelt werden. Durch die System/Umwelt-Perspektive ließen sich zudem Auslöser für die Einführung eines Sportangebots in Kommunalverwaltungen identifizieren. Da für Kommunalverwaltungen nicht die Gefahr einer existenziellen Bedrohung besteht, sind diese nicht gezwungen, sich zu verändern. Daher können sie den Veränderungs- bzw. Steuerungsversuch, in Form einer Implementierung des Sports im VGM, abwehren, worin bereits eine Barriere liegt. Vor dem Hintergrund viel diskutierter Steuerungsdefizite in öffentlichen Verwaltungen, die sich bspw. beim NSM gezeigt haben, wurde für die weitere Betrachtung die Steuerungstheorie nach Willke herangezogen. Dies sollte Aufschluss darüber geben, wie Kommunalverwaltungen unter Berücksichtigung der Eigenlogik und der Organisationsumwelt gesteuert werden können. Bei der Analyse der Ergebnisse zeichnete sich im Veränderungsprozess zudem ein zyklischer Verlauf in Form eines Dreischritts ab. Schlussendlich erlaubte diese Vorgehensweise Barrieren und Gelingensbedingungen für den Sport im VGM entlang der betrachteten Ebenen (Organisation und Umwelt) in verschiedenen Phasen der Veränderung herauszuarbeiten.

Auf den Erkenntnissen des Forschungsstands und den theoretischen Überlegungen fußend wurde eine empirische Untersuchung entwickelt, die auf einem Mixed-Method-Ansatz aufbaut. Dafür wurden über eine quantitative Befragung Kommunalverwaltungen identifiziert, die für den qualitativen Teil der Untersuchung in Frage kommen. Zudem diente die Fragebogenerhebung dazu, den Kenntnisstand hinsichtlich der Organisation und der Inhalte des praktizierten Sportangebots zu erweitern bzw. zu aktualisieren. Die sich daran anschließenden Fallstudien in Form von Experteninterviews fanden in elf Kommunalverwaltungen mit insgesamt 15 Expertinnen und Experten statt. Zwei dieser Kommunalverwaltungen befanden sich zum Zeitpunkt der Datenerhebung im Einführungsprozess sportlicher Maßnahmen. Ziel war es, ein tiefergehendes Verständnis für verwaltungsinterne Entscheidungen hinsichtlich des Sports zu schaffen und mögliche Unterschiede abhängig vom Entwicklungsstand aufzudecken. Im Hinblick auf diese Zielsetzung kann der Untersuchungszeitraum als hinreichend bewertet werden. Denn es gelang, fundierte Erkenntnisse über die Organisation des Sports zu erhalten und eine Vielzahl damit einhergehender Barrieren und Gelingensbedingungen zu identifizieren. Angesichts der selektiven Fallauswahl und des explorativen Studiencharakters, ist es allerdings nicht möglich, generalisierte Schlüsse über den Sport im VGM in ganz Deutschland zu ziehen.

Die quantitative Datenerhebung mittels Fragebogen war für das Forschungsvorhaben im Sinne der Identifikation geeigneter Ansprechpartner und zur Vorbereitung der Interviews zielführend. Auch die Experteninterviews, die den Kern der Datenerhebung darstellten, haben sich als eine wichtige und erkenntnisreiche Erhebungsmethode herausgestellt. In den Interviewleitfäden konnten Details aus dem Fragebogen aufgenommen und tiefergehend hinterfragt werden. In den Interviews zeigte sich bei allen Verwaltungsakteuren ein großes Interesse an dem Thema. Die wahrgenommenen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verwaltungsarbeit generell und der Arbeit der VGM-Akteure an sich sorgten teils für Emotionalität in den Interviews. Zudem zeichneten sich die Interviews durch eine große Offenheit der Befragten aus. Zuweilen besteht hier die Kritik an Interviews, bei unangenehmen Fragen sozial erwünschte Antworten zu geben. Dafür ließen sich in den Interviews allerdings keine Anhaltspunkte finden;

denn die Interviewten sprachen unverhüllt und z. T. von sich aus über negative Aspekte, die im Planungsprozess auftreten können oder die die situativen Gegebenheiten in ihrer Organisation beschreiben. An dieser Stelle hat sich die Entscheidung, vorzugsweise Präsenzinterviews zu führen, als sinnvoll herausgestellt, da sich dadurch leichter eine ungezwungene und vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre herstellen lassen. Allerdings gab es auch vereinzelt Fragen, die für die Interviewten nicht leicht zu beantworten waren und erneutes Nachfragen bzw. ein Umformulieren der Frage erforderlich gemacht haben. Daher können subjektive Verzerrungseffekte und Beeinflussung durch die Interviewerin nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Da einzelne Fragen auf teils weit in der Vergangenheit liegende Aspekte des Einführungsprozesses abzielten, hatten manche der Interviewten Schwierigkeiten sich genau zu erinnern oder diesen vollständig zu rekonstruieren. Ein Teil der Befragten war zum Zeitpunkt der Einführung noch nicht in der Kommunalverwaltung tätig und konnte dazu keine Aussage machen.

Fasst man nun die Ergebnisse zusammen, ist festzuhalten, dass sich öffentliche Verwaltungen – wie eingangs vermutet – durch spezifische Rahmenbedingungen auszeichnen und die VGM-Akteure aufgrund dieser Rahmenbedingungen auf verwaltungsspezifische Barrieren im Planungsprozess treffen (u. a. die typische Finanzstruktur, eine vielfältigere Beschäftigungsstruktur, bürokratische und hierarchische Hürden). Infolge der Selbstbeschreibung der befragten Kommunalverwaltung wurde eine eigene Typisierung vorgenommen, aus der drei verschiedene Verwaltungstypen hervorgehen. Der Großteil (6) lässt sich einem traditionell-innovativen Verwaltungstyp zuordnen. Drei Kommunalverwaltungen weisen Merkmale auf, die auf einen traditionellen Verwaltungstyp schließen lassen und zwei Kommunalverwaltungen zeigen sich in vielen Themen sehr innovationsfreudig. Grundlage für diese Typisierung ist die Tatsache, dass sich ein Zusammenhang zwischen dem Verwaltungstyp und den im Implementierungs- bzw. Planungsprozess auftretenden Barrieren und Gelingensbedingungen beobachten lässt. Dies äußert sich dadurch, dass traditionelle Verwaltungstypen sich weniger offen für Veränderungen zeigen und diese eher abwehren. Mit zunehmender Innovationsfreudigkeit wird es hingegen leichter, ein Sportangebot einzuführen.

Statt nun alle Ergebnisse aus dem Forschungsstand, der Theorie und der Empirie an dieser Stelle erneut aufzuführen<sup>269</sup>, ist auf Basis der Ergebnisse der Versuch unternommen worden, ein Modell zu entwickeln, welches erlaubt, Hypothesen über die Zusammenhänge zwischen den zentralen Barrieren und Gelingensbedingungen, die beim Sport im VGM auftreten können, abzuleiten (vgl. Abbildung 24).

---

<sup>269</sup> Diese wurden bereits in Kapitel 2.6, 4 und 7.1 zusammengefasst.

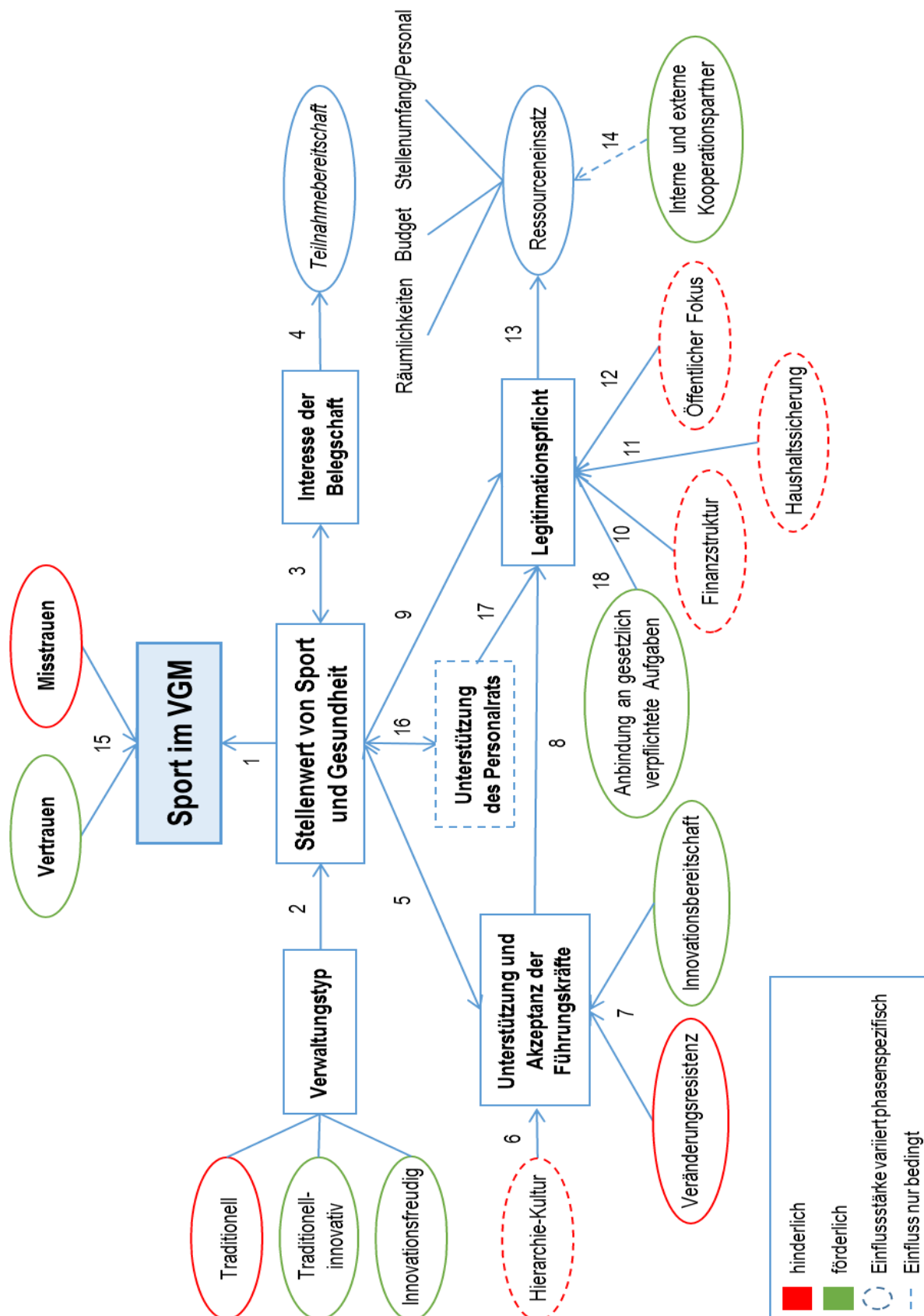


Abbildung 24: Zusammenhangsmodell zentraler Barrieren und Gelingensbedingungen für Sport im VGM



1. Der Sport im VGM wird maßgeblich über den Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung beeinflusst. Je höher der Stellenwert ist, desto eher gelingt die Einführung und Umsetzung sportlicher Maßnahmen.
2. Der Verwaltungstyp hat einen Einfluss darauf, wie hoch der Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung ist. Je innovationsfreudiger der Verwaltungstyp ist, desto höher ist der Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung. Bei traditionellen Verwaltungstypen wird Sport und Gesundheit im Kontext der Arbeit weniger Bedeutung beigemessen, da dort eher die Einstellung vertreten ist, dass Sport Privatsache sei.
3. Das Interesse der Belegschaft hat einen Einfluss darauf, wie hoch der Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung ist. Dieser steigt, wenn die Beschäftigten, als Zielgruppe der Maßnahmen, dem Thema eine hohe Bedeutung beimessen, ihr Interesse bekunden, an den Angeboten teilnehmen oder selbst aktiv werden und sportliche Maßnahmen initiieren. Gleichzeitig steigt das Interesse der Belegschaft, wenn der Stellenwert von Sport und Gesundheit als Folge der Einrichtung eines VGM steigt.
4. Je größer das Interesse der Belegschaft am Sport, desto höher ist die Teilnahmebereitschaft.
5. Der Stellenwert von Sport und Gesundheit steigt, je größer die Akzeptanz gegenüber sportlichen Maßnahmen auf Seiten der Führung ist und entsprechend die Unterstützung der Führungskräfte und Verwaltungsspitze ausfällt. Andersherum steigt mit einem hohen Stellenwert von Sport und Gesundheit als Folge der Einrichtung eines VGM auch die Unterstützung der Führungskräfte.
6. Je stärker auf die Einhaltung hierarchischer Kommunikationswege gedrungen wird, desto mehr sind VGM-Akteure von der Unterstützung der Führungskräfte abhängig und desto eher droht der Sport im VGM bei fehlender Unterstützung zu scheitern.
7. Je weniger die Führung für Veränderungen zugänglich ist, desto geringer ist die Akzeptanz und Unterstützungsleistung in Bezug auf den Sport. Andersherum steigt die Akzeptanz und Unterstützungsleistung mit zunehmender Innovationsbereitschaft der Führung.
8. Die Unterstützung der Führung hat einen entscheidenden Einfluss darauf, inwiefern Sport innerhalb der Verwaltung legitimiert werden muss. Wenn diese dem Sport eine hohe Bedeutung beimisst, sinkt die Legitimationspflicht bei der Bereitstellung von Ressourcen.
9. Der Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung und der Gesellschaft beeinflusst, inwiefern Sport in der Verwaltung legitimiert werden muss. Je höher der Stellenwert von Sport und Gesundheit im Kontext der Arbeit ist, desto geringer ist die Legitimationspflicht.
10. Die Legitimationspflicht wird vor allem in der Einführungsphase von Sport durch die verwaltungsspezifische Finanzstruktur hervorgerufen. Demnach ist die Finanzstruktur – nicht ausschließlich, aber zu diesem Zeitpunkt verstärkt – ein Hindernis für die Implementierung sportlicher Maßnahmen.
11. Es kann ein phasenspezifischer Einfluss der Haushaltslage auf das Ausmaß der Legitimationspflicht beobachtet werden. Befindet sich die Kommunalverwaltung zum Zeitpunkt des Einführungsversuchs in der Haushaltssicherung, steigt die Wahrscheinlichkeit für eine erschwerte Einführung sportlicher Maßnahmen.
12. Die Legitimationspflicht wird in der Einführungsphase durch die Wahrnehmung, im öffentlichen Fokus zu stehen, beeinflusst. Daraus entsteht der Gedanke, sich für die Ausgabe von Steuergeldern für den Sport rechtfertigen zu müssen. Je präsenter diese Wahrnehmung ist, desto schwieriger fällt es, die Implementierung von sportlichen Maßnahmen zu legitimieren.

13. Das Ausmaß der Legitimationspflicht hat einen entscheidenden Einfluss auf die Bereitstellung von räumlichen, finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen. Je weniger sportliche Angebote einem Legitimationsdruck ausgesetzt sind, desto eher werden Ressourcen bereitgestellt und desto größer fallen diese aus.
14. Der Ressourceneinsatz kann bedingt durch die Kooperation mit internen und externen Kooperationspartnern positiv beeinflusst werden. Diese können knappe oder fehlende interne Ressourcen aufstocken, womit diese gegebenenfalls nicht mehr bei der Planung berücksichtigt werden müssen oder die Planung unterstützen. Folglich ist die Einführung und Umsetzung sportlicher Maßnahmen in Verwaltungen umso wahrscheinlicher, je intensiver und umfassender die Kooperationen mit internen und externen Partnern sind. Allerdings ersetzen diese nicht die strukturelle Verankerung des Sports in Form von personellen und finanziellen Mitteln in der Verwaltung.
15. Je größer das Vertrauen unter den Beschäftigten und gegenüber der Verwaltungsleitung, desto eher gelingt die Einführung und Umsetzung der sportlichen Maßnahmen, während Misstrauen dies behindert.
16. Steigt der Stellenwert von Sport und Gesundheit als Folge der Einrichtung eines VGM, steigt auch die Unterstützung des Personalrats. Andersherum erhöht die Unterstützung des Personalrats den Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung.
17. Die Unterstützung des Personalrats hat einen Einfluss darauf, inwiefern sportliche Maßnahmen in der Verwaltung legitimiert werden müssen. Wenn der Personalrat dem Sport zugewandt ist, kann er insbesondere die Einführung von Sportangeboten befördern, auch wenn Führungskräfte den Einführungsprozess (noch) nicht unterstützen. Gleichwohl kann eine fehlende Unterstützung des Personalrats den Einführungsprozess ausbremsen.
18. Die Anbindung der VGM-Tätigkeit an gesetzlich verpflichtete Aufgaben wie den Arbeits- und Gesundheitsschutz oder das BEM erleichtert die Legitimation.

Was bedeuten die Ergebnisse nun in Bezug auf die Implementation eines Sportangebots im Rahmen eines VGM? Ganz zentral ist, dass es nicht ausreicht, nur im Leitbild Gesundheit als Wert zu verankern. Diese Entscheidung auf Programmebene vermag die Verwaltungskultur nämlich nicht unmittelbar beeinflussen; vielmehr muss dieser Leitwert auch in praktisches Handeln übersetzt werden. In der Erwartung, dass sich Werte in der Organisation allenfalls in einem langfristigen Prozesse verändern lassen, führt kein Weg daran vorbei, die Führungskräfte in den Planungsprozess einzubinden und von der Wichtigkeit gesundheitsrelevanter Themen in der Verwaltung zu überzeugen. Denn diese sind machtvollen Entscheidungsträger in der typischerweise hierarchisch geprägten Kommunalverwaltung.

Doch wie kann es gelingen, insbesondere machtvollen Entscheidungsträger zu überzeugen, ein VGM zu unterstützen? Viel spricht dafür, dass die Partizipation der Verwaltungsmitglieder in diesem Wandlungsprozess eine notwendige Bedingung ist, um flächendeckend Akzeptanz für Veränderungen zu erzeugen (vgl. auch Coch & French, 1948; Gässler, 1986; Lewin, 1958; Watson, 1975). Weitere Anhaltspunkte zur Beantwortung dieser Frage lassen sich in den Empfehlungen der Expertinnen und Experten finden (vgl. u. a. Kapitel 6.6.4). Die Frage lässt sich aber auf Basis der Ergebnisse nicht abschließend beantworten, woraus sich weiterer Forschungsbedarf ableiten lässt.

