

# „Demographie – Sackgasse oder Beschleunigungsspur? Kommunale Herausforderungen der Zukunft“

Symposium der Bertelsmann Stiftung und der komba gewerkschaft – Dokumentation



# „Demographie – Sackgasse oder Beschleunigungsspur? Kommunale Herausforderungen der Zukunft“

Symposium der Bertelsmann Stiftung und der  
komba gewerkschaft – Mai 2012

## **Kontakt**

Oliver Haubner  
Senior Project Manager  
Programm LebensWerte Kommune  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon 05241 81-81119  
Fax 05241 81-681119  
E-Mail [oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de](mailto:oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorwort .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung: Die Zukunft: Mehr interkommunale Kooperation und Zusammenarbeit mit den Bürgern .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>„Demographie – Sackgasse oder Beschleunigungsspur? Kommunale Herausforderungen der Zukunft“ .....</b>	<b>6</b>
3.1	Ulrich Silberbach: „Erfahrung muss bewahrt und gefördert werden“ .....	6
3.2	Dr. Kirsten Witte: „Nicht die 08/15-Programme der anderen kopieren“ .....	7
3.3	Franz Müntefering, MdB: „Kommunen können die Probleme allein nicht lösen“ .....	9
3.4	Dr. Jörg Bentmann: „Jedes Alter zählt – jeder zählt.“ .....	11
<b>4</b>	<b>Podiumsdiskussion: Transparenz herstellen, Vorbild sein .....</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Differenzierung des Themenspektrums in Arbeitskreisen.....</b>	<b>16</b>
5.1	„Keine neuen Instrumente entwickeln, nur die, die wir haben, anwenden“ .....	16
5.2	Eine Titanic namens „Bund-Länder-Kommunen“ .....	20
5.3	„Kommunen als Motor künftiger Bildungspolitik“ .....	24
<b>6</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>27</b>
7.1	Positionspapier der Bertelsmann Stiftung zu kommunalen Herausforderungen der Zukunft .....	27
7.2	Positionspapier der komba gewerkschaft zur demographie-orientierten Personalentwicklung .....	33
<b>8</b>	<b>Ergänzende Informationen .....</b>	<b>49</b>

## 1 Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

der demographische Wandel verändert nach wie vor massiv unsere Gesellschaftsstruktur. Damit werden in Zukunft die Städte und Gemeinden vor anhaltend großen Herausforderungen stehen. Wir können vor diesem Hintergrund nicht so weitermachen wie bisher. Vielmehr sollte der Blick über den eigenen Tellerrand hinaus geschärft werden. Und: Es wird unerlässlich sein, dabei die eigene Organisationsstruktur zu hinterfragen, inwieweit diese tatsächlich noch zukunftsfähig ist.

Die Notwendigkeit der Veränderungen, die sich dabei – teilweise zwingend – ergibt, darf jedoch keine Angst machen. Veränderungen sind vielmehr eine Chance, sich als Stadt, Kreis oder Gemeinde innovativer und zeitgemäßer aufzustellen. Auf den neu einzuschlagenden Wegen verbirgt sich ein großes Potenzial zur nachhaltigen Weiterentwicklung kommunaler Eigenverantwortung. Diese wird der Attraktivität und Sicherung des Lebens- und Arbeitsraumes aller Beteiligten dienlich sein. Aber nur dann, wenn alle politischen Akteure an einem Strang ziehen und Bund wie Länder die Kommunen maßgeblich unterstützen. Es ist Zeit, aktiv zu werden und zu handeln.

Bei unserem zweiten gemeinsamen Symposium in Berlin, das wir in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund unter den Titel „Demographie – Sackgasse oder Beschleunigungsspur? Kommunale Herausforderungen der Zukunft“ gestellt haben, ging es unter anderem um diese Veränderungen, mit denen im Kontext des demographischen Wandels gerechnet werden muss.

Die vorliegende Broschüre fasst die wichtigsten Ergebnisse der Vorträge, Arbeitskreise und Diskussionsrunden zusammen. Ein Ergebnis ist beispielsweise, dass gerade im Öffentlichen Dienst die Personalpolitik und -entwicklung grundlegend überarbeitet werden sollte: Frühzeitige Förderung von potenziellen Nachwuchskräften, Bereitstellung von altersgerechten Arbeitsmodellen, Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Förderung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund sind als realistische Möglichkeiten seitens der kommunalen Verwaltungen genannt worden. Aber es gibt noch viele weitere Optionen, sich als Kommune auf neue Wege zu begeben, die wir anhand dieser Broschüre vorstellen möchten – als Anregung oder gar als Aufforderung, sich auf die Beschleunigungsspur zu wagen, um nicht in die Sackgasse zu geraten.

Wir wünschen Ihnen eine spannende Lektüre!

**Ulrich Silberbach**

Bundsvorsitzender der komba gewerkschaft

**Dr. Kirsten Witte**

Leiterin Programm LebensWerte Kommune der Bertelsmann Stiftung

## 2 Einleitung:

### Die Zukunft: Mehr interkommunale Kooperation und Zusammenarbeit mit den Bürgern

Dr. Kirsten Witte, Leiterin Programm „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung nahm Bezug auf den tags zuvor veröffentlichten Zukunftsreport „2052“ an den Club of Rome und dessen düstere Prognose für die kommenden Jahre. Ulrich Silberbach, Bundesvorsitzender der kombagewerkschaft, sah in den künftigen Herausforderungen auch Chancen, die ausgedienten Strukturen aufzubrechen. Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) wählte den Vergleich mit dem Luxuskreuzer Titanic namens „Bund-Länder-Kommunen“, der unvermittelt Kurs hält auf die „Schuldenberge“.

Drei Perspektiven einer gemeinsam initiierten Veranstaltung, zu dessen Diskussion die Bertelsmann Stiftung und die Fachgewerkschaft kombain Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStG) rund 160 Vertreter aus dem Öffentlichen Dienst Anfang Mai in Berlin begrüßen durften. „Sackgasse oder Beschleunigungsspur“ lautete die von den Veranstaltern genannte Alternative, um Antworten auf die Fragestellung zu provozieren, wie die „kommunalen Herausforderungen der Zukunft“ unter der Maßgabe des demographischen Wandels zu meistern seien. Bertelsmann Stiftung und kombagewerkschaft stellten ihre Thesen und perspektivischen Forderungen abschließend jeweils in Form eines mehrseitigen Positionspapiers der Öffentlichkeit zur Verfügung.



Plenum

Franz Müntefering, MdB und Bundesminister a.D., referierte und kommentierte die aktuelle Politik unter der Überschrift „Demographie als Herausforderung für Deutschland“. Dr. Jörg Bentmann, Abteilungsleiter für Grundsatzfragen im Berliner Bundesministerium des Innern, erläuterte in Form eines Impulsreferates die Ende April dieses Jahres vorgelegte Demographiestrategie der Bundesregierung „Jedes Alter zählt“.

In drei Arbeitskreisen vertieften Experten das Thema in den Feinstrukturen „Personalentwicklung“, Marcel Hölterhoff (Senior Projektleiter der Prognos AG in Berlin), „Finanzen“, Gerd Landsberg (DStG, Berlin) und „Bildung“, Petra Klug (Projektmanagerin Bertelsmann Stiftung).

Dass die kommunale Herausforderung der Zukunft auch darin besteht, die interkommunale Kooperation zu stärken und mehr denn je die Zusammenarbeit mit den Bürgern zu suchen, zeigte die abschließende Podiumsdiskussion. Eine ausgewählte Expertenrunde stellte sich dem Plenum: Die Position der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung vertraten die NRW-Bürgermeister Dr. Uli Paetzel (Herten/Ruhrgebiet) und Dr. Andreas Hollstein (Altena/Sauerland). Für die Bundesebene diskutierte Dr. Jörg Bentheim, Leiter der Grundsatzabteilung des Bundesinnenministeriums (Berlin). Vonseiten der Veranstalter stellten sich der Diskussion Carsten Große Starmann, Projektmanager der Bertelsmann Stiftung (Gütersloh) und Uwe Sauerland, stellvertretender Landesvorsitzender der komba gewerkschaft NRW (Köln). Die Moderation der Veranstaltung übernahm die Berliner Wirtschaftsjournalistin Dr. Ursula Weidenfeld.

### **3 „Demographie – Sackgasse oder Beschleunigungsspur? Kommunale Herausforderungen der Zukunft“**

#### **3.1 Ulrich Silberbach: „Erfahrung muss bewahrt und gefördert werden“**

Ulrich Silberbach, Bundesvorsitzender der komba gewerkschaft (Köln), eröffnete das Symposium und stellte gleich zu Beginn klar: „Wir haben ein Problem, das wir nur gemeinsam lösen können“. Anderenfalls würde man nicht zu einem positiven Ergebnis kommen. Die Kommunen müssten grundlegend umdenken, besonders im Bereich der Personalpolitik und Personalentwicklung. „Dabei darf das Personal nicht immer nur als Kostenstelle gesehen werden“, forderte Silberbach, „sondern vielmehr als wichtiges Potenzial für die Zukunft“. Die Erfahrungen der älteren Beschäftigten müssten im Gegenteil bewahrt und gefördert werden. Ein angenehmes Arbeitsumfeld sei auch eine „sehr entscheidende“ Komponente bei der Arbeitsplatzwahl und zielte mit dieser Bemerkung in die Richtung Vereinbarkeit von Familie und Beruf unter dem Stichwort „Erhöhung der Erwerbsquote bei Frauen“.



Ulrich Silberbach

Das Thema „bürgerschaftliches Engagement“ sah der Bundesvorsitzende der komba gewerkschaft kritisch. „Die komba gewerkschaft sehe im Ehrenamt Möglichkeiten, jedoch nicht das Allheilmittel“, sagte Silberbach. Vielmehr möchte er nach wie vor die Politik und „Dienstherren“ in die Pflicht nehmen, den Bedarf mit den Beschäftigten und wenn es sein müsse, eben mit Mehreinstellungen zu meistern. Unter dem Stichwort „Finanz- und Schuldenkrise“ richtete Silberbach den Blick auf Griechenland, um die Größenverhältnisse anzudeuten, in welchem Umfang der Bund gefordert sei, den Kommunen über die Länder einen „handlungsfähigen Rahmen“ zu geben.

### **3.2 Dr. Kirsten Witte: „Nicht die 08/15-Programme der anderen kopieren“**

Dr. Kirsten Witte, Programmdirektorin „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung, unterstrich in ihrer Auftaktansprache, dass „wir mit dem heutigen Demographie-Symposium hier in Berlin dem Thema mehr Gehör verschaffen wollen“. Ziel sei es, mit neuen Erkenntnissen nach Hause zu fahren und dort auch die Erkenntnisse umzusetzen. Witte nahm aktuell Bezug auf den am Vortag veröffentlichten Zukunftsreport „2052“ an den Club of Rome, der einen düsteren Ausblick auf die kommenden 40 Jahre gibt. Dem Report zufolge werde der Klimawandel in Form der Erderwärmung um mehr als zwei Grad bis zum Jahr 2052 den Planeten dramatisch verändern. Witte erinnerte an den vor 40 Jahren erschienenen spektakulären Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ und sagte: „Das Thema ist genauso drängend wie damals“. Die Diskussion sei heute nur eine Randnotiz in der medialen Rezeption. Deshalb gelte es das Bewusstsein zu schärfen und Strategien auch umzusetzen, wenn es um das Thema demographischer Wandel gehe, so Kirsten Witte in Parallelität zur Dramaturgie des Club of Rome. Sie forderte mehr Nachhaltigkeit in der Politik und Reaktionen auf allen staatlichen Ebenen. „Wir müssen alle Politikfelder mit ins Auge fassen“, sagte die Programmdirektorin. Sie hob die Kommunen insofern heraus, als hier das Zusammenleben stattfindet und an diesem Ort konkret werde, was es bedeute „weniger, älter, bunter“

zu sein. Welches Spektrum diese Adjektive in der kommunalen Realität entfaltet, werde langsam klar, wenn es Schulschließungen gebe und der Bedarf an Fachkräften nicht mehr ohne Weiteres gedeckt werden könne.



Dr. Kirsten Witte

Mit Blick in die Zukunft erklärte Kirsten Witte, dass es darum gehen müsse, das strategische Handeln daraufhin auszurichten, passgenaue Instrumente für die eigene Kommune zu finden. Der von der Bertelsmann Stiftung entwickelte und stets aktuell gehaltene „Wegweiser Kommune“ sei eine gute Hilfestellung, eine Prognose zu stellen. „Es ist wichtig, genau vor Ort zu schauen, um nicht die 08/15-Programme anderer zu kopieren“, unterstrich Witte.

