

# „Weniger – älter – bunter“? Der sozio-demografische Wandel als Herausforderung für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

Leo Kißler  
Elke Wiechmann

In einer alternden Stadtgesellschaft werden die Menschen nicht nur anders wohnen, anders reisen, anders arbeiten und anders leben wollen, sie werden auch andere Ansprüche an Politik und Verwaltung stellen. Das erfordert einen tief greifenden Wandel öffentlicher Dienstleistungen. Wie diese, vom wem und in welcher Qualität zu erbringen sind, ist eine offene Frage. Der folgende Beitrag formuliert erste Antworten auf der Grundlage empirischer Fallstudien in deutschen Großstädten, in denen die Arbeitsbedingungen und -beziehungen der gleichfalls alternden Belegschaften der Kommunalverwaltungen im Untersuchungsfokus standen.<sup>1</sup>

## 1

### Einleitung

Der demografische Wandel ist in den Rathäusern angekommen. Doch auch wenn inzwischen allorts das Problembewusstsein wächst, fehlt es an demografiepolitischen Strategien – und mehr noch: an deren Umsetzung. Best-Practice-Städte wie z. B. Bielefeld oder München<sup>2</sup> könnten zeigen, wie es geht. Dies setzt allerdings voraus, dass die dortigen Fährten des sozio-demografischen Wandels mit den Spuren, die dieser in anderen Städten hinterlässt, abgeglichen und Handlungsempfehlungen auf der Grundlage entsprechenden Kontextwissens und im Licht kommunalpolitischer Steuerungsmöglichkeiten sowie verwaltungsseitiger Handlungsnotwendigkeiten bewertet werden. Der folgende Beitrag möchte hierfür anhand dreier Leitfragen Orientierungen bieten:

(1) Welche Spuren hinterlässt der sozio-demografische Wandel in den Stadtgesellschaften?

(2) Welche neuen Anforderungen an Kommunalpolitik und öffentliche Verwaltungen ergeben sich hieraus?

(3) Wie können diese Anforderungen in den Rathäusern wahrgenommen und bewältigt werden?

Hinter den drei Fragen verbergen sich zwei bislang voneinander unabhängig diskutierte Demografiefelder: der demografische Wandel der Bevölkerung einerseits und der

demografische Wandel von Belegschaftsstrukturen in Arbeitsorganisationen (hier: Kommunalverwaltungen) andererseits. Was bislang weitgehend fehlt, ist der Kontextbezug von der Außenperspektive (Bevölkerung) zur Binnenperspektive (Personal), wenn man die Kommunalverwaltung als Dienstleisterin und Infrastrukturgeberin für eine sich verändernde Stadtgesellschaft versteht. Insofern muss also interessieren, wie das Personalmanagement, aber auch die Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen in öffentlichen Einrichtungen auf die lokalen Anforderungen des sozio-demografischen Wandels vorbereitet sind.

Der Text gliedert sich entlang der drei skizzierten Fragestellungen und stellt in den Abschnitten 2–4 die Herausforderungen des demografischen Wandels für Stadtgesellschaften, ihre Verwaltungen und die dort Beschäftigten dar. Abschnitt 5 skizziert die Chancen, die der demografische Wandel für alle Betroffenen birgt.

## 2

### Der sozio-demografische Wandel in der Stadtgesellschaft

Titel wie „Deutschland vom Aussterben bedroht“ (Busch 2005), „Damoklesschwert demographischer Wandel?“ (Arbeitskreis für Verkehr und Umwelt 2006), „Gesund schrumpfen oder Ausbluten?“ (Bose/Wirth 2006), „Älterwerden im Dorf“ (Landkreistag Rheinland-Pfalz 2006) oder „Die demographische Herausforderung“ (Bayerischer Gemeindetag 2006), um nur einige der wissenschaftlichen Arbeiten, Broschü-

ren und Downloads aus der jüngeren Vergangenheit zu nennen (die Liste lässt sich erheblich erweitern), zeigen vor allem eins: Der demografische Wandel markiert ein gesamtgesellschaftliches Problem. Deutlich wird darüber hinaus, dass das Problembewusstsein (aufseiten der wissenschaftlichen Beobachter, der politischen Akteure, Verbände und Verwaltungen) steigt. Im Fokus der Aufmerksamkeit stehen vor allem die Risiken, weniger die Chancen der Entwick-

<sup>1</sup> Die Untersuchung wird gefördert von ver.di (Hauptverwaltung, Fachbereich Gemeinden). Analysiert werden die Folgen des demografischen Wandels für die Kommunalverwaltungen und die neuen Anforderungen für Personalmanagement und Personalvertretung.

<sup>2</sup> Bielefeld richtete 2004 als erste Stadt Deutschlands die Stelle einer Demografiebeauftragten ein. Die Landeshauptstadt München setzt zwei Demografieschwerpunkte: Zum einen beobachtet das Planungsreferat die Entwicklungen und Veränderungen in der Stadtgesellschaft; zum anderen hat das Personalreferat eine Stelle zur Analyse der internen Beschäftigtenstruktur und ihrer Veränderung eingerichtet, um ein zukunftsfähiges Personalmanagementkonzept zu erarbeiten (vgl. Wiechmann/Kiessler 2008).

Leo Kißler, Prof. Dr. Dr., lehrt Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

Arbeitsschwerpunkte: Politische Soziologie, Organisations- und Verwaltungsforschung, Industrial Relations.

e-mail: kissler@staff.uni-marburg.de

Elke Wiechmann, Dr., wissenschaftliche Angestellte an der Fernuniversität Hagen. Arbeitsschwerpunkte: Organisations- und Verwaltungsforschung, lokale Politikforschung und Gleichstellungspolitik.

e-mail: Elke.Wiechmann@Fernuni-Hagen.de

lung: Am demografischen Wandel entzündeten sich Phantasien für die Krisenszenarien einer alternden Gesellschaft.

