

**Management Summary**

# **Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung**

Auftraggeber:  
Robert Bosch Stiftung  
GmbH

Ansprechpartner:  
Marcel Hölterhoff  
Tel.: 030 52 00 59 - 222

## **Das Unternehmen im Überblick**

### **Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

### **Präsident des Verwaltungsrates**

Gunter Blickle

Berlin HRB 87447 B

### **Rechtsform**

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

### **Gründungsjahr**

1959

### **Tätigkeit**

Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

### **Arbeitssprachen**

Deutsch, Englisch, Französisch

### **Hauptsitz**

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH - 4010 Basel

Telefon +41 61 32 73-200

Telefax +41 61 32 73-300

info@prognos.com

### **Weitere Standorte**

Prognos AG

Goethestraße 85

D - 10623 Berlin

Telefon +49 (0)30 520059-200

Telefax +49 (0)30 520059-201

Wilhelm-Herbst-Straße 5

D - 28359 Bremen

Telefon +49 (0)421 2015-784

Telefax +49 (0)421 2015-789

Schwanenmarkt 21

D - 40213 Düsseldorf

Telefon +49 (0)211 887-3131

Telefax +49 (0)211 887-3141

Sonnenstraße 14

D - 80331 München

Telefon +49 (0)89 5151 46-170

Telefax: +49 (0)89 5151 46-171

Friedrichstraße 15

D – 70174 Stuttgart

Telefon +49 (0)711 490 39-745

Telefax +49 (0)711 490 39-640

Avenue des Arts 39

B - 1040 Brüssel

Telefon +32 2 51322-27

Telefax +32 2 50277-03

### **Internet**

www.prognos.com

## ***Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung***

# **Management Summary**

### **Hintergrund**

Als größter Arbeitgeber in Deutschland kann sich die öffentliche Verwaltung dem demographischen Wandel in Deutschland nicht entziehen. Die deutsche Bevölkerung schrumpft und altert. Beide Entwicklungen stellen die öffentlichen Arbeitgeber mit ihren 4,58 Mio. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gleichermaßen vor große Herausforderungen. Bis 2030 kommt es zu einem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials um 3,5 Mio. Personen. Der öffentlichen Verwaltung und auch der Privatwirtschaft steht damit zukünftig ein deutlich geringeres Potenzial an Arbeitskräften zur Verfügung, so dass der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt sich in der Folge spürbar verschärfen wird. Gleichzeitig steigt gesamtgesellschaftlich der Anteil der Erwerbspersonen 55+ von 14 % in 2004 bis zum Jahr 2030 auf 23 % an. Darin spiegelt sich die Verschiebung der Altersstruktur der Mitarbeiter in Verwaltungen und Unternehmen hin zu den älteren Altersgruppen. Entsprechend verringert sich zum einen das Angebot an jungen Nachwuchskräften auf dem Arbeitsmarkt, zum anderen müssen Unternehmen und Verwaltung ihre Leistungsfähigkeit mit älter werdenden Belegschaften sicher stellen.

