



Demographieorientierte
Personalpolitik in der
öffentlichen Verwaltung

Studie in der Reihe
»Alter und Demographie«

Robert Bosch **Stiftung**

Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung

Inhalt

Vorwort	6
Abbildungsverzeichnis	8
Best Practice Verzeichnis	10
1 Einleitung	12
2 Altersstrukturanalyse: Wie setzt sich das Personal des öffentlichen Dienstes zusammen?	16
2.1 Bund, Länder und Kommunen – Altersstrukturen im Vergleich	17
2.1.1 Bundesebene	17
2.1.2 Landesebene	19
2.1.3 Kommunale Ebene	25
2.1.4 Zwischenfazit Altersstrukturanalyse	27
2.2 Altersstruktur nach Regionen: Im Osten ist die Verwaltung älter	28
2.3 Altersstruktur nach Hierarchieebenen: Dem Führungspersonal fehlt der Nachwuchs	31
2.4 Altersstruktur nach Geschlecht: Mehr weiblicher Nachwuchs	33
2.5 Altersstruktur nach Beschäftigungsverhältnissen: Kein Unterschied zwischen Beamten und Beschäftigten	35
2.6 Der öffentliche Dienst wird älter – Ursachen und Konsequenzen	37
3 Determinanten des zukünftigen Personalbedarfs und -angebots	42
3.1 Trends der Verwaltungsorganisation	43
3.2 Demographie und Wanderungsbewegungen	45
3.3 Fachkräftebedarf und -angebot	47
3.4 Zwischenfazit Determinanten	50
4 Instrumente eines demographieorientierten Personalmanagements	52
4.1 Strategisches Personalmanagement	56
4.1.1 Strategiefähigkeit schaffen	57
4.1.2 Die Ressource Personal zukunftsfähig machen	58
4.1.3 Den zukünftigen Personalbedarf quantitativ und qualitativ sicherstellen	61
4.2 Dienstrecht und Vergütung	63
4.2.1 Dienstrecht	63

4.2.2	Vergütung und Besoldung	65
4.3	Personalmarketing	68
4.3.1	Personalmarketing nach außen	68
4.3.2	Personalmarketing nach innen	72
4.4	Arbeitsorganisation	76
4.5	Gesundheitsmanagement	81
4.6	Personalentwicklung	85
4.6.1	Personalbeurteilung	88
4.6.2	Karrieremanagement	89
4.6.3	Bildung und Weiterbildung	93
4.7	Organisationskultur und Personalführung	98
5	Fazit	102
6	Literaturverzeichnis	106
7	Befragte Experten	112

Die demographischen Veränderungen in unserer Gesellschaft beschränken sich nicht auf rückläufige Geburtenraten und ein Schrumpfen der Gesamtbevölkerung. Vielmehr sind schon heute Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und innerhalb der Mitarbeiterschaft von Unternehmen und Verwaltungen zu beobachten. Diese Auswirkungen werden sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten verschärfen. Die Zahl der nachrückenden Fachkräfte verringert sich zunehmend, das Durchschnittsalter der Mitarbeiter steigt beständig an.

Die vorliegende Studie »Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung« wurde von der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung erstellt. Sie erscheint als zweite Studie in der Reihe »Alter und Demographie«. Sie zeigt auf, dass auch in der öffentlichen Verwaltung die bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Veränderungen in der Mitarbeiterschaft vielfach erkannt und teilweise Maßnahmen zur Minderung negativer Auswirkungen eingeleitet wurden. Die Studie stellt unter anderem Best Practice Beispiele aus den Verwaltungen des Bundes, der Länder und von Kommunen vor.

Angesichts von derzeit etwa 4,6 Millionen Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung können diese Ansätze bisher jedoch nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein. Damit die öffentliche Verwaltung flächendeckend den Herausforderungen offensiv begegnen kann, ist – so die Studie – nicht weniger erforderlich als ein »Paradigmenwechsel von einer passiven Personalverwaltung hin zu einem aktiven Management der Ressource Personal«. Diese umfassende Neuausrichtung muss in verschiedenen Feldern passieren: ausgehend von strategischem Management, Dienstrecht und der Frage der Vergütung über Personalmarketing, Arbeitsorganisation und Gesundheitsmanagement bis hin zu Personalentwicklung und -führung. Wenn die Vielzahl der Ansatzpunkte und erprobter Instrumente sinnvoll in eine Gesamtstrategie einfließen, so die Experten von Prognos, wird die öffentliche Verwaltung gut aufgestellt sein, um weiterhin ihre Aufgaben erfüllen und qualifizierte Arbeitskräfte für die Zukunft gewinnen zu können. Wir würden es begrüßen, wenn die Studie den Ausgangspunkt einer Diskussion über notwendige zukunftsorientierte Entscheidungen in der Personalpolitik der öffentlichen Verwaltung bilden würde.

Robert Bosch Stiftung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials nach Altersgruppen 2004 – 2030	13
Abbildung 2 Altersstruktur Bundesverwaltung gesamt und politische Führung	18
Abbildung 3 Verteilung der Mitarbeiter der Landesverwaltung nach Aufgabenbereichen	20
Abbildung 4 Altersverteilung in den Ministerialverwaltungen der Länder nach Hierarchieebenen	21
Abbildung 5 Altersstruktur ausgewählter Bereiche im Vergleich zur gesamten Landesverwaltung	22
Abbildung 6 Altersverteilung im Aufgabenbereich Polizei	23
Abbildung 7 Altersverteilung im Aufgabenbereich Schule	24
Abbildung 8 Verteilung der Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen nach Aufgabenbereichen	26
Abbildung 9 Altersstruktur der drei großen kommunalen Verwaltungsebenen (Ost-/Westdtd.)	26
Abbildung 10 Altersstruktur der kreisangehörigen Gemeinden (Ost-/Westdtd.)	27
Abbildung 11 Altersstruktur Bund (ohne Soldaten), Länder, Kommunen	28
Abbildung 12 Altersstruktur Länder und Kommunen (Ost-/Westdtd.)	29
Abbildung 13 Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg nach ausgewählten Jahrgängen	30
Abbildung 14 Altersstruktur kreisangehörige Gemeinden nach Hierarchieebenen	33
Abbildung 15 Altersstruktur Mitarbeiter im öffentlichen Dienst	34
Abbildung 16 Altersverteilung Ministerialverwaltungen der Länder nach Geschlecht	34
Abbildung 17 Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse im unmittelbaren öffentlichen Dienst in den letzten 15 Jahren	35
Abbildung 18 Altersstruktur öffentlicher Dienst nach Beschäftigungsverhältnis (2006)	36

Abbildung 19 Entwicklung der Mitarbeiter des Bundes, der Länder und der Gemeinden/Gemeindeverbände im Zeitvergleich	37
Abbildung 20 Altersstruktur im Vergleich: Privatwirtschaft/öffentl. Dienst/Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	38
Abbildung 21 Gründe für Ruhestandseintritt der jährlichen Neuzugänge im unmittelbaren öffentlichen Dienst	40
Abbildung 22 Gründe für Ruhestandseintritt im unmittelbaren öffentlichen Dienst 2006	40
Abbildung 23 Szenario einer rechnerischen Personalreduktion im öffentlichen Dienst bis 2020 nach Bundesländern, orientiert am »Effizienzbenchmark« Schleswig-Holstein	46
Abbildung 24 Anteile der Erwerbstätigen nach Qualifikationsstufen innerhalb der Wirtschaftszweige 2003 (in %)	48
Abbildung 25 Vergleich der derzeitigen Verteilung der Fachkräfte im öffentlichen Dienst und erwartete Nachfrage an zusätzlichen Arbeitskräften bis 2020 nach Fächergruppen	49
Abbildung 26 Dimensionen des Personalmanagements	55
Abbildung 27 Ableitung von Personalstrategien auf Basis der Bewertung der öffentlichen Dienstleistungen	60
Abbildung 28 Wirkungskanäle des internen und externen Personalmarketings	68
Abbildung 29 Zahl und Dauer von Erkrankungen in Abhängigkeit vom Alter	81
Abbildung 30 Einfluss von Gesundheitsmanagement auf die Arbeitsfähigkeit (schematisch)	82
Abbildung 31 Instrumente der Personalentwicklung	86
Abbildung 32 Möglichkeiten der Weiterbildung	93
Abbildung 33 Beispiel einer Wissenslandkarte im Bereich Dokumentenmanagement	97
Abbildung 34 Altersstruktur Bund (ohne Soldaten), Länder, Kommunen	103

Best Practice Verzeichnis

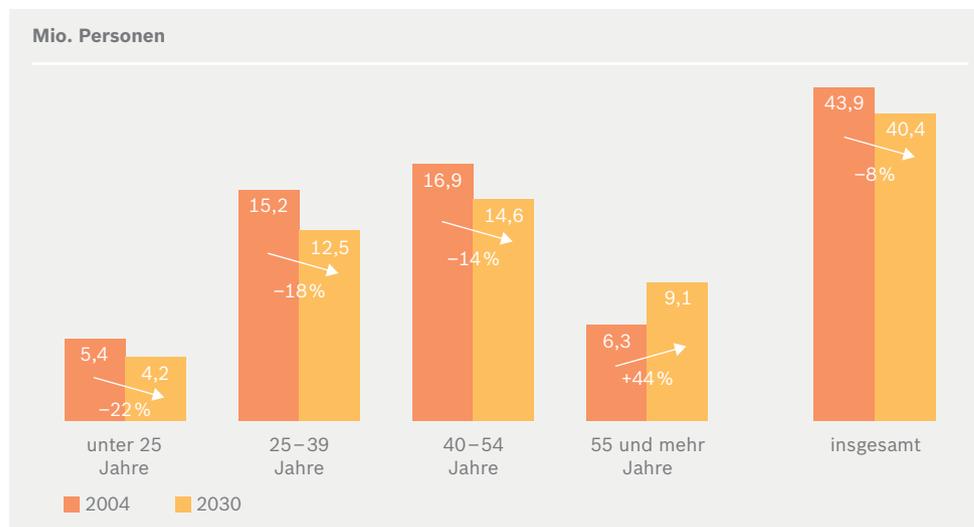
Brandenburg: Demographische Herausforderung im Zeitraffer	30
Bundesagentur für Arbeit: Demographiesensible Personalpolitik über Diversity Management	54
Erfolgreiches Personalmanagement durch Hierarchie in Frankreich	58
Stadt Oldenburg: Bedarfsorientierte Personalplanung sichert Flexibilität im Umgang mit dem demographischen Wandel	59
Hamburg: Mit systematischer Personalbedarfsplanung frühzeitig reagieren	61
Hamburg: Prüfung von Gesetzen nach altersdiskriminierenden Formulierungen	64
Erlangen: Eine neue Führungskultur durch LOB	66
Landesverwaltung Bayern: Das Neue Dienstrecht in Bayern	67
Rekrutierung von Nachwuchskräften in der Freien und Hansestadt Hamburg	69
Zielgruppenorientiertes Personalmarketing in Duisburg	70
»Arbeiten für das, was man schätzt!« Eine Arbeitgebermarke für München	72
Zukunftsfenster Personalmarketing	75
Keine Kernarbeitszeit in der Staatskanzlei Brandenburg	76
»Bürofreie Arbeit« in der Stadtverwaltung Hamm	77
Landkreis Osnabrück: Familienfreundlichkeit steigert Attraktivität und vermeidet Rekrutierungskosten	78
Stadt Oldenburg: Betriebliche Gesundheitsförderung sichert die langfristige Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter	82
In-House-Physiotherapie in der Staatskanzlei Brandenburg	83
Benchmarking des Gesundheitsmanagements bei der Deutschen Rentenversicherung Bund	83
Durch Führungskräftenachwuchsprogramme kontinuierlich Personal entwickeln, motivieren und binden	87
Frauenförderung in der Landeshauptstadt München	90

Das »Assessorenmodell« in der Hammer Stadtverwaltung	92
Rekrutierung von Nachwuchsführungskräften bei der Landeshauptstadt München	94
Wissensmanagement und Wissensbewahrung in der Stadtverwaltung Erlangen	96
Führung mit Diversity Management bei der Bundesagentur für Arbeit	98
Cottbus: Strategische Steuerung mit einer »Balanced Scorecard«	99

1 Einleitung

Die deutsche Bevölkerung schrumpft und altert. Diese Entwicklungen schlagen sich sowohl in einer Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl nieder als auch in einem Wandel der Altersstruktur. Die demographische Entwicklung hat Folgen für nahezu alle Lebensbereiche. Das Personalmanagement öffentlicher und privater Arbeitgeber wird bereits mittelfristig mit spürbaren Veränderungen konfrontiert werden: Bis zum Jahr 2030 wird das Erwerbspersonenpotential¹ um 3,5 Millionen bzw. um 8 % sinken. Gravierender jedoch ist, dass der Rückgang des Erwerbspersonenpotentials dabei ausschließlich die Altersgruppe der unter 55-Jährigen betrifft: Hier ist insgesamt eine Reduzierung um 6,3 Millionen Personen zu erwarten.

Abbildung 1 | Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials nach Altersgruppen 2004 – 2030



Quelle: Prognos AG, Deutschland Report 2030

Arbeitgeber müssen sich in der Konsequenz darauf einstellen, dass die Gruppe der über 55-Jährigen künftig einen wesentlichen Teil der Belegschaften bildet. Die Leistungsfähigkeit von Unternehmen und Behörden wird deutlich stärker als bisher von der Motivation und Arbeitsfähigkeit ihrer älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter² abhängen. Gleichzeitig wird es künftig infolge des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels deutlich schwieriger, junge Arbeitskräfte zu rekrutieren. Infolgedessen wird auch der Wettbewerb um qualifizierte Kräfte in allen Altersklassen zunehmen.

Trotz dieser absehbaren Entwicklungen sind sowohl private als auch öffentliche Arbeitgeber in Deutschland bislang nur unzureichend auf die Alterung ihrer Belegschaften und die Verknappung des Erwerbspersonenpotentials vorbereitet.³ Gerade die Personalpolitik öffentlicher Arbeitgeber wird derzeit noch von Haushaltskür-

¹ Die Bevölkerungsgruppe im erwerbsfähigen Alter, die arbeitet, aktiv Arbeit sucht oder der »Stillen Reserve« zuzuordnen ist, d.h. unter geeigneten Bedingungen eine Arbeit aufnehmen könnte.

² Im weiteren Verlauf wird aus Gründen der Lesbarkeit zumeist nur die männliche Form von Personenbezeichnungen verwendet: Gemeint sind aber natürlich immer beide Geschlechter.

³ Vgl. Bellmann/Kistler/Wahse (2007)

zungen und Personalabbau dominiert. Häufig fehlen den Verantwortlichen verlässliche Datengrundlagen hinsichtlich der Altersstrukturentwicklung ihrer Behörde, welche ein Bewusstsein für den Handlungsdruck schaffen könnten. In vielen Fällen mangelt es aber auch an geeigneten Personalmanagementkonzepten, mit denen frühzeitig auf die Folgen des demographischen Wandels reagiert werden kann.

Die geeigneten Konzepte bzw. personalpolitischen Instrumente sind - genauso wie die aktuelle Altersstruktur des Personals - in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst aufgrund struktureller Besonderheiten der beiden Sektoren sehr unterschiedlich. Die vorliegende Studie widmet sich speziell den Auswirkungen des demographischen Wandels auf den öffentlichen Sektor. Dabei werden insbesondere die Folgen für die Personalstruktur und das Personalmanagement öffentlicher Arbeitgeber unter folgenden Fragestellungen detailliert untersucht:

- :: **Personalstruktur:** Wie stellt sich die momentane Altersstruktur des Personals im öffentlichen Dienst dar? Gibt es Unterschiede hinsichtlich der Altersstruktur des Personals zwischen Regionen, Verwaltungsebenen, Hierarchieebenen oder Beschäftigtengruppen?
- :: **Determinanten des Personalbedarfs und -angebots:** Welche Determinanten des zukünftigen Personalbedarfs und -angebots sind zu berücksichtigen? Welche allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen muss die öffentliche Verwaltung mit Blick auf das Personal der Zukunft berücksichtigen?
- :: **Personalmanagement:** Wie können öffentliche Arbeitgeber unter Berücksichtigung der personalpolitischen Besonderheiten des öffentlichen Dienstes rechtzeitig auf die Herausforderungen des demographischen Wandels reagieren?

Mit Hilfe einer differenzierten Altersstrukturanalyse auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene wird zunächst die aktuelle Situation im öffentlichen Dienst untersucht. Ziel ist es, den Handlungsbedarf deutlich zu machen und Besonderheiten der unterschiedlichen Verwaltungsebenen zu identifizieren. Vorab sei bereits gesagt: Die Ergebnisse der Altersstrukturanalyse bestätigen für alle Ebenen die vermutete alterszentrierte Personalstruktur - überwiegend ist die Altersklasse der 45- bis 54-Jährigen am stärksten besetzt, während die Altersgruppe der Nachwuchskräfte bis 35 Jahre in den letzten 20 Jahren um mehr als 50% geschrumpft ist.

Diese Ausgangssituation wird in absehbarer Zeit aufgrund von Ruhestandseintritten und unter Berücksichtigung des sich bereits abzeichnenden Nachwuchsmangels mit besonderen Herausforderungen für die öffentlichen Arbeitgeber einhergehen. Älter werdende Belegschaften und wachsender Neueinstellungsbedarf stellen das Personalmanagement vor neue Fragen, auf die kurzfristig Antworten gefunden werden müssen, darunter:

- :: Wie kann mit zukünftigen Verrentungswellen umgegangen werden?
- :: Wie kann ein Wissenstransfer zwischen jüngeren und älteren Mitarbeitern gewährleistet werden?

:: Wie kann die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter erhalten oder sogar gesteigert werden?

:: Wie sehen die Rekrutierungsstrategien der Zukunft aus?

Die vorliegende Studie stellt hierzu personalpolitische Instrumente vor, die für den Einsatz in öffentlichen Verwaltungen geeignet sind. In einem kritischen Vergleich mit der Privatwirtschaft wird außerdem auf die Besonderheiten eingegangen, die den Einsatz einer demographiefesten Personalpolitik im öffentlichen Sektor bestimmen. Dabei werden viele Konzepte anhand von »Beispielen guter Praxis« aus Verwaltungen in Deutschland vorgestellt, die auf dem Weg zu einer demographiefesten Personalpolitik bereits mit einer strategischen Neuausrichtung ihres Personalmanagements begonnen haben oder schon erfolgreich wichtige Maßnahmen umsetzen.

2

Altersstrukturanalyse:

Wie setzt sich das Personal des öffentlichen Dienstes zusammen?

Der öffentliche Dienst ist mit rund 4,58 Mio. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Deutschlands größter Arbeitgeber.⁴ Dennoch sind die Folgen der demographischen Entwicklungen für die Personalpolitik des öffentlichen Sektors bislang kaum erforscht. Bisherige Studien konzentrieren sich auf bestimmte Ebenen oder ausgewählte Bereiche des öffentlichen Dienstes. Mit der vorliegenden Altersstrukturanalyse wird erstmalig eine umfassende Bestandsaufnahme der Altersstrukturen der Belegschaften im öffentlichen Dienst durchgeführt.

Der öffentliche Sektor setzt sich zusammen aus unmittelbarem und mittelbarem⁵ öffentlichen Dienst. Die hier durchgeführte Altersstrukturanalyse untersucht ausgewählte Bereiche des unmittelbaren öffentlichen Dienstes, in dem rund 3,8 Mio. bzw. 83 % der Mitarbeiter des gesamten öffentlichen Sektors beschäftigt sind. Dabei sind über die Hälfte der Mitarbeiter⁶ im unmittelbaren öffentlichen Dienst Mitarbeiter der Länder, rund ein Drittel Mitarbeiter der Gemeinden/Gemeindeverbände und ca. 10 % Mitarbeiter des Bundes.⁷

2.1 Bund, Länder und Kommunen – Altersstrukturen im Vergleich

Um ein differenziertes Bild der Altersstruktur des öffentlichen Dienstes zu erhalten, wird eine Analyse der derzeitigen Alterszusammensetzung auf den einzelnen Verwaltungsebenen durchgeführt. Die Analyse konzentriert sich dabei auf Bundes- und Landesebene auf die Ministerialverwaltungen und auf der Landesebene zusätzlich auf die Aufgabenbereiche Polizei und Schule. Außerdem werden die kommunalen Ebenen Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden separat untersucht.⁸

2.1.1 Bundesebene

Rund 10% der Mitarbeiter im unmittelbaren öffentlichen Dienst, d.h. 477.000 Mitarbeiter, waren zum 30.06.2006 in der Bundesverwaltung beschäftigt.

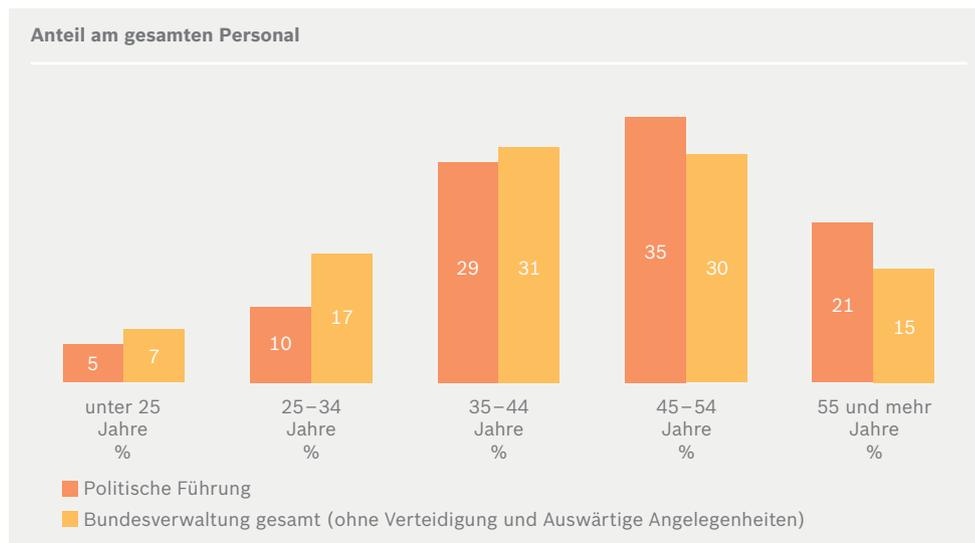
Die Bundesverwaltung hat aufgrund politischer Vorgaben in den vergangenen 15 Jahren rund 25 % ihrer Beschäftigten abgebaut.⁹ Wie auf allen anderen Ebenen auch, ging der Personalabbau auf Bundesebene zulasten von Mitarbeitern mit Arbeitnehmerstatus (-42%)¹⁰, während der Anteil der Beamten in den vergangenen

- 4 Sofern nicht anders angegeben, entstammen die im Folgenden aufgeführten Daten Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2006 (Fachserie 14, Reihe 6).
- 5 Zum mittelbaren öffentlichen Dienst zählen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die unter der Rechtsaufsicht des Bundes, der Länder oder der Gemeinden/Gemeindeverbände stehen, so z.B. die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Bundesbank und die Sozialversicherungsträger.
- 6 Im weiteren Verlauf der Studie umfasst die Bezeichnung »Mitarbeiter« sowohl die Beamten als auch die tarifrechtlichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die Bezeichnung der öffentlichen Verwaltung als »Arbeitgeber« zielt sowohl auf den Staat als Dienstherr als auch als Arbeitgeber.
- 7 Nicht berücksichtigt sind hier Beschäftigte in Zweckverbänden und Bundeseisenbahnvermögen, welche zusammen weniger als 3 % der im unmittelbaren öffentlichen Dienst Beschäftigten darstellen.
- 8 Aufgrund des Vorlaufs bis zur Veröffentlichung der Daten in der Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes wurden die aktuellsten verfügbaren Daten zum Stichtag 30.06.2006 erhoben. Die folgenden Sonderauswertungen beziehen sich also auf diesen Stichtag.
- 9 Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a); eigene Berechnungen.
- 10 Ohne Berücksichtigung der Berufs- und Zeitsoldaten, welche fast 40 % aller Mitarbeiter auf Bundesebene stellen, entspricht das Verhältnis zwischen Beamten und Beschäftigten ungefähr dem des gesamten unmittelbaren öffentlichen Dienstes. So haben auf Bundesebene 45 % der Beschäftigten Beamtenstatus und 55 % der Beschäftigten besitzen Arbeitnehmerstatus.

15 Jahren sogar um 14 % gestiegen ist.¹¹ Nach wie vor gilt im Bereich der Bundesverwaltung das 1998 im Regierungsprogramm »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« festgelegte Ziel, durch die Haushaltsgesetze p.a. 1,5 % an Planstellen einzusparen. Dieser Personalabbau wird weiterhin größtenteils über Nicht-Neubesetzung von freierwerdenden Stellen realisiert.

Dieser vergangene und sich fortsetzende Personalabbau spiegelt sich heute in der Altersstruktur der Bundesverwaltung¹² deutlich wider. Der Anteil der Nachwuchskräfte ist sehr gering und wird weiter schrumpfen: 2005 bildete die Altersgruppe der 43-Jährigen die größte Alterskohorte in der Bundesverwaltung, 2020 werden es entsprechend die 58-Jährigen sein¹³. Bereits heute ist mehr als ein Drittel der Mitarbeiter beim Bund über 50 Jahre alt, bis 2020 wird ihr Anteil auf 42 % steigen¹⁴.

Abbildung 2 | Altersstruktur Bundesverwaltung gesamt und politische Führung



Die Analyse im Bereich Politische Führung und Zentrale Verwaltung, d. h. in den Ministerialverwaltungen des Bundes, zeigt eine ähnliche Altersstruktur des Personals¹⁵, wie sie auch in der gesamten Bundesverwaltung wiederzufinden ist. Unter den 24.270 Mitarbeitern der Ministerialverwaltung des Bundes ist die Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen mit 35 % am stärksten vertreten. Demgegenüber finden sich

11 Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a); eigene Berechnungen.

12 In die Analyse einbezogen sind die Aufgabenbereiche Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Finanzverwaltung sowie Politische Führung und Zentrale Verwaltung. Die Bereiche Verteidigung und Auswärtiger Dienst bleiben bei dieser Betrachtung ausgeblendet, da dort zwar rund 70 % der Beschäftigten des Allgemeinen Dienstes auf Bundesebene angesiedelt sind, beide Bereiche aber über sehr spezifische, nicht repräsentative Altersstrukturen verfügen.

13 Vgl. Micheel/Ette/Scharein (2007)

14 Vgl. Hahlen (2007)

15 Um Verzerrungen aufgrund von Teilzeitbeschäftigung zu vermeiden (unter den 55- bis unter 65-Jährigen befindet sich beispielsweise mehr als jede/-r vierte Beschäftigte in Altersteilzeit), werden die Beschäftigten im Folgenden, sofern nicht anders angegeben, immer in Vollzeitäquivalenten angeführt. Dementsprechend wird in diesem Fall von »Personal« gesprochen.

in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen lediglich 10 % des Personals wieder, d. h., zwischen den beiden Altersgruppen besteht ein Verhältnis von 3,5:1 hinsichtlich der Personalstärke. Im Vergleich zur Altersstruktur der gesamten Bundesverwaltung (ohne Verteidigung und Auswärtige Angelegenheiten) ist der Aufgabenbereich Politische Führung damit etwas älter. Der in der gesamten Bundesverwaltung auffällig hohe Anteil der unter 35-Jährigen (24 %), der sogar den Anteil der 55-Jährigen und älter (15 %) übersteigt, ist jedoch vor allem durch den Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung (v. a. Bundesgrenzschutz) zu erklären, welcher traditionell eine vergleichsweise junge Altersstruktur besitzt. So sind im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung nur 35 % des Personals 45 Jahre und älter, während es in der gesamten Bundesverwaltung 45 % sind. Gleichzeitig liegt der Anteil des Personals, das jünger als 35 Jahre ist, um 8 % über dem durchschnittlichen Anteil dieser Altersgruppe am gesamten Personal im unmittelbaren Dienst auf Bundesebene.

Im Bereich der Politischen Führung, d. h. der Ministerialverwaltung des Bundes, liegt der Anteil des Personals mit einem Alter von 55 Jahren und älter bei 21 % (vgl. Abbildung 2). Unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters im Bund von 63 Jahren¹⁶ wird in den kommenden acht Jahren ein Fünftel des Personals in den Ministerialverwaltungen des Bundes in den Ruhestand gehen. Innerhalb der kommenden 18 Jahre wird es sogar über die Hälfte des Personals sein.

2.1.2 Landesebene

Die Landesebene ist unter den Verwaltungsebenen mit einem Anteil von über 50 % der Mitarbeiter des unmittelbaren öffentlichen Dienstes diejenige mit dem größten Personalbestand. Im Jahr 2006 waren in der Landesverwaltung 2,1 Mio. Personen beschäftigt.¹⁷ Auf Landesebene findet sich zudem ein vergleichsweise großer Anteil von Beamten, die rund 62 % der Beschäftigten ausmachen.¹⁸ Der größte Anteil der Mitarbeiter (über 50 %) ist im Bildungsbereich (in erster Linie Schulbereich) beschäftigt und damit in einem betont demographie-sensitiven Bereich tätig.¹⁹

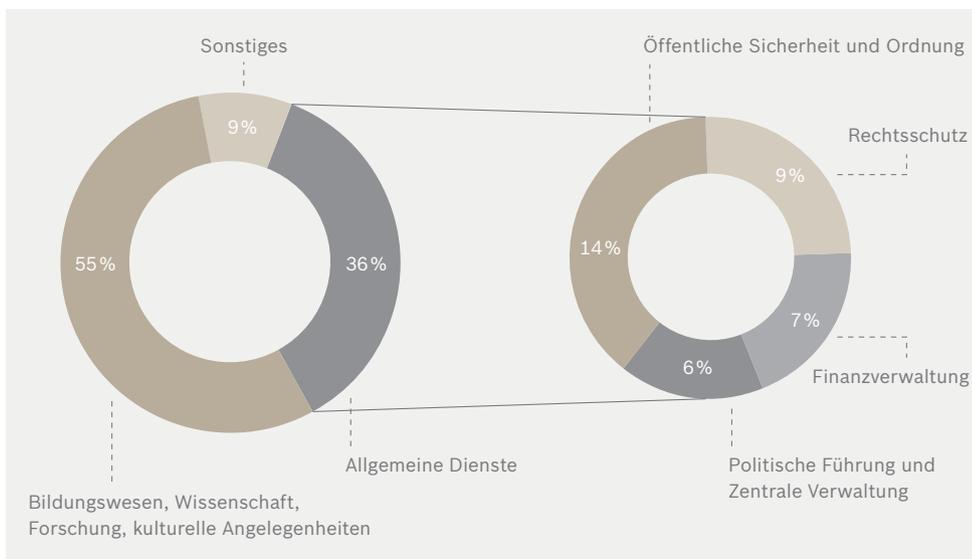
¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007b) ohne Berufssoldaten und Berufssoldatinnen

¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007a)

¹⁸ Ebenda

¹⁹ Vgl. Seitz (2004)

Abbildung 3 | Verteilung der Mitarbeiter der Landesverwaltung nach Aufgabenbereichen



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Mehr als ein Drittel der Landesmitarbeiter (d. h. 736.728 Personen) ist im Aufgabenbereich Allgemeine Dienste und dort überwiegend im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung, d. h. im Polizeidienst, tätig.²⁰ Die Bereiche Rechtsschutz und Finanzverwaltung beschäftigen zusammen knapp die Hälfte der Mitarbeiter der Allgemeinen Dienste, weitere 17% bzw. 125.325 Mitarbeiter sind im Bereich Politische Führung und Zentrale Verwaltung tätig, der im Folgenden einen Untersuchungsschwerpunkt bildet. Neben dem Aufgabenbereich Politische Führung (Ministerialverwaltung) werden mit Polizei und Schule zwei weitere wichtige Bereiche des öffentlichen Dienstes auf Landesebene näher untersucht. Diese umfassen zusammen mehr als 50% aller Landesmitarbeiter und geben somit bereits ein klares Bild der Altersstruktur des öffentlichen Dienstes auf Landesebene wieder.

2.1.2.1 Ministerialverwaltung

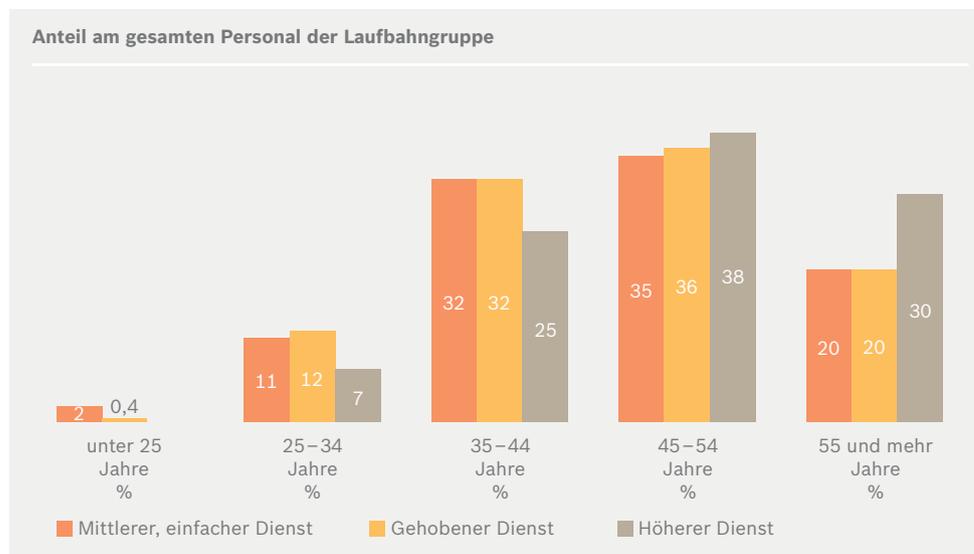
Die Altersverteilung im Bereich der Politischen Führung auf Landesebene ähnelt der Altersstruktur der Ministerialverwaltung auf Bundesebene. Insgesamt fällt auch hier die starke Besetzung der Altersgruppen ab 45 Jahre auf, die einen Anteil von fast 60% am gesamten Personal ausmachen. Die Altersklasse der 45- bis 54-Jährigen ist in allen Hierarchieebenen sowohl in den westdeutschen als auch den ostdeutschen Ländern am stärksten vertreten (vgl. Abbildung 4).²¹ Die Altersgruppe der 55-Jährigen und älter stellt weitere 25% (westdeutsche Länder) bzw. 19% (ostdeutsche Länder) des Personals. Zum Vergleich: Insgesamt liegt der Anteil der Erwerbs-

²⁰ Vergleichbar der Bundesebene zählen hierzu die Bereiche Politische Führung (= Ministerialverwaltung) und Zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz und Finanzverwaltung.

²¹ Eine Ausnahme stellt hier die Laufbahngruppe des mittleren und einfachen Dienstes in Ostdeutschland dar: Hier weist die Altersklasse der 35- bis 45-Jährigen ebenso viel Personal auf, wie die Altersklasse der 45- bis 55-Jährigen.

tätigen in dieser Altersklasse an allen Erwerbstätigen in Deutschland bei 14%.²² Berücksichtigt man, dass das durchschnittliche Renteneintrittsalter im öffentlichen Dienst auf Landesebene bei 62 Jahren liegt²³, so werden innerhalb der kommenden 17 Jahre 61 % des Personals in den westdeutschen Landesministerialverwaltungen und 54 % des Personals in den ostdeutschen Landesministerialverwaltungen ausscheiden. Demgegenüber ist die Altersgruppe der unter 35-Jährigen in den Ministerialverwaltungen der Länder mit nur 11 % (westdeutsche Länder) bzw. 15 % (ostdeutsche Länder) deutlich geringer besetzt und weist damit auf Nachwuchslücken hin. Es wird also sowohl in den westdeutschen als auch in den ostdeutschen Ministerialverwaltungen der Länder mit der spärlichen Besetzung der Altersklassen der unter 35-Jährigen an Nachwuchskräften fehlen, wenn die Alterskohorte der 35-44-Jährigen auf die Stellen der heute über 45-Jährigen nachrückt. Bei näherer Analyse wird eine weitere Herausforderung deutlich, denn es zeigt sich, dass insbesondere die Altersstruktur der Führungsebene eine deutliche Alterung aufweist (hier liegt der Anteil der 45-Jährigen und älter bei fast 70 %).

Abbildung 4 | Altersverteilung in den Ministerialverwaltungen der Länder nach Hierarchieebenen



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

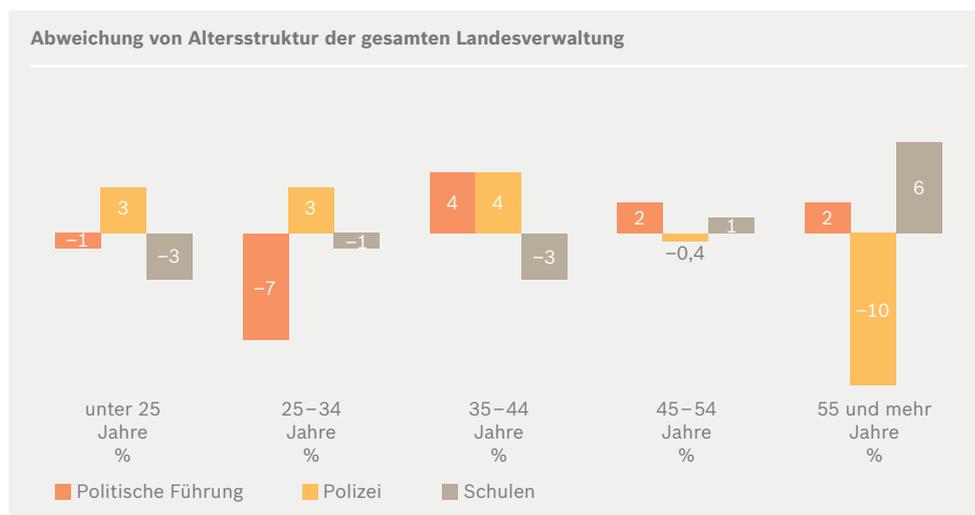
Die Ministerien werden aber nicht nur älter, sie werden auch weiblicher. Hinzu kommen auf Landesebene erkennbare Unterschiede zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Ministerialverwaltungen. Insgesamt weisen die ostdeutschen Ministerialverwaltungen eine etwas jüngere Personalstruktur auf, d. h., die aus der älteren Personalstruktur resultierenden Probleme werden auf die ostdeutschen Ministerialverwaltungen etwas später zukommen.

²² Vgl. Statistisches Bundesamt (2007c); eigene Berechnungen.

²³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007b)

Auf der Ebene der Aufgabenbereiche gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Die Altersstrukturen der Bereiche Politische Führung, Schule und Polizei unterscheiden sich deutlich. Im Vergleich zum Landesdurchschnitt ist der Anteil der jüngeren Mitarbeiter im Aufgabenbereich Politische Führung unterdurchschnittlich. Der Anteil der Altersgruppen ab 35 Jahre liegt hingegen jeweils über der durchschnittlichen Altersstruktur des gesamten Personals im Landesbereich (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5 | Altersstruktur ausgewählter Bereiche im Vergleich zur gesamten Landesverwaltung



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Insbesondere in den Schulen (vgl. Kapitel 2.1.2.3) sind die jüngeren Altersgruppen im Vergleich zur Altersstruktur der gesamten Landesverwaltung deutlich unterdurchschnittlich vertreten, wohingegen ab der Altersklasse 45 bis unter 55 Jahren in den Schulen erheblich mehr Personal vertreten ist als im Landesdurchschnitt. Im Aufgabenbereich Polizei (vgl. Kapitel 2.1.2.2) bietet sich ein anderes Bild: Hier sind die jüngeren Altersklassen infolge eines früheren Berufseintritts stark besetzt, während die älteren Altersklassen aufgrund der besonderen körperlichen Anforderungen des Polizeiberufs unterdurchschnittlich vertreten sind.