Wird auf Basis der Ergebnisse ein Idealtypus konstruiert, der aufzeigt, unter welchen Voraussetzungen Sport im VGM idealtypisch implementiert werden kann, so zeichnet sich dieser primär durch einen hohen

Stellenwert von Sport und Gesundheit in der Verwaltung aus, weil sich daraus (fast) alles ergibt. Denn die Entscheidungen in Bezug auf den Sport werden in jeder Phase der Veränderung maßgeblich durch diesen beeinflusst. Die Aufnahme *und* Anerkennung von Sport und Gesundheit als Leitwert in der Verwaltungskultur ist somit eine – oder besser gesagt – *die* zentrale Gelingensbedingung für sportliche Maßnahmen in kommunalen Verwaltungen. Für die Realisierung des Idealbilds einer gesunden Verwaltung<sup>270</sup> müssen diese die traditionelle Verwaltungskultur in Frage stellen und, vor dem Hintergrund eines gesellschaftlichen Wertewandels in Bezug auf gesundheitsrelevante Themen, neugestalten und sich für den Wandel öffnen. Dafür wäre ein erster Schritt, im Leitbild das Thema Gesundheit als Leitwert zu benennen, womit sich Entscheidungen in diesem Rahmen als *richtig* rechtfertigen ließen.

Daneben scheint das Maß an Vertrauen, welches auf Organisationsebene und unter den Verwaltungsmitgliedern besteht, von Bedeutung zu sein. Idealerweise ist die Verwaltungskultur von einem hohen Maß an Vertrauen geprägt, welches einerseits davon entlastet, in den Entscheidungen in Bezug auf das Sportangebot seitens der Verwaltungsführung eine ausbeuterische Intention zu vermuten, die die Akzeptanz der sportlichen Maßnahmen behindert. Andererseits sinkt durch Vertrauen in der Belegschaft das Hemmnis, gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen sowie der Führungskraft Sport zu treiben.

Ein Idealtypus zeichnet sich zudem dadurch aus, dass die VGM-Akteure gut intern und extern vernetzt sind. Dies ist einerseits für Kooperationen sowie für den Erfahrungsaustausch und Erkenntnisgewinn mit Partnern aus der Umwelt von Vorteil, andererseits bedarf es auch einer internen Vernetzung der Arbeitsgruppen, um Synergieeffekte zu nutzen und Ressourcen zu sparen. Zwar scheinen gerade Verwaltungen mit einem etablierten Sportangebot von der Legitimationspflicht weitgehend entlastet zu sein, weshalb ein Wirkungsnachweis nicht zwingend erbracht werden muss. Dennoch scheint eine valide Evaluation für eine bedarfsgerechte und zielgerichtete Ressourcenplanung sinnvoll zu sein. Des Weiteren sollten die VGM-Akteure weitestgehend Entscheidungsmacht über die Inhalte und den Einsatz des zur Verfügung gestellten Budgets haben, wodurch Entscheidungsprozesse beschleunigt werden können. Bei der Einführung des Sportangebots ist auch der Personalrat als einflussreicher Akteur im verwaltungsinternen Machtkreislauf zu berücksichtigen, da dieser gegenläufig zur üblichen Top-Down-Logik öffentlicher Verwaltungen mit Entscheidungsmacht ausgestattet ist. Idealerweise wird der Personalrat frühzeitig in den Prozess eingebunden, um nicht den Eindruck zu erwecken, diesen in seiner Tätigkeit und Funktion als Anlaufstelle für Personalbelange unterwandern zu wollen.

Überdies weist ein Idealtypus eine an der Verwaltungsgröße orientierte, interdisziplinäre und qualifizierte Personalausstattung auf, die dem umfangreichen Tätigkeitsprofil der VGM-Akteure gerecht wird.<sup>271</sup> Ob bei der Stellenbesetzung der VGM-Akteure eine sportwissenschaftliche Qualifizierung den Königsweg darstellt, ist auf Basis der Befunde sicherlich vorschnell geurteilt. Allerdings lassen sich erste Hinweise für eine besondere Eignung dieser Berufsgruppe für die Tätigkeit im VGM nicht leugnen. Eine akademische Ausbildung, mit fundierten Kenntnisse im Bereich des Gesundheitsmanagements sowohl auf der operativen als auch der planerischen und evaluierenden Ebene scheint allerdings idealtypisch zu sein. Letztlich braucht es einen oder mehrere verwaltungsinterne *Kümmerer*, der oder die dafür Sorge tragen, dass Sport und Gesundheit konstant in der Verwaltungskommunikation präsent ist.

---

<sup>270</sup> Sofern gesund im Sinne einer funktionstüchtigen Verwaltung mit Rahmenbedingungen, die Gesundheit befördern, verstanden wird.

<sup>271</sup> Zu glauben, dass eine Person mit nicht einmal 20 Stunden pro Woche, wie im Fall D, die umfangreichen Aufgaben im VGM gewissenhaft und zweckdienlich erfüllen kann, scheint an dieser Stelle fast schon bizarr.

Schlussendlich zeichnet sich ein Idealtypus dadurch aus, dass dieser die Bedingungen für eine hohe Teilnahmebereitschaft beachtet, die sich in der Praxis bewährt haben, um sich die bereits erläuterte Argumentations- und Legitimationsbasis zu schaffen. Denn erst, wenn genügend Beschäftigte an den Angeboten teilnehmen, ergibt es zum einen Sinn, Sport anzubieten, und zum anderen bietet dies erst die Chance, dass die angestrebten Wirkungen auch eintreten.

Fasst man die Ergebnisse zu den Bedingungen für eine hohe Teilnahmebereitschaft zusammen, zeigen sich sowohl direkt beeinflussbare Stellschrauben als auch solche, welche nicht unmittelbar beeinflusst werden können (vgl. Abbildung 25). Direkt beeinflussbare Stellschrauben sind die Art und der Umfang der Informationsweiterleitung, die organisatorischen Rahmenbedingungen, wie Angebotsort, -zeit und -art, sowie das Einbinden der Führung und der Beschäftigten in den Planungsprozess. Durch die Partizipation der Verwaltungsmitglieder werden Betroffene zu Beteiligten.

Optimal scheint es dabei zu sein, mehrere Formen von Beteiligungsstrukturen anzubieten. So liefern Bedarfsermittlungen und Befragungen Erkenntnisse über die Interessen, Bedarfe und Wünsche der Beschäftigten, während die Einbindung über die Rolle als Multiplikatoren überdies ein höheres Maß an Beteiligung und Engagement erlaubt, da Kommunikation sowohl Top-down als auch Bottom-up möglich ist. Damit das Multiplikatorenprogramm erfolgreich ist, bedarf es der Wertschätzung dieser Aufgabe, die bspw. durch das Bereitstellen von zeitlichen Ressourcen durch die Führungskraft zum Ausdruck gebracht werden kann. Die Unterstützung der Führung ist zentral, da diese mit weiteren Bedingungen verknüpft ist. Durch die Einbindung und Sensibilisierung der Führung für gesundheitsrelevante Themen und ihre Rolle als Vorbild können hierarchisch bedingte Hemmschwellen und Barrieren abgebaut werden. Hervorzuheben ist an dieser Stelle die persönliche Ansprache, die von den Befragten als besonders förderlich bewertet wird und die mittels verschiedener Akteure erfolgen kann (z. B. Führungskräfte, Multiplikatoren). Ferner empfiehlt es sich, vielfältige Kanäle zur Informationsweiterleitung zu nutzen und insbesondere Beschäftigte, ohne Bildschirmarbeitsplatz über analoge Formate und die direkte Ansprache zu informieren. Die organisatorischen Rahmenbedingungen bieten zudem vielfältige Möglichkeiten, die Angebote sowohl an die Zielgruppe als auch die verfolgten Ziele anzupassen. Darüber hinaus ist es förderlich, Anreize zur Teilnahme an sportlichen Maßnahmen wie z. B. die Übernahme der Kosten zu setzen. Die Anrechnung der Sportzeit als Arbeitszeit sollte wohlüberlegt eingesetzt werden.

Nicht beeinflussbar ist die vielfältige Beschäftigungsstruktur, die die Planung der Angebote erschwert. Darüber hinaus können personenspezifische Faktoren (Motivation, Einstellung, Interesse) bedingt durch Sensibilisierungsmaßnahmen oder die Verwendung eines breiten Sportbegriffs (Bewegung, Spaziergang etc.) positiv beeinflusst werden. Die Anpassung der organisatorischen Rahmenbedingungen an die jeweilige personenspezifische Situation (z. B. Arbeitszeit) schafft teilweise Abhilfe, löst aber nicht alle Gründe für die Nicht-Teilnahme auf. Das Verwaltungsklima ist eine weitere Stellschraube, die nicht direkt beeinflusst werden kann, aber durchaus einen Einfluss auf die Teilnahmebereitschaft hat. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ist in diesem Zusammenhang förderlich, während Misstrauen in jedweder Form die Teilnahmebereitschaft behindert.

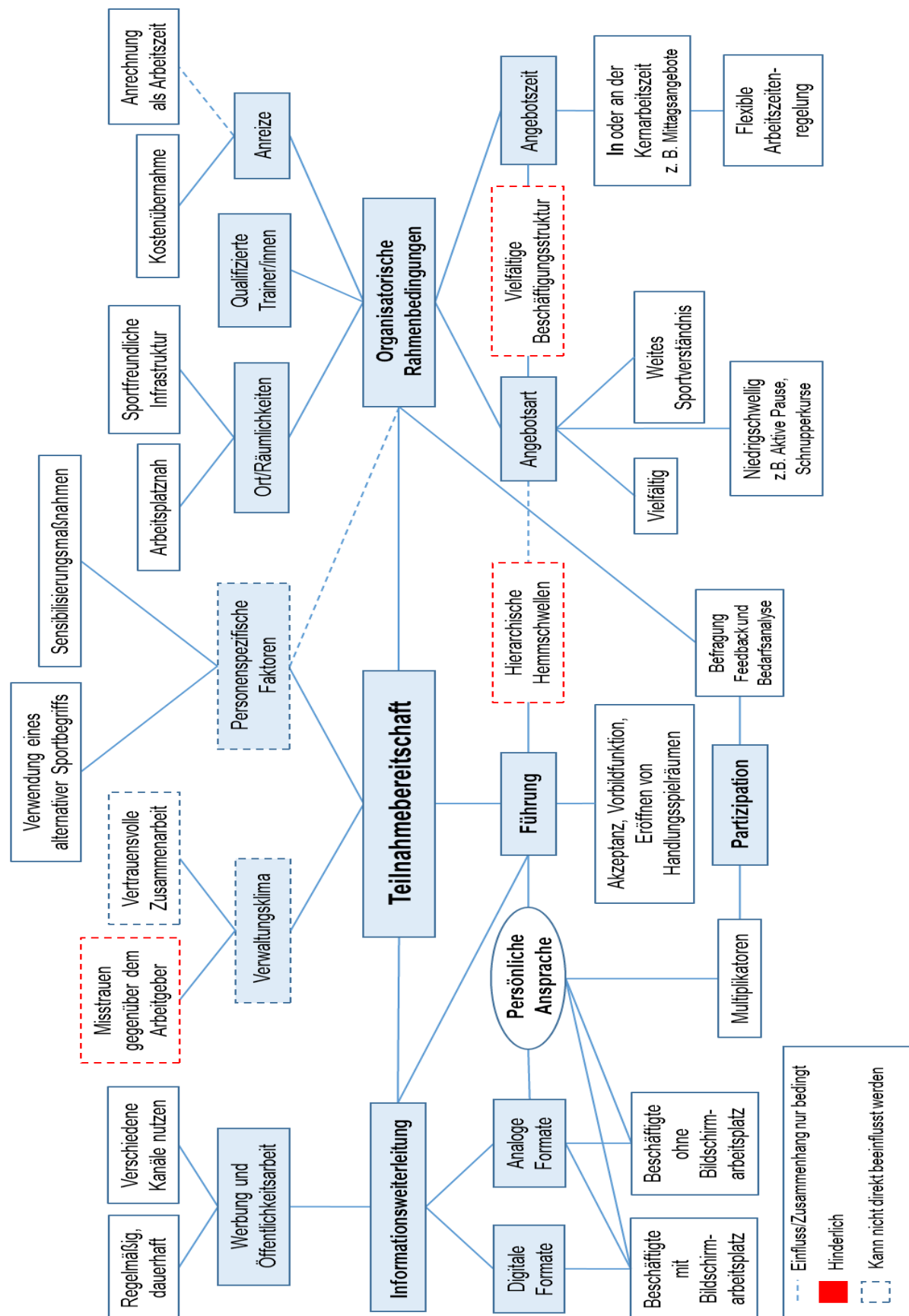


Abbildung 25: Rahmenbedingungen und Stellschrauben für die Teilnahmebereitschaft

Abschließend stellt sich die Frage, ob öffentliche Verwaltungen überhaupt ein Gesundheitsmanagement brauchen. Dies lässt sich in der Weise beantworten, dass diese ein VGM, wie eingangs erläutert, aus Existenzgründen nicht benötigen. Allerdings lässt sich feststellen, dass die Veränderung der Verwaltungsumwelt diese aufgrund der für sie typischen strukturellen Rahmenbedingungen vor große Herausforderungen stellt. Die damit einhergehenden Veränderungen der Organisationsabläufe, z. B. durch das NSM und die Digitalisierung, haben teils nichtintendierte Nebenwirkungen innerhalb der Verwaltung zur Folge gehabt. Dadurch ist die Funktionserfüllung, im Sinne der Erfüllung öffentlicher Aufgaben für die Bürgerschaft, anfällig für Störungen. Diese zeigen sich vorrangig auf Ebene des Personals und der Verwaltungskommunikation, so dass das Personal schlussendlich den anfallenden Aufgaben nicht mehr angemessen nachkommen kann. Daher sieht ein Großteil der befragten Verwaltungsakteure das VGM unter der Prämisse einer erfolgreichen Verwaltungsarbeit und vor dem Hintergrund hoher Krankenstände sowie eines wahrgenommenen BGM- und VGM-Trends als alternativlos und zwingend erforderlich an:

„Diese Gedanken kommen daher, dass ich sehe, dass A was ich in meiner alten Behörde erlebt habe, aber auch was die Kommunen um uns herum auf die Beine gestellt haben. Das, was ich über meine Netzwerke so wahrnehme, das ist das, wir hinken vielleicht hinterher, aber letztendlich ist das kein Unterschied zu jedem anderen Unternehmen am Markt. Man muss dafür Sorge tragen, gesunde Arbeitsplätze zu schaffen, um die Leute letztendlich auch bei der Arbeit zu haben und nicht im Krankenstand. Von daher läuft es darauf hinaus. Ist für mich eine ganz normale und erforderliche Entwicklung.“ (IP-G, TrKG, Pos. 158)

Die meisten der befragten Akteure in den Kommunalverwaltungen sind deshalb davon überzeugt, dass der Sport auch zukünftig im Rahmen eines VGM für öffentliche Verwaltungen von Bedeutung sein wird bzw. sogar an Bedeutung gewinnen wird.

Hierfür gilt es Beratungskonzepte für eine erfolgreiche strukturelle Verankerung des VGM in den Entscheidungsstrukturen von kommunalen Verwaltungen zu entwickeln. Denn auch wenn sich Parallelen zwischen BGM und VGM zeigen, wurden einige verwaltungsspezifische Unterschiede seitens der Befragten konstatiert. Diese zeigen sich primär in einer omnipräsenten Legitimationspflicht der Verwaltungen im Umgang mit öffentlichen Geldern, in hierarchisch verfestigten Kommunikationswegen sowie in einer geringer ausgeprägten Innovationsfreudigkeit, die teils funktional begründet werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es nachträglich weiterhin als sinnvoll, begrifflich zwischen BGM und dem Gesundheitsmanagement öffentlicher Verwaltungen zu unterscheiden, um die Akteure für diese Differenzen sensibel zu machen. In manchen Fällen stößt man in diesem Kontext auf den Begriff des *Behördlichen Gesundheitsmanagements*, welchen auch einer der Befragten im Interview verwendet hat. Da eine Behörde ein Organ der Verwaltung ist, erscheint der Begriff des *Verwaltungsgesundheitsmanagements* allerdings nach wie vor passend. Um sich letztlich nicht in begrifflichen Spitzfindigkeiten zu verlieren, soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass zumindest der BGM-Begriff in diesem Kontext ungeeignet erscheint. Denn im Vordergrund steht die Erkenntnis der unterschiedlichen Organisationsstrukturen und deren Bedeutung für den Steuerungsversuch. Um Steuerungsdefizite aufgrund einer fehlenden Berücksichtigung der Eigenlogik der Organisation zu vermeiden, ist es folglich erforderlich, verwaltungsspezifische Handlungsempfehlungen abzuleiten. Ein erster Aufschlag wurde dafür mit der Beschreibung des Idealtyps auf Basis der Ergebnisse in diesem Kapitel gemacht. Damit ist dieses Thema aber bei weitem noch nicht erschöpfend erforscht, sondern dient als Ausgangspunkt für weitere Forschung.

Darüber hinaus liefern die Daten vorsichtige Hinweise auf Basis der geteilten Erfahrungen der Befragten,

die auf mögliche Potenziale des Sports in Bezug auf eine verbesserte Steuerungsleistung über das Medium Vertrauen hindeuten. Gleichzeitig gibt es Hinweise auf Schließungsmechanismen des Sports (z. B. individuelle Präferenzen, Freiwilligkeit der Teilnahme, Kosten), die Grenzen für die Entfaltung möglicher Potenziale setzen können. Da der Wirkungsnachweis von Sport im VGM nicht Ziel dieser Arbeit war, gilt es hier, weiter zu forschen und diese Nebenfunde hinsichtlich eines möglichen Kausalzusammenhangs mit dem Sport zu untersuchen. Vor diesem Hintergrund erscheint es fruchtbar, gezielt verschiedene Arten von Sportangeboten und deren Einfluss auf Faktoren wie Kommunikation, Vertrauen und Zusammenarbeit zu prüfen. Ziel muss es sein, valide Erkenntnisse über die Wirkungen von bestimmten Sportangeboten zu liefern, um Mittel und Zweck bei der Auswahl besser aufeinander abstimmen sowie Ressourcen effektiv und effizient einsetzen zu können.