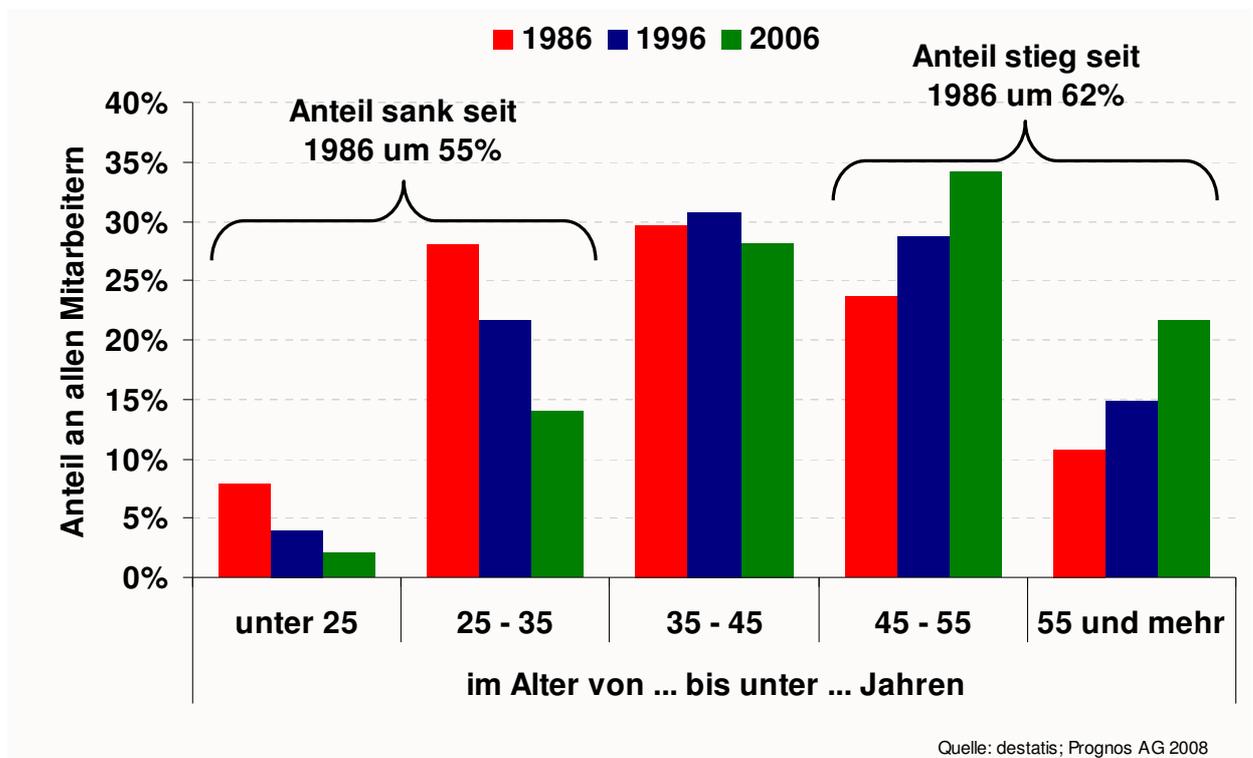
Die öffentlichen Arbeitgeber müssen Antworten finden, um mit den beschriebenen demographischen Herausforderungen umzugehen. In den Mittelpunkt rücken die Aufgaben, Motivation und Arbeitsfähigkeit der vorhandenen Mitarbeiter langfristig zu erhalten, angesichts der nahenden Verrichtung ganzer Alterskohorten den Wissenstransfer zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitern sicher zu stellen und sich mit einem modernen Personalmarketing im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte zu positionieren. Erforderlich ist insgesamt nicht weniger als ein Paradigmenwechsel von einer passiven Personalverwaltung hin zu einem aktiven Management der Ressource Personal.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, sowohl die Wahrnehmung für die kommenden Veränderungen zu steigern, als auch geeignete Instrumente für ein Personalmanagement im demographischen Wandel zu entwickeln. Dafür wird im ersten Schritt die bestehende Alterstruktur der Verwaltung in Deutschland genauer analysiert. In einem zweiten Schritt werden dann Maßnahmen des Personalmanagements entwickelt, mit denen speziell öffentliche Arbeitgeber die zukünftigen Anforderungen bewältigen können.

## Die Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung

Mit der Analyse der Altersstruktur der Belegschaften des unmittelbaren öffentlichen Dienstes auf allen drei Ebenen Bund, Land und Kommune liegt erstmals eine Untersuchung vor, mit der die demographische Herausforderung für den gesamten öffentlichen Sektor in Deutschland deutlich wird:<sup>1</sup> In den vergangenen 20 Jahren hat eine deutliche Verschiebung der Altersstruktur der Beschäftigten hin zu den Altersgruppen 45+ stattgefunden. Entsprechend stieg allein in den letzten 10 Jahren das Durchschnittsalter im gesamten öffentlichen Dienst<sup>2</sup> von 41,8 auf 44 Jahre an.