## 2.1 SCHLICHTE PROGNOSEN – KRITISCH BEFRAGT

Was für den klimatischen Wandel die Pole sind, sind für den demografischen Wandel die Städte. Es handelt sich um Orte, an denen sich das Phänomen am ehesten nachweisen lässt und am schärfsten abzeichnet. „Weniger – älter – bunter“ – auf diese schlichte Formel bringen die professionellen Fährtenleser ihre gesammelten Erkenntnisse über die zukünftige Entwicklung der Stadtgesellschaft. Das Bild ist so expressiv wie unklar und teilweise falsch. Viele, vor allem ländlich strukturierte Regionen schrumpfen bereits heute, insbesondere in den neuen Bundesländern (Kröhnert et al. 2006). Andere Regionen, etwa Ballungsgebiete (z. B. Rhein-Main) und prosperierende Großstädte (wie z. B. München und Hamburg), wachsen, allerdings nicht aus eigener Anstrengung heraus (mehr Kinder), sondern eher aufgrund von Wanderungsgewinnen, wenn Menschen Arbeit suchen. Demnach kann eine Stadtgesellschaft sowohl wachsen (mehr Menschen) und gleichzeitig schrumpfen (weniger Kinder), wenn man den Blick auf Alterskohorten richtet – als nur ein Beispiel zeitlich parallel verlaufender Wachstums- und Schrumpfungsprozesse.

Ähnliches gilt für den Alterungsprozess: Zwar werden alle Regionen und Städte in Deutschland „altern“, aber mit erheblichen Unterschieden in der Geschwindigkeit. Und: Der Alterungsprozess in den Regionen und Städten kann durchaus auch gegenläufige Tendenzen haben. So wird sich zwar, nach seriösen Prognosen, bis zum Jahr 2050 die Anzahl Hochbetagter verdreifachen (jeder Dritte wird dann älter als 65 Jahre sein), allerdings mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsverlauf in den einzelnen Städten. Beispielsweise zeigt der Altenquotient der Stadt München, dass hier der Anteil der 65- bis 74-Jährigen wieder absinken und bis 2020 „die Zahl der Münchner in dieser Altersklasse voraussichtlich auf einem niedrigeren Niveau als heute stagnieren“ wird (Arbeitsgruppe Sozio-demographischer Wandel 2007, S. 13). Dies gilt sicherlich auch für andere prosperierende Metropolen in Westdeutschland (wie z. B. Hamburg, Köln und Nürnberg).

Wer demnach auf demografische Entwicklungsperspektiven schließen möchte, muss genauer hinschauen. Dies gilt insbesondere für eine tiefenscharfe Interpretation dessen, was im Zukunftsbild der Stadtgesellschaft „bunt“ erscheint. Gemeint sind die Bevölkerungsanteile mit Migrationsgeschichte. Diese werden auch zukünftig in natürlich wachsenden (also durch ein überdurchschnittliches Geburtengeschehen) und wirtschaftlich konsolidierten Städten höher liegen als in „schrumpfenden“ Städten in Westdeutschland mit der Tendenz zur Überalterung (z. B. Duisburg, Essen, Hagen) oder in wachsenden Städten in Ostdeutschland (Leipzig, Potsdam und Weimar) (Strohmeier 2008, S. 10ff.).

Im Ergebnis heißt dies: Kommunen müssen die für *sie relevanten Zahlen* der Bevölkerungsentwicklung kennen, was noch keineswegs überall der Fall ist. *Allgemeine Statistiken* zur Bevölkerungsentwicklung – („Schrumpfung“), Verteilung von Alterskohorten (Altenquotient) und Zuwanderungsraten – vermitteln nur einen ersten Eindruck. Man muss genauer hinschauen. Erforderlich sind Analyseinstrumente, die Entwicklungsrichtungen, aber auch ihre Ursachen und Folgen erkennen lassen. Über ein solches Analyseinstrument verfügt die Segregationsforschung. Mit Segregation wird ein Zustand der Ungleichverteilung bezeichnet, die „disproportionale Verteilung von Bevölkerungsgruppen über das Stadtgebiet“ (Friedrichs 1995, S. 79). Segregation ist als räumlicher Ausdruck der Sozialstruktur und von sozialer Ungleichheit in der Bevölkerung zu verstehen. Sie verweist demnach auf soziale Unterschiede innerhalb einer Stadt und damit auf die sozialstrukturellen Grundlagen des demografischen Wandels.

Die Stadt wird verstanden als sozialer Raum. Die sozial-räumliche Segregation spiegelt demnach die demografischen, ethnischen und sozialen Verhältnisse einer Stadtgesellschaft wider. In diesem Spiegel lässt sich erkennen,

- dass der demografische Wandel nur eine Dimension, wenn auch eine wesentliche, der sozio-demografischen Entwicklung darstellt und
- dass die sozio-demografische Entwicklung der Stadtgesellschaft ihrerseits sozialstrukturell unterfüttert ist. Der sozio-demografische Wandel ist demnach als sozialstruktureller Entwicklungsprozess zu begreifen.

## 2.2 SOZIALSTRUKTURELLE GRUNDLAGEN

Die Sozialstruktur der modernen Gesellschaft im Allgemeinen und von Stadtgesellschaften im Besonderen wird gekennzeichnet durch

- die Heterogenisierung der Gesellschaft im Zuge ausdifferenzierter Lebenslagen und pluraler Lebensstile,
- die Polarisierung zwischen „oben“ und „unten“ (Über- und Unterordnung unter den Menschen) auf der Grundlage einer ungleichen Verteilung von strategischen Ressourcen (und damit von Armut und Reichtum) und
- die dadurch begründeten Macht- und Herrschaftsverhältnisse (nicht zuletzt zwischen den Geschlechtern).

Das heißt für unser Thema: Die Entwicklung der Stadtgesellschaft im Zuge des demografischen Wandels ist nicht nur daraufhin zu befragen, inwieweit die Gesellschaften wachsen oder „schrumpfen“, älter oder jünger und ethnisch homogener oder „bunter“ werden, sondern auch daraufhin, ob sie sozialstrukturelle Anforderungen (Verwerfungen) aufweisen (z. B. Armut und Reichtum neu verteilt werden) und in welchem Verhältnis die qualitativen und quantitativen Elemente der Entwicklung zueinander stehen.