2.1.2.2 Aufgabenbereich Polizei

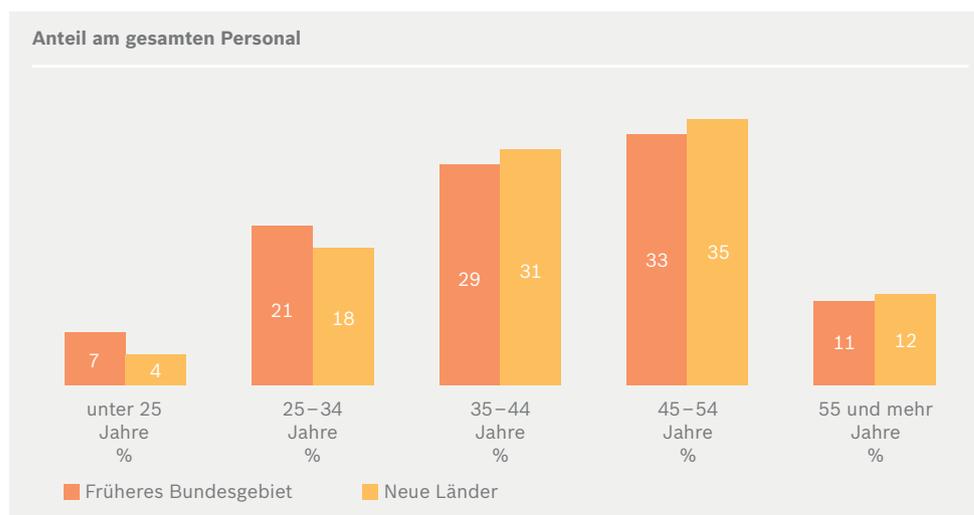
Die Polizei ist bereits aufgrund ihrer besonderen Anforderungen an das Personal (körperliche Fitness, Schichtdienst, psychische Belastungen etc.) auf eine ausgeglichene Altersstruktur des Personals mit einem ausreichenden Anteil junger Mitarbeiter angewiesen.

Diese Anforderungen schlagen sich entsprechend in der Altersstruktur nieder: Im Vergleich zu anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes ist der Anteil der unter 35-Jährigen vergleichsweise hoch (28% in den westdeutschen Ländern, 22% in den ostdeutschen Ländern). Bei der Interpretation dieser Zahlen müssen jedoch einige Besonderheiten des Polizeidienstes beachtet werden: Zum einen sind, wie bereits erwähnt, die besonderen physischen und psychischen Anforderungen an das Perso-

nal zu nennen, welche sich auch in der Festlegung besonderer Regelaltersgrenzen²⁴ im Polizeivollzugsdienst niederschlagen, zum anderen auch der hohe Anteil des Personals der Laufbahngruppen des mittleren und einfachen Dienstes. Durch die kürzeren Ausbildungszeiten dieser Laufbahngruppe tritt das Personal bereits in einem jüngeren Alter in den Dienst ein und trägt so zur Verjüngung der Altersstruktur bei.

Trotz der vergleichsweise jungen Struktur hat sich jedoch auch im Aufgabenbereich Polizei die Altersstruktur seit 1998 verschoben. Der Anteil der Mitarbeiter im Alter zwischen 45 und 54 Jahren ist stark angestiegen, während der Anteil der unter 35-Jährigen zurückgegangen ist.²⁵ Sowohl in den ostdeutschen als auch in den westdeutschen Ländern sind jeweils gut 40% des Personals 45 Jahre und älter. Die Polizei in den neuen Ländern ist im Durchschnitt leicht älter als in den alten Ländern.

Abbildung 6 | Altersverteilung im Aufgabenbereich Polizei



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Die Altersklasse der 55-Jährigen und älter ist zwar im Vergleich zu anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes sehr schwach vertreten. Dies liegt jedoch in der besonderen Altersgrenze von 60 Jahren im Polizeivollzugsdienst begründet, welche auch zu einem entsprechend niedrigen durchschnittlichen Renteneintrittsalter von 58 Jahren führt.²⁶

Trotz einer kontinuierlichen Rekrutierung in der Vergangenheit haben schon heute einige Länder Nachwuchsprobleme im Polizeibereich. So wollte das Land Nordrhein-Westfalen, angetrieben von der Erkenntnis, dass die Polizei aufgrund einer strukturellen Alterung dringend junge Leute braucht, im September 2007 mit der

²⁴ Im Polizeivollzugsdienst gilt eine vorgezogene Regelaltersgrenze von 60 Jahren.

²⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007d)

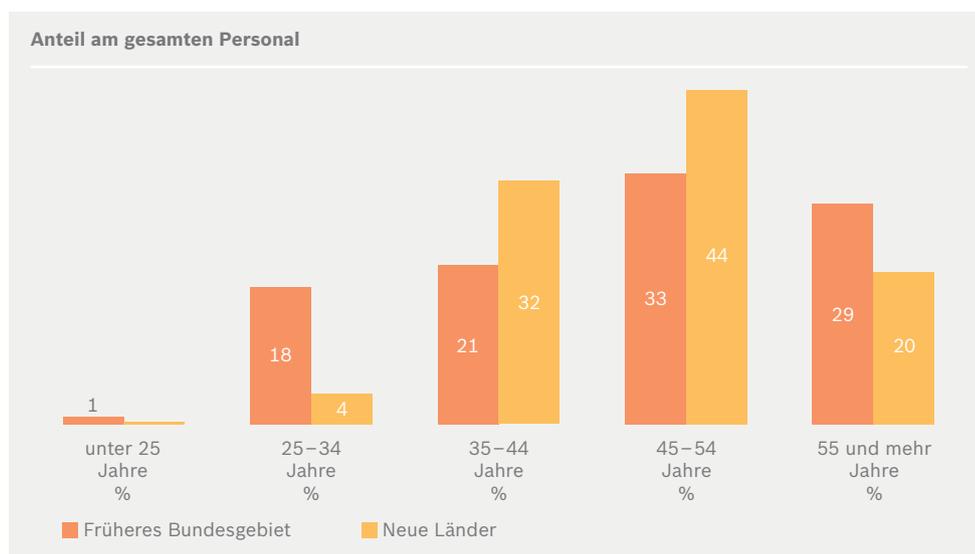
²⁶ Ebenda

Ausbildung von 1.100 neuen Polizisten beginnen. Die Nachfrage qualifizierter Bewerber auf diese Ausbildungsinitiative war jedoch verhalten.²⁷

2.1.2.3 Aufgabenbereich Schule

Bei den Mitarbeitern im Schulbereich der Länder hat der Anteil der 55-jährigen und älter seit 1998 stark zugenommen, der Anteil der Altersgruppe 35 bis unter 55 Jahre ist dagegen geringer geworden. Konstant geblieben ist der Anteil der 25- bis unter 35-jährigen Mitarbeiter.²⁸

Abbildung 7 | Altersverteilung im Aufgabenbereich Schule



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Zwar kann allgemein für alle Länder von einer deutlichen Alterung des Personals im Aufgabenbereich Schule gesprochen werden, es gibt hier jedoch markante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (siehe auch Kapitel 2.2). Inzwischen ist in Westdeutschland knapp ein Drittel des Personals 55 Jahre und älter. Auch in Ostdeutschland beträgt der Anteil der über 55-jährigen am gesamten Personal ein Fünftel. Nach dem derzeitigen durchschnittlichen Renteneintrittsalter im Schulbereich von 62 Jahren²⁹ wird dieses Personal innerhalb der kommenden sieben Jahre in den Ruhestand gehen.

Schon heute wird in vielen Ländern ein Lehrermangel beklagt. Eine Vorhersage der Lehrernachfrage ist jedoch nicht trivial, da es sich bei dem Bereich Schule um einen besonders demografie-sensitiven Bereich handelt, der in besonderem Maße von Bevölkerungsrückgang und sinkenden Schülerzahlen betroffen ist und sich zugleich starken strukturellen Veränderungen gegenüber sieht (z. B. in Bezug auf Ganztagschulen). Die Betrachtung der Altersstruktur des Personals und deren zukünftige

²⁷ Vgl. WDR vom 17.10.2007 (http://www.wdr.de/themen/politik/nrw03/polizei/ausbildung_071017.jhtml)

²⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007d)

²⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007b)

Entwicklung muss daher insbesondere auch vor dem Hintergrund der Nachfrageentwicklung gesehen werden.

Schon bis zum Jahr 2020 wird die Zahl der Schüler um mehr als 2 Mio. zurückgehen, bezogen auf das Jahr 2005 sind das 17%.³⁰ Dabei werden die Schülerzahlen – relativ gesehen – vor allem in Brandenburg (-35 %), Mecklenburg-Vorpommern (-30 %) und im Saarland (-28 %) zurückgehen. Generell sinken die Schülerzahlen in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland. Lediglich in Hamburg ist aufgrund überproportional hoher Zuwanderungen mit steigenden Schülerzahlen zu rechnen. Trotzdem ist insbesondere für den Sekundarbereich II (berufliche Fächer), für die beruflichen Schulen und für den Sekundarbereich I mit deutlichen Angebotslücken zu rechnen.³¹ Insgesamt werden, nach Modellrechnungen der Kultusministerkonferenz, bis zum Jahr 2015 für alle Lehrkräfte zusammen im Durchschnitt voraussichtlich jährlich knapp 3.200 Lehrkräfte fehlen. Dies bedeutet – gemessen am durchschnittlichen jährlichen Einstellungsbedarf von 26.500 Lehrkräften – eine Unterdeckung von mehr als 10%.³²

2.1.3 Kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene waren im Jahr 2006 1,26 Mio. Personen beschäftigt.³³ Dies ist rund ein Drittel der Mitarbeiter bei Bund, Ländern und Gemeinden. Im Hinblick auf die Art der Beschäftigungsverhältnisse wird auf kommunaler Ebene häufig von einer »Angestellten-Lastigkeit«³⁴ gesprochen. So liegt der Beamtenanteil auf kommunaler Ebene lediglich bei 14 %, während 86 % der Beschäftigungsverhältnisse Arbeitnehmerstatus besitzen.³⁵ Im Vergleich zu den anderen Verwaltungsebenen ist die Verteilung der Mitarbeiter auf die unterschiedlichen Aufgabenbereiche ausgeglichener. Das meiste Personal arbeitet im Bereich der Allgemeinen Dienste³⁶ (ca. 30 % aller Mitarbeiter), gefolgt von dem Bereich der Sozialen Sicherung (ca. 22 % aller Mitarbeiter) (vgl. Abbildung 8). Auf kommunaler Ebene werden alle Aufgabenbereiche in die Altersstrukturanalyse mit eingeschlossen.

Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände haben seit 1991 durch Einstellungsstopps, Personalabbau, Ausgliederungen und Privatisierungen einen kontinuierlichen Rückgang des Personalbestandes zu verzeichnen. In der Zukunft wird die Entwicklung nicht nur von Technisierung und Ausgliederung abhängen, sondern verstärkt auch von der Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und Städten.

Die kommunale Verwaltungsebene lässt sich in die drei Kategorien Landkreise (249.148 Mitarbeiter), kreisfreie Städte (389.387 Mitarbeiter) und kreisangehörige Gemeinden (529.453 Mitarbeiter) unterteilen. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Altersstruktur des Personals kaum. Die Altersklasse der 45- bis 54-Jährigen ist überall am stärksten besetzt, gefolgt von der Altersklasse der 35- bis 44-Jährigen.

30 Vgl. Prognos AG (2006b)

31 Vgl. Kultusministerkonferenz (2003)

32 Ebenda

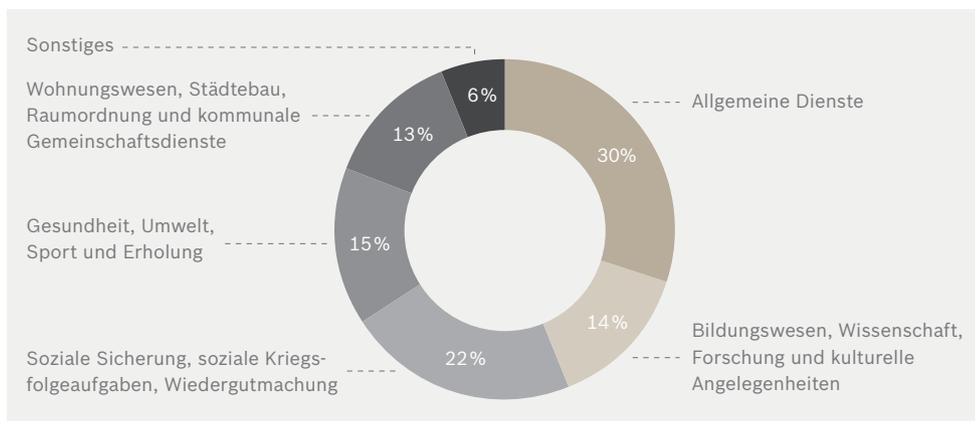
33 Vgl. Statistisches Bundesamt (2007a)

34 Vgl. Reichard (1998)

35 Vgl. Statistisches Bundesamt (2007a)

36 Zu den Allgemeinen Diensten zählen auf kommunaler Ebene beispielsweise die Bereiche Bauverwaltung, Gemeindeorgane, Rechnungsprüfung, Hauptverwaltung.

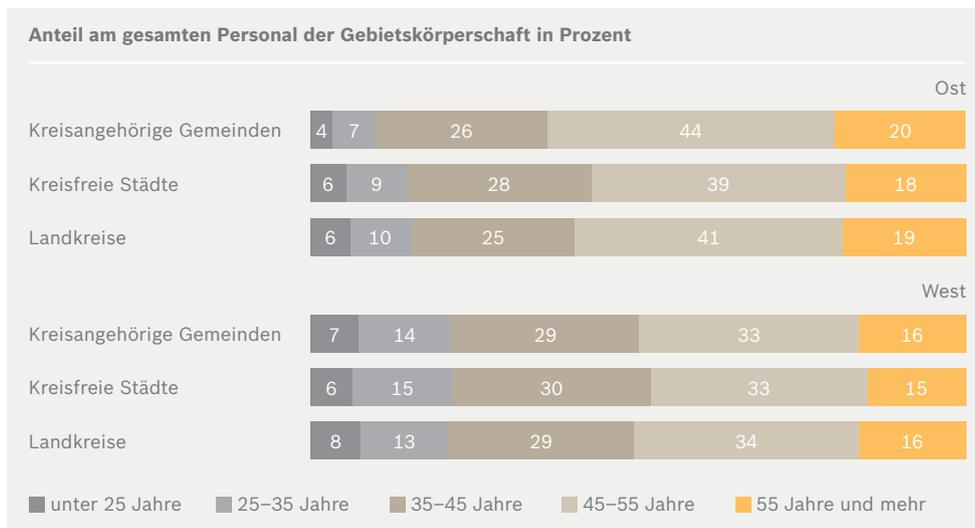
Abbildung 8 | Verteilung der Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen nach Aufgabenbereichen



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Auffällig ist jedoch der markante Unterschied zwischen ost- und westdeutschen Kommunen. Während in den westdeutschen Kommunen in der Regel über 50% der Beschäftigten jünger als 45 Jahre sind, beträgt dieser Anteil in Ostdeutschland nur selten mehr als 40% (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9 | Altersstruktur der drei großen kommunalen Verwaltungsebenen (Ost-/Westdtld.)

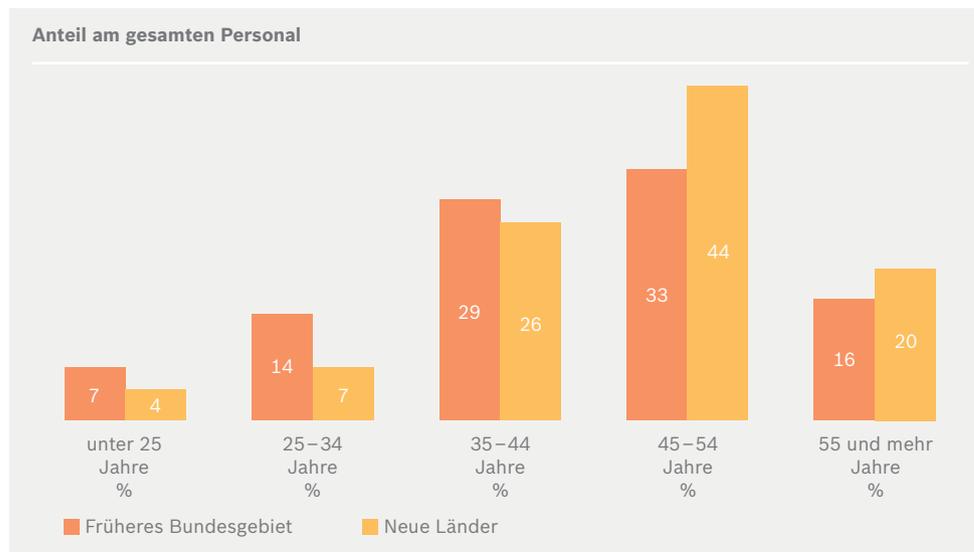


Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Dies zeigt sich insbesondere bei den kreisangehörigen Gemeinden, auf die ein großer Teil des Personals der Kommunen in Deutschland entfällt (48%). Innerhalb dieser Gruppe gibt es wiederum Gemeinden unterschiedlichster Größe und Struktur. Insofern kann die hier durchgeführte Gesamtbetrachtung lediglich ein sehr komprimiertes Bild der Personalsituation in diesen Gemeinden zeichnen. Betrachtet man die Verteilung des Personals auf die unterschiedlichen Altersklassen, so sieht man,

dass sich gerade in den ostdeutschen Gemeinden die demographischen Probleme in den Personalstrukturen in verstärktem Maße zeigen (vgl. Abbildung 10). Lediglich 7% des Personals sind zwischen 25 und 34 Jahren alt, nur rund 35% sind jünger als 45. Hier zeigt sich der seit Langem anhaltende Schrumpfungsprozess, mit dem sich die kommunalen Verwaltungen in Ostdeutschland dem Bevölkerungsrückgang anpassen.

Abbildung 10 | Altersstruktur der kreisangehörigen Gemeinden (Ost-/Westdtld.)



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Die ostdeutschen Gemeinden werden in den kommenden 16 Jahren 64% ihres Personals infolge von Ruhestandseintritt verlieren (in den westdeutschen Gemeinden werden es 49% sein). Obwohl der Bevölkerungsrückgang und damit der Veränderungsdruck auf die Verwaltung anhalten wird, lässt sich prognostizieren, dass ruhestandsbedingt deutlich mehr Personal ausscheiden wird, als demographie- und effizienzbedingt (langfristig) in den ostdeutschen Kommunen eingespart werden muss: So wird der Personalbedarf im öffentlichen Dienst aufgrund von demographischen Entwicklungen bis zum Jahr 2025, unter der Annahme, dass der Gesamtbedarf an Personal im öffentlichen Dienst durch eine konstante Relation zur Bevölkerungszahl bestimmt wird, lediglich um knapp 10% zurückgefahren werden können.

2.1.4 Zwischenfazit Altersstrukturanalyse

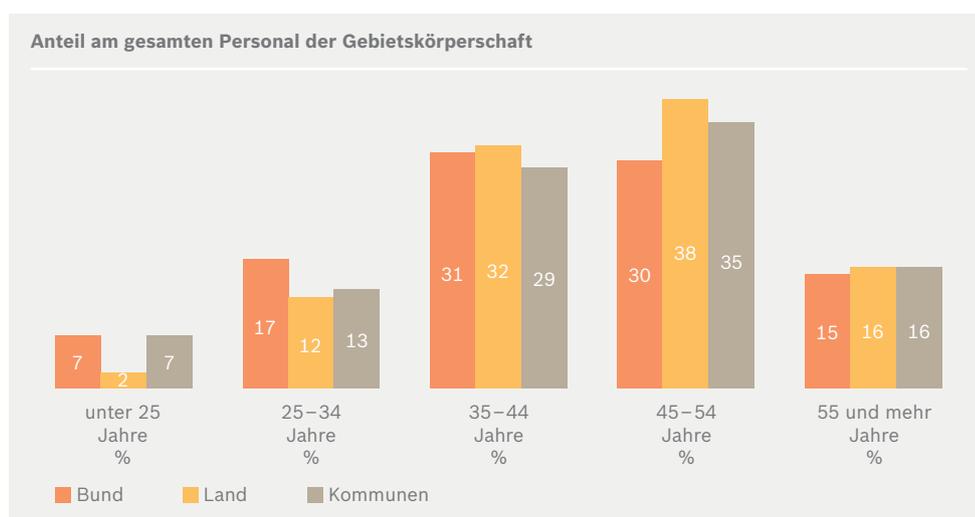
Insgesamt bestätigt die differenzierte Altersstrukturanalyse der einzelnen Verwaltungsebenen die vermutete alterszentrierte Personalstruktur (vgl. Abbildung 11) im öffentlichen Dienst. Infolge von Einstellungsstopps und Stellenkürzungen ist das Durchschnittsalter im gesamten öffentlichen Dienst³⁷ in den letzten zehn Jahren von 41,8 Jahren auf über 44 Jahre angestiegen. 52% der Mitarbeiter sind älter als 44 Jahre, und rund ein Drittel der Mitarbeiter ist älter als 50 Jahre.³⁸ Der öffentliche

³⁷ Ohne Soldaten und Soldatinnen

³⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007d)

Dienst sieht sich somit großen Pensionierungswellen der personenstarken Mitarbeiterkohorten der Altersjahrgänge 50 plus gegenüber. Dies wird unter der Berücksichtigung des sich bereits abzeichnenden Nachwuchsmangels bereits in wenigen Jahren deutliche Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst haben und erfordert aufseiten des Personalmanagements entsprechende Reaktionen. Insbesondere auf Landes- und kommunaler Ebene und damit den personalstärksten Bereichen ist der Anteil des älteren Personals besonders hoch und der Anteil an Nachwuchskräften sehr gering.

Abbildung 11 | Altersstruktur Bund (ohne Soldaten), Länder, Kommunen



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

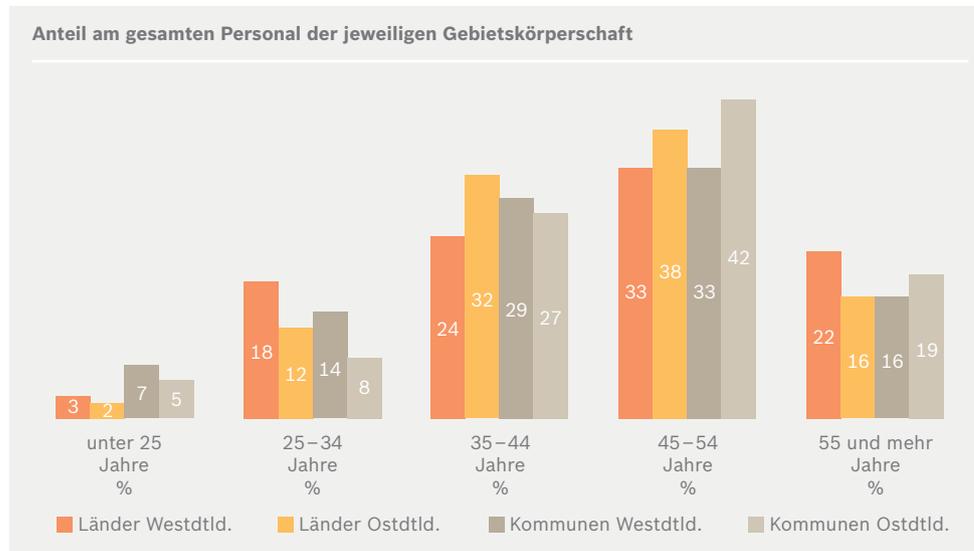
Für den öffentlichen Dienst wird der demographische Wandel somit schon in naher Zukunft erhebliche Konsequenzen auf die Altersstruktur und das Personalmanagement haben. Daraus entsteht ein erheblicher Handlungsdruck auf die öffentlichen Arbeitgeber.

2.2 Altersstruktur nach Regionen: Im Osten ist die Verwaltung älter

Ein Vergleich zwischen west- und ostdeutschen Ländern und Kommunen zeigt, dass sich zwar grundsätzlich alle Bereiche des öffentlichen Dienstes mit dem Problem einer alternden Personalstruktur konfrontiert sehen, das Personal in Ostdeutschland jedoch in seiner Gesamtheit bereits älter ist als in Westdeutschland (vgl. Abbildung 12). Die einzige Ausnahme stellt die Altersklasse der über 55-Jährigen in den westdeutschen Ländern dar, deren hoher Anteil sich durch das hohe Durchschnittsalter des personalstarken Schulbereichs in den alten Ländern erklärt.

Insbesondere im Aufgabenbereich Schule gibt es deutliche Unterschiede in der Altersstruktur des Personals zwischen Ost- und Westdeutschland: Während in den alten Ländern aufgrund der großen Zahl neu eingestellter Lehrkräfte zu Beginn der 1980er-Jahre jetzt die Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen überproportional stark besetzt ist (33%), waren in den neuen Ländern die Neueinstellungen von Lehrkräften und dementsprechend die Verteilung der Lehrkräfte auf die Altersgruppen

Abbildung 12 | Altersstruktur Länder und Kommunen (Ost-/Westdtd.)



gleichmäßiger. Allerdings haben die Schulen in Ostdeutschland auch nur einen verschwindend geringen Anteil (4%) an Lehrpersonal, das jünger als 35 Jahre ist.³⁹ Dies hängt mit dem in Ostdeutschland bereits eingetretenen, demographisch bedingten Schülerrückgang zusammen, von dem insbesondere die Lehrer-Neueinstellungen betroffen sind.⁴⁰

Auf allen drei kommunalen Verwaltungsebenen ist das Personal in Ostdeutschland deutlich älter als in Westdeutschland. So liegt der Anteil des Personals, das 45 Jahre und älter ist, in den ostdeutschen Kommunen jeweils um rund 10% höher als in den westdeutschen Kommunen. Demgegenüber liegt der Anteil der unter 35-Jährigen in den westdeutschen Kommunen um rund 5% höher. Noch deutlicher stellen sich die beschriebenen Unterschiede in den kreisangehörigen Gemeinden dar.

Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass sowohl west- als auch ostdeutsche Länder und Kommunen sich mit einem dringenden Handlungsbedarf angesichts einer alternden Personalstruktur auseinander setzen müssen. Die Verwaltungen im Osten trifft die Alterung früher, allerdings ist ihr Handlungsspielraum durch Bevölkerungsrückgang und knappe Haushaltsmittel zusätzlich begrenzt.

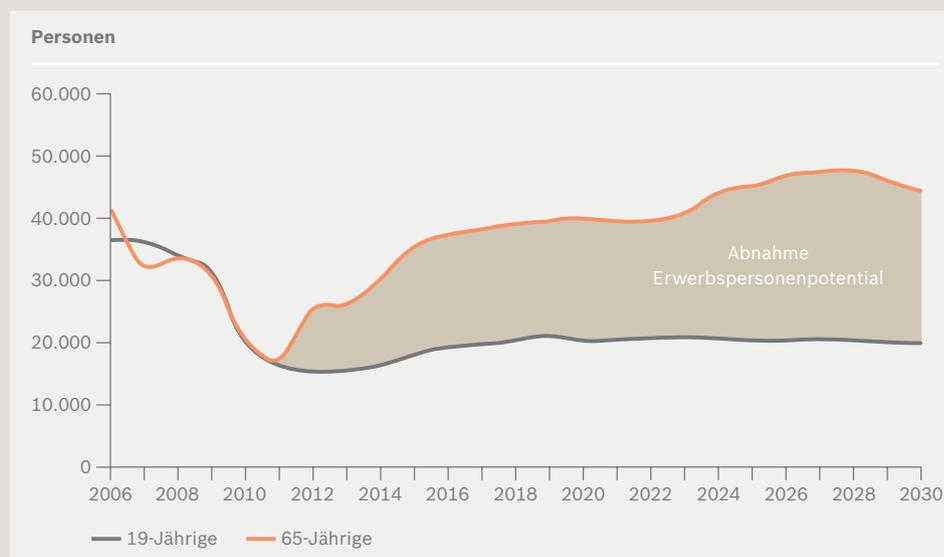
³⁹ Die unter 25-Jährigen sind aufgrund der erforderlichen (Fach-)Hochschulausbildung für Lehrer so gut wie gar nicht in der Beschäftigtenstruktur des Aufgabenbereichs Schule vertreten.

⁴⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006c)

Brandenburg: Demographische Herausforderung im Zeitraffer

Mit einer einfachen Bevölkerungsprognose zeichnet sich ab, dass die Brandenburger Arbeitgeber bereits ab 2011 einen deutlich veränderten Arbeitsmarkt vorfinden werden. Ab diesem Zeitpunkt werden erstmals dauerhaft mehr Brandenburger das 65. Lebensjahr erreichen, als junge Mitbürger ihr 19. Lebensjahr, und damit werden jährlich mehr Erwerbspersonen in den Ruhestand gehen, als neu in den Arbeitsmarkt eintreten. Die Schere öffnet sich rasch, sodass ab 2018 statistisch nur noch jede zweite Erwerbsperson, die aus dem Arbeitsleben ausscheidet, durch Nachwuchs aus Brandenburg ersetzt werden kann.

Abbildung 13 | Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg nach ausgewählten Jahrgängen



Diese Situation wird auch die öffentlichen Arbeitgeber treffen. Spezifische Personalbedarfsprognosen zeigen, dass einige Bereiche des öffentlichen Dienstes sogar überproportional betroffen sind. Trotz des gesamten Bevölkerungsrückgangs ist schon jetzt absehbar, dass bis 2020 rund 5.000 neue Lehrerinnen und Lehrer benötigt werden, für deren Ersatz junge Leute bereits in den nächsten fünf Jahren ihre Studienentscheidung treffen müssten. Allein quantitativ wird diese Nachwuchslücke bei rund 9.000 Abiturienten/Jahr nur mit Brandenburger Studentinnen und Studenten nicht zu schließen sein.

Es sprechen verschiedene Gründe dafür, dass die öffentlichen Arbeitgeber des Landes Brandenburg sich dieser Herausforderung stärker als bisher stellen müssen: Unter dem Eindruck einer angespannten Finanzsituation beschäftigen sich die Verwaltungen derzeit noch mit der Bekämpfung von Personalüberhängen. So sind auf Landesebene gegenwärtig noch 1.000 Stellen zu viel, z. B. in der Forstverwaltung. Gleichzeitig wird sich die Finanzsituation in Brandenburg angesichts sinkender Mittel aus dem Solidarpakt weiterhin verschlechtern. Obwohl sich der Mangel für 2013 schon jetzt abzeichnet, wird Brandenburg daher wohl bis 2010 nicht verstärkt ausbilden können.

Auch im länderübergreifenden Wettbewerb zwischen öffentlichen Arbeitgebern ist Brandenburg, genau wie die anderen neuen Bundesländer, harter Konkurrenz ausgesetzt. Andere Bundesländer und Kommunen, z. B. Hamburg, Berlin oder München, rekrutieren bereits heute gezielt Beschäftigte aus den neuen Bundesländern und können u. a. mit höheren Löhnen locken. Berlin in der Mitte des Landes Brandenburg wirkt wie ein Magnet auf qualifizierte Arbeitskräfte aus Brandenburg. So werben zum Beispiel die Bundesministerien mit attraktiven Arbeitsbedingungen um hochqualifiziertes Personal der Landesverwaltung. Als dünn besiedeltes Flächenland sind mögliche Personalversetzungen und lange Arbeitswege weitere Wettbewerbsnachteile, v. a. gegenüber Stadtstaaten.

Die Staatskanzlei Brandenburg sieht, dass auf die Herausforderung mit einem Bündel von Maßnahmen reagiert werden muss. Gefordert sind sowohl arbeits- und gesundheitspolitische Maßnahmen zur individuellen Sicherung des Leistungsniveaus und zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft als auch bildungs- und integrationspolitische Maßnahmen (bspw. Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen und Älteren, Förderung von Zuwanderung und Senkung von Bildungsarmut und Schulabbrecherquote). Zugleich aber zeichnet sich ab, dass allein personalpolitische Maßnahmen für eine Lösung des Problems nicht ausreichen werden: Die Verwaltungen müssen ihre Modernisierungsstrategien voranbringen, um den Personalbedarf insgesamt zu senken. Dazu gehören bspw. eine fundierte Aufgaben- und Prozesskritik sowie der Ausbau des E-Governments. Auf der Landesebene sollten vor allem die ostdeutschen Länder ihre Ideen, Ressourcen und Initiativen bündeln. Ein großes Effizienzpotential wird zwischen Ländern und Bund gesehen, mittels einer Zentralisierung von Verwaltungshandeln (Identität von Gesetzgebungs- und Implementationsebene) Verwaltungsprozesse zu harmonisieren sowie schlanker und weniger personalintensiv zu gestalten.

2.3 Altersstruktur nach Hierarchieebenen: Dem Führungspersonal fehlt der Nachwuchs

Die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes ist in allen Bereichen von einer starken Alterung der Laufbahngruppe des höheren Dienstes gekennzeichnet.

So sieht beispielsweise die Altersstruktur in den Ministerialverwaltungen der Länder je nach betrachteter Hierarchieebene unterschiedlich aus: Insbesondere beim Personal des höheren Dienstes und hier besonders in den westdeutschen Ländern herrscht eine unausgewogene Altersstruktur. Bereits innerhalb der kommenden sieben Jahre wird rund ein Drittel des Personals in Führungspositionen in den westdeutschen Ländern in den Ruhestand gehen, in den ostdeutschen Ländern ist es rund ein Viertel. Betrachtet man die kommenden 17 Jahre, so scheiden sogar 70 % (westdeutsche Länder) bzw. 63 % (ostdeutsche Länder) des Personals in den Ministerialverwaltungen aus dem Dienst aus. Zum Vergleich: Aktuell treten jährlich durchschnittlich 2,3 % der Mitarbeiter aus dem Dienst aus.⁴¹ Diese Relationen zeigen nicht nur generell, dass der Bedarf an Neueinstellungen rapide steigen wird; sie

⁴¹ Referenz: eigene Berechnungen Prognos AG; unter Berücksichtigung von Verrentung und Sterblichkeit.

zeigen auch, dass es zu gravierenden Nachfolgeproblemen kommen kann. Davon ausgehend, dass die Älteren mit ihrem Ausscheiden Positionen in höheren Laufbahngruppen freigeben, zeichnet sich im höheren Dienst bereits bei der Alterskohorte der 35- bis 44-Jährigen, die direkt auf die frei werdenden Stellen nachrücken müssten, eine Nachwuchslücke ab. Insgesamt kann langfristig rein rechnerisch nicht einmal jede zweite Stelle intern durch heute bereits beschäftigte Mitarbeiter nachbesetzt werden.

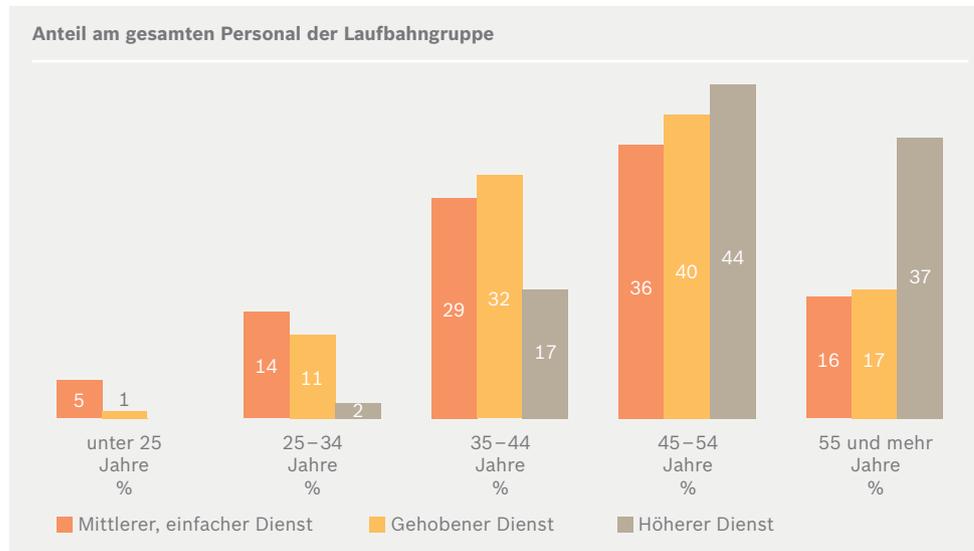
Die Altersstruktur in den Laufbahngruppen des gehobenen sowie des mittleren und einfachen Dienstes stellt sich in der Ministerialverwaltung der Länder günstiger als im höheren Dienst dar. Doch auch hier dominieren die Altersklassen 45 plus mit jeweils mehr als 55 % des Personals. Ein Grund ist sicherlich, dass der Einstieg in den mittleren und einfachen Dienst in vielen Fällen mit einer Ausbildung erfolgt, während Berufsanfänger im gehobenen und höheren Dienst häufig als Quereinsteiger oder nach dem Studium eintreten.

In den Ministerialverwaltungen des Bundes bestätigt sich das Bild aus den Ministerien der Länder.

Ähnlich sieht die Situation im Polizeibereich aus – hier muss allerdings berücksichtigt werden, dass lediglich 2 % des Personals im Aufgabenbereich Polizei dem höheren Dienst zuzuordnen sind. Dafür geht in den kommenden 13 Jahren über die Hälfte des Personals (52 %) im gehobenen Dienst in den Ruhestand, während nur 18 % des Personals im gehobenen Dienst Nachwuchskräfte mit einem Alter unter 35 Jahren sind.

Noch etwas gravierender sind die Herausforderungen auf kommunaler Ebene: In den Kreisen und kreisfreien Städten sind mehr als 75 % des Personals in Führungspositionen 45 Jahre und älter. Im gehobenen Dienst liegt der Anteil des Personals in diesen Altersklassen bei 55 %, im mittleren und einfachen Dienst bei 46 %. Ein entsprechend umgekehrtes Bild zeigt sich beim Personal, das jünger als 35 Jahre ist: Im höheren Dienst liegt der Anteil dieses Personals am gesamten Personal der Laufbahngruppe nur bei 5 %, während der Anteil im gehobenen Dienst mit 12 % schon mehr als doppelt so hoch ist und im mittleren und einfachen Dienst sogar bei 22 % liegt. Stellvertretend für alle kommunalen Verwaltungsebenen, die sich hinsichtlich der Altersstruktur nach Hierarchieebenen kaum unterscheiden, wird in Abbildung 14 die Altersstruktur der kreisangehörigen Gemeinden dargestellt.

Abbildung 14 | Altersstruktur kreisangehörige Gemeinden nach Hierarchieebenen



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

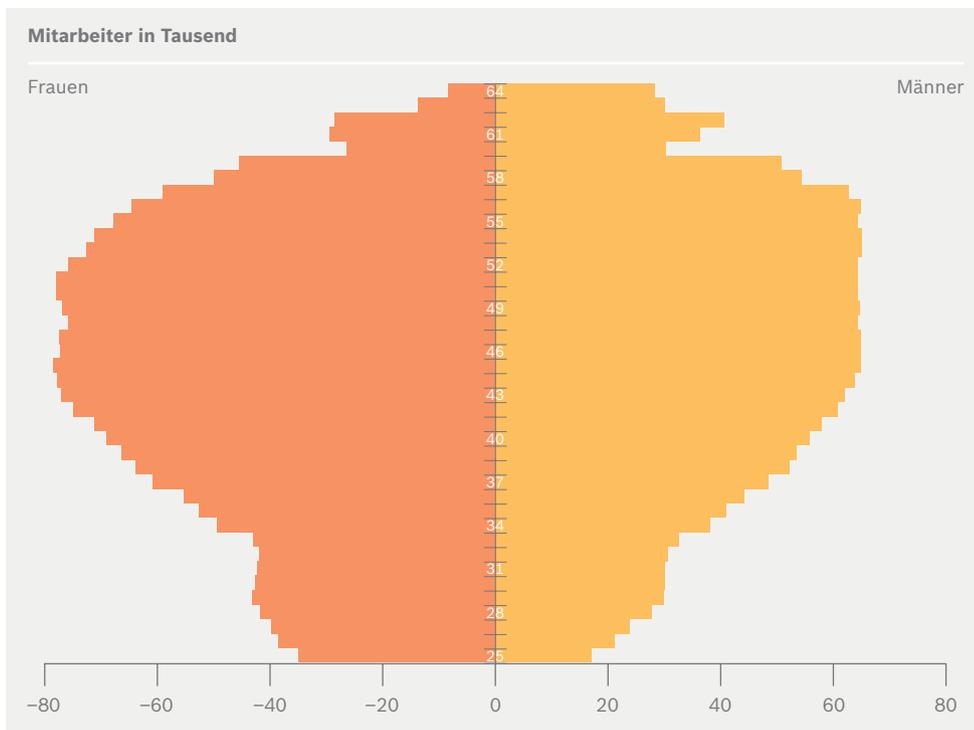
2.4 Altersstruktur nach Geschlecht: Mehr weiblicher Nachwuchs

In allen Bereichen des öffentlichen Dienstes unterscheidet sich die Altersstruktur des männlichen Personals von der des weiblichen Personals, wie Abbildung 15 deutlich macht. Während beispielsweise in der Ministerialverwaltung auf Bundesebene innerhalb der kommenden 18 Jahre 63% des männlichen Personals in den Ruhestand gehen werden, liegt der Anteil bei den Frauen nur bei 46%. Demgegenüber zählen 22% der Frauen zu den Nachwuchskräften, d.h. zu den unter 35-Jährigen, gegenüber lediglich 9% bei den männlichen Kollegen. Hierbei ist zu erwähnen, dass im Hinblick auf die Zusammensetzung der einzelnen Hierarchieebenen im Großen und Ganzen keine geschlechtsspezifischen Unterschiede zu erkennen sind, d.h., die oben beschriebene Situation ist nicht dadurch zu erklären, dass bestimmte Laufbahngruppen eine ältere Personalstruktur aufweisen und diese wiederum einen überdurchschnittlich hohen Frauen- bzw. Männeranteil besitzen.

