

Demografie und kommunale Personalpolitik

– AM BEISPIEL DER KOMMUNEN IN RHEINLAND-PFALZ –

Von Stefanie Weimer, München/Gunnar Schwarting*, Mainz

I. Einführung

Dass der demografische Wandel alle Bereiche des sozialen, ökonomischen und kulturellen Lebens nachhaltig beeinflussen wird, ist mittlerweile in das politische Bewusstsein gerückt. Folgerichtig hat das Land Rheinland-Pfalz bei der Neuaufstellung seines Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) die demografische Entwicklung zum zentralen Thema für die Landesplanung der nächsten Jahre gemacht.¹ Welche Auswirkungen sich daraus für den (regionalen) Arbeitsmarkt ergeben, unterstreicht der Schlussbericht der Enquête-Kommission „Zukunft der Arbeit“ des rheinland-pfälzischen Landtages.² Auch für die Auswirkungen auf den engeren Bereich der kommunalen Leistungserstellung liegen mittlerweile zahlreiche Untersuchungen vor.³

Während daraus für die Wirtschaft im Allgemeinen Schlussfolgerungen für die Personalgewinnung, für die Qualifizierung und Fortbildung der Beschäftigten und für das Arbeitsumfeld gezogen werden, fehlt es jedoch zu- meist an Aussagen für den öffentlichen Dienst. Die Kommunen sollen zwar dafür Sorge tragen, dass in ihrer Region ein qualifiziertes Arbeitskräftepotential vorhanden ist, damit die Unternehmen an ihrem Standort Entwicklungsperspektiven haben.⁴ Dass aber auch der Arbeitgeber Kommune mit vergleichbaren Problemen wie jedes Wirtschaftsunternehmen auch konfrontiert ist, wird dabei oft



Dr. Stefanie Weimer

Jg. 1952. Studium der Soziologie in Hamburg. Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Bremen. 1978 bis 1985 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut der Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) Köln. Seit 1986 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) München.



Prof. Dr. Gunnar Schwarting

1949 geboren in Hamburg. Studium der Volkswirtschaftslehre und Geschichte in Hamburg. Promotion zum Doktor der Verwaltungswissenschaften in Speyer. 1982–1992 Beigeordneter und Stadtkämmerer in Frechen (NW). Seit 1992 Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz. Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

*) Dr. Stefanie Weimer ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung (München), Prof. Dr. Gunnar Schwarting ist Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz (Mainz). Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasser wieder.

ausgeblendet. Ob Quantität und Qualität des benötigten Personals künftig problemlos für den öffentlichen, genauer: den kommunalen Sektor gewonnen werden können, ist keineswegs sicher.

Eine offene Diskussion über Personalstrategien der Kommunen für die Zukunft ist allerdings nicht unproblematisch. Das Personal ist einerseits die entscheidende Grundlage für die kommunalen Dienstleistungen, andererseits aber auch ein wesentlicher Kostenfaktor. Angesichts einer kritischen bis dramatischen Lage vieler kommunaler Haushalte wird Personalpolitik in hohem Maße (auch) als Weg zum Personalabbau definiert. Das galt zunächst in erster Linie für die neuen Bundesländer, in denen die Abkehr von der sozialistischen Staatswirtschaft eine deutliche Reduzierung des Personalbestandes zur Folge hatte. Das Problem betrifft aber auch das frühere Bundesgebiet, da ein großer Teil der Kommunen mit erheblichen Schulden bzw. laufenden Defiziten belastet ist. Eine restriktive Personalpolitik zählt dabei noch immer – auch forciert durch Auflagen der Kommunalaufsicht – zu den Instrumenten der Konsolidierungspolitik.⁵

Eine zukunftsorientierte personalpolitische Debatte ist aber auch deswegen schwierig, weil es den öffentlichen Dienst nicht gibt. Zum einen sind die unterschiedlichen Organisationsformen und -größen zu beachten. Bund und Länder können für ihren Bereich – und dort vor allem für spezifische Berufsfelder wie den Auswärtigen Dienst, die Justiz, die Polizei oder die Finanzverwaltung – jeweils eine stringente Personalentwicklungsstrategie formulieren. Das sieht auf der kommunalen Ebene ganz anders aus, da viele Kommunalverwaltungen vergleichsweise klein sind; für Rheinland-Pfalz gilt dies in besonderem Maße. Daneben verfolgen kommunalnahe Unternehmen und Betriebe, in die in den vergangenen Jahrzehnten wichtige kommunale Aufgaben ausgelagert wurden, oft eine ganz eigene Personalpolitik.

Ein zweites kommt hinzu: Die Rahmenbedingungen für den Einsatz des öffentlichen Dienstes verändern sich ganz nachhaltig. So gibt es Bereiche, deren Bedeutung im demografischen Wandel quantitativ rückläufig sein dürfte; beispielhaft sei auf mittlere Sicht der Schulbereich genannt. Umgekehrt finden sich Aufgabenstellungen, die in Zukunft an Gewicht noch erheblich zunehmen werden. Beispielhaft sei in dem Zusammenhang auf Beschäftigungen im Gesundheitswesen und im Pflegebereich hingewiesen. Die einfache Lösung, das Personal zwischen den Bereichen umzuschichten, wird dabei in der Regel nicht möglich sein. Die Antworten auf den demografischen Wandel müssen daher im Hinblick auf den kommunalen Personalbedarf sehr differenziert ausfallen; dies in der (tages)politischen Diskussion zu vermitteln ist nicht einfach.

Neben der quantitativen Dimension darf der qualitative Aspekt nicht unberücksichtigt bleiben. Öffentliches Handeln wird weiter an Komplexität zunehmen und damit neue Anforderungen an jede(n) Beschäftigte(n) stellen. So sind in der sozialen Stadtentwicklung übergreifende Fähigkeiten ebenso gefragt wie in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden oder Gebietskörperschaften. Der Ausbau des e-government – eine der oft genann-

ten Antworten der öffentlichen Hand auf mögliche Personalengpässe – wird ohne eine entsprechende Kompetenz in der Kommunalverwaltung kaum erfolgreich gelingen. Das sicher aktuellste Beispiel ist die Debatte um die Qualifikationsanforderungen in der Kinderbetreuung bzw. frühkindlichen Erziehung.

Eine dritte Komponente schließlich betrifft den Umgang innerhalb der Verwaltung mit einer älteren Belegschaft. Unabhängig von der schrittweisen Einführung der Rente mit 67 zeigt der Abbau von Altersteilzeitregelungen, wie ihn derzeit das Land Rheinland-Pfalz für den Beamtenbereich vorsieht, exemplarisch, dass die öffentlichen Arbeitgeber eine längere Beschäftigungsdauer anstreben. Dies ist zwar in erster Linie fiskalisch begründet; zugleich stellt ein solches Vorgehen aber auch ein Signal dar, dass künftig öffentliche Leistungen auch von Älteren im aktiven Dienst bereitgestellt werden sollen.