Abbildung 1: Entwicklung der Altersstruktur der Mitarbeiter/-innen von Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden im Zeitvergleich



Eine differenzierte Analyse der Altersstrukturen nach Gebietskörperschaften und Aufgabenbereichen, Ost und West sowie Hierarchie und Geschlecht macht weitere Besonderheiten deutlich:

<sup>1</sup> Betrachtet wurde auf Bundes- und Landesebene die Ministerialverwaltung sowie auf Landesebene gesondert die Aufgabenbereiche Polizei und Schule. Auf kommunaler Ebene wurden die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die kreisangehörige Gemeinden untersucht. Insgesamt deckt die Untersuchung damit 83 % der gesamten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Sektors in Deutschland ab.

<sup>2</sup> Ohne Soldatinnen und Soldaten.

- Insbesondere in den **Ländern und Kommunen** sind die Altersgruppen 45+ stark vertreten. Diese Ebenen stellen fast 90 % des Personals im unmittelbaren öffentlichen Dienst und sind entsprechend prägend für die Altersstruktur des öffentlichen Sektors.
- Über alle betrachteten Ebenen hinweg, tritt besonders im **höheren Dienst** der Anteil älterer Mitarbeiter deutlich hervor. Beispielsweise sind auf Landesebene fast 30 % der Mitarbeiter im höheren Dienst in der Altersgruppe 55 Jahre und älter zu finden. Da Mitarbeiter auf dieser Dienstebene überwiegend Führungsaufgaben wahrnehmen, zeichnet sich bereits in naher Zukunft ein steigender Bedarf an Führungskräftenachwuchs ab.
- Bei einer Analyse nach **Geschlecht** liegt auf allen Verwaltungsebenen der Altersdurchschnitt der Männer deutlich über dem der Frauen. Während bei den Frauen rund 16 % zum Nachwuchs unter 35 Jahren zählen, ist diese Altersgruppe bei den Männern mit 8 % nur halb so stark besetzt. Der öffentliche Dienst wird in Zukunft weiblicher werden.
- Obwohl im **Polizeibereich** dienstrechtsbedingt eine vergleichsweise junge Altersstruktur<sup>3</sup> zu finden ist, herrscht auch in diesem Bereich ein Mangel an Nachwuchskräften. So sind in den neuen Bundesländern nur 4 % des Personals im Polizeibereich 25 Jahre und jünger, in den alten Bundesländern sind es mit 7 % nur wenig mehr.
- In den neuen Bundesländern zeichnet sich insbesondere im **Schulbereich** ein deutliches Defizit an Nachwuchskräften ab: Nur 4 % sind 35 Jahre und jünger (alte Bundesländer 19 %). Dieses Nachwuchspotenzial wird trotz stark sinkender Schülerzahlen nicht ausreichen, um die in Zukunft altersbedingt ausscheidenden Lehrer und Lehrerinnen zu ersetzen. Demgegenüber ist in den alten Bundesländern die Zahl der Mitarbeiter 55+ mit 29 % deutlich höher (neue BL 20 %). Mit deren baldiger Pensionierung droht auch in diesen Ländern ein Nachwuchsmangel.
- Neben dem Schulbereich zeigen sich vor allem auf kommunaler Ebene Unterschiede zwischen **neuen und alten Bundesländern**: In den Kommunen der neuen Länder ist die Altersgruppe 45+ mit 57 % deutlich stärker vertreten als in den alten Bundesländern mit 48 %.