Die Situation wiederholt sich in den Ministerialverwaltungen der Länder (vgl. Abbildung 16): In den kommenden sieben Jahren wird vor allem ein beträchtlicher Anteil des männlichen Personals aus dem Dienst ausscheiden (30%), während bei den Frauen nur 17% des Personals ausscheiden werden. In der darauffolgenden Alterskohorte ist das Bild einheitlicher: Jeweils rund 35% des weiblichen und männlichen Personals in den Ministerialverwaltungen der Länder sind derzeit zwischen 45 und 54 Jahre alt. Demgegenüber steht auch auf Landesebene – sowohl absolut als auch relativ betrachtet – ein größerer Anteil weiblichen Personals an den Nachwuchskräften: 16% versus 8% bei den männlichen Kollegen.

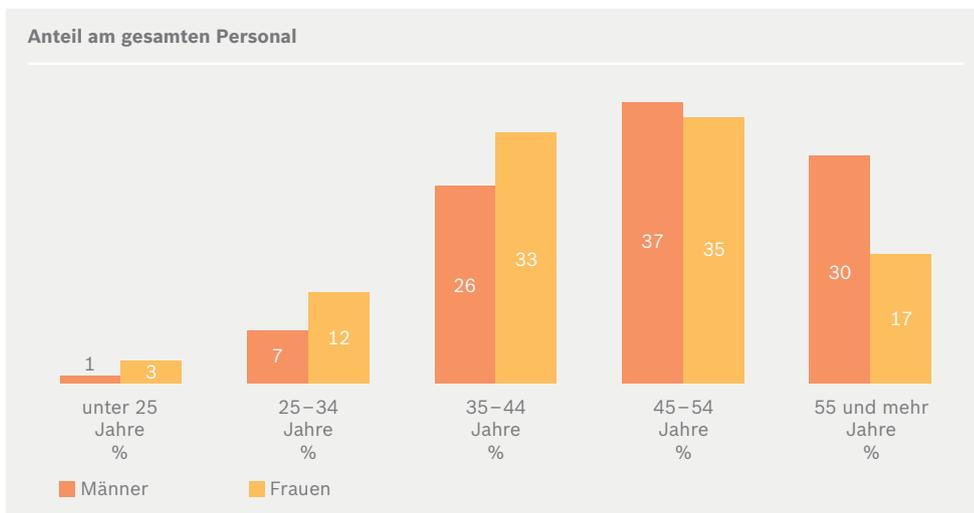
Obwohl im Polizeibereich lediglich rund ein Fünftel des Personals weiblich ist, wiederholt sich das aus den Ministerialverwaltungen auf Bundes- und Landesebene schon bekannte Bild: Das weibliche Personal ist im Durchschnitt wesentlich jünger als das männliche.

Abbildung 15 | Altersstruktur Mitarbeiter im öffentlichen Dienst⁴²



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Abbildung 16 | Altersverteilung Ministerialverwaltungen der Länder nach Geschlecht



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

42 Ohne Berufssoldaten und Berufssoldatinnen sowie Zeitsoldaten und Zeitsoldatinnen; berücksichtigt sind alle Mitarbeiter ab einem Alter von 25 Jahren. Bei der Abbildung 15 handelt es sich um eine Auswertung nach Köpfen, nicht Vollzeitäquivalenten.

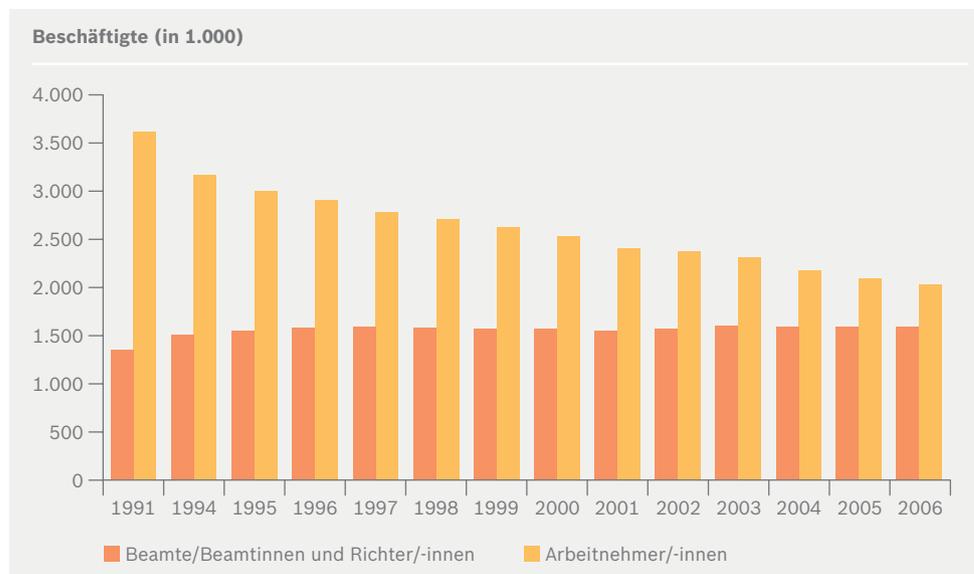
Im Aufgabenbereich Schule ist der Frauenanteil mit über zwei Dritteln insbesondere in den ostdeutschen Ländern sehr hoch. Frauen sind überdurchschnittlich häufig an Grund- und Hauptschulen tätig und damit im gehobenen Dienst eingruppiert, während ihr Anteil im höheren Dienst unterdurchschnittlich ist. In der Altersklasse der 55-Jährigen und älter sind sie unterdurchschnittlich vertreten, in den übrigen Altersklassen ist ihr Anteil leicht überdurchschnittlich.

Auch auf kommunaler Ebene bestätigt sich im Hinblick auf die geschlechtsspezifische Altersstruktur das bereits Gesagte: Einem geringen Frauenanteil in den älteren Mitarbeiterjahrgängen steht vergleichsweise viel junges weibliches Personal gegenüber.

2.5 Altersstruktur nach Beschäftigungsverhältnissen: Kein Unterschied zwischen Beamten und Beschäftigten

Während sich der Personalbestand im öffentlichen Dienst von 1950 bis 1990 ständig erhöht hat, gibt es seit 1991 einen kontinuierlichen Personalabbau. Dieser geht vor allem zu Lasten der Beschäftigungsverhältnisse im Arbeitnehmerstatus, welche sich in den vergangenen 15 Jahren um 44 % verringert haben.⁴³ Demgegenüber haben die Beschäftigungsverhältnisse im Beamtenstatus seit 1991 um insgesamt 16 % zugenommen⁴⁴ (vgl. Abbildung 17). Quantitativ betrachtet ist jedoch der Arbeitnehmer-

Abbildung 17 | Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse im unmittelbaren öffentlichen Dienst in den letzten 15 Jahren⁴⁵



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

43 Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a)

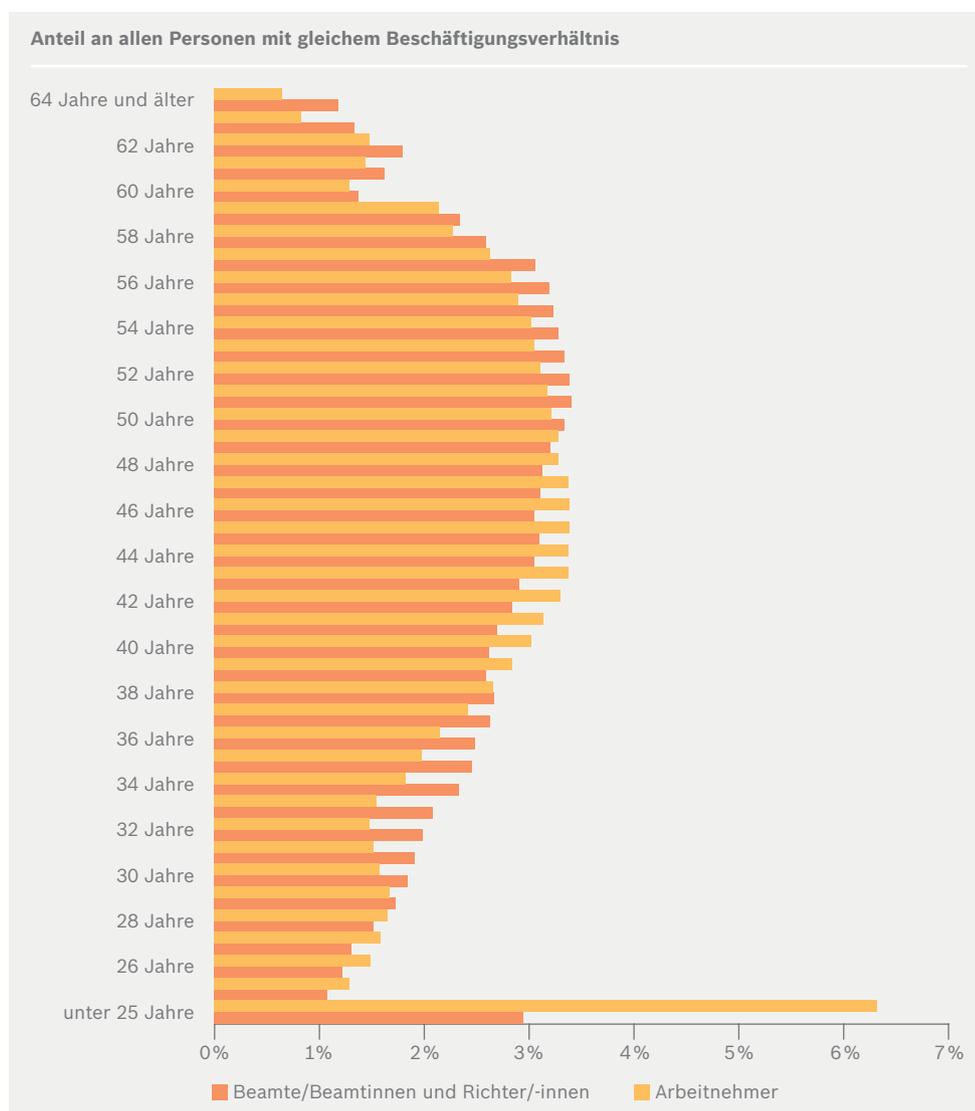
44 Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a); eigene Berechnungen.

45 Hier: Unmittelbarer Öffentlicher Dienst ohne Zweckverbände, Deutsche Bundes-/Reichsbahn und Deutsche Bundespost.

anteil im unmittelbaren öffentlichen Dienst⁴⁶ mit rund 54% nach wie vor am höchsten, während der Anteil der Beamten in 2006 rund 42% beträgt.⁴⁷

Hinsichtlich der Altersstruktur gibt es kaum Unterschiede zwischen Beamten und Beschäftigten (vgl. Abbildung 18); dies gilt sowohl für den gesamten öffentlichen Dienst als auch für einzelne Bereiche. Das demographische Problem tritt also sowohl bei Beschäftigten als auch bei Beamten sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern auf.

Abbildung 18 | Altersstruktur öffentlicher Dienst nach Beschäftigungsverhältnis (2006)



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

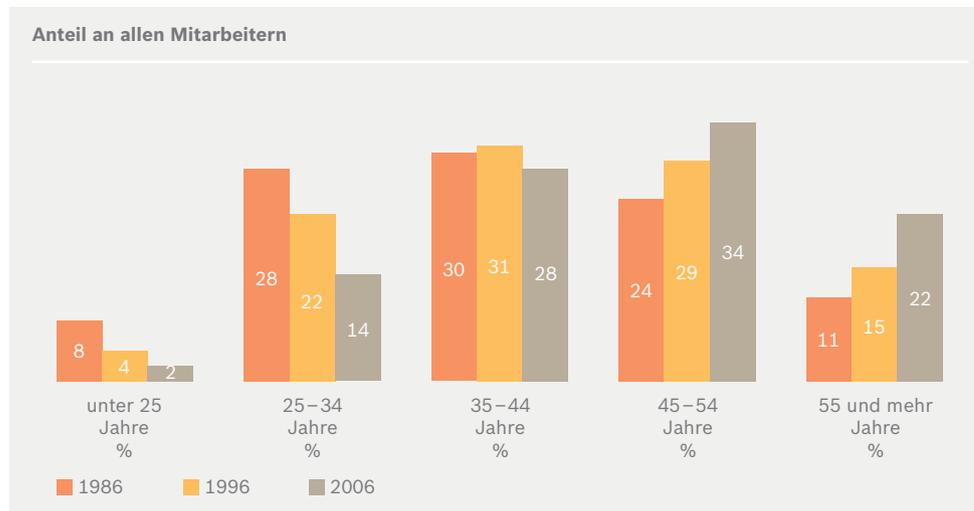
46 Ohne Zweckverbände und Bundeseisenbahnvermögen.

47 Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a); eigene Berechnungen; nicht berücksichtigt sind hier die Beschäftigungsverhältnisse »Berufs- und Zeitsoldaten/-soldatinnen« und »Bezieher/-innen von Amtsgehalt«.

2.6 Der öffentliche Dienst wird älter – Ursachen und Konsequenzen

Das Durchschnittsalter im gesamten öffentlichen Dienst (ohne Soldaten und Soldatinnen) ist allein in den letzten zehn Jahren von 41,8 Jahren auf über 44 Jahre angestiegen.⁴⁸ Besonders deutlich wird dieser Prozess und seine Konsequenzen mit einem Zeitvergleich der Altersklassenstrukturen der Jahre 1986, 1996 und 2006 (vgl. Abbildung 19): Der Anteil der unter 35-jährigen Mitarbeiter an allen Mitarbeitern bei Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden ist von 36 % im Jahr 1986 auf lediglich 16 % im Jahr 2006 gesunken. Damit ging der Anteil der Nachwuchskräfte im Durchschnitt jährlich um 1 % zurück. Demgegenüber ist der Anteil der Mitarbeiter in den Altersklassen der 45-Jährigen und älter im gleichen Maße angestiegen und in nur 20 Jahren von 34 % auf 56 % gestiegen. Ein Drittel der Mitarbeiter ist inzwischen älter als 50 Jahre und wird damit bereits in naher Zukunft in den Ruhestand gehen. Über die Jahre hinweg relativ konstant geblieben ist lediglich die Besetzung der Altersklasse der 35- bis 44-Jährigen.

Abbildung 19 | Entwicklung der Mitarbeiter des Bundes, der Länder und der Gemeinden/Gemeindeverbände im Zeitvergleich



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Auch strukturell hat sich der öffentliche Sektor in den vergangenen Jahren stark verändert. Der Personalsrückgang der letzten 15 Jahre geht in erster Linie auf Ausgliederung, Privatisierungen und einen generellen Personalabbau in der unmittelbaren Verwaltung zurück. Ein besonders stark von Ausgliederungen und Privatisierungen betroffener Bereich ist der Bereich Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung⁴⁹. Dort hat sich die Anzahl der Mitarbeiter allein in den letzten vier Jahren um 33 % verringert, wobei der Rückgang der Mitarbeiteranzahl im Unterbereich Krankenhäuser und Heilstätten besonders deutlich ausfiel (41 % in den letzten vier Jahren).⁵⁰

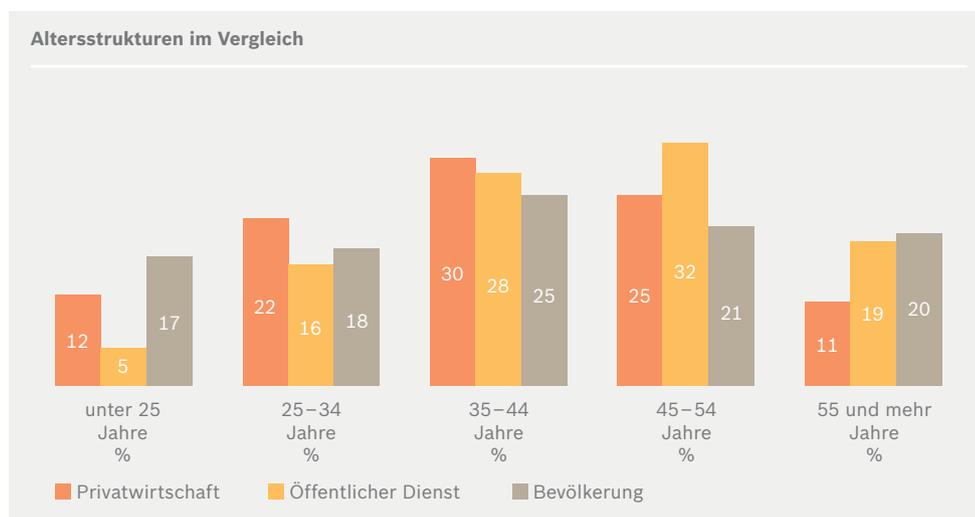
⁴⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007d)

⁴⁹ Die im Bericht genannten Bereiche entsprechen, sofern nicht anders angegeben, der Haushaltssystematik 2001.

⁵⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a; 2002)

Der Personalabbau im öffentlichen Dienst wurde vor allem über die Nichtneubesetzung freiwerdender Stellen (u. a. über Einstellungsstopps) realisiert. Neueinstellungen von jungen Mitarbeitern fielen in den letzten 20 Jahren in allen Bereichen sehr gering aus.

Abbildung 20 | Altersstruktur im Vergleich: Privatwirtschaft/öffentl. Dienst/Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Im Ergebnis ist der öffentliche Dienst im Vergleich mit der Privatwirtschaft derjenige Sektor, in dem der Anteil der Betriebe, die Ältere (über 50 Jahre) beschäftigen, mit 98 % am höchsten ist.⁵¹ Zum Vergleich: In der Privatwirtschaft haben weniger als 80 % der Unternehmen ältere Beschäftigte, gleichzeitig ist auch der Anteil der älteren Mitarbeiter mit durchschnittlich 25 % in der öffentlichen Verwaltung am höchsten, gefolgt von den Verbänden (23 %). In den privatwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland sind maximal 20 % der Beschäftigten älter als 50 Jahre.

Der direkte Vergleich der Altersstrukturen von Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst zeigt, dass der Anteil der 55-Jährigen und älter am gesamten Personal im öffentlichen Dienst fast doppelt so hoch ist wie bei den Beschäftigten in der Privatwirtschaft (vgl. Abbildung 20): Dagegen ist der Anteil der unter 35-Jährigen an allen Beschäftigten in der Privatwirtschaft um 13 % höher, als dies beim Personal des öffentlichen Dienstes der Fall ist.

Vielfach wird in einem solchen Zusammenhang von einer »Überalterung« der Belegschaften gesprochen. Diese Begriffswahl wird der Situation jedoch aus zweierlei Hinsicht nicht gerecht:

Zum einen existiert keine eindeutige Definition, ab welcher Altersstruktur oder ab welchem Durchschnittsalter von einer »Überalterung« gesprochen werden kann.

51 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2002)

Bestenfalls könnte von einer kritischen Altersstruktur gesprochen werden, wenn diese deutlich von der Altersverteilung des gesamtgesellschaftlichen Erwerbspersonenpotentials abweicht. Ein Vergleich zeigt aber, dass der öffentliche Sektor mit seiner Personalstruktur die Struktur des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland recht gut widerspiegelt. Kritisch erscheint vor diesem Hintergrund eher die Struktur der Privatwirtschaft, die in der Vergangenheit alle Instrumente zur Verjüngung ihrer Belegschaften genutzt hat. Diese oft auch überspitzt als »Jugendwahn« bezeichnete Politik birgt das Risiko einer schleichenden Entwöhnung von älteren Mitarbeitern, mit der Folge, dass viele Unternehmen zukünftig höhere Anpassungsschwierigkeiten an die unvermeidbare Alterung ihrer Belegschaften haben könnten als die auf den ersten Blick bereits heute älteren Belegschaften der öffentlichen Verwaltungen.

Darüber hinaus ist der Begriff »Überalterung« stark negativ gefärbt und löst unmittelbar Assoziationen eingeschränkter Leistungsfähigkeit oder geringerer Innovationsfähigkeit aus. Ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen jedoch keineswegs per se weniger leistungsfähig sein als jüngere. Vielmehr können Ältere, ein alters- und altermgerechtes Personalmanagement vorausgesetzt, in der Mehrheit der Tätigkeitsfelder auch in hohem Alter noch die gestellten Anforderungen erfüllen und in vielen Fällen durch ihr Erfahrungswissen sogar eine tragende Säule in ihrem Arbeitsgebiet sein.⁵²

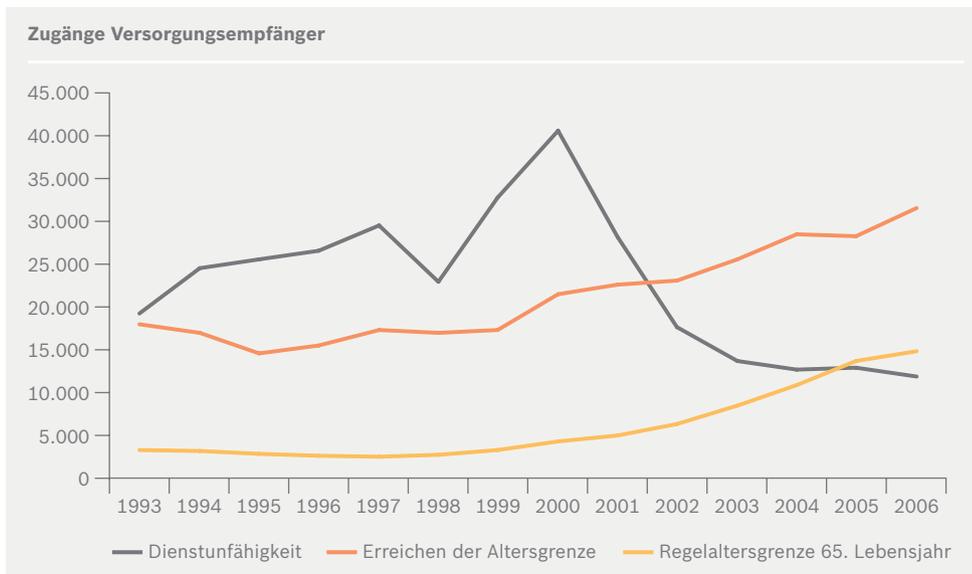
Generell gilt, dass der öffentliche Dienst aufgrund der faktischen Unkündbarkeit von Beamten und langjährigen Beschäftigten der Alterung in verstärktem Maße ausgesetzt ist. Zudem haben in den letzten Jahren Stellenkürzungen, aber auch die deutliche Reduktion von Frühverrentungsmöglichkeiten das Durchschnittsalter des Personals in der öffentlichen Verwaltung deutlich ansteigen lassen. So hat sich die Zahl der Personen, die jährlich wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden, von 1993 bis 2006 nahezu halbiert, während sich die Zahl der Personen, die aufgrund gesetzlicher Altersgrenzen aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden, fast verdoppelt hat (vgl. Abbildung 21). Besonders deutlich tritt dieser Trend bei der Personengruppe zutage, die jedes Jahr die gesetzliche Altersgrenze von 65 Jahren erreicht: Waren dies im gesamten unmittelbaren öffentlichen Dienst im Jahr 1993 noch lediglich 3.110 Personen, so hat sich diese Zahl 2006 mit 14.571 Personen fast verfünffacht.

Der drastische Rückgang der Zahl der dienstunfähig geschriebenen Personen erklärt sich aus der Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) und des Bundesbeamtengesetzes (BBG) 2001. Damit wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung von Dienstunfähigkeit deutlich eingeschränkt. Eine Teildienstunfähigkeit ist seitdem auch über das 50. Lebensjahr hinaus möglich.⁵³ Weiterhin wurden die zu zahlenden Bezüge bei Dienstunfähigkeit weiter reduziert, sodass auch die finanzielle Attraktivität der Dienstunfähigkeit eingeschränkt wurde.

⁵² Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Prognos AG (2008)

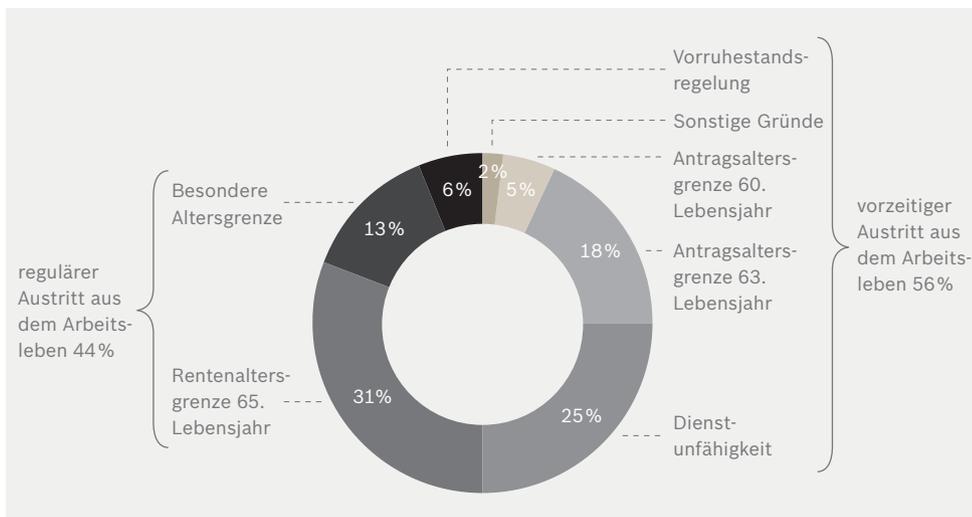
⁵³ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (2001)

Abbildung 21 | Gründe für Ruhestandseintritt der jährlichen Neuzugänge im unmittelbaren öffentlichen Dienst



Quelle: destatis; Prognos AG 2008

Abbildung 22 | Gründe für Ruhestandseintritt im unmittelbaren öffentlichen Dienst 2006



Quelle: Versorgungsempfängerstatistik 2007

Gleichzeitig tritt aber noch immer fast die Hälfte (56%) der Mitarbeiter des unmittelbaren öffentlichen Dienstes vorzeitig in den Ruhestand. Da eine weitere Reduktion der Frühverrentung angesichts des Trends der vergangenen Jahre und der politischen Bestrebungen in diesem Bereich sehr wahrscheinlich ist, kann aber mittelfristig eine Annäherung an das Verrentungsverhalten im Privatsektor erwartet werden (so wurde in der Privatwirtschaft die Altersgrenze von 65 Jahren im Jahr 2006

von 38% der Beschäftigten erreicht). Diese Entwicklung ist aus personalpolitischer Sicht generell zu begrüßen, da sie die Kompetenzen älterer Mitarbeiter länger nutzbar macht und mittelfristig eine Dämpfung des Nachwuchsproblems bewirkt.⁵⁴ Sie bedeutet in der Konsequenz allerdings auch, dass sich langfristig die Altersstruktur der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes weiter zu älteren Altersgruppen hin verschiebt und der Spielraum für die Neueinstellung jüngerer Nachwuchskräfte kurz- und mittelfristig weiter sinkt. Die Alterskohorte der 45- bis 54-Jährigen, die heute die stärkste Personengruppe stellt, wird in den nächsten 15 Jahren zum Teil ausscheiden, aber in der Mehrheit länger beschäftigt bleiben. Obwohl am Fuße des Altersbaums der Personalbedarf durch verstärkte Neueinstellungen jüngerer Mitarbeiter gedeckt werden muss, wird die dann zahlenmäßig mit Abstand stärkste Altersgruppe der über 55-Jährigen dafür sorgen, dass der Altersdurchschnitt der Verwaltung im Vergleich zu heute noch einmal deutlich ansteigt.

54 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Prognos AG (2008)

3

Determinanten des zukünftigen Personalbedarfs und -angebots

Für das Personalmanagement im öffentlichen Dienst stellen sich infolge der beschriebenen Entwicklungen drei Aufgaben: Erstens gilt es, mit differenzierten Alters- und Personalstrukturanalysen in den einzelnen Einheiten ein detaillierteres Bild der Situation zu bekommen und bei den Verantwortlichen ein Bewusstsein für den Handlungsbedarf zu schaffen. Zweitens müssen Maßnahmen einer alters- und altersgerechten Personalpolitik entwickelt werden, um die älteren Mitarbeiter langfristig beschäftigungsfähig und motiviert zu halten und entsprechend ihrer physischen Leistungsfähigkeit einzusetzen. Und drittens gilt es, das Personalrecruiting auf einen wieder ansteigenden Neueinstellungsbedarf bei einem gleichzeitig wachsenden Wettbewerb um qualifiziertes Personal einzustellen.

Dieser Handlungsbedarf stellt sich vor dem Hintergrund spezifischer Rahmenbedingungen und Trends des öffentlichen Dienstes, die in besonderer Wechselwirkung mit dessen Altersstruktur stehen und die den Handlungsspielraum und Handlungsdruck in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich stark beeinflussen können.

Bevor im nächsten Schritt geeignete Maßnahmen vorgestellt und auf ihre Anwendbarkeit im öffentlichen Sektor hin untersucht werden, sollen an dieser Stelle diese Rahmenbedingungen näher beleuchtet werden, sodass eine differenzierte Interpretation der statistischen Ergebnisse wie auch eine bessere Anpassung der Maßnahmen möglich werden.

Zu den übergreifenden Entwicklungen und Trends, die einen direkten Einfluss auf die Altersstruktur und das Personalmanagement der öffentlichen Arbeitgeber haben werden, zählen vor allem Trends in der Organisation des Verwaltungshandelns, die demographische Entwicklung der Gesamtbevölkerung und die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Fachkräfteangebots und der Fachkräftenachfrage.

3.1 Trends der Verwaltungsorganisation

Eine Entwicklung, welche die Struktur der öffentlichen Verwaltung nachhaltig beeinflussen wird, ist die Tendenz zur Dezentralisierung von Verantwortung. In der Verwaltungsliteratur wird diese im Rahmen der Governance-Debatte diskutiert. Damit werden Steuerungsstrukturen beschrieben, die sich nicht alleine auf den Staat beschränken, sondern z. B. im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP) die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft (Vereine, Verbände und Interessenvertretungen) einbeziehen. Dazu gehört auch, dass sich die Steuerungsprozesse in Zukunft noch stärker auf die verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns, also Kommune, Land, Bund und Europäische Union, diversifizieren werden.⁵⁵ Als Folge dieser Veränderung wird eine stärkere Betonung von Netzwerken notwendig und - daraus resultierend - die deutlich steigende Nachfrage nach stärkerer Kooperation und Koordination der einzelnen Akteure.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. Benz (2004); Bundesministerium des Innern (2007)

⁵⁶ Vgl. Expertengespräch mit Franz-Reinhard Habel, Deutscher Städte- und Gemeindebund vom 16.05.2008, und Prognos (2008a)

Für die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen ergibt sich daraus eine Veränderung ihrer Aufgaben, die zukünftig die Steuerung und Kontrolle komplexer Netzwerke ebenso beinhalten werden wie die Steuerung jenseits von Hierarchie. Dies bedeutet, dass die zukünftige Verwaltung weniger Bedarf an eigenen Spezialisten haben wird, da das notwendige Fach- und Spezialwissen aus anderen Teilen der Netzwerke bezogen werden kann. Stattdessen werden verstärkt Generalisten mit ausgeprägter Managementkompetenz benötigt.⁵⁷ Diese erwartete Stärkung der Managementaufgaben schlägt sich auch in einer weiteren Akademisierung der öffentlichen Verwaltung nieder, die ein Abschmelzen des einfachen und mittleren Dienstes zugunsten des gehobenen und höheren Dienstes nach sich zieht.⁵⁸

Die Nachfrage nach diesem neuen Mitarbeitertypus im öffentlichen Dienst wird durch ein Fortschreiten der Privatisierung, Auslagerung und Fusion öffentlicher Dienste weiter verstärkt. Erfahrungen mit diesen Prozessen im öffentlichen Sektor in den vergangenen Jahren zeigen, dass ein Management dieser Prozesse allein auf Basis traditioneller Hierarchien nicht mehr möglich ist.⁵⁹ Zur Überwachung und Steuerung dieser Verflechtungen werden vonseiten des Staates »Public Manager« benötigt, deren Fähigkeiten über die bislang üblichen Qualifikationsanforderungen an die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst hinausgehen müssen. Diese erforderliche Anpassung wird hohe Anforderungen an die Personalentwicklung stellen, aber auch eine Neuausrichtung von Rekrutierung und Ausbildung erfordern.

Darüber hinaus sind in vielen Teilen der Verwaltung die Möglichkeiten von elektronischen Verwaltungslösungen und E-Government noch nicht umfassend ausgeschöpft. Hier bieten sich nach wie vor Möglichkeiten, Verwaltungsprozesse schneller, effizienter und weniger personalintensiv zu gestalten. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Finanzsituation der öffentlichen Hand vonnöten, welche auch in Zukunft angespannt bleiben wird.⁶⁰

Weiterer Handlungsdruck, Effizienzreserven der Verwaltung gerade im Personalbereich zu heben, baut sich durch die wachsenden Pensionsverpflichtungen in den öffentlichen Haushalten auf. Da die Pensionsverpflichtungen als Teil der Personalkosten gesehen werden können, steigt bei tendenziell stagnierendem Haushaltsvolumen, der Druck, den Personalaufwand für aktives Personal zu senken. Auch haushaltsseitig ist daher zu erwarten, dass der Personalabbau in den öffentlichen Verwaltungen weiter anhalten und zugleich Arbeitsverdichtung und Anforderungen an das Personal weiter zunehmen werden.

57 Vgl. Machura (2003); Prognos AG (2008a)

58 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2008)

59 Vgl. Schneider (2003)

60 Vgl. Prognos AG (2006)

3.2 Demographie und Wanderungsbewegungen

Die demographische Entwicklung hat nicht nur direkten Einfluss auf die Personalstruktur in den öffentlichen Verwaltungen, sondern betrifft unmittelbar auch die Aufgaben der Verwaltung. Die Alterung der Gesellschaft und damit der Kunden öffentlicher Dienstleistungen bedingt, dass sich die Verwaltungen neuen Anforderungen stellen und ihre Dienstleistungen qualitativ und quantitativ anpassen müssen. Diese Veränderungen haben wiederum unmittelbare Konsequenzen für Anzahl und Qualifikation des erforderlichen Personals.

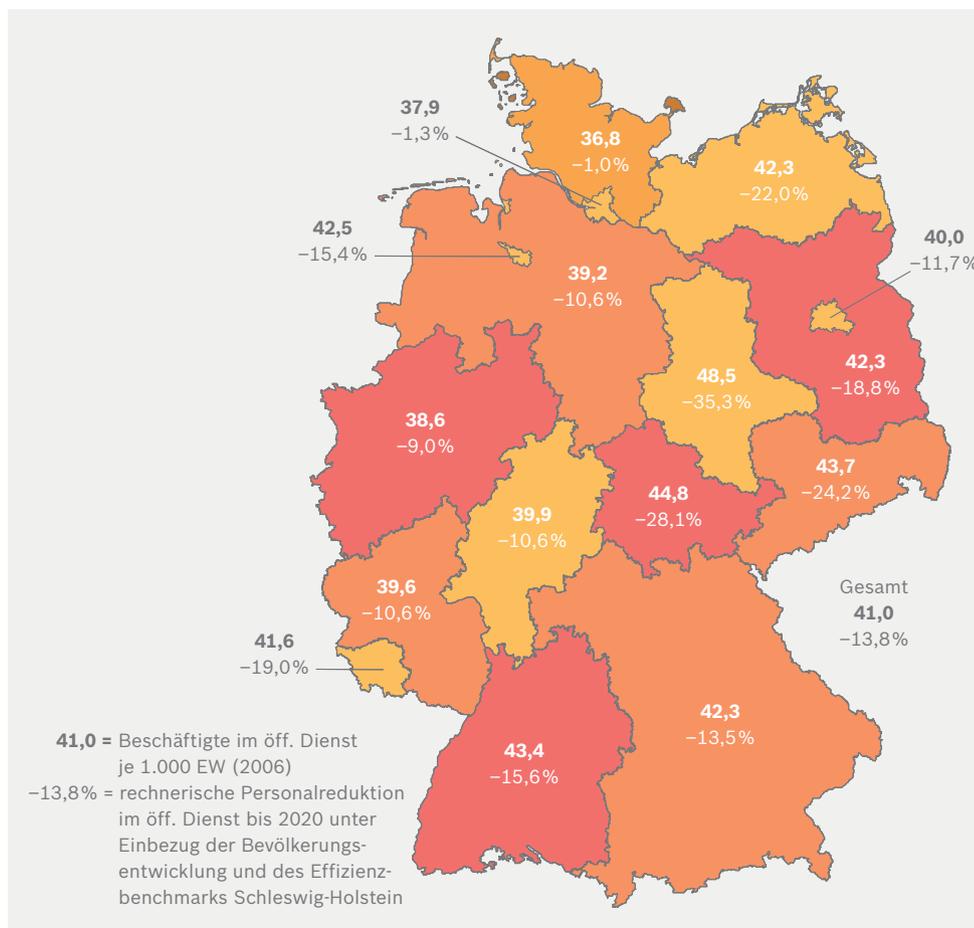
Während die Gesamtbevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2020 sogar noch leicht anwachsen wird, wird die Entwicklung der Bevölkerungszahlen regional aufgrund unterschiedlicher Entwicklungen der Parameter Wanderung, Altersstruktur und Fertilität sehr unterschiedlich verlaufen. Gerade die ostdeutschen Länder werden auch in den kommenden Jahren einen anhaltenden Bevölkerungsrückgang mit einer beschleunigten Alterung der Bevölkerungsstruktur erleiden. Grob vereinfacht, lässt sich prognostizieren, dass es mit einem Bevölkerungsrückgang allgemein auch zu einem Rückgang der Nachfrage nach vielen Leistungen der öffentlichen Hand kommt und sich aufgrund der verschobenen Altersstruktur die Art der nachgefragten Leistungen verändern wird. In welchen Bereichen und in welchem Umfang die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen zurückgeht oder in welchen Aufgabenfeldern sie gegebenenfalls auch steigt, muss jedoch regional und funktional differenziert bewertet werden.

Wanderungsverluste und eine veränderte Altersstruktur der Bevölkerung haben auch Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft der Länder und damit auf Steueraufkommen und Finanzkraft der öffentlichen Haushalte. Wenn vor allem junge und einkommenssteuerstarke Bürger einem Land oder einer Stadt den Rücken kehren, ist der Haushaltseffekt der Abwanderung deutlich höher, als er sich im Bevölkerungsrückgang widerspiegelt.

Wird unterstellt, dass gerade struktur- und einnahmeschwache Länder in Zukunft versuchen werden, die Effizienzreserven in den Verwaltungen zu heben, ergeben sich mit einem stark vereinfachten Modell, das die Beschäftigung im öffentlichen Dienst an die Bevölkerungsentwicklung und an ein Effizienzbenchmark von 36,8 Mitarbeitern im öffentlichen Dienst auf 1.000 Einwohner knüpft, gerade in den ostdeutschen Ländern hohe Reserven für einen Personalabbau (vgl. Abbildung 23).

In der Realität werden jedoch Kostenremanenzen, politische Gründe und eine notwendige Grundversorgung an öffentlicher Infrastruktur bedingen, dass die Personalausstattung der Öffentlichen Verwaltungen nicht einfach proportional zur Bevölkerungsentwicklung reduziert werden kann. Belastbare Trendaussagen zum Personalbedarf im öffentlichen Dienst können folglich nicht auf der aggregierten Ebene geführt werden, sondern sollten idealerweise anhand von angebotspolitischen Interessen und Nachfrage auf der Ebene einzelner Verwaltungsbereiche geführt werden.