Folglich besteht für die Sportwissenschaft weiterer Forschungsbedarf. Die Arbeit bietet dafür – wie an mehreren Stellen bereits angedeutet – einige neue Anknüpfungspunkte und Forschungsfragen. Darüber hinaus sind die aus den Befunden abgeleiteten Zusammenhangshypothesen zu prüfen. Das Zusammenhangsmodell kann dabei als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines quantitativen Messinstruments für die Beratung, Selbstreflektion und quantitative Erfassung des Ist-Zustands dienlich sein. Generell bedarf es quantitativer Untersuchungen, die repräsentative Daten liefern können. Überdies können die Erkenntnisse aus den vorliegenden Fallstudien mit weiteren Fällen abgeglichen werden. Wie sich gezeigt hat, können sich die Verwaltungsorganisationen im Typus unterscheiden; dabei wurden regionale Unterschiede bisher noch nicht untersucht. Daher erscheinen weitere Untersuchungen aufgrund der Diversität der Verwaltungsorganisationen vielversprechend. Hier gilt es den Fokus gezielt auf kleinere Kommunalverwaltungen zu richten (z. B. Kleinstädte oder andere kleine Mittelstädte), um die in dieser Studie unterrepräsentierte Gruppe im Vergleich zu größeren Verwaltungsorganisationen zu untersuchen. Auch Längsschnittuntersuchungen für die eingehende Prüfung der phasenspezifischen Erkenntnisse dieser Arbeit könnten lohnenswert sein, um das Problem der retrospektiven Betrachtung zu beheben.<sup>272</sup> Zudem könnte die Sichtweise der Beschäftigten in die Analyse einbezogen werden, da nun erste Erkenntnisse gesammelt wurden, die ein Anknüpfungspunkt für Mitarbeiterbefragungen sein können.

Aus Sicht des Deutschen Netzwerks für Betriebliche Gesundheitsförderung müsse auf den Feldern BGF und BGM in öffentlichen Verwaltungen kein Neuland betreten werden. Es gebe erprobte Methoden und fehle auch nicht an Wissen, Können und Erfahrung. Vielmehr werde die Zukunft der Gesundheitsförderung durch die Akteure im öffentlichen Dienst bestimmt (vgl. dbb, o. J., S. 6f). Mit dieser Arbeit soll dieser Ansicht nicht in allen Punkten widersprochen werden. Allerdings fehlt es, auch wenn aufgrund der Erfahrungen aus dem BGM kein absolutes Neuland betreten wird, insbesondere im Einführungsprozess an spezifischem Wissen, teils am Können und vor allem an Erfahrung. Schließlich wurde in dieser Arbeit deutlich, dass die Planung sportlicher Maßnahmen allein schon unter der Prämisse, eine hohe Teilnahmembereitschaft zu erreichen, aufgrund der vielfältig, verknüpften Stellschrauben und der organisationspezifischen Barrieren umfangreich und anspruchsvoll ist. Dagegen kann dem Punkt zugestimmt werden, dass die Zukunft des VGM in den Händen der Verwaltungsakteure liegt – und ergänzend dazu – in welchem Maße diese es als bedeutsam wahrnehmen.

---

<sup>272</sup> Aufgrund der beobachteten, langsamen Entscheidungsprozesse in Kommunalverwaltungen ist anzunehmen, dass dafür ein deutlich längerer Erhebungszeitraum von mehreren Jahren erforderlich ist.

## Literaturverzeichnis

- Abu-Omar, K. & Rütten, A. (2006). Sport oder körperliche Aktivität im Alltag? Zur Evidenzbasierung von Bewegung in der Gesundheitsförderung. *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz*, 49 (11), S. 1162–1168.
- Achouri, C. (2011). *Human Resources Management - Eine praxisbasierte Einführung* (1. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Adolph-Börs, C. (2019). *Fusionen von Sportvereinen - Barrieren und Gelingensbedingungen*. Berlin: wvb Wissenschaftlicher Verlag.
- Altgeld, T., Bindl, C., Claus, M. & Schluck, S. (2009). *Betriebliches Gesundheitsmanagement in öffentlichen Verwaltungen - Ein Leitfaden für die Praxis*. Online verfügbar unter [http://www.gesundheitsnds.de/CMS/images/stories/PDFs/LeitfadenPraxis14\\_08\\_09.pdf](http://www.gesundheitsnds.de/CMS/images/stories/PDFs/LeitfadenPraxis14_08_09.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Apelt, M. & Tacke, V. (Hg.) (2012). *Handbuch Organisationstypen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Baase, C. M. (2007). Auswirkungen chronischer Krankheiten auf Arbeitsproduktivität und Absentismus und daraus resultierende Kosten für die Betriebe. In B. Badura, H. Schellschmidt, C. Vetter & C. M. Baase (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2006 - Chronische Krankheiten* (S. 45–59). Berlin, Heidelberg: Springer Medizin.
- Badura, B. (Hg.) (2017a). *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert - Mitarbeiterbindung durch Kulturentwicklung*. Berlin: Springer Gabler.
- Badura, B. (2017b). Sozialkapital und Betriebsergebnisse. In B. Badura (Hg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert - Mitarbeiterbindung durch Kulturentwicklung* (S. 71–88). Berlin: Springer Gabler.
- Badura, B., Ducki, A., Schröder, H., Klose, J. & Meyer, M. (Hg.) (2015). *Fehlzeiten-Report 2015 - Neue Wege für mehr Gesundheit*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Badura, B., Ducki, A., Schröder, H., Klose, J. & Meyer, M. (Hg.) (2016). *Fehlzeiten-Report 2016 - Unternehmenskultur und Gesundheit*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Badura, B., Ducki, A., Schröder, H., Klose, J. & Meyer, M. (Hg.) (2017). *Fehlzeiten-Report 2017 - Krise und Gesundheit - Ursachen, Prävention, Bewältigung*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Badura, B., Ducki, A., Schröder, H., Klose, J. & Meyer, M. (Hg.) (2018). *Fehlzeiten-Report 2018 - Sinn erleben - Arbeit und Gesundheit*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Badura, B., Schellschmidt, H., Vetter, C. & Baase, C. M. (Hg.) (2007). *Fehlzeiten-Report 2006 - Chronische Krankheiten*. Berlin, Heidelberg: Springer Medizin.
- Badura, B., Schröder, H. & Vetter, C. (Hg.) (2009). *Fehlzeiten-Report 2008 - Betriebliches Gesundheitsmanagement: Kosten und Nutzen*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Badura, B. & Steinke, M. (2009). *Betriebliche Gesundheitspolitik in der Kernverwaltung von Kommunen - Eine explorative Fallstudie zur aktuellen Situation*. Online verfügbar unter <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2316533/2319880>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.



- Badura, B., Walter, U. & Hehlmann, T. (Hg.) (2010). *Betriebliche Gesundheitspolitik - Der Weg zur gesunden Organisation* 2., vollständig überarb. Aufl. Heidelberg: Springer.
- Baecker, D. (1999). *Organisation als System* (1. Aufl.). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bailenson, J. N. (2021). Nonverbal overload - A theoretical argument for the causes of Zoom fatigue. *Technology, Mind and Behavior*, 2 (1), S. 1–6.
- Baltes, B. B., Briggs, T. E., Huff, J. W., Wright, J. A. & Neuman, G. A. (1999). Flexible and Compressed Workweek Schedules - A Meta-Analysis of Their Effects on Work-Related Criteria. *Journal of Applied Psychology*, 84 (4), S. 496–513.
- Bamberg, E., Ducki, A. & Metz, A.-M. (Hg.) (2011). *Gesundheitsförderung und Gesundheitsmanagement in der Arbeitswelt - Ein Handbuch*. Göttingen: Hogrefe.
- Barene, S., Krstrup, P. & Holtermann, A. (2014). Effects of the Workplace Health Promotion Activities Soccer and Zumba on Muscle Pain, Work Ability and Perceived Physical Exertion among Female Hospital Employees. *PloS one*, 9 (12), o. S.
- Bässler, R. (1995). Befindlichkeitsveränderungen durch Sporttreiben. Eine Analyse der Effekte von Fitnessaktivitäten zur Streßbewältigung bei Führungskräften. *Sportwissenschaft*, 25, S. 245-264.
- Bauch, J. (1996). *Gesundheit als sozialer Code*. Weinheim: Juventa.
- Bauer, S. (2020). *Präventionsbericht 2020*. Online verfügbar unter [https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/krankenversicherung\\_1/praevention\\_\\_selbsthilfe\\_\\_beratung/praevention/praeventionsbericht/2020\\_GKV\\_MDS\\_Praeventionsbericht.pdf](https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/krankenversicherung_1/praevention__selbsthilfe__beratung/praevention/praeventionsbericht/2020_GKV_MDS_Praeventionsbericht.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Baumann, E. (2002). Betriebliche Gesundheitsförderung in der Stadtverwaltung Dortmund. In A. Schröer (Hg.), *Betriebliches Gesundheitsmanagement im öffentlichen Dienst und in der Verwaltung - Erfahrungen und Perspektiven* (S. 51–57). Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Baur, N. & Blasius, J. (Hg.) (2014). *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bechmann, S., Jäckel, R., Lück, P. & Herdegen, R. (2011). *IGA-Report 20 - Motive und Hemmnisse für Betriebliches Gesundheitsmanagement* (2. aktual. Aufl.). Online verfügbar unter [https://www.iga-info.de/fileadmin/redakteur/Veroeffentlichungen/iga\\_Reporte/Dokumente/iga-Report\\_20\\_Umfrage\\_BGM\\_KMU\\_final\\_2011.pdf](https://www.iga-info.de/fileadmin/redakteur/Veroeffentlichungen/iga_Reporte/Dokumente/iga-Report_20_Umfrage_BGM_KMU_final_2011.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Becker, B. (2014). Das Gesundheitsmanagement der Stadt Recklinghausen. In J. Stierle & A. Vera (Hg.), *Handbuch betriebliches Gesundheitsmanagement - Unternehmenserfolg durch Gesundheits- und Leistungscontrolling* (S. 415–433). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Becker, P. (2006). Gesundheit und Gesundheitsmodelle. In K. Bös, W. Brehm & K. Abu-Omar (Hg.), *Handbuch Gesundheitssport* (S. 31–57). Schorndorf: Hofmann.
- Becker, S. (Hg.) (2014). *Aktiv und Gesund? - Interdisziplinäre Perspektiven auf den Zusammenhang zwischen Sport und Gesundheit*. Wiesbaden: Springer VS.

- Beckmann, O., Meschede, M. & Zok, K. (2016). Unternehmenskultur und Gesundheit. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2016 - Unternehmenskultur und Gesundheit* (S. 43–70). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Bennis, W. G., Benne, K. D. & Chin, R. (Hg.) (1975). *Änderung des Sozialverhaltens*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bergmann, J., Hahn, M. & Langhof, A. (Hg.) (2013). *Scheitern - Organisations- und wirtschaftssoziologische Analysen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (1994). *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- BKK Bundesverband (2006). *Gesundheitsförderung aktuell - DNBGF-Tagung „Öffentlicher Dienst“*. Online verfügbar unter [http://www.dnbgf.de/fileadmin/downloads/materialien/dateien/Bericht-DNBGF\\_Muenchen\\_version2.pdf](http://www.dnbgf.de/fileadmin/downloads/materialien/dateien/Bericht-DNBGF_Muenchen_version2.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Blanke, B., Bandemer von, S., Nullmeier, F. & Wewer, G. (Hg.) (2005). *Handbuch zur Verwaltungsreform 3*. voll. überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blasche, G., Pfeffer, M., Thaler, H. & Gollner, E. (2013). Work-site health promotion of frequent computer users - Comparing selected interventions. *Work*, 46 (3), S. 233–241.
- BMI (Hg.) (2016). *Gesundheitsförderungsbericht 2015 der unmittelbaren Bundesverwaltung*. Online verfügbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/gesundheitsmanagement/gesundheitsfoerederungsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/gesundheitsmanagement/gesundheitsfoerederungsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- BMI (Hg.) (2017). *Gesundheitsförderungsbericht 2016 der unmittelbaren Bundesverwaltung*. Online verfügbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/gesundheitsmanagement/gesundheitsfoerederungsbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/gesundheitsmanagement/gesundheitsfoerederungsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=6), zuletzt geprüft am 01.02.2022.
- Bödeker, W. (2012). Lohnt sich BGF? - Ökonomische Indikatoren und Effizienzanalysen. In G. Faller (Hg.), *Lehrbuch betriebliche Gesundheitsförderung* (S. 180–186). Bern: Huber.
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (Hg.) (2005). *Das Experteninterview - Theorien, Methoden, Anwendung 3*. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bogner, A. & Menz, W. (2005). Das theoriegenerierende Experteninterview - Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hg.), *Das Experteninterview - Theorien, Methoden, Anwendung* (S. 33–70). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bogumil, J. & Jann, W. (2005). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland* (1. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J. & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland* (2., völlig überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bonorden, V. (2007). *Auswahlverfahren in der hamburgischen Verwaltung*. Online verfügbar unter <http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2010/4430/pdf/auswahlverfahren.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Bonorden, V. (2010). *Gemeinsam in Bewegung bleiben - Betriebssport in der hamburgischen Verwaltung*. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/2228606/e167eb3b2eba0b2091c2ed4be24451e5/data/do-konzept-betriebssport.pdf;jsessionid=390B9DA2F58E8CA8AE005C8C3A7FE43B.liveWorker2>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Bortz, J. & Döring, N. (2006). *Forschungsmethoden und Evaluation - Für Human- und Sozialwissenschaftler* (4. überarb. Aufl.). Heidelberg: Springer Medizin.
- Bortz, J. & Döring, N. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation* (5. vollst. überarb., aktual. und erw. Aufl.). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Bös, K. & Brehm, W. (1995). Gesundheitsförderung Erwachsener im Erwerbsalter durch sportliche Aktivierung in der Kommune und im Betrieb. *Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften*, 1, S. 51–73.
- Bös, K., Brehm, W. & Abu-Omar, K. (Hg.) (2006). *Handbuch Gesundheitssport2.*, vollst. neu bearb. Aufl. Schorndorf: Hofmann.
- Bosetzky, H., Heinrich, P. & Schulz zur Wiesch, J. (2002). *Mensch und Organisation* (6., überarb. und erw. Aufl.). Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH.
- Bossler, M. & Jung, S. (2014). Gesundheitsförderung - Viele Betriebe haben die Zeichen der Zeit erkannt. *IAB Forum* (2), S. 56–61.
- Braun, B. (2016). *hkk Gesundheitsreport 2016*. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/30316553-Hkk-gesundheitsreport-2016-fehlzeiten-eine-analyse-mit-hkk-routinedaten-von-dr-bernard-braun-universitaet-bremen-biag.html>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Braun, S. & Hansen, S. (Hg.) (2006). *Steuerung im organisierten Sport - Jahrestagung der dvs-Sektion Sportsoziologie vom 25. - 27. September 2006 in Paderborn*. Deutsche Vereinigung für Sportwissenschaft; Jahrestagung der dvs-Sektion Sportsoziologie; Jahrestagung der Sektion Sportsoziologie der Deutschen Vereinigung für Sportwissenschaft. Hamburg: Czwalina.
- Budde, C. (2010). Interne Kommunikation. In B. Badura, U. Walter & T. Hehlmann (Hg.), *Betriebliche Gesundheitspolitik - Der Weg zur gesunden Organisation* (S. 313–323). Heidelberg: Springer.
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2018). *Fachkräfteengpassanalyse*. Online verfügbar unter [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201812/arbeitsmarktberichte/fk-engpassanalyse/fk-engpassanalyse-d-0-201812-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201812/arbeitsmarktberichte/fk-engpassanalyse/fk-engpassanalyse-d-0-201812-pdf.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2019). *Blickpunkt Arbeitsmarkt - IT-Fachleute*. Online verfügbar unter [https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/Broschuere-Informatik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/Broschuere-Informatik.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 08.03.2022.

- Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2021). *Der Arbeitsmarkt in NRW für schwerbehinderte Menschen*. Online verfügbar unter <file:///C:/Users/Lisa/AppData/Local/Temp/1533760953284.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Baua) (Hg.) (2016). *Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015 - Unfallverhütungsbericht Arbeit*. Online verfügbar unter [https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Suga-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Suga-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=6), zuletzt geprüft am 01.02.2022.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) (Hg.) (2013). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013*. Online verfügbar unter <https://datenreport.bibb.de/html/5781.htm>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) (Hg.) (2017). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2017 - Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. Online verfügbar unter [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb\\_datenreport\\_2017.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2017.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.) (2017). *Berufsbildungsbericht 2017*. Online verfügbar unter [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/3/31295\\_Berufsbildungsbericht\\_2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&amp%3Bv=3](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/3/31295_Berufsbildungsbericht_2017.pdf?__blob=publicationFile&amp%3Bv=3), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Burstedde, A., Malin, L. & Risius, P. (2017). *Fachkräfteengpässe in Unternehmen - Rezepte gegen den Fachkräftemangel*. Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/173060/1/1009898345.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Buuck, S. (2014). Innovation durch Sport! Eine neue Perspektive auf betriebliche Bewegungsangebote. In B. Schültz, P. Strothmann, C. T. Schmitt & L. Laux (Hg.), *Innovationsorientierte Personalentwicklung - Konzepte, Methoden und Fallbeispiele für die Praxis* (S. 241–252). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (2011). *Diagnosing and changing organizational culture - Based on the competing values framework* (3. Aufl.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Cheema, B. S., Houridis, A., Busch, L., Raschke-Cheema, V., Melville, G. W., Marshall, P. W. et al. (2013). Effect of an office worksite-based yoga program on heart rate variability - Outcomes of a randomized controlled trial. *BMC complementary and alternative medicine*, 13, o. S.
- Christe-Zeyse, J. (2007). Riskante Modernisierung starker Professionskulturen - Plädoyer für ein kulturkompatibles Veränderungsmanagement in der Polizei. *Verwaltung und Management*, 13 (2), S. 60–67.
- Cisik, A. (2015). *Arbeitgeberattraktivität zwischen Anspruch und Wirklichkeit - Eine empirische Studie*. Online verfügbar unter [https://www.cisikconsulting.de/wp-content/uploads/2015/10/Cisik\\_Arbeitgeberattraktivit%C3%A4t-zwischen-Anspruch-und-Wirklichkeit\\_Management-Summary\\_170915.pdf](https://www.cisikconsulting.de/wp-content/uploads/2015/10/Cisik_Arbeitgeberattraktivit%C3%A4t-zwischen-Anspruch-und-Wirklichkeit_Management-Summary_170915.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Coch, L. & French, J. R. P. (1948). Overcoming Resistance to Change. *Human Relations*, 1 (4), S. 512–532.