Was die Dimension des städtischen sozio-demografischen Wandels angeht, sind nach *Klaus Peter Strohmeier* (2008, S. 10ff.) die folgenden vier Aspekte maßgebend:

- die demografische Alterung der Bevölkerung und die strukturellen Änderungen von Partnerschaft und Familie seit Mitte der 1960er Jahre,
- die nachhaltige Veränderung der Beschäftigungsstruktur und des Arbeitsmarktes in den Großstädten (besonders durch den Abbau von Industriearbeitsplätzen),
- die Abwanderung von vor allem Mittelschichtfamilien ins städtische Umland (Suburbanisierungsprozesse in den 1980er Jahren) und neuerdings die „Rückflucht“ in die Städte sowie
- die Internationalisierung der Stadtgesellschaft als Folge der Zuwanderung ausländischer Bevölkerung.

## 2.3 SOZIAL „GEERDETE“ PROGNOSEN

Diesen demografischen, ethnischen und sozialen Indikatoren des Wandels folgend, werden für eine sozial „geerdete“ Analyse folgende Erkenntnisse die weitere Debatte bestimmen:

(1) Jede Stadtgesellschaft ist einzigartig. Ihre Einzigartigkeit besteht aber eher in der spezifischen Kombination von Merkmalen und Problemen, weniger jedoch in den Problemen selbst. Mit anderen Worten: Nicht die demografischen, ethnischen und sozialen Komponenten sind einzigartig, die die Stadtgesellschaft und ihre Entwicklung prägen, sondern die „stadtspezifische Kombination dieser Komponenten“ (Böltken 2005, S. 129). Daraus folgt:

(2) Über die Stadtgrenzen hinweg können vergleichbare innerstädtische Problem- bzw. Situationskonstellationen ausgemacht werden, die abgestimmte Handlungsansätze zur Vermeidung unerwünschter Entwicklungsfolgen und zur Nutzung von Entwicklungschancen erfordern.

(3) Und schließlich: Risiken und Chancen der sozio-demografischen Entwicklung der Stadtgesellschaft resultieren weniger aus den einzelnen Entwicklungsdimensionen (wie z. B. demografischer Wandel) als vielmehr aus deren Kumulation: So lässt sich in vielen Städten eine räumliche Konzentration sozialer Probleme besonders in Regionen mit höheren sozialen und demografischen Belastungen nachweisen, d. h. in Regionen mit höheren Arbeitslosen- oder Armutsquoten, aber auch in „schrumpfenden“ Regionen mit hohen Anteilen älterer Bevölkerung. „Die räumliche Kumulation solcher sozialer und demografischer Problemlagen (wirkt) zusätzlich problemverstärkend“ (Strohmeier 2008, S. 15).

Niemand in Kommunalpolitik und Verwaltung möchte sich eine Stadtgesellschaft vorstellen, in der sozialräumlich segregiert Frauen mit Migrationsgeschichte in Armenghettos leben oder entlang der klassischen Linien sozialer Ungleichheit „arm“ und „reich“. Niemand möchte eine Stadtgesellschaft, in der die Trennung zwischen Oberschicht und Unterschicht die demografische Umwälzung der Stadtgesellschaft flankiert – wie in Zement gegossen, quasi von Kindheit an: auf der einen

Seite die Kindheit der privilegierten Mittelschichten in der Zwischenstadt, im Umland oder in der bürgerlichen Oberstadt, auf der anderen Seite die Kindheit der Unterschichten und der armen Zugewanderten in der Großsiedlung des sozialen Wohnungsbaus und in innenstadtnahen Armutsvierteln. Daraus, nicht aus dem demografischen Wandel, vielmehr aus seiner Wechselwirkung mit sozio-strukturellen Entwicklungsfaktoren, resultieren die neuen Anforderungen an Kommunalpolitik und Verwaltung und die Schwierigkeiten, diesen Anforderungen zu genügen.

# 3

## Neue Anforderungen – Herausforderungen an eine „integrierte Stadtpolitik“

Die sozio-demografische Landkarte Deutschlands ist inzwischen weitgehend vermessen. Sie zeigt zum einen stadtspezifische Ausprägungen. Daraus ist zu folgern, dass auch die Anforderungen des sozio-demografischen Wandels stadtspezifische Antworten erfordern. Zum andern aber werden über die Stadtgrenzen hinweg vergleichbare Problemlagen und daraus abzuleitende Anforderungen erkennbar. Diese bilden die Grundlage für Erfahrungsaustausch, für Diskussionen innerhalb der Verwaltung, bzw. zwischen Verwaltung und Politik und dienen als Grundlage für integrierte Stadtentwicklungskonzepte.

„Eine *integrierte Stadtentwicklungsplanung* ist notwendig, um die unterschiedlichen quantitativen, qualitativen und teils räumlichen Aspekte des demografischen Wandels zusammenzuführen und zu einer konsistenten kommunalen Strategie zu bündeln, die auch die ökonomischen Trends der Globalisierung und der Tertiärisierung berücksichtigen muss. Nur so kann bei den knappen kommunalen Ressourcen eine effektive Prioritätensetzung auch für zukunftsfähige und demografiefeste Ziele und Projekte der Stadtentwicklung gewährleistet werden“ (Deutscher Städtetag 2006, S. 22).

Der Deutsche Städtetag plädiert in diesem Kontext vor allem für die Einleitung eines Wechsels von „alten“ wachstumsorientierten Stadtentwicklungsstrategien hin zu anpassungsorientierten Strategien.