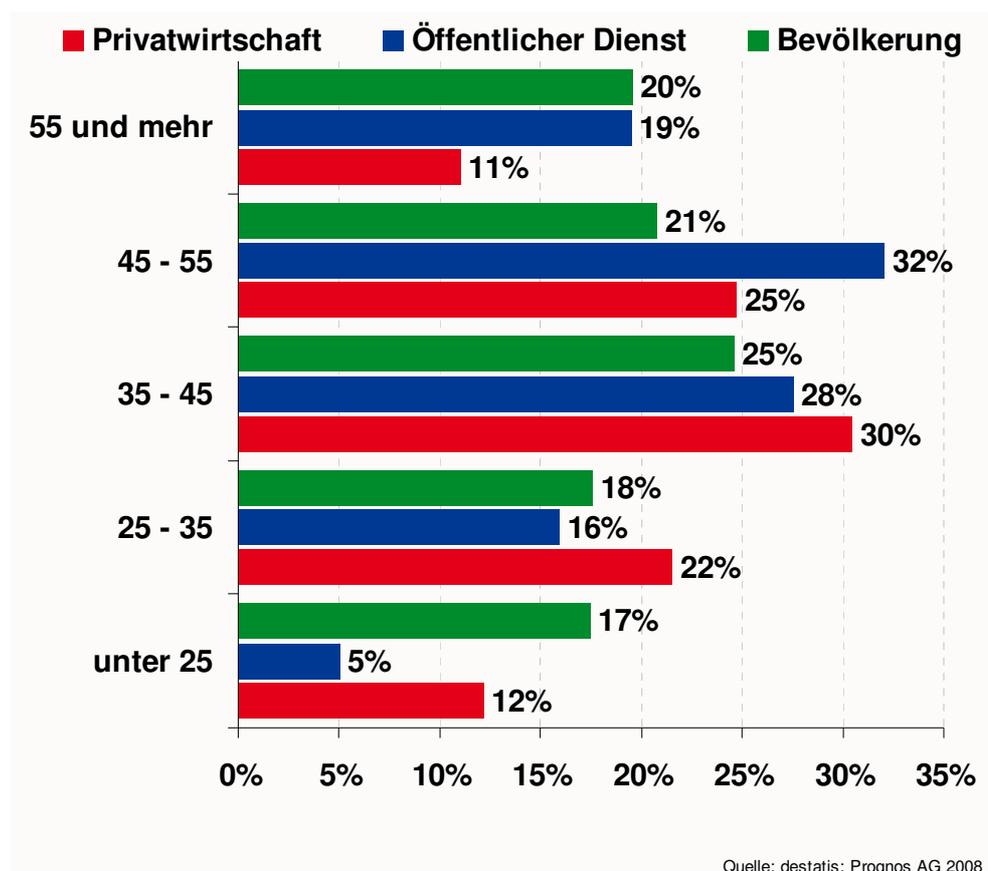
Obwohl die Veränderungen der Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung im Zeitverlauf zum Teil erheblich sind, darf diese

---

<sup>3</sup> Beamte der Landespolizei haben die Möglichkeit, ab 55 Jahren Frühverrentungsmodelle in Anspruch zu nehmen. Somit ist die Altersgruppe 55+ im Polizeibereich nur schwach vertreten.

Entwicklung aus zwei Gründen nicht als „Überalterung“ missverstanden werden: Zum einen entspricht die Altersstruktur im öffentlichen Sektor, wie Abbildung 2 zeigt, in weiten Teilen der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Hingegen findet sich in der Privatwirtschaft ein unverhältnismäßig niedriger Anteil an älteren Mitarbeitern. Zum anderen ist der Begriff „Überalterung“ stark negativ gefärbt und löst unmittelbar Assoziationen eingeschränkter Leistungsfähigkeit oder geringerer Innovationsfähigkeit aus. Ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen jedoch keineswegs per se weniger leistungsfähig sein als jüngere. Vielmehr können Ältere, ein alters- und altersgerechtes Personalmanagement vorausgesetzt, in der Mehrzahl der Tätigkeitsfelder auch in hohem Alter noch die gestellten Anforderungen erfüllen und in vielen Fällen bspw. durch ihr Erfahrungswissen oder ihr Qualitätsbewusstsein eine tragende Säule in ihrem Arbeitsgebiet sein.<sup>4</sup>

Abbildung 2: Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung, Privatwirtschaft und Gesamtbevölkerung im Vergleich



<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Prognos AG: Erfahrung rechnet sich, Berlin, 2008.

Auch in der Privatwirtschaft wird mittelfristig der Anteil Älterer weiter steigen und einer demographiebewussten Personalpolitik eine stärkere Bedeutung zukommen. Vor diesem Hintergrund kann der öffentlichen Verwaltung eine Vorreiterrolle im Umgang mit älteren Mitarbeitern zukommen.