- Cummings, S., Bridgman, T. & Brown, K. G. (2015). Unfreezing change as three steps - Rethinking Kurt Lewin's legacy for change management. *Human Relations*, 69 (1), S. 33–60.
- Dalager, T., Justesen, J. B. & Sjøgaard, G. (2017). Intelligent Physical Exercise Training in a Workplace Setting Improves Muscle Strength and Musculoskeletal Pain - A Randomized Controlled Trial. *BioMed research international*, o. S.
- Daybell, C. R. (1994). Verantwortungs- und Fähigkeitsförderung der Mitarbeiter. In Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung* (S. 225–238). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- dbb (Hg.) (o. J.). *Gesundheitsmanagement für den öffentlichen Dienst in Schleswig-Holstein*. Online verfügbar unter <http://www.dbbsh.de/gesundheit.pdf>, zuletzt geprüft am 29.10.2018.
- dbb (Hg.) (2014). *Bürgerbefragung im öffentlichen Dienst - Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen*. Online verfügbar unter [https://www.dstg-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Broschueren/forsa\\_2014.pdf](https://www.dstg-nrw.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Broschueren/forsa_2014.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- dbb (Hg.) (2018). *Zahlen Daten Fakten 2018*. Online verfügbar unter [https://www.dbb.de/fileadmin/user\\_upload/globale\\_elemente/pdfs/2018/zdf\\_2018.pdf](https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2018/zdf_2018.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- DBSV (2016). *60 Jahre organisierter Betriebssport (1954-2014)*. Online verfügbar unter <https://www.betriebssport.net/Allgemeine%20Angaben/Deutscher%20Betriebssportverband%20seit%201954>, zuletzt geprüft am 15.01.2019.
- Delin, A. (2002). Betriebliche Gesundheitsförderung in der Berliner Verwaltung. In A. Schröer (Hg.), *Betriebliches Gesundheitsmanagement im öffentlichen Dienst und in der Verwaltung - Erfahrungen und Perspektiven* (S. 37–44). Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the Crisis - Quality, Productivity and Competitive Position*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Der-Karabetian, A. & Gebharbp, N. (1986). Effekt of Physical Fitness Program in the Workplace. *Journal of Business and Psychology*, 1 (1), S. 51–58.
- Derlien, H.-U. (Hg.) (1994). *Systemrationalität und Partialinteresse* 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Detemple, P., Düsing, S. & Schramm, T. (2017). *Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst - Prognose und Handlungs-strategien bis 2030*. Online verfügbar unter <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/studie-pwc-oeffentlicher-dienst-100.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Deutsche Angestellten-Krankenkasse (DAK) (Hg.) (2002). *DAK Gesundheitsreport 2002*. Online verfügbar unter [http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2011/7870/pdf/Gesundheitsreport\\_2002.pdf](http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2011/7870/pdf/Gesundheitsreport_2002.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) (Hg.) (2016). *Neue Formen der Arbeit - Neue Formen der Prävention*. Online verfügbar unter [http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/dguv-nfda\\_de\\_barrierefrei.pdf](http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/dguv-nfda_de_barrierefrei.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.

- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) (Hg.) (2018). *Eine Stadt startet durch*. Online verfügbar unter <https://topeins.dguv.de/sicher-gesund-fuehren/eine-stadt-startet-durch/>, zuletzt geprüft am 04.08.2018.
- Deutscher Landkreistag Berlin (Hg.) (2011). *Gesundheitsmanagement in der Kreisverwaltung*. Online verfügbar unter <https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-90.pdf>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Digel, H. (Hg.) (2001). *Spitzensport - Chancen und Probleme*. Schorndorf: Hofmann.
- Dincher, R., Müller-Godeffroy, H., Scharpf, M. & Schuppan, T. (2010). *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung* (3. überarb. und erw. Aufl.). Römerberg: Chroma Druck.
- Dömling, P., Heinze, R. & Daumann, F. (2016). Wirkungen des Betriebssports - ein systematisches Review. *Sciamus - Sport und Management*, 3, S. 1–21.
- Dröge, K. & Glauser, A. (Hg.) (2019). *Digitalisierung der Wissensarbeit – Interdisziplinäre Analysen und Fallstudien*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Düren, P. (2009). *Einfluss von Führungsverhalten und Unternehmungskultur auf die Steuerung öffentlicher Einrichtungen*. München, Mering: Hampp.
- Eckardstein, D. von, Kasper, H. & Mayrhofer, W. (Hg.) (1999). *Management - Theorien, Führung, Veränderung*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Edmunds, S., Stephenson, D. & Clow, A. (2013). The effects of a physical activity intervention on employees in small and medium enterprises - A mixed methods study. *Work*, 46 (1), S. 39–49.
- Ehresmann, C. (2017). Burn-out und Sozialkapital. In B. Badura (Hg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert - Mitarbeiterbindung durch Kulturentwicklung* (S. 153–173). Berlin: Springer Gabler.
- Eichhorn, P. (2016). *Mehr Management im öffentlichen Dienst* (2. überarb. u. erw. Aufl.). Hamburg: Maximilian.
- Emrich, E., Pieter, A. & Fröhlich, M. (2016). Betriebssport als Element der Unternehmenskultur – Zwischen theoretischem Anspruch und empirischer Wirklichkeit. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2016 - Unternehmenskultur und Gesundheit* (S. 149–155). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Engelien, M. & Meißner, K. (Hg.) (2004). *Virtuelle Organisation und Neue Medien*. Institut für Angewandte Informatik; GeNeMe; Workshop GeNeMe - Gemeinschaften in Neuen Medien; Workshop zu Organisation, Kooperation und Kommunikation auf der Basis Innovativer Technologien - Forum für den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis1. Auflage. Lohmar: Josef EUL.
- Faller, G. (Hg.) (2012). *Lehrbuch betriebliche Gesundheitsförderung*2., vollst. überarb. und erw. Aufl. Bern: Huber.
- Felfe, J. & Wombacher, J. (2016). Mitarbeiterbindung und Gesundheit. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2016 - Unternehmenskultur und Gesundheit* (S. 129–138). Berlin, Heidelberg: Springer.

- Flick, U. (2014). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In N. Baur & J. Blasius (Hg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 473–488). Wiesbaden: Springer VS.
- Forrester, J. W. (1971). Planung unter dem dynamischen Einfluss komplexer sozialer Systeme. In V. Ronge & G. Schmieg (Hg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis* (S. 81–90). München: Piper.
- Franken, S. (2010). *Verhaltensorientierte Führung* (3. überarb. u. erw. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Garz, D. & Kraimer, K. (Hg.) (1991). *Qualitativ-empirische Sozialforschung - Konzepte, Methoden, Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gässler, I. (1986). *Partizipation und Mitbestimmung bei der Unternehmensplanung*. München: Herrsching Kirsch.
- Gesunde Städte-Netzwerk (Hg.) (o. J.). *Das Gesunde Städte-Netzwerk der Bundesrepublik Deutschland*. Online verfügbar unter <https://gesunde-staedte-netzwerk.de/das-netzwerk/ueber-uns/>, zuletzt geprüft am 17.11.2021.
- Ghadiri, A., Ternès, A. & Peters, T. (Hg.) (2016). *Trends im Betrieblichen Gesundheitsmanagement - Ansätze aus Forschung und Praxis*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goerdeler, K. & Eltges, K. (2014). *Flexible Arbeitszeitmodelle im öffentlichen Sektor*. Online verfügbar unter [https://publicgovernance.de/media/PG\\_Sommer\\_2014\\_Fokus\\_Flexible\\_Arbeitszeitmodelle\\_im\\_oeffentlichen\\_Sektor.pdf](https://publicgovernance.de/media/PG_Sommer_2014_Fokus_Flexible_Arbeitszeitmodelle_im_oeffentlichen_Sektor.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Gregersen, S. (2010). Der Beitrag der Unfallversicherung am Beispiel der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege. In B. Badura, U. Walter & T. Hehlmann (Hg.), *Betriebliche Gesundheitspolitik - Der Weg zur gesunden Organisation* (S. 436–444). Heidelberg: Springer.
- Grobe, T. G., Steinmann, S. & Gerr, J. (2015). *Gesundheitsreport 2015 NRW - Demographischer Wandel - Perspektiven und Chancen*. Online verfügbar unter <https://www.barmer.de/blob/51738/feab74ff419efcfe560381342d38811/data/gesundheitsreport-2015-nrw.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Grobe, T. G., Steinmann, S. & Gerr, J. (2017). *Gesundheitsreport 2017 - Weitere Auswertungen zu Arbeitsunfähigkeiten*. Online verfügbar unter <https://www.tk.de/resource/blob/2033998/c81e11df67c0d827f3820c9fd509e006/gesundheitsreport-au-2017-data.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Gröben, F. & Wenninger, S. (2006). Betriebliche Gesundheitsförderung im öffentlichen Dienst - Ergebnisse einer Wiederholungsbefragung von Führungskräften in Hessen und Thüringen. *Prävention und Gesundheitsförderung* (2), S. 94–98.
- Grohs, S. & Ohm, A. K. (2006). Kommunale Verwaltungsreform - Eine Bilanz der Modernisierung im Zeichen des Neuen Steuerungsmodells. *Zeitschrift für Gesellschaftsanalyse und Reformpolitik*, 23 (2), S. 24–47.
- Gropengießer-Arlt, L. & Dinkel, M. (2018). Events im Kontext der Mitarbeiter-Wertschätzung. *Mannheimer Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre* (2), S. 17–24, zuletzt geprüft am 18.07.2019.

- Hammerschmid, G., Holler, F., Löffler, L. & Schuster, F. (2016). *Kommunen der Zukunft – Kommunen der Zukunft - Zukunft der Kommunen - Studie zu aktuellen Herausforderungen*. Online verfügbar unter [https://publicgovernance.de/media/Studie\\_Zukunft\\_Kommunen.pdf](https://publicgovernance.de/media/Studie_Zukunft_Kommunen.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Handelskammer Hamburg (Hg.) (2014). *Wettbewerbsfaktor Gesundheit - Betriebliches Gesundheitsmanagement im Hamburger Mittelstand*. Online verfügbar unter [https://www.hk24.de/blob/hhik24/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/downloads/1141832/898f8e1e1673440b01f199aab5793ec4/Wettbewerbsfaktor\\_Gesundheit\\_Betriebliches\\_Gesundheitsmanagementen-data.pdf](https://www.hk24.de/blob/hhik24/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/downloads/1141832/898f8e1e1673440b01f199aab5793ec4/Wettbewerbsfaktor_Gesundheit_Betriebliches_Gesundheitsmanagementen-data.pdf), zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Handschuch, M. & Strippel, H. (2008). *Präventionsbericht 2008 - Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung in der Primärprävention und der betrieblichen Gesundheitsförderung*. Online verfügbar unter [http://www.gesundheitsfoerdernde-hochschulen.de/Inhalte/G\\_Themen/G2\\_BGF/Praeventionsbericht\\_2008.pdf](http://www.gesundheitsfoerdernde-hochschulen.de/Inhalte/G_Themen/G2_BGF/Praeventionsbericht_2008.pdf), zuletzt geprüft am 08.02.2022.
- Hangebrauck, U. M., Kock, K., Kutzner, E. & Muesmann, G. (Hg.) (2008). *Handbuch Betriebsklima*. 1. Auflage. Mering: Rainer Hampp.
- Hehlmann, T. (2010). Verhaltenswissenschaftliche Grundlagen. In B. Badura, U. Walter & T. Hehlmann (Hg.), *Betriebliche Gesundheitspolitik - Der Weg zur gesunden Organisation* (S. 91–104). Heidelberg: Springer.
- Heinemann, K. (2007). *Einführung in die Soziologie des Sports* (5., überarb. und aktualisierte Aufl.). Schorndorf: Hofmann.
- Helfferrich, C. (2014). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur & J. Blasius (Hg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 559–574). Wiesbaden: Springer VS.
- Henssler, O.-T. (2012). *Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung - Aktuelle Studienergebnisse und ein deutschlandweiter Vergleich*. Online verfügbar unter [http://m.unfallkasse-nrw.de/fileadmin/server/download/PDF\\_2012/Vortrag\\_Henssler.pdf](http://m.unfallkasse-nrw.de/fileadmin/server/download/PDF_2012/Vortrag_Henssler.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Holtkamp, L. (2008). Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (2), S. 423–446.
- Homma, N. (2014). Worauf Unternehmenskulturen reagieren müssen. In N. Homma, R. Bauschke & L. M. Hofmann (Hg.), *Einführung Unternehmenskultur - Grundlagen, Perspektiven, Konsequenzen* (S. 31–47). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Homma, N., Bauschke, R. & Hofmann, L. M. (Hg.) (2014). *Einführung Unternehmenskultur - Grundlagen, Perspektiven, Konsequenzen*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Hoopmann, F. (2012). *Verwaltung zu Markt getragen*. Marburg: Tectum.
- Hopp, H. & Göbel, A. (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung* (4., überarb. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.



- Horch, H.-D. (1992). *Geld, Macht und Engagement in freiwilligen Vereinigungen - Grundlagen einer Wirtschaftssoziologie von Non-Profit-Organisationen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hurrelmann, K. & Richter, M. (2013). *Gesundheits- und Medizinsoziologie* (8., überarb. Aufl.). Weinheim: Beltz Juventa.
- Hüther, M., Südekum, J. & Voigtländer, M. (2019). *Die Zukunft der Regionen in Deutschland - Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*. Online verfügbar unter [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Externe\\_Studien/2019/IW-Regionalstudie\\_2019.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Externe_Studien/2019/IW-Regionalstudie_2019.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Iverson, D. C. & Krause, R. (2007). Produktivitätsräuber Präsentismus. *Personal - Zeitschrift für Human Resource Management*, 59 (12), S. 46–48.
- iwd (Hg.) (2018). *Befristungen: Das eingebildete Problem*. Online verfügbar unter <https://www.iwd.de/artikel/befristungen-das-eingebildete-problem-378988/>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Jäger, W. & Buck, D. (1997). *Aspekte der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Janka, M. & Günther, T. (2020). Controlling für agiles Management. *Controlling & Management Review*, 64 (5), S. 24–33.
- Jena, S. (2006). *Betriebssport*. Saarbrücken: VDM.
- Kasper, H. (1990). Die Handhabung des Neuen. In H. Kasper (Hg.), *Die Handhabung des Neuen in organisierten Sozialsystemen* (S. 370–420). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Kasper, H. (Hg.) (1990). *Die Handhabung des Neuen in organisierten Sozialsystemen*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Kasper, H., Mayrhofer, W. & Meyer, M. (1999). Management aus systemtheoretischer Perspektive. In D. von Eckardstein, H. Kasper & W. Mayrhofer (Hg.), *Management - Theorien, Führung, Veränderung* (S. 161–209). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kiesewetter, E. (2012). Qigong am Arbeitsplatz zur Gesunderhaltung und Prävention von Belastungsstörungen. *Chinese Medicine*, 27, S. 155–161.
- Kißler, L. & Wiechmann, E. (2009). "Weniger - älter - bunter"? - Der sozio-demografische Wandel als Herausforderung für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Online verfügbar unter [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2009\\_11\\_kissler.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2009_11_kissler.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Knieps, F. & Pfaff, H. (Hg.) (2017). *Digitale Arbeit - Digitale Gesundheit - BKK Gesundheitsreport 2017*. Online verfügbar unter [https://www.bkk-dachverband.de/fileadmin/Artikelsystem/Publikationen/2019/BKK\\_Report\\_2017\\_gesamt\\_final.pdf](https://www.bkk-dachverband.de/fileadmin/Artikelsystem/Publikationen/2019/BKK_Report_2017_gesamt_final.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Kock, K. & Kutzner, E. (2008). Einleitung: Wieso Betriebsklima? In U. M. Hangebrauck, K. Kock, E. Kutzner & G. Muesmann (Hg.), *Handbuch Betriebsklima* (S. 13–20). Mering: Rainer Hampp.
- Kohler, F. (2019). Virtuelle Teams. In K. Dröge & A. Glauser (Hg.), *Digitalisierung der Wissensarbeit – Interdisziplinäre Analysen und Fallstudien* (S. 158–170). Frankfurt a. M.: Campus.
- Kolb, M. (1995). Gesundheitsförderung und Sport. *Sportwissenschaft* (25), S. 335–359.