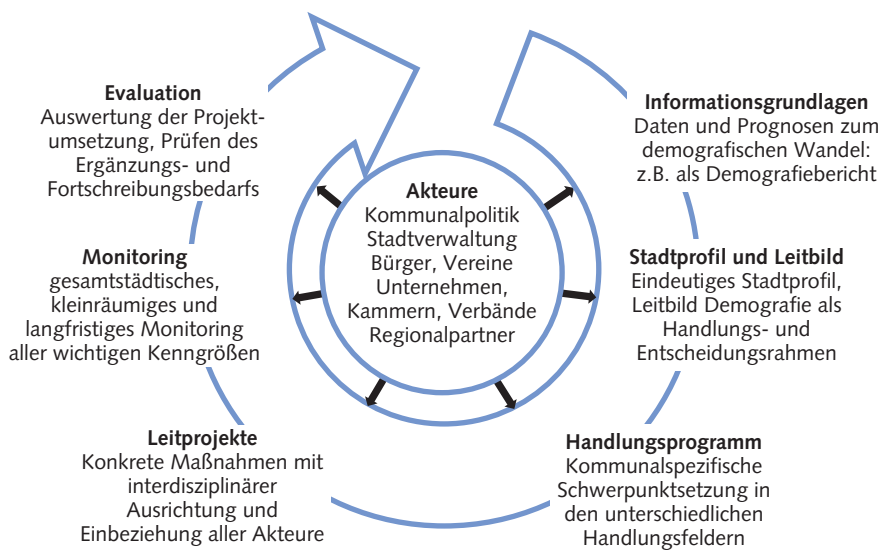
## 3.1 DAS NEUE ANFORDERUNGS- PROFIL

Im Rahmen unserer Forschung zum „Altenmanagement und Wandel kommunaler Aufgaben“ (vgl. Fußnote 1) haben wir die Untersuchungen des Deutschen Städtetages (2006), des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (Kröhnert et al. 2006) sowie den demografischen Wegweiser der Bertelsmann Stiftung (o. J.) ausgewertet. Nimmt man neuere Clusteranalysen des sozio-demografischen Wandels hinzu (Strohmeier 2008), dann zeigt sich folgendes Anforderungsprofil: Infolge des allgemeinen Geburtenrückgangs und mit dem Wegzug aus strukturschwachen Regionen nimmt die Bevölkerung vieler Städte ab, entscheidend aber ist: Sie gewinnt ein anderes Profil. In einer alternden Stadtgesellschaft verändern sich die Ansprüche und Anforderungen an das Wohnen, an das Wohnumfeld, an den Nahverkehr, insgesamt an die Lebens- und Arbeitsbedingungen. Entsprechend wandeln sich die Ansprüche an Politik und Verwaltung. Wenn zukünftig weniger Kindergärten, aber mehr Alteinrichtungen benötigt werden, Wohnungen leer stehen bleiben, Infrastruktureinrichtungen überdimensioniert sind, Einrichtungen für die Pflege und Versorgung älterer Menschen dagegen fehlen, Schulen mangels Schülern geschlossen, ältere Beschäftigte länger im Arbeitsleben gehalten werden sollen, dann berührt das nicht nur das Bildungs-, Renten- und Gesundheitssystem, sondern erfordert einen tief greifenden Wandel öffentlicher Dienstleistungen. Wie diese, von wem und in welcher Qualität zu erbringen sind, bedarf der Klärung. Antworten finden sich auf den folgenden prioritären Handlungsfeldern: Eine zukunftsorientierte Seniorenpolitik muss Hand in Hand mit einer kinder- und familienfreundlichen Politik gehen, ein ausbalanciertes Infrastrukturmanagement (Schulen, Kinderbetreuungs- und Jugendeinrichtungen, Krankenhäuser, Pflegedienste, etc.) ist zu flankieren durch Wahrung und Schaffung von Urbanität und entsprechender Flächenentwicklung. Vor allem aber ist einer sozialräumlichen Segregation entgegenzuwirken, wie sie sich durch die Kumulation von Problemlagen des sozio-demografischen Wandels und der sozialstrukturellen Entwicklung der Stadtgesellschaft abzeichnet.

Wie der aus dem demografischen Wandel resultierende Gestaltungsauftrag an



**Abb. 1: Steuerungsmodell des demografischen Wandels**



Quelle: Deutscher Städtetag (2006).

WSI MITTEILUNGEN

Kommunalpolitik und Verwaltung zu erfüllen ist, zeigen mittlerweile erprobte Praxisbeispiele. Ein „Wegweiser demographischer Wandel“ gibt auf breiter Datenbasis (2995 Kommunen und 432 Landkreise) Orientierung für die kommunale Praxis (Bertelsmann Stiftung o. J.). Auch die Gewerkschaften stehen auf diesem Politikfeld der Zukunft nicht im Abseits. Mit dem Schwerpunktthema „Altern im Betrieb“ (IG Metall) und der Broschüre „Mythos Demographie 2003“ (ver.di) begleiten sie kritisch die in der öffentlichen Meinung alarmistisch zum „Methusalem-Komplex“ hochgeschriebene Demografieproblematik.

### 3.2 INTEGRIERTE KOMMUNALE DEMOGRAFIEPOLITIK

Das Phantom des sozio-demografischen Wandels dient in den Rathäusern als „Augenöffner“ für Kommunalpolitik und Verwaltungen. Das Problembewusstsein wächst, das Interesse an zukunftsweisen integrierten Entwicklungsstrategien, die die Anforderungen des sozio-demografischen Wandels auf unterschiedlichen Handlungsfeldern zusammenführen und in eine integrierte Stadtpolitik münden, ist enorm. So belegt bereits für das Jahr 2005 eine Umfrage des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW, dass von den befragten 232 Städten in diesem Bundesland 79 % einen Erfahrungsaustausch zu Stadtentwicklungskonzepten für sinnvoll und 71 % ein integriertes Stadt-

entwicklungskonzept für erforderlich halten (Strohmeier 2008, S. 19).

Die Chancen für eine integrierte Stadtpolitik im oben gemeinten Verständnis bleiben jedoch bislang ungenutzt. In der Praxis herrscht eine große Diskrepanz zwischen Problemwahrnehmung, Analyse der Anforderungen und Entwicklung von konzeptionellen Vorstellungen auf der einen und deren Umsetzung auf der anderen Seite. Das gewachsene Problembewusstsein schlägt sich häufig in Konzeptentwicklung und Stadtratsbeschlüssen nieder – jedoch: vielfach ohne praktische Folgen. Oder es herrscht Betriebsamkeit in den Ämtern, vieles wird in Gang gesetzt, aber ohne Abgleich und Abstimmung mit Konzepten und Strategien anderer. Dieses Problem fehlender oder unzureichender Koordination zeigt sich vor allem auf dem Feld der Daseinsvorsorge, die gemeinhin als zentraler Bereich gilt, in dem der sozio-demografische Wandel nicht nur tiefe Spuren hinterlässt, sondern auch bewältigt werden muss. So entstehen z. B. in einer Region Gemeinschaftsläden oder medizinische Versorgungszentren, eine „fahrende Verwaltung“, mobile pflegerische Versorgung und Betreuung und anderes mehr. Für sich genommen sind dies sinnvolle und lobenswerte Maßnahmen, deren Benefit allerdings begrenzt bleibt, wenn sie nicht mit einer politisch ausbalancierten Infrastruktur und anderen Maßnahmen koordiniert werden, die dem Erhalt bzw. der Steigerung von Lebensqualität dienen.