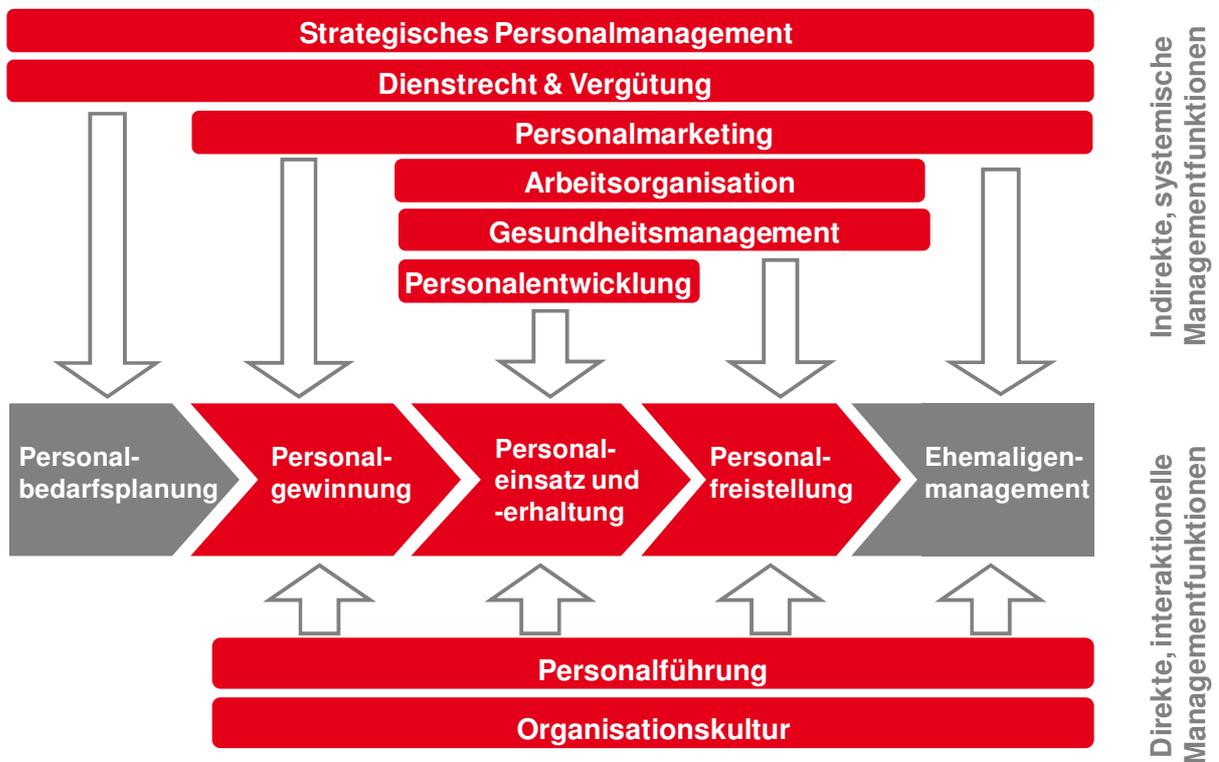
Während als Ursachen der veränderten Altersstruktur vor allem die Nichtneubesetzung freier Stellen, Personaleinsparungen und eine restriktivere Handhabung der Frühverrentungsmöglichkeiten gelten können, stellt sich für die öffentliche Verwaltung vor allem die Frage nach den Konsequenzen des internen demographischen Wandels. Bei der Betrachtung der Handlungsmöglichkeiten müssen jedoch auch die externen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, die den demographischen Wandel in der öffentlichen Verwaltung begleiten. Drei Entwicklungen sind besonders hervorzuheben:

- Im Rahmen der zu erwartenden Dezentralisierung von Steuerungsfunktionen und der Stärkung des E-Government, werden die Mitarbeiter der Verwaltung der Zukunft neue Fähigkeiten und Kompetenzen benötigen, um dem künftigen Anforderungsprofil eines „Public Managers“ gerecht werden zu können.
- Die demographische Entwicklung und die Wanderungsbewegungen der Bevölkerung werden die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen in Zukunft verändern. Allgemein wird der Anteil älterer Menschen deutlich ansteigen, zugleich die Bevölkerung aber auch in einigen Regionen stark schrumpfen. Die öffentliche Verwaltung muss in der Lage sein, auf diese qualitativen und quantitativen Nachfrageänderungen auch personell zu reagieren.
- Der zu erwartende Fachkräftemangel führt zu einem steigenden Wettbewerb insbesondere um Hochqualifizierte und Führungskräftenachwuchs. Die öffentlichen Arbeitgeber werden in diesem „war for talents“ mit der Privatwirtschaft aber auch mit anderen Verwaltungen stärker als bisher konkurrieren.