- König, K. & Füchtner, N. (Hg.) (1998). *Schlanker Staat - Verwaltungsmodernisierung im Bund*. Speyer: o.V.
- Koop, M. & Potratz, U. (2015). *Betriebliches Gesundheitsmanagement*. Hamburg: Maximilian.
- Koschatzky, K. & Kroll, H. (2019). *Innovationsbasierter regionaler Strukturwandel – Strukturschwache Regionen in Deutschland*. Online verfügbar unter [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/unternehmen-region/2019/ap\\_r1\\_2019.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/unternehmen-region/2019/ap_r1_2019.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Kuckartz, U. (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse* (3., überarb. Aufl.). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Kühl, S. (2010). *Die formale Seite der Organisation - Überlegungen zum Konzept der entschiedenen Entscheidungsprämissen*. Online verfügbar unter <http://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Formale-Seite-Workingpaper-1-25052010-endgultig.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Kühl, S. (2011). *Organisationen - Eine sehr kurze Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kühl, S. & Schütz, M. (2018). Organisationskultur - Verwaltungskultur - Eine neue Perspektive auf ein altes Thema. *Die Personalvertretung*, 61 (8), S. 297–311.
- Küpper, W. & Ortmann, G. (Hg.) (1992). *Mikropolitik - Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen* 2., durchgesehene Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Lappé, W. (1994). Personalentwicklung als strategischer Ansatz - Leitlinien und Zielrichtungen in Zeiten knapper Ressourcen. In Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung* (S. 249–268). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Laux, D. (Hg.) (2016). *Bürokratie ist nur Kopfsache*. Norderstedt: Books on Demand.
- Lewin, K. (1958). Group decision and social change. In Maccoby, E. E., Newcomb, T. M., Hartley, E. L. (Hg.), *Readings in Social Psychology* (S. 197–211). New York.
- Lewin, K. (1963). *Feldtheorie in den Sozialwissenschaften - Ausgewählte theoretische Schriften*. Bern: Huber.
- Lindstedt, B. & Lehmann, C. (2008). *Sport als betriebliche Gesundheitsförderung*. Saarbrücken: VDM.
- Lohmann-Haislah, A. (2012). *Stressreport Deutschland 2012 - Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden*. Online verfügbar unter [https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Gd68.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Gd68.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Lorenz, F. & Schneider, G. (Hg.) (2005). *Vertrauensarbeitszeit, Arbeitszeitkonten, Flexi-Modelle - Konzepte und betriebliche Praxis*. Hamburg: VSA.
- Losada, F. I. & Mellenthin-Schulze, M. (2009). Krankenstand und betriebliche Gesundheitsförderung in der Bundesverwaltung. In B. Badura, H. Schröder & C. Vetter (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2008 - Betriebliches Gesundheitsmanagement: Kosten und Nutzen* (S. 443–453). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Luh, A. (1998). *Betriebssport zwischen Arbeitgeberinteressen und Arbeitnehmerbedürfnissen*. Aachen: Meyer & Meyer.

- Luh, A. (1999). Betriebssport in Deutschland. In G. Pfister (Hg.), *Zwischen Arbeitnehmerinteressen und Unternehmenspolitik - Zur Geschichte des Betriebssports in Deutschland* (S. 7–17). Sankt Augustin: Academia.
- Luhmann, N. (2009a). *Einführung in die Systemtheorie* (5. Aufl.). Heidelberg: Carl Auer.
- Luhmann, N. (2000a). *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (2009b). *Soziologische Aufklärung 3* (5. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N. (2000b). *Vertrauen* (4. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Luhmann, N. (1966). *Theorie der Verwaltungswissenschaft*. Köln: Grote.
- Luhmann, N. (1968). Soziologie des politischen Systems. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (20), S. 705–733.
- Luhmann, N. (1981). *Politische Theorien im Wohlfahrtsstaat*. München: Günter Olzog.
- Luhmann, N. (1991). *Soziale Systeme* (4. Aufl.). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1992). Organisation. In W. Küpper & G. Ortmann (Hg.), *Mikropolitik - Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen* (S. 165–185). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Luhmann, N. (1994). Die Gesellschaft und ihre Organisationen. In H.-U. Derlien (Hg.), *Systemrationalität und Partialinteresse*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Luhmann, N. (1995). *Funktion und Folgen formaler Organisationen* (4. Aufl.). Berlin: Duncker und Humblot.
- Luhmann, N. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2002). *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2003). *Macht* (3. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Maccoby, E. E., Newcomb, T. M., Hartley, E. L. (Hg.) (1958). *Readings in Social Psychology*. New York.
- Marschall, J., Hildebrandt, S., Sydow, H. & Nolting, H.-D. (2017). *Gesundheitsreport 2017 - Analyse der Arbeitsunfähigkeitsdaten*. Online verfügbar unter <https://www.dak.de/dak/download/gesundheitsreport-2017-2108948.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Mastiaux, E. (2002). Neue Wege bei der Besetzung von Spitzenpositionen - Suche und Auswahl von Top-Führungskräften im öffentlichen Sektor. *Innovative Verwaltung* (1-2), S. 26–28, zuletzt geprüft am 27.06.2019.
- Matsugaki, R., Kuhara, S., Saeki, S., Jiang, Y., Michishita, R., Ohta, M. & Yamato, H. (2017). Effectiveness of workplace exercise supervised by a physical therapist among nurses conducting shift work - A randomized controlled trial. *Journal of occupational health*, 59 (4), S. 327–335.
- Matusiewicz, D., Nürnberg, V. & Nobis, S. (Hg.) (2018). *Gesundheit und Arbeit 4.0 - Wenn Digitalisierung auf Mitarbeitergesundheit trifft* 1. Auflage. Heidelberg: medhochzwei.

- Matyssek, A. K. (2012). Gesundheitsmanagement als Führungsaufgabe in der öffentlichen Verwaltung. *Bundesgesundheitsblatt* (2), S. 205–210, zuletzt geprüft am 12.11.2018.
- Mayntz, R. (1963). *Soziologie der Organisation*. Köln/Berlin: Rowohlt.
- Mayntz, R. (1985). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag.
- Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim: Beltz.
- Medjeral, M. (2017). *Betriebliche Gesundheitsförderung mit organisiertem Betriebssport in deutschen Mittelstandsbetrieben - Eine quantitative Studie*. Dissertation. Universität Hamburg. Online verfügbar unter <https://ediss.sub.uni-hamburg.de/bitstream/ediss/7666/1/Dissertation.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Meier, H. (2006). Vertrauen als Steuerungsinstrument in Sportvereinen. In S. Braun & S. Hansen (Hg.), *Steuerung im organisierten Sport - Jahrestagung der dvs-Sektion Sportsoziologie vom 25. - 27. September 2006 in Paderborn* (S. 156–166). Hamburg: Czwalina.
- Meier, H. (2008). *Mitarbeit im Sport - eine reine Vertrauenssache*. Saarbrücken: VDM.
- Meier, H. (2022). Vertrauen im Sport - mehr als ein No-Look Pass. In M. K. W. Schweer (Hg.), *Facetten des Vertrauens und des Misstrauens* (S. 307–329). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Meier, H. & Stritt, L. (2014). Betriebliche Gesundheitsförderung: Förderung der Betriebsgesundheit? In S. Becker (Hg.), *Aktiv und Gesund? - Interdisziplinäre Perspektiven auf den Zusammenhang zwischen Sport und Gesundheit* (S. 425–447). Wiesbaden: Springer VS.
- Meinberg, E. (2010). Vertrauen im Sport. In M. K. W. Schweer (Hg.), *Vertrauensforschung - A State of the Art* (S. 191–206). Frankfurt a. M.: Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Mess, F. & Woll, A. (2009). Sport als Medium zur sozialen Integration neuer Mitarbeiter in Betrieben? - Theoretische Hinführung und Stand gegenwärtiger Forschung. *Sportwissenschaften*, 39 (2), S. 104–109.
- Mess, F. & Woll, A. (2010). Sport und organisationale Sozialisation - Eine empirische Studie zur Förderung der sozialen Integration von neuen Mitarbeitern in Betrieben / Physical activity and organizational socialization - an empirical study on facilitating the social integration of new employees. *Sport und Gesellschaft*, 7 (1).
- Meuser, M. & Nagel, U. (1991). ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. In D. Garz & K. Kraimer (Hg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung - Konzepte, Methoden, Analysen* (S. 441–471). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2005). ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hg.), *Das Experteninterview - Theorien, Methoden, Anwendung* (S. 71–94). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlagen. In S. Pickel, D. Jahn, H.-J. Lauth & G. Pickel (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft - Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465–480). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Meyer, M., Wehner, K. & Cichon, P. (2017). Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2016. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2017 - Krise und Gesundheit - Ursachen, Prävention, Bewältigung* (S. 281–484). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Meyer, M., Wenzel, J. & Schenkel, A. (2018). Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2017. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2018 - Sinn erleben - Arbeit und Gesundheit* (S. 331–536). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz (Hg.) (2015). *Rahmenkonzept Betriebliches Gesundheitsmanagement in der Landesverwaltung*. Online verfügbar unter [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isis/Unser\\_Haus/Dokumente/Fortbildung/Anlage\\_2\\_Rahmenkonzept\\_BGM.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isis/Unser_Haus/Dokumente/Fortbildung/Anlage_2_Rahmenkonzept_BGM.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Misch, B. & Tomao, L. (2015). Zielgruppenspezifisches Betriebliches Gesundheitsmanagement bei der Stadt Gelsenkirchen. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2015 - Neue Wege für mehr Gesundheit* (S. 325–338). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Mucha, K. (2011). Betriebliches Gesundheitsmanagement im Öffentlichen Dienst. In E. Bamberg, A. Ducki & A.-M. Metz (Hg.), *Gesundheitsförderung und Gesundheitsmanagement in der Arbeitswelt - Ein Handbuch* (S. 581–595). Göttingen: Hogrefe.
- Niermann, P. F.-J. & Schmutte, A. M. (Hg.) (2017). *Managemententscheidungen - Methoden, Handlungsempfehlungen, Best Practices* 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Niermann, P. F.-J. & Schmutte, A. M. (2017). Vom Wandel der Zeit. In P. F.-J. Niermann & A. M. Schmutte (Hg.), *Managemententscheidungen - Methoden, Handlungsempfehlungen, Best Practices* (S. 73–81). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Oppolzer, A. (2010). *Gesundheitsmanagement im Betrieb* (Erw. u. aktualisierte Neuaufl.). Hamburg: VSA.
- Palumbo, M. V., Wu, G., Hollie, S.-M., Rambur, B. & McIntosh, B. (2012). Tai Chi for Older Nurses: A Workplace Wellness Pilot Study. *Applied Nursing Research*, 25 (1), S. 54–59.
- Peters, K. (2005). Wie Krokodile Vertrauen schaffen - Die neue Selbständigkeit im Unternehmen: Arbeiten ohne Ende? In F. Lorenz & G. Schneider (Hg.), *Vertrauensarbeitszeit, Arbeitszeitkonten, Flexi-Modelle - Konzepte und betriebliche Praxis* (S. 63–76). Hamburg: VSA.
- Pfister, G. (Hg.) (1999). *Zwischen Arbeitnehmerinteressen und Unternehmenspolitik - Zur Geschichte des Betriebssports in Deutschland* 1. Aufl. Sankt Augustin: Academia.
- Pickel, S., Jahn, D., Lauth, H.-J. & Pickel, G. (Hg.) (2009). *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft - Neue Entwicklungen und Anwendungen* 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pieter, A., Fröhlich, M. & Emrich, E. (2014). Aktiv – motiviert – leistungsstark? – Empirische Überprüfung der Wirkung eines Betriebssportangebotes. *Sciamus - Sport und Management*, 5 (1), S. 1–17.
- Pitschas, R. (2006). Verwaltungsführung und Personalentwicklung. *Verwaltung und Management*, 12 (4), S. 172–176.

- Porst, R. (Hg.) (2014). *Fragebogen - Ein Arbeitsbuch*. Springer VS4., erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Preisendörfer, P. (1995). Vertrauen als soziologische Kategorie - Möglichkeiten und Grenzen einer entscheidungstheoretischen Fundierung des Vertrauenskonzepts. *Zeitschrift für Soziologie*, 24 (4), S. 263–272, zuletzt geprüft am 23.07.2019.
- Proeller, I. & Schedler, K. (2011). *New Public Management* (5. korrig. Ausg.). Bern: Haupt.
- Pröhl, M. (1994). Geschichte, Zielsetzung und Methodik der Preisvergabe. In Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung* (S. 27–33). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Pröhl, M. & Plamper, H. (2000). Von der Mißtrauens- zur Vertrauenskultur: Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells. In A. Töpfer (Hg.), *Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen - Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung* (S. 113–124). Wiesbaden: Gabler.
- Reichard, C. (1998). Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung. In K. König & N. Füchtner (Hg.), *Schlanker Staat - Verwaltungsmodernisierung im Bund* (S. 305–326). Speyer: o.V.
- Reichwein, A. (2007). *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. Online verfügbar unter <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/87909/20070214B0015.pdf/f6ba7b1a-f3ea-416f-bb52-2928586b0819>, zuletzt geprüft am 01.02.2022.
- Rennert, D., Kliner, K. & Richter, M. (2017). *Arbeitsunfähigkeit* In F. Knieps & H. Pfaff (Hg.), *Digitale Arbeit - Digitale Gesundheit - BKK Gesundheitsreport 2017*, S. 35–104. Online verfügbar unter [https://www.bkk-dachverband.de/fileadmin/Artikelsystem/Publikationen/2019/BKK\\_Report\\_2017\\_gesamt\\_final.pdf](https://www.bkk-dachverband.de/fileadmin/Artikelsystem/Publikationen/2019/BKK_Report_2017_gesamt_final.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Richenhagen, G. (2018). Erhöhte Krankenstände in der öffentlichen Verwaltung. In D. Matusiewicz, V. Nürnberg & S. Nobis (Hg.), *Gesundheit und Arbeit 4.0 - Wenn Digitalisierung auf Mitarbeitergesundheit trifft*. Heidelberg: medhochzwei.
- Richter, P. (2012). Die Organisation öffentlicher Verwaltungen. In M. Apelt & V. Tacke (Hg.), *Handbuch Organisationstypen* (S. 91–112). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Riedl, L. & Langhof, A. (2013). Erfolgsrezept oder Eigentor? In J. Bergmann, M. Hahn & A. Langhof (Hg.), *Scheitern - Organisations- und wirtschaftssoziologische Analysen* (S. 205–230). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Rienaß, U. (2002). Unterstützungsmöglichkeiten durch betriebliche Gesundheitsförderung im Zuge der Reformierung einer Verwaltung. In A. Schröer (Hg.), *Betriebliches Gesundheitsmanagement im öffentlichen Dienst und in der Verwaltung - Erfahrungen und Perspektiven* (S. 25–36). Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Rigotti, T. & Mohr, G. (2011). Gesundheit und Krankheit in der neuen Arbeitswelt. In E. Bamberg, A. Ducki & A.-M. Metz (Hg.), *Gesundheitsförderung und Gesundheitsmanagement in der Arbeitswelt - Ein Handbuch* (S. 61–82). Göttingen: Hogrefe.

- Rolfsmeier, A. (2004). *Gesundheitsförderung durch Sport an einer Hochschule*. Aachen: Meyer & Meyer.
- Ronge, V. & Schmiege, G. (Hg.) (1971). *Politische Planung in Theorie und Praxis*. München: Piper.
- Rosenbrock, R. (1995). Public Health als Soziale Innovation. *Das Gesundheitswesen*, 57 (3), S. 140–144.
- Rosenfeld, O., Tenenbaum, G., Ruskin, H. & Halfon, S.-T. (1989). The effect of physical training on objective and subjective measures of productivity and efficiency in industry. *Ergonomics*, 32 (8), S. 1019–1028.
- RP online (Hg.) (2014). *Kempen will eine gesunde Verwaltung*. Online verfügbar unter [www.rp-online.de/nrw/staedte/kempen/kempen-will-eine-gesunde-verwaltung-aid-1.4275617](http://www.rp-online.de/nrw/staedte/kempen/kempen-will-eine-gesunde-verwaltung-aid-1.4275617), zuletzt geprüft am 05.04.2022.
- RP online (Hg.) (2018). *Schwedische Firmen verpflichten Angestellte zu Sport*. Online verfügbar unter [https://rp-online.de/wirtschaft/unternehmen/unternehmenskultur-schwedische-firmen-verpflichten-angestellte-zu-sport\\_aid-16470571](https://rp-online.de/wirtschaft/unternehmen/unternehmenskultur-schwedische-firmen-verpflichten-angestellte-zu-sport_aid-16470571), zuletzt geprüft am 08.04.2022.
- Rutz, M., Kühn, D. & Dierks, M.-L. (2016). *Gesundheits-Apps und Prävention*. Online verfügbar unter [www.digibib.tu-bs.de/?docid=00060010](http://www.digibib.tu-bs.de/?docid=00060010), zuletzt geprüft am 03.02.2022.
- Schäfer, I. E. (1994). *Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft*. Opladen: Leske & Budrich.
- Scherm, E. & Pietsch, G. (2007). *Organisation*. München, Wien: Oldenbourg.
- Scherrer, P., Sheridan, L., Sibson, R., Ryan, M. M. & Henley, N. (2010). Employee engagement with a corporate physical activity program: the global corporate challenge. *International Journal of Business Studies*, 18 (1), S. 125–139.
- Schimank, U. (2001). Die gesellschaftliche Entbehrlichkeit des Spitzensports und das Dopingproblem. In H. Digel (Hg.), *Spitzensport - Chancen und Probleme* (S. 12–25). Schorndorf: Hofmann.
- Schindler, C. & Gattermann, R. (2008). *Ergebnisse der interkommunalen Befragung zum Betriebssport*. Online verfügbar unter <https://silo.tips/download/landeshauptstadt-mnchen-personal-und-organisationsreferat>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Schmid, G. & Treiber, H. (1975). *Bürokratie und Politik*. München: UTB.
- Schmid, K. & Wilke, P. (2016). *Branchenanalyse kommunale Verwaltung - Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen – welche Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen*. Online verfügbar unter [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_hbs\\_314.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_314.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Schneider, C. (2012). *Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz* (2. Aufl.). Bern: Hans Huber.
- Schreyögg, G. & Geiger, D. (2016). *Organisation* (6. voll. überarb. u. erw. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schridde, H. (2005). Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In B. Blanke, S. Bandemer von, F. Nullmeier & G. Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 216–225). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schröer, A. (Hg.) (2002). *Betriebliches Gesundheitsmanagement im öffentlichen Dienst und in der Verwaltung - Erfahrungen und Perspektiven* 1. Auflage. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Schültz, B., Strothmann, P., Schmitt, C. T. & Laux, L. (Hg.) (2014). *Innovationsorientierte Personalentwicklung - Konzepte, Methoden und Fallbeispiele für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schumacher, T. & Wimmer, R. (2019). Der Trend zur hierarchiearmen Organisation. *OrganisationsEntwicklung* (2), S. 12–18.
- Schweer, M. K. W. (Hg.) (2010). *Vertrauensforschung - A State of the Art* 1. Aufl. Frankfurt a. M.: Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Schweer, M. K. W. (Hg.) (2022). *Facetten des Vertrauens und des Misstrauens*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Seibel, W. (2016). *Verwaltung verstehen*. Berlin: Suhrkamp.
- Seiwert, M. (2010). *Erschreckende Bilanz der Autoverschrottung*, 2010. Online verfügbar unter <https://www.wiwo.de/unternehmen/abwrackpraemie-erschreckende-bilanz-der-autoverschrottung/5707118.html>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline*. New York: Doubleday.
- Stahl, H. (2000). *Der Sound der postmodernen Großstadt*. Online verfügbar unter [https://ecitydoc.com/download/der-sound-der-postmodernen-grostadt-2000\\_pdf](https://ecitydoc.com/download/der-sound-der-postmodernen-grostadt-2000_pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Steinheuser, S. & Zülch, J. (2004). Kann personales Vertrauen virtuell produziert und reproduziert werden? In M. Engelen & K. Meißner (Hg.), *Virtuelle Organisation und Neue Medien* (S. 361–372). Lohmar: Josef EUL.
- Steinke, M. & Badura, B. (2011). *Präsentismus - Ein Review zum Stand der Forschung*. Online verfügbar unter [https://www.baua.de/DE/Angebote/Publicationen/Berichte/Gd60.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.baua.de/DE/Angebote/Publicationen/Berichte/Gd60.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Stierle, J. & Vera, A. (Hg.) (2014). *Handbuch betriebliches Gesundheitsmanagement - Unternehmenserfolg durch Gesundheits- und Leistungscontrolling*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Süddeutsche Zeitung (Hg.) (2018). *Verwaltungen unter Druck*. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/dachau/fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-dienst-verwaltungen-unter-druck-1.4130719>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Tacke, V. (1999). Wirtschaftsorganisationen als Reflexionsproblem - Zum Verhältnis von Neuem Institutionalismus und Systemtheorie. *Soziale Systeme*, 5 (1), S. 55–81.
- taz.de (Hg.) (2016). *Arbeit in der Verwaltung macht besonders krank*. Online verfügbar unter <http://www.taz.de/!5264843/>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Tempel, N., Weiß, B., Claus, M. & Vanheiden, T. (2015). *Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung - Gesundheitsimpulse für die Praxis*. Online verfügbar unter [https://www.gesundheitsnds.de/images/pdfs/GM\\_14\\_01.pdf](https://www.gesundheitsnds.de/images/pdfs/GM_14_01.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2022.