Was noch weitgehend fehlt, sind kommunale Leitziele, die für ein klares Stadtprofil stehen und als eine abgestimmte kommunale „Demografiepolitik“ zu verstehen sind. Angesichts des Anforderungsprofils an eine solche Politik sind die kommunalen Akteure angewiesen auf interkommunale Kooperation wie auch auf die Einbeziehung weiterer Akteure der Stadtgesellschaft (Unternehmen, Verbände, Vereine, Bürgerinnen und Bürger). Der Deutsche Städtetag hat für ein solches Vorgehen ein Modell entwickelt, das *Abbildung 1* zeigt (Deutscher Städtetag 2006, S. 5):

Zwei Aussagen dieses Modells<sup>3</sup> sind bemerkenswert. Zum einen seine Prozesslogik. Sie besteht darin, dass zunächst die Informationsgrundlagen zu schaffen sind (Daten und Prognosen zum demografischen Wandel, z. B. in Form eines Demografieberichtes), bevor ein Stadtprofil bzw. Leitbild und ein Handlungsprogramm erarbeitet werden können, die sich dann in bestimmten Projekten niederschlagen, die zu beobachten und zu evaluieren sind. Zweitens ein Akteursspektrum, das weit über das Rathaus hinausweist. Neben Kommunalpolitik und Stadtverwaltung sind zivilgesellschaftliche und stadtgesellschaftliche Akteure auf dem Plan, die Hand in Hand die Anforderungen aus dem sozio-demografischen Wandel bewältigen. Der Handlungsrahmen heißt: Local Public Governance (Kißler 2006, S. 6ff.; Klenk/Nullmeier 2003).

### 3.3 STEIGENDER AUFGABENBEDARF BEI SINKENDEN RESSOURCEN

Deutlich geworden ist: Der demografische Wandel vervielfacht die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur, er erfordert einen tief greifenden Wandel öffentlicher Dienstleistungen. Diesem Aufgabenprofil steht die Tatsache gegenüber, dass in vielen

<sup>3</sup> Der Begriff des „Steuerungsmodells“ kann für all jene irritierend wirken, die damit das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) im Kontext der Verwaltungsmodernisierung verstehen. Hier ist „Steuerungsmodell“ jedoch als ein Regulationsmodell gemeint, das durchaus als Politikkreislauf zu verstehen ist. Eine genaue Standortbestimmung deutscher Kommunen im Bild des vom Deutschen Städtetag inspirierten „Steuerungsmodells“ lässt sich noch kaum vornehmen. Noch befinden sich viele Städte in der Phase der „Informationsgrundlagen“, einige realisieren bereits „Leitprojekte“ – von einem systematischen Vorgehen kann jedoch noch nicht die Rede sein.

öffentlichen Einrichtungen der Personalkörper schlicht „verschlankt“ wird und dass gleichzeitig analog zur Bevölkerungsentwicklung auch das Verwaltungspersonal altert. Ein neues und in manchen Bereichen noch unausgeglichenes Entlohnungssystem kommt hinzu und sorgt für Unruhe in den Verwaltungen. Erforderlich werden personalpolitische Strategien, die geeignet sind, die Qualität der Arbeit für ältere Beschäftigte zu sichern. „Altersmanagement“ wird deshalb zu einer Querschnittsaufgabe in den Rathäusern. Damit lenken wir den Blick auf das Personal, denn „ohne Personal geht es nicht“. Was der ehemalige Vorstand der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) *Gerhard Banner* für das Gelingen der Verwaltungsreform proklamierte, gilt auch für eine modernisierte Verwaltung unter dem Anforderungsdruck des sozio-demografischen Wandels.