### **Maßnahmen des demographiefesten Personalmanagements**

Insgesamt erfordern die Veränderungen der Rahmenbedingungen und die Alterung der Belegschaften eine umfassende Neuausrichtung der Personalpolitik öffentlicher Arbeitgeber. Im Rahmen einer solchen demographiefesten Personalpolitik müssen alle Handlungsfelder entlang des Personalmanagementprozesses angesprochen werden. Abbildung 3 zeigt, dass Maßnahmen eines demographiebewussten Personalmanagements bereits bei der Personalbedarfsplanung einsetzen und bis hin zum Ehemaligenmanagement reichen, als auch sowohl systemische wie interaktionale Personalfunktionen betreffen.

Abbildung 3: Handlungsfelder des demographiefesten Personalmanagements



Mit der Beschreibung der Handlungsmöglichkeiten stellt Prognos den Hintergrund und die Herausforderungen der Handlungsfelder entlang des Personalmanagementprozesses ausführlich dar. In über 20 Best-Practice-Beispielen werden Verwaltungen vorgestellt, die bereits in einem oder mehreren Handlungsfeldern vorbildliche Arbeit leisten und von deren Erfahrung andere Verwaltungen profitieren können. Für jedes Handlungsfeld werden geeignete Instrumente des Personalmanagements beschrieben, die öffentlichen Arbeitgebern helfen, den zukünftigen Anforderungen zu begegnen. In einem kurzen Überblick stellen sich in den einzelnen Handlungsfeldern folgende Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten:

- **Strategisches Personalmanagement:** Ziel des strategischen Personalmanagements ist es, die öffentliche Verwaltung auf personeller Ebene in die Lage zu versetzen, langfristig die Erfüllung ihrer Aufgaben sicherstellen zu können. Dabei wird zum einen antizipiert mit welchen Veränderungen die öffentliche Verwaltung in Zukunft rechnen muss. Zum anderen wird darauf aufbauend geplant, wie der dafür notwendige quantitative und qualitative Personalbedarf sichergestellt werden kann.
- **Dienstrecht und Vergütung:** Dienstrecht und Vergütung geben bislang einen zum Teil engen Rahmen vor, in dem sich das Personalmanagement bewegen kann. Obgleich nicht durch jede Verwaltungsebene autonom zu bestimmen, ist mit Blick auf den in

Zukunft härteren Wettbewerb um Arbeitskräfte und die Präferenzen der Mitarbeiter eine Ausnutzung der möglichen Spielräume, wie auch eine weitere Anpassung von Dienstrecht und Vergütung unvermeidlich, bspw. in Bezug auf Laufbahnflexibilisierung oder Leistungsbestandteile der Vergütung.