Zum Thema Finanzkrise und Blickrichtung Griechenland sagte Witte, Deutschland verzeichne auch eine hohe Staatsverschuldung, hier sei der „Kollaps“ noch nicht so weit. Das zeige die stete Diskussion in der Abwägung der Finanzierbarkeit kommunaler Pflicht- und freiwilliger Aufgaben. Sie bemängelte ebenfalls die fehlende Konnexität. Allerdings, so Witte, nutze es auch nichts aus kommunaler Finanzperspektive stets Richtung Bund und Länder zu schauen. Diese seien ebenfalls verschuldet, sodass sich die Probleme langfristig allein über diese Perspektive nicht lösen ließen. Das gehe nur in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung. Für die kommunale Selbstverwaltung bedeute das, die Zivilgesellschaft intensiver mit in Handlungsabläufe und Projekte einzubeziehen. „Wir stehen vor großen Herausforderungen“, sagte Witte abschließend, „deshalb werden die besten Köpfe gebraucht“.

### 3.3 Franz Müntefering, MdB: „Kommunen können die Probleme allein nicht lösen“

„Demographie als Herausforderung für Deutschland“, unter diesem Titel wurde das Impulsreferat von Franz Müntefering, aktives Bundestagsmitglied und ehemaliger Bundesminister, angekündigt. „Das Thema ist ganz wichtig und nicht neu. Wir sind nicht ohnmächtig“, eröffnete Müntefering seinen Vortrag. Er glaube nicht, dass die Alterskohorten gegeneinander stehen würden und es dazu komme, einen Kampf Generation gegen Generation zu führen. Allerdings, so gab der Politiker zu bedenken: „Eine so große Kohorte von Älteren, wie wir sie momentan zu verzeichnen haben, hat es bisher nicht gegeben“. Optimistisch gab der 72-jährige Sozialdemokrat die Parole aus: „Solange der Kopf klar ist, sind wir alle dran“.



Franz Müntefering

Der Bundestagsabgeordnete ging des Weiteren auf die Handlungsfelder der kürzlich von der Bundesregierung vorgelegten „Demographiestrategie“ ein. Er habe im Wesentlichen vier Punkte zur Nachbesserung anzubringen, erklärte Müntefering. Die Ausrichtung bis ins Jahr 2030 sei unzureichend, demographisch zu kurz gegriffen. „Man sollte die Sache nicht harmloser machen, als sie ist“. Es gäbe Städte, die gut durchkämen und Städte, die zu kämpfen hätten. Schließlich könne es aber nicht darum gehen, unterschiedlich strukturierte Kommunen oder die Stadt und den ländlichen Raum gegeneinander zu stellen. Weiter bemängelte Müntefering, dass keine Aussagen über Löhne gemacht würden. „Die Billiglohntheorie ist ein Irrtum“, sagte er und forderte, „wir müssen gute Arbeit gut bezahlen“. Im anderen Falle fehle das Geld den Sozialkassen. „Wir sollten uns an den Ausspruch von Henry Ford erinnern ‚Autos kaufen keine Autos‘, verstärkte Müntefering seine Forderung. „Wir brauchen keine Gipfeltreffen im Kanzleramt. Wir brauchen einen Dreieckstisch Bund-Länder-Kommunen“, mahnte der SPD-Politiker weiter an. Die demographische Entwicklung – und darüber solle man sich klar werden – könne man nicht verbindlich in Gesetzen regeln. Mün-

tefering nahm Bezug auf seinen Parteikollegen und Bezirksbürgermeister Horst Buschkowsky, der in Berlin-Neukölln andere Probleme zu lösen hätte als der Amtskollege in Winterberg. Hier müsse es nach dem Motto gehen: „Zwei Kommunen – zwei Welten“.

Tatsache sei, dass in den kommenden zehn Jahren 30 Prozent der Beschäftigten aus dem Öffentlichen Dienst ausscheiden würden. Müntefering nahm anhand dieser Zahl den Anwesenden jede Illusion und Hoffnung, dass es „mit ein bisschen weniger Öffentlichem Dienst“ weitergehen könnte wie bisher. „Das Durchschnittsalter würde dann nicht mehr 50, sondern 57 Jahre betragen, vorausgesetzt, die Lücken in den Reihen der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten würden nicht aufgefüllt“, rechnete Müntefering vor. Zusätzlich bleibe der Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitnehmern bestehen. Die großen Unternehmen handelten bereits, indem sie ihren Nachwuchs systematisch organisierten und schon an den Schulportalen ihre künftige Arbeiterschaft anwerben würden. Diese Tatsache sollten die Kommunen „auf dem Plan haben“, wenn sie ihre mittelständisch organisierte Wirtschaft vor Ort im Auge hätten.



Franz Müntefering

Müntefering ließ in seinem Vortrag keinen Zweifel daran, dass die Menschen demnächst länger in Arbeitsverhältnissen bleiben müssten, weil sie ein höheres Alter erreichten und sich der Zeitraum der Rentenzahlungen ausdehne. Die Frage sei, in welcher Form das geschehen könne. Frühverrentung sei gestern gewesen, sagte Müntefering. „Heute laufen die 65-Jährigen nicht mehr so schnell, aber sie kennen die Abkürzungen“, erklärte der Politiker unter Beifall. Auch wenn die Älteren heute „jünger“ seien als früher, stellte der Politiker eine notwendige Zuwanderung an Arbeitskräften nicht infrage. Er schlug vor, ein Punktesystem zu entwickeln und auf den europäischen Markt zu schauen.



Plenum

Wie wird es also weitergehen? Müntefering: „Die Kommunen können die Probleme allein nicht lösen“. Mit dem Bund müssten weiterführende Debatten über die Finanzen geführt werden. Die Zivilgesellschaft und damit das ehrenamtliche Engagement hob Müntefering in dem Sinne hervor, dass Netzwerke intensiviert werden müssten, um Hauptamtliche und Zivilgesellschaft zu verknüpfen. „Wir müssen das Ehrenamt organisieren“, verstärkte Müntefering seine Argumentation. Absolut auf freiwilliger Basis funktioniere das nicht, und er verdeutlichte seine Erklärungen an dem Beispiel eines Mülheimer Ingenieurs. Der hatte sich angeboten, einmal in der Woche an einer Hauptschule den Unterricht zu ergänzen. Er könne nur Aerodynamik, hieß es. Zunächst wusste man nicht so recht, was man mit dem Mann und seinem kargen Angebot machen sollte. Wollte ihn lieber wieder wegschicken als sich damit beschäftigen. Am Ende wollte ihn keiner mehr gehen lassen, denn er baute mit den Schülern Flieger und begeisterte sie auf dem einfachsten Weg pragmatisch für die Aerodynamik. Für Müntefering ein Beweis mehr, „dass man es organisieren muss“. Dann werde sich auch zeigen, dass „wir auf der Beschleunigungsspur sind und nicht in der Sackgasse“.

### 3.4 Dr. Jörg Bentmann: „Jedes Alter zählt – jeder zählt.“

Den Tatsachen ins Auge blickend, dass „wir älter werden, länger gesund bleiben, zu wenige Kinder haben und die Erwerbsbevölkerung abnimmt“, sieht Dr. Jörg Bentmann, Abteilungsleiter für Grundsatzfragen im Berliner Bundesinnenministerium (BMI) „keinen Anlass für Katastrophenstimmung“. Der Ministerialdirektor erläuterte im Rahmen des Symposiums die Ende April 2012 vorgelegte Demographiestrategie der Bundesregierung „Jedes Alter zählt“. Was zu tun sei, gab der Beamte aus dem Berliner Innenministerium mit den Worten wieder: „Wir müssen die Chancen erkennen, die Gesellschaft gestalten. Wir müssen die Potenziale aller Menschen ausschöpfen“. Nur so könne die Dynamik erhalten bleiben. Der Titel der Demographiestrategie „Jedes Alter zählt“ sei

wörtlich zu nehmen. Das traditionelle Lebensbild mit dem klassischen Verlauf Schule – Beruf – Rente werde in der jetzt gelebten Form nicht weiter funktionieren können. Stattdessen werde es mehr Flexibilität in den einzelnen Phasen geben, erklärte Bentmann. Alter werde nicht mehr mit der Vorstellung von Stillstand verbunden. Vielmehr bedeute die längere Lebenszeit auch ein Plus an Möglichkeiten. Unter der Prämisse des „lebenslangen Lernens“ müssten die Bedingungen so geschaffen werden, dass die älteren und alten Menschen ihre Leistungen auch zeigen könnten. Auf die Berufsphase bezogen „brauchen wir eine längere Lebensarbeitszeit“, sagte Bentmann. Der Eintritt ins Rentenalter müsse flexibel gestaltet werden, „anderenfalls kommen die Sozialversicherungssysteme an ihre Grenzen“.



Dr. Jörg Bentmann



(v.l.n.r.): Gerd Landsberg (DStGB), Franz Müntefering (MdB), Dr. Kirsten Witte (Bertelsmann Stiftung) und Ulrich Silberbach (komba)

Zum Stichwort „Schuldenkrise“ hob Jörg Bentmann hervor, dass die Handlungsfähigkeit des Staates erhalten bleiben müsse. Diese Prämisse sei nur unter der Fortsetzung des Konsolidierungskurses einzuhalten, unterstrich der Ministerialbeamte. Das sei auch ein wesentliches Ziel, das in der Demographiestrategie klar zum Ausdruck käme. „Wir glauben alle, dass wir den demographischen Wandel gestalten können“, bekannte Bentmann in seinem Schlusswort. „Jedes Alter zählt. Jeder zählt.“

#### **4 Podiumsdiskussion: Transparenz herstellen, Vorbild sein**

„Geld, Finanzkrise, Schuldenstand“, mit diesen Stichworten begann zunächst die Diskussion in der Podiumsrunde. Bürgermeister Dr. Uli Paetzel aus Herten konstatierte, dass das Konnexitätsprinzip in der kommunalen Praxis nicht ankäme. Deshalb bedinge die chronische Unterfinanzierung eine dramatische Fehlentwicklung. „Es gibt keinen Spielraum für Handlungsmöglichkeiten, zumindest nicht im Not leidenden Ruhrgebiet“, sagte Paetzel.

Diese Argumentation ließ Bürgermeister Dr. Andreas Hollstein aus dem sauerländischen Altena nicht unwidersprochen: „Wir dürfen es uns nicht so einfach machen“. Altena sei auch im Bund der Stärkungspaktkommunen, den das Land Nordrhein-Westfalen aufgelegt habe. „Wir haben eine kommunale Verantwortung“, erklärte Hollstein, „wir leisten uns kommunale Kirchtürme und beziehen die Bürger nicht genügend ein“. Das Thema sei eben nicht neu. Es werde künftig noch mehr

darum gehen, interkommunal zu arbeiten. Beispielsweise betreibe Altena eine gemeinsame Sekundarschule mit der Nachbarstadt. Man teile sich auch das Einwohnermeldeamt. „Es geht darum, Transparenz herzustellen“, so der Bürgermeister, um bei den Bürgern Zustimmung und die notwendige Unterstützung für unliebsame Maßnahmen zu erhalten. Um beim Beispiel „Einwohnermeldeamt“ zu bleiben, habe er den Bürgern über die Beantwortung der Frage „Wie oft müssen Sie zum Einwohnermeldeamt“ verdeutlicht, dass dieser Weg oftmals über Jahre nicht notwendig werde. „Ich sehe die kommunale Zusammenarbeit rein unter Qualitätsgesichtspunkten“, verstärkte Hollstein sein kommunalpolitisches Engagement.



Podiumsdiskussion

Sein Amtskollege aus Herten bestätigte, dass Transparenz zu schaffen ein „ungeheurer Aufwand“ sei. Paetzel nannte als Beispiel Schulschließungen.

„Wir können lernen, wie man sich der Thematik annimmt“, ergänzte Carsten Große Starmann, Projektleiter, Bertelsmann Stiftung. „Wie sensibilisiere ich in der Rolle als Amts- oder Mandatsträger die Bürgerschaft? Wie gut kann ich erklären?“, stellte der Projektmanager der Bertelsmann Stiftung die rhetorische Frage. Die Menschen seien doch interessiert an Projekten und daran, was sich konkret in der Kommune verändern werde.

„Je mehr Infrastruktur abgebaut wird, desto unattraktiver wird die Stadt“, argumentierte Uwe Sauerland, stellvertretender Landesvorsitzender der komba gewerkschaft Nordrhein-Westfalen.