Diese Sichtweise ist allerdings vergleichsweise neu. Noch immer wird die Funktion der älteren Menschen in einer sich demografisch wandelnden Gesellschaft vornehmlich in der Betätigung im Ehrenamt gesehen.⁶ Das ist zwar nicht falsch, da auf diesem Wege bestimmte öffentliche Leistungen ohne den Einsatz personeller Ressourcen der Verwaltung bereitgestellt werden können; damit wird aber auch der Blickwinkel ganz erheblich verkürzt. Übersehen wird dabei, dass mit einem längeren Verbleib im Berufsleben das Durchschnittsalter auch der kommunalen Belegschaften steigen wird.

Damit stehen drei zentrale Fragen im Raum, denen sich die kommunale Personalpolitik widmen muss:

- wie gewinnt der öffentliche Dienst künftig hinreichend Personal?
- wie kann die öffentliche Verwaltung sicherstellen, dass das Personal den Qualifikationsanforderungen angemessen begegnen kann?
- wie kann gewährleistet werden, dass eine Verwaltung auch bei einem höheren Durchschnittsalter leistungsfähig bleibt?

Es ist unmöglich, im Rahmen dieses kurzen Beitrages auf alle Fragen zufrieden stellende Antworten zu geben. Deshalb soll hier im Vordergrund der Aspekt des Einsatzes älterer Beschäftigter in der Verwaltung stehen (Teil III). Bei diesen Ausführungen sollen auch Erfahrungen aus der privaten Wirtschaft – soweit möglich – Berücksichtigung finden. Am Ende werden dann noch kurz die Probleme einer künftigen Personalrekrutierung erörtert (Teil IV). Eine weitere Eingrenzung wird insoweit vorgenommen, als lediglich die Kommunalverwaltung, genauer die Kernverwaltung der Kommunen betrachtet wird. Zuvor soll allerdings eine kurze empirische Betrachtung erfolgen (Teil II); sie beruht auf den Verhältnissen des Landes Rheinland-Pfalz, dürfte sich aber cum grano salis auch auf andere Länder übertragen lassen.

II. Einige empirische Befunde

Ein Blick auf die Altersstruktur der rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltungen macht das Problem durchaus deutlich (Abb. 1). Die Verteilung der

Abb. 1: Altersstruktur der Beschäftigten in den rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltungen Anteile der Altersklassen an der Gesamtbeschäftigung in Prozent

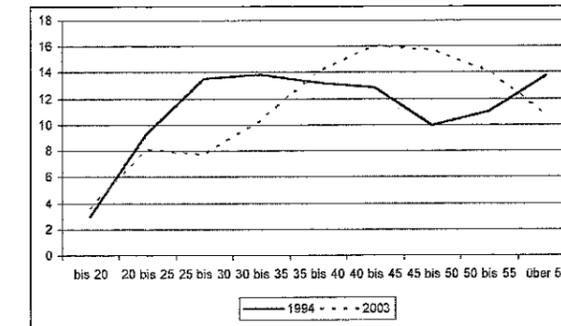


Abb. 2: Altersstruktur der Beschäftigten in den rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltungen Kumulierte Anteile der Altersklassen an der Gesamtbeschäftigung in Prozent

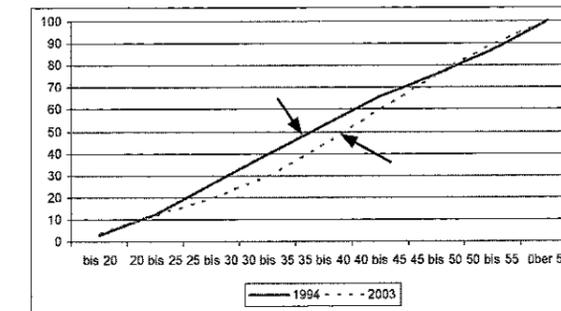
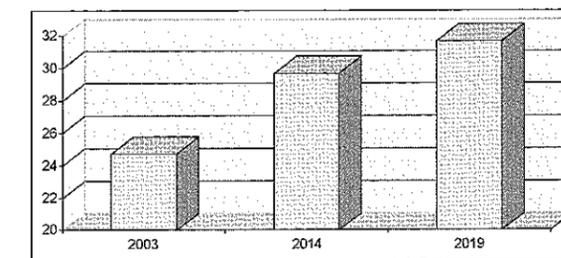


Abb. 3: Prozentualer Anteil älterer Beschäftigter (> 50 Jahre) an der gesamten Beschäftigung (Prognose bis 2019) – bei unverändertem Personalbestand



Quelle für alle Darstellungen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Abb. 2 und 3 Eigene Berechnungen

Beschäftigten nach Altersklassen hat sich innerhalb von nur 10 Jahren nach oben verschoben. Lag das Medianalter, d.h. jenes Alter, das genau die Hälfte der Beschäftigten über- bzw. unterschreiten, 1994 bei etwas mehr als 35 Jahren so ist es 2003 etwa 3 bis 4 Jahre höher (s. Pfeile in Abb. 2). Der größte Teil der Beschäftigten befindet sich daher 2003 in der Altersgruppe zwischen 40 und 55 Jahren. Auffällig ist allerdings, dass die Altersgruppe der über 55-jährigen gegenüber 1994 deutlich zurückgegangen ist. Dies mag auf die verstärkte Inanspruchnahme von Altersteilzeit zurückzuführen sein.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Kommunalverwaltung im Vergleich zu vielen anderen Wirtschaftszweigen noch einen hohen Anteil Älterer be-

schäftigt. 2003 entfallen immerhin fast 25% auf die Altersgruppe der über 50-jährigen. Das führt aber bei unveränderten Rahmenbedingungen zu zwei anderen Problemen:⁷

- einem erheblichen Ersatzbedarf in den kommenden Jahren,
- einem weiteren Anstieg der Gruppe der Beschäftigten über 50 Jahren.

So sind ab 2014 rd. 10,7%, ab 2019 weitere 14% des heutigen Personalbestandes zu ersetzen. Gleichzeitig wächst die Gruppe der über 50-jährigen nach 2014 auf fast 30%, nach 2019 sogar auf 32% (Abb. 3). Dies gilt unter der Annahme, dass der kommunale Personalbestand insgesamt unverändert bleibt, alle Ausscheidenden also durch Neueinstellungen ersetzt werden; sollte der Personalbestand – was nicht unwahrscheinlich ist – in den kommenden Jahren weiter reduziert werden, würde der Anteil der älteren Beschäftigten sogar noch höher ausfallen. Da zudem davon auszugehen ist, dass es Vorruhestandsregelungen oder Vergleichbares nicht mehr geben wird, dürfte die Prognose eher noch zu niedrig liegen. Es ist daher keineswegs unrealistisch anzunehmen, dass schon in etwas mehr als 10 Jahren zumindest 1/3 der Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen 50 Jahre und älter sein wird.

Dieser Befund ist zweifellos eine Herausforderung für die Personalpolitik in den Kommunen. Dabei müssen beide Probleme, die Personalgewinnung und der Umgang mit einer älteren Belegschaft präventiv angegangen werden⁸ – was ihre Bewältigung politisch nicht eben leichter machen dürfte.