Abbildung 23 | Szenario einer rechnerischen Personalreduktion im öffentlichen Dienst bis 2020 nach Bundesländern, orientiert am »Effizienzbenchmark« Schleswig-Holstein⁶¹



Quelle: Prognos 2008

Auch bei einer differenzierten Analyse einzelner Verwaltungsbereiche bestimmt jedoch häufig eine Vielzahl zum Teil gegenläufiger Faktoren die Prognose. Ein Beispiel für solche gegenläufigen Rahmenbedingungen bietet die Vorhersage des Lehrerberarfs: Als gesichert gilt, dass sich die Zahl der Schüler deutschlandweit bis 2020 um ca. 2,1 Mio. Schüler reduzieren wird.⁶² Rein rechnerisch könnten damit in diesem Zeitraum für alle Jahre zusammen bis 2020 80 Mrd. Euro eingespart werden, inklusive potentieller Einsparungen beim Personalbestand. Gleichzeitig wird jedoch berechtigt diskutiert, die zu erwartenden Einsparungen in einen Ausbau der Qualität von Bildung zu investieren und entsprechend das Personal nicht zu redu-

61 Die Prognose der erwarteten Personalreduktion im öffentlichen Dienst bis 2020 berücksichtigt den prognostizierten Bevölkerungsrückgang/-wanderung bis 2020 in den Ländern und unterstellt modellhaft, dass alle Länder das günstigste Verhältnis von Beschäftigten im öffentlichen Dienst je 1.000 Einwohner anstreben (2006 Schleswig-Holstein mit 36,8 Beschäftigten im öff. Dienst je 1.000 EW).

62 Vgl. Kultusministerkonferenz (2006)

zieren, sondern stattdessen das Betreuungsverhältnis zu verbessern und das Angebot von Ganztagschulen auszuweiten.⁶³ Insgesamt sind damit im Bildungsbereich die personellen Konsequenzen für den öffentlichen Sektor noch offen. In anderen Bereichen, wie dem Bereich sozialer Dienstleistungen, zeichnet sich z. B. bei Altenpflege oder Kleinkinderbetreuung⁶⁴ eine steigende Nachfrage ab, die aufgrund der hohen Personalintensität dieser Bereiche zu einem stark steigenden Personalbedarf führen wird. Offen ist hier jedoch wiederum, in welchem Ausmaß diese Leistungen zukünftig von privaten Unternehmen erbracht werden.

3.3 Fachkräftebedarf und -angebot

Die zunehmenden Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten sind eine weitere Entwicklung, welche das Personalmanagement im öffentlichen Dienst direkt beeinflusst: Wird unterstellt, dass sich Bildungsbeteiligung, Tätigkeitsstruktur, Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit gegenüber 2004 nicht verändern, baut sich bis 2030 auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine Arbeitskräftelücke von 5,5 Mio. Personen auf, bis 2010 fehlen bereits 1,5 Mio. Erwerbstätige.⁶⁵ Die Frage des zukünftigen Arbeitskräfteangebots für den öffentlichen Dienst ist dabei jedoch nicht ausschließlich quantitativer Natur, sondern auch die Qualität wird eine entscheidende Rolle spielen. Gerade die Nachfrage nach hochqualifizierten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen⁶⁶ wird sich in Zukunft weiter verstärken. Infolgedessen werden vor allem Arbeitsplätze für Fachkräfte und Akademiker nicht besetzt werden können.⁶⁷ Der heute bereits feststellbare Mangel bei Ingenieuren und Fachkräften im IT-Bereich wird sich auch in Zukunft fortsetzen – so wird erwartet, dass im Jahr 2015 bereits rund 11 % der Stellen für Ingenieure nicht besetzt werden.⁶⁸ Der Arbeitskräftemangel wird sich jedoch auch auf andere, nichtakademische Fachrichtungen ausweiten – bis 2030 betrifft das Fachkräfteproblem dann mehr als die Hälfte aller Fachrichtungen und Qualifizierungen.⁶⁹

Abbildung 24 zeigt, dass die öffentliche Verwaltung mit 37 % ihrer Beschäftigten (neue Bundesländer 44 %) schon heute der Arbeitgeber mit dem zweithöchsten Anteil an hochqualifizierten Mitarbeitern ist. Angesichts eines anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Trends zu höheren Qualifizierungen zeichnet sich ab, dass die öffentliche Hand in eine wachsende Konkurrenz mit anderen Sektoren um qualifizierte Kräfte treten muss. Vor dem Hintergrund der erwarteten Pensionierungswellen auch in der Privatwirtschaft werden viele öffentliche Arbeitgeber Schwierigkeiten bekommen, ihren wieder ansteigenden (Ersatz-)Bedarf zu decken.

63 Vgl. Robert Bosch Stiftung (2006)

64 Nach dem Beschluss der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau vom 28.08.2007 werden bis 2013 ca. 750.000 Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

65 Vgl. Prognos AG (2008b)

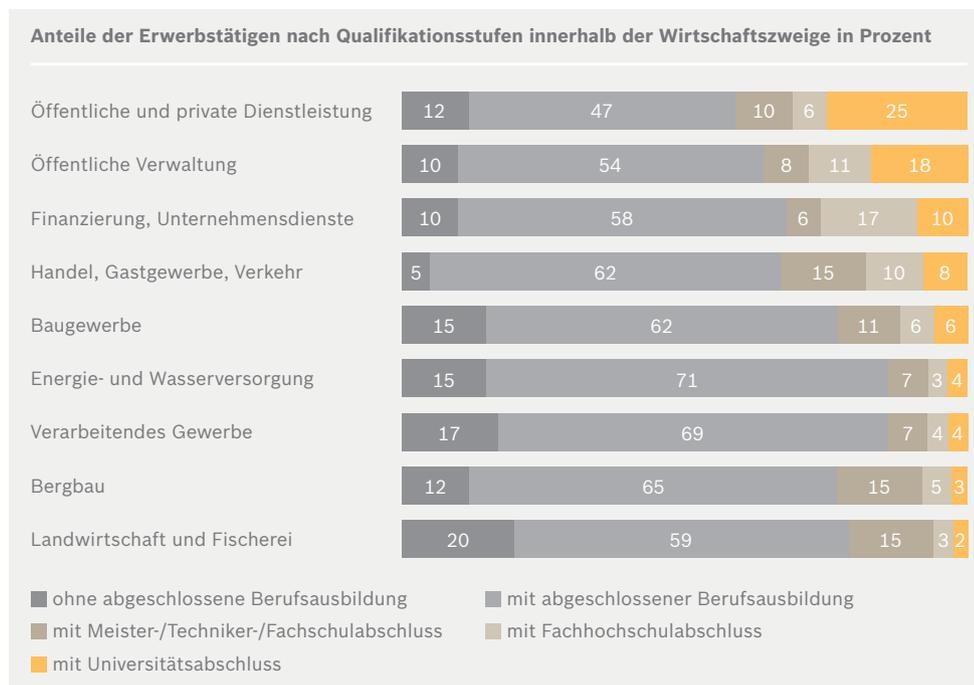
66 Dies bezieht sich hier auf Hochschul-, Fachhochschulabsolventen sowie Meister/Techniker und Fachschulabschlüsse.

67 Vgl. Prognos AG (2008b)

68 Ebenda

69 Ebenda

Abbildung 24 | Anteile der Erwerbstätigen nach Qualifikationsstufen innerhalb der Wirtschaftszweige 2003 (in %)

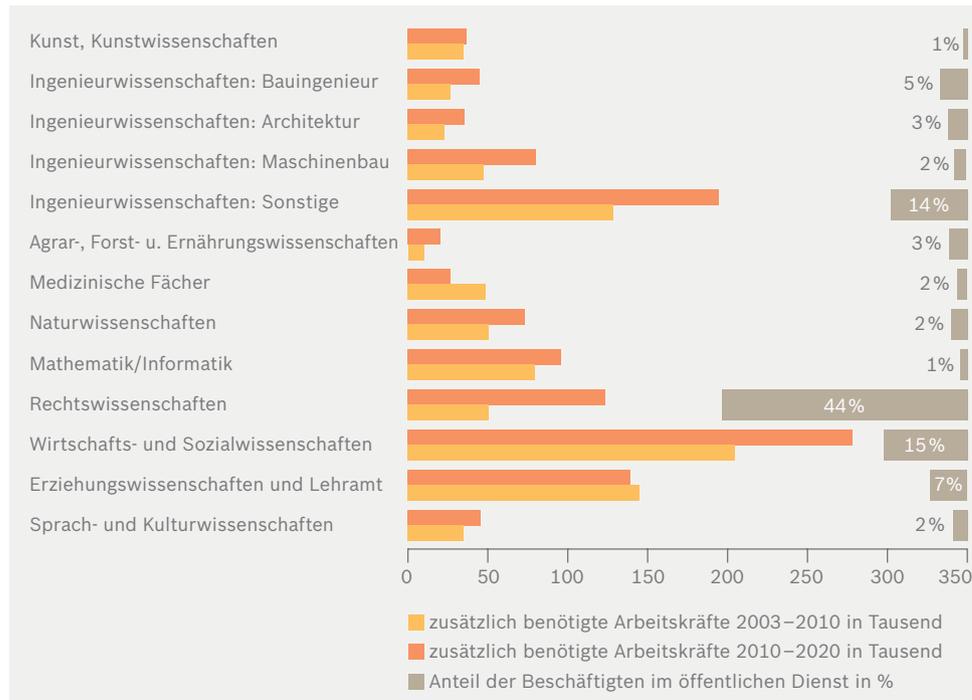


Quelle: IZA Research Report No. 9, 2007

Die generellen Probleme bei der Rekrutierung Hochqualifizierter stellen sich bei akademisch ausgebildetem Personal noch wesentlich gravierender dar, da im öffentlichen Dienst ein großer Teil des Personals Qualifizierungen erfordert, die insgesamt zukünftig stärker nachgefragt werden. So zeigt Abbildung 25 zum einen rechts die Verteilung der Absolventen der verschiedenen Hochschulfächergruppen im Personal der öffentlichen Verwaltung, wobei die anhaltende Dominanz der Rechtswissenschaften im öffentlichen Dienst deutlich wird. Gleichzeitig wird links der erwartete zusätzliche Bedarf an Personen je Fächergruppen bis 2020 für alle Wirtschaftssektoren in Deutschland abgebildet. Der prognostizierte Bedarf orientiert sich an dem erwarteten Wachstum einzelner Branchen und deren typischerweise rekrutierten Fächergruppen.⁷⁰ Dabei wird deutlich, dass vor allem bei den Gruppen Ingenieurwissenschaften (ohne Architekten, Bau- und Maschinenbauingenieure), Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Erziehungswissenschaften und Lehramt, aber auch in den Rechtswissenschaften mit einem deutlichen Anstieg der Nachfrage gerechnet wird. Gleichzeitig rekrutiert der öffentliche Dienst 80% seiner Mitarbeiter aus diesem Bereich. Angesichts der gesteigerten Nachfrage deutschlandweit wird es für den öffentlichen Dienst somit zunehmend schwierig werden, aus diesen Bereichen qualifiziertes Personal in ausreichender Zahl zu rekrutieren.

⁷⁰ In dieser Berechnung wird davon ausgegangen, dass bis 2020 ca. 1,7 Mio. zusätzliche Arbeitskräfte nötig sein werden, um den Bedarf decken zu können. Der Arbeitskräftebedarf kann dann auf die Branchen und schließlich auf die einzelnen Fächergruppen heruntergebrochen werden.

Abbildung 25 | Vergleich der derzeitigen Verteilung der Fachkräfte im öffentlichen Dienst⁷¹ und erwartete Nachfrage an zusätzlichen Arbeitskräften bis 2020 nach Fächergruppen



Quelle: IZA Research Report No. 9, 2007

Parallel wird sich aber auch der Bedarf an Fachkräften in der öffentlichen Verwaltung verschieben. Dabei werden jene Bereiche einen starken Bedarfsanstieg verzeichnen, die die Bedürfnisse der älter werdenden Gesellschaft widerspiegeln, z. B. die Sozial- und Pflegeberufe. Stärker nachgefragt werden ferner auch solche Bereiche, die zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen, z. B. dem Anstieg der berufstätigen Frauen und damit der gesteigerten Nachfrage nach Kinder- und Kleinkinderbetreuung. Der Beschluss der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau bis 2013, für 35% der unter Dreijährigen in Deutschland Betreuungsangebote zu schaffen und so einen Rechtsanspruch auf Betreuungsplätze von 1-3 Jahre zu ermöglichen, unterstreicht diese Entwicklung.⁷²

In der Konsequenz sollte die öffentliche Verwaltung auch ihr Ausbildungsangebot schon heute an jenen Bereichen ausrichten, die in Zukunft eine tragende Rolle spielen, da sonst zukünftig auch bei Fachausbildungen Schwierigkeiten mit der Deckung des Personalbedarfs erwartet werden können.

⁷¹ Die Kategorie »öffentlicher Dienst« folgt hier der Kategorisierung einzelner Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes. Diese ist nicht identisch mit dem allgemeinen Verständnis der Bezeichnung »Öffentliche Verwaltung« und beinhaltet die Kernverwaltung, aber z. B. nicht den Schulbereich oder kommunale Krankenhäuser. Daraus erklärt sich der große Anteil an Juristen.

⁷² Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007)

3.4 Zwischenfazit Determinanten

Angesichts eines fortbestehenden Kostendrucks, fortgesetzter Personalreduktion und des Abbaus von Frühpensionierungsmöglichkeiten wird die Personalstruktur in der öffentlichen Verwaltung kurzfristig weiter deutlich altern und das Personalmanagement daher in den nächsten Jahren in besonderem Maße von den personalpolitischen Folgen des demographischen Wandels gefordert. Parallel steigen durch Vernetzung, Aufgabenkonzentration und neue Formen der Zusammenarbeit (sowohl public-privat als auch public-public) die Anforderungen an die Kompetenzen der Mitarbeiter. Gleichzeitig wird der Nachwuchs junger, qualifizierter Arbeitskräfte zu einem knappen Gut. Der mittelfristig, durch die Verrentung personalstarker Alterskohorten wieder stark steigende Nachwuchsbedarf der öffentlichen Arbeitgeber wird auf einen deutlich verschärften Wettbewerb um qualifizierte Kräfte mit privaten Arbeitgebern treffen.

Die Tatsache, dass sich insbesondere die Laufbahngruppe des höheren Dienstes einer deutlichen Alterung gegenüber sieht, ist dabei besonders problematisch. Insbesondere diese Laufbahngruppe wird zukünftig bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften vom Fachkräftemangel betroffen sein, da in diesen Gruppen ein überdurchschnittlich großer Teil des Personals eine hohe Qualifizierung besitzt. Zudem wird gerade bei den Fächergruppen, in denen der öffentliche Dienst mehr als drei Viertel seiner Mitarbeiter rekrutiert (v. a. Ingenieurwissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Erziehungswissenschaften und Lehramt, Rechtswissenschaften), deutschlandweit mit einem deutlichen Anstieg der Nachfrage gerechnet. Auch regional zeigen sich deutliche Unterschiede: In einigen Bereichen, so z. B. auf kommunaler Ebene, ist das Personal in Ostdeutschland älter als in Westdeutschland. Erste Analysen lassen vermuten, dass trotz sinkender Nachfrage infolge des demographischen Wandels der Wegfall eines Großteils des Personals infolge von Ruhestandseintritten nicht vollständig durch weiteren Stellenabbau kompensiert werden kann.

4 Instrumente eines demographie- orientierten Personalmanagements

Die Analyse der Personalstruktur in der öffentlichen Verwaltung macht deutlich, dass alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung vor großen personellen Herausforderungen stehen. Auch wenn sich die Situation je nach Region, Aufgabenbereich und Hierarchiestufe unterschiedlich darstellt, so wird dennoch deutlich, dass die Personalverantwortlichen in vielen Verwaltungen kurzfristig reagieren müssen, um die Leistungsfähigkeit ihrer Mitarbeiter zu erhalten und nicht durch Pensionierungswellen und das Ausscheiden ihrer Leistungsträger überrascht zu werden. Der Einstieg in eine demographiefeste Personalpolitik bedeutet, dass bereits heute die personalpolitischen Weichen für morgen gestellt werden müssen. Befragungen unter Führungskräften auf kommunaler Ebene zeigen, dass die Alterung des Personals durchaus als wichtiges Handlungsfeld wahrgenommen wird.⁷³ Allerdings mangelt es in weiten Teilen nach wie vor an der Umsetzung adäquater Maßnahmen.

Grundsätzlich wird es darauf ankommen, die komplexer werdenden Dienstleistungen der öffentlichen Hand zukünftig mit weniger, dafür aber deutlich älterem und im Durchschnitt höher qualifiziertem Personal zu erfüllen. Für die Personalverwaltung im öffentlichen Dienst stellen sich damit zwei zentrale Aufgaben:

1. Die öffentlichen Arbeitgeber müssen auf das stetig steigende Durchschnittsalter ihrer Mitarbeiter reagieren. Dabei muss sichergestellt werden, dass deren Arbeitsfähigkeit, Innovationsfähigkeit und Motivation bis ins hohe Alter erhalten werden kann. Unter anderem müssen dazu auch die Stärken älterer Mitarbeiter klar identifiziert und strategisch genutzt werden.
2. Der öffentliche Sektor muss bestrebt sein, seinen Personalbedarf auf allen Ebenen langfristig decken zu können und eine ausreichende Anzahl an Nachwuchskräften zu sichern. Vor dem Hintergrund eines steigenden Wettbewerbs um qualifiziertes Personal (»war for talents«) müssen neue Handlungsmöglichkeiten entwickelt werden, um sich als attraktiver Arbeitgeber zu profilieren und die Personalbeschaffung allgemein und besonders der Nachwuchsführungskräfte zu verbessern.

In der Konsequenz muss die öffentliche Verwaltung einen Wechsel von passiver Personalverwaltung zu einem professionellen Personalmanagement vollziehen. Schon im Rahmen der bisherigen Verwaltungsmodernisierung hat sich eine Neugestaltung der Personalarbeit durchgesetzt: von einer administrativ orientierten Personalverwaltung hin zu einem systematischen Personalmanagement. Dieser Wechsel muss nun forciert vollzogen werden. In dieser Managementperspektive werden Mitarbeiter nicht mehr nur als Kostenfaktor begriffen, stattdessen wird anerkannt, dass der dominante Leistungsfaktor im Personal der öffentlichen Verwaltung liegt.

⁷³ Vgl. Bartel (2007)

Bundesagentur für Arbeit: Demographiesensible Personalpolitik über Diversity Management

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat ein Programm zur demographiesensiblen Ausrichtung ihrer Personalpolitik über Diversity Management entwickelt. Von familienorientierter Personalpolitik bis hin zu gezielter Altersstrukturpolitik soll einer an Lebenszyklusphasen orientierten Personalentwicklung in einem integrierten Personalmanagementansatz Rechnung getragen werden. Um dauerhaft eine hohe Leistungs- und Innovationsfähigkeit als Dienstleister zu sichern, soll gezielt die Vielfalt der unterschiedlichen Kompetenzen in der Organisation genutzt und gefördert werden und Chancengleichheit integraler Bestandteil der Personalpolitik werden. Das Konzept der »Demographiesensiblen Personalpolitik« wird anhand von Maßnahmen in den Handlungsfeldern Führung, Rekrutierung, Personalentwicklung, Qualifizierung, Gesundheitsmanagement und Kommunikation schrittweise bundesweit umgesetzt. Es bündelt damit unterschiedliche Maßnahmen, wie bspw. den Einsatz dialogbasierter Führungsinstrumente unter Einbeziehung der individuellen Berufs- und Lebensplanung, Workshops zu Themen des Diversity Managements, Sensitivitätstrainings, den Aufbau eines Senior Consultants Pool und eine Rekrutierungspolitik 50 plus unter dem Dach einer integrierten Strategie.

In öffentlichen Verwaltungen wie auch in Unternehmen nimmt das Personalmanagement eine Querschnittsfunktion ein. Es richtet sich an alle Hierarchieebenen und alle Leistungseinheiten der Organisation. Dabei ist ein modernes Personalmanagement von einem grundsätzlich prozessualen Charakter geprägt, der dem »Erwerbslebenszyklus« eines Mitarbeiters folgt. Dieser Lebenszyklus beginnt mit der Personalgewinnung, bei der potentielle Kandidaten angeworben und geeignete Mitarbeiter ausgewählt werden. Die Mitarbeiter werden dann entsprechend ihrer Fähigkeiten in der Organisation eingesetzt und gefördert, mit dem Ziel, ein langfristiges Engagement sicherzustellen und ihr Wissen und ihre Fähigkeiten für die Organisation zu erhalten und auszubauen. Zum Abschluss des Erwerbslebenslaufes, wird das Personal in Form von (Früh-)Verrentung oder Kündigung freigestellt. Aus der Managementperspektive wird der Personalgewinnung unternehmensintern die Personalplanung vorangestellt. Weiterhin wird ein modernes Personalmanagement um die Phase des Ehemaligenmanagements erweitert, das sich mit der Beziehung der Organisation zu Mitarbeitern nach deren Freistellung beschäftigt. Ziel hierbei ist, die Kenntnisse und Fähigkeiten von Mitarbeitern auch nach deren Ausscheiden für das Unternehmen nutzbar zu machen.

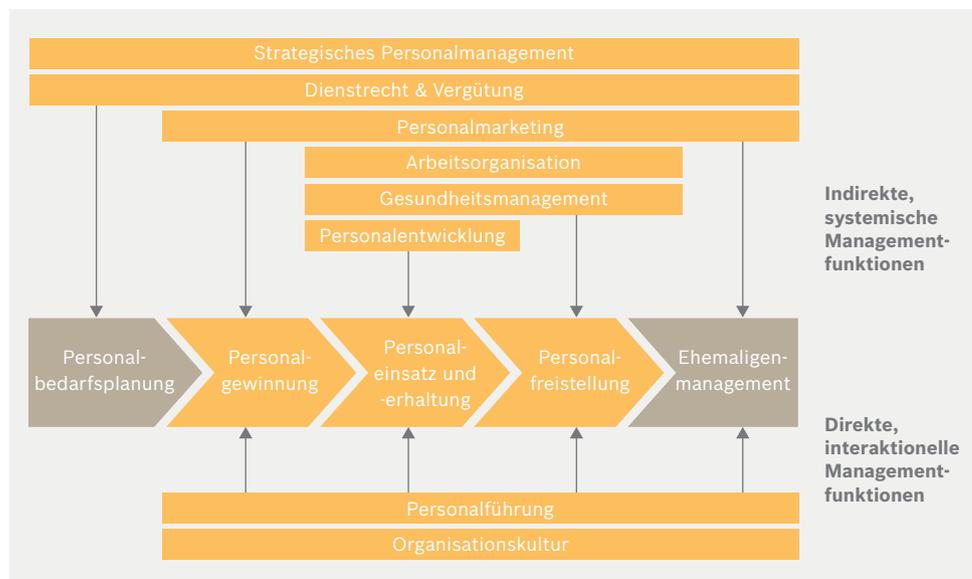
Aus dieser Prozessperspektive leiten sich auf der funktionalen Ebene verschiedene Handlungsfelder für das Personalmanagement ab, die sich in eine systemische und eine interaktionale Ebene unterscheiden lassen. Auf der systemischen Ebene sind dies die Handlungsfelder:

- :: Strategisches Personalmanagement
- :: Dienstrecht und Vergütungspolitik
- :: Personalmarketing
- :: Arbeitsorganisation

:: Gesundheitsmanagement
 :: Personalentwicklung

Auf der interaktionalen Ebene werden diese ergänzt um das Handlungsfeld:
 :: Organisationskultur und Personalführung

Abbildung 26 | Dimensionen des Personalmanagements⁷⁴



Quelle: Prognos AG 2008

Abbildung 26 stellt den Personalmanagementprozess in seinem Ablauf dar und macht deutlich, an welcher Stelle die unterschiedlichen Handlungsfelder des Personalmanagements auf den Personalmanagementprozess einwirken.

Im Folgenden werden die Elemente eines demographieorientierten Personalmanagements im öffentlichen Dienst anhand der einzelnen funktionalen Handlungsfelder entwickelt. Für jedes Handlungsfeld werden geeignete Managementinstrumente für die Praxis vorgestellt. Ergänzend veranschaulichen Best Practice Beispiele aus deutschen Verwaltungen, wie bereits heute erfolgreich demographieorientiertes Personalmanagement umgesetzt wird.

Bevor die Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern diskutiert werden, sei an dieser Stelle auf zwei Aspekte verwiesen, die bei der Gestaltung einer demographieorientierten Personalpolitik im öffentlichen Sektor beachtet werden müssen:

Wenn auch für jede Behörde ein individuelles Maßnahmenpaket gefunden werden muss, gilt angesichts der Größe der Aufgabe, dass die Umsetzung von Einzelmaßnahmen allein nur eine sehr begrenzte Wirkung entfalten kann. Stattdessen bedarf

⁷⁴ In Anlehnung an Thom/Ritz (2008)

es eines ganzheitlichen Ansatzes, der einzelne Maßnahmen miteinander in einer kohärenten Personalmanagementstrategie verbindet.

Viele Personalmanagementmaßnahmen sind aus der Privatwirtschaft und der Managementliteratur bereits bekannt. In der Tat beinhaltet demographieorientiertes Personalmanagement nicht völlig neuartige Konzepte, sondern bedeutet vielmehr die sinnvolle Kombination bereits bekannter Instrumente. Dabei muss in Bezug auf die öffentlichen Arbeitgeber jedoch vor einer simplen Übertragung der Managementinstrumente aus der Privatwirtschaft auf die Verwaltung gewarnt werden.⁷⁵ Bei der Auswahl der Instrumente muss den zum Teil sehr spezifischen Rahmenbedingungen des Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung Rechnung getragen werden. Gleichzeitig greifen aber auch Argumente zu kurz, die in den spezifischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes grundsätzliche Hemmnisse für eine zukunftsorientierte Personalpolitik sehen.

Der öffentlichen Verwaltung kann im Bereich des Personalmanagements aufgrund ihrer Altersstruktur durchaus eine Vorreiterrolle zukommen. Gerade mit Blick auf das Personalmanagement älterer Belegschaften wurden bisher in der Privatwirtschaft wenig Erfahrungen gesammelt. Viele Unternehmen entscheiden sich regelmäßig gegen die Beschäftigung älterer Mitarbeiter und für staatlich unterstützte Frühverrentungsmodelle. Angesichts der demographischen Entwicklung wird diese Möglichkeit in Zukunft deutlich weniger zu nutzen sein. Die Herausforderungen an das Personalmanagement in Zeiten des demographischen Wandels sowohl mit Blick auf ältere Mitarbeiter als auch auf das Rekrutieren von Nachwuchskräften spielt somit für die Privatwirtschaft eine immer größere Rolle. Beide Sektoren können und sollten bei der Bewältigung der personalpolitischen Aufgaben der Zukunft voneinander lernen.⁷⁶

4.1 Strategisches Personalmanagement

Die Notwendigkeit eines strategischen Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen ergibt sich aus einem notwendigen Perspektivwechsel in Bezug auf das Selbstverständnis und die Erfolgsfaktoren der öffentlichen Hand. Diese Perspektive nimmt zur Kenntnis, dass die öffentliche Verwaltung als serviceorientierter Dienstleister gegenüber dem Bürger auftreten muss. Gerade bei serviceorientierten Dienstleistungen – das zeigen auch Erfahrungen aus der Privatwirtschaft – kommt dem Personal und dessen Management eine zentrale Rolle zu. Demnach werden die Mitarbeiter in modernen Verwaltungen nicht mehr nur als »Kostenstelle« wahrgenommen, sondern als Ressource, die wesentlich zum Erfolg beiträgt. Leistungs- und Effizienzsteigerungen werden auch in der öffentlichen Verwaltung in Zukunft vor allem über das Personal realisiert werden. Dieser Wandel zu einer ressourcenorientierten Sichtweise auf die Verwaltung bedeutet gleichzeitig, dass die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung nicht ausschließlich vom »Markt« (den Bürgern) und der Politik her entwickelt werden können, sondern dass sich diese auch eng an den

⁷⁵ Vgl. Ridder/Hoon (2000) und Schneider/Sadowski (2004)

⁷⁶ Eine mögliche Plattform für den sektorübergreifenden Wissenstransfer bietet das Demographie Netzwerk (ddn) (www.demographie-netzwerk.de).

Möglichkeiten des Personals als limitierender Faktor orientieren müssen. Wenn aber das Personal eine knappe und strategisch wichtige Ressource ist, muss auch strategisch mit ihm umgegangen werden. Öffentliche Arbeitgeber brauchen daher ein handlungsfähiges, strategisches Personalmanagement.

Die Aufgaben im Handlungsfeld »Strategisches Personalmanagement« stellen sich wie folgt dar:

1. Strategiefähigkeit schaffen. Mit geeigneten organisatorischen Rahmenbedingungen die Verwaltung befähigen, auch in Bezug auf das Personal strategisch handeln zu können.
2. Die Ressource Personal zukunftsfähig machen. Die Leistungsfähigkeit erhalten und die strategisch wichtigen Kompetenzen aufbauen.
3. Den zukünftigen Personalbedarf quantitativ und qualitativ sicherstellen.

4.1.1 Strategiefähigkeit schaffen

Strategisches Handeln braucht klare Zielsetzungen von der Führungsebene. Um das Personalmanagement in die Lage zu versetzen, strategisch handeln zu können und eine Unterstützung der notwendigen Maßnahmen durch die Führungsebene zu gewährleisten, muss das Personalmanagement innerhalb der Verwaltungshierarchie ausreichend hoch angesiedelt sein. Die Frage der hierarchischen Einordnung des Personalmanagements ist eine zentrale Voraussetzung, um auch in Personalfragen strategisch denken zu können.

In der Praxis zeigt sich jedoch auf der Ministerialebene des Bundes und auch der Länder, dass die Aufgaben des Personalmanagements gewöhnlich durch eine Zentralabteilung wahrgenommen werden, die neben Personalfragen auch alle weiteren administrativen Aufgaben (z. B. Aktenpflege, IT-Management, Justizariat, Haushaltswesen etc.) wahrnimmt. Diese breite Aufgabenspanne der »Z-Abteilungen« bedeutet aber, dass auf Führungsebene eine Konzentration auf Fragen des Personalmanagements schwerfällt. Dieses strukturelle Defizit beschränkt von vornherein die Möglichkeiten strategischen Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung. Demgegenüber kann die Organisationsstruktur von Personalmanagementaufgaben in der Privatwirtschaft als Vorbild gelten. So findet sich in den meisten größeren Unternehmen in Deutschland wie international mit einem Personalvorstand oder CPO (Chief Personnel Officer) eine Führungsperson auf Vorstands- oder Geschäftsführungsebene, die speziell mit Fragen des (strategischen) Personalmanagements (Rekrutierung, Personalentwicklung etc.) befasst ist und diese auch auf höchster Hierarchieebene thematisiert. Eine solche Struktur stellt auf der einen Seite sicher, dass die Strategie des Personalmanagements mit der Gesamtstrategie des Unternehmens kompatibel ist. Auf der anderen Seite können Aspekte des Personalmanagements in die gesamte Unternehmensstrategie einfließen. Auch in der öffentlichen Verwaltung sollte durch vergleichbare Strukturen die Strategiefähigkeit erhöht werden und dem Personalmanagement organisatorisch mehr Gewicht verliehen werden.

Erfolgreiches Personalmanagement durch Hierarchie in Frankreich

Um Fragen des Personalmanagements stärker Gewicht zu verleihen und in die Arbeit der öffentlichen Verwaltung zu integrieren, wurden in Frankreich Anfang der 1990er-Jahre auf Ministerialebene die GPEEC-Pläne eingeführt («plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences»). Darin werden die Minister verpflichtet, Personalstrategien zu entwerfen, die die Aufgaben des jeweiligen Ministeriums, ebenso wie das Altern der Bürger und der Mitarbeiter mit einbeziehen. Dadurch werden die Notwendigkeit des strategischen Personalmanagements, aber auch die daraus resultierenden Handlungsmöglichkeiten gerade auch auf der Führungsebene stärker betont und besser in die Gesamtstrategie integriert. Darüber hinaus wird die demographische Entwicklung besser berücksichtigt sowie die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich der Personalrekrutierung erhöht. Eine konsequente Zuweisung von Personalmanagementaufgaben auf die Führungsebene erweitert so den strategischen Handlungsspielraum für Personalfragen.⁷⁷

Trotz der Notwendigkeit, strategisches Personalmanagement auf der Führungsebene zu positionieren, muss dieses gleichzeitig in enger Abstimmung mit den Fachabteilungen stattfinden, in denen die Mitarbeiter beschäftigt sind. Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung, aber auch in der Privatwirtschaft, setzt somit eine umfangreiche vertikale und horizontale Abstimmung voraus. Dadurch wird erreicht, dass sowohl die Bedürfnisse der Mitarbeiter als auch die Anforderungen und Ziele der Verwaltung als Ganzes ausreichend berücksichtigt werden können. Entsprechend muss die Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung Prozesse und Abstimmungskanäle bereitstellen, die eine effiziente und effektive Koordination des Personalmanagements ermöglichen. Genau wie die hierarchische Einordnung bietet somit auch der Aufbau von institutionalisierten Koordinationskanälen in Personalfragen ein Instrument, das die Voraussetzung des strategischen Personalmanagements schaffen kann.

Die Fähigkeit zur Entwicklung einer Strategie setzt klare Ziele voraus, die von der Führung vorgegeben werden müssen. Eine koordinierte Rückkopplung der Ziele mit den Mitarbeitern kann aber deren Akzeptanz in der Verwaltung deutlich erhöhen und auch neuen Input für die Strategie liefern. Das Instrument einer Leitbildentwicklung (vgl. Kapitel 4.7) kann hier unterstützend genutzt werden.

4.1.2 Die Ressource Personal zukunftsfähig machen

Zentrale Aufgabe des strategischen Personalmanagements ist es sicherzustellen, dass die vorhandenen Mitarbeiter auch in Zukunft in der Lage sind, die komplexen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Dazu gilt es, zukünftige Entwicklungen möglichst klar zu antizipieren und deren Konsequenzen für das Personal abzuleiten.

77 Vgl. OECD (2007)

Derzeitige Trends, die im strategischen Personalmanagement mit Blick auf das vorhandene Personal berücksichtigt werden müssen, sind beispielsweise:

- :: **Aufgabenentwicklung:** Die öffentliche Verwaltung wird sich in Zukunft aufgrund der Änderung der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung einer veränderten Nachfrage bestimmter öffentlicher Leistungen gegenübersehen.
- :: **Alterung:** Der steigende Anteil älterer Arbeitnehmer erfordert ein alters- und altersgerechtes Personalmanagement.
- :: **Prozesseffizienz:** Angesichts der fortschreitenden technologischen Entwicklung (v. a. IT-Sektor) sind auch in der öffentlichen Verwaltung in den kommenden Jahren weitere Effizienzsteigerungen zu erwarten.

Um diese und vergleichbare Trends zu erfassen und zu systematisieren, können auch im Personalmanagement Instrumente wie Delphibefragung, Zukunftsworkshops oder Szenariotechniken zum Einsatz gebracht werden.

Stadt Oldenburg: Bedarfsorientierte Personalplanung sichert Flexibilität im Umgang mit dem demographischen Wandel

Eine angespannte Finanzlage erschwert auch in der Stadt Oldenburg eine langfristig ausgerichtete, strategische Personalbeschaffung. Die objektive Stellenprüfung durch das Amt für Personal- und Verwaltungsmanagement der Stadt Oldenburg eröffnet trotz Sparzwangs die Chance, wichtige Positionen auch durch Neueinstellungen nachzubeseetzen – sofern die Notwendigkeit der zu besetzenden Stelle nachgewiesen wird. Die Stadt Oldenburg sichert sich damit eine wichtige Flexibilität im Umgang mit dem demographischen Wandel.

Mit Hilfe des Instrumentariums des modifizierten Einstellungsstopps werden Stellenwieder- oder Neubesetzungen in jedem Einzelfall durch das Amt für Personal- und Verwaltungsmanagement im Hinblick auf ihre Notwendigkeit überprüft. Ein Beratungsteam mit den Schwerpunkten Personalentwicklung, Organisationsentwicklung, Informations- und Kommunikationstechnik prüft nicht nur, ob eine freie Stelle wieder besetzt werden muss, sondern macht gleichzeitig auch Vorschläge, ob und wie die betroffene Einheit in der Ablauforganisation unter Einbeziehung neuer Techniken und Geschäftsprozessoptimierungen verbessert werden kann. Eine interne oder externe Stellenausschreibung folgt erst danach. Jede externe Wiederbesetzung muss außerdem durch den Oberbürgermeister freigegeben werden.

Das Amt für Personal- und Verwaltungsmanagement arbeitet als interne Beratung und Begleitung der Fachämter. Eine hohe fachliche Qualifikation und die Bündelung der Kompetenzen Personalentwicklung/Organisation/Informations- und Kommunikationstechnik erleichtern die Koordination auch bezüglich der Personalplanung.

Eine weitere Aufgabe des strategischen Personalmanagements mit Blick auf die zukünftigen Qualifikationsanforderungen ist sicherzustellen, dass die Personalressourcen der Verwaltung effektiv und effizient genutzt werden. Dahinter steht die Frage, ob die einzelnen Leistungen der Verwaltung in der richtigen organisatori-

schen Art und Weise und schließlich mit dem richtigen Personal erbracht werden. Eine Analyse und Kritik der erbrachten öffentlichen Leistungen vor dem Hintergrund der Kernaufgaben der Verwaltung (z. B. mit den Instrumenten der Aufgabenanalyse und -kritik) kann dann helfen, das vorhandene Personal strategisch richtig einzusetzen und den Bedarf für Personalentwicklung zu identifizieren. Ein effektiver und effizienter Personaleinsatz verschafft der Verwaltung zudem zusätzlichen Handlungsspielraum für strategisches Personalmanagement, da über die Quantität und Qualität der eingesetzten Personalressourcen mehr Klarheit herrscht.

Eine Möglichkeit zur Analyse und Kritik der Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung ist die Bewertung dieser Leistungen mit Blick auf ihre Einzigartigkeit und ihre Bedeutung für die Wahrnehmung der Kernaufgaben (vgl. Abbildung 27). Aus der unterschiedlichen Einordnung der Leistungen können dann verschiedene Personalstrategien für die Mitarbeitergruppen abgeleitet werden, die diese Leistung erbringen. Gerade im Hinblick auf gesetzlich verpflichtende Aufgaben ergibt sich für viele Leistungen eine hohe Bewertung der Einzigartigkeit. Für Mitarbeiter, die einzigartige Leistungen erbringen, die zudem wichtig für die Erfüllung der Kernaufgaben sind, lässt sich das personalstrategische Ziel der internen Personalentwicklung und langfristigen Bindung (z. B. über das Beamtenverhältnis) ableiten. Demgegenüber können weniger einzigartige Leistungen, die nicht den Kernaufgaben zugeordnet werden, von (internen oder externen) Mitarbeitergruppen wahrgenommen werden, die über kurz- und mittelfristige Verträge die Leistungserbringung für die öffentliche Verwaltung sicherstellen.

Abbildung 27 | Ableitung von Personalstrategien auf Basis der Bewertung der öffentlichen Dienstleistungen



Quelle: In Anlehnung an Ridder/Hoon (2000)

4.1.3 Den zukünftigen Personalbedarf quantitativ und qualitativ sicherstellen

Neben dem Erhalt der Leistungsfähigkeit der vorhandenen Mitarbeiter ist es darüber hinaus Aufgabe des strategischen Personalmanagements sicherzustellen, dass auch der zukünftige Personalbedarf der öffentlichen Verwaltung gedeckt werden kann.

Auch zur Bearbeitung dieser Aufgabe ist es notwendig, zukünftige Trends zu erfassen und zu bewerten. Derzeit aktuelle Trends für das strategische Personalmanagement mit Blick auf den zukünftigen Personalbedarf sind beispielsweise:

- :: Der unter anderem dem demographischen Wandel geschuldete Rückgang der Anzahl an Nachwuchskräften wird die Zahl der zukünftigen Rekrutierungsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung begrenzen.⁷⁸
- :: Aufgrund von gleichzeitiger Personalreduktion (Haushaltskonsolidierung) und Aufgabenausweitung verändern sich die Anforderungen an das Personal in der öffentlichen Verwaltung, sodass in Zukunft höhere Qualifikationen verlangt werden.⁷⁹

Zentrales Instrument zur Einschätzung des zukünftigen Personalbedarfs ist die strategische Personalbedarfsplanung. Je nach Detaillierungsgrad bietet sie auf der Grundlage einer Altersstrukturanalyse zusammen mit den erwarteten Entwicklungen und Trends eine im besten Fall personengenaue Abschätzung des zukünftigen Nachwuchsbedarfs. Mit einer systematischen Personalbedarfsplanung können, wie auch das Beispiel Hamburg zeigt, sowohl die Planungen verschiedener Behörden aufeinander abgestimmt werden, als auch Nachwuchslücken rechtzeitig antizipiert werden, sodass mit den im Aus- und Weiterbildungsbereich erforderlichen Vorlaufzeiten rechtzeitig reagiert werden kann.