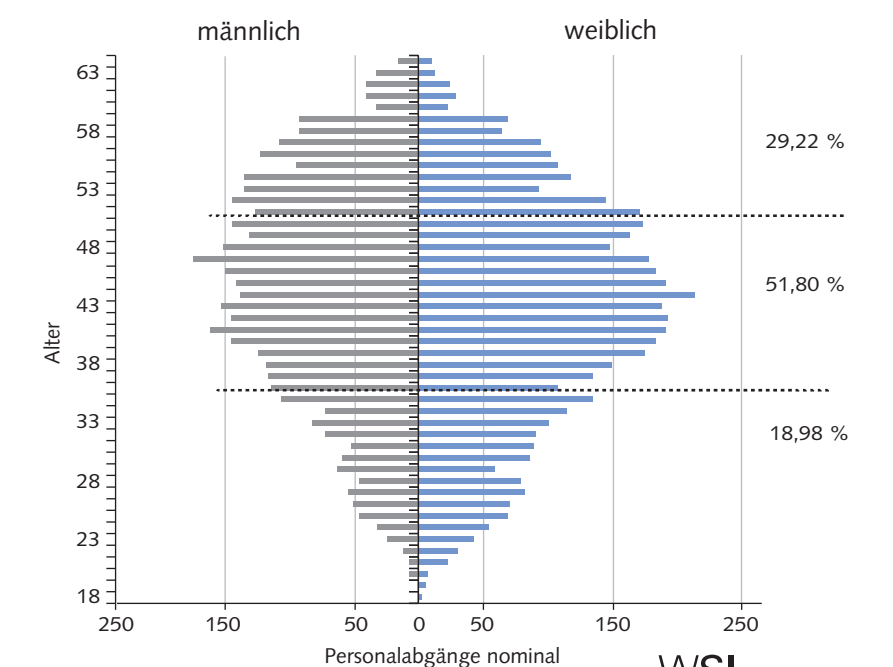
## 4

### Bedingungen und Anforderungen innerhalb der Kommunalverwaltungen

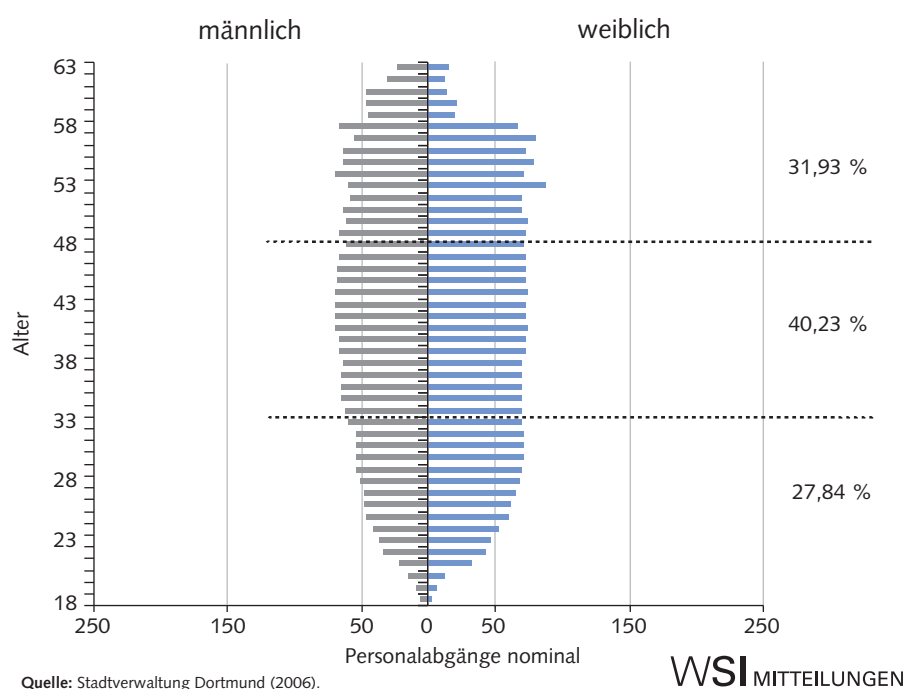
Unsere Ausgangsthese lautet: Die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen hängt von der Qualifikation der Beschäftigten in den Verwaltungen und von der Qualität ihrer Arbeitsbedingungen ab. Mit dieser Ausgangsüberlegung konfiguriert der Umstand, dass derzeit nur unzureichend reflektiert wird, welche positiven wie negativen strukturellen Effekte der demografische Wandel innerhalb der Verwaltungen birgt und welcher Handlungsdruck daraus resultiert. Besonders instruktiv zeigen dies *Abbildungen 2 und 3*: *Abbildung 2* stellt die Altersstruktur in einer Stadtverwaltung Dortmund im Jahr 2006 dar, *Abbildung 3* zeigt die Prognose für 2035.

Die Prognose geht davon aus, dass auch die zukünftigen jährlichen Personalzu- und -abgänge denen des Jahres 2006 entsprechen. Der Altersbaum hat sich spürbar verschlankt: Man arbeitet noch mit ca. der Hälfte des Personals. Die Frage in Dortmund, wie überall, lautet: Wieviel Personal mit welchem Qualifikationsprofil braucht die Kommune für die Sicherstellung ihrer (Pflicht-) Aufgaben, aber auch für künftig komplexere Aufgabenstellungen.

**Abb. 2: Altersbaum Stadtverwaltung Dortmund 2006**



**Abb. 3: Altersbaum Stadtverwaltung Dortmund 2035, Prognose**



#### 4.1 ALTERN IN SCHLANKEN VERWALTUNGEN

„Weniger – älter – bunter“ – die für die sozio-demografische Entwicklung der Gesellschaften gefundene Formel gilt in gewisser Weise auch für die Belegschaften in

den Verwaltungen. Die Verwaltungen müssen mit „weniger“ Personal auskommen. Die „Schrumpfung“ der städtischen Bevölkerung heißt hier „Verschlankung“ des Personalkörpers (Sackmann 2008). Im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sind seit An-

fang der 1990er Jahre mindestens 600.000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Zwischen 1991 und 2006 fielen im öffentlichen Dienst mehr als 2,1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse weg. Das ist fast ein Drittel aller Stellen im Staatsdienst (Böckler Impuls 14/2008, S. 3).

„Verschlankt“ wurden vor allem die Kommunalverwaltungen. Dort wurde im letzten Jahrzehnt jeder vierte Arbeitsplatz (26,4 %) abgebaut, in den ostdeutschen Kommunen sogar mehr als jeder zweite (53,3 %) (Kuhlmann/Röber 2006).

Gleichzeitig zeigen Zahlen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dass die betrieblichen Altersstrukturen die öffentlichen Dienste weit stärker treffen als andere Branchen (Bellmann et al. 2006, S. 428). Die alternde Stadtgesellschaft findet ihre Entsprechung in alternden Belegschaften. Hierzu haben in nicht unerheblichem Maße beschäftigungspolitische Maßnahmen beigetragen, die alternde Belegschaftsstrukturen befördern. Zu nennen sind: Einstellungsstopps (jenseits von gesetzlich vorgeschriebenen Zusatzaufgaben), geringere Ausbildungszahlen (mit teilweise Ausbildungsstopps oder Übernahmeverweigerung von Ausgebildeten), Wiederbesetzungssperren oder auch Beförderungstopps. Ausbildung und Nachwuchsförderung orientieren sich am desolaten Haushalt und nicht am Bedarf. Einstellungsstopps sind die Regel. Sie werden nur außer Kraft gesetzt bei Expertenbedarf (z. B. im Controlling oder IT-Bereich) oder bei neuen gesetzlichen Anforderungen (z. B. Gleichbehandlungsgesetz). Diese Entwicklung hat erhebliche Auswirkungen auf die Quantität und Qualität kommunaler Aufgabenerledigung.

Das Altern der Belegschaften wurde auch nicht durch die Altersteilzeit aufgehalten. Sie entpuppte sich als „elegantes“ Instrument des intensiven Personalabbaus, an dem jedoch auch viele öffentlich Bedienstete wegen der ihnen entstehenden Vorteile festhalten wollen (Kißler et al. 2003, S. 160). Ein Blick in die Alterspyramiden des Personals in deutschen Großstädten zeigt, dass in einigen Kommunen der altersspezifische Aufbau der Belegschaften heute schon so aussieht wie in manchen Städten (darunter München) erst in ca. zehn Jahren: Mehr als die Hälfte der Belegschaft ist dann 50 Jahre und älter.