III. Grundzüge einer Strategie für ältere Belegschaften

In der gerontologischen Forschung ist inzwischen unbestritten, dass – zumindest bis zu einer bestimmten Altersgrenze – nicht das kalendarische Alter, sondern vielmehr vorausgegangene Lebens- und Arbeitsbedingungen die Leistungsfähigkeit im Alter maßgeblich bestimmen. Viele der Probleme, die man gemeinhin mit dem Defizitmodell des älteren Mitarbeiters assoziiert (vor allem eingeschränkte körperliche und psychische Leistungsfähigkeit, geringere Flexibilität und Innovationsbereitschaft, eine den aktuellen Anforderungen nicht mehr angemessene Qualifikation und eine gewisse Lernentwöhnung), werden im Laufe der Erwerbsbiographie oft erst produziert. Dies kann z.B. auf jahrelangen Einsatz unter einseitig belastenden Arbeitsbedingungen, einen geringen Anforderungswechsel oder wenig Weiterbildungschancen zurückzuführen sein.

Es geht daher in Zukunft auch in der Kommunalverwaltung nicht vorrangig um spezielle Maßnahmen oder Programme zur Förderung älterer Mitarbeiter (altersgerechte Arbeitsplätze, spezielle Weiterbildungsangebote für Ältere etc.). Gefordert ist stattdessen eine präventive kommunale Personalentwicklung, die alle Altersgruppen einschließt. Sie nimmt die gesamte Laufbahnentwicklung der Mitarbeiter mit dem Ziel des langfristigen Erhalts der Leistungsfähigkeit und Motivation in den Blick; damit entspricht sie den Anforderungen an eine

sog. altersgerechte Personalpolitik. Im Mittelpunkt einer solchen präventiven Personalpolitik sollte daher bereits jetzt die Zielgruppe der geburtenstarken Jahrgänge der heute 35–45-jährigen Mitarbeiter der Verwaltung stehen. Denn diese Gruppe wird nicht nur von einem längeren Verbleib im Erwerbsleben ausgehen müssen; sie wird auch in den nächsten 2 Jahrzehnten das Rückgrat der Kommunalverwaltung bilden. Im Folgenden sollen dabei 5 Aspekte näher betrachtet werden:

- die Gesundheitsprävention,
- die Weiterbildung,
- Perspektiven der Arbeit für Ältere,
- die Zusammenarbeit innerhalb einer älteren Belegschaft und
- Fragen der Arbeitszeitsgestaltung.

a) Betriebliche Gesundheitsprävention

Zu den wichtigsten Handlungsfeldern einer solchen – für privatwirtschaftliche Unternehmen wie Kommunalverwaltungen gleichermaßen – notwendigen altersgerechten Personalpolitik bzw. präventiven Vorbereitung auf den demographischen Wandel zählt die betriebliche Gesundheitsprävention und eine gesundheitsförderliche Arbeitsgestaltung. Sie hat das Ziel der dauerhaften Erhaltung des physisch-psychischen Leistungspotentials der Mitarbeiterschaft. Dabei können Kommunalverwaltungen inzwischen auf ein umfangreiches Angebot der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand zurückgreifen.⁹ Zwar stellen körperlich schwere Arbeiten unter starken Umgebungsbelastungen im Kernbereich der Kommunalverwaltung die Ausnahme dar, doch sind auch die typischen körperlichen Belastungskomponenten von Büro- und Verwaltungsarbeit nicht zu unterschätzen.¹⁰ Nicht zuletzt stellt die in nahezu allen Bereichen der Kommunalverwaltung anzutreffende intensive Bildschirmarbeit eine komplexe Belastungssituation dar. Schließlich kann die Bewegungsarmut vieler Verwaltungstätigkeiten als eine Belastungskomponente sui generis angesehen werden.

Wie in der Arbeitswelt generell nimmt aber auch in der Verwaltung die Bedeutung psychischer und sozialer Belastungsfaktoren zu: Der Personalabbau in den kommunalen Verwaltungen der letzten Jahre¹¹ und der Ersatz von Routinetätigkeiten durch den Einzug der EDV haben zu erheblicher Arbeitsverdichtung an den verbleibenden Arbeitsplätzen geführt; komplexer werdende Aufgabenstellungen müssen unter starkem Zeitdruck von weniger Personal bearbeitet werden. Hinzu kommen die steigenden Ansprüche der Bürger an die Kunden- und Dienstleistungsorientierung der Verwaltung. Gerade in der Kommunalverwaltung gibt es einen großen Anteil von Arbeitsplätzen mit häufigem Publikumskontakt; daraus können spezifische psychische Belastungen für die Mitarbeiter entstehen, zugleich erhöhen sich die Anforderungen an ihre soziale Kompetenz.

Gesundheitsprävention in der Kommunalverwaltung muss neben den klassischen Maßnahmen der ergonomischen Arbeitsplatzgestaltung daher auch solche psychischen Belastungskomponenten einbeziehen. Durch den Zuschnitt der Tätigkeiten

soll darauf abgezielt werden, einseitige Belastungen zu vermeiden. Dazu können der Wechsel zwischen kreativ-problemlösenden und Routineaufgaben, zwischen publikumsfernen und kundenahen Aufgaben zählen. Beispiele wären die Einrichtung qualifizierter Mischarbeitsplätze, die Anreicherung von Tätigkeiten (job-enrichment) oder der systematisch geplante Wechsel zwischen Positionen unterschiedlicher Anforderungsstruktur (job-rotation).

Der letzte Punkt bezieht sich dabei auf das gesamte Erwerbsleben eines Mitarbeiters i.S. einer systematischen Planung von Karriereverläufen, die sich einem im Alter geänderten Fähigkeitsprofil des Mitarbeiters anpassen. Dabei kommt dem Vorhandensein ausreichender Entscheidungs- und Handlungsspielräume bei der Arbeit nicht nur generell als Faktor der Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter sondern auch im Hinblick auf die Integration älterer Mitarbeiter große Bedeutung zu. Denn solche Handlungsspielräume – z.B. die Möglichkeit, den Arbeitsrhythmus, das Arbeitstempo oder den Arbeitsablauf selbst zu bestimmen – stecken ganz wesentlich die Möglichkeiten ab, evtl. vorhandene individuelle Leistungsveränderungen im Alter zu kompensieren.

Eine Perspektiverweiterung betrieblicher Gesundheitsprävention ist aber auch im Hinblick auf soziale Aspekte der Arbeit wie den Führungsstil, das Kommunikations- und Kooperationsklima, die Partizipationschancen und das Angebot persönlicher Entwicklungsmöglichkeiten erforderlich. Diese „soft facts“ sind nicht nur oft vernachlässigte Verursacher von Stress und burn-out-Syndromen; vielmehr kommt solchen sozialen Unterstützungsfaktoren für den Erhalt der Leistungsfähigkeit und -motivation gerade im Alter eine erhebliche Bedeutung zu.