Carsten Große Starmann bestätigte, dass über die Bundesrepublik betrachtet, die Lage der Kommunen sehr heterogen sei. Es gebe Kommunen, die sich aktiv mit dem Thema „Demographischer Wandel“ beschäftigten, andere hätten das Thema noch nicht auf der Agenda. Aus Sicht der Ber-

telsmann Stiftung zeige sich, dass oft verkannt werde, wie differenziert der demographische Wandel zu betrachten sei. „Die einzelnen Segmente wollen betrachtet werden“, sagte der Projektmanager der Stiftung und zählte beispielhaft auf: „Wie entwickelt sich die Zahl der Hochbetagten, wie die der jüngeren Rentner? Wie steht es um die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen vor Ort?“ Es gäbe viele Aufgaben, aber auch extrem große Ressourcen, Engagement und Wissen, Geld für die Kommune nutzbar zu machen. „Das herauszufinden kostet erst einmal kein Geld, sondern nur Arbeit und Engagement“, stellte Große Starmann fest.

Dass die finanzielle Situation der Kommunen kein Ergebnis der demographischen Entwicklung sei, darauf verwies Dr. Jörg Bentmann. Der Ministerialbeamte des Bundesinnenministeriums sagte: „Wenn wir durchregieren würden, kämen dieselben Menschen und würden uns genau das vorwerfen“. Der Bund könne nicht alle Fragen lösen, habe aber die Aufgabe, den Rahmen zu schaffen.

Der Bund sei weit weg von den Kommunen, konstatierte Uwe Sauerland. Der Vertreter der kombi gewerkschaft räumte ein, dass die Kommunen „einiges“ machen könnten. Manchmal fehle der Ansatzpunkt. Sauerland verwies in dem Zusammenhang auf die Datenbasis der Bertelsmann Stiftung in Form des „Wegweisers Kommune“, der allen kommunalen Akteuren als Grundlage dienen könne. „Allerdings werden die Daten vielfach nur zur Kenntnis genommen“, bestätigte Sauerland. An der Stelle seien die Kommunen gefordert, die Daten für ihre Zwecke nutzbar zu machen. „Es ist schon erschreckend, dass bislang trotz der Studien besonders im Öffentlichen Dienst noch immer Konzepte mit angemessenen Vorschlägen für die Zukunft fehlen“, stellte Sauerland fest.

Die kommunalen Egoismen seien sehr ausgeprägt, bestätigte Carsten Große Starmann und forderte, es müsse Bereitschaft bestehen, über die Wahlperiode eines Bürgermeisters hinaus zu denken. Zum Thema „Überalterung des Ruhrgebiets“ stellte der Projektmanager der Bertelsmann Stiftung fest, dass dort die höchste Hochschuldichte der Bundesrepublik zu verzeichnen sei. Seine Frage: „Warum macht man nichts daraus?“

Zur Thematik „Ehrenamtliches Engagement“ und Zivilgesellschaft erklärte Jörg Bentmann: „Das Ehrenamt funktioniert“. Es gäbe Engagement, das lebenswerte Umfeld zu erhalten. Die Leistungen abzubauen und dem Bürger eins zu eins zu übertragen, gegen diese Vorgehensweise wandte sich energisch der Hertener Bürgermeister Uli Paetzel. Die Kommunalpolitik sei gefordert, die Vorgänge zu moderieren und vorzuleben, sodass ein Mitmachen provoziert werde, erklärte Paetzel. Er sprach sich dafür aus, über die Anerkennung eine gelungene Verbindung zwischen Bürger und Kommune herzustellen. An diesem Punkt bekäme auch die Verwaltung eine weiterführende Rolle.

## 5 Differenzierung des Themenspektrums in Arbeitskreisen

### 5.1 „Keine neuen Instrumente entwickeln, nur die, die wir haben, anwenden“



Workshop 1

Zunächst der Blick zurück, um die Zukunft besser zu begreifen. Marcel Hölterhoff, Projektleiter der Prognos AG (Public Management/Berlin) zeigte anhand ausgewählter Daten, wie sich die Altersstruktur in der öffentlichen Verwaltung in den vergangenen 20 Jahren bereits verändert hat. Stellten vor rund 25 Jahren (1988) die unter 35-Jährigen die große Gruppe (39 Prozent) der Arbeitnehmer, sind es heute die über 45-Jährigen (56 Prozent). Würde die öffentliche Verwaltung ab dem heutigen Tag auf dem Personalmarkt untätig bleiben, das hieße, nicht gegenzusteuern und nicht aktiv Personal zu rekrutieren, dann würden bereits 2020 vier Millionen Arbeitsplätze nicht besetzt werden können, führte Hölterhoff das Diagramm in die nahe Zukunft fort. „Wobei dieser Wert nach Branchen differenziert eine weitere Zuspitzung erfährt“, rechnete der Prognos-Projektleiter weiter vor. Denn in den Bereichen Erziehung und Bildung würden dann massiv über 20 Prozent Personal fehlen.

Weniger Personal auf der Seite der öffentlichen Verwaltung und auf der anderen Seite wachsende Möglichkeiten des Bürgers, Einfluss auf Kommunalpolitik und Verwaltung zu nehmen. Dieser Tatbestand bedeute, dass das Thema Transparenz einen höheren Stellenwert bekomme. Die Bürger nutzten die Möglichkeiten des Internets (Web 2.0) und reagierten zeitnah. Für die Kommunen bedeute das, sich in die Lage zu versetzen, Prozesse offenzulegen, dem Bürger die Beteiligung dann auch aktiv zu ermöglichen, erklärte Hölterhoff. „Transparenz bedeutet Kooperation.“ In diesem Zusammenhang gehen die Prognos-Berater davon aus, dass zukünftig die interkommunale Kooperation stark zunehmen werde. Es gehe nicht nur darum, Prozesse effektiver zu gestalten und

„externe Faktoren“ wie Bürger und Unternehmen zu integrieren, vielmehr gehe es bereits heute um die Beantwortung der Frage: „Können wir mit dem Personal noch weiter so arbeiten?“, zog Hölterhoff Bilanz und leitete über zum Thema „Personalentwicklung und Personalführung“.



Marcel Hölterhoff (Prognos AG/links) und Uwe Sauerland (komba/rechts)

Unter Beobachtung der Prognos-Analysten ist das klassische Thema strategischer Steuerung in den Kommunen bei Weitem noch nicht ausgeschöpft worden. Beispiel Doppik. Es werde zwar jetzt in der Kämmerei anders gebucht, aber nicht danach gesteuert. Deshalb gelte es, die Führungsqualität in der öffentlichen Verwaltung nicht nur in der Buchhaltung zu verbessern, sondern auch im Personalwesen, stellte Marcel Hölterhoff klar. Warum dieser Aspekt nach wie vor so wichtig ist, verdeutlichte der Projektleiter anhand der Differenzierung, dass „Leistungsfähigkeit etwas anderes ist als Arbeitsfähigkeit“. Die Untersuchungen zeigten, die Arbeitsfähigkeit sei da hoch, wo die Führungsqualität hoch sei. Für die tägliche Praxis bedeute das, die Anforderungen an den Arbeitsplatz variabel zu halten. So könnten die Bedingungen an den jeweiligen Arbeitnehmer angepasst und weiterentwickelt werden. „Hier gilt es, Potenziale zu nutzen“, ermunterte Hölterhoff seine Zuhörer. In die tägliche Personalpolitik umgesetzt, hieße das, die richtigen Leute zu finden und an dem auf sie ausgerichteten Platz arbeiten zu lassen. Das bedeute darüber hinaus, Talente zu entwickeln und perspektivisch an die Verwaltung zu binden. Steuerung beinhalte nicht zuletzt, Kompetenzen der Mitarbeiter zu kennen und gleichzeitig zu wissen, welche Kompetenzen an welcher Stelle gebraucht würden.

Die wiederkehrende Behauptung, „Wir sind nicht attraktiv“, ließ Marcel Hölterhoff nicht gelten. Glaubwürdigkeit, Anerkennung, Teamgeist, Arbeitsatmosphäre, das seien doch attraktive Argumente, hält er dagegen. Seine offene Frage zur individuellen Beantwortung ins Arbeitskreisplenum gestellt: „Sind das nicht Punkte, die man in der Verwaltung realisieren kann: Stolz sein auf die

Leistung des ‚Unternehmens‘, stolz sein auf beispielsweise Kindergarten und Umweltschutz“. Das sei eine Komponente, die die Verwaltung durchaus beeinflussen könne. „Sie kann Attraktivität kommunizieren“, sagte Hölterhoff, die Mitarbeiter seien in dem Fall die Multiplikatoren. Als gutes Beispiel aus der Praxis nannte er die Stadt München, die sich als „weltoffene Arbeitgeberin“ und „ausgezeichnetes Unternehmen“ präsentierte unter dem Motto „arbeiten für das, was man schätzt“ (Verweis auf die Internetseite [www.muenchen.de](http://www.muenchen.de)). Fazit Marcel Hölterhoff: „Wir müssen keine neuen Instrumente entwickeln, nur die, die wir haben, anwenden“.



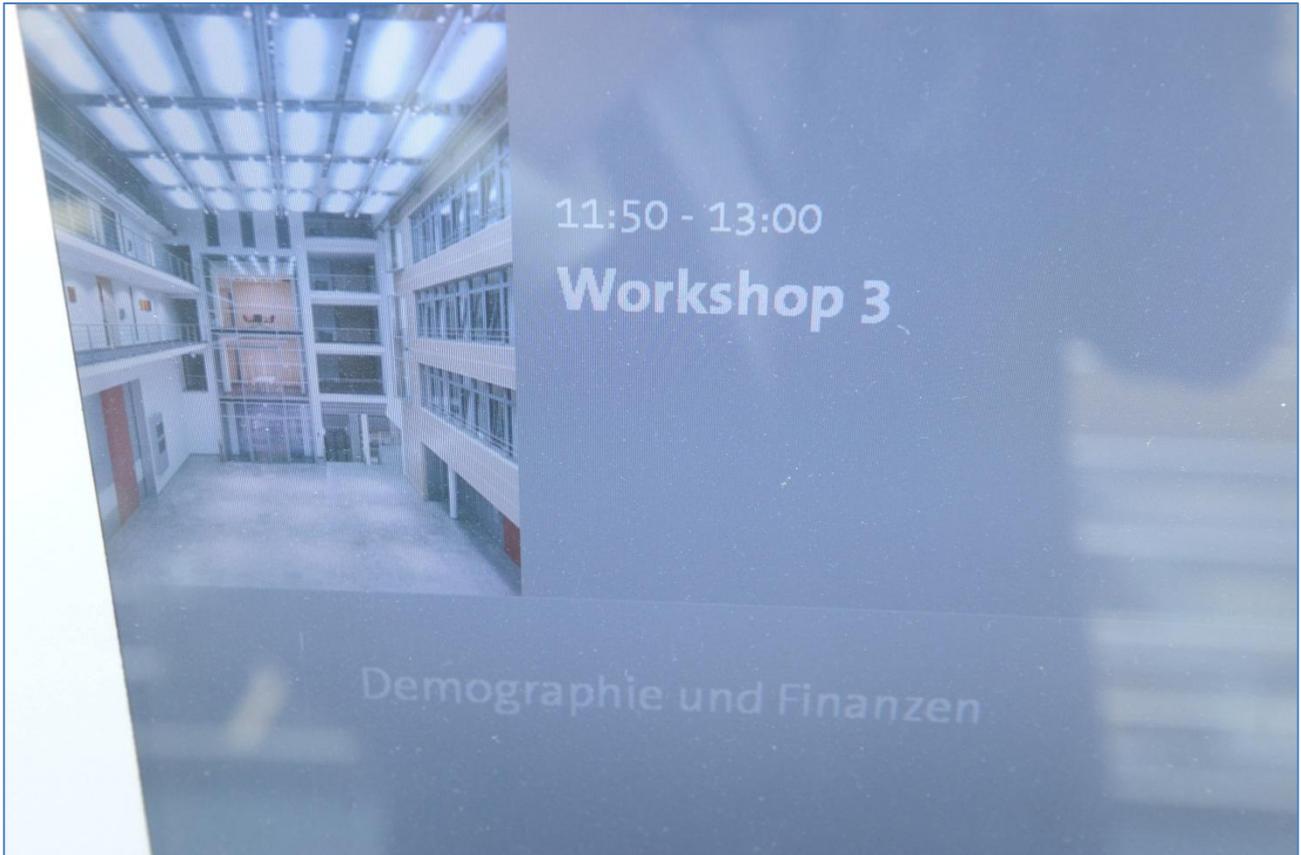
Workshopteilnehmer



Fragerunde im Workshop

In der sich anschließenden Diskussion wurde angesprochen, wie schwierig es sei, den Krankenstand zu reduzieren. Die Spielräume am Arbeitsplatz seien zu gering, die Überlastung der Mitarbeiter augenscheinlich. Das gelte auch dann, wenn es nur darum gehe, den gesetzlich vorgegebenen Aufgabenbereich zu bearbeiten. Die Presse warte darauf, das nächste Versagen anzuprangern, berichtete ein Teilnehmer aus Erfahrung. Wie solle man denn die bis dato bereits versäumte Personalentwicklung noch aufholen können, hieß eine weitere Frage aus dem Plenum. „Die Probleme kommunizieren“, lautete die eine Antwort von Marcel Hölterhoff, „den doppelten Abiturjahrgang als Chance für die Personalrekrutierung sehen“, eine andere. Eine Wortmeldung aus dem Plenum empfahl den Perspektivwechsel. Beispiel Schülerpraktika: Die sollte man positiv bewerten und nicht nur die Arbeit sehen, die sich dahinter verberge.

