

Schrumpfende Kommunen

von J. Woithe

Bereits heute ist die Belegschaft in den Kommunalverwaltungen überaltert. Dieser Trend wird sich fortsetzen. Notwendig ist ein integriertes Personal-Management, das die Herausforderungen der demografischen Entwicklung berücksichtigt.

Die demografischen Trends sind seit Jahrzehnten angelegt und lassen sich kaum umkehren. Durch diesen Wandlungsprozess wird sich die Altersstruktur der Erwerbspersonen in wenigen Jahren gravierend verändern. Bisher haben sich jedoch nur sehr wenige Städte und Gemeinden mit der zu erwartenden Problematik einer Überalterung ihrer Belegschaft auseinandergesetzt. Dabei sind gerade Kommunen als Arbeitgeber von dieser Entwicklung besonders stark betroffen.

Insbesondere in Städten, Gemeinden und Kreisen, die einem langfristigen Bevölkerungsrückgang unterliegen, wird sich das Leistungsspektrum der allgemeinen öffentlichen Infrastruktur unweigerlich verändern und eine zunehmende Verschlankung der Verwaltung zur Folge haben. Setzt man den Bedarf an Mitarbeitern in den Rathäusern ins Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung muss der Personalbestand in besonders stark betroffenen Gebieten bis 2020 um bis zu 30 Prozent reduziert werden. Hinzu kommt die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen, die bereits heute durch Einstellungsstopps und Wiederbesetzungssperren ein ständig steigendes Durchschnittsalter der Belegschaft zu verzeichnen haben.

Während weniger Nachwuchskräfte nachrücken, verbleiben die älteren Mitarbeiter durch die Anhebung des Renteneintrittsalters und die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes zudem wesentlich länger im kommunalen Dienst.

Die Anteilsverschiebungen in der Alterszusammensetzung der Belegschaften sind bereits eingetreten (siehe Grafik). In Zukunft wird sich diese Entwicklung noch erheblich verstärken. Während Unternehmen der freien Wirtschaft diesem Wandel häufig noch mit einer zunehmenden Externalisierung der Altersproblematik begegnen (etwa durch Abfindungen bei Frühverrentung), sind die Kommunen aufgrund ihrer größeren sozialen Verantwortung und der faktischen Unkündbarkeit von Beamten und langjährigen Angestellten der Überalterung in besonderem Maße ausgesetzt.

Die Überalterung hat enorme Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen. Zwar geht der Trend deutlich in die Richtung, ein positives Bild des kompetenten Alters zu zeichnen. Sowenig man aber einen generellen Rückgang der Leistungsfähigkeit bei älteren Mitarbeitern unterstellen kann, sowenig sollte umgekehrt pauschal vorausgesetzt werden, dass ältere Mitarbeiter im

Allgemeinen über Potenziale und Ressourcen zur Erfüllung veränderter und steigender Leistungsanforderungen verfügen. Es ändert sich die Art der Leistungsfähigkeit, nicht aber ihr Umfang.

Ältere sind in einem gestiegenen Ausmaß von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen. Dies lässt sich anhand unterschiedlicher Kennziffern darstellen. Mit dem Alter steigt die Anzahl von Arbeitsunfähigkeitstagen und chronischen Erkrankungen. Zwar sind Ältere nicht unbedingt öfter, dafür aber wesentlich länger krank. Auch ist gegenüber jüngeren Mitarbeitern eine deutlich höhere Betroffenheit von Erwerbsminderungen festzustellen. Im Jahr 2004 erfolgten beispielsweise fast 28 Prozent aller Pensionierungen in Städten und Gemeinden wegen Dienstunfähigkeit.

Bei immer kürzeren Halbwertszeiten von Wissen veralten berufliche Qualifikationsprofile heute oft bereits nach fünf Jahren. Zudem finden sich im Rahmen der Arbeitsmarktforschung eine Reihe von Anhaltspunkten für ein Nachlassen des beruflichen Qualifizierungsinteresses sowie bei der Mitwirkung an betrieblichen Innovationen im höheren Erwerbsalter. Auf der anderen Seite wird aber auch von ei-

ner besonderen Wertschätzung der Älteren hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit sowie ihrer langjährigen Erfahrung bei der Arbeitserfüllung, der Entscheidungsfindung und im Umgang mit Kollegen gesprochen. Damit können Leistungsprobleme etwa bezüglich Kraft, Schnelligkeit oder Flexibilität und Lernfähigkeit im günstigsten Falle kompensiert werden. Eine Untersuchung belegt jedoch, dass gerade in Branchen mit einem sehr hohen Anteil älterer Mitarbeiter, wie der öffentlichen Verwaltung, das Erfahrungswissen zu gering bewertet wird. Durch das gleichzeitige Ausscheiden größerer Gruppen Älterer droht damit ein Verlust des wertvollen Erfahrungs-

lität, Mobilität, Lern- und Weiterbildungsbereitschaft führen dann häufig zu nachlassender Motivation bei diesen Altersgruppen.