Gesundheitsprävention unter den Bedingungen des demographischen Wandels sollte sich also auch in der Kommunalverwaltung zum ganzheitlichen Gesundheitsmanagement entwickeln, das Bereiche wie Organisationsentwicklung, Personalentwicklung, den Führungsstil und die Unternehmenskultur einschließt und auf oberster Führungsebene der Verwaltung verankert sein sollte. Dabei ist es fundamental, die betroffenen Mitarbeiter als Experten ihrer Arbeit in die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und die Konzipierung von Präventionsmaßnahmen einzubeziehen.

b) Weiterbildung

Neben dem Erhalt der physisch-psychischen Leistungsfähigkeit zählt die Sicherung und Aktualisierung des Qualifikationsstands des Personals zu den Voraussetzungen erfolgreichen Arbeitens mit älteren Belegschaften.¹² Neues Wissen wird in Zukunft nicht mehr primär über die Einstellung frisch ausgebildeter Nachwuchskräfte in die Verwaltung gelangen, sondern über die Weiterentwicklung des vorhandenen Qualifikationsbestands erworben werden müssen. Notwendig ist auch im öffentlichen Bereich die Weiterentwicklung einer Kultur der berufsbegleitenden, kontinuierlichen Weiterbildung. Erforderlich sind Strategien, die die Lernfähigkeit und Lernbereitschaft der Mitarbeiter über alle Lebensphasen aufrechterhalten.

Denn Lernfähigkeit – darin ist sich die lernpsychologische Forschung einig – nimmt auch im Alter keineswegs ab. „Verlernen“ der Lernfähigkeit, Mangel an Lernmotivation und fehlendes Selbstvertrauen in die eigene Lernfähigkeit sind vielmehr Ergebnis einer wenig lernförderlichen Arbeitsumgebung und Arbeitsbiographie, in der Lernangebote und Lernchancen ausgeblieben sind. Darum greifen Appelle, die auf einen stärkeren Einbezug älterer Mitarbeiter in Weiterbildungsmaßnahmen abzielen, zu kurz.¹³ Vielmehr geht es darum, durch eine konsequente Personalentwicklung und Laufbahnplanung, die über alle Erwerbsphasen hinweg Lernangebote macht, Dequalifizierung und Lernentwöhnung gar nicht erst eintreten zu lassen.

Kontinuierliche Weiterbildung in der Kommunalverwaltung ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund dringend erforderlich, dass die Qualifikationsanforderungen an das Personal der Kommunalverwaltung in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind und die Anforderungsentwicklung in diesem Bereich eine erhebliche Dynamik aufweist:¹⁴

- Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der direkten Bereitstellung mancher öffentlicher Dienstleistungen bedingt einen steigenden Anteil an höher qualifizierten steuernden und kontrollierenden Tätigkeiten,
- die Zunahme von Projektarbeit, neue Arbeitsformen wie das e-government, die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung im Zuge des Neuen Steuerungsmodells oder die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente in die Verwaltung erfordern zusätzliche Kenntnisse und Fähigkeiten,
- die steigende Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund macht interkulturelle Kommunikation notwendig.

Dies alles bedeutet höhere Anforderungen an die fachlichen, sozialen und methodischen Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter in der Kommune. Basis kommunaler Weiterbildungsaktivitäten müsste die systematische Ermittlung des jeweiligen Weiterbildungsbedarfs und eine darauf aufbauende Weiterbildungsplanung sein, die diese zukünftigen Entwicklungsrichtungen der Qualifikationsanforderungen in der Kommunalverwaltung berücksichtigt.

In der Praxis erweist sich dies indes als schwierig. Zum einen ist die Konzentration auf eine regelmäßige fachliche Anpassungsfortbildung vor allem an neue gesetzliche Bestimmungen unerlässlich. Derzeit konzentriert sich diese in Rheinland-Pfalz in hohem Maße auf die Umsetzung des neuen doppelten Haushaltsrechts. Zum anderen ist das Fortbildungsbudget ein vergleichsweise flexibler Haushaltsposten, der im Zuge von Konsolidierungsmaßnahmen nicht selten gekürzt worden ist.¹⁵ Vor dem Hintergrund anderer Konsolidierungsnotwendigkeiten erweist sich die Durchsetzung eines langfristig orientierten Fortbildungsbudgets im politischen Raum oft als schwierig. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass bei knapper personeller Ausstattung die temporäre Freistellung von Personalkapazitäten in der Gestaltung des Verwaltungsalltags erhebliche Probleme aufwerfen kann.

c) Perspektiven der Arbeit für Ältere

Berufsbegleitende Qualifizierung und Qualifikationsentwicklung läuft ins Leere und verhindert eher Lernmotivation, wenn den Weiterbildungsanstrengungen keine entsprechenden beruflichen Einsatz- und Entwicklungsmöglichkeiten gegenüberstehen. Kontinuierliche Weiterbildung müsste also in ein Konzept von Personalentwicklung und Laufbahngestaltung in den Kommunen eingebunden sein, das nicht nur jüngeren Nachwuchskräften attraktive Perspektiven eröffnet, sondern auch für ältere Mitarbeiter noch Entwicklungsmöglichkeiten bereit hält. Denn in der Kommunalverwaltung ist wie in der privaten Wirtschaft die Situation älterer Mitarbeiter dadurch gekennzeichnet, dass jenseits des 55., oft auch schon des 50. Lebensjahres die berufliche Laufbahn als abgeschlossen gelten kann.

Diesen Jahrgängen fehlt daher häufig ein noch vor ihnen liegendes berufliches Ziel. Dies ist umso kritischer, als sie sich oft in einer biographischen Phase befinden, in der – nach Abschluss der Elternzeit – für Viele durchaus der Wunsch besteht, sich beruflich noch einmal zu bewähren. Immerhin liegen vor den meisten von ihnen noch mindestens 10 bis 15 Jahre ihres Erwerbslebens. Ergebnis dieser in der Praxis anzutreffenden beruflichen Stagnation ist die oft beobachtete innere Kündigung, Demotivation und Orientierung auf ein frühes Ausscheiden aus dem Berufsleben.

Das wäre allerdings eine Verschwendung personeller Ressourcen, die sich eine Verwaltung angesichts der demographischen Entwicklung, vor dem Hintergrund knapper finanzieller Mittel, aber auch im Hinblick auf die Herausforderungen der Verwaltungsmodernisierung in Zukunft noch weniger als heute leisten kann. Kommunen müssen daher verstärkt auch das Potential ihrer älteren Mitarbeiter ausschöpfen; sie werden daher Konzepte zur Personalentwicklung ihrer Mitarbeiter in der zweiten Berufshälfte entwickeln müssen. Notwendig sind neue Rollen und neue Karrieremuster für Ältere.

Die klassische Aufstiegsmöglichkeiten im Zuge des dominierenden politischen Ziels einer Verschlankeung der Verwaltungsstrukturen und (zumindest für den Beamtenbereich) durch den engen Stellenkegel – sowie die durch die Auflagen der Kommunalaufsicht gegebenen Grenzen – knapp sind, geht es um die Gestaltung horizontaler Karrieren im Sinne sog. Fachkarrieren. Ein erster Schritt in diese Richtung besteht darin, Aufgaben und Tätigkeitsbereiche in der Kommunalverwaltung zu identifizieren, an denen Erfahrungswissen und die spezifischen Stärken älterer Mitarbeiter zum Tragen kommen können. Einen zentralen Beitrag dazu kann die zunehmend wichtigere Projektarbeit bieten.¹⁶

Das Angebot von bzw. der Übergang in eine solche Fach- oder Expertenkarriere in den späteren Berufsjahren erlaubt die Nutzung des in vielen Jahren der Berufstätigkeit kumulierten Wissens und der Erfahrungen der älteren Mitarbeiter bei gleichzeitiger Belastungsreduktion durch Abgabe von Führungsverantwortung und partiellem Rückzug aus der Alltagshektik. Dadurch kann auch ein Beitrag zur Verhinderung von burn-out-Syndromen im mittleren und höheren Führungssegment der Kommu-

nalverwaltung geleistet werden. Ob und inwieweit dadurch der auch in der Kommunalverwaltung vorhandene Beförderungstau abgebaut werden kann, so dass Aufstiegspositionen für qualifiziertes jüngeres Fachpersonal freiwerden, kann allerdings nur nach den Bedingungen vor Ort beurteilt werden. Sofern dies gelingt, würden damit – ein positiver Zusatzeffekt – Nachwuchskräfte auch langfristig an die Verwaltung gebunden werden können.