## 5.2 Eine Titanic namens „Bund-Länder-Kommunen“



Workshop 3

Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB/Berlin), bediente sich der Bildsprache und Symbolik der Schifffahrt. „Als vor 100 Jahren die Titanic unterging, hat kurz vor dem Untergang auch noch das Orchester gespielt“, malte Landsberg ein Stimmungsbild, nach der die Titanic á la „Bund – Länder – Kommunen“ unvermittelt Kurs hält auf die Schuldenberge. Diese Berge haben sich nach Angaben Landsbergs für alle Beteiligten auf über zwei Billionen Euro aufgetürmt. Täglich müssten 170 Millionen Euro Zinsen aufgebracht werden. Trotz guter Konjunktur hätten allein die Kommunen im Jahr 2011 ein Defizit von annähernd zwei Milliarden Euro eingefahren, ergänzte Landsberg die Bilanz. „Immer weiter werden Personalkosten über Kassenkredite finanziert, die die beachtliche Höhe von 44 Milliarden Euro erreicht haben“, vervollständigte der Geschäftsführer des kommunalen Spitzenverbandes das Bild des drohenden finanziellen Schiffbruchs.



Dr. Gerd Landsberg (DStGB)

Da der demographische Wandel nicht zum Nulltarif zu haben sei, rechnete Landsberg vor, wie teuer der „Umbau der Gesellschaft“ werden könnte. Es würden andere Formen von Dienstleistungen erforderlich, die Mobilität in den Städten werde sich verändern, wie deren Infrastruktur. Dennoch zeigte Landsberg Chancen auf. So könnten gesundheitsnahe Dienstleistungen „zum Jobmotor“, die Innenstädte aufgrund der veränderten Nachfragestruktur nachhaltig belebt werden. Der Wettbewerb unter den Kommunen werde zunehmen und kommunale Familienpolitik zu einem wesentlichen Standortfaktor. Landsberg ermunterte zu besserer Vernetzung der Städte untereinander. „Nicht jede Kommune muss ihr eigenes Personalamt betreiben. Wir brauchen mehr kooperative Kommunalpolitik mit interkommunaler Zusammenarbeit.“ Die fortschreitende Technik (IT-Lösungen) könne auch in diesem Punkt gewinnbringend eingesetzt werden. Mit Blick auf die künftige Personalstruktur in der öffentlichen Verwaltung stellte Landsberg fest: „Mit höheren Gehältern allein werden wir den Kampf nicht gewinnen“. Hier müsste der öffentliche Dienst mit anderen Mitteln punkten, beispielsweise einer guten Familienpolitik vor Ort.



Franz Müntefering im Workshop

Die dramatische kommunale Finanzsituation vor Augen und kommentiert, forderte der Geschäftsführer des kommunalen Spitzenverbandes eine „nachhaltige Agenda 2020“, über „die wir den Weg aus dem Schuldenstaat finden“. Als Eckwerte dieser Agenda nannte Landsberg im Wesentlichen fünf Punkte: Wenn die Bürger vom Staat mehr Leistungen erwarteten, müssten sie auch bereit sein, dafür zu bezahlen. Alle staatlichen Leistungen müssten auf den Prüfstand. Eine mögliche Reduzierung staatlicher Aufgaben „wird nicht ohne stärkere Eigenverantwortung und Eigenvorsorge“ gerade im Bereich des Sozialsystems möglich sein. Die derzeitigen kommunalen Ausgaben allein für die sozialen Leistungen in Höhe von 45 Milliarden Euro bezeichnete Landsberg als „die Spitze des Eisbergs“. Zur Entlastung der Sozialkassen sollte deshalb die Rente mit 67 nicht infrage gestellt werden. „Dabei muss man sich klarmachen, dass ein einziges Jahr mehr effektive Lebensarbeitszeit die Sozialkassen um circa 20 Milliarden Euro entlastet“, erläuterte Landsberg die Größenverhältnisse möglicher Einsparpotenziale.



Fragerunde im Workshop

Ein Schwerpunkt staatlicher Aufgaben sollte sich auf Investitionen im Bildungs- und Betreuungsreich konzentrieren. Das sei wichtiger als ständig die Transferleistungen zu erhöhen. Die Energiewende sollte gelingen, um den Wohlstand nicht zu gefährden. An diesem Punkt forderte Landsberg eine größere Beteiligung der Menschen, sodass sie verantwortungsbewusst mit diesem Thema umzugehen lernen. „Eine bessere Zukunft schaffen wir nur mit mehr, nicht mit weniger Europa“, konstatierte der Geschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und plädierte dafür, „die Erfolge des europäischen Einigungsprozesses besser zu kommunizieren“.

### 5.3 „Kommunen als Motor künftiger Bildungspolitik“



Workshop 2

Petra Klug und Carsten Große Starmann zeigten im Arbeitskreis „Demographie und Bildung“ anhand aktueller Zahlen, in welchem Umfang sich die Bevölkerung in Deutschland über den Beobachtungszeitraum 2009 bis 2030 „negativ“ entwickeln wird. Im Einzelnen: Der Rückgang der Gesamtbevölkerung um 3,7 Prozent entspreche in Zahlen rund drei Millionen Menschen. Jeder Zweite werde 2030 älter als 49 Jahre alt sein (Vergleich 2009: 44 Jahre). Der Rückgang der Jugendlichen im Alter zwischen 19 und 24 Jahren betrage über 25 Prozent. Das habe Auswirkungen auf den Beschäftigungssektor, der in dem genannten Zeitraum bei den jüngeren Erwerbstätigen ein Minus von über 15 Prozent, bei den älteren eines von gut sieben Prozent verursache. Gleichzeitig wachse die Gruppe der jüngeren Rentner um weit über 23 Prozent. Die Hochbetagten erreichten eine Zuwachsquote um 59 Prozent. Aufgeschlüsselt nach Bundesländern ergebe sich eine weitere Differenzierung, die beispielsweise lediglich für Berlin, Brandenburg, Hamburg und Sachsen ein Wachstum der Schülergruppen (bis 18 Jahre) prognostiziere.



Petra Klug (links) und Carsten Große Starmann (rechts) Bertelsmann Stiftung

Diese Daten seien für jeden Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamten nachvollziehbar. Die Projektmanager der Stiftung, Petra Klug und Carsten Große Starmann, verwiesen auf den „Wegweiser Kommune“ als Frühwarnsystem, das Indikatoren zum Thema Demographischer Wandel, Bildung, Finanzen, Soziale Lage und Integration biete. Darüber hinaus zeige diese Internetplattform Bürgern wie Beamten und Mandatsträgern Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele auf. Jüngst in diesem Monat im Jahresturnus aktualisiert, liefere der Wegweiser für alle Kommunen ab 5000 Einwohnern die genannten Daten.

Das Datenmaterial als Ressource genutzt, liegen die „Herausforderungen für die Kommunen“ auf der Hand: zunehmender Fachkräftemangel bei gleichzeitig alternden Belegschaften. Die Zielgruppen für Politik und Verwaltung verändern sich, weniger Junge – mehr Alte. Die kulturelle, soziale und technische Infrastruktur der Kommunen wird sich der Altersstruktur anpassen müssen.

Anhand der genannten Zahlen werde schon deutlich, welchen Stellenwert der Faktor „Bildung“ als „kommunales Handlungsfeld“ einnehmen müsse, so die Projektleiter der Stiftung. Bildung sei Standortfaktor, fördere die soziale Stabilität und die demokratische Struktur.

„Kommunen sind Motor für positive Entwicklungen im Bereich der kommunalen Bildungspolitik“, lautete ein Fazit aus der sich anschließenden Diskussion bezüglich der Rolle, die die Kommunen in diesem Prozess künftig einnehmen sollten. Dazu sei es notwendig, die kulturelle Bildung in kommunalen Einrichtungen, als Beispiel wurden die Volkshochschulen und Bibliotheken genannt, mit der schulischen Bildung zu vernetzen. Darüber hinaus wurde aus dem Publikum angemahnt, dass die Kommunen mehr Flexibilität vor Ort benötigten. Die Länder müssten die Kompetenzen der Kommunen im Rahmen des vorhandenen Schulsystems erweitern.

## 6 Fazit und Ausblick

Nach rund fünf Stunden des Zuhörens und Debattierens über die Alternative „Sackgasse oder Beschleunigungsspur“ des thematischen Spektrums „Demographie“ hätten die Wort- und Diskussionsbeiträge gezeigt, dass das Thema ein „sehr komplexes“ bleibe, fasste Dr. Kirsten Witte den Tag zusammen. Subsidiarität und Konnexität seien nach wie vor die dominanten Themen in Kommunalpolitik und Verwaltung. Der demographische Wandel präsentiere sich nicht überall gleich. Jeder kommunale Akteur müsse vor Ort schauen. „Die Bertelsmann Stiftung liefert Good-praxis-Beispiele und bietet Unterstützung vor Ort an. Die komba gewerkschaft kümmert sich um das Personal und der Deutsche Städte- und Gemeindebund gibt den Kommunen eine Stimme“, so das Schlusswort der Programmleiterin „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung in Berlin.



(v.l.n.r.): Franz Müntefering (MdB), Ulrich Silberbach (komba) und Dr. Kirsten Witte (Bertelsmann Stiftung)

## **7 Anhang**

### **7.1 Positionspapier der Bertelsmann Stiftung zu kommunalen Herausforderungen der Zukunft**

# | BertelsmannStiftung

**Positionspapier  
der Bertelsmann Stiftung  
zu kommunalen Herausforderungen der Zukunft**

## Demographie – Sackgasse oder Beschleunigungsspur?

### Kommunale Herausforderungen der Zukunft

Der demographische Wandel hat die deutschen Kommunen fest im Griff. Die aktuelle Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung zeigt unter [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de), dass die Bevölkerungszahl in Deutschland bis zum Jahr 2030 um 3,7 % schrumpfen wird. Diese Schrumpfung geht einher mit stark rückläufigen Zahlen bei den Kindern und Jugendlichen sowie einer deutlichen Alterung der Bevölkerung und einer starken Zunahme der Zahl der hochbetagten Menschen über 80 Jahre. Es kommt somit neben dem Bevölkerungsrückgang zu massiven Altersverschiebungen in der Gesellschaft.

Im Überblick zeigen sich für Deutschland bis zum Jahr 2030 folgende ausgewählte Entwicklungen:

- Die Gesamtbevölkerung wird um 3,7 % zurückgehen. Das entspricht ca. 3 Mio. Menschen.
- Jeder Zweite wird älter sein als 49 Jahre. In den östlichen Bundesländern wird jeder Zweite älter sein als 54 Jahre.
- Die Zahl der 6- bis 9-Jährigen wird um 12 % abnehmen (entspricht 356.000 Kindern).
- Die Zahl der 10- bis 15-Jährigen wird um 16 % abnehmen (entspricht 760.000 Kindern und Jugendlichen).
- Die Zahl der 16- bis 18-Jährigen wird um 20 % abnehmen (entspricht 517.000 Jugendlichen).
- Die Zahl der 25- bis 44-Jährigen wird um 15 % abnehmen (entspricht 3,3 Mio. potenzielle jüngere Erwerbstätige).
- Die Zahl der 65- bis 79-Jährigen wird um 23 % zunehmen (entspricht 3 Mio. jüngere Rentner).
- Die Zahl der über 80-Jährigen wird um 59 % zunehmen (entspricht 2,4 Mio. Hochbetagte)

Bereits entlang dieser wenigen ausgewählten Zahlen aus der Bevölkerungsprognose wird deutlich, dass durch die absehbaren demographischen Veränderungen in den kommenden Jahren massive Veränderungen auf die Gesellschaft zukommen. Spürbar werden sie vor allem dort, wo die Menschen leben, wohnen und arbeiten: in den Städten, Gemeinden und Landkreisen. Auf der kommunalen Ebene verlaufen die dargestellten Trends dabei keineswegs einheitlich, sondern in großer Heterogenität. So gibt es weiter wachsende, mittelfristig stabile, oder auch stark schrumpfende Kommunen. Allen gemeinsam ist die deutliche Verschiebung der Altersstrukturen.