Die Belegschaften der öffentlichen Verwaltungen werden nicht nur älter, sondern auch „bunter“, jedoch nicht im Sinne von

ethnisch geprägter Heterogenität, sondern im Hinblick auf die weitere Ausdifferenzierung von Interessen (z. B. von Männern und Frauen, Jungen und Alten) und in der Zusammensetzung des Qualifikationsspektrums. Wer die oben skizzierten, neuen Anforderungen der sozio-demografischen Entwicklung bewältigen will, muss in einigen Bereichen nicht nur höher, sondern vor allem auch anders qualifizieren. Der Anforderungsentwicklung hat demnach eine Qualifikationsentwicklung des Personals zu entsprechen. Daraus folgt für das Management des Alterns in öffentlichen Verwaltungen eine doppelte Aufgabe:

(1) Es muss eine ausgeglichene Altersstruktur herstellen. Das ist in den nächsten 20 Jahren nicht zu erwarten. Felder wie Innovationsfähigkeit, Personalentwicklung, Betriebsklima, Gesundheit, Motivation und Wissensmanagement werden zu Themen für ein Human-Resource-Management, das den Namen verdient.

(2) Es muss nach Antworten suchen auf die Frage, wie Aufgaben, die mangels qualifiziertem Personal (ob jung oder alt) absehbar nicht mehr erledigt werden können, dennoch zu bearbeiten sind. Die vielerorts noch praktizierte Einsparstrategie durch Personalabbau bietet keine Lösung, sie trägt vielmehr zur Problemverschärfung bei.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: Wie die Stadtgesellschaften selbst, so werden auch die Belegschaften in den Kommunalverwaltungen nicht nur kleiner, älter und in gewisser Weise bunter, sondern auch ärmer und weiblicher. Demnach greifen die sozialstrukturellen Veränderungen in den Stadtgesellschaften auf die Belegschaften durch. Diese werden ärmer im Zuge einer Tarifpolitik und eines Besoldungssystems, das, vergleichbar zum privaten Sektor, nunmehr auch im öffentlichen Dienst einen Niedriglohnsektor einführt und das die Reallohnseinbußen des letzten Jahrzehnts nicht kompensieren kann. „Weiblicher“ werden die Personalkörper im Zuge des weiteren Ausbaus von Teilzeitbeschäftigung und Abbaus des Wertes von Arbeitskraft. Auf sämtlichen Beschäftigungsfeldern, auf denen der Wert der Arbeitskraft sinkt, nimmt der Anteil von weiblichen Beschäftigten zu. Wenn heute in den Rathäusern weit mehr als die Hälfte der Beschäf-

tigten weiblich ist (in der Stadtverwaltung München 55 %, in Stuttgart 65 %), dann ist dies der Einstieg in eine Entwicklung, die, bei aller Ambivalenz, für Frauen auf dem Arbeitsmarkt auch mögliche Chancen des demografischen Wandels bringt (Wiechmann/Kißler 2008, S. 28f.).

## 4.2 ARBEITEN IN MODERNISIERTEN VERWALTUNGEN

Inwieweit eine alternde, weiblichere und anders qualifizierte Belegschaft die neuen Anforderungen der sozio-demografischen Entwicklung (Hand in Hand mit anderen kommunalen Akteuren) wahrnehmen und bewältigen kann, hängt maßgebend von den Bedingungen ab, unter denen die Beschäftigten zu arbeiten haben. Die Arbeitsbedingungen in den Kommunalverwaltungen haben sich, nicht zuletzt im Zuge der Verwaltungsmodernisierung im Zeichen des New Public Management, in den letzten 15 Jahren nachhaltig verändert. Eine bundesweite Evaluation der Modernisierungseffekte in den deutschen Kommunalverwaltungen (Bogumil et al. 2007) zeigt ein zwiespältiges Bild: Die Kommunalverwaltungen arbeiten heute wirtschaftlicher und effizienter, in großen Teilen (vornehmlich durch die Einführung von Bürgerämtern) auch bürgerfreundlicher, aber kaum mitarbeiterorientierter. Aus Beschäftigtensicht sind die positiven Modernisierungseffekte Ergebnisse eines Rationalisierungsprozesses, der nicht nur Arbeitsplätze kostet, sondern auch die Arbeitsbedingungen verändert. Die Veränderung ist ambivalent und zeitigt Polarisierungseffekte: Die an die Verwaltungsmodernisierung ursprünglich gerichtete Erwartung einer „Verteilungsneutralität“ der Modernisierungsfolgen wird widerlegt durch eine Praxis, die Personalabbau und Kostensenkungsmaßnahmen vor allem im unteren Arbeiter- und Angestelltenbereich durchführt und die Partizipationschancen ungleich verteilt.

Die Anforderungen steigen, Arbeit wird verdichtet und stressiger. Hierarchien werden abgebaut und damit die Karrierechancen (gerade von weiblichen Beschäftigten) beschnitten, Personalmanagement und -entwicklung verharren auf den alten, ausgetretenen Pfaden. Die im Modernisierungsprozess auch angelegten Chancen für Strukturinnovationen (wie z. B. Gruppenarbeit) bleiben weitgehend ungenutzt. „Reformmüdigkeit“ macht sich breit, die Be-

schäftigten sind nicht mehr bereit, sich in Rationalisierungsprozesse einbinden zu lassen, auf deren Orientierung sie keinen Einfluss haben, deren Risiken sie aber ausgesetzt sind (Kißler 2007, S. 23ff.).