Die Implementation eines systematischen Personalentwicklung steht keineswegs nur in kleineren Kommunen noch am Anfang; auch in größeren Städten sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich. Damit unterscheidet sich der öffentliche Bereich nicht von privatwirtschaftlichen Unternehmen: Auch dort sind avancierte Konzepte der altersgerechten Personalentwicklung bei weitem nicht flächendeckend verbreitet. Allerdings steht die Umsetzung derartiger Konzepte in der öffentlichen Verwaltung vor ungleich größeren Problemen. Denn nicht nur beim Weiterbildungsbudget, auch bei der Besetzung höherer Positionen und der Installation neuer Aufstiegswege reden politische Gremien mit; der in den Kommunen wenn auch flexibilisierte, im Grundsatz aber immer noch gültige Stellenkegel setzt der Kreativität innovativer Laufbahnmuster enge Grenzen.

Der starre Vergütungsrahmen hat zudem bisher kaum Spielraum für Leistungsanreize bei der Entlohnung zugelassen. Auch wenn die Entlohnung in dem hier betrachteten Zusammenhang keine ausschlaggebende Rolle spielt, könnten Leistungsanreize – wie sie mittlerweile im TVöD verankert sind – einen Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung von Motivation liefern. Allerdings liegen hierzu noch kaum konkrete Konzepte, geschweige denn Erfahrungen vor.

d) Zusammenarbeit innerhalb einer älteren Belegschaft

Der steigende Anteil älterer Mitarbeiter wird die Verwaltung verstärkt vor die Aufgabe stellen, die generationenübergreifende Zusammenarbeit und den Wissenstransfer zu gestalten. Die extensive Nutzung der Altersteilzeit in den vergangenen Jahren hat zweifellos zu einem Kompetenzverlust im Umgang mit älteren Beschäftigten geführt (s. dazu auch Schaubild 1). Ältere Belegschaften bedeuten dabei eine Zunahme spezifischer Konflikte, die schon heute in der Verwaltung bekannt sind:

- der ältere Kollege, der sich von einem jüngeren Vorgesetzten nichts mehr sagen lassen will,
- der jüngere Kollege, der belastende Arbeiten für den Älteren mit erledigen soll und
- der seine Aufstiegsmöglichkeiten durch Ältere blockiert sieht.

Bei der Gestaltung der generationenübergreifenden Zusammenarbeit sind vor allem die Führungskräfte in der Verwaltung gefragt, die allerdings auch Teil der Konfliktsituation sein können. Hier gilt es nicht zuletzt Vorbehalte gegenüber den älteren Mitarbeitern abzubauen; dies sicherzustellen ist zweifellos zu den wichtigsten Aufgaben der strategischen Steuerung durch die Verwaltungsführung zu zählen.

Zur Gestaltung der Generationenbeziehungen zählt der Wissens- und Erfahrungsaustausch. Die Analyse der Alterstruktur der Beschäftigten in den Kommunen in Rheinland-Pfalz hat gezeigt, dass schon ab 2014 eine Pensionierungswelle auf die kommunalen Verwaltungen zukommt. Wird nicht durch die rechtzeitige Organisation eines Wissenstransfers entgegengesteuert, droht zusammen mit den ausscheidenden Mitarbeitern in langen Jahren erworbenes, wertvolles Erfahrungswissen und Know-how für die Verwaltung verloren zu gehen.

Mindestens ebenso wichtig wie die rechtzeitige Sicherung und Übertragung wichtigen Know-hows im Zuge von Berufsaustritten ist der Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen Älteren und Jüngeren aber auch unter dem Aspekt der Vernetzung der unterschiedlichen Kompetenzen und Stärken Älterer und Jüngerer. In der systematischen Nutzung der komplementären altersspezifischen Fähigkeiten liegen Potentiale, die bisher kaum genutzt werden.¹⁷

Wissens- und Erfahrungstransfer erfolgt bisher auch in der privaten Wirtschaft eher zufällig und unsystematisch.¹⁸ Um die Potentiale auszuschöpfen, die im Wissenstransfer und in der Vernetzung von Wissen zwischen den Generationen liegen, muss er institutionell verankert und organisiert werden. Erprobte Ansätze in diesem Zusammenhang sind Mentorenprogramme, bei denen Ältere Betreuungsfunktionen für jüngere Fachkräfte oder Neuanfänger übernehmen, die Einrichtung altersgemischter Teams oder von Tandemarbeitsplätzen, an denen erfahrene Mitarbeiter über einen begrenzten Zeitraum – z.B. für die Durchführung eines Projekts – mit weniger erfahrenen Mitarbeitern zusammenarbeiten, oder die Einrichtung regelmäßiger altersgemischter Gesprächskreise zu aktuellen Themen innerhalb des jeweiligen Aufgabenbereichs.

e) Arbeitszeitgestaltung

Nicht zuletzt die Arbeitszeitgestaltung stellt ein zentrales Handlungsfeld einer altersgerechten Personalpolitik dar. Dies galt nicht nur in Bezug auf den in der Vergangenheit üblichen Einsatz von Altersteilzeitmodellen. Deren fast ausschließliche, von den Beschäftigten auch präferierte Nutzung in Form des Blockmodells konterkariert die mit diesem Instrument eigentlich verbundene Absicht, einen schrittweisen, flexiblen Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen.¹⁹

Die Potentiale der Arbeitszeitgestaltung gehen jedoch weit über die Frage des Übergangs in den Ruhestand hinaus. Denkbar und aus gewerkschaftlicher Sicht seit längerem in die Diskussion eingebracht sind auch für die Verwaltung flexible Arbeitszeitmodelle. Sie beziehen sich auf das gesamte Erwerbsleben und passen sich den unterschiedlichen Zeitbedürfnissen sowie Leistungsfähigkeiten in den verschiedenen biographischen Erwerbsphasen an (Erziehung, Pflege, Weiterbildung, allmählicher Übergang in den Ruhestand). Dazu zählt auch die Möglichkeit einer zeitweisen unbezahlten Freistellung von der Arbeit bei Aufrechterhaltung des Arbeitsvertrags und Wiedereinstiegsgarantie (sabbatical).²⁰

Derartige weit reichende, durch Langzeitkonten flankierte Arbeitszeitmodelle, die den Mitarbeitern

hohe Zeitautonomie einräumen und sich individuellen Bedürfnissen anpassen, dürften gerade für den Arbeitskräftetyp der höher qualifizierten Fachkraft attraktiv sein, auf den auch die kommunalen Verwaltungen in Zukunft verstärkt angewiesen sein werden. Allerdings hätte eine derart gravierende Neuorientierung der Arbeitszeitgestaltung weit reichende Auswirkungen auf die Organisation jeder Kommunalverwaltung. Die bisher an relativ festen Zeitblöcken in Verbindung mit regelmäßigen Öffnungszeiten orientierte Personaleinsatzplanung in den Kommunen würde erheblich komplizierter. Insofern bestehen in der Praxis auch erhebliche Vorbehalte gegen derartige Lösungen. Dass flexible Arbeitszeitplanungen im Kleinen allerdings möglich sein können, zeigt z.B. der an der Kundennachfrage orientierte Personaleinsatz in kommunalen Bürgerämtern.