Aus Sicht der Bertelsmann Stiftung brauchen die demographischen Veränderungen deshalb auf Ebene des Bundes und der Länder politische Rahmensetzungen, die diese Entwicklungen antizipieren und z.B. im Bereich der sozialen Sicherungssysteme zu Anpassungen im Sinne der Menschen führen.

Wichtige Stellschrauben für eine konkrete Gestaltung der demographischen Veränderungen liegen aber auch auf Ebene der Kommunen – im Hinblick auf die Lebensbedingungen des Einzelnen ebenso, wie im Hinblick auf die Entwicklung der Gesellschaft insgesamt. Das impliziert zum einen,

dass die politischen Rahmensetzungen durch Bund und Länder die Rolle der Kommunen mit ihren Möglichkeiten mitdenken und die Kommunen so in ihrer Rolle stützen und stärken.

Zum anderen tragen auch die Kommunen selbst mit ihren handelnden Akteuren eine große Verantwortung im Hinblick auf die Gestaltung der demographischen Veränderungen. Kommunen müssen sich dieser Verantwortung bewusst sein. Sie haben im Kontext der Demographie die Chance, viele Aspekte der kommunalen Gemeinschaft neu zu denken und im Sinne ihrer Bürgerinnen und Bürger auf die Zukunft hin auszurichten.

Kommunen sollten deshalb entlang folgender Handlungsfelder aktiv werden:

### **1. Demographische Ausgangslage analysieren und transparent machen**

Die demographische Entwicklung der Kommunen verläuft sehr heterogen. Es ist vor diesem Hintergrund von großer Bedeutung, die demographische Ausgangslage kommunenspezifisch und unter Einbeziehung der Entwicklungen in der Region zu analysieren. Verantwortlichen Akteure in Politik und Verwaltung sind gefordert, die Bevölkerungsentwicklung insgesamt sowie die Verschiebungen in den Altersgruppen gemeinsam zu vertiefen und in Richtung der kommunalen Akteure, die in die Gestaltungs- und Veränderungsprozesse einzubeziehen sind, auch transparent zu machen. Ein gemeinsames Verständnis der absehbaren Entwicklungen, eine Einordnung in die Zusammenhänge vor Ort und die Ableitung daraus resultierender Handlungsfelder ist wichtige Grundlage für die erfolgreiche Gestaltung der Veränderungsprozesse.

Grundlage dafür kann z.B. der Wegweiser Kommune sein. In dem frei zugänglichen Internetportal finden sich unter [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) demographische Prognosen bis zum Jahr 2030 für jede Kommune mit mehr als 5.000 Einwohnern.

### **2. Kommunale Finanzen auf den demographischen Wandel hin ausrichten**

Der demographische Wandel wird auf die öffentlichen Finanzen zwiespältige Auswirkungen haben, auf jeden Fall eine ernsthafte Herausforderung darstellen. Zum einen wird sich durch eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung das Ausgabenvolumen verringern können, zum anderen wird sich durch die Verschiebung der Bevölkerungsstruktur zwischen jungen und alten Menschen und wohl auch zwischen Menschen, die auf Transfer angewiesen sind und solchen ohne einen entsprechenden Bedarf, der gruppenspezifische Finanzbedarf erhöhen.

Insbesondere wird sich die Pro-Kopf-Verschuldung deutlich erhöhen, wenn es nicht gelingt, die "Altschuldenproblematik" in den Griff zu bekommen. Auch durch die Schuldenbremse ist auf mittlere Sicht nur eine Verringerung des Anstiegs der Neuverschuldung zu erwarten, jedoch keine Verringerung der Altschulden. Die bisher unternommenen Anstrengungen zum Schuldenabbau auf allen staatlichen Ebenen, auch bei den Kommunen, werden nicht ausreichen, um eine künftige Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit zu gewährleisten.

Für die Kommunen gilt es darüber hinaus, entweder über interkommunale Zusammenarbeit oder aber über andere kommunale Organisationsansätze auf die Herausforderungen des demographischen Wandels zu reagieren. Das erfordert auch den Abbau von Standards und eine neue Aufgabenverteilungen über die Verwaltungsebenen hinweg.

### 3. Kein Kind zurücklassen

Die drastischen Altersverschiebungen machen deutlich, dass kommunale Aktivitäten in besonderem Maße Kinder und Jugendliche mit ihren Familien adressieren müssen. Das hat angesichts der Demographie zunächst eine gesamtgesellschaftliche Perspektive. Kinder und Jugendliche sind eine wichtige Ressource für die Gesellschaft insgesamt. Nehmen wir allein die Entwicklung der Erwerbspersonenmärkte, so wird klar, dass angesichts der Schrumpfung bereits vor diesem Hintergrund jedes Kind gebraucht wird und z.B. bestmöglich qualifiziert werden muss. Ebenso wichtig ist hier aber auch die individuelle Perspektive, denn im Sinne von Chancengleichheit sollte alles Mögliche dafür getan werden, dass auch die in schwierigeren sozialen Umfeldern geborenen Kinder und Jugendlichen bestmöglich qualifiziert und ausgebildet werden.

Konkret leitet sich somit das Handlungsfeld der kommunalen Bildungspolitik als ein zentral wichtiges angesichts der demographischen Entwicklungen ab. Die Kommunen sind nicht für jede Thematik im Kontext der kommunalen Bildung formal zuständig, sie sind aber verantwortlich für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen in den Städten und Gemeinden. Ihnen obliegen verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten, um die sie sich mit den Verantwortlichen in den Bildungseinrichtungen und Unternehmen intensiv kümmern müssen: frühkindliche Bildung, Vernetzung und Transparenz der Bildungsangebote, die Übergänge vom Kindergarten zur Schule und von der Schule in den Beruf sowie die Stärkung der demokratischen Kultur.

Die Akzentsetzungen im Bereich der Bildung müssen einher gehen mit einer Unterstützung der Familien mit ihren Kindern, um gerade den Kindern und Jugendlichen ein gelingendes Aufwachsen zu ermöglichen. Familien sind dabei nicht nur wichtige Bildungspartner im vorgenannten Sinne, sondern vor allem das wichtigste Beziehungssystem der Kinder. Deshalb gilt es dieses besonders zu stärken. Das beinhaltet die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, konkrete Informations- und Unterstützungsangebote für Kinder, die Förderung von Gesundheit und Sport sowie die Wohn- und Lebensqualität der Familien. Dies bedeutet die Schaffung vorbeugender Strukturen, die Vernetzung von Verantwortungsträgern und Leistungsanbietern auf der kommunalen Ebene und die Ausrichtung der familienbezogenen Infrastruktur an den Bedarfen der jungen Menschen. Im besonderen Fokus der kommunalen Aktivitäten steht die Orts- bzw. Stadtteilebene.

Die Bertelsmann Stiftung, das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport in Nordrhein-Westfalen und die berufundfamilie gGmbH haben eine qualitativ hochwertige Auditierung entwickelt, mit der Kommunen ihre Familienpolitik systematisieren und strategisch weiterentwickeln können. Nähere Informationen finden sich unter [www.familiengerechte-kommune.de](http://www.familiengerechte-kommune.de).

#### **4. Kommunale Seniorenpolitik etablieren**

In einer stark alternden Gesellschaft kommt einer kommunalen Seniorenpolitik eine wichtige Bedeutung zu. Diese sollte zunächst Themen des aktiven Alterns und das Zusammenleben der Generationen mit Blick auf die veränderte Altersstruktur der Gesellschaft fokussieren und im Dialog mit den Generationen (weiter)entwickeln.

Das Leben im Alter und die daraus resultierenden Bedürfnisse der Menschen in den Städten und Gemeinden sollte gemeinsam reflektiert werden. Das schließt Fragen der Mobilität ebenso ein, wie eine Nahversorgung im unmittelbaren Wohnquartier sowie ein unterstützendes Dienstleistungsangebot und die Teilhabe der Älteren am sozialen und kulturellen Leben.

Ein besonders wichtiges Handlungsfeld ist das Wohnen im Alter. Die Kommunen sind gefordert, Wohnformen zu etablieren, die sich an den Bedarfen älterer und hochbetagter Menschen orientieren. Es geht darum, das Altern in den eigenen vier Wänden möglichst lange unterstützend zu ermöglichen, aber auch eine Pflegeinfrastruktur für pflegebedürftige Menschen zu etablieren. Das können die Kommunen nicht alleine, sondern nur gemeinsam mit den Akteuren vor Ort realisieren.

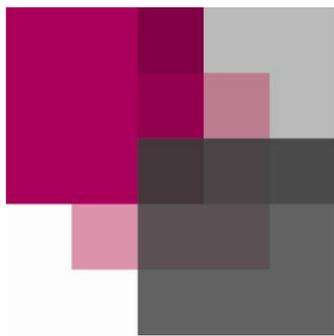
#### **5. Bürgerschaftliches Engagement nutzen und nutzbar machen**

Eine alternde Gesellschaft bietet nicht nur Herausforderungen, sondern auch große Potenziale. Es ist Aufgabe der Kommunen, diese Potenziale im Sinne der Menschen in den Städten und Gemeinden zu heben. Das erfordert vor allem, dem bürgerschaftlichen Engagement Struktur zu geben und Angebote und Nachfragen zueinander zu bringen, aber auch eine Wertschätzung der Menschen, die sich mit ihrem Engagement einbringen.

Wertschätzung und Struktur geben ist Sache der Kommunen. Sie sind Experten für die Bedarfe der Menschen in ihren örtlichen Umfeldern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die demographischen Veränderungen die Kommunen vor große (nicht nur monetäre) Herausforderungen und Anstrengungen stellen. Es ist ein Umdenken in der Ausrichtung der kommunalen Aktivitäten und der kommunalen Daseinsvorsorge erforderlich, aber auch eine Neuinterpretation der bürgerlichen Gesellschaft. Auf jeden Einzelnen laufen nicht nur Veränderungen zu, sondern auch das Erfordernis, sich in die sich verändernde Gesellschaft einzubringen. Dafür zu sensibilisieren und den Veränderungsprozessen Struktur zu geben ist Angelegenheit der kommunalen Gemeinschaft.

## **7.2 Positionspapier der komba gewerkschaft zur demographieorientierten Personalentwicklung**



**komba**  
**gewerkschaft**

**Positionspapier  
der komba gewerkschaft  
zur demografieorientierten Personalentwicklung**

## Gliederung

### **1. Ausgangslage**

- a. Entwicklung von Bevölkerungsstruktur und Altersstruktur im öffentlichen Dienst
- b. Personalpolitik der Vergangenheit im öffentlichen Dienst
- c. .Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf den öffentlichen Dienst
- d. Zwischenfazit: Problembewusstsein und Handlungsgrundlage schaffen

### **2. Zu ergreifende Maßnahmen aus Sicht der komba gewerkschaft**

- a. Personalbedarfsplanung erstellen
- b. Nachwuchskräfte sichern
- c. Wissen und Erfahrung älterer Beschäftigte nutzen
- d. Altersunabhängige Maßnahmen
  - aa. Erhöhung der weiblichen Erwerbsbeteiligung
  - bb. Vereinbarkeit von Familie und Beruf
  - cc. Gesundheitsschutz/ Belastungsanalyse
  - dd. Motivation
  - ee. Mehr Einstellungen mit Migrationshintergrund
  - ff. Sensibilisierung der Aufsichtsbehörde
- e. Durchführung mithilfe der Personalvertretungen/Gewerkschaften

### **3. Ergebnis: Forderungen der komba gewerkschaft**



## **1. Ausgangslage**

### **a. Entwicklung von Bevölkerungsstruktur und Altersstruktur im öffentlichen Dienst**

Die Bevölkerung in Deutschland schrumpft, da weniger Kinder geboren werden, als Sterbefälle zu verzeichnen sind. Aufgrund der guten medizinischen Versorgung hat die bestehende Bevölkerung eine immer größere Lebenserwartung. Das Zusammenspiel zwischen dem Wirtschaftsstandort Deutschland, der Bevölkerungsentwicklung, den Geburtenraten und der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben rückt immer mehr in den Vordergrund. Neben einem schleichenden Bevölkerungsrückgang stellt die Alterung der Gesellschaft eine weitere Herausforderung an Wirtschaft und Politik dar. Gesamtwirtschaftlich sind ebenfalls Gefahren festzustellen, da eine schrumpfende und noch dazu alternde Bevölkerung das Sozialversicherungssystem aus dem Gleichgewicht bringt, da es auf dem Generationenmodell fußt. Eine älter werdende Gesellschaft zieht eine Veränderung in der Nachfragestruktur des kommunalen Aufgabenkatalogs nach sich. Alle Kommunen werden künftig einen größeren Anteil älterer Mitbürgerinnen und Mitbürger zählen als bisher. Das wirkt sich zwangsläufig auf die Familienpolitik, auf die Seniorenpolitik, auf die Infrastruktur und auf die Integrationspolitik aus. (Siehe hierzu die Abbildung 1 des Anhangs)

Aber auch vor der Altersstruktur im öffentlichen Dienst hat diese Entwicklung keinen Halt gemacht. (Siehe hierzu die Abbildung 2 des Anhangs) Hinzu kommt ein deutlicher Rückgang der Anzahl der Beschäftigten<sup>1</sup> im öffentlichen Dienst.