Hamburg: Mit systematischer Personalbedarfsplanung frühzeitig reagieren
Um den altersbedingten Veränderungen des Personalbestandes frühzeitig mit personalpolitischen und personalstrategischen Entscheidungen begegnen zu können, führt die hamburgische Verwaltung jährlich eine systematische Personalbedarfsplanung über einen zukünftigen, achtjährigen Zeitraum durch.

Die Planung wird derzeit für 12 Berufsgruppen (bspw. Steuerverwaltung, Erzieher, Techniker etc.) durchgeführt und erfasst damit rund 45.000 Vollkräfte bzw. 80% der Vollzeitstellen der hamburgischen Verwaltung. Ausgehend von einem Personalsoll planen die Behörden für die einzelnen Berufsgruppen zunächst die Auswirkungen einer Veränderung der Aufgabenentwicklung und möglicher Rationalisierungseffekte. Hierbei unterstützt das Personalamt die Behörden in Zusammenarbeit mit Finanzbehörde und Senatskanzlei durch eine Prognose der Rahmenbedingungen und gesamtstädtischen Einflussfaktoren. Zur Berechnung des Nettopersonalbedarfs werden dann altersbedingte Abgänge fortgeschrieben und nichtaltersbedingte Abgänge geschätzt. Zentraler Schritt ist dann die Planung der Deckung des Personalbedarfs. Hierzu ermitteln die Behör-

⁷⁸ Vgl. Bonin et al. (2007)

⁷⁹ Vgl. Berman et al. (2006)

den Planzahlen für die Übernahme von Auszubildenden und Nachwuchskräften für die interne Einstellung aus eigenen oder anderen Behörden und schließlich für die darüber hinaus erforderlichen externen Einstellungen.

In der Gesamtschau der Planungen aller Behörden wird deutlich, welche Qualifikationen zukünftig verstärkt benötigt werden. Zudem kann auch ermittelt werden, ob die Planungen der einzelnen Verwaltungseinheiten bezüglich der internen Rekrutierung realistisch sind oder ob die Konkurrenz um intern verfügbaren Nachwuchs zu Engpässen führt und somit verstärkt extern rekrutiert oder ausgebildet werden muss. Die systematische Planung zeigt bereits Wirkung auf die Einstellungspolitik der Verwaltung: So konnte die Bauverwaltung auf Basis der Planung für die Beschäftigtengruppen Architekten, Bauingenieure und sonstige Ingenieure überzeugt werden, dass mehr Nachwuchskräfte eingestellt werden müssen.

Instrumente des strategischen Personalmanagements

Instrument	Inhalt/Ziel
Delphi-Umfrage/ Zukunftswerkshop/ Szenariotechnik	Mit Hilfe von Umfragen und Workshops mit Beteiligten und Experten werden zu erwartende Großtrends für die eigene Verwaltung identifiziert und deren Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet. Diese unterschiedlichen Szenarien können anschließend in das Personalmanagement und die Personalbedarfsplanung einfließen.
Leitbildentwicklung und Zieldefinition	Im Rahmen einer Leitbildentwicklung wird den Mitarbeitern die Möglichkeit gegeben, gemeinsam mit der Leitungsebene die Beziehung der Verwaltungseinheiten zu den verschiedenen Stakeholdern (Mitarbeiter, Bürger, politische Führungskräfte etc.) zu definieren und sich so klar nach außen, aber auch nach innen zu positionieren. Aus dem Leitbild werden die strategischen Ziele der Verwaltung abgeleitet, die dann für die einzelnen Verwaltungsbereiche operationalisiert werden. Das Leitbild ist damit maßgeblich für das gesamte strategische wie operative Verwaltungshandeln. Damit ist es auch Grundlage für weitere strategische Entscheidungen im Personalmanagement und kann so auch den Weg für eine demographieorientierte Ausrichtung des Personalmanagements und des Verwaltungshandelns insgesamt ebnen.
Personalbedarfs- planung	Grundlage der Ermittlung des Personalbedarfs ist eine Personalbestands-ermittlung, die eine Übersicht über wesentliche Merkmale der beschäftigten Mitarbeiter gibt. Eine solche Personalbestandserhebung beinhaltet zum einen eine Altersstrukturanalyse, die einen Überblick über das Alter aller Mitarbeiter einer Verwaltungseinheit gibt. Zum anderen erfordern sie auch eine Qualifikationsanalyse, die die verschiedenen berufs- und nicht berufsrelevanten Qualifikationen, Fähigkeiten und Potentiale der Mitarbeiter möglichst genau erhebt. Auf Basis dieser Daten unter Berücksichtigung von Trend- und Aufgabenszenarien lässt sich eine Personalbedarfsplanung zum zukünftigen quantitativen sowie qualitativen Personalbedarf einer Verwaltungseinheit entwickeln. Durch eine solche Analyse können Engpässe und Überhänge bestimmter Altersstufen und Qualifikationsprofile identifiziert werden, auf die im Rahmen des Personalmanagements reagiert werden muss.
Leistungs- und Tätigkeitsanalyse sowie Kritik	Die Leistungen oder Tätigkeiten, die von den Mitarbeitern wahrgenommen werden, sind nicht in jedem Fall identisch mit den Zielen der jeweiligen Verwaltungseinheit. Die einzelnen Aufgaben der Mitarbeiter müssen aus diesem Grund regelmäßig kritisch hinterfragt werden, um Zielkongruenz sicherzustellen. Dadurch können die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizienter zur Zielerreichung eingesetzt werden.

Instrument	Inhalt/Ziel
Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik	Ursprünglich als Instrument der Organisationsberatung etabliert, wird in Zukunft das Personal ein wesentlicher Treiber und relevanter Faktor bei der Aufgabenanalyse und -kritik sein. Während in der klassischen Aufgabenanalyse und -kritik die Frage im Vordergrund steht, ob der Staat unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten eine Aufgabe wahrnehmen sollte, wird in Zukunft auch die Frage gestellt werden, ob die Verwaltung bestimmte Aufgaben mit Blick auf das dafür notwendige Personal wahrnehmen kann. So zum Beispiel, ob für bestimmte hoch spezialisierte Aufgaben ausreichend qualifiziertes Personal gefunden und gebunden werden kann oder wie bestimmte Aufgaben effizienter gestaltet werden können, um sie trotz Personalmangels wahrnehmen zu können.

4.2 Dienstrecht und Vergütung

Neben strategischen Fragen wird das Personalmanagement vom Handlungsfeld Dienstrecht und Vergütung beeinflusst. Diese formal geprägten Aspekte definieren einen zum Teil sehr engen gesetzlichen Handlungsspielraum für das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Sie sind zudem nur begrenzt durch den Personalmanager vor Ort zu beeinflussen, da sie von Entscheidungen der Legislative bzw. der Tarifparteien abhängen.

Trotzdem müssen die Themen Dienstrecht und Vergütung als Teil des demographieorientierten Personalmanagements der öffentlichen Verwaltung diskutiert werden, da sie wesentliche Aspekte der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehung bestimmen, wie beispielsweise Fragen der Arbeitsmotivation, Einsatzflexibilität und Entwicklungsmöglichkeiten. Dieser Bedeutung entsprechend, sollten die Themen Dienstrecht und Vergütung zukünftig als Teile des aktiven Personalmanagements stärker in den Vordergrund rücken.

4.2.1 Dienstrecht

Das Dienstrecht als Pfeiler des Berufsbeamtentums sowie die vergleichbaren Regelungen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst wirken sich auf einzelne Bestandteile des Personalmanagementprozesses sowohl positiv als auch negativ aus.

Die öffentliche Verwaltung muss aufgrund der dienstrechtlichen Bestimmungen sehr langfristige Personalplanungen mit Mitarbeitern betreiben, die gleichzeitig nur begrenzt flexibel einsetzbar sind. So kann eine rigide Handhabung des Dienststellenplans die Möglichkeiten der flexiblen Personalbedarfsplanung begrenzen. Zudem sehen sich Bewerber im öffentlichen Dienst teilweise sehr strengen dienstrechtlichen Voraussetzungen gegenüber, sodass der Kreis möglicher Bewerber bei der Personalbeschaffung häufig zusätzlich begrenzt wird. Die in hohem Maße arbeitnehmerorientierten Bestimmungen im öffentlichen Sektor beschränken auf der einen Seite die Möglichkeiten des Personaleinsatzes und der Personalentwicklung. Gleichzeitig erfordert und ermöglicht die faktische Unkündbarkeit von Beamten und langjährigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst, seitens der Verwaltung den Zeithorizont für die Personaleinsatzplanung auf das gesamte Berufsleben zu erweitern.

Neben diesen negativen Aspekten haben Teile des Dienstrechts allerdings auch durchaus positive Auswirkungen auf das Personalmanagement. Insbesondere die gesetzlich festgelegte Sicherheit des Arbeitsplatzes und die örtliche Gebundenheit erhöhen aus Sicht vieler Bewerber die Attraktivität der Arbeit in der öffentlichen

Verwaltung. Auch die attraktiven Möglichkeiten der flexiblen Teilzeitarbeit fußen auf Regelungen des Dienstrechts, das auch hier eine positive Wirkung auf das Personalmanagement entfaltet.

Insbesondere mit Blick auf den wachsenden Anteil älterer Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung müssen jedoch vor allem solche Teile des Dienstrechts überdacht werden, die die Einsatzflexibilität und Entwicklungsperspektiven älterer Mitarbeiter begrenzen.

Hamburg: Prüfung von Gesetzen nach altersdiskriminierenden Formulierungen
Im Rahmen des Gender-Mainstreamings wurden bereits an vielen Stellen geschlechtsdiskriminierende Formulierungen in Gesetzen durch geschlechtsneutrale ersetzt oder gänzlich entfernt. Die Freie und Hansestadt Hamburg geht diesen Weg weiter und bereitet sich auf den zu erwartenden Anstieg älterer Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung vor. Dazu beauftragte das zentrale Personalamt einen ehemaligen Mitarbeiter im Rahmen einer Nebentätigkeit damit, Verordnungen und Regelungen der Hamburger Verwaltung mit Bezug zum Personal zu prüfen und solche Formulierungen zu identifizieren, die ältere Mitarbeiter diskriminieren. Im Rahmen dieses juristischen »Age-Mainstreamings« wurden Verordnungen zur Personaleinstellung oder zur Personalentwicklung geprüft. So z. B. bestimmte Altersgrenzen bei der Einstellung neuer Mitarbeiter oder Vereinbarungen, nach denen Mitarbeiter 55 plus nicht mit neuen IT-Verfahren arbeiten müssen. In einer anderen Regelung wurde festgelegt, dass die Teilnahme an Regelbeurteilungen für Mitarbeiter 55 plus nur fakultativ ist. Damit wurde das Signal ausgesendet, dass sich ältere Beschäftigte nicht mehr entwickeln oder beruflich verändern und deshalb eine Beurteilung entbehrlich sei. Die entsprechende Richtlinie soll nun zum nächstmöglichen Zeitpunkt geändert werden.

Nachdem die Aufnahme des aktuellen Status-Quo einige kritische Formulierungen in den gesetzlichen Regelungen zum Personal deutlich gemacht hat, wird künftig voraussichtlich ein Bereich der Hamburger Justizbehörde für die Umsetzung des AGG innerhalb und außerhalb der hamburgischen Verwaltung und damit auch für die Querschnittsaufgabe des »Age-Mainstreamings« in der Gesetzgebung zuständig sein.

Der gesetzliche Rahmen muss dabei nicht zwangsläufig als dauerhaft gegeben angesehen werden. Angesichts des steigenden Handlungsdrucks beim Thema Personal in der öffentlichen Verwaltung wird der Gesetzgeber neue Wege finden müssen, um auf die Herausforderungen auch gesetzlich zu reagieren.

Einer umfassenden Reform des Dienstrechts wird ein breites Potential für Motivationssteigerungen zugesprochen. Durch gesteigerte Souveränität und Flexibilität bei der persönlichen Entwicklung soll Mitarbeitern eine langfristige Entwicklungsperspektive gegeben werden, die auch die Personalerhaltung aktiv unterstützt. Für die OECD, die in regelmäßigen Studien Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des öffentlichen Sektors der Mitgliedsstaaten vergleicht und bewertet, ist die Steigerung der Mobilität der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst ein zentraler Punkt bei der Reform des Personalwesens im öffentlichen Sektor. Durch eine gesteigerte fachliche

Mobilität können Personalbedarfs- und Personalüberhangssituationen in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten leichter und schneller ausgeglichen werden.⁸⁰

4.2.2 Vergütung und Besoldung

Ebenso wie das Dienstrecht ist auch die Vergütung im öffentlichen Dienst strikten Bestimmungen unterworfen, die im TVöD/TVL bzw. im Bundesbeamtengesetz (BBG) fixiert sind. Für das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung hat die Vergütung direkte Konsequenzen.

Bei der Personalgewinnung setzen die Vergütungs- und Besoldungstabellen klare Grenzen hinsichtlich der Höhe der Bezüge, die jedoch in vielen Fällen gegenüber dem Gehaltsniveau von Führungskräften in der Privatwirtschaft nicht konkurrenzfähig sind. Auch der Wechsel zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung wird durch das rigide Vergütungssystem zum Teil drastisch behindert: beim Eintritt in den öffentlichen Dienst durch die Erfahrungsstufen, beim Austritt durch die oft erheblichen Schwierigkeiten, Versorgungsansprüche mitzunehmen. Die Vergütung hat ferner auch Einfluss auf die Personalbindung, da sie wesentlich zu Attraktivität eines jeden Arbeitgebers beiträgt.

Zentraler Punkt der Vergütung mit Blick auf das Personalmanagement ist jedoch ihr Einfluss auf die Arbeitsmotivation der Mitarbeiter. Insbesondere die leistungsorientierte Bezahlung wird als Instrument gesehen, die Motivation der Mitarbeiter über das gesamte Arbeitsleben hinaus erhalten zu können. Ein Weg, der jedoch in Literatur und Praxis auch kontrovers diskutiert wird.⁸¹ Ohne Zweifel bestehen in vielen Fällen Schwierigkeiten, die Leistung von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst zu quantifizieren. Ferner werden mit dem Instrument der Beförderung auch heute schon Leistungsträger in der öffentlichen Verwaltung honoriert. Die Einführung leistungsorientierter Bezahlung bei den Beamten bzw. deren verstärkte Anwendung bei den Tarifbeschäftigten stellt dennoch ein wichtiges Instrument dar, das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung zukunftsfähig zu gestalten. Leistungsorientierte Bezahlung kann helfen, die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber gerade für Leistungsträger attraktiver zu machen. Darüber hinaus verlangt die leistungsorientierte Bezahlung eine stärkere Kommunikation zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten und regelmäßige Mitarbeitergespräche über die zu erbringenden Leistungen und Ziele. Damit kann im Fahrwasser der leistungsorientierten Vergütung eine Feedbackkultur entstehen mit einem klaren Ausdruck von Wertschätzung gegenüber erbrachter Mehrleistung. Richtig eingesetzt, ist von leistungsorientierter Bezahlung zu erwarten, dass sie sich positiv auf die Arbeitsmotivation vieler Mitarbeiter auswirkt. Sie unterstützt somit eine Qualitätsorientierung der Verwaltung und steigert Effizienz und Effektivität bei der Aufgabenerfüllung.

Voraussetzung für den Erfolg leistungsorientierter Bezahlung ist jedoch, dass es sich dabei tatsächlich um zusätzliche Finanzmittel handelt und die leistungsorien-

⁸⁰ Kraus-Hoffmann (2003)

⁸¹ Vgl. Hilger (2008); Ketelaar/Manning/Turkisch (2007)

tierte Bezahlung nicht als Instrument zur Reduktion von Personalkosten genutzt wird und z. B. zusätzliche Prämien für Leistungsträger bei der Vergütung anderer Mitarbeitergruppen eingespart werden.

Erlangen: Eine neue Führungskultur durch LOB

Die Stadt Erlangen war eine der ersten Städte mit Dienstvereinbarungen zum Thema Zielvereinbarungen und Leistungsfeststellung und kann mittlerweile auf zwei Jahre Erfahrung mit der leistungsorientierten Bezahlung zurückblicken. Auch wenn die Einführung nicht ohne Widerstände verlief, zieht das Personal- und Organisationsamt ein positives Fazit: Erlangen hat sich gegen eine Verteilung mit der Gießkanne entschieden, ermöglicht aber jeder Behörde, ein individuelles Konzept zur Leistungsbewertung zu entwickeln. Entscheidend ist, dass die Führungskultur eine neue Dynamik gewonnen hat. Regelmäßige Mitarbeitergespräche erfahren eine Renaissance und werden durch die monetären Anreize aufgewertet. Leistungsträger sehen sich erstmals offen wahrgenommen und positiv anerkannt, gleichzeitig müssen Führungskräfte, falls erforderlich, auch negatives Feedback geben – auch davon profitiert die Leistungskultur. Der finanzielle Aspekt ist bislang eher sekundär: Das bisher verfügbare Gesamtvolumen von einem Prozent ist allein nicht ausreichend, um Motivation zu steigern. Doch auch nach außen zählt der Kulturwandel: Durch die Einführung leistungsorientierter Führungselemente wird die Stadt als Arbeitgeber insgesamt als moderner wahrgenommen. Dies wirkt auf die allgemeine Anerkennung gegenüber ihren Beschäftigten, aber auch auf ihre Attraktivität als Arbeitgeber für leistungsorientierte Menschen, die bislang nur schwer für eine Karriere in der Verwaltung zu gewinnen sind. Aus diesem Grund reift in der Stadt Erlangen der Gedanke – nachdem in der letzten Runde der Tarifparteien keine Erhöhung des Leistungsanteils beschlossen wurde –, den eingeschlagenen Weg in eigener Initiative weiterzugehen und den variablen Anteil der Lohnsumme mittelfristig freiwillig auf bis zu 3% aufzustocken.

Gleichzeitig dürfen die Möglichkeiten der leistungsorientierten Bezahlung jedoch nicht überschätzt werden. So zeigen wissenschaftliche Untersuchungen zur Arbeitsmotivation, dass – unter der Bedingung eines angemessenen Grundgehalts – andere Faktoren die Arbeitsmotivation wesentlich stärker beeinflussen.⁸² Deshalb gilt es, insbesondere angesichts der vielfach starken intrinsischen Motivation der Mitarbeiter, in der öffentlichen Verwaltung auch immaterielle Anreizsysteme stärker zu betonen (z. B. ganzheitliche und vielseitige Aufgaben, Arbeitsautonomie, Abgabe von Verantwortlichkeit, Personalentwicklung und Weiterbildung, partizipativer Führungsstil, flexible Arbeitszeiten und Work-Life-Balance etc.). In diesen Bereichen kommen die Verwaltungen bereits traditionell ihren Beschäftigten entgegen. Viele Maßnahmen sind aber auch in diesem Bereich in der Vergangenheit Einsparungen zum Opfer gefallen. Gerade hier kann die Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft ihre Stärken ausspielen.

82 Vgl. Ulich (2005)

Landesverwaltung Bayern: Das Neue Dienstrecht in Bayern

Bayern will die Möglichkeiten der Föderalismusreform I nutzen, um das Beamtenrecht im Land umfassend zu erneuern und die Wettbewerbsfähigkeit des Beamtentums langfristig zu erhöhen.

Die **Steigerung der Arbeitsmotivation und die Förderung des beruflichen Fortkommens** der Beamten ist zentrales Ziel des neuen Dienstrechts in Bayern. Durch den demographischen Wandel in der Verwaltung steigt die Zahl der Beamten, die aufgrund ihrer Beurteilung für eine Beförderung infrage kommen, während die Zahl der Beförderungsmöglichkeiten konstant bleibt. Um neue Perspektiven zu schaffen und dadurch die Motivation zu erhalten, plant die Landesregierung Bayern nun, unter anderem im Lehrerbereich neue, zusätzliche Beförderungssämter (funktionslose Beförderungsstellen A12+Z und A13+Z) zu schaffen sowie die Beförderungsmöglichkeiten in den anderen Bereichen deutlich auszubauen. Zudem soll die **Leistungsorientierung in der Landesverwaltung gestärkt werden**. Ein schnelleres Vorrücken in den Stufen und der Ausbau der Leistungsprämien sollen maximal 30% der Landesbeamten zugute kommen, um eine Verteilung nach dem Gießkannenprinzip zu vermeiden. Ein wichtiger Punkt: Die geplanten Leistungselemente werden in Bayern aus zusätzlichen Personalmitteln bestritten werden, was die Akzeptanz dieser Maßnahme deutlich erhöht. Ebenso wichtig wie der finanzielle Aspekt, wird eingeschätzt, dass durch die Beurteilungsgespräche zusätzlicher Raum für die Kommunikation zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten über Erwartungen, Ziele und Perspektiven geschaffen wird.

Die **Steigerung der Flexibilität** der Beamten in der öffentlichen Verwaltung soll vor allem durch eine Vereinfachung des bisherigen Laufbahnrechts erreicht werden.

- :: Die bisher bestehenden Altersgrenzen für den Zugang zum öffentlichen Dienst (meist zwischen 32 und 35 Jahren) sollen abgeschafft werden.
- :: Die Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes sollen zu einer einzigen Laufbahngruppe zusammengefasst werden. Dadurch sollen vor allem die Flexibilität an den Rändern der bisherigen Laufbahngruppen (A 8/A9 und A12/A 13) erhöht und die Aufstiegschancen erleichtert werden. In Zukunft kann dadurch auch der Führungskräftebedarf noch gezielter gedeckt werden.
- :: Ebenso sollen die bisher existierenden rd. 300 unterschiedlichen Fachlaufbahnen in sechs Fachlaufbahnen (Verwaltung und Finanzen, Bildung und Wissenschaft, Justiz, Sicherheit und Polizei, Gesundheit, Naturwissenschaft und Technik) zusammengefasst werden. Dadurch wird der Wechsel von Personal innerhalb der öffentlichen Verwaltung wesentlich vereinfacht.

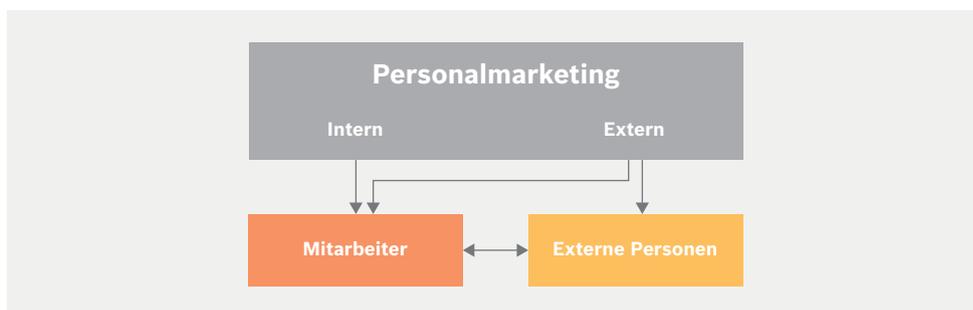
Zwar soll die Umsetzung der Reformen für die ca. 220.000 Landesbeamten rund 240 Mio. Euro kosten, doch geht das Bayerische Finanzministerium davon aus, dass durch die angestrebten Reformen auch signifikante Leistungs- und Effizienzgewinne in der Arbeit der öffentlichen Verwaltungen realisiert werden können. Die geplanten Investitionen ins Personalwesen sollen sich dadurch insgesamt langfristig amortisieren.

Insgesamt werden sich der Gesetzgeber und die Tarifparteien bei den Themen Dienstrecht und Vergütung dem zu erwartenden zukünftigen Wettbewerbsdruck um qualifizierte Mitarbeiter nicht entziehen können. Die Auflösung des monolithischen Blocks zu Verhandlungen der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes und die neu gewonnene Kompetenz der Länder bei Besoldung und Dienstrecht ihrer Beamten im Rahmen der Föderalismusreform wird in Zukunft zu starken Veränderungen in den Bereichen Dienstrecht und Vergütung führen. Es ist jedoch auch zu befürchten, dass gerade für die finanziell schwächeren Bundesländer Personalrekrutierung und -bindung auch im länderübergreifenden Wettbewerb in Zukunft schwieriger werden. Gerade für diese Länder werden daher weiche Anreizfaktoren und Instrumente des Personalmarketings zukünftig stärker an Bedeutung gewinnen.

4.3 Personalmarketing

Die Arbeitsmärkte werden sich wandeln: Galt es früher, als Arbeitgeber aus einer Vielzahl geeigneter Bewerber die Besten zu filtern, werden zukünftig viele Arbeitgeber aktiv um geeignete Bewerber werben.⁸³ Personalmarketing wird zu einer immer wichtigeren Aufgabe des Personalmanagements. Dabei spielt nicht nur das externe, sondern auch das interne Personalmarketing eine wichtige Rolle. Beide Dimensionen haben neben ihren eigentlichen Funktionen der Personalgewinnung bzw. Mitarbeiterbindung auch einen wichtigen Multiplikatoreffekt, indem externes Marketing über das transportierte Verwaltungsimage nach innen strahlen kann und internes Marketing über zufriedene Mitarbeiter nach außen.

Abbildung 28 | Wirkungskanäle des internen und externen Personalmarketings



Quelle: Prognos 2008

4.3.1 Personalmarketing nach außen

Personalmarketing nach außen zielt auf den Pool an potentiellen Mitarbeitern außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Nachwuchskräften, aber auch Experten, Fachkräften und Multiplikatoren soll ein positives Bild des öffentlichen Sektors und der Verwaltung als Arbeitgeber vermittelt werden. Eine solche Positionierung als attraktiver Arbeitgeber, die auch mit dem Schlagwort »employer branding« (auch: »Arbeitgebermarke«) bezeichnet wird, hat jedoch auch Ausstrahlungseffekte über den Personalbeschaffungsprozess hinaus.⁸⁴ So wird zum einen als Zusatzeffekt von gutem Personalmarketing die allgemeine Wahrnehmung der öffentlichen Verwal-

⁸³ Vgl. Schneider/Sadowski (2004)

⁸⁴ Vgl. Schuhmacher/Geschwill (2008)

tung generell positiv unterstützt. Zum anderen zeigt Personalmarketing nach außen auch eine Wirkung nach innen: Durch eine Wahrnehmung als attraktiver Arbeitgeber steigt auch die soziale Anerkennung, die Mitarbeiter der Verwaltung für ihren Arbeitsplatz erhalten. Dies ist mit positiven Auswirkungen auf die Arbeitsmotivation und die Bindung bereits beschäftigter Mitarbeiter verbunden.

Rekrutierung von Nachwuchskräften in der Freien und Hansestadt Hamburg
Das Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF) des Personalamtes der Freien und Hansestadt Hamburg hat ein Internetangebot realisiert, das interessierten Schulabgängerinnen und Schulabgängern eine anonyme und spielerische Selbsteinschätzung (Self-Assessment) für eine zukünftige Bewerbung für den mittleren und gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst der hamburgischen Verwaltung ermöglicht. Die Software stellt eine bislang einzigartige State-of-the-Art-Applikation im Umfeld der öffentlichen Verwaltung in Deutschland dar – ein innovativer Weg, den bisher nur einige führende Großunternehmen beschreiten.

Die internetbasierte Applikation ist unter www.cyou-startlearning.hamburg.de zu finden.

Mit C!You wurde ein zentrales Instrument zur innovativen Vermarktung des Verwaltungsberufes entwickelt, das die hamburgische Verwaltung im Wettbewerb um qualifizierte Nachwuchskräfte als modernen Arbeitgeber präsentiert und in einem ansprechenden Format zielgenaue Informationen über den Arbeitgeber Freie und Hanse-



stadt Hamburg zur Verfügung stellt. Das innovative Instrument ermöglicht es, Erstkontakte zu potentiellen Bewerberinnen und Bewerbern herzustellen, die ursprünglich vielleicht noch nicht an eine Karriere in der hamburgischen Verwaltung gedacht hatten.

Die Anwenderinnen und Anwender begeben sich – ähnlich wie bei einem Computerspiel – in die Rolle einer/eines Auszubildenden und erleben virtuell die einzelnen Stationen der Ausbildung im »Schnelldurchlauf«. Dazu gehören neben einer Bewerbungsberatung der Besuch unterschiedlicher Arbeitsplätze sowie die Teilnahme an Unterrichtsstunden der Verwaltungsschule (mittlerer allgemeiner Verwaltungsdienst) bzw. an Lehrveranstaltungen der Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg), Department Public Management (duale Ausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst). Abschließend erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Feedback mit einem individuellen Stärken/Schwächen-Profil darüber, ob sie sich bewerben sollten. Auch Jugendliche mit Migrationshintergrund sollen durch diese Software ermutigt

werden, sich für Verwaltungsberufe zu bewerben, damit sich die kulturelle Vielfalt verstärkt in der hamburgischen Verwaltung widerspiegelt.

Mit C!You - start-learning@hamburg positioniert sich die Freie und Hansestadt Hamburg als moderner und anspruchsvoller Arbeitgeber, der die Kommunikationskanäle seiner Bewerberinnen und Bewerber zu nutzen weiß.

Originäres Ziel des Personalmarketings nach außen bleibt aber letztlich die Beschaffung neuer qualifizierter und motivierter Mitarbeiter. Gerade dieser Schritt ist für die öffentliche Verwaltung von besonderer Brisanz, da aufgrund der begrenzten Möglichkeiten der Personalfreistellung einmal eingestellte Mitarbeiter der Verwaltung lange Zeit erhalten bleiben. Aus diesem Grund muss auf ein modernes Personalmarketing ein professionelles Auswahlverfahren aufsetzen, das es ermöglicht, die am besten geeignete Person für die Stelle zu finden und ein attraktives Arbeitsangebot unterbreiten zu können. Gerade mit Hinblick auf das Auswahlverfahren zeigt die Praxis einigen Nachholbedarf in der öffentlichen Verwaltung, die sich in vielen Fällen auf eine Analyse der Bewerbungsunterlagen sowie auf unstrukturierte Einstellungsgespräche stützt.⁸⁵ Eine Professionalisierung des Verfahrens - gestützt auf Anforderungsprofile und betreut durch geschulte Beobachter - kann demgegenüber die Auswahlergebnisse entscheidend verbessern. Zudem muss auch das Personalauswahlverfahren als Teil des Personalmarketings gesehen werden. Die Durchführung von Einstellungsverfahren (z. B. Assessment Center), die von den Bewerbern als anspruchsvoll und professionell wahrgenommen werden, positioniert auch die Verwaltung insgesamt als modernen Arbeitgeber.

Zielgruppenorientiertes Personalmarketing in Duisburg

Praktikantenprogramm wirbt um Hochschulabsolventen und bringt frische Ideen

Aufgrund des demographischen Wandels wird sich der Wettbewerb um Einwohner zwischen den Kommunen in Zukunft verstärken. Gleichzeitig zwingt der in Zukunft stark umkämpfte Arbeitsmarkt die Arbeitgeber dazu, Nachwuchskräfte frühzeitig an sich zu binden. In einem gemeinsamen Projekt des Dezernats für Stadtentwicklung Duisburg und der Zentralverwaltung für Personal und Organisation sollen beide Probleme gemeinsam angegangen werden.

Dazu bietet die Stadtverwaltung Duisburg 200 Studierenden aller Fachrichtungen der Universität Duisburg-Essen ein dreimonatiges Praktikum und übernimmt als Gegenleistung die Studiengebühren. Voraussetzung für die Einstellung ist ein gemeldeter Hauptwohnsitz in der Stadt Duisburg. Die Studierenden werden je nach Studienrichtung und persönlichen Interessen im gesamten Konzern der Stadtverwaltung eingesetzt. Die Stadt Duisburg kann so gut qualifizierte Bewerber frühzeitig für Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung interessieren, an sich binden und sich als attraktiver Arbeitgeber präsentieren. Durch die Maßnahme öffnet sich die Stadtverwaltung außerdem für die frischen und jungen

⁸⁵ Vgl. Drescher (2004)

Ideen der Studierenden, die mit einem unbefangenen Blick die Arbeit der Verwaltung beobachten und hinterfragen. So wird quasi »nebenbei« das Innovationspotential der Duisburger Verwaltung gestärkt.

Rekrutierung von Nachwuchskräften mit Migrationshintergrund

Die Stadtverwaltung Duisburg hat sich zum Ziel gesetzt, die Einstellung von Ausbildungskräften mit Migrationshintergrund nachhaltig zu fördern. Hintergrund dieser Maßnahme ist, die Kompetenzen und Potentiale der Migranten auch für die Stadtverwaltung Duisburg nutzbar zu machen und das Bewerberpotential zu vergrößern. Diese Ziele sollen u. a. durch das Modellprojekt »Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation junger Migrantinnen und Migranten für den öffentlichen Dienst der Stadt Duisburg« (gefördert durch BMBF und EU) erreicht werden.

Zur gezielten Ansprache dieser Bewerbergruppe entwickelte die Stadt Duisburg spezielle Maßnahmen, mit denen die vorhandenen Berührungspunkte auf beiden Seiten abgebaut werden können und den Bewerbern die Vorteile einer Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung deutlich gemacht werden können. Neben den klassischen Maßnahmen (mehrsprachige Info-Flyer, Berufsmessen etc.) sucht die Stadt Duisburg insbesondere den persönlichen Kontakt, z. B. durch die gezielte Ansprache von Schülern oder den Besuch von Elternabenden und Migranten-selbstorganisationen, und nutzt gezielt die türkischen Medien.

Durch die verschiedenen Maßnahmen konnte der Anteil an Bewerbern mit Migrationshintergrund schon im ersten Jahr um 16 % gesteigert werden.

Zwar stellt der Einstellungstest für einige Bewerber mit Migrationshintergrund weiterhin eine Hürde dar, um die hohe Qualität der Auszubildenden aufrechtzuerhalten, wurde aber die Entscheidung gegen eine Quote oder Abstriche beim Einstellungstest getroffen. Durch das Modell »2. Chance« werden Bewerber dennoch weiter unterstützt: Jene Bewerber, die nur knapp am Einstellungstest gescheitert sind, im restlichen Auswahlverfahren aber überdurchschnittlich abgeschlossen haben, werden an der Volkshochschule zusätzlich geschult. Bisher konnten die Bewerber so im zweiten Versuch in allen Fällen eine Ausbildung beginnen.

Eine wichtige Rolle spielt das externe Personalmarketing auch dabei, neue Bewerbergruppen für Jobs in der Verwaltung zu gewinnen, die sich bislang nicht oder nur wenig für die entsprechenden Tätigkeiten interessierten (z. B. Migranten, ältere Arbeitnehmer, Frauen für Technikberufe). Dafür muss das Personalmarketing speziell auf die konkrete Zielgruppe zugeschnitten sein und sich den individuellen Kommunikationswegen der Zielgruppe öffnen. Gelingt es dem öffentlichen Dienst, angesichts des zu erwartenden starken Wettbewerbs um Nachwuchskräfte neue Bewerbergruppen für sich zu gewinnen, kann dies zukünftig zu einer erheblichen Entlastung der Personalbeschaffung führen.

»Arbeiten für das, was man schätzt!« Eine Arbeitgebermarke für München
 Die Stadtverwaltung München will Bewerbern von vornherein ein klares Bild ihrer positiven Organisationskultur vermitteln und sich damit als attraktiver Arbeitgeber positionieren. Deshalb hat die Stadtverwaltung München in einem partizipativen Prozess ein Profil formuliert, das als Arbeitgebermarke »Arbeiten für das, was man schätzt!« gemeinsame Werte und Normen explizit definiert und interessierte Bewerber wie auch Mitarbeiter anspricht. Mit diesem Arbeitgeberprofil fördert sie ein gemeinsames Verständnis über die Ziele und Werte der Verwaltung und kann insgesamt die Identifikation der Mitarbeiter mit der Verwaltung stärken.

In der Stadtverwaltung München wird der sinnorientierten Arbeit am Gemeinwohl eine zentrale Rolle zugeteilt. Gleichzeitig finden sich mit der Aufforderung zu Flexibilität und Vielfalt aber auch Elemente im Profil, die die Mitarbeiter in ihrem Verhalten und ihrer täglichen Arbeit fordern. Zentrales Ziel bei der Formulierung der Arbeitgebermarke war es jedoch, die Stadtverwaltung München als attraktiven Arbeitgeber für Nachwuchskräfte sowie Bewerber und Bewerberinnen zu positionieren. Personal- und Organisationsreferent Dr. Thomas Böhle ist sehr zufrieden mit dem Ergebnis: »Mit ihrer Arbeitgebermarke ist es der Stadtverwaltung München gelungen, zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein gemeinsames Verständnis für die Arbeit in der Stadt zu entwickeln und Bewerberinnen und Bewerber jeden Alters anzusprechen.«

4.3.2 Personalmarketing nach innen

Ein Personalmarketing nach innen kann in vielen verschiedenen Formen erfolgen (z. B. interne Werbekampagnen, Mitarbeiterfeste, Würdigung von Arbeitsjubiläen etc.). Gemeinsames Merkmal der Maßnahmen ist, dass sie die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber erhöhen und darüber hinaus die persönliche Bindung zwischen Mitarbeiter und Verwaltung stärken sollen. Ein Marketing nach innen verfolgt dabei verschiedene Ziele: Primäres Ziel ist, die Arbeitsmotivation der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung über einen längeren Zeitraum zu fördern. Weiterhin sollen die Mitarbeiterbindung erhöht und eine Fluktuation – sei es in die Privatwirtschaft oder in andere Verwaltungen – verhindert werden. Die Ausstrahlungs- bzw. Multiplikatoreffekte zufriedener Mitarbeiter auch außerhalb ihres Arbeitsplatzes sind ein weiteres Ziel, dem auch mit Blick auf ein erfolgreiches Ehemaligen-Management eine wichtige Rolle zukommt.

Hinsichtlich des Personalmarketings nach innen muss jedoch betont werden, dass wesentliche Voraussetzungen für eine hohe Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter in den Bereichen Arbeitsorganisation und Vergütung gelegt werden. Interessante Aufgaben, hohe Qualität der Führung, professionelles Karrieremanagement, ein gutes Arbeitsklima, eine angemessene Vergütung etc. sind die Grundlagen für eine hohe Motivation und Mitarbeiterbindung. Konkrete Maßnahmen werden in den Kapiteln 4.2 und 4.4 behandelt.