- Ternès, A. (2016). Sensibilisierung, Akzeptanz und Motivation für Maßnahmen im Betrieblichen Gesundheitsmanagement. In A. Ghadiri, A. Ternès & T. Peters (Hg.), *Trends im Betrieblichen Gesundheitsmanagement - Ansätze aus Forschung und Praxis* (S. 3–15). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Theymann, W. (2008). Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. *Verwaltung und Management*, 14 (5), S. 277–279.
- Thiel, A., Seiberth, K. & Mayer, J. (2018). *Sportsoziologie - Ein Lehrbuch in 13 Lektionen* (2. Auflage). Aachen: Meyer & Meyer.
- TK (Hg.) (2016). *Beweg dich, Deutschland! - TK-Bewegungsstudie 2016*. Online verfügbar unter <https://www.tk.de/resource/blob/2033598/9f2d920e270b7034df3239cbf1c2a1eb/beweg-dich-deutschland-data.pdf>, zuletzt geprüft am 01.02.2022.
- Töpfer, A. (Hg.) (2000). *Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen - Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung*. Wiesbaden: Gabler.
- Virgin Pulse (Hg.) (2021). *Die Global Challenge*. Online verfügbar unter [www.virginpulse.com/de/global-challenge/](http://www.virginpulse.com/de/global-challenge/).
- Vogel, B. (2017). Arbeiten im Amt - Beschäftigungsverhältnis und Arbeitsbewusstsein im öffentlichen Dienst. *APuZ*, 67 (14-15), S. 22–28.
- Volksstimme.de (Hg.) (2015). *Eine gesunde Verwaltung arbeitet effektiver*. Online verfügbar unter [https://www.volksstimme.de/nachrichten/lokal/schoenebeck/1417422\\_Eine-gesunde-Verwaltung-arbeitet-effektiver.html](https://www.volksstimme.de/nachrichten/lokal/schoenebeck/1417422_Eine-gesunde-Verwaltung-arbeitet-effektiver.html), zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Walter, U. (2007). *Qualitätsentwicklung durch Standardisierung: am Beispiel des Betrieblichen Gesundheitsmanagements*. Online verfügbar unter <https://pub.uni-bielefeld.de/publication/2306620>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Walter, U. & Münch, E. (2009). Die Bedeutung von Fehlzeitenstatistiken für die Unternehmensdiagnostik. In B. Badura, H. Schröder & C. Vetter (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2008 - Betriebliches Gesundheitsmanagement: Kosten und Nutzen* (S. 139–154). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Walter, U. N., Krapf, F., Mess, F. & Woll, A. (2014). Bewegungsbezogene Gesundheitsförderung bei der Polizei. In S. Becker (Hg.), *Aktiv und Gesund? - Interdisziplinäre Perspektiven auf den Zusammenhang zwischen Sport und Gesundheit* (S. 395–423). Wiesbaden: Springer VS.
- Watson, G. (1975). Widerstand gegen Veränderungen. In W. G. Bennis, K. D. Benne & R. Chin (Hg.), *Änderung des Sozialverhaltens* (S. 415–429). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Wiegand, B. (2004). *Wirtschaftsunternehmen Stadt - Die Fitnesskur für die öffentliche Verwaltung* (1. Aufl.). Weinheim: Wiley-VCH.
- Willke, H. (1983). *Entzauberung des Staates*. Königstein: Athenäum.
- Willke, H. (1991). *Systemtheorie* (3., überarb. Auflage). Stuttgart: Fischer.

- Willke, H. (1992). Beobachtung, Beratung und Steuerung von Organisationen in systemtheoretischer Sicht. In R. Wimmer (Hg.), *Organisationsberatung - Neue Wege und Konzepte* (S. 17–42). Wiesbaden: Gabler.
- Willke, H. (1994). *Systemtheorie II - Interventionstheorie*. Stuttgart: Gustav Fischer.
- Willke, H. (1995). *Systemtheorie III - Steuerungstheorie*. Stuttgart, Jena: Gustav Fischer.
- Willke, H. (1998). *Systemisches Wissensmanagement*. Stuttgart: UTB.
- Wimmer, R. (Hg.) (1992). *Organisationsberatung - Neue Wege und Konzepte*. Wiesbaden: Gabler.
- Winkler, K. & Niedermeier, S. (2020). Führung in der digitalisierten Arbeitswelt. In S. Wörwag & A. Cloots (Hg.), *Arbeitskulturen im Wandel - Der Mensch in der New Work Culture* (S. 209–222). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Winnenburg, H. (2002). Das "Neue Steuerungsmodell" und die betriebliche Gesundheitsförderung – eine erfolgreiche Partnerschaft. In A. Schröer (Hg.), *Betriebliches Gesundheitsmanagement im öffentlichen Dienst und in der Verwaltung - Erfahrungen und Perspektiven* (S. 71–100). Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Winter, W. & Grünewald, C. (2016). BGM als Stellschraube von Arbeitgeberattraktivität. In B. Badura, A. Ducki, H. Schröder, J. Klose & M. Meyer (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2016 - Unternehmenskultur und Gesundheit* (S. 225–235). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Witzel, A. (2000). *Das problemzentrierte Interview*. Online verfügbar unter <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/1132/2519>, zuletzt geprüft am 08.02.2021.
- Wolter, S., Broszeit, S., Frodermann, C., Grunau, P. & Bellmann, L. (2016). *Mehr Zufriedenheit und Engagement in Betrieben mit guter Personalpolitik*. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1616.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Wörwag, S. (2020). Arbeitskultur heute und morgen – 6 was Mitarbeitende wahrnehmen und was sie sich wünschen. In S. Wörwag & A. Cloots (Hg.), *Arbeitskulturen im Wandel - Der Mensch in der New Work Culture* (S. 133–154). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Wörwag, S. & Cloots, A. (Hg.) (2020). *Arbeitskulturen im Wandel - Der Mensch in der New Work Culture*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Zebis, M. K., Andersen, L. L., Pedersen, M. T., Mortensen, P., Andersen, C. H., Pedersen, M. M. et al. (2011). Implementation of neck/shoulder exercises for pain relief among industrial workers - A randomized controlled trial. *BMC musculoskeletal disorders*, 12, o. S.
- Zeit online (Hg.) (2018). *Dem öffentlichen Dienst mangelt es zunehmend an Personal*. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-01/beamtenbund-dbb-kritik-personalmangel-oeffentlicher-dienst>, zuletzt geprüft am 08.03.2022.
- Zok, K. (2009). Stellenwert und Nutzen betrieblicher Gesundheitsförderung aus Sicht der Arbeitnehmer. In B. Badura, H. Schröder & C. Vetter (Hg.), *Fehlzeiten-Report 2008 - Betriebliches Gesundheitsmanagement: Kosten und Nutzen* (S. 85–100). Berlin, Heidelberg: Springer.

## Anhang 1

### Fragebogen für die quantitative Befragung

---

#### Kurzfragebogen zum Standort und Sportangebot

---

Herzlichen Dank, dass Sie sich Zeit für diesen Fragebogen nehmen!

Im Rahmen meines Promotionsvorhabens beschäftige ich mich mit der Rolle des Sports im Gesundheitsmanagement von öffentlichen Verwaltungen. Ich verstehe Sport im Sinne eines weiten Sportverständnis und schließe damit vielfältige Sport- und Bewegungsformen mit ein.

Dieser Kurzfragebogen hat zum Ziel, Informationen über Ihre Verwaltung und das Sportangebot Ihrer Verwaltung zu erhalten. Die Beantwortung des Fragebogens dauert ca. 5 bis 15 Min.

Hinweise:

- Ihre Antworten werden für die spätere **Auswertung anonymisiert**, so dass ein Rückschluss auf Sie als Person oder Ihre Verwaltung nicht möglich ist.
- Eine Weitergabe der Daten an Dritte ist ausgeschlossen.
- Bitte beantworten Sie die Fragen immer nur mit **einem Kreuz**, es sei denn die Frage ist entsprechend gekennzeichnet mit: **Mehrfachnennung möglich**.
- Bei manchen Fragen ist es auch möglich, einen kurzen **Freitext** einzugeben.
- Bitte füllen Sie den Fragebogen **vollständig** aus.
- Es handelt sich bei diesem Dokument um ein Formular, dass Sie **direkt am PC** ausfüllen, abspeichern und anschließend per E-Mail zurücksenden können.

Bitte senden Sie den Fragebogen ausgefüllt an die folgende E-Mail-Adresse zurück:

Lisa.Sennefelder@uni-paderborn.de

Falls Sie Fragen oder Anmerkungen zum Fragebogen oder generell zur Studie haben, können Sie mich ebenfalls gerne über diese E-Mail-Adresse oder telefonisch unter 05251 603132 kontaktieren.

Herzlichen Dank für Ihre Mitwirkung!

Lisa Sennefelder

### Teil A: Fragen zum Verwaltungsstandort

In diesem Abschnitt werden ein paar grundlegende Fragen zu Ihrer Verwaltung gestellt.

1. Wie viele Einwohner leben am Standort Ihrer Kernverwaltung?
 

|                                                 |                                               |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Unter 10.000 Einwohner | <input type="checkbox"/> Ab 50.000 Einwohner  |
| <input type="checkbox"/> Ab 10.000 Einwohner    | <input type="checkbox"/> Ab 100.000 Einwohner |
| <input type="checkbox"/> Ab 20.000 Einwohner    | <input type="checkbox"/> Ab 500.000 Einwohner |
  
2. Geben Sie auf einer Skala von 1- 10 die Strukturstärke der Region an, in der Ihr Verwaltungsstandort liegt.

|                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                 |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------|
| Strukturstark            |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          | Strukturschwach |
| 1                        | 2                        | 3                        | 4                        | 5                        | 6                        | 7                        | 8                        | 9                        | 10                       |                 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |                 |

3. Wie viele Beschäftigte hat Ihre Kernverwaltung (*ungefähre Anzahl reicht aus*)?  
 Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
  
4. Bietet Ihre Verwaltung ein Sportangebot für die Beschäftigten an?
 

|                             |                               |
|-----------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nein |
|-----------------------------|-------------------------------|

  
 Wenn **nein**: Ist für die Zukunft ein Sportangebot für die Beschäftigten Ihrer Verwaltung geplant?
 

|                             |                               |
|-----------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nein |
|-----------------------------|-------------------------------|
  
5. Bietet Ihr Arbeitgeber Anreize für die Teilnahme an Sportangeboten?
 

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                             |                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Nein                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                             |                                                                                       |
| <input type="checkbox"/> Ja, und zwar ( <i>Mehrfachnennungen möglich</i> ): <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td><input type="checkbox"/> Bezuschussung von Mitgliedsbeiträgen und Kursgebühren bei privaten Anbietern</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Bezuschussung von Mitgliedsbeiträgen und Kursgebühren als Sportvereinsmitglied</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Belohnungsanreize und/oder Prämien</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Sonstiges: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.</td> </tr> </table> | <input type="checkbox"/> Bezuschussung von Mitgliedsbeiträgen und Kursgebühren bei privaten Anbietern | <input type="checkbox"/> Bezuschussung von Mitgliedsbeiträgen und Kursgebühren als Sportvereinsmitglied | <input type="checkbox"/> Belohnungsanreize und/oder Prämien | <input type="checkbox"/> Sonstiges: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben. |
| <input type="checkbox"/> Bezuschussung von Mitgliedsbeiträgen und Kursgebühren bei privaten Anbietern                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                             |                                                                                       |
| <input type="checkbox"/> Bezuschussung von Mitgliedsbeiträgen und Kursgebühren als Sportvereinsmitglied                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                             |                                                                                       |
| <input type="checkbox"/> Belohnungsanreize und/oder Prämien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                             |                                                                                       |
| <input type="checkbox"/> Sonstiges: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                       |                                                                                                         |                                                             |                                                                                       |

**Teil B: Fragen zur Bedeutung des Sports**

Im Folgenden geht es um die Bedeutung des Sports in öffentlichen Verwaltungen. Mich interessieren **Ihre persönlichen** Einschätzungen!

6. Wie wird sich Ihrer Ansicht nach insgesamt die Bedeutung von Sportangeboten für die Beschäftigten kommunaler Verwaltungen in den nächsten Jahren entwickeln?  
Die Bedeutung des Sports in kommunalen Verwaltungen wird ...

stark **zunehmen**stark **abnehmen**

1

2

3

4

5

☐☐☐☐☐

7. Wie wird sich Ihrer Ansicht nach insgesamt die Bedeutung von Sportangeboten für die Beschäftigten **Ihrer** Stadtverwaltung in den nächsten Jahren entwickeln?  
Die Bedeutung des Sports in unserer Verwaltung wird ...

stark **zunehmen**stark **abnehmen**

1

2

3

4

5

☐☐☐☐☐

Wenn Ihre Verwaltung kein Sportangebot für die Beschäftigten hat, ist die Befragung an dieser Stelle beendet. Herzlichen Dank für die Teilnahme!

Wenn Ihre Verwaltung den Beschäftigten ein Sportangebot unterbreitet, fahren Sie bitte mit Abschnitt C „Fragen zum Sportangebot“ und der Frage 8 fort.

**Teil C: Fragen zum Sportangebot**

In diesem Abschnitt geht es um die Organisation und die Art des Sportangebots **Ihrer** Verwaltung.

8. Wie viele der Beschäftigten nehmen prozentual gesehen schätzungsweise am Sportangebot Ihrer Verwaltung teil?
- ☐ Weniger als 10%
  - ☐ 10% – 30%
  - ☐ 31% - 50%
  - ☐ 51% - 70%
  - ☐ 71% - 90%
  - ☐ Mehr als 90%
  - ☐ Kann ich nicht beantworten

9. Die Organisation und Durchführung des Sportangebots ist ... *(Mehrfachnennungen möglich)*
- ☐ Dezernats-/Fachbereichs- oder Abteilungsübergreifend
  - ☐ Dezernats-/Fachbereichs- oder Abteilungsspezifisch
  - ☐ auf bestimmte Beschäftigungsgruppen ausgerichtet
  - ☐ Kann ich nicht beantworten
10. Von wem kann das Sportangebot in Anspruch genommen werden? *(Mehrfachnennungen möglich)*
- ☐ Beschäftigte
  - ☐ Ehemalige, aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Beschäftigte (Rentner, Pensionäre)
  - ☐ Angehörige der Beschäftigten
  - ☐ Externe
  - ☐ Kann ich nicht beantworten
11. Welche Sportarten werden in der/den Sportgruppe/n betrieben? *(Mehrfachnennungen möglich)*
- |                                                                                       |                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> (Step)Aerobic                                                | <input type="checkbox"/> Rudern                            |
| <input type="checkbox"/> Badminton                                                    | <input type="checkbox"/> Schwimmen                         |
| <input type="checkbox"/> Basketball                                                   | <input type="checkbox"/> Squash                            |
| <input type="checkbox"/> Bowling/Kegeln                                               | <input type="checkbox"/> Tanzen                            |
| <input type="checkbox"/> Fußball                                                      | <input type="checkbox"/> Tennis                            |
| <input type="checkbox"/> Golf                                                         | <input type="checkbox"/> Tischtennis                       |
| <input type="checkbox"/> Handball                                                     | <input type="checkbox"/> Volleyball                        |
| <input type="checkbox"/> Kraftsport (mit und ohne Geräte)                             | <input type="checkbox"/> Wandern                           |
| <input type="checkbox"/> Klettern, Bouldern                                           | <input type="checkbox"/> Wassergymnastik, Aquafitness      |
| <input type="checkbox"/> Laufen, (Nordic) Walking                                     | <input type="checkbox"/> Wirbelsäulengymnastik, Rückenurse |
| <input type="checkbox"/> Radsport                                                     | <input type="checkbox"/> Yoga, Pilates, Qigong etc.        |
| <input type="checkbox"/> Sonstiges: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben. |                                                            |
- ☐ Kann ich nicht beantworten

Nun möchte ich etwas über die Art und Weise, wie Ihr Sport organisiert ist, erfahren:

12. Wer organisiert das Sportangebot?
- ☐ Der Arbeitgeber (weiter mit Frage 13)
  - ☐ Die Beschäftigten als selbstorganisierte Sportaktivitäten (von Beschäftigten für Beschäftigte) (weiter mit Frage 14)
  - ☐ Beides (weiter mit Frage 13)

13. In welcher Form findet das **vom Arbeitgeber** organisierte Sportangebot für die Beschäftigten Ihrer Verwaltung **überwiegend** statt?
- 13.1 Organisationsform: ☐ In geschlossenen Sportgruppen (nur nach Anmeldung)  
☐ In offenen Sportgruppen (ohne Anmeldung jederzeit zugänglich)
- 13.2 Angebotsdauer: ☐ Zeitlich unbegrenztes und fortlaufendes Kursangebot  
☐ Zeitlich begrenztes Kursangebot
- 13.3 Angebotsrhythmus: ☐ Regelmäßig wöchentlich  
☐ Regelmäßig monatlich  
☐ Regelmäßig jährlich z.B. über einen festgelegten Zeitraum
14. Gibt es einmalig/unregelmäßig stattfindende Sportaktivitäten für die Beschäftigten Ihrer Verwaltung?
- ☐ Nein
- ☐ Ja, und zwar (*Mehrfachnennungen möglich*):
- ☐ Eigene Turniere
- ☐ Gemeinsame Teilnahme an Sportveranstaltungen
- ☐ Eigene, sportliche Aktionstage
- ☐ Sonstiges: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- ☐ Kann ich nicht beantworten
15. Arbeitet Ihre Verwaltung beim Sportprogramm mit Kooperationspartnern zusammen (z.B. Sportverein, Krankenkasse, private Sportanbieter etc.)
- ☐ Nein
- ☐ Ja, und zwar: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
16. Wird das Sportangebot von mindestens einem/r hauptamtlichen Mitarbeiter\*in verwaltet?
- ☐ Ja ☐ Nein
17. Welche Qualifikation ist für die praktische Anleitung des Sportangebots aus Verwaltungssicht mindestens erforderlich? (*Mehrfachnennungen möglich*)
- ☐ Berufsqualifizierender Abschluss (z.B. Physiotherapeuten, Gymnastiklehrer\*in, Sportlehrer\*in, Sportwissenschaftler\*in etc.)
- ☐ Sportartspezifische Trainerlizenz
- ☐ Allgemeine Übungsleiterlizenz
- ☐ Keine sportspezifische Qualifizierung
- ☐ Kann ich nicht beantworten

16.1 Erachten Sie in diesem Kontext eine sportfachliche Qualifikation, z.B. in Form eines Trainerscheins oder eine sportspezifischen Ausbildung, als notwendig?