Gründe für den Rückgang sind zum einen die zahlreichen Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen z. B. im Krankenhausbereich/ Abfallentsorgung und der Stadtreinigung zu nennen. Seit 2009 ist zwar tendenziell wieder ein leichter Anstieg in den Beschäftigtenzahlen zu erkennen, dies ist aber dadurch bedingt, dass es durch gesetzliche Vorgaben (Beispiel Kinderbildungsgesetz, Bildungs- und Teilhabepaket) auch gezwungenermaßen Zuwächse gibt, beispielsweise im Bereich der Kindertagesstätten oder in der Sozialverwaltung. Hinzu kommen zum anderen die ergriffenen personalpolitischen Maßnahmen in der Vergangenheit (s. u. 1 b.), die ebenfalls zu einem Rückgang des Personals/Alterung des Personals geführt haben.

### **b. Personalpolitik der Vergangenheit im öffentlichen Dienst**

Das Problem der alternden Belegschaften trifft alle – auch die Wirtschaft, nicht nur die Kommunalverwaltungen. Aber die Kommunen haben als Folge des Personalabbaus der vergangenen Jahre eine andere Ausgangsposition. Insgesamt weist der öffentliche Dienst in den letzten 15 Jahren eine beschäftigungspolitische Entwicklung auf, die das Altern im Betrieb nicht unerheblich unterstützt hat. So haben Einstellungsstopps (jenseits von

---

<sup>1</sup> Wird in diesem Papier pauschal von Beschäftigten bzw. Mitarbeitern gesprochen, sind gleichermaßen weibliche sowie männliche Personen und zudem Angehörige beider Statusgruppen umfasst.



gesetzlich vorgeschriebenen Zusatzaufgaben), geringere Ausbildungszahlen (mit teilweise Ausbildungsstopps oder Übernahmeverweigerung von Ausgebildeten), Wiederbesetzungssperren oder auch Beförderungstopps zu dieser Entwicklung beigetragen. Geschah dies alles im Zeichen von politisch beschlossenen Personalabbau im Zuge der kommunalen Haushaltskrisen, waren es gleichzeitig Zugangsbarrieren für jüngere Beschäftigte in den öffentlichen Dienst. Und so lange in den Kommunen Arbeitsplatzabbau im Vordergrund steht, wird aktuell das Problem sozusagen umgangen. Umso härter werden Ruhestandswellen die Städte und Gemeinden in wenigen Jahren treffen. Hierauf hat die komba gewerkschaft bereits an anderer Stelle nachdrücklich hingewiesen.

### **c. Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf den öffentlichen Dienst**

Durch die oben genannten Rahmenbedingungen sind allerdings nicht nur verwaltungsinterne personelle Aspekte in den Kommunen vermehrt zu beachten, auch für die Infrastruktur der Städte und Gemeinden selbst werden sich Handlungsbedarfe ergeben, beachtet man den deutlichen höheren Anteil an älteren Bewohnern und Bewohnerinnen. Hier ergeben sich z. B. auch im Bereich der Verkehrsinfrastrukturplanung neue Anforderungen, denen sich die Politik und Verwaltung stellen muss. Andererseits steht mit der abnehmenden Bevölkerungszahl in den Städten ein Wandel kommunaler Dienstleistungen an. Es wird also um die Zukunftsfrage gehen, welche Aufgaben in welcher Qualität und Quantität künftig angeboten werden müssen, sollen und können. Die auch für private Unternehmen offen erkennbare Problematik des betrieblichen Altersstrukturwandels erhält für die öffentlichen Dienste noch eine besondere Schärfe, da Rathäuser bislang nicht in die Insolvenz gehen, Pflichtaufgaben nicht abgestoßen werden können und vor allem nicht Personal nach Notwendigkeit des Aufgabenanfalls eingekauft oder „verabschiedet“ werden kann.

### **d. Zwischenfazit: Problembewusstsein und Handlungsgrundlage schaffen**

Obwohl diese Faktenlage unter dem Oberbegriff „demographischer Wandel“ bereits länger bekannt und absehbar ist, hat der öffentliche Dienst bislang nicht, noch weniger als beispielsweise die Arbeitgeber in der Privatwirtschaft, angemessen auf die veränderten Bevölkerungsstrukturen und die damit verbundenen Beschäftigungsstrukturen reagiert. Ein Patentrezept fehlt bislang, wobei dies auch zugegebenermaßen unter den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen keine leichte Aufgabe ist. Die Finanzlage der Kommunen sei hier beispielhaft herausgehoben. Gerade die Personalpolitik öffentlicher Arbeitgeber wird derzeit aber immer noch von Haushaltskürzungen und Personalabbau dominiert. Es muss jedoch frühzeitig reagiert werden, denn ansonsten trifft der demografische Wandel die Behörden mit aller Kraft. Bereits vor einigen Jahren war das Problem durchaus bekannt, es wurde allerdings nicht entsprechend reagiert und nicht realisiert, dass mit einer geeigneten Strategie nicht so lange gewartet werden kann, bis die Probleme virulent sind/werden. Auch die Studie von Prognos AG aus dem Jahre 2009 hierzu kommt zu dem Ergebnis, dass die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung keine oder kaum geeignete



Konzepte bereithalten, um den demographischen Wandel angemessen begegnen zu können.

Dass die Behörden bislang den Fakten weitestgehend nicht in angemessener Weise durch Maßnahmen Rechnung getragen haben, mag auch daran liegen, dass den Behörden vielfach verlässliche Datengrundlagen hinsichtlich der Altersstrukturentwicklung fehlen, was wiederum an der nötigen Realisierung des Problems scheitert. Nur so wären die Behörden aber in der Lage, sich auf veränderte Bedingungen, die durch Zahlen belegt sind, einzustellen. Die Verantwortlichen handeln vielfach erst dann, wenn sie mit einem konkreten „Fall“ konfrontiert werden. Im Vordergrund steht dann die Lösung des Einzelfalls. Ausgehend von den Einzelfall-Lösungen werden erst dann weitere Maßnahmen entwickelt und eingeführt, wenn ein akuter Fall aufgetreten ist. Diese Maßnahmen stehen nicht selten isoliert nebeneinander. Eine umfassende Analyse der gesamten Strukturdaten wird eher selten vorgenommen. Hier muss jedoch umgehend gehandelt werden!!

Es sollte für jede Stadt/Gemeinde eine langfristig angelegte Gesamtstrategie entwickelt werden und zwar frühzeitig. Bislang ist, zumindest im Bundesland NRW, Bielefeld die einzige Stadt, die eine Stabsstelle „demographische Entwicklungsplanung“ bzw. eine „Demographiebeauftragte“ (seit 2004) aufweist und damit dokumentiert, dass man sich zumindest dem Problem stellen muss und will. (Ähnliches ist für Bayern in München zu verzeichnen, hier gibt es einen eigenen Arbeitsbereich „Bevölkerungsentwicklung“).

Die komba gewerkschaft fordert hier ein sofortiges Umdenken, jede Behörde benötigt zwingend zunächst, soweit noch nicht vorhanden, verlässliches Zahlenmaterial, um darauf aufbauend entsprechende Strategien, möglicherweise mit Unterstützung von Experten entwickeln zu können. Hierfür muss das nötige Problembewusstsein vor Ort geschaffen werden.

## **2. Zu ergreifende Maßnahmen aus Sicht der komba gewerkschaft**

Besteht dann eine verlässliche Datengrundlage, aus der alle personellen Entwicklungen (Altersstrukturanalyse) abgelesen werden können, müssen entsprechende Maßnahmen eingeleitet bzw. forciert werden. Bezüglich der Maßnahmen, welche aus Sicht der komba gewerkschaft ergriffen werden müssen, um die Folgen des demografischen Wandels zumindest abmildern zu können, ist differenziert nach Alter zu unterscheiden. Zudem sind für alle Beschäftigten altersunabhängige Personalentwicklungsmaßnahmen zu ergreifen. (s.u.)

### **a. Personalbedarfsplanung einführen**

Das erste Instrument der Personalentwicklung muss angesichts der demografischen Anforderungen aufbauend auf einer qualitativen und quantitativen Erfassung des Personalbestandes und einer entsprechenden Altersstrukturanalyse kurz- und mittelfristig geplant werden. Hierzu ist unter Berücksichtigung der künftigen Vollzugsaufgaben eine Bedarfsprognose für mindestens die nächsten 10 Jahre aufzustellen, diese muss ständig



fortgeschrieben werden, wenn sich Veränderungen zur ursprünglichen Planung abzeichnen.

Eine angemessene und umsetzbare Personalbedarfsplanung dürfte insbesondere die Kommunen vor eine schwierige Aufgabe stellen, da diesen immer mehr neue Aufgaben übertragen worden sind, ohne zugleich eine konnexe Kostenerstattung zu erhalten. Für neue Aufgaben ist aber fast regelmäßig auch ein nicht frühzeitig zu planendes Mehr im Personalbestand von Nöten, will man die zusätzlichen Aufgaben nicht durch eine Arbeitsverdichtung auf dem Rücken der Beschäftigten austragen.

## **b. Nachwuchs**

In den Kommunen sind bereits zahlreiche Bereiche, beispielsweise im technischen Bereich von Nachwuchsmangel bedroht. Wie bereits unter Punkt 1b. beschrieben, wurde die Ausgangslage im öffentlichen Dienst in den letzten 15 Jahren immer unattraktiver. Bedingt durch die politischen Sparzwänge wird qualifiziert ausgebildetes Personal vielfach nicht übernommen, die Kommune verliert es sodann im Konkurrenzkampf mit der Privatwirtschaft. Frühzeitige Förderung von Nachwuchskräften durch qualifizierte Ausbildung, möglicherweise auch durch Ausbildung über Bedarf und nachfolgender Übernahme in den Behörden könnte dieser negativen Entwicklung entgegenwirken. Nach erfolgter Übernahme muss weiterhin durch attraktive Arbeitsbedingungen sichergestellt werden, dass eine langfristige Bindung des Beschäftigten möglich ist. Hierfür sind zwar auch, aber längst nicht nur, die Einkommensbedingungen entscheidend. Vermehrt finden auch Aspekte wie flexible Arbeitsplatz- und Arbeitszeitmodelle, sowie auch Vereinbarkeit von Familie und Beruf entscheidende Bedeutung. Ebenso von Bedeutung für jüngere Beschäftigte sind die Entwicklungsmöglichkeiten, die der öffentliche Dienst bieten kann. Hierzu sind gerade für jüngere Beschäftigte Programme zur Auswahl und Entwicklung von Führungskräften anzubieten.

## **c. Wissen und Erfahrung älterer Beschäftigter nutzen**

Instrumente der Personalentwicklung dürfen jedoch nicht nur auf den evtl. mangelnden Nachwuchs zugeschnitten werden. Keinesfalls darf eingleisig gefahren werden, so dass ältere Beschäftigte auf der Strecke bleiben. Dem demografischen Wandel alleine mit der Einstellung junger Mitarbeiter begegnen zu wollen, wäre zu kurz gegriffen, denn er bedeutet auch ein Mehr an älteren Beschäftigten. Diese dürfen nicht aus dem Blick verloren werden, stellen sie doch eine wichtige Säule dar, wenn es um Wissenstransfer und um große Erfahrungsschätze geht.