Instrumente des Personalmarketings

Nach außen:

Instrument	Inhalt/Ziel
Job- und Karrieremes- sen	<p>Durch die Teilnahme an anerkannten und gut besuchten Job- und Karrieremes- sen kann sich die öffentliche Verwaltung direkt an interessierte Bewerberinnen und Bewerber richten. Dabei ist das Ziel, für Absolventinnen und Absolventen von Schulen und Hochschulen Transparenz über Einstiegs- und Karrierechancen im öffentlichen Dienst zu schaffen und negative Vorurteile abzubauen. Die öffentliche Verwaltung kann hier die ganze Breite ihrer vielfältigen Beschäfti- gungsmöglichkeiten darstellen und sich so als interessanter und abwechslungs- reicher Arbeitgeber positionieren.</p> <p>Durch die Teilnahme an Job- und Karrieremes- sen, die sich auf spezielle Bewer- bergruppen konzentrieren (z. B. Ingenieure, Frauen etc.), kann ein Personen- kreis gezielt angesprochen werden. Die öffentliche Verwaltung macht hier durch ihre Teilnahme deutlich, dass sie insbesondere an diesen Bewerber- gruppen interessiert ist.</p>
Recruiting-Events	<p>Ausgewählten Gruppen von Absolventen wird im Rahmen eines attraktiven Programms (gemeinsame Projektsimulation, Fragerunden an Mitarbeiter etc.) Einblick in die Arbeit im öffentlichen Dienst gewährt.</p> <p>Die herausgehobene Stellung der Teilnehmer aufgrund des Auswahlprozesses stärkt die Bindung an den Arbeitgeber öffentliche Verwaltung. Die überscha- bare Größe der Gruppe ermöglicht tiefere Einblicke in die Aufgaben.</p> <p>Auch hier kann die Konzentration auf bestimmte Bewerbergruppen die Attraktivi- tät des öffentlichen Dienstes bei diesen Gruppen erhöhen.</p>
Zusammenarbeit/ Partnerschaften mit Ausbildungsstätten	<p>Die Zusammenarbeit mit Schulen, Berufsschulen, Fachhochschulen und Univer- sitäten im Rahmen von regulärem Unterricht, Projekten, Praktika etc. ermög- licht einen unverbindlichen, aber regelmäßigen Kontakt zwischen öffentlicher Verwaltung und potentiellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Beide Seiten können sich in informellem Rahmen schon vor einer Bewerbung kennen lernen.</p>
Werbekampagnen	<p>In bundes-, landesweiten oder regionalen Anzeigekampagnen werden die Attraktivität und Vielseitigkeit der Arbeit beim öffentlichen Dienst deutlich gemacht. Dabei gilt es, gerade jene immateriellen Anreize, die für intrinsisch motivierte Mitarbeiter besonders interessant sind, deutlich hervorzuheben (z. B. Arbeiten mit und für die Menschen/die Gesellschaft etc.).</p> <p>Die Möglichkeit einer Karriere im öffentlichen Dienst wird über soziale und kulturelle Grenzen bekannt gemacht.</p>
Mediaplan	<p>Um interessante, qualifizierte und motivierte Bewerber gezielt anzusprechen, reicht die klassische Stellenanzeige nicht mehr aus. Stattdessen sollte ein um- fassender Mediaplan ausgearbeitet werden, der die verschiedenen Angebote auf dem Anzeigenmarkt einbezieht (z. B. eigene Webseite, Online-Stellenbörsen, Einbindung von Audio- und Videobotschaften etc.) und aufeinander abstimmt. Attraktiv gestaltete und ansprechend formulierte Stellenanzeigen sind dabei nur ein Bestandteil. Ziel ist es, die Bewerber zielgruppenspezifisch über verschie- dene Medien (Print, Online, Radio etc.) anzusprechen und gleichzeitig die Kohä- renz der zu übermittelnden Botschaft und Marke sicherzustellen. Ein einheit- liches, abgestimmtes Design und Formulierungen stellen sicher, dass auch bei der Nutzung unterschiedlicher Medien eine einheitliche Zielgruppe angespro- chen wird.</p>
Employer Branding/ Arbeitgebermarken- bildung	<p>Employer Branding überträgt die Mittel des Produktmarketings und der Marken- bildung auf den Arbeitsmarkt. Effizienz und Erfolg der Personalrekrutierung können durch eine Arbeitgebermarke langfristig gesteigert werden. Ziel ist, die öffentliche Wahrnehmung der Verwaltung gezielt in einem unverwechselbaren, glaubwürdigen und griffigen Bild zu bündeln und sich so positiv von den Wett- bewerbern auf dem Arbeitsmarkt abzuheben.</p> <p>Gleichzeitig können zudem positive Effekte auf die interne Organisationskultur, Mitarbeiterbindung und Leistungsmotivation entwickelt werden, wenn die Mit- arbeiter sich mit der Marke ihres Arbeitgebers identifizieren und mehr Stolz und Verbundenheit mit ihrem Arbeitsplatz entwickeln.</p>

Instrument	Inhalt/Ziel
Praktika- und Aus- bildungsprogramme	Im Rahmen von Praktika wird den Interessenten die Möglichkeit gegeben, tiefe Einblicke in den Arbeitsalltag der öffentlichen Verwaltung zu erlangen. Intensive Betreuung durch Schulungen, Mentoring, Infoveranstaltungen und Ehemaligenarbeit kann diesen Effekt deutlich erhöhen. Gleichzeitig hat die öffentliche Verwaltung die Möglichkeit, die Fähigkeiten und die Leistung potentieller Bewerber intensiv zu testen.
Präsenz in Fachzeit- schriften	Über Artikel in anerkannten Fachzeitschriften, die die verschiedenen Arbeitsfelder der öffentlichen Verwaltung abdecken, wird die Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber mit interessanten intellektuellen Herausforderungen gestärkt. Insbesondere für einige Akademiker steigert die – durch solche Artikel demonstrierte – Möglichkeit zur Publikation neben dem Beruf die Attraktivität des Arbeitgebers öffentliche Verwaltung.
Qualitätslabel	Die Teilnahme an anerkannten Zertifizierungsprozessen für Arbeitgeber (z. B. Fair Company, Top Arbeitgeber, Audit: Beruf und Familie etc.) stellt die öffentliche Verwaltung als attraktiven Arbeitgeber auch im Vergleich zu Wettbewerbern aus der Privatwirtschaft heraus. Dadurch wird eine allgemein positive Wahrnehmung gestärkt.

Nach innen:

Instrument	Inhalt/Ziel
Interne Werbe- kampagnen	Durch interne Kampagnen (mittels Plakaten, E-Mails, Infobroschüren, Veranstaltungen etc.) kann die Identität der Organisation gestärkt oder gar erst geschaffen werden. Die Identifikation mit dem Arbeitgeber öffentliche Verwaltung wird unterstützt, was sich positiv auf Arbeitsmotivation und Personalerhalt auswirkt.
Mitarbeiterevents, -reisen und -veranstaltungen	Auch diese Instrumente fördern Gruppenzusammenhalt und –dynamik und stärken die Organisationskultur. Mitarbeitern wird die Möglichkeit gegeben, sich informeller kennen zu lernen. Der Arbeitgeber macht deutlich, dass er seine Mitarbeiter auch als Person wertschätzt und bereit ist, in sie zu investieren.
Ehemaligenetz- werke	Auch nach dem Ausstieg aus der öffentlichen Verwaltung (Ende des Arbeitsvertrags oder Rente) wird weiterhin durch informelle Treffen auf freiwilliger Basis Kontakt zu ehemaligen Mitarbeitern gehalten. Den aktuellen Mitarbeitern wird damit die Wertschätzung der Person auch über das Arbeitsleben hinaus verdeutlicht. Für die Verwaltung eröffnet sich die Möglichkeit, im Bedarfsfall auf ein breites Netzwerk von erfahrenen Experten zurückgreifen zu können. Zudem können die Ehemaligen als Multiplikatoren gegenüber der Öffentlichkeit zu einem positiven Gesamtbild gegenüber der öffentlichen Verwaltung beitragen.
Expertennetzwerke	Innerhalb der Verwaltung werden Gruppen von Experten einer Fachrichtung zusammengeführt. Dadurch bringt die öffentliche Verwaltung ihre Wertschätzung gegenüber dem Fachwissen dieser Gruppe zum Ausdruck und bietet Raum für Innovation und Querdenker. Expertennetzwerke können darüber hinaus zum bereichs- und behördenübergreifenden Erfahrungsaustausch genutzt werden und so die Kompetenzen der Teilnehmer stärken.
Kommunikation	Eine offene und positive Kommunikation innerhalb der Organisation (über E-Mail, Werkszeitung etc.) gibt Mitarbeitern das Gefühl, über aktuelle Aktivitäten und Schwierigkeiten informiert zu sein, wodurch die Bindung gestärkt wird.

Zukunftsfenster Personalmarketing

Montag, 14. September 2019, Richard Schiller beginnt heute seinen ersten Tag in der Stadtverwaltung Wirzbach, und er ist sehr froh, dass seine Bewerbung gleich im ersten Anlauf erfolgreich war. Wirzbach war zwar nicht seine erste Wahl, lieber wäre ihm das 25 km entfernte Schellingen gewesen, aber beide Verwaltungen arbeiten bei Personalfragen eng untereinander und mit den restlichen Verwaltungen der Region Niederlingen (insges. 1 Mio. Einwohner) zusammen.

Bereits in der Schule hatte sich Herr Schiller für eine Arbeit in der öffentlichen Verwaltung seiner Heimatstadt interessiert, über deren Tätigkeiten ein Mitarbeiter vom Personalamt regelmäßig interessante Vorträge in der Klasse hielt. Schon in der zehnten Klasse hatte Herr Schiller daher ein kurzes Berufspraktikum absolviert, und im Anschluss daran hatte das Personalamt ihn und seine Eltern von Zeit zu Zeit per Post und E-Mail über die Berufs- und Karrierechancen in den Verwaltungen der Region Niederlingen informiert.

Während des Studiums setzte sich der Kontakt fort, und auf verschiedenen Berufsmessen, die Herr Schiller besuchte, präsentierte sich die Region Niederlingen als attraktiver Arbeitgeber im Gesamtnetzwerk der kommunalen Arbeitgeber in Deutschland. Zwar hatte er sich dagegen entschieden, sein Studium durch die Verwaltung finanzieren zu lassen, weil er sich nicht für die ersten drei Berufsjahre verpflichten wollte, aber durch regelmäßige Praktika hatte er trotzdem den Kontakt halten können. Auch einer seiner Dozenten, der hauptberuflich in der öffentlichen Verwaltung arbeitete, hatte ihn ermutigt, diesen Karriereweg einzuschlagen. Von Freunden und Bekannten wusste Herr Schiller ohnehin schon um die Vorzüge der öffentlichen Verwaltung, die als moderner, innovativer Arbeitgeber vielleicht nicht die beste Bezahlung bietet, aber deren flexible Arbeitszeiten und attraktive Weiterbildungsprogramme umso überzeugender sind. Vielleicht würde er sogar die Möglichkeit haben, am Personalaustauschprogramm mit der Region Rellington (UK) teilzunehmen und so internationale Erfahrungen sammeln können.

Zur großen Überraschung seiner Studienkollegen hatte sich Herr Schiller nach dem Studium der Betriebswirtschaftslehre gegen andere attraktive Angebote entschieden und nahm am Personalauswahlverfahren für Niederlingen teil, das er schließlich erfolgreich bestand. Nach einem kurzen generellen Einführungskurs, der ihn auf die Anforderungen in der öffentlichen Verwaltung vorbereitete, hatte er sich schließlich in Rücksprache mit dem örtlichen Personalamt für die Stelle in Wirzbach entschieden. Das Personalamt dort hatte sein Angebot durch ein attraktives Paket an Sozialleistungen etwas aufgebessert, und so konnte Herr Schiller nicht mehr Nein sagen.

Heute - an seinem ersten Tag - freut er sich, Teil eines motivierten Teams der Verwaltung Wirzbachs zu sein und mit seiner Arbeit »für die Menschen« (wie es in der landesweiten Kampagne hieß) einen Beitrag zu leisten.

4.4 Arbeitsorganisation

Eine klassische Kernaufgabe des Personalmanagements ist das Handlungsfeld der Arbeitsorganisation. Hier wird – vereinfacht ausgedrückt – die operative Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sichergestellt. Fragen der Arbeitsorganisation sind:

- :: Zeit: Wann wird gearbeitet?
- :: Ort: Wo wird die Arbeitsleistung erbracht?
- :: Organisation: Wie sind die Arbeitsbeziehungen gestaltet? Welche Strukturen und Prozesse prägen die Arbeit?

Die jeweilige Ausgestaltung der Arbeitsorganisation, die je nach Aufgabe und Organisationseinheit sehr unterschiedlich sein kann, wirkt sich direkt auf das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Mitarbeitern aus.

Keine Kernarbeitszeit in der Staatskanzlei Brandenburg

Den Mitarbeitern Flexibilität in der Arbeitszeit einräumen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Funktionsweise der einzelnen Organisationseinheiten gewährleistet wird, vor diesem Spagat stehen regelmäßig Personalrat und Dienstherr bei den Verhandlungen zu Dienstvereinbarungen. Die Staatskanzlei Brandenburg hat beschlossen, die Frage der Arbeitszeit in Zukunft nicht länger zentral zu regeln: Die »Kernarbeitszeit« wurde abgeschafft. Stattdessen werden in der Dienstvereinbarung »Servicezeiten« festgelegt, die sich jedoch nicht auf den einzelnen Mitarbeiter beziehen, sondern auf die Anwesenheit bzw. Erreichbarkeit der Arbeitsteams.

»Servicezeit ist die vereinbarte durchgängige Erreichbarkeit des Teams. [...] Die Einhaltung der Besetzungstärke, der Serviceversprechen und der Servicezeit sind Sache der jeweiligen Teams.«

(Auszug aus der Dienstvereinbarung der Staatskanzlei Brandenburg)

In der Praxis heißt dies, dass es Aufgabe des Teams ist, sicherzustellen, dass die verschiedenen Pflichten des Teams innerhalb der Servicezeiten wahrgenommen werden. Die zentrale Verwaltung zieht sich aus dieser Frage zurück. Die Mitarbeiter im Team haben so die Möglichkeit, sich frei miteinander abzusprechen und die Erbringung der vereinbarten Serviceleistungen (Wahrnehmung von Standardleistungen, Einzelaufgaben [»spezielle« Aufgaben einzelner Teammitglieder], Erteilung allgemeiner Auskünfte aus dem Aufgabenspektrum etc.) selbst organisiert zu gestalten.

Gerade angesichts von kontinuierlich älter werdenden Belegschaften wird dem Handlungsfeld Arbeitsorganisation in Zukunft eine immer wichtigere Rolle zukommen.

Entgegen nach wie vor verbreiteter Annahmen ist mit dem Alter keineswegs eine generelle Abnahme der Leistungsfähigkeit verbunden (Defizitmodell). Vielmehr spiegelt ein Kompetenzmodell, das von einem differenziellen Altern ausgeht, die Realität erheblich besser wider. Die Fähigkeiten und Kompetenzen entwickeln sich mit dem Altern und auch von Individuum zu Individuum unterschiedlich: Einige,

bspw. körperliche Fähigkeiten, nehmen mit dem Alter ab, andere (z. B. Lernfähigkeit) bleiben auf gleichem Niveau, und wieder andere können auch mit dem Alter noch zunehmen, darunter z. B. Erfahrungswissen, strategisches Denken, souveräner Umgang mit Problemsituationen oder Qualitätsbewusstsein.

Damit die Leistungsfähigkeit bis ins hohe Alter erhalten bleibt und die Kompetenzen Älterer auch entsprechend genutzt werden können, braucht es allerdings ein Arbeitsumfeld, das mögliche Schwächen ausgleicht und Stärken unterstützt.⁸⁶

Mit Blick auf die demographischen Herausforderungen fließen die Anforderungen an die Arbeitsorganisation in den Begriffen alters- und altersgerecht zusammen. Eine alters- und altersgerechte Arbeitsorganisation passt sich den individuellen Anforderungen der Mitarbeiter entlang ihres Erwerbslebenslaufs flexibel an (z. B. über Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung) und stellt sicher, dass Arbeitseinsatz und Arbeitsumfeld über die gesamte Karriere hinweg der individuellen Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter entsprechen.

Eine weniger gute Arbeitsorganisation kann sich demgegenüber negativ auf den Arbeitsprozess und die Mitarbeiter aller Altersgruppen auswirken. So kann fehlende Leistungsmotivation beispielsweise neben anderen Gründen auch durch strukturelle, arbeitsorganisatorische Ursachen bedingt sein: Ein Aspekt, der gerade in öffentlichen Verwaltungen problematisch ist, liegt in einer oft stark arbeitsteiligen und hierarchischen Aufgabenorganisation, die eine klare Ergebnisverantwortung der einzelnen Mitarbeiter verhindert. Zwar geht Arbeitsteilung einher mit notwendigen Vorteilen bei der Arbeits- und Kosteneffizienz. Um jedoch einen deutlich negativen Effekt auf die Arbeitsmotivation zu vermeiden, sollten sich Aufgaben und Organisationsstruktur soweit wie möglich entsprechen, um klare Kompetenzen und Verantwortungen sicherzustellen. Gerade bei älteren Arbeitnehmern wirken sich die Übernahme von Verantwortung und weitgehende Freiheit hinsichtlich der zeitlichen und methodischen Aufgabenbearbeitung ausgesprochen positiv auf die Arbeitsmotivation und das entsprechende Arbeitsergebnis aus.

»Bürofreie Arbeit« in der Stadtverwaltung Hamm

Zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten hat die Stadtverwaltung Hamm im Rahmen ihres umfassenden Personalmanagementsystems das Konzept der »Bürofreien Arbeit« eingeführt. Darin erhalten Mitarbeiter die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben räumlich und zeitlich völlig frei zu bearbeiten. Für Aufgaben, deren Ergebnis klar definiert werden kann (z. B. Kurzberichte, Präsentationen etc.), können sie gemeinsam mit ihren Vorgesetzten die Ziele der Aufgabe abstimmen und ein bestimmtes Zeitkontingent für die Erfüllung dieser Aufgabe vereinbaren. Bei Ablieferung der vereinbarten Ergebnisse werden ihnen die vorab vereinbarten Stunden auf ihr Zeitkonto gutgeschrieben. Wie, wann und wo sie die vereinbarte Aufgabe erfüllen, bleibt voll und ganz den Mitarbeitern überlassen. Zur Unterstützung dieser Arbeit können die Mitarbeiter der Hammer Stadtverwaltung auf stadteigene Hardware zurückgreifen.

86 Vgl. BMFSFJ (2008)

Eine flexible Arbeitszeitgestaltung spielt dabei eine zunehmend wichtige Rolle: Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit wird in vielen psychisch oder physisch belastenden Berufen nicht ohne größere Flexibilität bei der Arbeitszeit und Arbeitsplatzgestaltung umsetzbar sein. Ferner werden zukünftige Generationen angesichts der älter werdenden Gesamtbevölkerung gleichzeitig für die Erziehung ihrer Kinder Verantwortung übernehmen, während sie parallel die Pflege älterer Angehöriger organisieren («Sandwich Generation»). Auch für diese Aufgabe müssen neue flexible Formen der Arbeitsorganisation gefunden werden. Mit Blick auf die zunehmende Bedeutung weicher Anreizfaktoren bei der Stellenwahl haben Aspekte einer modernen, flexiblen Arbeitsorganisation schließlich auch unmittelbare Auswirkungen auf die Attraktivität als Arbeitgeber und damit auf die Personalbeschaffung.

Landkreis Osnabrück: Familienfreundlichkeit steigert Attraktivität und vermeidet Rekrutierungskosten

Angesichts des demographischen Wandels positioniert sich der Landkreis Osnabrück durch ein umfassendes Maßnahmenpaket als familienfreundlicher Arbeitgeber und kann so eine hohe Berufsrückkehrquote und Mitarbeiterbindung erreichen. Dies führt dazu, dass Rekrutierungskosten für Neueinstellungen vermieden werden können: Nach Angaben des Ersten Kreisrates Dr. Reinhold Kassing kostet die Kreisverwaltung jede Neueinstellung zwischen 150 % bis 400 % eines Jahresgehalts.

Bereits während der Abwesenheit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Mutterschutz und Elternzeit gibt es ein Kontakthalteprogramm mit kontinuierlichen postalischen Informationen über betriebliche Vorgänge und Informationsveranstaltungen. Ein halbes Jahr vor dem Wiedereinstieg beginnt eine Rückkehrschulung. Flexible Arbeitszeitregelungen ohne Kernarbeitszeit und mit Teilzeit in Führungspositionen ermöglichen dann einen familienfreundlichen Arbeitsalltag. Durch ein Eltern-Kind-Büro und einen Betriebskindergarten ist kurzfristig auch die Mitnahme des Kindes ins Büro bzw. die Betreuung in örtlicher Nähe möglich. Untere und mittlere Gehaltsgruppen können zusätzlich Gelder aus einem verwaltungsinternen Fonds »Zuschuss für Kinderbetreuungskosten« bekommen. Im Ergebnis stellt der Landkreis eine hohe Berufsrückkehrquote und eine kürzere Verweildauer in der Elternzeit fest. Des Weiteren sind die Fehlzeiten unterdurchschnittlich, und der Ruf der Kreisverwaltung als Arbeitgeber ist sehr gut: Dies zeigt sich zum Beispiel in konstant hohen Bewerberzahlen für die Ausbildungsplätze: »Wer bei uns einen Ausbildungsplatz erhält, kann eine Party machen«, bringt Dr. Kassing das Image auf den Punkt.

Für seine beispielgebenden Initiativen im Umgang mit dem demographischen Wandel erhielt der Landkreis Osnabrück im Jahr 2007 den European Public Sector Award (EPSA).

Neben der abstrakten Ebene von Hierarchie und Ergebnisverantwortung bieten sich dem Personalmanagement im Handlungsfeld Arbeitsorganisation noch weitere Instrumente, die eine alters- und alterngerechte Arbeitsorganisation unterstützen und damit auch die Arbeitsergebnisse positiv beeinflussen können. Eine wesentliche Rolle kommt dabei Instrumenten zu, die eine institutionalisierte Berücksichti-

gung des Leistungswandels im Erwerbsverlauf ermöglichen, so z. B. Teilzeit und gleitender Übergang in den Ruhestand, Arbeitszeitverkürzungen für ältere Beschäftigte etc.

Instrumente der Arbeitsorganisation

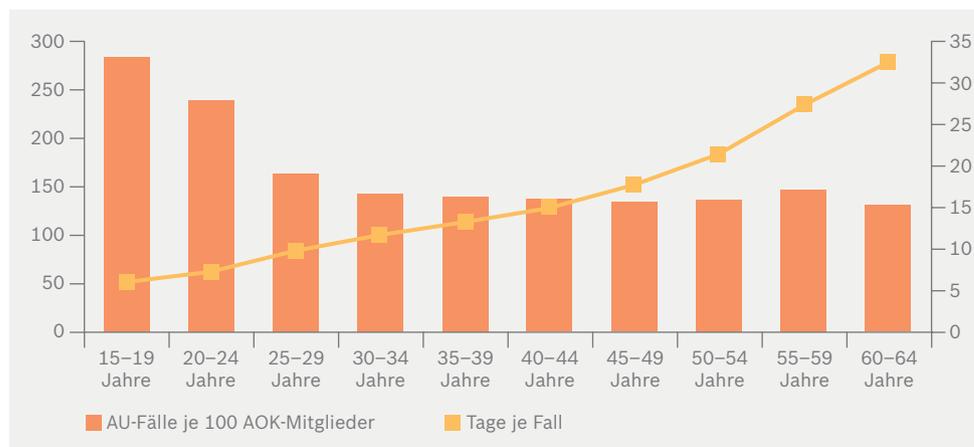
Instrument	Inhalt/Ziel
Verantwortungsstruktur	Die Verteilung von Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung für eigene wie auch für fremde Aktivitäten hat einen wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsmotivation und Ergebnisorientierung im Arbeitsprozess. Eine klare Zuweisung von Verantwortung für bestimmte Arbeitsabläufe und -ergebnisse gibt Mitarbeitern mehr Souveränität über ihr eigenes Handeln und unterstützt die persönliche Identifikation mit dem Arbeitsergebnis. Dies wirkt sich positiv auf die Ergebnisqualität aus.
Personaleinsatzmatrix	Im Rahmen einer Personaleinsatzmatrix wird eine detaillierte Übersicht über die einzelnen Mitarbeiter und ihre Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung in Relation zur Gesamtorganisation erstellt. Gleichzeitig wird erhoben, für welche weiteren Tätigkeiten der Mitarbeiter qualifiziert wäre und in welchem Bereich noch Schulungsbedarf besteht. Im Rahmen einer demographieorientierten Personaleinsatzmatrix wird darüber hinaus die körperliche und geistige Belastung der Tätigkeit erhoben. Im Ergebnis hat die öffentliche Verwaltung einen Überblick über die Mitarbeiter, deren Tätigkeiten, ihr Potential, ihren Schulungsbedarf und ihre Belastung.
Arbeitsflexibilisierung	Mit der Flexibilisierung der Arbeit trägt die öffentliche Verwaltung den gestiegenen Anforderungen der Mitarbeiter Rechnung. Flexibler gestaltet werden können dabei sowohl die Arbeitszeit (Gleitzeit, Kernarbeitszeit, Flexzeit etc.) als auch der Ort der Arbeit (Telearbeit, bürofreie Arbeit etc.). Ziel der stärkeren Flexibilisierung ist es, den Mitarbeitern mehr Souveränität bei der Aufgabenerfüllung zu gewähren. Mitarbeiter bekommen so die Möglichkeit, die Arbeitsanforderungen leichter mit ihren eigenen Zeiterfordernissen in Einklang zu bringen. Dieses Entgegenkommen des Arbeitgebers wird zudem auch seitens der Mitarbeiter honoriert, die so eher bereit sind, im Bedarfsfall höhere Arbeitsleistung zu erbringen.
Arbeitszeitkonten	Arbeitszeitkonten sind ein Element von Modellen flexibler Arbeitszeiten. Dabei haben Mitarbeiter die Möglichkeit, erbrachte Arbeitsstunden auf Konten zu sammeln und diese Konten in Abstimmung mit dem Vorgesetzten abzubauen. Der Zeitraum, für den diese Arbeitszeitkonten erfasst werden, ist variabel und kann von Jahreskonten bis Lebenskonten reichen. Arbeitszeitkonten unterstützen eine lebensphasengerechte Arbeitsorganisation. Die angesparte freie Zeit hilft den Mitarbeitern, die »rush hour of life« zu entzerren, und schafft Freiräume für z. B. die Betreuung von Kindern oder Angehörigen. Die freie Zeit kann von Mitarbeitern, aber auch für freiwillige Weiterbildungen genutzt werden. Arbeitgeber können solche Bildungsauszeiten, die für beide Seiten vorteilhaft sind, auch gezielt, z. B. finanziell oder durch bessere Entwicklungschancen, unterstützen. Eine weitere Option ist, die angesparte Zeit für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu nutzen und so eine Alternative zu den auslaufenden, staatlich unterstützten Altersteilzeitmodellen aufzubauen.
Teilzeit und gleitender Übergang in den Ruhestand	Ein weiteres Element flexibler Arbeitszeiten ist die Teilzeitarbeit z. B. im Rahmen von »Jobsharing«. Die zusätzliche freie Zeit gibt Mitarbeitern die Möglichkeit, individuelle Bedürfnisse (Kinder- oder Angehörigenbetreuung, Wunsch nach mehr Freizeit etc.) besser mit den Anforderungen der Arbeit in Einklang zu bringen. Dies wirkt sich positiv auf die Arbeitszufriedenheit und -motivation aus. Gerade auch im Rahmen der Personalfreistellung im Rentenfall bietet die sukzessive Verkürzung der Arbeitszeit eine Möglichkeit, langsam den Weg in den Ruhestand zu gehen.

Instrument	Inhalt/Ziel
Arbeitszeitformen für Ältere	Mit Blick auf die zunehmende Lebensarbeitszeit gilt es in Zukunft, die Arbeit auch zeitlich so zu organisieren, dass Mitarbeiter ihr auch mit fortschreitendem Alter weiter gerecht werden können. Konkret bedeutet dies, dass ältere Mitarbeiter z. B. von belastenden Schichtdiensten ausgenommen werden können oder dafür nur in Ausnahmefällen zur Verfügung stehen. Dadurch wird langfristig die Arbeitsfähigkeit erhalten.
Arbeitszeitverkürzungen für ältere Beschäftigte	Fehlzeiten und Frühverrentung können auch durch gezielte Arbeitszeitverkürzungen sowie längere Regenerationspausen (Seniorenpausen/Seniorenrurlaub) für Ältere reduziert werden. Kosten, die durch die relativ geringfügig verkürzten Arbeitszeiten entstehen, können z. B. durch die Reduktion von Fehlzeiten oder die Bindung von Erfahrungswissen reduziert werden.
Bereitstellung altersgerechter Tätigkeiten	Eine Aufgabe im Bereich der Arbeitsorganisation besteht auch darin, beim Aufgabenzuschnitt darauf zu achten, dass altersgerechte Tätigkeiten bestehen bleiben oder ggf. geschaffen werden können. Das sind Aufgaben, denen ältere Mitarbeiter hinsichtlich der physischen und psychischen Belastung gerecht werden können. In diesem Zusammenhang kann bspw. ein erneutes Insourcing von einfachen, altersgerechten Tätigkeiten erwogen werden, die aus Kostengründen an externe Leistungserbringer verlagert wurden.
Altersgemischte Teams	Durch die strategische Entscheidung, die Arbeit in altersgemischten Teams zu organisieren, gibt die öffentliche Verwaltung den jüngeren und älteren Mitarbeitern die Möglichkeit, von den Stärken der jeweils anderen Gruppe zu profitieren. Sie unterstützt damit den Wissenstransfer in beide Richtungen und kann so die Qualität der Arbeitsergebnisse verbessern.
Work Life Balance	Eine zentrale Aufgabe der Arbeitsorganisation ist die Sicherung einer angemessenen »Work-Life-Balance« für die Mitarbeiter. Ziel ist es, den Mitarbeitern neben dem hohen zeitlichen Einsatz im Beruf Zeit für die Entfaltung individueller Lebensentwürfe zu geben (Familie, Hobby, Vereine, Parteien etc.). Diese auf Ausgleich bedachte Organisation des Arbeitsprozesses fördert die Motivation und erhält langfristig die Arbeitsfähigkeit.
Rückkehrkonzepte	Als Bestandteil eines aktiven Ehemaligen-Managements wird im Rahmen von Rückkehrkonzepten den Mitarbeitern die Möglichkeit gegeben, nach dem zeitweiligen oder endgültigen Austritt aus dem Berufsleben im Rahmen von Projekten oder auch im Rahmen einer erneuten Festanstellung in die öffentliche Verwaltung zurückzukehren. Rückkehrkonzepte richten sich an: Eltern, die nach der Elternzeit oder Beurlaubung zur Kinderbetreuung wieder in ihren Beruf zurückkehren wollen. Ihr Wiedereinstieg wird durch Kontaktprogramme während der Beurlaubung und Rückkehrschulungen unterstützt, um so schnell eine volle Einsatzbereitschaft wiederherstellen zu können. Mitarbeiter, die aus Altersgründen aus der öffentlichen Verwaltung ausscheiden. Um ihre Expertise für die öffentliche Verwaltung zu erhalten, werden Arbeitsformen (z. B. Projekte oder Auftragsarbeit) geschaffen, die es erlauben, auch im Ruhestand mit der öffentlichen Verwaltung zusammenzuarbeiten. Mitarbeiter, die im Rahmen ihrer individuellen Entwicklung zu anderen Arbeitgebern gewechselt haben und denen im Rahmen von Rückkehrkonzepten die Möglichkeit eröffnet wird, in den öffentlichen Dienst zurückzukehren.
Berücksichtigung des Leistungswandels im Erwerbsverlauf	Die Entwicklung der Arbeitsfähigkeit ist u. a. auch abhängig von den Belastungen am jeweiligen Arbeitsplatz. Um die Beschäftigungsfähigkeit möglichst lange aufrechtzuerhalten, sollten monotone Arbeiten vermieden bzw. die Arbeitsplätze so gestaltet werden, dass wechselnde Tätigkeiten zu verrichten sind. Hier spielen aber auch Maßnahmen der »Altersgerechten Arbeitszeitgestaltung« und »Präventive Gesundheitsförderung« eine Rolle sowie die Möglichkeiten einer »Horizontalen Karriere« (bzw. Fachkarriere vgl. Kapitel 4.6.2).

4.5 Gesundheitsmanagement

Zentraler Bestandteil eines altersgerechten Personalmanagements ist das Gesundheitsmanagement. Körperliche Gesundheit und Wohlbefinden sind die Grundlage für Arbeitsfähigkeit, Leistungsfähigkeit und Motivation. Handlungsfähige Verwaltungen sind auf gesunde und leistungsfähige Mitarbeiter angewiesen. Gleichzeitig stellen hohe Arbeitsunfähigkeitsraten – egal in welcher Altersgruppe – für die Verwaltungen einen erheblichen Kostenfaktor dar. Betriebswirtschaftlich ist die Gesundheit der Mitarbeiter also ein hohes Gut, in das es sich zu investieren lohnt. Dies gilt umso mehr für Organisationen mit einem zunehmenden Anteil älterer Mitarbeiter. Denn ältere Menschen werden zwar seltener krank als jüngere Kollegen, sind aber im Krankheitsfall von längeren Fehlzeiten betroffen (vgl. Abbildung 29). Dem Arbeitgeber steht jedoch eine breite Palette an Maßnahmen zur Verfügung, die die Arbeitsunfähigkeitszeiten der älteren wie auch der jüngeren Mitarbeiter positiv zu beeinflussen.

Abbildung 29 | Zahl und Dauer von Erkrankungen in Abhängigkeit vom Alter

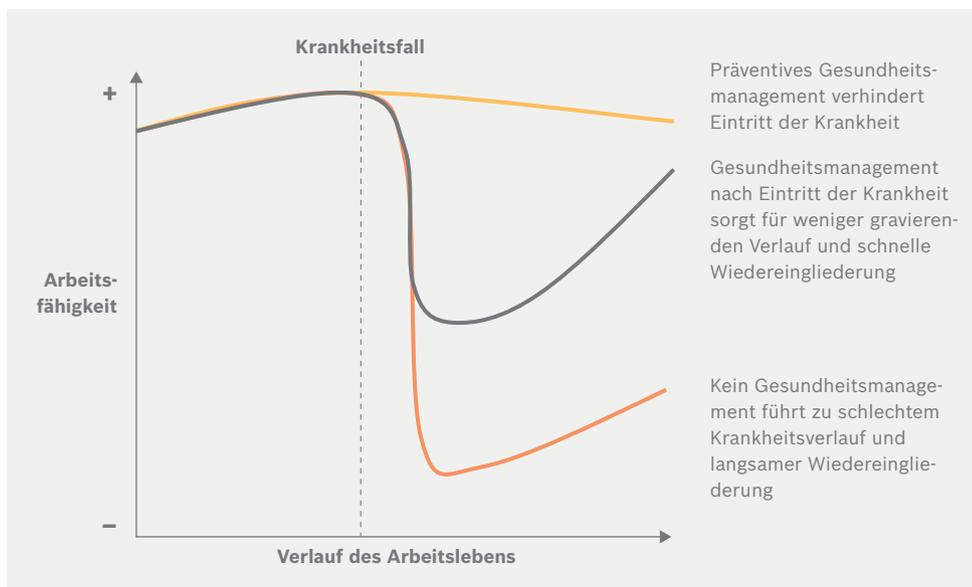


Quelle: Badura et al. (2003)

Viele dieser Maßnahmen können und sollten bereits präventiv zu einem frühen Zeitpunkt des Arbeitslebens ansetzen. Vor allem viele chronische Krankheiten ergeben sich durch jahre- und jahrzehntelange Ausübung von Tätigkeiten, die durch ein belastendes Arbeitsumfeld und/oder eine ungesunde Lebensführung, die Gesundheit beanspruchen. Rechtzeitige präventive Maßnahmen helfen, die Entwicklung solcher Krankheitsbilder zu verhindern. Aber auch nach dem Krankheitsfall kann proaktives Gesundheitsmanagement helfen, die Arbeitsfähigkeit von betroffenen Mitarbeitern rasch zu verbessern oder sogar generell zu erhalten (vgl. Abbildung 30).

Der öffentlichen Verwaltung stehen zahlreiche praxiserprobte Instrumente für ein erfolgreiches Gesundheitsmanagement zur Verfügung. Dabei dürfen die einzelnen Maßnahmen jedoch nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, sondern müssen ein kohärentes Gesamtsystem bilden, das auf die individuellen Bedürfnisse der einzelnen Mitarbeiter Rücksicht nimmt.

Abbildung 30 | Einfluss von Gesundheitsmanagement auf die Arbeitsfähigkeit (schematisch)



Quelle: eigene Darstellung

Stadt Oldenburg: Betriebliche Gesundheitsförderung sichert die langfristige Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter

Die Stadt Oldenburg betreibt eine umfassend angelegte betriebliche Gesundheitsförderung, um die langfristige Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter sicherzustellen. Sie setzt dabei auf einen Mix aus Eigenverantwortung der Mitarbeiter und Engagement des Arbeitgebers.

Wichtige Grundprinzipien der Angebote sind Prävention, Zielgruppenorientierung und Kontinuität. Im Vordergrund bei allen Maßnahmen steht, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu motivieren, Gesundheit in eigener Sache zu betreiben.

Neben den Kursangeboten werden besonders belastete Bereiche durch die Bildung von Gesundheitszirkeln und/oder arbeitsplatzbezogenen Bewegungsanalysen unterstützt. Im Rahmen der Gesundheitszirkel werden Mitarbeiter aus bestimmten Bereichen der Stadtverwaltung (z. B. Müllabfuhr, Gartenbau, Kinderbetreuung) bei ihren täglichen Arbeiten begleitet. Die Beobachtungen fließen in gemeinsame Workshops mit den Mitarbeitern ein, in denen konkrete tätigkeitsbezogene Gesundheitsmaßnahmen (z. B. richtige Haltung beim Bücken, Baumschneiden etc.) entwickelt werden. Die Führungskräfte müssen die Durchführung der Maßnahmen nachhalten, ihnen kommt somit eine zentrale Rolle bei der Umsetzung zu.

Im Ergebnis ist die aktuelle Krankenquote der Stadt Oldenburg im Vergleich zu anderen Städten mit 5,1 % sehr gering.

Maßnahmen im Bereich der klassischen Gesundheitsprävention sollten mit einer Arbeitsplatz- bzw. Gefährdungsbeurteilung beginnen, in die die entsprechenden Beschäftigten mit eingebunden werden. Ergebnisse können beispielsweise von einer Entlastung älterer Beschäftigter von lang anhaltenden starken körperlichen Belastungen über ergonomisch angepasste Arbeitsplätze und Vorkehrungen im Bereich des Unfallschutzes bis hin zur Vermeidung kontinuierlicher psychischer Belastungen reichen. Flankierend können mittels persönlicher Gespräche und Gesundheitschecks Veränderungen der Leistungsfähigkeit frühzeitig erkannt werden, um gezielt mit entsprechenden Maßnahmen entgegenzuwirken.

In-House-Physiotherapie in der Staatskanzlei Brandenburg

Modernes Gesundheitsmanagement sollte gegenüber den Mitarbeitern dienstleistungsorientiert erfolgen, d. h. sich an ihre Bedürfnisse anpassen und ihren Wünschen entgegenkommen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, hat die Staatskanzlei Brandenburg einer örtlichen Physiotherapie-Praxis ermöglicht, ihre Dienstleistungen vor Ort zu erbringen. Dafür wurde ein geeigneter Raum zur Verfügung gestellt.

Mitarbeiter haben so die Möglichkeit, ärztlich verschriebene Behandlungen direkt am Arbeitsplatz wahrzunehmen. Anreise- und Wartezeiten entfallen so, und das Angebot ist für die Mitarbeiter ausgesprochen bequem. Neben der ärztlichen Behandlung haben Mitarbeiter natürlich auch die Möglichkeit, Behandlungen wie Massagen oder chiropraktische Behandlungen auf privater Basis wahrzunehmen.

Durch die Einrichtung der physiotherapeutischen Außenstelle soll der Krankenstand in der Staatskanzlei Brandenburg, insbesondere mit Blick auf Rückenleiden und andere Haltungsbeschwerden, deutlich reduziert werden.

Durch Gesundheitsmanagement als Teil des Personalmanagements kann die öffentliche Verwaltung:

- :: die Leistungsfähigkeit ihrer Mitarbeiter erhalten und Fehlzeiten reduzieren,
- :: know-how-Verlust aufgrund frühzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben vermeiden,
- :: die Mitarbeiterzufriedenheit und Motivation der Beschäftigten steigern.

Benchmarking des Gesundheitsmanagements bei der Deutschen Rentenversicherung Bund

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) mit ihren ca. 24.000 Mitarbeitern ist innerhalb der Bundesverwaltung dem Personalabbaubereich zugeordnet. Das heißt, dass jährlich nur eine sehr geringe Zahl an Nachwuchskräften eingestellt werden kann und das Ziel der Personalpolitik weiterhin der Personalabbau ist. Dadurch steigt das aktuelle Durchschnittsalter von 43,5 Jahren jährlich um etwa acht Monate.

Um die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter auch in Zukunft sicherzustellen, hat die DRV Bund deshalb ein konsequentes Benchmarking beim Gesundheitsmanage-

ment eingeführt. Dazu gehört eine Erfassung und Auswertung der Krankenstände der Mitarbeiter auf allen Organisationsebenen. Treten in einer Abteilung deutliche Abweichungen vom durchschnittlichen Krankenstand der DRV Bund auf, so erfolgt ein Angebot an die Abteilungsleiter, dieses Phänomen in Zusammenarbeit mit einer Koordinationsstelle näher zu betrachten.

Hierfür ist es möglich, innerhalb der Abteilung Krankenstände der Dezernate zu vergleichen und das beste und das schlechteste Dezernat innerhalb der Abteilung zu identifizieren. Die Mitarbeiter beider Referate erhalten im nächsten Schritt Fragebögen, mit deren Hilfe die Arbeitssituation und das Arbeitsumfeld untersucht werden. Anschließend werden gemeinsam mit der Koordinationsstelle Handlungsfelder entwickelt und umgesetzt, die helfen, Verbesserungen zu erzielen. Auch die anderen Dezernate der Abteilung erhalten die Möglichkeit, den Erhebungsprozess und die Auswertung der Ergebnisse in den beiden untersuchten Dezernaten zu verfolgen, um so auch in ihren Dezernaten positive Veränderungen im Gesundheitsmanagement zu initiieren.