IV. Personalgewinnung für die Kommunalverwaltung

Dies führt zu der zweiten entscheidenden demographischen Herausforderung, nämlich der Sicherung der Fachkräfteversorgung in Zeiten demographisch bedingter Fachkräfteengpässe. Prognosen gehen davon aus, dass bei weiterhin sinkendem Personalbestand der Anteil höher qualifizierter Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung tendenziell zunehmen wird. Damit folgt auch der öffentliche Sektor der gleichen Entwicklung wie die privaten Unternehmen, in denen der Anteil der Arbeitsplätze für geringer Qualifizierte in den letzten Jahren drastisch gesunken ist.

Das Potential an jungen Fachkräften und gut vorklassifizierten Schulabsolventen wird jedoch durch die demographische Entwicklung in Verbindung mit einer in den letzten Jahren zum Stillstand gekommenen Bildungsexpansion²¹ knapper werden. In Rheinland-Pfalz wird die erste große Welle des altersbedingten Ersatzbedarfs in den Kommunen etwa in die Zeit fallen, in der im Land die Zahl der 16-20-Jährigen und damit der potentiellen Berufsanfänger bereits erheblich zurückgegangen sein wird²². Der Wettbewerb um diese Nachwuchskräfte wird in Zukunft nicht zuletzt zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor, aber auch innerhalb des öffentlichen Bereichs ausgetragen werden. Dass die Kommunalverwaltungen angesichts ihrer sehr zersplitterten Struktur hier größere Schwierigkeiten haben dürften, liegt eigentlich auf der Hand.

Wer auch unter den Bedingungen demographisch sich verknappenden Nachwuchsjahrgänge über gut qualifizierte Fachkräfte verfügen und gut vorqualifizierte Schulabgänger anziehen will, muss

- frühzeitig in Ausbildung investieren,
- heute am Image der Kommunalverwaltung als Arbeitgeber arbeiten,
- heute Konzepte zur Gewinnung und Bindung qualifizierten Nachwuchses einleiten.

Ist die Kommunalverwaltung für diesen „Wettbewerb um Talente“ Erfolg versprechend aufgestellt? Was können Kommunen tun, um für begabte Absolventen attraktiv zu sein und zu bleiben?

Die eigene Nachwuchsausbildung ist in den Kommunen der dominierende Weg der Fachkräfteerkrutierung. Zwar genießt gegenwärtig eine Ausbildung im öffentlichen Dienst unter Ausbildungsplatzbewerbern eine hohe Wertschätzung. Das muss aber keinesfalls so bleiben, wenn sich die Lage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erst einmal deutlich entspannt haben sollte. Durch die Entwicklung eines gezielten Personalmarketings – z.B. durch den Ausbau eines Kooperationsnetzwerks mit regionalen Schulen, Gymnasien, Fach- und Hochschulen, durch Angebote von Betriebserkundungen, Praktika, Studien- und Abschlussarbeitsthemen – muss verstärkt versucht werden, qualifizierte Berufsanfänger für die Kommunalverwaltung als Arbeitgeber bzw. Ausbilder zu interessieren. Dabei ist gezieltes Ausbildungsmarketing im öffentlichen Sektor schwierig, da hier verschiedene eigenständige Ausbildungsgänge üblich sind und der Bereich selbst sehr heterogen ist.²³

Dabei wird es stärker als bisher notwendig sein, die – dann wahrscheinlich geringere – Zahl an Mitarbeitern, die eingestellt bzw. ausgebildet werden, um so gezielter und sorgfältiger auszuwählen. Denn die Anforderungen an die Fachkräfte in der Kommunalverwaltung der Zukunft sind hoch: „Neben fachlichen Qualifikationen und EDV-Kenntnissen gewinnen weiche Faktoren wie ganzheitliches, vernetztes Denken, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit, Einfühlungsvermögen, Kritikfähigkeit und Stresstoleranz an Bedeutung. Der Verwaltungsmitarbeiter von morgen muss die soziale Kompetenz mitbringen, Netzwerke aufzubauen und aufrechtzuerhalten, aber gleichzeitig durchsetzungsfähig genug sein, um die Leistungserbringung in Netzwerken zu organisieren und deren Qualität auch bei schwierigen Rahmenbedingungen sicherzustellen.“²⁴ Die Folgen einer Fehlbesetzung können beträchtlich sein und zu erheblichen Reibungsverlusten führen. Dies erfordert eine Professionalisierung des Personalrecruitments in der Kommunalverwaltung. Als ein Beispiel unter mehreren mag die Stadt München dienen, bei der Ausbildungs- und Stellenbewerber auf allen Ebenen grundsätzlich ein Assessmentverfahren durchlaufen müssen.²⁵

Kommunalverwaltungen werden sich in Zukunft wohl auch vermehrt Quereinsteigern öffnen müssen. Angesichts knapper werdenden Ausbildungsnachwuchses, aber auch im Hinblick auf ein differenzierteres Aufgabenspektrum wird der öffentliche Dienst zur eigenen Fachkräfteversorgung häufiger auf Personalrekrutierungen vom externen Arbeitsmarkt zurückgreifen müssen²⁶. Bisher beschränkten sich externe Besetzungen auf das eher schmale Segment des klassischen technischen Personals in den Kommunen.

Es ist aber durchaus die Frage, wie attraktiv die Bedingungen im öffentlichen Dienst für Arbeitsplatzwechsler sind, insbesondere ob mit der Absenkung der Eingangsbesoldung durch den TVöD oder erneuten Bestrebungen, die Einstiegsämter für bestimmte Beamtengruppen abzusenken, die richtigen Anreize für qualifizierte externe Bewerber gesetzt worden sind.