Dort gibt es also noch großes Potenzial. Die öffentliche Verwaltung und insbesondere die jüngeren Beschäftigten können gerade vom Wissen und Können der erfahrenen Arbeitnehmer erheblich profitieren. Dieses Wissen und Können wird aber bislang noch zu wenig genutzt. Ein Umdenken hat bereits begonnen, doch es sind weitere Maßnahmen notwendig, welche hier stichwortartig vorgeschlagen werden:



### **Mögliche Maßnahmen des Dienstherrn/Arbeitgeber:**

- Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze und bedarfsgerechter Arbeitsmodelle, beispielsweise durch altersgemischte Teams oder durch Teilzeitmodelle für den Übergang von der Arbeitswelt in den Ruhestand
- Spezielle Weiterbildungen für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, etwa durch intergenerationelles Lernen
- Verstärkter Gesundheitsschutz und Gesundheitsprävention, um ein altersgerechtes Arbeiten möglich zu machen
- Bedarfsgerechte Anpassung von Arbeitsprozessen
- Nutzung von „Best Practice“-Vorbildern für die Gestaltung eigener Konzepte

### **Maßnahmen der Politik:**

- Keine Verlängerung der Lebensarbeitszeit über 67 Jahre hinaus
- Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für gleitende Übergangsmodelle vom Arbeitsleben in den Ruhestand (Bsp. Lebensarbeitszeitkonten)
- Sensibilisierung älterer Menschen für lebenslanges Lernen und berufliche Veränderungen
- Informationen und Erfahrungsaustausch über „Best Practice“-Beispiele

### **d. Altersunabhängige Maßnahmen**

#### **aa. Erhöhung der Erwerbsquote bei Frauen**

Ein möglicher Ansatzpunkt sind Personalentwicklungsmaßnahmen, durch die qualifizierte Frauen im Beruf bleiben können, um den befürchteten „Karriereknick“ zu verhindern. Damit verbunden muss jedoch auch zwangsläufig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden. Denn noch ist die Quote der männlichen Erwerbstätigen, die die Kindererziehung komplett übernehmen, sehr gering, so dass man es (noch) als den Regelfall ansehen muss, dass die Frau für die ersten Jahre der Kindererziehung aus dem Beruf ausscheidet. Hier ist zwischenzeitlich auch die Privatwirtschaft vermehrt als Konkurrent in Erscheinung getreten, wenn es darum geht, flexible Arbeitsplatzmodelle, die eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern, zu entwickeln und anzubieten. Auch die Politik ist hier gefordert, den angestrebten Ausbau der Kindertagesplätze für Kinder, insbesondere im Bereich der Ganztagsbetreuung voranzutreiben. Hierdurch könnten mehr Frauen im Erwerbsleben gehalten werden. Eine gut ausgebildete Frauengeneration, die wegen der bislang schwierigen Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben nicht oder nur sehr eingeschränkt und oft deutlich unterhalb der Qualifikation berufstätig ist, bedeutet auch volkswirtschaftlich eine Einbuße, die sich weder der öffentliche Dienst noch die Wirtschaft leisten kann.

#### **bb. Vereinbarkeit von Familie und Beruf**

Das gestiegene Bildungsniveau der Frauen, der Umbruch auf dem Arbeitsmarkt, sinkende bzw. stagnierende Realeinkommen und vor allem das neue Rollenverständnis in der Gesellschaft treffen auf Rahmenbedingungen, die nicht mehr zeit-gemäß sind und den



Bedürfnissen der Menschen nicht mehr gerecht werden. Unter Arbeitgebern setzt sich somit verstärkt die Erkenntnis durch, dass Familien-orientierung ein immer wichtigerer Wettbewerbsfaktor wird. Dies sollte auch bei den öffentlichen Arbeitgebern der Fall sein.

Familienbewusste Maßnahmen sind noch immer nahezu ausschließlich Frauen-orientierte Maßnahmen. Auch für erziehungsbereite Männer müssen entsprechende Angebote entwickelt werden, diese finden in den Verwaltungen wie auch in der Privatwirtschaft selten unterstützende Ansprechpartner. Möchten Männer in Elternzeit gehen, so werden sie nicht nur mit Imageverlust und/oder Karriereknick konfrontiert, man begegnet ihren Wünschen oftmals mit Unverständnis.

Zudem ist leider festzustellen, dass familienbewusste Personalpolitik heute in erster Linie die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit betreuungsbedürftigen Kindern in den Blick nimmt. Dass immer mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Pflege von Angehörigen konfrontiert sind und sein werden, wird bisher in der familienbewussten Personalpolitik so gut wie nicht berücksichtigt. Auch hier muss ein Umdenken stattfinden.

### **Zu den gängigen Maßnahmen gehören:**

- Arbeitsplatz- und Arbeitszeitflexibilisierung
- Kontakthalteprogramme zu Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in der Elternzeit und in der Familienphase, sowie bei Betreuungszeiten
- Programme für Wiedereinsteiger und Wiedereinsteigerinnen
- Betreuungsangebote wie Notfallbetreuung, Kinderzimmer, betrieblich unterstützte - Kinderbetreuung, Ferienbetreuung und Betriebskindergärten
- Beratungsangebote durch Familienservices
- finanzielle Unterstützung.

### **cc. Gesundheitsvorsorge**

Durch entsprechende präventive Maßnahmen muss versucht werden, Beschäftigte vor den gesundheitlichen Folgen von Überlastung zu schützen, um die dauerhafte Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten, hier ist auf psychische und physische Krankheiten in gleicher Weise zu achten. Öffentliche Verwaltungen befinden sich seit Jahren im Umbruch, ihr Anforderungsprofil als „Dienstleister für die Bürger/innen“ ändert sich ständig. Bei den durch den Modernisierungsdruck notwendig gewordenen Reformen ist und bleibt es ein wichtiges Ziel, die Qualität der Arbeit und Dienstleistungen auch weiterhin zu gewährleisten und zu verbessern (Stichwort: Bürgernahe Verwaltung).

Für die erfolgreiche Verwirklichung dieser Zielsetzung, für den wirtschaftlichen Erfolg und die Wettbewerbsfähigkeit, sind die Leistungsfähigkeit und Gesundheit der Beschäftigten, ihre Arbeitsmotivation in einem angenehmen Betriebsklima, Qualifikation und Reformbereitschaft eine unabdingbare Voraussetzung. Die Förderung der Gesundheit hat darum nicht nur für den/die einzelne/n Mitarbeiter/in einen hohen Stellenwert, sondern auch für die öffentlichen Verwaltungen als Ganzes. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie



der Arbeitgeber haben hieran ein gemeinsames Interesse. Vielfach werden jedoch die Arbeitsverdichtungen, die Resultat von Stellenkürzungen bzw. Nichtbesetzung von Stellen sind, durch den Arbeitgeber ignoriert bzw. in Kauf genommen. Dies bedeutet jedoch, dass die Belastungen am Arbeitsplatz für die Beschäftigten zunehmen. In sozial schwierigen Arbeitsbereichen beispielsweise im Bereich der sozialen Leistungen kann hinzu kommen, dass das alltägliche Arbeitsumfeld der Beschäftigten von Aggressivität und Anfeindungen (durch Kunden/Bürger) belastet wird, dies alles sind gesundheitsgefährdende Faktoren, die durch präventive umfassende Gesundheitsvorsorge abgemildert werden können.

Um einen effektiven Gesundheitsschutz gewährleisten zu können, müssen die besonderen Belastungen abhängig von der Tätigkeit der jeweils Beschäftigten bewertet werden und diese Bewertung in die Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge mit einbezogen werden, da Belastungen am Arbeitsplatz durchaus unterschiedlich sein können. Gerade vor dem Hintergrund der längeren Lebensarbeitszeit sind für ältere Beschäftigte Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, deren Belastungspotenzial dem jeweiligen Alter entsprechend ist. Leider ist häufig eine fehlende Bereitschaft der kommunalen Arbeitgeber zu verzeichnen, in die Gesundheitsvorsorge ihrer Mitarbeiter zu investieren.

#### **dd. Motivation der Beschäftigten**

Unabhängig vom Alter der Beschäftigten spielt neben Fortbildung und Gesundheitsschutz aber auch vor allem die Motivation der Beschäftigten eine große Rolle. Insbesondere vor dem Hintergrund, als dass es sich bei den Erwerbsbiografien im öffentlichen Dienst überwiegend um langjährige handelt, sollte dieser Aspekt nicht in den Hintergrund geraten, Motivation hängt maßgeblich mit Anerkennung, die der Beschäftigte in seinem Bereich erhält, zusammen. Mitarbeitergespräche, in denen die Belange der Beschäftigten und auch möglicherweise Kritik derselben thematisiert werden können, sind ein Baustein für die Motivation, ebenso wie auch eine leistungsgerechte Bezahlung, die mit der wirtschaftlichen Entwicklung auch im Vergleich zur Privatwirtschaft im Einklang stehen muss.

#### **ee. Mehr Einstellungen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund und EU-Ausländern**

Aufgrund der sinkenden Zahl potenzieller Bewerber für den öffentlichen Dienst muss neben den gängigen Personalentwicklungskonzepten zwangsläufig über einen erweiterten Kreis an möglichen Bewerbern in unserer Bevölkerung nachgedacht werden. Hier bieten sich auch Beschäftigte mit Migrationshintergrund an, da auch der Anteil in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund steigt. Mögliche Sprachbarrieren können durch geeignete Bildungsangebote zumindest teilweise entschärft bzw. überwunden werden. Gleichzeitig können durch eine vermehrte Beschäftigung von Migranten Sprachhemmnisse sowie kulturelle Verständnisprobleme von Migranten in der Bevölkerung abgebaut werden, wenn ausreichende Kenntnisse beim Personal in den Verwaltungen vorhanden sind.



Der Kreis der möglichen Bewerber kann auch durch geeignete EU- Ausländer erweitert werden. Gut ausgebildete Bewerber drängen vermehrt auf den deutschen Arbeitsmarkt, bislang in die Privatwirtschaft. Von dieser Entwicklung muss auch der öffentliche Dienst profitieren, indem Bewerber mit den notwendigen Sprachkenntnissen die Chance des Zugangs zum öffentlichen Dienst eröffnet wird.

#### **ff. Sensibilisierung der Aufsichtsbehörden**

Bei den Kommunalverwaltungen muss hinzukommen, dass auch die Aufsichtsbehörden dem demografischen Wandel mit dem nötigen Bewusstsein begegnen. Denn vielfach ist bei Personalmaßnahmen, je nach der haushaltsrechtlichen Situation der Kommunen, die Genehmigung derselben erforderlich. Hier dürfen Maßnahmen nicht allein nach der Kassenlage getroffen werden, sondern müssen stets auch die Auswirkungen des demografischen Wandels quasi antizipiert in den Blick genommen werden. Hierfür muss das nötige Problembewusstsein auch bei den Aufsichtsbehörden geschärft werden und durch entsprechende Zahlen belegbar gemacht werden. Ebenso muss bei den Aufsichtsbehörden die Bereitschaft bestehen, Regelungen zu finden, mit denen in speziellen Bereichen, wo bereits heute ein Bewerbermangel besteht, Einstellungsanreize geschaffen werden.

#### **e. Personalentwicklungsmaßnahmen mithilfe Personalvertretungen/Gewerkschaften**

All diese Personalentwicklungsmaßnahmen sollten mithilfe der Personalvertretungen vor Ort beraten, entwickelt und aufgestellt werden. Die Mitarbeitervertretungen können einen wichtigen Beitrag zum Erfolg solcher Maßnahmen leisten, sie sind Sprachrohr der Beschäftigten, sie beteiligen sich an Aufgabenkritik, können jedoch auch darauf hinwirken, dass diese nicht einseitig zu Lasten der Beschäftigten erfolgt. Sie können auch durch ihre Erfahrungen vor Ort Maßnahmen anstoßen, können durch eine Einbindung beispielsweise in Arbeitsgruppen an der Konzeption solcher Maßnahmen mitwirken und stellen eine gute Annahme/Aufnahme als Multiplikatoren bei den Beschäftigten sicher.

Es muss darum gehen, längerfristig zu planen. Die Kommunen müssen sich klar darüber werden, in welche Richtung sich ihre Stadt entwickeln wird und welche Angebote zukünftig von der Bevölkerung nachgefragt werden. Sie müssen sich fragen, wie Junge und Alte künftig zusammenleben werden, wie das Wissen der Älteren an die Jungen vermittelt werden kann, wenn die Älteren in Rente gehen. Und sie müssen sich fragen, wie sie – angesichts der Tatsache, dass in absehbarer Zeit Fachkräfte fehlen -, Ältere motivieren, im Job zu bleiben.