Instrumente des Gesundheitsmanagements

Instrument	Inhalt/Ziel
Kooperative Arbeitsplatz-/Gefährdungsbeurteilung	Erhebung und Analyse der Belastungen/Gefährdungen an den unterschiedlichen Arbeitsplätzen in der Verwaltung. Die Beschäftigten werden in den Analyseprozess im Rahmen von Workshops einbezogen mit dem Ziel, gemeinsam Maßnahmen für die Bereitstellung eines sicheren, ergonomischen und gesundheitsförderlichen Arbeitsplatzes zu erarbeiten. Die (schrittweise) Umsetzung ermöglicht gesunde Berufsverläufe, erhöht die Mitarbeiterzufriedenheit und reduziert krankheitsbedingte Fehlzeiten.
Gesundheitscheck	Allen Mitarbeitern wird die Möglichkeit geboten, in regelmäßigen Abständen einen umfassenden »Gesundheitscheck« durchführen zu lassen. So können frühzeitig Erkrankungen erkannt, präventive Maßnahmen ergriffen und die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten im Erwerbsverlauf erhalten werden.
Betriebliche Gesundheitsleistungen	Die Verwaltung bietet den Mitarbeitern kostenlos gesundheitsfördernde Leistungen an: zum Beispiel Gripeschutzimpfungen, Massagen am Arbeitsplatz, finanzielle Unterstützung bei »alternativer medizinischer Behandlung«, Reisechutzimpfungen, zusätzliche Vorsorgeuntersuchungen etc. (vgl. Igel-Leistungen). Solche zusätzlichen Sozialleistungen helfen zudem, die öffentliche Verwaltung als attraktiven Arbeitgeber zu positionieren, und steigern die Identifikation und Motivation der Mitarbeiter.
Gesundheitscoaching	In Workshops, die i. d. R. durch externe Experten durchgeführt werden, sollen den Beschäftigten die negativen Auswirkungen von bspw. falscher Ernährung oder mangelnder Bewegung vermittelt werden. Ein so gefördertes Gesundheitsbewusstsein hat langfristig positive Auswirkungen auf Leistungsfähigkeit und Fehlzeiten.
Betriebssport	Flankierend zum Gesundheitscheck und zum Gesundheitscoaching kann die körperliche (und damit einhergehend auch die geistige) Konstitution durch ein breites Sportangebot für die Beschäftigten deutlich verbessert werden.
Planung »gesunder Erwerbsverläufe«	Unter Einbeziehung der Beschäftigten wird eine altersorientierte Laufbahngestaltung entwickelt. Darunter ist bspw. die vorausschauende Planung von Tätigkeitswechseln zu verstehen, die altersbedingten Änderungen der Leistungsfähigkeit gerecht werden, aber auch die Planung von begleitenden Qualifizierungsmaßnahmen. Eine solche Laufbahngestaltung ist vor allem bei Tätigkeiten mit hohen körperlichen Belastungen sinnvoll.

Instrument	Inhalt/Ziel
Veränderung quantitativer Leistungsvorgaben	Die quantitativen Anforderungen an ältere Mitarbeiter mit ärztlich diagnostizierten Gesundheitsbeeinträchtigungen bzw. Leistungseinschränkungen werden reduziert. Im Gegenzug können Fehlzeiten gesenkt und damit die Kosten, die durch die geringeren Leistungsvorgaben entstehen, kompensiert werden.
Wiedereingliederungscoaching	Mitarbeiter werden nach längeren krankheitsbedingten Arbeitsausfällen professionell durch die Führungskräfte und Mediziner bei der Wiederaufnahme der Arbeit begleitet. Ziel ist, die Mitarbeiter langsam an ihre ursprüngliche Aufgabe heranzuführen bzw. diese bedarfsgerecht zu verändern. Dadurch sollen unnötige Überlastungen beim Arbeitsbeginn vermieden und übermäßiger Leistungsdruck abgebaut werden. Weiterhin können im Rahmen dieses Prozesses gezielt medizinische Rehabilitationsmaßnahmen beschlossen werden, die die Arbeitsfähigkeit des Mitarbeiters unterstützen.
Work Ability Index (WAI)	Mit dem WAI wird die Arbeitsfähigkeit von Erwerbstätigen beurteilt. Dies geschieht mittels eines Fragebogens, der entweder von den entsprechenden Beschäftigten selbst oder von Dritten, bspw. dem Betriebsarzt im Rahmen einer Untersuchung, ausgefüllt wird. Der WAI erlaubt auf einer Skala von 7 »keine Arbeitsfähigkeit« bis 49 »maximale Arbeitsfähigkeit«, u. a. die Abschätzung von Risiken bzgl. Arbeitsunfähigkeit und Frühinvalidität.
Stress-Management	Im Rahmen von Seminaren und Workshops wird der bewusste Umgang mit Stresssituationen im Arbeitsalltag, aber auch im privaten Bereich trainiert. So sollen die Mitarbeiter eine erfolgreiche Bewältigung der psychologischen Belastungen des Alltags erlernen.

4.6 Personalentwicklung

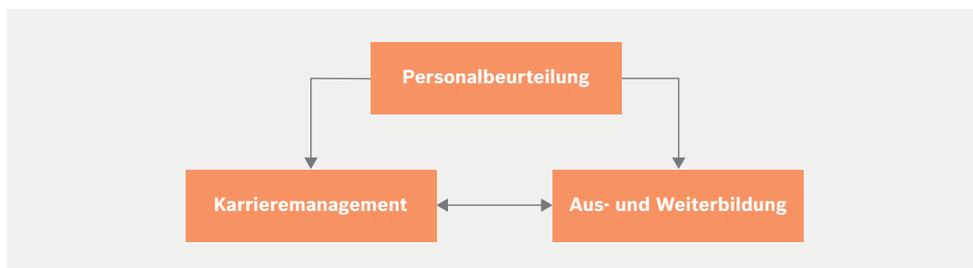
Mitarbeiter hinsichtlich ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen in die Lage zu versetzen, zukünftige Anforderungen in ihrem Arbeitsgebiet kompetent bearbeiten zu können oder sich für neue Tätigkeiten zu qualifizieren, diese Aufgabe steht im Zentrum der Personalentwicklung. Angesichts von Verwaltungen, die zukünftig komplexer werdende Aufgaben mit weniger, dafür aber älterem Personal bewältigen müssen, gewinnt die kontinuierliche Fort- und Weiterbildung des Personals erheblich an Bedeutung. Gleichzeitig wird es Aufgabe der Personalentwicklung sein, die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung für neue Mitarbeiter durch Karrierechancen und Weiterbildungsmöglichkeiten zu erhöhen und leistungsorientierten Mitarbeitern professionelle Unterstützung für ihre Weiterentwicklung zu bieten.

Im Rahmen einer demographieorientierten Personalpolitik zielen Personalentwicklungsmaßnahmen nicht nur auf ältere Mitarbeiter. Vielmehr müssen im Sinne eines lebenslangen Lernens alle Mitarbeiter dahingehend entwickelt werden, dass sie langfristig eine Flexibilität im Einsatz behalten, um auf zukünftige Veränderungen reagieren zu können. Der hohe Altersdurchschnitt der gegenwärtigen Belegschaften führt jedoch dazu, dass kurzfristig die Qualifizierung älterer Mitarbeiter in das Zentrum der Personalentwicklung rückt. Ältere Mitarbeiter sind nicht grundsätzlich weniger lernbereit als jüngere, aber sie stellen andere Anforderungen an Schulungs- und Weiterbildungsangebote. Hier sind insbesondere die Bereitschaft und Motivation älterer Mitarbeiter zum lebenslangen Lernen eine Herausforderung für die Personalentwicklung. Für das Personalmanagement heißt das, die Voraussetzungen, Strukturen und Anreize für lebenslanges Lernen zu schaffen und Angebote zu konzipieren, die der individuellen Lernbereitschaft und den Lernpräferenzen der Mitarbeiter entsprechen.

In der Literatur werden vielfach die fehlenden Entwicklungs- und Ausbildungsmöglichkeiten als systemimmanentes Problem des öffentlichen Dienstes identifiziert.⁸⁷ Die im öffentlichen Dienst üblichen Beförderungsautomatismen führen dazu, dass eine strategische und flexible Personalentwicklung vielfach nicht stattfindet bzw. nicht stattfinden kann. Starre vertikale Laufbahnentwicklungskonzepte, die sowohl vonseiten der Mitarbeiter als auch der Personalverwaltung eingeklagt werden können, schränken die möglichen Entwicklungschancen zusätzlich ein. Diese systematische Begrenzung von Personalentwicklungsmöglichkeiten hat negative Konsequenzen sowohl für die Entfaltung der vorhandenen Kompetenzen im öffentlichen Dienst als auch für die Motivation und schließlich die Leistung der Mitarbeiter.

Die Instrumente der Personalentwicklung lassen sich grundsätzlich in drei Kategorien einordnen, wie Abbildung 31 zeigt. Die Personalbeurteilung bildet den logischen Anfang jeglicher Personalentwicklungsmaßnahmen und ist die Basis für ein gezieltes Karrieremanagement und die Aus- und Weiterbildung. Während sich das Karrieremanagement auf den Entwicklungspfad des Mitarbeiters und seine Position in der Firma konzentriert, beschreibt die Aus- und Weiterbildung die individuelle Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen. Dabei bestehen jedoch auch Wechselwirkungen: So stellt die Aus- und Weiterbildung die Basis einer Karriere dar, während sich aus den Karrierezielen der Aus- und Weiterbildungsbedarf ableiten lässt.

Abbildung 31 | Instrumente der Personalentwicklung



Quelle: Prognos 2008

Moderne Personalentwicklung in der Verwaltung bedeutet gleichzeitig auch, dass es zu einer Dezentralisierung von Personalentwicklungsmaßnahmen bis hinunter auf die Ebene der einzelnen Abteilungen und Referate kommt.⁸⁸ Damit wird zum einen der Tatsache Rechnung getragen, dass in der Personalentwicklung kein »One-Size-Fits-All-Ansatz« möglich ist.⁸⁹ Zum anderen zeigt sich darin auch, dass die Personalentwicklung der Zukunft nicht zentral durch die Personalabteilung gesteuert wird, sondern innerhalb der einzelnen Abteilungen und Referate in enger Abstimmung zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter stattfindet. In der Konsequenz erfordert dies aber, dass auf allen Positionen mit Führungsverantwortung Kompetenzen und Instrumente für die Personalentwicklung vorhanden sein müssen.

87 Vgl. Thom/Ritz (2008)

88 Vgl. Rump/Sattelberger/Fischer (2005)

89 Vgl. Berman/Bowman/West/Van Wart (2006)

Der inhaltliche Schwerpunkt der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Bildung und Weiterbildung liegt derzeit vor allem auf der fachlichen Ebene. Die Entwicklung von Soft Skills, Führungsqualitäten, Arbeitsmethoden etc. steht demgegenüber weniger im Fokus. Es sind aber gerade diese eher »weichen« Kompetenzen, die im zukünftigen Arbeitskontext stärker gefordert werden und die zugleich auch für die Potentialentwicklung und die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter insgesamt eine wichtige Rolle spielen. Die Personalentwicklung wird in Zukunft diese Bereiche stärker berücksichtigen müssen, um den zukünftigen Arbeitsanforderungen besser zu entsprechen und die vorhandenen Kompetenzen nachhaltig nutzen zu können.

Ein wichtiger Baustein auf dem Weg zum lebenslangen Lernen ist zunächst die »Selbsterwicklung des Mitarbeiters«, also das Lernen zu lernen. Dabei entwickelt der Mitarbeiter die Fähigkeit und Bereitschaft, selbstständig Probleme und Abweichungen von der Routine zu identifizieren und nach neuen Problemlösungen zu suchen. In diesem Zusammenhang nehmen Mitarbeiter z. B. eigenen Schulungsbedarf wahr und entwickeln gemeinsam mit dem Vorgesetzten Lösungsstrategien. Diese Stärkung der Lern- und Handlungsautonomie der Mitarbeiter unterstützt langfristig seine Produktivität und Leistungsfähigkeit und damit die Effizienz der gesamten öffentlichen Verwaltung.

Aus Sicht des Arbeitgebers öffentliche Verwaltung ist eine umfassende Personalentwicklung der Mitarbeiter auch mit Risiken behaftet, da sie vielfach an hohe Investitionen gekoppelt ist, deren Amortisation zunächst ungewiss ist. Der Aufbau von Fähigkeiten und Kompetenzen birgt theoretisch die Gefahr, sich aus der öffentlichen Verwaltung »heraus-zu-entwickeln« und der öffentlichen Verwaltung als Mitarbeiter verloren zu gehen. Allerdings unterschätzt eine solche Sicht die Motivations- und Bindungswirkung von Personalentwicklungsmaßnahmen. Erfahrungen in der Privatwirtschaft zeigen, dass die Fluktuationsrate in jenen Unternehmen am niedrigsten ist, die umfassend in die Entwicklung ihrer Mitarbeiter investieren.⁹⁰ Ziel von Personalentwicklung muss es somit sein, »to make the workforce able to leave, but want to stay«.⁹¹

Durch Führungskräftenachwuchsprogramme kontinuierlich Personal entwickeln, motivieren und binden

In vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes sind bereits sogenannte Führungskräftenachwuchsprogramme im Einsatz, um Nachwuchspersonal mit Führungsqualifikationen frühzeitig zu identifizieren und zu fördern.

Beispiel Landkreis Osnabrück: Nach einem absolvierten Grundtraining (Inhalte beispielsweise: Moderation, Zielvereinbarungen, Controlling) können sich interessierte Führungsnachwuchskräfte für ein »Potentialentwicklungs-Assessment-Center« bewerben. Das Bestehen des Assessment-Centers eröffnet die Teilnahme an einer 15-monatigen Weiterbildungsphase mit jeweils mehrtägigen Seminaren (Inhalte beispielsweise: Rollenverständnis, Kommunikationstechniken, Coaching). Das Führungskräftenachwuchsprogramm hat für beide Seiten

⁹⁰ Vgl. Rump/Sattelberger/Fischer (2005)

⁹¹ Vgl. Tamkin/Hillage (1999)

Vorteile: Es ermöglicht dem Landkreis Osnabrück die Identifikation seines Nachwuchspools, und gleichzeitig senkt die systematische interne Rekrutierung das Risiko externer Fehlbesetzungen. Darüber hinaus erhalten Mitarbeiter in einem transparenten Verfahren Klarheit über ihre Entwicklungschancen oder ihre Defizite.

Beispiel Baden-Württemberg: Der Führungslehrgang der Führungsakademie Baden-Württemberg bereitet ausgewählte hochqualifizierte Teilnehmer aus der Landesverwaltung und auch Teilnehmende aus Wirtschaftsunternehmen, Kommunen, kirchlichen Einrichtungen und anderen Bereichen außerhalb der Landesverwaltung systematisch auf leitende Führungsfunktionen vor. Der elfmonatige Lehrgang besteht aus Kursen, gemeinsamer Projektarbeit und zwei Praktika in Wirtschaftsunternehmen und im Ausland.

4.6.1 Personalbeurteilung

Die Notwendigkeit von regelmäßiger Personalbeurteilung ist aufgrund der lebenslangen Beschäftigung und der automatischen Beförderung im öffentlichen Dienst bisher nur sehr begrenzt anerkannt worden. Im Zuge einer Professionalisierung des Personalmanagements und der Personalentwicklung nimmt ihre Bedeutung aber stetig zu.⁹²

Die Personalbeurteilung dient dazu, die bisherigen Leistungen und vor allem das Potential des Mitarbeiters genauer einschätzen zu können.⁹³ Sie legt damit die Basis für weitere Personalentwicklungsmaßnahmen. Eine systematische Personalbeurteilung kann zum Beispiel ergeben, dass ein Mitarbeiter in einer operativen Position hervorragende Leistungen erbringt, jedoch für eine Führungsposition wenig geeignet ist. Im Ergebnis könnte dieser Mitarbeiter gezielte Unterstützung für eine Fachkarriere erhalten.

Zwar zeigt sich in der Praxis, dass die Personalbeurteilung nicht zu unterschätzende Kosten verursacht (z. B. für die Schulung von Mitarbeitern sowie der notwendige Zeitaufwand für die Durchführung der Personalbeurteilung). Gleichzeitig ist jedoch nur so eine strategische und transparente Personalentwicklung möglich.

Wichtig mit Blick auf die Personalentwicklung ist, dass die Personalbeurteilung nicht nur als Leistungsbeurteilung verstanden werden darf, wie sie z. B. als Grundlage von leistungsbezogenen Gehältern eingesetzt wird. Zwar ist die Leistungsbeurteilung ein Bestandteil der Personalbeurteilung; diese geht jedoch im Rahmen der Personalentwicklung darüber hinaus, da sie sich am Entwicklungspotential und den Entwicklungschancen von Mitarbeitern orientiert und dazu - über die bisherige Leistung hinaus - auch die Motivation und die Kompetenzen des Mitarbeiters berücksichtigt.⁹⁴

92 Vgl. Thom/Ritz (2008)

93 Vgl. König/Haßelmann (2001)

94 Vgl. Thom/Ritz (2008)

Instrumente der Personalbeurteilung

Instrument	Inhalt/Ziel
Erfassung arbeitsbiografischer Daten	Dabei werden zumeist ohnehin schon vorliegende Daten über den Mitarbeiter hinsichtlich seiner Kompetenzen und Entwicklung (z.B. Bildungsabschluss, Weiterbildungen, Alter, andere Arbeitserfahrungen etc.) systematisch erfasst und aufbereitet.
Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch	In solchen Gesprächen besprechen Mitarbeiter und Vorgesetzter in regelmäßigen Abständen die bisherige Karriereentwicklung und – in kooperativem Rahmen – mögliche Ziele für die Zukunft. Um ein solches Gespräch nicht zu überfrachten und eine klare Trennung zwischen Leistungsbeurteilung und Potentialanalyse zu erreichen, ist es empfehlenswert, zwei getrennte Gespräche durchzuführen. ⁹⁵ Vgl. Zielvereinbarungsgespräche, Personalentwicklungsgespräche
Zielvereinbarungsgespräche	Im Zielvereinbarungsgespräch zwischen Mitarbeiter und Vorgesetztem werden in kooperativem Rahmen die erwarteten zukünftigen Leistungen des Mitarbeiters vereinbart sowie die Zielerreichung der Vorjahresziele besprochen. Ursachen für Leistungserfüllung oder auch Nichterfüllung werden offen besprochen. ⁹⁶ Zielvereinbarungen sollen SMART formuliert sein (S pezifisch = spezifisch, M eurable = messbar, A chievable = erreichbar, R elevant = relevant und T imed = terminiert).
Personalentwicklungsgespräche	Beim Personalentwicklungsgespräch werden mit dem Mitarbeiter Karriere- und Weiterbildungsmöglichkeiten besprochen. Der Vorgesetzte schafft in diesem Gespräch Transparenz hinsichtlich der Chancen und Anforderungen, die mögliche Entwicklungen mit sich bringen.
Mitarbeiterbefragungen	Insbesondere bei der Beurteilung von Führungskräften kann eine Befragung der Mitarbeiter fester Bestandteil der Personalbeurteilung sein. Gerade um die Führungsleistung richtig einzuschätzen, ist es wichtig, auch die Perspektive der Mitarbeiter zu berücksichtigen. Darüber hinaus bilden regelmäßige Mitarbeiterbefragungen auch eine solide Basis für das weitere Personalmanagement. So kann mit diesem Instrument z.B. die Einstellung der Mitarbeiter zum Arbeitgeber, zu organisationalen Prozessen etc. erfasst werden und anschließend wieder in eine Weiterentwicklung des Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung einfließen. ⁹⁷

4.6.2 Karrieremanagement

Nachdem im Rahmen regelmäßiger Personalbeurteilungen die Leistung und das Potential eines Mitarbeiters der öffentlichen Verwaltung eingeschätzt wurden, wird die weitere Personalentwicklung im Rahmen eines professionellen Karrieremanagements entwickelt. Für die öffentliche Verwaltung werden in diesem Zusammenhang vielfach die fehlenden Entwicklungs- und Ausbildungsmöglichkeiten als systemimmanentes Problem kritisiert. Ein auf die Person zugeschnittener Karrierepfad ist angesichts starrer Laufbahnen und Beförderungsautomatismen im öffentlichen Dienst bislang schwer zu realisieren. Instrumente des Personalmanagements müssen diesem Defizit Rechnung tragen.

⁹⁵ Empirische Untersuchungen im öffentlichen Dienst haben gezeigt, dass bei der Einführung von Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen in der öffentlichen Verwaltung sowohl von den Mitarbeitern als auch vonseiten der Vorgesetzten Skepsis gegenüber diesem Instrument vorherrscht. Ein Grund dafür wird in der inhaltlichen Überfrachtung dieses Gesprächs gesehen. Vgl. König (2006)

⁹⁶ Vgl. Lorse (2001)

⁹⁷ Beispielsweise werden in der Schweiz jährlich Mitarbeiterbefragungen in der Bundesverwaltung durchgeführt, um die Einstellung, die organisatorischen Rahmenbedingungen, die Motivation und die Gesundheit zu erfragen; vgl. EPA (2007): Evaluationsbericht Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung, Bern.

Frauenförderung in der Landeshauptstadt München

Die Landeshauptstadt München verfügt im interkommunalen Vergleich bereits heute über einen hohen Anteil weiblicher Mitarbeiter. Diese hohe Frauenquote (gesamt rund 57 %, Führungskräfte 45 %) ist das Ergebnis gezielter Personalmanagementmaßnahmen, mit denen die Stadt ihre Attraktivität als Arbeitgeberin für Frauen ausbaut und das vorhandene Potential der Mitarbeiterinnen besser nutzt. Teilzeitbeschäftigung wird gezielt durch die Personalverwaltung gefördert: Eine Beratungsstelle informiert und berät Beschäftigte sowie Dienststellen in allen Fragen rund um das Thema. Bei Stellenausschreibungen muss schriftlich begründet werden, wenn Stellen nicht teilzeitfähig sind. Insbesondere die Führung in Teilzeit konnte so in der Stadtverwaltung auf durchschnittlich 13,4 % erhöht werden.

Die Personalverwaltung unterstützt durch verschiedene Maßnahmen aktiv die frühe Rückkehr von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen nach der Beurlaubung aufgrund von Elternzeit und Kinderbetreuung. So kann die Stadt München das große Potential und Wissen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sichern und die Investition in diese (insgesamt kostet die Ausbildung zum mittleren bzw. gehobenen Verwaltungsdienst rd. 50.000 bis 80.000 Euro) amortisieren. Im Rahmen des Programms »Kontakt schafft Perspektive – für Familie und Beruf«

- :: wird Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in der Regel nach der Beurlaubung die Möglichkeit einer Rückkehr auf die alte Stelle für bis zu einem Jahr (Führungskräfte bis zu drei Jahren) zugesichert;
- :: werden Väter insbesondere darauf hingewiesen, dass auch sie Elternzeit oder familiäre Beurlaubung in Anspruch nehmen können;
- :: werden Führungskräfte verpflichtet, Beurlaubungs- und Rückkehrgespräche mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu halten, in denen Möglichkeiten zum Kontakthalten sowie zum geplanten Wiedereinstieg besprochen werden;
- :: unterstützt die Stadtverwaltung den regelmäßigen Kontakt zu den Beurlaubten durch Broschüren, den »Beurlaubten-Newsletter« und den »Tag der Beurlaubten«;
- :: erhalten die Beurlaubten die Möglichkeit, in der Beurlaubung an Fortbildungen und Teamtreffen teilzunehmen. Sie können Vertretungen/Aushilfen, Mitarbeit in Projekten und Hospitationen wahrnehmen, um Kontakt zur Stadtverwaltung zu halten;
- :: werden den beurlaubten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen Angebote zu Teilzeit- und Telearbeit unterbreitet, um einen raschen Wiedereinstieg attraktiv zu gestalten.

Durch dieses breite Bündel an Maßnahmen konnte die Stadtverwaltung München die Zahl der Rückkehrer in den vergangenen Jahren deutlich erhöhen und die Zeit der Beurlaubung erheblich verkürzen.

Instrumente des Karrieremanagements

Instrument	Inhalt/Ziel
Übergreifende Laufbahnkonzepte, Erweiterung der Tätigkeitsfelder	Mitarbeitern wird die Möglichkeit gegeben, sich auch außerhalb der klassischen Laufbahn zu entwickeln. Dies betrifft sowohl die Fachlaufbahnen als auch die Laufbahnstufen, sodass hier ein einfacherer Wechsel möglich ist. Gerade im Bereich der Laufbahnentwicklung stellt vor allem das Dienstrecht einen einschränkenden Faktor dar (vgl. Kapitel 4.1 und 4.2). Sofern ein Abbau dieser rechtlichen Schranken erreicht ist, muss im Rahmen von strategischem Personalmanagement diese Flexibilität bei den Mitarbeitern z. B. durch → Job-Rotation auch gefördert werden.
Job-Rotation	Bei der Job-Rotation werden systematisch Aufgaben- und Arbeitsplatzwechsel innerhalb eines festgelegten Zeitraums (2 – 5 Jahre) nach einem festgelegten Rotationsplan mit freiwilliger Teilnahme angestrebt. Ziel ist es, den Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung kennen zu lernen und ihnen weitere Aufgabenfelder zu erschließen. Durch den regelmäßigen Austausch wird Innovationspotential in Bezug auf die Aufgabe (durch neue Mitarbeiter) und den Mitarbeiter (durch neue Aufgaben) angeregt zum Nutzen der gesamten Organisation. Insbesondere mit Blick auf die steigende Zahl älterer Mitarbeiter stellt Job-Rotation eine Möglichkeit dar, jahrelanger, einseitiger Belastung entgegenzuwirken. Durch regelmäßigen Wechsel des Arbeitsplatzes, insbesondere bei körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten, kann die Arbeitsfähigkeit des Mitarbeiters deutlich länger erhalten bleiben, und seine Kompetenzen und Fähigkeiten bleiben länger nutzbar. Für das Personalmanagement setzt Job-Rotation jedoch eine längerfristige Planung voraus, damit Rotationszyklen auch abgeschlossen werden können. ⁹⁸
Fachkarrieren	Fachkarrieren geben den Mitarbeitern die Möglichkeit, sich jenseits von Hierarchie und Führungsverantwortung weiterzuentwickeln. Insbesondere angesichts eines demographisch begründeten Beförderungsstaus in vielen öffentlichen Verwaltungen können sich Fachkarrieren positiv auf die Arbeitsmotivation der Mitarbeiter auswirken. Neben den klassischen, vertikalen Karrieren nach oben ergeben sich so neue Wege der persönlichen und auch finanziellen Weiterentwicklung. Gerade für wertvolle Spezialisten, die (oftmals bewusst) keine Führungsfunktion anstreben, stellt die Fachkarriere eine geeignete Alternative dar. Fachkarrieren unterstützen zudem die Personalbindung älterer Mitarbeiter.
Systematisches Führungskräfte-nachwuchsförderung	Die Entwicklung und Förderung von Nachwuchsführungskräften ist zentrale Aufgabe der Managementebene einer jeden Organisation. Dies gilt umso mehr für die öffentliche Verwaltung, da dort regelmäßig ein Mangel an Führungskräfte-nachwuchs konstatiert wird. Die Entwicklung von Führungskräfte-nachwuchs ist dabei eine dezentrale Führungsaufgabe, bei der auf weitere Personalmanagementinstrumente zurückgegriffen werden muss, um den zukünftigen Bedarf und das vorhandene Entwicklungspotential der Mitarbeiter abschätzen zu können (z. B. Altersstrukturanalyse, Erfassung arbeitsbiografischer Daten, Personalentwicklungsgespräche). Eine breite Personalentwicklung durch Schulungen, die die jeweiligen Stärken herausarbeitet, sichert und erhält dabei ein breites Potential über alle Mitarbeitergruppen hinweg. Auf Basis von strategischer Personalplanung können dann frühzeitig gezielt Nachwuchskräfte entwickelt werden, wenn sich ein Bedarf abzeichnet. ⁹⁹ Insbesondere bei großen Verwaltungen, die regelmäßig einen größeren Bedarf an Nachwuchsführungskräften entwickeln, kann es sinnvoll sein (z. B. über regelmäßige Assessment Center), einen Pool an ausgewählten Nachwuchsführungskräften aufzubauen; den sogenannten »Goldfischteich«. Deren Entwicklung und Vernetzung kann dann gezielt durch spezielle Programme gefördert werden. Im Bedarfsfall steht dann eine Auswahl von hoch motivierten und qualifizierten Mitarbeitern für die Nachbesetzung von Führungspositionen bereit.

98 Vgl. Flendt/Wurst (2003)

99 Vgl. Krutoff (2004); KGSt (2003)

Instrument	Inhalt/Ziel
Stellenvertretungsplanung	Durch klare Zuweisung von Vertretungsregeln wird den Vertretern durch eine institutionalisierte enge Zusammenarbeit zwischen Vertreter und Vertretenem regelmäßig die Möglichkeit gegeben, die Führungsposition besser kennen zu lernen (Führung auf Probe) und die eigenen Führungsfähigkeiten zu testen und weiter zu entwickeln. Dadurch können neue Aufgabengebiete und Handlungsperspektiven erschlossen sowie Motivationssteigerungen erzielt werden. Gleichzeitig wird durch professionelles Vertretungsmanagement ein besserer Wissenstransfer sichergestellt, da der Stellvertreter regelmäßig Einblick in die Aufgaben des Vorgesetzten erhält.
Projektarbeit	Die Arbeit in Projekten kann ebenso Bestandteil des Karrieremanagements der Mitarbeiter sein. Projekte geben Mitarbeitern die Möglichkeit, aus dem gewohnten Umfeld ihrer Arbeit herauszutreten und neue Aufgaben kennen zu lernen. Die Arbeit in Projektgruppen stärkt darüber hinaus die Bildung von Teamfähigkeit. Im Rahmen von Projekten agieren Mitarbeiter zudem zumeist außerhalb der gewohnten Hierarchie und in starker Eigenverantwortung. Dies demonstriert und fördert gleichzeitig die Führungsfähigkeit.
Senior Consultants	Im Rahmen des Ehemaligenmanagements ist die öffentliche Verwaltung bestrebt, auch nach dem Ausscheiden aus Altersgründen Kontakt zu den Mitarbeitern zu halten. Im Bedarfsfall kann die öffentliche Verwaltung das Erfahrungswissen der älteren Mitarbeiter als Senior Consultants im Rahmen von Beratungsprojekten auch weiterhin nutzen. Älteren Mitarbeitern wird durch den Aufbau und die Nutzung solcher Senior Consultant Pools eine zusätzliche Entwicklungsperspektive auch nach dem offiziellen Austritt aus dem Arbeitsleben gegeben. Es ist ein Ausdruck von Wertschätzung und kann bereits in der aktiven Phase die Arbeitsmotivation steigern.
Mentoring	Beim Mentoring werden auf freiwilliger Basis mit Unterstützung durch die Verwaltungsführung Paare aus Mentor (erfahrene Mitarbeiter, die nicht direkte Vorgesetzte sind) und Mentee (meist jüngere Mitarbeiter) gebildet, die regelmäßig strukturierte Gespräche im informellen Rahmen führen. Dabei steht der fruchtbare Austausch über die unterschiedlichen Hierarchieebenen hinweg im Vordergrund. Dem Mentee wird hier die Möglichkeit geboten, im informellen Rahmen über Karriere- und Entwicklungsziele zu diskutieren. Neben der Unterstützung von Karrieremanagement kann das Mentoring den Wissenstransfer über die Mitarbeitergenerationen hinweg unterstützen. Es bietet zudem dem Mentor, der für gewöhnlich auch eine Führungsposition in der Verwaltung innehat, die Möglichkeit, im informellen Rahmen Informationen über Abläufe und Tätigkeiten der Gesamtorganisation zu erhalten.

Das »Assessorenmodell« in der Hammer Stadtverwaltung

Durch Erstellung personenscharfer Altersstrukturanalysen hat die Stadtverwaltung Hamm einen guten Überblick über das Alter der einzelnen Mitarbeiter. Wenn absehbar ist, dass Führungskräfte mit hohem Spezialwissen in 3 - 5 Jahren die Stadtverwaltung altersbedingt verlassen, nutzt die Stadt ein »Assessorenmodell« zum Führungskräfteaufbau und zum Wissenstransfer.

Dabei wird in der betroffenen Abteilung eine frei werdende Stelle auf eine höherwertigere Qualifikationsstufe erweitert. Diese höherwertige Stelle wird dann von einem Bewerber besetzt, der vorläufig als Nachfolger des ausscheidenden Mitarbeiters vorgesehen ist. In den folgenden Jahren wird der Nachfolger im Rahmen von »training on the job« gezielt aufgebaut, und es wird ein Wissenstransfer zwischen Ausscheidendem und Nachfolger forciert. Wissen und Erfahrung bleiben so in der Verwaltung erhalten. Das »Assessorenmodell« wird flexibel als Bestandteil eines umfassenden Personalmanagements in der Stadtverwaltung Hamm gehand-

habt, und die darin vorgesehene Nachfolgeplanung ist nicht zwangsläufig, wenn sich bessere Möglichkeiten eröffnen. Die durch die Höherbewertung der Stelle anfallenden Kosten werden von der betroffenen Abteilung getragen, die so die Investition ins Wissensmanagement selbst erbringen muss.

4.6.3 Bildung und Weiterbildung

Bildung und Weiterbildung von Mitarbeitern sind das klassische Handlungsfeld der Personalentwicklung. Die öffentliche Verwaltung hat damit die Möglichkeit, Lücken im Gesamt-Know-How der Verwaltung zu identifizieren und diese durch entsprechende Schulungen der Mitarbeiter zu schließen. Maßnahmen der Bildung und Weiterbildung können je nach Bedarf für alle Kompetenzbereiche der Mitarbeiter zugeschnitten werden:

- :: Selbstkompetenz, so z.B. die eigene Leistungsbereitschaft, das Erkennen eigener Stärken und Schwächen, Selbstvertrauen, Selbstständigkeit und Selbstorganisation;
- :: Sozialkompetenz, z.B. im Umgang mit Kollegen, Vorgesetzten und Untergebenen, inklusive des Selbstmanagements;
- :: Wissenskompetenz, also das tatsächlich vorhandene Fachwissen zu einzelnen Themen;
- :: Methodenkompetenz, d.h. die Fähigkeit der Problemlösung und des Umgangs mit neuen Arbeitsmethoden.

Dem Arbeitgeber stehen dabei verschiedene zeitliche und räumliche Möglichkeiten zur Verfügung, wann, wo und wie die Mitarbeiter neue Kompetenzen erlernen bzw. alte Kompetenzen vertiefen können. (vgl. Abbildung 32)

Abbildung 32 | Möglichkeiten der Weiterbildung



Quelle: Berman/Bowman/West/Van Wart (2006)

Beim Eintritt in eine neue Stelle bzw. nach der Rückkehr aus längerer Beurlaubung (z. B. Kinderbetreuung) können Mitarbeiter in der Vorbereitung auf ihre (neue) Tätigkeit geschult werden (»in the job«).¹⁰⁰ Oder – der Regelfall – sie können im Laufe ihres Arbeitslebens (»along the job«) je nach Bedarf weitergebildet werden. Zu einem ganzheitlichen Ansatz der Fort- und Weiterbildung zählt zudem die

¹⁰⁰ Vgl. Kollaker/Wolzendorff (2008)

systematische Vorbereitung des Austritts aus dem Arbeitsplatz (»outside the job«), sei es aus Altersgründen, aufgrund eines Arbeitsplatzwechsels oder wegen einer Entlassung. Insbesondere beim Austritt aus Altersgründen steht beim Training »outside the job« der Gedanke des Wissenstransfers und des Ehemaligenmanagements im Vordergrund. Für den Ort der Schulung bieten sich verschiedene Möglichkeiten an: Mitarbeiter können direkt an ihrem Arbeitsplatz (»on the job«) geschult werden, in einer Schulungssituation in den Räumen der eigenen Verwaltung (»near the job«) oder auch in externen Schulungseinrichtungen außerhalb der eigenen Verwaltung (»off the job«). Weitere Optionen bietet die Frage, inwieweit Mitarbeiter eigene Zeit in ihre Weiterbildung investieren oder die Schulungen während der Arbeitszeit erfolgen.

Bei der Entwicklung von Weiterbildungskonzepten sollte das breite Spektrum der Möglichkeiten genutzt werden, um je nach Lerninhalten, Anforderungen und Lernverhalten des Mitarbeiters individuell geeignete Weiterbildungsangebote konzipieren zu können. Mit Blick auf die steigende Zahl älterer Mitarbeiter wird sich auch die Methodik und Didaktik der Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung anpassen müssen. Zwar sind Bereitschaft und Fähigkeit zum Lernen altersunabhängig, allerdings unterscheiden sich sowohl Lernziele als auch die Lernweise mit dem Alter. Im Rahmen der Personalentwicklung müssen deshalb die Lerninhalte altersgerecht abgestimmt werden. So wird z. B. die Vermittlung unmittelbar anwendungsorientierten Wissens gerade von älteren Mitarbeitern wesentlich positiver wahrgenommen als praxisferne Theorie. Nur wenn es gelingt, auch die älteren Mitarbeiter für kontinuierliche Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu motivieren, kann langfristig mit älter werdender Belegschaft das Leistungsniveau der Verwaltung gehalten werden.

Rekrutierung von Nachwuchsführungskräften bei der Landeshauptstadt München

Um in einem zukünftig härter werdenden »war for talents« langfristig eine ausreichend hohe Anzahl an Nachwuchsführungskräften sicherstellen zu können, geht die Landeshauptstadt München im gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst neue Wege. Seit dem Einstellungsjahr 2008 bietet die Landeshauptstadt neben dem klassischen Studium zum gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst an der Bayerischen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege einen Bachelorstudiengang »Bachelor of Arts, Public Management« an.

Das Studium erfolgt in Kooperation mit der Fachhochschule für angewandtes Management in Erding. Im Unterschied zur klassischen Beamtenlaufbahn für den gehobenen Dienst, für die die Stadt nach wie vor ausbildet, stehen bei dem Bachelorstudiengang neben rechtlichen Kenntnissen stärker betriebswirtschaftliche Kenntnisse im

Landeshauptstadt München

Du willst nur eins: Alles?

WWW.MUENCHEN.DE/AUSBILDUNG
MÜNCHEN WARTET AUF DICH

Dann gibt es nur eins:
Das Studium Betriebswirtschaft mit Studienschwerpunkt Public Management Bachelor of Arts (B.A.)

Fokus. Zudem Schlüsselqualifikationen wie Kommunikation, Projektmanagement und Führung. Moderne Lehrformate, aber auch attraktive Rahmenbedingungen wie die Übernahme der Studiengebühren sowie eine Bezahlung der Studierenden während des Studiums (1.040,- Euro (brutto) pro Monat) runden das Angebot ab.

Darüber hinaus ist bei diesem neuen Studiengang eine deutsche oder EU-Staatsbürgerschaft nicht erforderlich. So wird versucht, vermehrt ausländische Jugendliche und Jugendliche mit Migrationshintergrund für ein Studium und eine spätere Beschäftigung im gehobenen Verwaltungsdienst zu gewinnen.