Bei der Stellenbesetzung ist daneben in Zukunft verstärkt auf die Schaffung von Personalstrukturen

zu achten, die eine ausgewogene Altersmischung aufweisen. Die bisher gültige Formel „Neurekrutierung gleich Verjüngung“ kann nicht mehr in dem Maße gelten. Das ist nicht nur der Fall, weil auf dem Arbeitsmarkt in Zukunft ein älteres Erwerbspersonenpotential zur Verfügung steht; vielmehr muss es auch Ziel sein, die mit einseitigen Altersstrukturen verbundenen personalpolitischen Folgeprobleme – Verlust personalpolitischer Handlungsspielräume durch Rückgang der Fluktuation, Blockade von Aufstiegskanälen, „Pensionierungswellen“ u. ä. – zu vermeiden. Darüber hinaus wird die Kommunalverwaltung verstärkt das Arbeitskräftereservoir gut ausgebildeter Frauen für sich erschließen müssen. Gerade in diesem Bereich kommt flexiblen, familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen eine besondere Bedeutung zu. Ergänzend ist auf Rückkehrerinnenprogramme, Angebote von Telearbeit und die Organisation von Kinderbetreuung hinzuweisen.²⁷

Von erheblicher Bedeutung ist es schließlich, dass Kommunalverwaltungen nicht nur ihre Attraktivität für die verstärkt benötigten gut qualifizierten Fachkräfte erhöhen sondern solche Fachkräfte auch auf Dauer binden können.²⁸ Dies kann gelingen, wenn ihnen berufliche Entwicklungsperspektiven im Rahmen einer auf die individuelle Förderung jedes Mitarbeiters gerichteten Personalentwicklung in Aussicht gestellt werden können. Dazu gehört auch eine „Unternehmenskultur“, die durch einen kooperativen Führungsstil und Beteiligungschancen für Mitarbeiter im Sinne einer „internal good governance“ gekennzeichnet ist. Dabei bietet nicht zuletzt die Kommunikation einer Unternehmenskultur, die ältere Mitarbeiter wertschätzt und fördert, eine Möglichkeit für die Öffentliche Verwaltung, sich als langfristig attraktiver Arbeitgeber zu profilieren.²⁹

V. Ausblick

Die hier nur kurz und auszugsweise skizzierten Handlungsfelder einer personalpolitischen Bewältigung des demographischen Wandels³⁰ zeigen, dass eine altersgerechte Personalpolitik einen Prozess des Umdenkens in der Verwaltung erfordert: An die Stelle der Externalisierung des Problems älterer Mitarbeiter (Altersteilzeit) und einer „Politik für Ältere“ (Schonarbeitsplätze) tritt eine präventive, Laufbahn begleitende Personalentwicklungspolitik. Notwendig ist die Verzahnung verschiedener Handlungsfelder wie Gesundheitsprävention, Organisationsentwicklung, Arbeitsplatzgestaltung und Weiterbildungspolitik. Insofern kann auch von der Notwendigkeit eines ganzheitlichen Altersmanagements gesprochen werden.

Die demographische Entwicklung verstärkt den Bedarf eines konsequenten Personalmanagements in der Kommunalverwaltung. Diese Herausforderung tritt neben andere, bereits heute aufgegriffene Problemstellungen wie die Umsetzung Neuer Steuerungsmodelle oder die Einführung von Zielvereinbarungen. Gerade kleinere Kommunen könnten sich mit der Komplexität der vor ihnen liegenden Aufgabe überfordert fühlen. Als ein erster Schritt, um

den demographischen Handlungsbedarf sichtbar zu machen, hat sich die Durchführung einer im gewerblichen Bereich mehrfach erprobten betrieblichen Altersstrukturanalyse erwiesen; dabei hat sich die Projektion in die Zukunft mit Hilfe der Szenariotechnik bewährt³¹. Dies kann ohne externe Beratung und ohne großen Aufwand vorgenommen werden.

Aus der Vielzahl von Umsetzungsprojekten, die im Rahmen der Forschungs- und Transferstrategie „Demographischer Wandel“ des BMBF durchgeführt wurden, ist zudem inzwischen eine Sammlung von erfolgreich erprobten Verfahren und Instrumenten einer altersgerechten Personalpolitik im Unternehmensbereich entstanden. Sie sind in Form von Check-Listen, Leitfäden und best-practice-Beispielen aufbereitet und dokumentiert;³² auch wenn ihre Übertragbarkeit auf die Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes nicht immer unmittelbar gegeben sein mag, dürften sie auch einer Kommunalverwaltung zahlreiche Anregungen und Unterstützung bei der Einleitung demographieorientierter Personalmaßnahmen bieten.

Schließlich mögen manche Kommunen zwar klein sein, aber sie stehen nicht allein: Die Kooperation mit regionalen Akteuren und Experten im Gesundheitsbereich, den Krankenkassen und den Unfallversicherungsträgern, mit kommunalen Weiterbildungseinrichtungen und nicht zuletzt mit benachbarten oder vergleichbaren Kommunen³³ kann auch die Vorbereitung auf den demographischen Wandel erheblich erleichtern.

1) Entwurf für ein Landesentwicklungsprogramm IV des Landes Rheinland-Pfalz, Dezember 2006, verfügbar unter www.ism.rlp.de/ Stichwort „Landesplanung-Aktuelles“

2) Enquete-Kommission „Zukunft der Arbeit – Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen in Rheinland-Pfalz“, Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 14/4610

3) Beispielhaft seien aus jüngster Zeit hier nur genannt: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh 2006 und Wüstenrot-Stiftung (Hrsg.), Demographie und Stadtentwicklung – Beispiele aus Deutschland und Frankreich, Ludwigsburg 2006

4) So z. B. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Wegweiser ..., a. a. O., S. 176 ff.

5) Vgl. hierzu ausführlicher Schwarting, Gunnar, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 2. Aufl. Berlin 2006, S. 113 ff.

6) Dazu beispielhaft Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Wegweiser ..., a. a. O., S. 126 f.

7) Für die kommunale Personalpolitik wäre es zweckdienlich, die Betrachtung noch nach den für die Kommunen typischen Laufbahngruppen des mittleren und des gehobenen Dienstes zu differenzieren, da sich daraus Hinweise auf die künftige Ausbildung ableiten ließen. Das würde allerdings den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

8) Zur Präventionsstrategie im demographischen Wandel vgl. Weimer, Stefanie, Mendius, Hans-Gerhard., Kistler, Ernst, Demographischer Wandel und Zukunft der Erwerbsarbeit am Standort Deutschland, in: Bullinger, Hans-Joachim (Hrsg.) Zukunft der Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Stuttgart 2001.

9) Zur Unterstützung der Inanspruchnahme ist in der Unfallkasse Rheinland-Pfalz u. a. erörtert worden, bei der Beitragsstaffelung die Nutzung derartiger Angebote zu berücksichtigen.

10) Dazu zählen z. B. fixierte Körperhaltung, Daueraufmerksamkeit und Konzentration oder eine starke Beanspruchung der Sinnesorgane wie der Augen.

11) So ist das vollzeitbeschäftigte Personal in den rheinland-pfälzischen Kommunen von gut 50.000 (1994) auf knapp 40.000 (2003) zurückgegangen. Ein Teil dieses Rückgangs wird allerdings auch auf Auslagerungen in Betriebe und Unternehmen zurückzuführen sein.

12) Zur Bedeutung der Weiterbildung im Allgemeinen s. für Rheinland-Pfalz den Abschluss-Bericht des „Sachverständigenrates Weiterbildung“, Mainz 2005

13) Tatsächlich ist die Teilnahme älterer Jahrgänge an Weiterbildungsmaßnahmen gering, wie die jährlichen Seminarstatistiken der Kommunalakademie Rheinland-Pfalz, einer von allen Kommunen und den drei kommunalen Spitzenverbänden getragenen Fortbildungseinrichtung, zeigt

14) Diese Entwicklung unterstreicht auch der Bericht der OECD, Modernising Government, Paris 2005, S. 87 f.