Die altersstrukturelle Verschiebung innerhalb der Mitarbeiterschaft wird auch Auswirkungen auf die Kommunikation und Kooperation und damit auf die gesamte Unternehmenskultur haben. Wie erwähnt, zeichnen sich ältere Arbeitnehmer nicht durch einen generellen Leistungsabbau aus. Dennoch ist gerade diese Arbeitnehmergruppe oftmals pauschalen Diskriminierungen ausgesetzt. Stereotypen über das Alter verfälschen die Einschätzung, was Ältere im Be-

Altersstruktur der Belegschaft in Stadtverwaltungen

Altersgruppe je Stadt	bis 29 Jahre	30-39 Jahre	40-49 Jahre	50-59 Jahre	ab 60 Jahre	Ø Alter
Köln	9,7 %	22,5 %	37,1 %	26,2 %	4,5 %	43,8
Hamburg	6,6 %	20,7 %	32,2 %	31,6 %	8,9 %	46
Stuttgart	13 %	21,8 %	33,5 %	26,3 %	5,4 %	43,5
München	14,7 %	23,4 %	29,9 %	25,1 %	6,9 %	43
Leipzig	6,5 %	14,2 %	36,7 %	35,4 %	7,2 %	46,6

Quelle: J. Woithe, Masterarbeit „Personalmanagement in Städten und Gemeinden vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung“, Universität Kaiserslautern.

wissens, was in Fachabteilungen zu großen Problemen führen wird.

Die zunehmende Arbeitsverdichtung und -intensivierung sowie veränderte Qualifikationsanforderungen stellen oftmals gerade für Ältere eine besondere Herausforderung dar. Passen die Belastungen in der Arbeitswelt und die Leistungsfähigkeit des Einzelnen nicht zusammen, wird der Wandel der Anforderungen als Gefahr und nicht als Chance begriffen. Gesundheitliche Beeinträchtigung und ständig wachsende Ansprüche an Flexibi-

ruf leisten können. Durch fehlende Anerkennung und Vorurteile bilden sich defizitäre Altersbilder heraus. Zudem bewirken große Dienst- und Lebensaltersdifferenzen soziale Unähnlichkeit, die sich in Wert- und Interessenunterschieden ausdrückt und damit den intergenerativen Wissenstransfer gefährdet.

Die Überalterung der Belegschaft hat zudem finanzielle Auswirkungen. Mit rund 27 Prozent machen die Personalkosten einen beträchtlichen Anteil an den kommunalen Gesamtausgaben aus. Durch diese

nicht unbedeutende Größe tragen senioritätsorientierte Entlohnung, Pensionen sowie die soziale Sicherung im Krankheits- und Pflegefall dazu bei, dass in Verwaltungen mit einem hohen Altersdurchschnitt grundsätzlich höhere Personalkosten anfallen.

Inzwischen hat sich jedoch weitgehend die Erkenntnis durchgesetzt, dass die genannten Risikofaktoren wie Gesundheit, Motivation und Qualifikation nicht ausschließlich altersspezifisch sind, sondern vielmehr ein Zusammenhang besteht zwischen der Ge-



Mit gezielten Maßnahmen ältere Mitarbeiter fördern.

staltung der Erwerbsstruktur, der erwerbsbiografischen Verläufe und der Ausprägung dieser Risiken im Alter. Eine zukunftsfähige kommunale Personalpolitik erfordert daher die Personal- und Altersstrukturen der Belegschaft weitgehend auszuwogen zu gestalten, vor allem aber die Arbeitsfähigkeit der (älteren) Beschäftigten so lange wie möglich zu erhalten und optimal zu nutzen.

Als entscheidende Leistungskriterien können neben Ausbildungs- und Trainingszustand, Motivation, Persönlichkeit und Selbstbewusstsein der Mitarbeiter vor allem lern- und beteiligungsförderliche

Arbeitsbedingungen und die Möglichkeit zur kontinuierlichen Qualifizierung festgestellt werden. Damit ist gleichzeitig ausgesagt, dass die Alterung keinem naturgegebenen Muster folgt, sondern in erheblichem Umfang – beispielsweise durch gezielte Präventions- und Trainingsmaßnahmen – beeinflussbar ist.

Die Förderung der Arbeitsfähigkeit letztlich aller Mitarbeiter – nach dem Prinzip „die Älteren von morgen, sind die Jüngeren von heute“ – sollte somit in den Mittelpunkt der Bemühungen zur Bewältigung des personellen Altersstrukturwandels in den Kommunen rücken. Für die Städte und Gemeinden wird daher ein umfassendes Personal-Management notwendig, dessen ganzheitliche Strategien in den folgenden Handlungsfeldern entwickelt und umgesetzt werden, um die

Arbeitsfähigkeit zu erhalten und damit einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu ermöglichen.