Instrumente Bildung und Weiterbildung

Instrument	Inhalt/Ziel
E-Learning	<p>E-Learning ist ein zunehmend wichtig werdendes Instrument des Fernunterrichts. Beim E-Learning werden digitale Medien zur Aufbereitung der Lerninhalte und zur Unterstützung der Kommunikation genutzt, um Bildung und Weiterbildung zu unterstützen. Vorteile des E-Learnings sind v. a. die örtliche und zeitliche Unabhängigkeit, die individualisierte Handhabung sowie die digitale Interaktivität und Multimedialität.</p> <p>E-Learning sollte jedoch mit klassischer Wissensvermittlung vor Ort und Gruppenarbeiten kombiniert werden, um dem Lernenden auch Gelegenheit zur notwendigen Interaktion während der Wissensvermittlung zu geben.</p>
Trainee-Programme	<p>Trainee-Programme stellen eine besondere Form des Trainings »into the job«, also des Berufseinstiegs, dar. Junge Mitarbeiter werden hier in den ersten Jahren ihrer Anstellung umfassend geschult und durchlaufen verschiedene Stationen der öffentlichen Verwaltung. In diesen ersten Jahren investiert die öffentliche Verwaltung somit umfassend in diese Trainees. Nach der Durchführung eines Trainee-Programms stehen der öffentlichen Verwaltung hochqualifizierte Mitarbeiter zur Verfügung, die die verschiedenen Abteilungen und deren Prozesse gut kennen.</p> <p>Obgleich die bestehenden Referendarprogramme am Beginn einer Beamtenlaufbahn durchaus mit einem Trainee-Programm zu vergleichen sind, hat sich dieses Instrument bei Einstellung tariflich Beschäftigter bisher nicht durchgesetzt. Die öffentliche Verwaltung hat somit bei der Einführung im Tarifbereich die Möglichkeit, auf die positiven Erfahrungen der Referendarprogramme aufzubauen und diese weiterzuentwickeln. Trainee-Programme werden in der Privatwirtschaft insbesondere für Nachwuchsführungskräfte angeboten.</p>
Qualitätszirkel/ Lernstätten	<p>Hintergrund der Qualitätszirkel und Lernstätten ist die Grundannahme, dass das größte Wissen über die Lösung der Probleme der Verwaltung in der Verwaltung selber liegt. Dazu werden auf Dauer angelegte Gesprächsgruppen mit einer begrenzten Zahl an Mitarbeitern der unteren Hierarchieebene eingerichtet. Diese diskutieren moderiert oder eigenständig Probleme in ihrer Arbeit, tauschen Erfahrungen aus und entwickeln Lösungen. Kenntnisse, die davor nur einzelne Mitarbeiter hatten, werden so der gesamten Gruppe zur Verfügung gestellt. Qualitätszirkel/Lernstätten unterstützen darüber hinaus die Kommunikation und Teamfähigkeit und stärken die Eigenverantwortung der Mitarbeiter. Durch Konzentration auf spezielle Themen (IT, Rechtliches, Gesundheit etc.) kann der Bereich des Wissenstransfers eingegrenzt werden.</p>
Individuelles Coaching	<p>Neben der klassischen Personalschulung einer Gruppe von Mitarbeitern kann Fort- und Weiterbildung auch durch individuelles Coaching erfolgen. Einzelnen Mitarbeitern wird dabei durch einen persönlichen Coach bestimmtes Wissen konzentriert vermittelt. Durch die sehr individuelle Betreuung wird ein hoher Wissenstransfer sichergestellt. In der Praxis findet individuelles Coaching vor allem auf höheren Führungsebenen statt.</p>

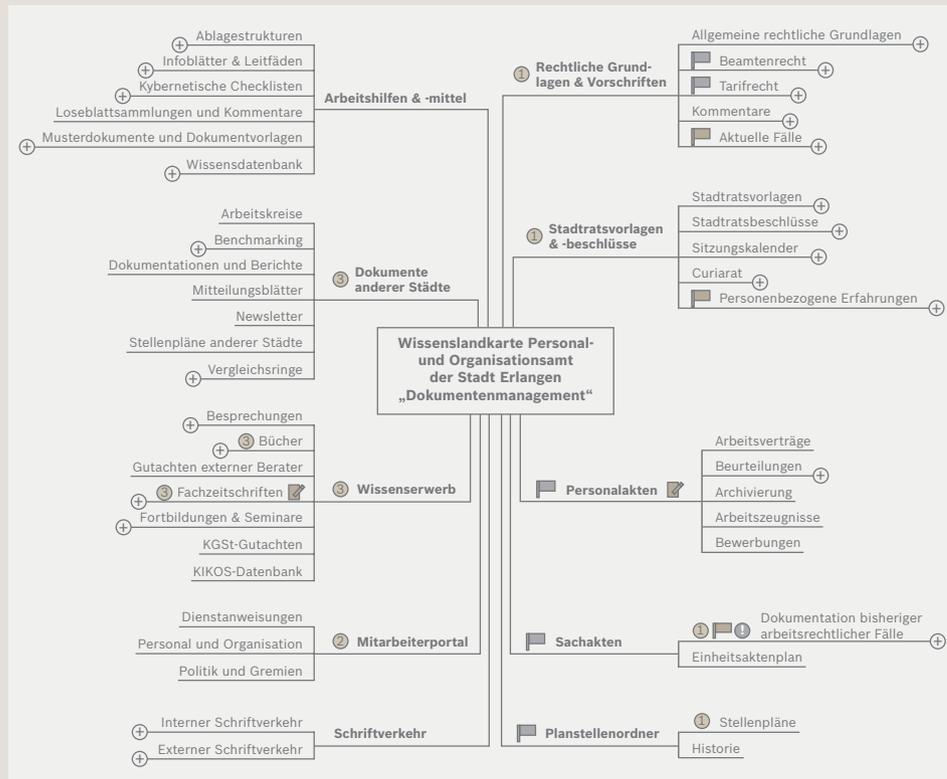
Instrument	Inhalt/Ziel
Wissenstransfer und -management	Der Ressource Wissen kommt in der öffentlichen Verwaltung eine wesentliche Bedeutung zu. Der zu erwartende Anstieg altersbedingter Austritte aus der öffentlichen Verwaltung rückt die Frage des Wissenstransfers und -managements ins Zentrum der Personalentwicklung. Ganzheitliche Ansätze des Wissensmanagements stellen sicher, dass das in der Verwaltung vorhandene Fach- und Prozesswissen rechtzeitig erfasst wird (z.B. in Form von Wissenslandkarten, Dokumentationen, Vorträgen etc.). Darüber hinaus steht der Austausch des Wissens zwischen den Mitarbeitern und dessen kontinuierliche Pflege im Vordergrund. Geeignete Instrumente müssen beachten, dass ein unkomplizierter Zugriff möglich ist, um das gesammelte Wissen in der Praxis möglichst breit nutzbar zu machen.
Mitarbeitervorträge	Teil der Fort- und Weiterbildung ist auch der Wissenstransfer innerhalb des Unternehmens. Dazu können in regelmäßigen Abständen einzelne Mitarbeiter über Aspekte ihrer Tätigkeit berichten, die auch für die restlichen Mitarbeiter in der Verwaltung von Interesse sind (z.B. erfolgreiche Projekte, Gesetzesänderungen, innovative Problemlösungen, neue technische Möglichkeiten). Der Wissenstransfer innerhalb der öffentlichen Verwaltung wird so unterstützt, ebenso wie ein gemeinsames Verständnis der unterschiedlichen Prozesse geschaffen wird. Für den Vortragenden Mitarbeiter stellen solche Vorträge zudem die Möglichkeit dar, die eigene Präsentationskompetenz »in halboffizieller Umgebung« zu schulen.
Altershomogene Lerngruppen	Im Bereich der Bildung und Weiterbildung hat sich in vielen Fällen die Bildung altershomogener Lerngruppen bewährt. Diese Maßnahme trägt den unterschiedlichen Lernanforderungen der verschiedenen Altersgruppen in der öffentlichen Verwaltung Rechnung. So können Lernfrustration vermieden und die Motivation unterstützt werden. Die Bereitschaft zu kontinuierlicher Bildung und Weiterbildung kann so nachhaltig gestärkt werden.
Aufbaustudium	Die Einführung der modularisierten Studiengänge an öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen führt zu einer Flexibilisierung der Ausbildung insgesamt. Diese neue Flexibilität kann auch im Rahmen der Fort- und Weiterbildung genutzt werden. So können im Rahmen von Aufbaustudiengängen zusätzliche Qualifikationen (z.B. MBA, MPA etc.) von den Mitarbeitern erworben werden, die anschließend auch der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung stehen. Voraussetzung dafür ist allerdings die Bereitschaft von Mitarbeitern und öffentlicher Verwaltung, eigene Zeit zu investieren oder zeitliche Flexibilität zuzulassen (bspw. für Abend- und Wochenendkurse, längere Auszeiten etc.). Hier ist es vor allem die Verantwortung des Arbeitgebers, Anreize (durch Beschäftigungsgarantien, finanzielle Anreize, Beförderungschancen, Sabbaticals etc.) zu setzen.

Wissensmanagement und Wissensbewahrung in der Stadtverwaltung Erlangen

Um Wissen, Kenntnisse und Erfahrungen der großen Anzahl altersbedingt ausscheidender Mitarbeiter nicht zu verlieren, setzt die Stadt Erlangen auf professionelles Wissensmanagement. Das Wissen von ausscheidenden Mitarbeitern soll erhalten bleiben (»Debriefing«), aber auch sogenannte »Wissensinseln« einzelner Mitarbeiter sollen für die Verwaltung nutzbar gemacht werden.

Der Wissensbewahrungsprozess besteht aus mehreren Treffen zwischen Wissensträger und externem Berater, der den Wissensträger bei der Erfassung und Systematisierung des Wissens begleitet. Ein Teil des vorhandenen Wissens wird verschriftlicht und mit Hilfe einer Software in sogenannten Wissenslandkarten visualisiert.

Abbildung 33 | Beispiel einer Wissenslandkarte im Bereich Dokumentenmanagement



Quelle: Verwaltungsmodernisierung Stadt Erlangen 2000–2007

Der Wissenstransfer findet über drei Teilprozesse statt:

- :: 1. Nach Bedarf werden die Mitarbeiter in die Gespräche mit einbezogen, die in Zukunft das Wissen nutzen sollen.
- :: 2. Die erstellten Wissenslandkarten werden großformatig ausgedruckt und in öffentlich zugänglichen Bereichen aufgehängt.
- :: 3. Die Ergebnisse des Wissensbewahrungsprozesses werden in Berichtsform dokumentiert und den Mitarbeitern in einer Abschlusspräsentation vorgestellt.

Die Aufgabe des Wissensmanagements wird auch nach Abschluss eines Wissensbewahrungsprozesses fortgesetzt. Einzelne Abteilungen sind für die Pflege der Wissenslandkarten verantwortlich und halten so das einmal erhobene Wissen aktuell.

Bei Bedarf eines Wissenstransferprozesses werden die Abteilungen in der Stadtverwaltung Erlangen von der Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung unterstützt. Die Abteilungen tragen jedoch selbst die Kosten für Software und externe Beratung, die sich pro Prozess auf 3.000 – 4.000 Euro belaufen. So wird sichergestellt, dass ein Wissenstransfer nur in solchen Fällen stattfindet, bei denen das verloren gehende Wissen ausreichend hoch bewertet wird.

In der Stadtverwaltung Erlangen wurden bisher acht Wissenstransferprozesse

erfolgreich abgeschlossen. Die Maßnahme war auch für die ausscheidenden Mitarbeiter eine positive Erfahrung, die ihnen vor dem Ausstieg noch einmal einen Überblick über die in ihrem Arbeitsleben geleistete Arbeit gab und auch als eine Form der Wertschätzung und Anerkennung ihrer Erfahrung gesehen wurde.

4.7 Organisationskultur und Personalführung

Den Handlungsfeldern Organisationskultur und Personalführung kommt eine zentrale Bedeutung bei der Einführung einer demographiefesten Personalpolitik zu. Sie schaffen auf der interaktionalen Ebene die Voraussetzungen für die Umsetzung der Personalmanagementmaßnahmen.

Bei allen Veränderungsprozessen spielen die Mitarbeiter, ihre Erwartungen, Einstellungen und ihr Verhalten eine wesentliche Rolle für die erfolgreiche Umsetzung von Veränderungen. Entscheidend sind v. a. allgemein akzeptierte Normen und internalisierte Werte, die sich in Organisationen im Laufe der Zeit herausgebildet haben und das Verhalten aller Organisationsmitglieder beeinflussen: die sogenannte Organisationskultur (bzw. in der Privatwirtschaft: Unternehmenskultur). Durch die Organisationskulturen werden selbstverständliche Annahmen dem täglichen Handeln zugrunde gelegt, ohne darüber zu reflektieren. Somit ist eine Organisationskultur, die den Wert Älterer für die Verwaltungsorganisation anerkennt, eine wesentliche Grundlage, um eine alters- und altersgerechten Personalpolitik mit Leben zu füllen und in der Organisation zu verankern.

In vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes wird heute die Notwendigkeit für ein grundlegendes Umdenken in der eigenen Personalpolitik noch nicht gesehen. Durch offene Kommunikation der demographischen Situation, beispielsweise mittels einer systematischen Altersstrukturanalyse, muss das notwendige Bewusstsein auf der Führungsebene für die Verschiebung der Altersstruktur des Personals im öffentlichen Dienst und die sich daraus ergebenden Konsequenzen geschaffen werden. Die Qualität der Personalführung hat dabei Einfluss auf viele Handlungsfelder eines modernen Personalmanagements. Gerade die Führungskräfte einer Organisation prägen und transportieren die Organisationskultur und beeinflussen damit das Verhalten aller Mitarbeiter unmittelbar. Die Führungskräfte spielen daher eine Schlüsselrolle bei dem Ziel, Elemente wie Diversity Management, Leistungsorientierung oder Verantwortungskultur in einer Organisation zu verankern. Die Führungsqualität entscheidet damit wesentlich über die Attraktivität eines Arbeitgebers und die Motivation und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter.

Führung mit Diversity Management bei der Bundesagentur für Arbeit

In den Kunden der Bundesagentur für Arbeit spiegelt sich mit den Arbeitssuchenden sowohl die Vielfalt einer bunten und älter werdenden Gesellschaft als auch mit den Unternehmen die Vielfalt einer sich wandelnden Arbeitswelt. Diversity Management steht daher im Zentrum des integrierten Personalmanagementkonzepts, mit dem die Bundesagentur für Arbeit (BA) gegenwärtig eine demographie-sensible Personalpolitik in die Tat umsetzt.

Die Diversity-Gesamtstrategie der BA zielt auf eine offene Organisationskultur ohne Vorurteile ab, die Vielfältigkeit als Potential nutzt, die individuelle Fähigkeiten und Talente bewusst wertschätzt und Unterschiede als positive Ressource

versteht. Dahinter steht die Überzeugung, dass eine vielfältig zusammengesetzte Belegschaft sich besser auf die heterogenen Kundengruppen der Arbeitsagenturen und die veränderten Arbeitsmarktsegmente einstellt. Dadurch wird die BA in die Lage versetzt, die Wünsche und Bedürfnisse aller Kundengruppen besser zu integrieren und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Die Förderung der Chancengleichheit aller Beschäftigten ist daher als integraler Bestandteil der Personalentwicklung eine Führungsaufgabe. Mit ihrer Diversity-Strategie will sich die BA aber nicht zuletzt auch als attraktive Arbeitgeberin im Wettbewerb um leistungsfähige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen positionieren. Der hohe Stellenwert, den die BA dem Diversity Management beimisst, kommt nicht zuletzt auch in der Unterzeichnung der »Charta der Vielfalt« zum Ausdruck.

Führungskräfte sollten ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen vorurteilsfreien Umgang mit allen Beschäftigten »vorleben«. Sie müssen sich und ihre Mitarbeiter auf die kommenden Veränderungen einstellen, intergenerative Zusammenarbeit fördern und eine demographiefeste Personalstrategie umsetzen. In den kommenden Jahren wird zudem die Führung älterer Mitarbeiter eine zunehmend wichtige Kompetenz der Führungskräfte. Dazu gehört zum einen die Fähigkeit, sich verändernde Erwartungen und Einstellungen Älterer gegenüber ihrer Arbeit zu antizipieren, langjährige Mitarbeiter zu Leistung zu motivieren und neue Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen. Zum anderen aber auch, Ältere entsprechend ihrer Kompetenzen und ihrer Leistungsfähigkeit einzusetzen und zu fördern und Erfahrungswissen wertzuschätzen und gezielt zu nutzen.

Cottbus: Strategische Steuerung mit einer »Balanced Scorecard«

Kaum ein Bereich prägt das Bild der Cottbuser von ihrer Stadtverwaltung stärker als der Bürgerservice, in dem viele kundenbezogene Dienste der Verwaltung zusammenlaufen. Motivation und Freundlichkeit der Mitarbeiter sind entscheidend. Gleichzeitig muss aber auch dieser Fachbereich der Verwaltung mit Einsparvorgaben, Personalabbau und einem steigenden Durchschnittsalter (gegenwärtig 46,1 Jahre) zurechtkommen. Der Bürgerservice hat sich für ein ungewöhnliches Instrument entschieden, um den Spagat zwischen Einsparungen und Leistungsoptimierung zu bewältigen. Seit drei Jahren steuern die Führungskräfte die 75 Mitarbeiter des Bereichs mit Hilfe einer »Balanced Scorecard« (BSC). Mit diesem Steuerungsinstrument werden Ziele und Maßnahmen in den vier Perspektiven Finanzen, Kunden, Prozesse und Mitarbeiter formuliert und über Kennzahlen gesteuert. Alle Mitarbeiter kennen frühzeitig die Ziele des nächsten Jahres und die damit verbundenen Maßnahmen. Gleichzeitig sorgt die gleichgewichtete Behandlung von qualitativen Zielen auf den Ebenen Kunden, Prozesse und Mitarbeiter dafür, die Dominanz von Finanzziele zu brechen und die Motivation zu stärken. Mit Mitarbeiter- und Kundenbefragungen sowie regelmäßigen Mitarbeitergesprächen wird die Zielerreichung geprüft. Carsten Konzack, der Leiter des Fachbereichs, sieht die Ziele erfüllt, die sich die Bereichsführung mit der Einführung des Instruments gesteckt hat: »Die Mitarbeiter sind durch die transparente Steuerung motiviert und engagiert, ihre Kompetenzen können gezielter genutzt und gefördert werden, und auch Nachwuchsführungskräfte können besser identifiziert und weiterentwickelt werden.«

Age-Management und eine aktive Personalführung sind somit eine Zukunftsaufgabe, auf die jedoch die Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung bislang nur begrenzt vorbereitet sind. Nicht zuletzt deshalb, da in vielen Verwaltungen der Aufstieg in eine Führungsfunktion vor allem an die fachlichen Leistungen gebunden wird und Führungs- sowie Personalmanagementkompetenzen häufig eine untergeordnete Rolle bei Beförderungen spielen. Diesen Defiziten kann durch entsprechende Weiterbildung im Bereich von Soft-Skills und Führungskompetenzen oder durch professionelles Führungskräftecoaching entgegengesteuert werden.¹⁰¹

Instrumente für Organisationskultur und Führung

Instrument	Inhalt/Ziel
Führungskräfte-sensibilisierung:	Führungskräfte sind Träger der Organisationskultur und die treibenden Kräfte bei Veränderungsprozessen. Es ist daher wesentlich, die Führungskräfte für die betriebswirtschaftlichen Herausforderungen des demographischen Wandels zu sensibilisieren und sie für eine aktive Umsetzung des Diversity- bzw. Age-Managements zu gewinnen. Maßnahmen können z. B. Führungskräftecoaching, Demographieworkshops oder die Entwicklung von Führungsleitlinien sein.
Bildung von Expertengruppen	Um in den unterschiedlichen Aufgabenfeldern jeweils geeignete Lösungen »bottom up« zu entwickeln, können themenspezifisch besetzte Expertengruppen aus Führungskräften, Personalräten, Arbeitsmedizinern oder Spezialisten gebildet werden, in die ggf. auch externe Experten eingebunden werden. Die Ergebnisse können durch Vertreter der Gruppen in einem übergeordneten »Demographiegremium« aggregiert werden.
Altersorientierte Führung	Altersorientierte Führung verlangt von den Führungskräften das Wissen um altersbedingte Veränderungen in Bezug auf Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmotivation. Insbesondere Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation hängen in hohem Maße von der Führungsqualität ab. Werden altersbedingte Veränderungen in Bezug auf Ziele und Erwartungen an den Arbeitsplatz im Personalmanagement berücksichtigt, kann eine gesteigerte Motivation unter Umständen andere altersbedingte Defizite ausgleichen.
Führungskräfteentwicklung	Diese Unterkategorie von Personalentwicklung zielt darauf ab, speziell jene Fähigkeiten herauszubilden, die zur Mitarbeiterführung notwendig sind und einen partizipativen und dialogorientierten Führungsstil unterstützen. Bausteine einer Führungskräfteentwicklung können bspw. Schulungen in Konfliktmanagement, Mitarbeiterbeurteilung oder Change Management sein.
Age-Management	Age-Management umfasst die Bestrebungen von Verwaltungen, eine Organisationskultur zu etablieren, in der die Themen demographischer Wandel und »Ältere Beschäftigte« einen hohen Stellenwert einnehmen. Es kann damit bspw. auch Teil eines umfassenden Diversity-Managements sein.
Diversity-Management	Diversity-Management heißt, die Vorteile von Vielfalt und Heterogenität der Beschäftigten deutlich zu machen, zu fördern und gezielt zu nutzen. Diversity-Management zielt daher auf eine aktive Beeinflussung der Organisationskultur.
Offene Kommunikation	Thematisierung von Herausforderungen und Möglichkeiten einer alternden Belegschaft und eines neuen Umgangs mit Älteren, z. B. über Intranet, Plakate, Veranstaltungen.
Leitbild/Leitlinien	Ein Leitbild kann neben der strategischen Dimension bspw. auch personalpolitische Leitlinien enthalten, die deren Berücksichtigung im internen Umgang definieren oder in Form von Führungsgrundsätzen Standards einer demographieorientierten Personalführung festlegen.

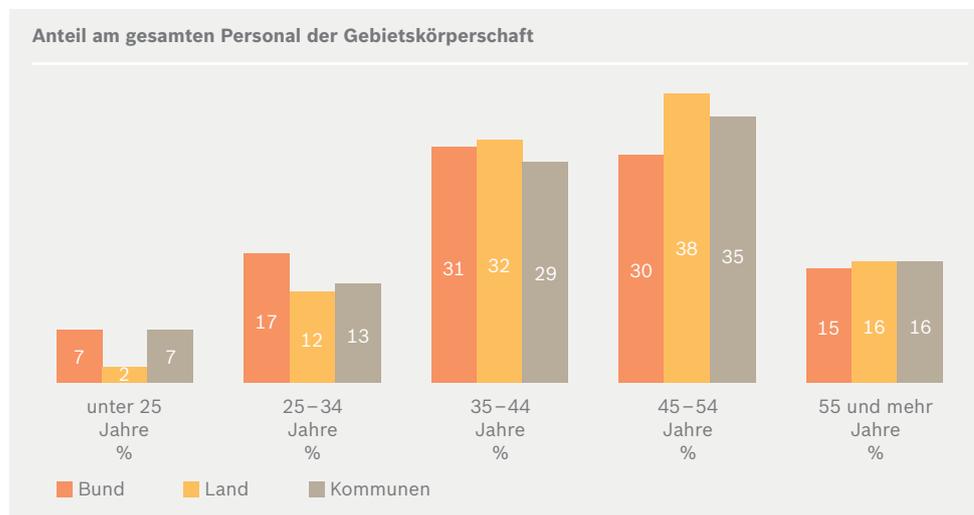
101 Vgl. Drescher (2003)

Instrument	Inhalt/Ziel
Führungsgrundsätze	Die Organisationskultur wird vor allem von den Führungskräften getragen und von ihnen vorbildhaft mit Leben gefüllt. Führungsgrundsätze werden aus dem Leitbild der gesamten Organisation abgeleitet und konkretisieren dessen Operationalisierung schriftlich auf Ebene der Führungskräfte. Mit diesem Instrument kann die Führungsqualität von der Persönlichkeit der Führungskraft z.T. entkoppelt werden und so besser in Einklang mit dem Leitbild der Gesamtorganisation gebracht werden.

5 Fazit

Für die Altersstruktur und damit für das Personalmanagement in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes wird der demographische Wandel schon in naher Zukunft erhebliche Konsequenzen haben: Infolge von Einstellungsstopps und Stellenkürzungen ist das Durchschnittsalter im gesamten öffentlichen Dienst¹⁰² in den letzten zehn Jahren von 41,8 Jahren auf über 44 Jahre angestiegen. Rund ein Drittel der Mitarbeiter ist älter als 50 Jahre und wird damit bereits in den kommenden Jahren in den Ruhestand gehen. Die detaillierte Altersstrukturanalyse der verschiedenen Verwaltungsebenen hat dabei gezeigt, dass es sich nicht nur um ein Problem einzelner Verwaltungsbereiche handelt: Bund, Länder und Kommunalverwaltung sind gleichermaßen davon betroffen.

Abbildung 34 | Altersstruktur Bund (ohne Soldaten), Länder, Kommunen



Quelle: distatis; Prognos AG 2008

Angesichts eines fortbestehenden Kostendrucks, weiterer Personalreduktion und dem grundsätzlich zu begrüßenden Abbau von Frühpensionierungsmöglichkeiten wird die Personalstruktur in der öffentlichen Verwaltung in naher Zukunft weiter altern. Gleichzeitig wird sich jedoch die Beschäftigungslücke durch die Verrentung personalstarker Beschäftigtenkohorten nicht allein durch notwendige Anpassungen der öffentlichen Aufgaben an den Bevölkerungsrückgang schließen lassen. Regionale Besonderheiten, Remanenzen der Daseinsvorsorge oder auch neue Aufgaben einer alternden Gesellschaft sorgen dafür, dass der Bedarf der Verwaltung an qualifiziertem Nachwuchs zukünftig steigen wird.

Dieser steigende Bedarf trifft auf einen Arbeitsmarkt, auf dem das Angebot junger, qualifizierter Arbeitskräfte zu einem knappen Gut wird und sich der Wettbewerb mit privaten Arbeitgebern deutlich verschärft. Die Tatsache, dass sich die Laufbahngruppe des höheren Dienstes einer deutlichen Alterung gegenüber sieht, ist dabei besonders problematisch. Denn insbesondere diese Laufbahngruppe wird zukünftig bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften vom Fachkräftemangel betroffen sein, da der öffentliche Dienst rund 80 % seiner Mitarbeiter in Fächergruppen rekrutiert

102 Ohne Soldaten und Soldatinnen

(v. a. Ingenieurwissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Erziehungswissenschaften und Lehramt, Rechtswissenschaften), für die deutschlandweit mit einem deutlichen Anstieg der Nachfrage gerechnet wird.

Die Herausforderungen des demographischen Wandels müssen von den Verwaltungen angenommen werden. Aufgabe des Personalmanagements wird es sein, mit älter werdenden Belegschaften trotz Arbeitsverdichtung und komplexeren Prozessen leistungsfähig zu bleiben und außerdem ein attraktiver Arbeitgeber für qualifizierten Nachwuchs zu werden. Die öffentlichen Arbeitgeber müssen dafür den Wechsel von einer passiven Personalverwaltung zu professionellem Personalmanagement forcieren.

In der vorliegenden Studie werden hierzu die geeigneten Managementinstrumente vorgestellt. Gleichzeitig wird bei der Auswahl der Instrumente den zum Teil sehr spezifischen Rahmenbedingungen des Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung Rechnung getragen. Die Umsetzung von Einzelmaßnahmen allein kann jedoch nur sehr begrenzt Wirkung entfalten. Stattdessen bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes, der die einzelnen Maßnahmen miteinander in einer kohärenten Personalmanagementstrategie verbindet. Die vorgestellten Maßnahmen umfassen daher alle Handlungsfelder entlang des »Erwerbslebenszyklus« eines Mitarbeiters. Die wichtigsten Elemente einer demographieorientierten Personalpolitik sind:

Strategisches Personalmanagement: Das Personal als wesentlichen Erfolgsfaktor für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung begreifen, der strategisch geplant und gesteuert werden muss.

Dienstrecht und Vergütungspolitik: Die Möglichkeiten zur Reform des Dienstrechts und zur Einführung einer leistungsorientierten Vergütung nutzen und damit Motivation, Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.

Personalmarketing: Mit internem und externem Personalmarketing neue Bewerbergruppen für die Verwaltung interessieren und bestehendes Personal binden.

Arbeitsorganisation: Mit flexiblen Formen von Arbeitszeit und Arbeitsort altersgerechte und motivierende Arbeitsbedingungen schaffen.

Gesundheitsmanagement: Mit präventivem Gesundheitsmanagement die Leistungsfähigkeit des Personals bis ins hohe Alter sichern.

Personalentwicklung: Durch individuelle Beurteilung und maßgeschneiderte Weiterbildungskonzepte in jeder Altersstufe Entwicklungsperspektiven schaffen und Leistungsfähigkeit sichern.

Organisationskultur und Personalführung: Führungskräfte zu Promotoren einer demographieorientierten Personalpolitik machen und ihre Führungskompetenz verbessern.

Eine Reihe von Beispielen aus der Praxis zeigt, dass bereits mit den bestehenden Rahmenbedingungen viele kreative Personalmaßnahmen in der Praxis mit Erfolg eingesetzt werden. Gleichzeitig zeigen Länder wie Hamburg oder Bayern aber auch, wie die Gesetzgeber mit konsequenten Reformen ihres Dienstrechts ganz neue Möglichkeiten für ein wettbewerbsfähiges Personalmanagement schaffen.

Die öffentlichen Arbeitgeber in Deutschland sollten ihre Altersstrukturentwicklung als Anstoß und die erfolgreichen Beispiele anderer Verwaltungen als Ansporn nutzen, um ihr Personalmanagement möglichst kurzfristig auf die demographischen Herausforderungen einzustellen. Gelingt eine aktive Gestaltung der Personalpolitik, eröffnen sich für den öffentlichen Dienst gleichzeitig Chancen und Wettbewerbsvorteile im Kampf um die »besten Köpfe«.

6 Literaturverzeichnis

Argyris, C./Schön, D. (2006): Die lernende Organisation: Grundlagen, Methode, Praxis. 3. Aufl., Stuttgart.

Badura, B./Schellschmidt, H./Vetter, Ch. (Hrsg.)(2003): Fehlzeitenreport 2002, Berlin.

Bartel, W. (2007): Demographischer Wandel und Personalflexibilität von Kommunen in Ostdeutschland, Polen und Westdeutschland. In: Sackmann, R./Bartel, W./Kopycka, K./Rademacher, C. (Hrsg.): Strategien zur Bewältigung des demographischen Wandels im öffentlichen Sektor. Interkommunale Vergleiche in Ost- und Westdeutschland sowie in Polen. SFB 580 Mitteilung, Heft 2, Jena.

Bellmann, L./ Kistler, E. /Wahse, J. (2007): Betriebe müssen sich auf alternde Belegschaften einstellen, IAB-Kurzbericht Nr. 21 v. 11.10.2007.

Benz, A. (2004): Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hrsg.) Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden.

Berman, E./Bowman, J./West, J./Van Wart, M. (2006): Human Resource Management in the Public Service - Paradoxes, Processes, and Problems. 2nd Edition, Thousand Oaks.

Bonin, H./Schneider, M./Quinke, H./Arens, T. (2007): Zukunft von Bildung und Arbeit: Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020, IZA Research Report No. 9, Bonn.

Brandenburg, U./Domschke, J.-P. (2007): Die Zukunft sieht alt aus - Herausforderungen des demografischen Wandels für das Personalmanagement, Wiesbaden.

Bröckermann, R./Müller-Vorbrüggen, M. (2008): Handbuch Personalentwicklung - Die Praxis der Personalbildung, Personalförderung und Arbeitsstrukturierung. 2. Aufl., Stuttgart.

Bundesministerium des Innern (2007): Innovative Bundesverwaltung 2020. Ergebnisse der Klausurtagung vom 25./26. September 2007.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Einigung zur Finanzierung des Betreuungsausbaus erzielt. Verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/aktuelles.did=100436.html> [Stand: 27.11.2008].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.)(2008): Prognos AG: Erfahrung rechnet sich. Aus Kompetenzen Älterer Erfolgsgrundlagen schaffen. Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2001): Überblick über die Änderungen nach dem Versorgungsänderungsgesetz 2001, Berlin.

Drescher, A. (2003): *Verwaltungen brauchen Profis für die Personalentwicklung*. In: *innovative Verwaltung* 4.

Drescher, A. (2004): *Strategisches Personalmanagement – ein Schlüssel zu einem veränderten Verwaltungshandeln*. In: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg.): *Verändertes Denken – Bessere öffentliche Dienste?!*, Wiesbaden.

Eidesgenössisches Personalamt (EPA) (2007): *Evaluationsbericht Personalbefragung in der Bundesverwaltung*. Verfügbar unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01161/index.html?lang=de> [Stand: 27.11.2008].

Feist, C. (2004): *Die Beurteilung als Instrument der Organisationsentwicklung – Paradigmenwechsel in der Verwaltung der Stadt Wilhelmshaven*. In: *innovative Verwaltung* 1-2.

Flendi, M./Wurst, C. (2003): *Rotation fördert die Entwicklung von Beschäftigten – Systematischer und geplanter Stellenwechsel als Personalmanagementinstrument*. In: *innovative Verwaltung* 11.

Freie und Hansestadt Hamburg (2008): *Personalbedarfsplanung 2008 – Verständigung über die Rahmenbedingungen*.

Hahlen, J. (2007): *Zukunft Personal – Aufruf zum Handeln*; Verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_891584/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/04/Hahlen_Praxisforum_Personal.html [Stand: 27.11.2008].

Hilger, D. (2008): *Performance Management – Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen*, Wiesbaden.

Holz, M./Da-Cruz, P. (2007): *Demografischer Wandel in Unternehmen – Herausforderung für die strategische Personalplanung*, Wiesbaden.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2002): *IAB-Betriebspanel NRW 2002*.

Ketelaar, A./Manning, N./Turkisch, E. (2007): *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*. OECD Working Papers on Public Governance No. 5, Paris.

Koch, R./Conrad, P. (2004): *Verändertes Denken – Bessere öffentliche Dienste?!, Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft*, Wiesbaden.

Kolleker, A./Wolzendorff, D. (2008): *Training into the job und reintegration*. In: Bröckermann, R./Müller-Vorbrüggen, M.: *Handbuch Personalentwicklung – Die Praxis der Personalbildung, Personalförderung und Arbeitsstrukturierung*, Stuttgart.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2003): *Führungsnachwuchs – auch ohne »Goldfischteich«?!*, KGSt-Bericht 8.

- Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (2007): Evaluationsbericht Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung, Bern.
- König, R./Haßelmann, U. (2001): Ist die Personalbeurteilung noch zu retten? In: Verwaltungsrundschau 9.
- König, S. (2006): Das Personalmanagement im Reformprozess öffentlicher Verwaltungen: das Beispiel Niedersachsen. In: Kißler, L./Lasserre, R./Pautraut M.H. (Hrsg.): Öffentlicher Dienst und Personalmanagement - Zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich, Frankfurt.
- Krauss-Hoffmann, P. (2001): Leistungsorientiertes Entgelt im öffentlichen Dienst. In: Verwaltungsrundschau 3.
- Krauss-Hoffmann, P. (2003): Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Dienst - Realisierungsstand und Perspektiven. In: Verwaltungsrundschau 9.
- Krutoff, H. (2004): Abkehr von der »Bevorratung« von Nachwuchsführungskräften - Bedarfsgerechte Identifizierung statt Goldfischteich-Prinzip. In: innovative Verwaltung 5.
- Kultusministerkonferenz (2003): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz - Dokumentation Nr. 169/September 2003: Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland, Modellrechnung 2002-2015, Bonn.
- Kultusministerkonferenz (2006): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005 bis 2020, Bonn.
- Lorse, J. (2001): Chancen für eine beurteilungsfreie Personalentwicklung. In: Verwaltungsrundschau 11.
- Machura, S. (2003): Öffentlicher Dienst. In: Andersen, U./ Woyke W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktual. Aufl., Opladen.
- Micheel, F./Ette, A./Scharein, M. (2007): Die zukünftigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Personalstrukturen der Bundesverwaltung in Deutschland. Beitrag für die Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie »Alterung und Arbeitsmarkt«, 28.02.-02.03.2007, Berlin.
- OECD (2005): The Labour Market Impact of Rapid Ageing of Government Employees, Economics Department Working Papers No. 441, Paris.
- OECD (2007): Ageing and the Public Service, Paris.
- Prognos AG (2006a): Deutschland Report 2030, Basel.

Prognos AG (2006b): Demographie als Chance. Demographische Entwicklung und Bildungssystem – finanzielle Spielräume und Reformbedarf. Im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, in Zusammenarbeit mit Die Welt, Stuttgart.

Prognos AG (2008a): Zukunftsreport MODERNER STAAT 2008.

Prognos AG (2008b): Arbeitslandschaft 2030 – Steuert Deutschland auf einen generellen Personalmangel zu?, Basel.

Reichard, C. (1998): Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung. In: Wollmann, H./Roth R. (Hrsg.): Kommunalpolitik, Opladen.

Ridder, H.-G./Hoon, C. (2000): Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung. Diskussionspapier 231, Hannover.

Rump, J./Sattelberger, T./Fischer, H. (2005): Employability Management, Wiesbaden.

Schneider, K. (2003): Die Auflösung hierarchischer Koordination im Zuge organisatorischer Dezentralisierung im kommunalen Sektor. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden.

Schneider, M./Sadowski, D. (2004): Performancemanagement in der öffentlichen Verwaltung – Eine unlösbare Aufgabe? In: Die Verwaltung 3.

Schuhmacher, F./Geschwill, R. (2008): Employer Branding: Human Resources Management für die Unternehmensführung, Wiesbaden.

Seitz, H. (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden.

Statistisches Bundesamt (2002): Fachserie 14, Reihe 6 – Personalstandsstatistik.

Statistisches Bundesamt (2006a): Fachserie 14, Reihe 6 – Personalstandsstatistik.

Statistisches Bundesamt (2006b): Fachserie 14, Reihe 6.1 – Versorgungsempfängerstatistik.

Statistisches Bundesamt (2006c): Durchschnittsalter der Lehrerkollegien steigt. Verfügbar unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2006/PD06_040_p002,templateId=renderPrint.psml [Stand: 27.11.2008].

Statistisches Bundesamt (2007a): Fachserie 14, Reihe 6 – Personalstandsstatistik.

Statistisches Bundesamt (2007b): Fachserie 14, Reihe 6.1 – Versorgungsempfängerstatistik.

Statistisches Bundesamt (2007c): Mikrozensus.

Statistisches Bundesamt (2007d): Wirtschaft und Statistik 11/2007.

Tamkin, P./Hillage, J. (1999): Employability and Employers - the missing piece of the jigsaw, Brighton.

Thom, N./Ritz, A. (2008): Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. Aufl., Wiesbaden.

Ulich, E. (2005): Arbeitspsychologie. 6. Aufl., Stuttgart.

7 Befragte Experten

Beatrix Behrens	Leiterin Personalentwicklung und Personalpolitik, Bundesagentur für Arbeit
Dr. Thomas Böhle	Leiter Personal- und Organisationsreferat, Landeshauptstadt München
Katharina Dahrendorf	Leiterin Stabsstelle Personalmanagement, Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Prof. Dr. Ingolf Deubel	Finanzminister Rheinland-Pfalz
Franz-Reinhard Habbel	Sprecher Deutscher Städte- und Gemeindebund
Henning Heidemanns	Leiter der Abteilung Bürokratieabbau, Demographischer Wandel, Service, Staatskanzlei Brandenburg
Hans-Michael Hönigmann	Abteilungsleiter Personal, Deutsche Rentenversicherung Bund
Wilhelm Hüllmantel	Ministerialdirigent, Bayerisches Staatsministerium für Finanzen
Robert Kaiser	Leiter Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung, Stadt Erlangen
Dr. Reinhold Kassing	Erster Kreisrat, Landkreis Osnabrück
Rudolf Kast	Geschäftsleitung Human Resources, Sick AG
Harald Kaufung	Leiter des Zentralen Dienstes für Personal und Organisation, Stadt Hamm
Kerstin Kiefer	Abt. Personalentwicklung/Betriebliche Gesundheitsförderung, Kreisverwaltung Recklinghausen
Carsten Konzack	Fachbereichsleiter Bürgerservice, Stadt Cottbus
Carsten Köppl	Redakteur, Behördenspiegel
Dr. Thomas Lambertz	Personalleiter, Stadt Duisburg
Gerhard Meck	Leiter Steuerungskreis Betriebliches Gesundheitsmanagement, Landeshauptstadt Potsdam
Michael Müller	Personalchef, Fraport AG
Dr. Edith Perlebach	Leiterin Stabsbereich Prävention, Demographie und Gesellschaftlicher Wandel, Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
Horst Peters	Leiter Stabsstelle Gesundheit, Bundesamt für Zivildienst
Prof. Dr. Marga Pröhl	Generaldirektorin, European Institute of Public Administration (EIPA)
Heinrich Ringkamp	Referatsleiter Personalangelegenheiten, Personalentwicklung, Bundesverwaltungsamt
Uta Schellenberger-Nicoubin	Personalentwicklung Führungskräfteentwicklung, Vattenfall Europe Berlin AG & Co.
Andreas Scholz-Fleischmann	Vorstand Personal, Soziales und technische Dienstleistungen, Berliner Stadtreinigungsbetriebe
Dr. Heike van Hoorn	Referatsleiterin Projektplanung: Schwerpunkt Demographie und Sonderaufgaben, Hessische Staatskanzlei
Inge von Danckelman	Leiterin des Amtes für Personal- und Organisationsmanagement, Stadt Oldenburg

Studie der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung.

Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung

Robert Bosch Stiftung GmbH

Heidehofstraße 31

70184 Stuttgart

www.bosch-stiftung.de

Redaktion

Marcel Hölterhoff

Mitarbeit

Susanne Birk

Sebastian John

Umschlag

Foto Getty Images

Layout

Dörr + Schiller GmbH, Stuttgart

Druck

F.+W. Schmidt, Renningen

Copyright 2009

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-939574-16-3