15) Hierzu vgl. Schwarting, Gunnar, Haushaltskonsolidierung ..., a. a. O., S. 116 mit Hinweisen auf eine veränderte Einschätzung der Fortbildungsnotwendigkeiten.

16) So lässt sich in einer Reihe von Kommunen beobachten, dass die Einführung der Doppik gerade von der Gruppe der Erfahrenen noch einmal als große Herausforderung betrachtet wird.

17) Der Gedanke an die aus einem bewussten strategischen Mix von Generationen, Kulturen, Geschlechtern, Herkunftsländern, Behinderten und Nicht-Behinderten in der Belegschaft erwachsenden Synergieeffekte liegt auch den in der Privatwirtschaft sich verbreitenden Konzepten eines Diversity-Managements zugrunde.

18) In der gewerblichen Wirtschaft zeigt sich, dass das Erfahrungswissen Älterer zum großen Teil aus sog. tacit knowledge besteht, z. B. im Wissen um bewährte methodische Vorgehensweisen, Prozessabläufe, Besonderheiten von Kunden und Klienten, im Gespür für eine Maschine oder Anlage, Wissen also, das kaum in kodifizierbaren Wissensmanagementsystemen sondern nur kontextgebunden, bezogen auf eine bestimmte Arbeitsaufgabe und durch konkrete Zusammenarbeit weitergegeben werden kann.

19) Dabei dürfte medizinisch unbestritten sein, dass ein schrittweises, allmähliches Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sowohl unter psychologischen als auch unter gesundheitlichen Aspekten einem abrupten Übergang vorzuziehen ist

20) Diese Form findet z. B. für den Bereich der Lehrerschaft Anwendung.

21) Jüngere Untersuchungen zur Qualifikationsentwicklung in der deutschen Bevölkerung zeigen, dass die Bildungsexpansion stagniert: Hatte sich noch bis Anfang der 90er Jahre der Anteil der Erwerbspersonen ohne beruflichen Bildungsabschluss stetig verringert, so ist dieser Rückgang seitdem zum Stehen gekommen. Zwar steigt die Akademikerquote weiterhin leicht an, doch der Anteil der Erwerbspersonen, der keinen beruflichen Bildungsabschluss besitzt, stagniert seither bei einem Drittel. Rund 11% der deutschen Jugendlichen eines Jahrgangs blieben in den letzten Jahren ohne berufsqualifizierenden Abschluss. Von diesen dürfte nur ein geringer Anteil nachträglich einen Abschluss nachholen. Vgl. dazu Reinberg, Alexander; Hummel Markus: Bildungspolitik – Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel hin? IAB-Kurzbericht Nr. 9, 2003, Nürnberg

22) Enquete-Kommission „Zukunft der Arbeit ...“, a. a. O., S. 16

23) So fehlt es z. B. nach wie vor an einer bundesweiten Stellenbörse für höhere kommunale Verwaltungspositionen, für die nicht nur Bewerber aus der jeweiligen Region in Betracht kommen müssen.

24) Böhle, Thomas: Auslese der Besten, in: 360°, Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, Ausgabe 8/2007, S. 10

25) S. Böhle, Thomas, a. a. O. S. 9; hier zeigt sich natürlich sehr deutlich der Unterschied zu kleineren Kommunen, die über solche Möglichkeiten nicht verfügen. Für sie könnte es jedoch zum einen interessant sein, in Kooperation (Ausbildungsverband) an solchen Entwicklungen teilzunehmen. Zum anderen könnten sie außerdem verstärkt darauf setzen, sich als „überschaubarer“ Arbeitgeber mit – angesichts eines geringen Personalbestandes – im Gegensatz zu größeren Verwaltungen vielfältigeren Betätigungsmöglichkeiten zu präsentieren.

26) Das beste Beispiel der jüngeren Vergangenheit ist die Einstellung von Bilanzbuchhaltern im Zuge der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens.

27) So sind im höheren und gehobenen Dienst der Kommunen in Rheinland-Pfalz vollzeitbeschäftigte Frauen nach wie vor unterrepräsentiert, und ihr Anteil hat sich in den letzten Jahren auch nur unwesentlich erhöht. Vgl. Lamping, Rudolf: Land und Kommunen: Stellenabbau und Erhöhung der Frauenquote, in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Nr. 8/2005, S. 483; auch an dieser Stelle sollte auf die besonderen Schwierigkeiten gerade kleinerer Kommunen hingewiesen werden (vgl. Fn. 26)

28) Zwar spielt derzeit die Fluktuation aus einem Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung in eine andere Beschäftigung eine eher geringe Rolle – nicht zuletzt, weil (für Beamte) die Überführung erworbener Ansprüche in ein anderes System der Sozialversicherung teuer und schwierig ist. Aber auch dies könnte sich unter anderen Vorzeichen auf dem Arbeitsmarkt in Zukunft ändern.

29) Ein Beleg für die Marketingwirksamkeit eines solchen Unternehmensleitbilds ist z. B. in der großen Öffentlichkeitswirksamkeit zu sehen, die in Deutschland private Unternehmen erzielen, die bewusst Ältere einstellen.

30) Ausführender und zu den bisherigen Ergebnissen öffentlicher Programme zur Förderung einer demographieorientierten Personalentwicklung in privaten Unternehmen vgl. Weimer, Stefanie, Ergebnisse und Erfahrungen mit Maßnahmen und Programmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Deutschland, Ergebnisbericht einer Expertise, ISF-München 2006, mimeo

31) Dabei wird die gegenwärtige betriebliche Altersstruktur – getrennt nach Funktionsgruppen – und unter Zugrundelegung verschiedener Annahmen zur Entwicklung betrieblicher Rahmenbedingungen – auf zehn Jahre fortgeschrieben. Mittels derartiger alternativer Zukunftsszenarios kann festgestellt werden, in welchen Bereichen des Unternehmens und bei welchen Mitarbeitergruppen altersstrukturelle Probleme vorliegen oder absehbar sind. Im Rahmen mehrerer vom BMBF geförderter Forschungsprojekte wurden verschiedene Leitfäden zur betrieblichen Selbstanalyse der Altersstruktur entwickelt, vgl. als Beispiel: Köchling, Annegret, Leitfaden zur Selbstanalyse altersstruktureller Probleme im Unternehmen, GfAH Dortmund, 2002, weitere Beispiele unter www.demotrans.de

32) vgl. BMBF (Hrsg.) Demographischer Wandel – (k)ein Problem – Werkzeuge für betriebliche Personalarbeit, Bonn 2005, vgl. auch unter www.demowerkzeuge.de. Eine Gesamtdarstellung der Ergebnisse der im Rahmen der BMBF-Öffentlichkeits- und Marketingstrategie Demographischer Wandel durchgeführten Projekte findet sich in der Broschürenreihe gleichen Namens, herausgegeben vom Fraunhofer-Institut IAO-Stuttgart, zu beziehen unter www.demotrans.de

33) Hier kann z. B. auf die Vergleichsringarbeit der KGSt hingewiesen werden.