☐ Ja

☐ Nein

18. Ist das Sportangebot für Ihre Beschäftigten kostenlos?

☐ Ja

☐ Nein

19. Stellt die Verwaltung für das Sportangebot Räumlichkeiten zur Verfügung?

☐ Ja

☐ Nein

20. Kann das Sportangebot während der Arbeitszeit genutzt werden?

☐ Ja

☐ Nein

20.1 Wird die Sportzeit als Arbeitszeit angerechnet?

☐ Ja

☐ Nein

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an der Befragung! Wenn Sie noch Anmerkungen zum Forschungsvorhaben oder zum Fragebogen haben, können Sie diese hier im Textfeld mitteilen:

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Bitte speichern Sie die Datei ab und senden sie mir an folgende Adresse:

Lisa.Sennefelder@uni-paderborn.de



## Interviewleitfaden

| Frage für... | Einstiegsfragen zur Person und Funktion                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alle         | <p>Zunächst möchte ich Ihnen gerne einige Fragen zu Ihrer Funktion und Ihrem Tätigkeitsbereich hier in der Verwaltung stellen.</p> <p>Wie lange üben Sie diese Funktion aus?</p> <p>Können Sie kurz Ihren Tätigkeitsbereich bzw. Ihre Aufgaben erläutern?</p> <p>Haben Sie den Einführungsprozess des Sportangebots begleitet? (falls nicht, kann es sein, dass manche Fragen nicht beantwortet werden können)</p>                                                                   |
| Alle         | <p>Welche berufliche Qualifikation haben Sie erworben, um diese Funktion auszuüben?</p> <p><i>Wenn der berufliche Bezug durch die Qualifikation nicht direkt klar sein sollte:</i></p> <p>Welchen Bezug haben Sie zum Thema Sport und Gesundheit bzw. Gesundheitsmanagement?</p>                                                                                                                                                                                                     |
|              | <b>Fragen zu Umweltveränderungen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Alle         | <p>In den Verwaltungsorganisationen wurde in den letzten Jahren u. a. durch das Neue Steuerungsmodell einige Neuerungen und Umstrukturierungen angestoßen.</p> <p>Wie war das bei Ihnen?</p> <p>Wie hat sich dadurch die Arbeit in Ihrer Verwaltung verändert?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitsverdichtung</li> <li>- Bürgerkontakt</li> <li>- Neue/Mehr Aufgaben</li> <li>- Verantwortung</li> </ul>                                                            |
| Alle         | <p>Es gibt auch in Verwaltungen eine fortschreitende Technologisierung und Digitalisierung.</p> <p>Wie sieht es in Ihrer Verwaltung aus?</p> <p>Glauben Sie, dass sich das hier auf die Gesundheit der Mitarbeiter*innen auswirkt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wenn ja, wie? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeitdruck</li> <li>- Stress</li> <li>- Belastung höher/gleich/niedriger</li> <li>- Kommunikation erleichtert/erschwert</li> </ul> </li> </ul> |
| Alle         | <p>In einigen Branchen wird zunehmend ein Fachkräftemangel beklagt.</p> <p>Ist das für Sie in Ihrer Verwaltung auch ein relevantes Thema?</p> <p>Wenn ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie gehen Sie hier in der Verwaltung damit um?</li> <li>- Wirkt sich das auch auf die Gesundheit der Beschäftigten hier aus?</li> </ul>                                                                                                                                       |
| Alle         | <p>Gibt es noch andere Entwicklungen als die hier besprochenen, wo Sie merken, dass sich diese langfristig auf die Gesundheit der Mitarbeiter*innen auswirken?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|            | Fragen zum Sport im VGM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | Veränderungsnotwendigkeit, Prozess und Planung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Alle       | <p>Werfen wir mal einen Blick auf das Thema Sport in Verwaltungen.</p> <p>Wie kam das Thema Sport in Ihrer Verwaltung auf?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Initiierung durch eine bestimmte Person<br/><i>Falls zutreffend:</i> Wer hat das Sportangebot ursprünglich initiiert?</li> <li>- Wahrnehmung von Umweltherausforderungen</li> <li>- Dem Trend anderer Organisationen folgend</li> </ul>                                                                            |
| Ohne Sport | Wo stehen Sie aktuell im Planungsprozess des Sportangebots?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Alle       | Und wer hat letztlich entschieden, dass das Sportangebot eingeführt wird/werden soll?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Alle       | <p>Wie wurde darauf reagiert?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Akzeptanz</li> <li>- Freude</li> <li>- Gleichgültigkeit</li> <li>- Ablehnung</li> </ul> <p>Fanden alle Beschäftigten diese Entscheidung gut?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Alle       | Was möchten Sie (aus Sicht der Verwaltung) mit dem Sportangebot erreichen? <b>Warum Sport?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Alle       | <p>Wer legt die Ziele und Maßnahmen fest?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In welchem Maße sind/waren die Beschäftigten an dieser Planung beteiligt?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Mit Sport  | <p>Nach welchen Kriterien wurde das Sportangebot ausgewählt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auf Basis der angestrebten Ziele</li> <li>- Interesse der Beschäftigten</li> <li>- Wissenschaftliche/Fachliche Erkenntnisse</li> </ul> <p>Falls zutreffend: Sport wird <b>Abteilungsübergreifend, Abteilungsspezifisch und/oder für bestimmte Beschäftigungsgruppen</b> angeboten. Welche Gruppen betrifft das und warum? Unterschiede zum abteilungsübergreifenden Angebot?</p> |
| Ohne Sport | <p>Haben Sie spezielle Kriterien, nach denen Sie das Sportangebot auswählen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auf Basis der angestrebten Ziele</li> <li>- Interesse der Beschäftigten</li> <li>- Wissenschaftliche/Fachliche Erkenntnisse</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                           |
| Alle       | <p>Wie wird das Sportangebot finanziert? (bzw. Wie soll das Sportangebot finanziert werden?)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuschüsse</li> <li>- Krankenkassen</li> <li>- Steuergelder</li> <li>- Teilnehmerbeitrag</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                               |
| Alle       | <p>Müssen Verwaltungen solche Angebote wie den Sport besonders legitimieren? (gegebenenfalls ausführen: im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen, da andere Finanzierung)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einsatz von Ressourcen</li> <li>- Wirkungsnachweis</li> </ul> <p>Wie war das hier beim Sportangebot?</p>                                                                                                                                                              |

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mit Sport  | <p>Sie haben im Fragebogen angegeben, dass Sie Unterstützung durch _____ hatten.</p> <p>Wie sieht diese Unterstützung aus?</p> <p>Gab es noch andere, die dabei unterstützt haben?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wer?</li> <li>- Wie?</li> </ul> <p><i>Falls keine Unterstützung im Fragebogen angegeben:</i> Wurden Sie bei der Einführung des Sportangebots unterstützt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Von wem?</li> <li>- Wie?</li> </ul>                                     |
| Ohne Sport | <p>Werden Sie bei der Einführung des Sportangebots unterstützt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Von wem?</li> <li>- Wie?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Alle       | <p>Ist sonst noch jemand am Planungsprozess beteiligt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie sieht diese Beteiligung aus?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Mit Sport  | <p>Nachfrage zur Angabe im Fragebogen: Ist der/die hauptamtliche Mitarbeiter*in extra für das Gesundheitsmanagement bzw. den Sport angestellt worden? Ja/Nein</p> <p>Welchen Anteil hat die Organisation des Sports an der Stelle?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Alle       | <p>Wie werden die Beschäftigten über das Sportprogramm informiert? (Stichwort: Kommunikationswege)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Digital via Intranet/Internetseite</li> <li>- Whats app</li> <li>- E-Mails</li> <li>- Mundpropaganda</li> <li>- Schwarzes Brett</li> <li>- Printmedien/Flyer/Programmheft etc.</li> <li>- Persönliche Ansprache</li> </ul>                                                                                                                                     |
| Alle       | <p>Welche Voraussetzungen wurden für das Sportangebot geschaffen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Räumlichkeiten und Material</li> <li>- Personal</li> <li>- Extra Sportzeiten (z.B. während der Arbeitszeit)</li> </ul> <p>Was halten Sie zusätzlich für hilfreich, um in einer Verwaltung ein Sportprogramm einzuführen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevanz/Sensibilität für das Thema,</li> <li>- Zusprache vom Vorgesetzten</li> <li>- Veränderungsbereitschaft</li> </ul> |
| Alle       | <p>Gab oder gibt es Kritik am Sportangebots?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Von wem?</li> <li>- Wie äußert sich diese?</li> <li>- Warum?</li> </ul> <p>Wenn ja, wie wurde damit umgegangen? (Lösungsansätze?)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alle       | <p>Welches sind die aus Ihrer Sicht größten Schwierigkeiten, die im Hinblick auf sportliche Maßnahmen in Verwaltungen zu bewältigen sind?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisierung und Initiierung</li> <li>- Finanzierung</li> <li>- Fürsprecher</li> <li>- Legitimierung</li> </ul> <p>Sehen Sie Unterschiede im Vergleich zu Unternehmen, die Sport als BGM-Maßnahme anbieten? Wenn ja, worauf führen Sie das zurück?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legitimation/Finanzierung</li> <li>- Verwaltungskultur</li> </ul>                                                                                                      |
| Alle       | <p>Würden Sie Ihre Verwaltung als innovationsfreundlich beschreiben? Ja/Nein</p> <p>Worin zeigt sich das?</p> <p>Hat das Ihrer Meinung nach mit der Verwaltungskultur zu tun?</p> <p><i>Wenn nicht innovationsfreudig:</i> Wie kam es dann trotzdem dazu, dass das Sportangebot implementiert wurde?</p> <p>Hat die Verwaltungskultur Ihrer Meinung nach einen Einfluss auf den Planungsprozess der sportlichen Maßnahmen (gehabt)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Initiierung</li> <li>- Entscheidungsfindung</li> <li>- Bereitstellen der nötigen Mittel</li> <li>- Umsetzung</li> <li>- Akzeptanz und Annahme durch die Beschäftigten</li> </ul> |
| Ohne Sport | <p>Würden Sie sagen, dass die Mitarbeiter*innen in Ihrer Verwaltung offen und vertrauensvoll zusammenarbeiten? Ja/Nein</p> <p>Sehen Sie das in Hinblick auf das geplante Sportangebot als <b>förderlich (wenn ja) / hinderlich (wenn nein)</b> an?</p> <p>Können Sie Ihre Antwort kurz erläutern?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|            | Erwartungen an den Sport und Bewertung des Sportangebots durch die Befragten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Alle       | <p>Dafür erst einmal ganz grundlegend die Frage: Wie würden Sie Erfolg in Verwaltungen definieren? Oder anders gefragt: Wann ist eine Verwaltung erfolgreich?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erfolgsindikatoren: Unterschiede Wirtschaft und Verwaltung</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Alle       | <p>Woran messen Sie den Erfolg sportlicher Maßnahmen in Ihrer Verwaltung? Oder anders gefragt: Wann hat Sport einen Nutzen für die Verwaltung? Woran würden Sie das festmachen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitarbeitergesundheit/ Verringerung der AU-Zahlen</li> <li>- Fachkräftebindung und -gewinnung</li> <li>- Produktivität der Beschäftigten</li> <li>- Verbessertes Betriebsklima</li> <li>- Schaffung einer Vertrauensbasis</li> <li>- Verbesserte Kommunikation</li> <li>- Höhere Arbeitszufriedenheit</li> </ul>                                                                                                                     |

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mit Sport  | <p>Würden Sie sagen, dass die Mitarbeiter*innen in Ihrer Verwaltung offen und vertrauensvoll zusammenarbeiten?</p> <p>Hat der Sport darauf einen Einfluss gehabt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Folge oder Voraussetzung?</li> </ul> <p>Hat sich an dem Umgang miteinander seit dem Sportprogramm etwas verändert? Wenn ja, wie äußert sich dies?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikation</li> <li>- Informelle Kommunikationswege</li> <li>- Informationsfluss</li> <li>- Vertrauen</li> <li>- Offenheit</li> <li>- Hierarchieabbau</li> </ul> |
| Mit Sport  | <p>Können Sie aus eigener Erfahrung sonst noch irgendwelche Veränderungen durch den Sport in Ihrer Verwaltung feststellen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie äußern sich diese Veränderungen?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Mit Sport  | <p>Ich nenne Ihnen jetzt ein paar Einschätzungen, auf die Sie einfach mit Ja oder Nein antworten können:</p> <p>Nehmen Sie es so wahr, dass das Sportangebot ihnen hilft,</p> <p>... leichter neue Fachkräfte zu binden und zu gewinnen? Ja/Nein</p> <p>... die Gesundheit der Beschäftigten zu fördern? Ja/Nein</p> <p>... das Betriebsklima zu verbessern? Ja/Nein</p>                                                                                                                                                                                                          |
| Mit Sport  | <p>Sie haben angegeben, dass etwa _____ das Sportangebot nutzen. (siehe Kurzfragebogen)</p> <p>Was glauben Sie, warum nutzen es manche nicht?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|            | <b>Einschätzung der Rolle des Sports</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Alle       | <p>Sie haben im Fragebogen angegeben, dass Sie glauben, dass der Sport im Gesundheitsmanagement <b>insgesamt an Bedeutung gewinnen/verlieren</b> und <b>bei Ihnen an Bedeutung gewinnen/verlieren</b> wird.</p> <p>Können Sie Ihre Einschätzung kurz erläutern?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|            | <b>Abschließende Fragen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Mit Sport  | <p>Was haben Sie mit dem Sportangebot erreicht, was wollen Sie noch erreichen und warum?</p> <p>Was würden Sie anderen Verwaltungen, die Sport im Rahmen eines Gesundheitsmanagements implementieren wollen, aus Ihren bisherigen Erfahrungen heraus empfehlen?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Ohne Sport | <p>Was sind Ihre nächsten Schritte in diesem Prozess?</p> <p>Was würden Sie anderen Verwaltungen, die Sport im Rahmen eines Gesundheitsmanagements implementieren wollen, aus Ihren bisherigen Erfahrungen heraus empfehlen?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## Kodierleitfaden