- **Personalmarketing:** Angesichts des stärker werdenden Wettbewerbs um Arbeitskräfte müssen sich öffentliche Arbeitgeber offensiver als attraktive Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt präsentieren. So sollte Personalmarketing nach außen neue Mitarbeitergruppen zielgruppenadäquat ansprechen, während durch Personalmarketing nach innen die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrem Arbeitsplatz gestärkt und eine Grundlage geschaffen wird, ein positives Image nach außen zu transportieren. Insbesondere durch eine Zusammenarbeit über Verwaltungseinheiten und -ebenen hinweg, können sich Verwaltungen als starke und attraktive Marke auf dem Arbeitsmarkt etablieren.
- **Arbeitsorganisation:** Im Zentrum der Arbeitsorganisation stehen die Fragen „Wann“, „Wo“ und „Wie“ gearbeitet wird. Um sowohl den steigenden Anforderungen an die Arbeitnehmer als auch deren individuellen Lebenssituationen gerecht zu werden, ist eine weitere Flexibilisierung von Zeit und Ort der Arbeit notwendig zum Beispiel über Arbeitszeitkonten, Telearbeit, etc.. Die Frage nach dem „Wie“ der Arbeit stellt sich in Zukunft insbesondere für die älteren Mitarbeiter und muss von der öffentlichen Verwaltung durch alters- und altersngerechte Tätigkeitsprofile und Karrierepfade berücksichtigt werden. Dabei spielt auch die Sicherstellung des Wissenstransfers zwischen den Generationen, bspw. mit altersgemischten Teams, eine zentrale Rolle.
- **Gesundheitsmanagement:** Ziel des Gesundheitsmanagements ist, die körperliche Gesundheit und das Wohlbefinden der Mitarbeiter als Grundlage von Arbeits- und Leistungsfähigkeit sowie Motivation langfristig zu erhalten. Mit Blick auf die in Zukunft steigende Zahl älterer Mitarbeiter mit zugleich längeren Berufsbiografien wächst die Bedeutung dieses Handlungsfeldes kontinuierlich. In der Praxis kann die öffentliche Verwaltung das Gesundheitsmanagement sowohl durch präventive Maßnahmen (z.B. Gesundheitscoaching, Betriebssport, etc.) als auch durch die Planung gesunder Erwerbsverläufe oder gezielte Wiedereingliederung von Mitarbeitern unterstützen.
- **Personalentwicklung:** Dem Handlungsfeld Personalentwicklung kommt eine zentrale Rolle im Rahmen einer demographiebewussten Personalpolitik zu. Im Mittelpunkt steht die Aufgabe, die Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung mit den zukünftigen Anforderungen in Einklang zu bringen. Auf der Grundlage einer systematischen

Personalbeurteilung (z.B. durch regelmäßige Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche), müssen gemeinsam mit den Mitarbeitern Karrierechancen und individuelle Entwicklungsmöglichkeiten erarbeitet, und durch gezielte Aus- und Weiterbildungsangebote unterstützt werden. Übergreifende Laufbahnkonzepte, Wissenstransfer und altersgerechte Schulungskonzepte sind einige der Maßnahmen die für eine demographieorientierte Personalentwicklung genutzt werden sollten.

- **Organisationskultur und Personalführung:** Grundlage für eine zukunftsfähige Personalpolitik ist ein Bewusstsein für die Herausforderung und die Bereitschaft für Veränderungen. Die Ziele eines demographiebewussten Personalmanagements, zum Beispiel Diversity-Management und Wertschätzung gegenüber Älteren, können nur erreicht werden, wenn sie in die Organisationskultur integriert und von den Führungskräften in ihrer täglichen Arbeit umgesetzt werden. Maßnahmen der Führungskräfte sensibilisierung und Führungskräfteentwicklung kommt daher eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung eines demographieorientierten Personalmanagements zu.

Den öffentlichen Arbeitgebern steht somit eine Vielzahl an Möglichkeiten zur Verfügung, mit personalpolitischen Instrumenten auf die Herausforderungen des demographischen Wandels zu reagieren. Eine nachhaltige Wirkung können die Einzelmaßnahmen jedoch nur entfalten, wenn sie im Rahmen einer integrierten Strategie verfolgt werden, die alle Handlungsfelder miteinander verknüpft. Mit einem aktiven demographieorientierten Personalmanagement kann sich die öffentliche Verwaltung auch in Zukunft als attraktiver Arbeitgeber positionieren und mit qualifiziertem und motiviertem Personal ihre Aufgaben im Dienste der Bürger erfüllen.

Die Studie macht mit ihrer umfassenden Altersstrukturanalyse den aktuellen Handlungsdruck für den öffentlichen Sektor transparent. Sie macht aber auch deutlich: Es gibt bereits erprobte Instrumente um die Verwaltung personalpolitisch auf die Zukunft vorzubereiten. Jetzt ist die Zeit zu handeln, um auch zukünftig eine serviceorientierte und attraktive öffentliche Verwaltung sicher zu stellen!