Personalpolitik: Um eine Korrektur von Ungleichgewichten, Einstellungs- und Verrentungswellen zu vermeiden, muss die Berücksichtigung der langfristigen Perspektive in der Personalpolitik ein stärkeres Gewicht erhalten als bisher. Zudem müssen die Kommunen im Wettbewerb um die Besten ihre Attraktivität als Arbeitgeber erhöhen. Nur so werden künftig ausreichend qualifizierte Nachwuchskräfte angeworben und eine engere Bindung der Mitarbeiter erreicht werden können. Dabei werden die inter-

kulturelle Ausrichtung und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie entscheidend sein, denn das Bewerberangebot auf dem Arbeitsmarkt wird sich nicht nur altersstrukturell anders zusammensetzen: Unter den Bewerbern werden in Zukunft deutlich mehr Frauen und auch mehr Zugewanderte sein. Mit einem so genannten Diversity Management kann die natürliche Vielfalt der Belegschaft, ob Jüngere, Ältere, Frauen oder Mitarbeiter mit Migrationshintergrund, produktiv genutzt werden.

Personalentwicklung: Ein integrativer Ansatz in der Personalpolitik beinhaltet, dass Mitarbeiter entsprechend ihrer (veränderten) Fähigkeiten in ein differenziertes Personalentwicklungskonzept eingebunden werden. Künftig müssen Weiterbildungsmaßnahmen, Personaleinsatz und die Ausgestaltung der Tätigkeiten die besondere Erfahrungskomponente sowie die spezifischen Bedürfnisse älterer Mitarbeiter stärker berücksichtigen. Durch eine lebenszyklusorientierte Personalentwicklung kann älteren Mitarbeitern eine Entwicklungsperspektive gegeben werden. Das gemeinsame Finden neuer Rollen etwa als Mentoren oder Senior-Experten sowie eine einvernehmliche Planung für den Austrittszeitpunkt können den Übergang in die Nacherwerbsphase erleichtern. Durch eine lernförderliche Kultur, Weiterbildungen und Tätigkeitswechsel kann das lebenslange Lernen für den Erhalt der Leistungsfähigkeit im Verlauf der Berufsbiografie sorgen. In Zeiten verschlankter Hierarchien gilt es neben vertikalen Karrierepfaden zudem horizontale, also Fachlaufbahnen aufzuwerten.

Arbeitsorganisation: Es müssen Strukturen geschaffen werden, die eine lebensphasenorientierte Personalentwicklung und eine Integration von Arbeit und Qualifizierung ermöglichen. Es gilt das individuelle Leistungsvermögen mit einem konkreten Arbeitsanforderungsprofil zusammen zu bringen. Einige Komponenten sind: Teilzeit / Job Sharing, Gleitzeit und Langzeitarbeitskonten sowie ganzheitliche, selbstständige und lernförderliche Tätigkeiten. Hierbei können neuere Formen wie Job Rotation, Job Enrichment und eine prozessorientierte Form der Ablauforganisation insbesondere informelles, also arbeitsplatznahes Lernen fördern. Gerade die Etablierung altersgemischter Teams kann bei der Gewährleistung des Wissens- und Erfahrungstransfers sowie der Nutzung der komplementären Stärken von Jüngeren und Älteren eine Schlüsselrolle einnehmen.

Gesundheitsmanagement: Der Schutz und die Förderung von Gesundheit sind ein zentraler Wert. Regelmäßige Gesundheitsberichte und die Etablierung interdisziplinärer Gesundheitszirkel ermöglichen eine bedarfsgerechte Planung und Evaluation von Arbeitsplatzprogrammen und präventiven Maßnahmen.

Personalführung: Nicht zuletzt hat die Führungsqualität einen wesentlichen Einfluss auf den Erhalt und die Förderung der Arbeitsfähigkeit im Alter. Führungskräfte transportieren zum einen die Unternehmenskultur und beeinflussen damit das Ver-

alten unmittelbar. Zum anderen nehmen sie Einfluss auf Organisationsstrukturen und die Gestaltung des Arbeitsumfeldes.

Bereits jetzt sind erste Veränderungen in der Altersstruktur der Beschäftigten in den Städten und Gemeinden spürbar und die Kommunen stehen vor der Aufgabe, das Alter neu zu bewerten. Deshalb muss das Thema „alternde Belegschaft“ schon heute in personalpolitische und strategische Überlegungen und

Entscheidungen Eingang finden. Nicht nur die Kommunen als Arbeitgeber müssen erkennen, dass ältere Mitarbeiter eine wesentliche Quelle ihres personellen Potenzials darstellen. Die bessere Nutzung dieses Potenzials erweist sich vielmehr als eine grundlegende gesellschaftspolitische Aufgabe der kommenden Jahre.

Josefine Woithe ist Fachreferentin im Amt des Oberbürgermeisters der Stadt Köln.

Anzeige