Tabelle 30: Kodierleitfaden

| Kategorie                                      | Definition                                                                                                                                   | Ankerbeispiel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Kodierregeln                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| K1:<br>Organisation<br>kommunale<br>Verwaltung | Erfasst alle Hinweise auf die kommunalen Verwaltungsstrukturen und -merkmale insbesondere an den befragten Standorten                        | <p>„Also ich glaube, dass die Verwaltung immer noch ein bisschen die alten Hierarchien drin hat und sich nicht so neumodern und konzeptionell aufstellt, wie es in privaten Bereichen oft ist. Das fängt ja schon oft bei der Kleidung an oder bei, ich sag mal, den ganzen rechtlichen Verwaltungsakten und Dienstanweisungen. Und da ist eine Verwaltung schon doch sehr altbacken, festgelegt in ihren Strukturen“ (IP-A2, TrKA, Pos. 100)</p> <p>„[...] wir haben natürlich auch als sehr sozialer Arbeitgeber sehr viele Menschen bei uns, die schon mit grundlegenden Erkrankungen, also Vorerkrankungen auch kommen oder eben auch im Bereich der Schwerbehinderung haben wir natürlich auch viele, wo wir / vielleicht mehr als woanders.“ (IP-G, TrKG, Pos. 32)</p>                              | Beschreibung der Strukturen und die verwaltungsinternen Reaktion auf Veränderungen der Umwelt, ohne die Bewertung der Strukturen im Zusammenhang mit dem Sport (vgl. K3) |
| K2:<br>Organisation<br>des Sports              | Erfasst alle Hinweise darauf, wie sportliche Maßnahmen am Standort geplant und umgesetzt werden und wer die Entscheidungsträger sind         | <p>„Bei uns gibt es den Steuerkreis. Das dürfen Sie sich so vorstellen, dass ist für uns, für unser [BGM-TEAM], das höchste Gremium. Da sitzen der Oberbürgermeister und die Geschäftsbereichsleitung drin und da werden dann die Fragen und Themen hereingeführt und dort gibt es dann auch die Entscheidung. Also das sind schon die obersten Führungskräfte.“ (IP-E, TrKE, Pos. 56)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Aussagen über Anfänge und Initiatoren, Entscheider, Ziele und Maßnahmen, Finanzierung sowie den aktuellen Stand der Verwaltungen, die noch im Aufbau stecken             |
| K3:<br>Bewertung<br>des Sports                 | Erfasst alle Hinweise darauf, wie der Sport im VGM hinsichtlich seiner Bedeutung und Funktion aus Sicht der Verwaltungsakteure bewertet wird | <p>„Ich meine, es ist ja kein Geheimnis, dass es in einer Verwaltung manchmal ein bisschen steifer zugeht, als in anderen Bereichen und diese Sportveranstaltungen, die haben schon dazu beigetragen zum einen, dass die Leute eben mal ein bisschen lockerer geworden sind, dass auch auf die Art und Weise es möglich war zu netzwerken. Also, dass eben amtsübergreifend Kontakte geknüpft werden konnten.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 49)</p> <p>„Das ist klar, dass Gesundheitsmanagement, das sind natürlich Bewegungsprogramme, ja, aber das ist eben sehr viel mehr.“ (IP-B, TrKB1, Pos. 103)</p> <p>„Und ich finde Bewegung, ja Bewegung, Sport ist ja Bewegung. Bewegung macht halt viel aus ob jetzt psychisch, physisch ein positiver Faktor auf den gesamten Organismus.“ (IP-L, TrKL, Pos. 102)</p> | Ziele, Erwartungen, Erfolgsindikatoren, Beobachtungen und Sportverständnis der Befragten sowie die Relevanz vom Sport im VGM                                             |

|                                                        |                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| K4:<br>Konstruktion<br>der Entschei-<br>dungssituation | Erfasst alle Hinweise auf die situativen Umstände der kommunalen Verwaltungen, die mit der Entscheidung in Bezug auf die Einführung eines VGM im weiten und eines Sportangebot im engen Sinne in Verbindung gebracht werden können | „Und was man sagen kann, die eigene Wahrnehmung für Gesundheit und die Wichtigkeit für Gesundheit ist ja schon bei den Menschen gestiegen. Das hat sich ja völlig verändert.“ (IP-E, TrKE, Pos. 54)<br><br>„[...] wenn man heute überlegt, was macht einen modernen Arbeitgeber aus, dann gehört das dazu. Umso mehr der bietet, umso besser ist es. Das macht auch vor einer Verwaltung nicht halt.“ (IP-F2, TrKF1.2, Pos. 89)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Beschreibung der Veränderungen in der Verwaltungsumwelt sowie verwaltungsinterne und externe Einflussfaktoren auf die Gesundheit der Beschäftigten |
| K5:<br>Barrieren und<br>Gelingensbe-<br>dingungen      | Umfasst alle Faktoren, die sportliche Maßnahmen in Kommunalverwaltungen behindern oder befördern                                                                                                                                   | „Das Problem ist immer die finanzielle Situation einer Kommune, die gerade jetzt bei uns auch sehr, sehr schlecht ist. Und wir haben zurzeit eine Haushaltssperre. Bedeutet alle freiwilligen Leistungen, nicht externe, sondern interne freiwillige Leistungen, sind auf null gesetzt. Und da ist der Handlungsspielraum für eine Verwaltung dann bei null, oder sehr gering. Oder man muss sich, ich sage mal, kreative Gedanken machen, wie man da etwas einführen kann, weil dem Kämmerer, der solche Entscheidungen trifft, der hat keinen Bezug zu Gesundheitsmanagement und sieht das erstmal nicht als irgendwelche besondere Sache an, sondern sieht das nur als freiwillige Leistung an, die vielleicht Geld kostet. Und das ist so nochmal eine Herausforderung.“ (IP-A2, TrKA, Pos. 59)<br><br>„Also auf jeden Fall die Unterstützung von oben. Das ist, glaub ich, fast schon das Wichtigste. Auch irgendwie Finger in die Bereiche rein, um zu sehen, was da auch gewünscht ist. Das sind bei uns halt diese Gesundheitskoordinatoren, die auch sagen können, das passt überhaupt nicht zu den Beschäftigten bei uns im Bereich oder bei dem Thema haben wir einen viel größeren Bedarf.“ (IP-C1, TrKC, Pos. 186) | Barrieren und Gelingensbedingungen auf Organisations- und Umweltenebene                                                                            |

## Kategoriensystem

Tabelle 31: Kategoriensystem

| Hauptkategorie                          | Subkategorie I                | Subkategorie II                          | Subkategorie III                               | Subkategorie IV                    |
|-----------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------|
| Organisation<br>kommunale<br>Verwaltung | Konditionalpro-<br>gramme     |                                          |                                                |                                    |
|                                         | Zweckprogramme                | Entwicklungsstand des<br>VGM             |                                                |                                    |
|                                         |                               | Haushaltslage                            |                                                |                                    |
|                                         |                               | Umstrukturierungen und<br>Neuerungen     | NSM                                            |                                    |
|                                         |                               |                                          | Digitalisierung                                | Bewertung der Digitali-<br>sierung |
|                                         |                               |                                          |                                                | Bedeutung und Rele-<br>vanz        |
|                                         |                               |                                          |                                                | Digitalisierungsprozess            |
|                                         |                               |                                          | Sonstige Umstrukturie-<br>rungen               |                                    |
|                                         |                               | Lösungsansätze gegen<br>Fachkräftemangel | Vorausschauende Pla-<br>nung                   |                                    |
|                                         |                               |                                          | Verbesserung der Ar-<br>beitgeberattraktivität |                                    |
|                                         |                               |                                          | Anwerbe- und Auswahl-<br>verfahren             |                                    |
|                                         |                               |                                          | Aus- und Fortbildungs-<br>strategien           |                                    |
|                                         | Verwaltungskultur             | Kulturwandel                             |                                                |                                    |
|                                         |                               | Innovation vs. Tradition                 | Einschätzung der Inno-<br>vationsbereitschaft  |                                    |
|                                         |                               |                                          | Innovationsfreudig                             |                                    |
|                                         |                               |                                          | Veränderungsresistent<br>und traditionsbewusst |                                    |
|                                         |                               | Hierarchie und Bürokra-<br>tie           |                                                |                                    |
|                                         |                               | Umgang mit Verände-<br>rungen            |                                                |                                    |
|                                         | Verwaltungskom-<br>munikation | Interne Kommunikation                    |                                                |                                    |
|                                         |                               | Verwaltungsklima                         |                                                |                                    |
|                                         |                               | Akzeptanz von Entschei-<br>dungen        |                                                |                                    |
|                                         | Verwaltungsperso-<br>nal      | Beschäftigungsstruktur                   |                                                |                                    |
|                                         |                               | VGM-Akteure                              | Funktion und Tätigkeit                         |                                    |
|                                         |                               |                                          | Beschäftigungsdauer                            |                                    |



|                         |                                                |                                                  |                                       |  |
|-------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------|--|
|                         |                                                | Fachkräftemangel und Fluktuation                 | Qualifizierung                        |  |
|                         |                                                |                                                  | Personalentscheidung und -ausstattung |  |
|                         |                                                |                                                  |                                       |  |
|                         | Unterschiede zu wirtschaftlichen Organisation  |                                                  |                                       |  |
| Organisation des Sports | Einführungsprozess                             | Anfänge und erste Maßnahmen                      |                                       |  |
|                         |                                                | Initiatoren                                      |                                       |  |
|                         | Finanzierung                                   |                                                  |                                       |  |
|                         | Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten | Entscheider über die Einführung                  |                                       |  |
|                         |                                                | Entscheider über Ziele und Maßnahmen             |                                       |  |
|                         |                                                | Verantwortlicher Fachbereich                     |                                       |  |
|                         | Entscheidung über Ziele und Zwecke             | Auswahlkriterien für das Sportangebot            |                                       |  |
|                         |                                                | Sportangebot für bestimmte Beschäftigungsgruppen |                                       |  |
|                         | Kommunikationswege                             | Bottom-up-Kanäle                                 |                                       |  |
|                         |                                                | Top-down-Kanäle                                  |                                       |  |
|                         | Weitere Planungsentscheidungen                 | Operative Umsetzung                              |                                       |  |
|                         |                                                | Eingebundene Akteure                             | Einbindung der Beschäftigten          |  |
|                         |                                                |                                                  | Einbindung von Kooperationspartnern   |  |
|                         |                                                | Anreize für die Teilnahme                        |                                       |  |
|                         | Planungsprozess von Sport im Aufbau            |                                                  |                                       |  |
| Bewertung des Sports    | Sportverständnis der Experten                  |                                                  |                                       |  |
|                         | Erwartungen an den Sport                       |                                                  |                                       |  |
|                         | Zielsetzungen                                  |                                                  |                                       |  |
|                         | Erfolgsindikatoren                             | Erfolgsindikatoren von Sport                     | Mitarbeiterzufriedenheit              |  |
|                         |                                                |                                                  | Verbessertes Miteinander              |  |

|                                         |                                                   |                                     |                                   |                                        |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|
|                                         |                                                   |                                     | Ausgleich zu Arbeitsbelastungen   |                                        |
|                                         |                                                   |                                     | Verbesserte Mitarbeitergesundheit |                                        |
|                                         |                                                   |                                     | Teilnehmerzahlen                  |                                        |
|                                         |                                                   |                                     | Sonstige Erfolgsindikatoren       |                                        |
|                                         |                                                   | Erfolgsindikatoren von Verwaltungen |                                   |                                        |
|                                         | Beobachtete Veränderungen durch Sport             |                                     |                                   |                                        |
|                                         | Wahrgenommener Einfluss von sportlichen Maßnahmen |                                     |                                   |                                        |
| Konstruktion der Entscheidungssituation | Umweltbedingte Faktoren                           | Externe Impulse                     |                                   |                                        |
|                                         |                                                   | BGM als Trend                       |                                   |                                        |
|                                         |                                                   | Wettbewerbs- und Konkurrenzdruck    |                                   |                                        |
|                                         |                                                   | Gesellschaftliche Einflüsse         |                                   |                                        |
|                                         | Interesse der Verwaltungsmitglieder               |                                     |                                   |                                        |
|                                         | Gesundheit der Belegschaft                        | Hoher Krankenstand                  |                                   |                                        |
|                                         |                                                   | Verwaltungsexterne Einflüsse        |                                   |                                        |
|                                         |                                                   | Verwaltungsinterne Einflussfaktoren | Einfluss von Umstrukturierungen   |                                        |
|                                         |                                                   |                                     | Einfluss der Führung              |                                        |
|                                         |                                                   |                                     | Einfluss des Fachkräftemangels    |                                        |
|                                         |                                                   |                                     | Einfluss der Digitalisierung      | Allgemeine Einschätzung                |
|                                         |                                                   |                                     |                                   | Belastung durch Home Office            |
|                                         |                                                   |                                     |                                   | Entlastung durch Home Office           |
|                                         |                                                   |                                     |                                   | Bewegungsmangel                        |
|                                         |                                                   |                                     |                                   | Kommunikation                          |
|                                         |                                                   |                                     |                                   | Sonstige Einflüsse der Digitalisierung |

|                                            |                               |                                                           | Sonstige verwaltungsin-<br>terne Einflüsse |  |
|--------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--|
| Barrieren und<br>Gelingens-<br>bedingungen | Umwelt                        | Externe Kooperations-<br>partner/ Sportangebote           |                                            |  |
|                                            |                               | Corona-Pandemie                                           |                                            |  |
|                                            |                               | Personenspezifische<br>Faktoren                           |                                            |  |
|                                            |                               | Entscheidungen der Ta-<br>rifparteien                     |                                            |  |
|                                            | Personal                      | Beschäftigungsstruktur                                    |                                            |  |
|                                            |                               | Einbindung der Beschäf-<br>tigten                         |                                            |  |
|                                            |                               | Promotoren vs. Oppo-<br>nenten                            |                                            |  |
|                                            |                               | Personalausstattung und<br>Qualifizierung                 |                                            |  |
|                                            | Verwaltungskultur             | Misstrauen vs. Vertrauen                                  | Vertrauensvolle Zusam-<br>menarbeit        |  |
|                                            |                               |                                                           | Misstrauen und Vorbe-<br>halte             |  |
|                                            |                               | Hierarchie-Kultur                                         |                                            |  |
|                                            |                               | Innovationsbereitschaft<br>vs. Veränderungsresis-<br>tenz |                                            |  |
|                                            |                               | Stellenwert von Gesund-<br>heit und Sport                 |                                            |  |
|                                            | Verwaltungskom-<br>munikation | Hierarchisch geprägte<br>Kommunikationswege               |                                            |  |
|                                            |                               | Entscheidungsmacht der<br>VGM-Akteure                     |                                            |  |
|                                            |                               | Informationsweiterleitung<br>an die Beschäftigten         |                                            |  |
|                                            | Zweckprogramme                | Materielle und räumliche<br>Ausstattung                   |                                            |  |
|                                            |                               | Legitimation                                              |                                            |  |
|                                            |                               | Pilotprojekte                                             |                                            |  |
|                                            |                               | Bedarfsanalyse                                            |                                            |  |
|                                            |                               | Dezentrale Verwaltungs-<br>struktur                       |                                            |  |
|                                            |                               | Finanzstruktur                                            |                                            |  |
|                                            |                               | Evaluation sportlicher<br>Maßnahmen                       |                                            |  |
|                                            |                               | Art der Finanzierung                                      |                                            |  |

|  |                                                |                                                                    |                  |  |
|--|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------|--|
|  | Konditionalpro-<br>gramme                      | Budget und Kosten                                                  |                  |  |
|  |                                                | Organisationsgröße                                                 |                  |  |
|  |                                                | Rahmenbedingungen<br>zur Steigerung der Teil-<br>nahmebereitschaft | Angebotsort      |  |
|  |                                                |                                                                    | Angebotszeit     |  |
|  |                                                |                                                                    | Angebotsart      |  |
|  |                                                |                                                                    | Sensibilisierung |  |
|  |                                                |                                                                    | Anreize          |  |
|  | Allgemeine Emp-<br>fehlungen der Ex-<br>perten |                                                                    |                  |  |

## Übersicht der Interviewpartner\*innen

Tabelle 32: Übersicht über die Interviewten Verwaltungsakteure

| Fall | Verwaltungs-<br>akteure | Funktion der Interviewten                                                      | Beruflicher Hintergrund                                                                                | Beschäftigungsdauer<br>in dieser Funktion                        |
|------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| A    | IP-A1                   | Sachbearbeitung Arbeits-<br>schutz, Gesundheitsmanage-<br>ment, Versicherungen | Kaufmännische Ausbildung<br>(Büro)                                                                     | Seit Juni 2020<br>(ausgeschieden) <sup>273</sup><br>Oktober 2019 |
|      | IP-A2                   | Abteilungsleitung Personal                                                     | Verwaltungswirtschaft (FH)                                                                             |                                                                  |
| B    | IP-B                    | Leitung Gesundheits- und<br>Eingliederungsmanagement                           | Sportwissenschaften                                                                                    | Seit 2015                                                        |
| C    | IP-C1                   | Personalentwicklung                                                            | Psychologie                                                                                            | Seit ca. zwei Jahren<br>(Stand Sep/2020)                         |
|      | IP-C2                   | Personale Sachbearbeitung,<br>Arbeitsschutz                                    | Duales Studium für den ge-<br>hobenen Dienst                                                           | Keine Angaben                                                    |
| D    | IP-D                    | Gesundheitsmanagement                                                          | Verwaltungswirtschaft (FH),<br>einjähriges Zertifikatsstu-<br>dium BGM                                 | Seit 2008 (Pilotprojekt)<br>seit 2010 (Planstelle)               |
| E    | IP-E                    | Koordination der Gesund-<br>heitsförderung                                     | Sportwissenschaften                                                                                    | Seit 2002                                                        |
| F    | IP-F1                   | Leitung Flächenmanagement<br>& Wirtschaftsförderung                            | Verwaltungsfachkraft, BWL<br>(FH)                                                                      | Seit August 2016                                                 |
|      | IP-F2                   | Leitung Organisation, Digitali-<br>sierung & Gesundheitsma-<br>nagement        | Kaufmännischen Ausbil-<br>dung, BWL und Controlling<br>(FH), aktuell Fernstudium<br>Personal und Recht | Seit ca. einem Jahr<br>(Stand Okt/2020)                          |
| G    | IP-G                    | Arbeits- und Gesundheits-<br>schutz                                            | BWL, Lizenz für Yoga und<br>Burnout-Prävention, Duales<br>Studium zum BGM                              | Seit Januar 2020                                                 |
| H    | IP-H                    | Leitung Arbeits- und Gesund-<br>heitsschutz                                    | Sozialpädagogik, Lizenz für<br>Entspannungstechniken                                                   | Seit 2011 im Team, seit<br>April 2019 Teamleitung                |
| J    | IP-J                    | Personalentwicklung                                                            | Sozialpädagogik, Gesund-<br>heitslotsenausbildung                                                      | Seit 2019                                                        |
| K    | IP-K1                   | Leitung Gesundheitsmanage-<br>ment                                             | Sozialpädagogik, einjähriges<br>Zertifikatsstudium BGM                                                 | Seit 2001, seit 2014<br>Teamleitung                              |
|      | IP-K2                   | Sachbearbeitung Ausbildung<br>und Kommunale Fortbildung                        | Sozialwissenschaften, Wei-<br>terbildungen aus dem Bera-<br>tungs- und Bildungsbereich                 | Seit 2003                                                        |
| L    | IP-L                    | Koordination der Gesund-<br>heitsförderung                                     | Gesundheits- und Pflegewis-<br>senschaften (FH)                                                        | Seit 2017 in der Ge-<br>sundheitsförderung                       |

<sup>273</sup> Laut IP-A2 kündigte IP-A1 die Stelle im 4. Quartal 2020. Die Stelle wurde April 2021 neu besetzt.