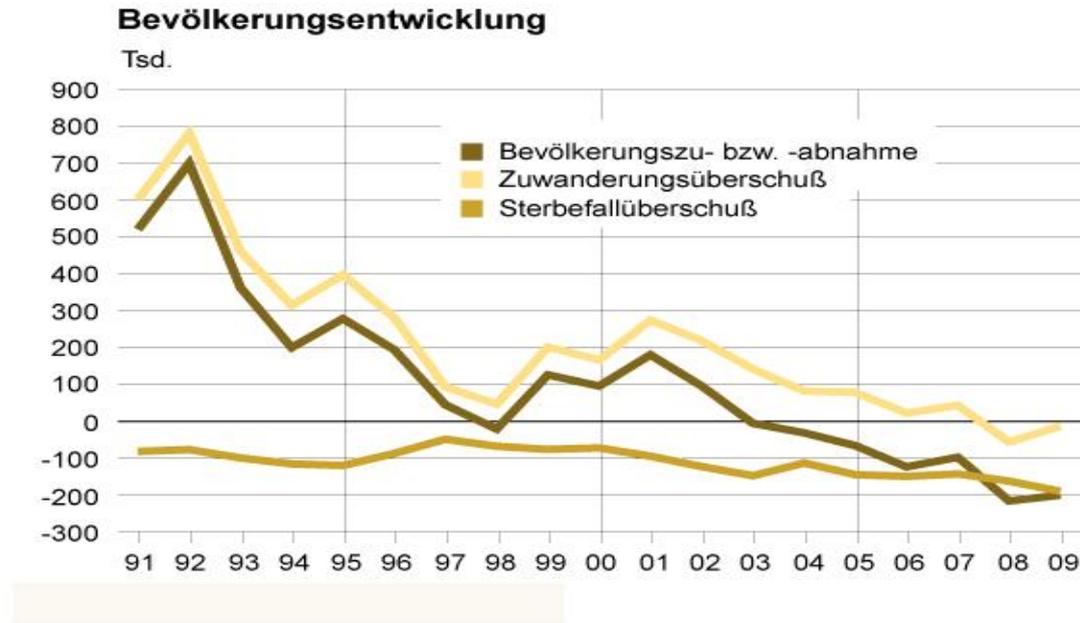
### **3. Ergebnis: Forderungen der komba gewerkschaft**

- Die vorgenannten Erwägungen führen zu dem Schluss, dass ein Schwerpunkt zunächst darin gesehen werden muss, das nötige Problembewusstsein in den Kommunen zu schaffen. Jede politische Instanz ist hierfür in ihrem Wirkungskreis gefordert, Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Personalpolitik auf demografische Auswirkungen zu prüfen und ggf. zu überdenken. Insbesondere müssen, soweit noch nicht vorhanden, die notwendigen Basisdaten für die Personalentwicklung und Personalbedarfsplanung erhoben werden.
- Die Kommunen müssen finanziell in die Lage versetzt werden, eine gewisse Breite an Dienstleistungen anbieten zu können, ohne dafür demografisch schädliche Personalmaßnahmen ergreifen zu müssen, hierzu gehört auch, dass Aufgabenübertragungen per Gesetz stets einen konnexen Kostenersatz mit sich ziehen müssen.
- Mindestens die oben dargestellte Breite an Personalentwicklungsmaßnahmen muss genutzt werden, um den Folgen des demografischen Wandels im Rahmen eines Gesamtkonzeptes begegnen zu können.
- Mitarbeitervertretungen im öffentlichen Dienst müssen möglichst zum frühesten Stadium in die Erarbeitung von Demografiekonzepten eingebunden werden.
- In Qualifizierung und Weiterbildung von Beschäftigten, insbesondere von älteren Beschäftigten muss ständig investiert werden. Gleichzeitig ist dabei der Erfahrungsschatz älterer Beschäftigter zu nutzen.
- Es müssen vermehrt altersgerechte Arbeitsplätze geschaffen werden.
- Qualifizierte Nachwuchskräfte müssen durch verstärkte Ausbildung und anschließend attraktive Arbeits- und Einkommensbedingungen langfristig an den öffentlichen Dienst gebunden werden.
- Die Übernahme von Auszubildenden ist sicherzustellen.
- Verstärkte Einstellung von Migranten und EU-Ausländern entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung.
- Eine Verlängerung der Regelarbeitsgrenze muss ausgeschlossen sein; dies gilt insbesondere auch für Berufsgruppen mit besonderen körperlichen Anforderungen.
- Durch genau Belastungsanalysen jedes Arbeitsplatzes muss sichergestellt sein, dass geeignete Maßnahmen im Bereich des Gesundheitsschutzes ergriffen werden können.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf muss verbessert werden.
- Die Weiterentwicklung von LOB - Vereinbarungen im Hinblick auf Anforderungen an ältere Beschäftigte.



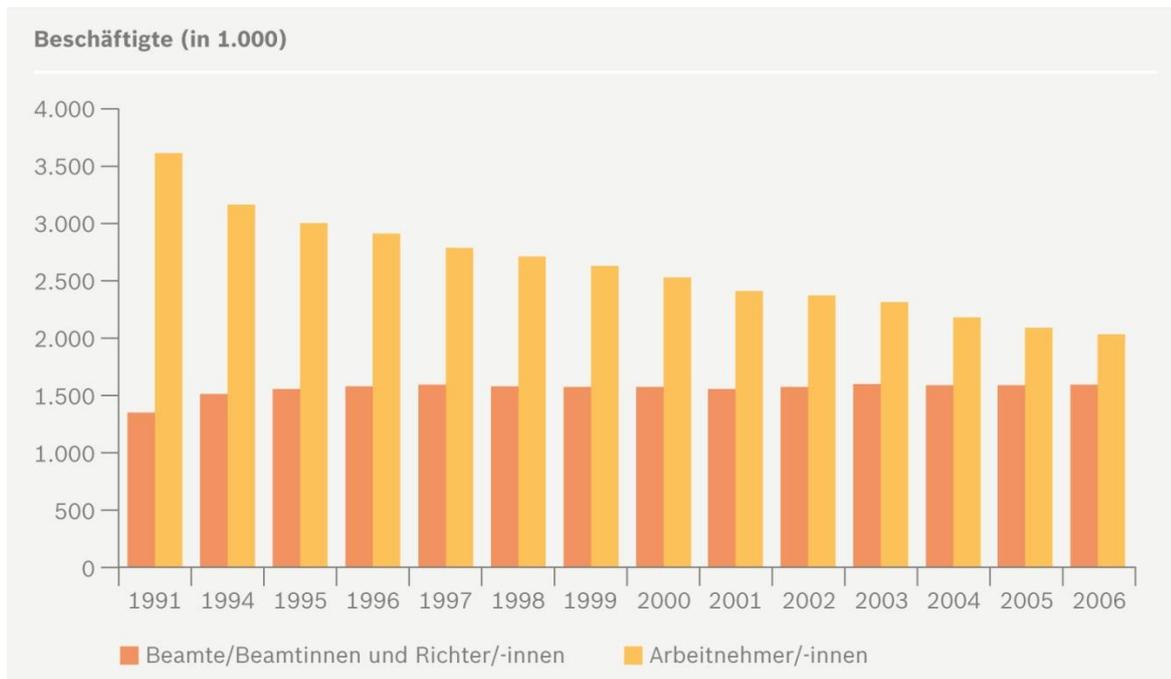
## Anhang:

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerung:



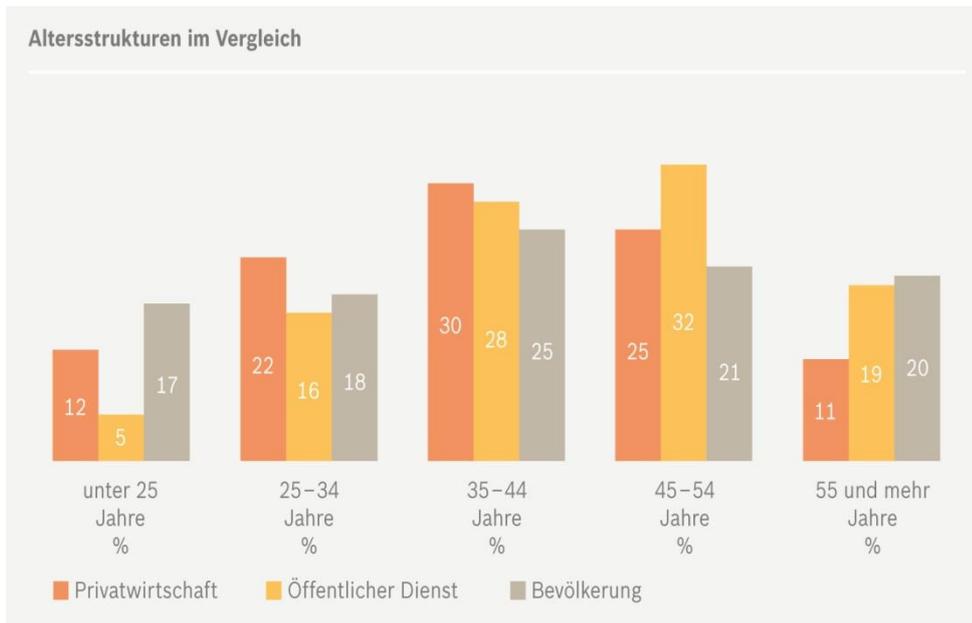
Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011

Abbildung 2: Entwicklung der Altersstruktur im unmittelbaren öffentlichen Dienst in den letzten 15 Jahren:



Quelle: destatis, Prognos AG 2008

Abbildung 3: Altersstruktur im öffentlichen Dienst, in Bevölkerung und der Privatwirtschaft:



Quelle: destatis, Prognos AG 2008



## Die **komba** gewerkschaft

Ein qualifizierter und leistungsfähiger kommunaler Dienst ist auch in Zukunft eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren unseres Staates. Dabei sollten die dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Beamtinnen und Beamten von einer Gewerkschaftsvertretung profitieren, die auf die zunehmend schwierigen Berufsbedingungen eingeht und darin besonders die Interessen in Rechtsfragen und der Tarif- sowie Sozialpolitik vertritt.

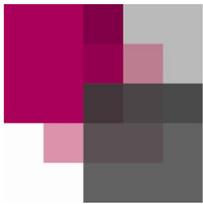
Die **komba gewerkschaft** ist die einzige deutsche Fachgewerkschaft und damit kompetenter Ansprechpartner für derzeit über 80.000 Beschäftigte in den Kommunen und privatisierten, kommunalen Dienstleistungsunternehmen. Aufgrund ihrer föderalen Strukturen und der direkten Arbeit vor Ort ist die **komba gewerkschaft** den Mitgliedern ein starker Partner im Arbeits- und Beamtenrecht, bei Tarifverhandlungen, bei Besoldungsfragen sowie in der Kommunal- und Sozialpolitik.

Die **komba gewerkschaft** ist zudem:

- demokratisch, parteipolitisch unabhängig und dezentral organisiert
- durch zahlreiche ehrenamtliche Mitarbeiter, die selbst in Kommunen und kommunalen Betrieben tätig sind, besonders ziel- und praxisorientiert ausgerichtet
- auf Bundesebene als gewerkschaftliche Organisation seit über 100 Jahren anerkannt
- die Interessenvertretung bei beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Anliegen gegenüber Politik und Arbeitgebern im Kontext der Kommunen
- spezialisiert in der Rechtsberatung und -betreuung, der Beratung von Personal- und Betriebsräten sowie bei Tarifverhandlungen
- aktives Gewerkschaftsleben durch zahlreiche berufs- und freizeitorientierte Angebote für Jugendliche bis Senioren
- untergliedert in die Fachbereiche Erziehungsdienst, Feuerwehr und Rettungsdienst, Gesundheit, Nahverkehr, Ver- und Entsorgung sowie Kommissionen, Arbeitskreise und Projektgruppen
- Mitglied des dbb beamtenbund und tarifunion und damit engagierter Partner in einer starken Solidargemeinschaft von über 1,27 Millionen Menschen
- Mitglied in der Europäischen Union der Unabhängigen Gewerkschaften (CESI)



**komba**  
gewerkschaft



**komba**  
gewerkschaft

Friedrichstr. 169/170  
10117 Berlin

Tel: 030.408 16 870

Fax: 030.408 16 879

Mail: [bund@komba.de](mailto:bund@komba.de)

Web: [www.komba.de](http://www.komba.de)

## 8 Ergänzende Informationen

Demographiestrategie der Bundesregierung „Jedes Alter zählt“  
([http://www.demografiestrategie.de/DGS/DE/Home/Startseite\\_node.html](http://www.demografiestrategie.de/DGS/DE/Home/Startseite_node.html))

Informationsplattformen der Bertelsmann Stiftung „Wegweiser Kommune“  
([www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de); [www.demographie-konkret.de](http://www.demographie-konkret.de))

Prognos AG: Zukunftsreport 2008 MODERNER STAAT: Ein Ausblick auf die Verwaltung 2020  
(<http://www.prognos.com/Singleview.306+M5e2f41040de.0.html>); „Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung“, Studie der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung (2009) (<http://www.prognos.com/Singleview.306+M5e2f41040de.0.html>)

## Kontakt

Oliver Haubner

Senior Project Manager

Telefon 05241 81-81119

Fax 05241 81-681119

E-Mail [oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de](mailto:oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



**komba**  
gewerkschaft

| BertelsmannStiftung