### 4.3 VOM NEW PUBLIC MANAGEMENT ZUM „ALTERNSMANAGEMENT“?

Eine „Reformdividende“ können die Beschäftigten auch auf dem Feld der Arbeitsbeziehungen nicht verbuchen. Zwar haben sich ihre Interessenvertretungen, speziell die Personalräte, als Co-Manager der Modernisierung bewährt, aber nicht verhindert, dass sich die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsbeziehungen (und damit das Betriebsklima) unter dem Rationalisierungsdruck verschlechterten. Auch dem Personalmanagement ging unter Rationalisierungsdruck vielerorts „die Luft aus“. Personalentwicklung und Gestaltung der Arbeitsbedingungen unter den Anforderungen des demografischen Wandels – und d.h. Personalrekrutierung, -qualifizierung und -einsatz – blieben als Gestaltungsaufgaben auf der Strecke. Dies verheißt nichts Gutes für die Erfolgsaussichten einer integrierten Demografiepolitik. Die meisten Kommunen pflegen auf dem Reformgelände das „Multi-Tasking“. Sie bearbeiten gleichzeitig policy-bezogene und am New Public Management (NSM) orientierte Modernisierungsvorhaben. Dies gehört zu den Eigentümlichkeiten der deutschen Verwaltungsmodernisierung, aber auch zu ihren spezifischen Risiken: Wenn in einem Modernisierungsbereich die Kräfte schwinden oder das Vorhaben scheitert, zeitigt dies negative Effekte in anderen Bereichen. Dann herrscht nicht nur Stillstand auf einer „Reformbaustelle“, sondern auch erhebliche Unsicherheit und Unruhe in der Organisation. Deshalb steht und fällt sowohl die weitere Modernisierung der Kommunalverwaltung als auch die Umsetzung von demografiepolitisch inspirierten Gestaltungsprojekten mit der Frage, ob es gelingt, die Beschäftigten für eine strukturierte, innovative Gestaltungspartnerschaft zu gewinnen (Kißler 2007, S. 24ff.).

Die Chancen hierfür stehen nicht schlecht. Es erfordert allerdings, das Personal, seine Interessenvertretung und das Personalmanagement in eine Arbeitsbeziehung zu bringen, die nachhaltige Beschäftigtenbeteiligung garantiert. Nachhaltig ist Beteiligung, wenn sie sich im Arbeitsprozess selbst fortsetzt. Die beteiligungsoffene Organisation von Verwaltungsarbeit erfordert teilautonome Gruppenarbeit und damit eine arbeitsorganisatorische Strukturinnovation, in der sich auch das Beschäftigteninteresse an ganzheitlichen Arbeitsvollzügen und beruflicher Autonomie abbildet. Dies gilt in besonderer Weise unter den Vorzeichen einer alternden Belegschaft, die sich auf neue Anforderungen einstellen muss.

## 5

### Der sozio-demografische Wandel als Chance

Arbeitsbedingungen, die den Bedürfnissen eines alternden Personalkörpers entsprechen, wie auch Arbeitsbeziehungen, die geeignet sind, einen fairen Interessenausgleich in einer zunehmend heterogenen Belegschaft herzustellen, sind eine wesentliche, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für das Gelingen von demografiepolitischen Projekten. Anders ausgedrückt: Gefordert ist ein Personalmanagement, das Hand in Hand mit der Personalvertretung das Altern in der Verwaltungsorganisation als Gestaltungschance begreift und diese auch wahrnimmt. Wenn dies gelingt, ist das eine durch den demografischen Wandel induzierte Chance für die Verwaltungen und ihre Beschäftigten, die zugleich die Humanressourcen freisetzt, die eine alternde Stadtgesellschaft benötigt.

Neue Potenziale zeigen sich jedoch auch in den Strukturen der Stadtgesellschaften. Wie der zweite Freiwilligensurvey des Bundesfamilienministeriums belegt, wächst das bürgerschaftliche Engagement, und es sind gerade die Älteren, die auf diesem Feld die größte Wachstumsgruppe darstellen. Bei den 56- bis 65-Jährigen liegt

der Anteil der Engagierten bereits bei 40 %. Die neuen Altengenerationen bringen in ihrer Biografie die Erfahrungen aus den Sozialen Bewegungen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts mit. Die „Graue Revolution“ muss deshalb nicht schrecken, sie ist Ausdruck einer alternden aktiven Stadtgesellschaft und Erfolgsbedingung für Public Governance auf unterschiedlichen demografiepolitischen Handlungsfeldern. Sie ist Geld wert.

„Schrumpfen“ kostet Geld. Die Grundinvestitionen in die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und in andere Infrastruktureinrichtungen wurden häufig auf der Grundlage angeblicher Wachstumsprognosen getätigt. Auch in der kleineren Stadtgesellschaft bleiben die Fixkosten der Systeme groß, allerdings auf entsprechend weniger Personen verteilt. Dies gilt auch für die soziale Infrastruktur (wie z. B. Schulen, Krankenhäuser, etc.). Aber auch die Erarbeitung und Umsetzung von integrierten demografiepolitischen Entwicklungsvorhaben sind kostenträchtig. Inwieweit die Mittel hierfür zukünftig noch zur Verfügung stehen, ist angesichts der Verstrickung von Großstadtrathäusern in die Krise des Finanzkapitalismus (z. B. durch Cross Border Leasing) und der Landesbeteiligung am staatlichen Krisenmanagement nicht absehbar. Die neue Arbeitsteilung zwischen Kommunalverwaltungen und stadtgesellschaftlichen Akteuren bezieht ihre Attraktivität (nicht nur für die Kämmerer) auch aus der Kostenteilung.

Die Idee, die Folgen des demografischen Wandels Hand in Hand mit den politischen Akteuren, Verwaltungseinrichtungen und Bürgergruppen zu bewältigen, nimmt jedoch nicht nur die Alten selbst als Aktivbürger in die Pflicht. Sie muss auch in den Rathäusern aufgegriffen und in den Verwaltungen umgesetzt werden. Auf der Grundlage von Bürgerengagement und Verwaltungskooperation ließe sich dann, zwar nicht im städtischen Haushalt, aber auf dem Konto der kommunalen Demokratie, ein weiterer Gewinn verbuchen: eine (trotz Alterung) demokratisch vitale Stadtgesellschaft.



**Arbeitsgruppe „Sozio-demographischer Wandel“** (2007): Handlungskonzepte: Herausforderungen des sozio-demographischen Wandels für die Stadtentwicklung, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, München

**Arbeitskreis für Verkehr und Umwelt** (2006): Damoklesschwert demographischer Wandel? Praxisorientierte Erkenntnisse für die Raum-, Stadt- und Verkehrsplanung, Berlin

**Bayerischer Gemeindetag** (2006): Die demographische Herausforderung – Zukunftschancen für Bayern und Denkanstöße des Bayerischen Gemeindetages. Oktober 2006 (download: [http://www.bay-gemeindetag.de/information/pressemitteilung/2006/lv2006\\_denkanstoesse.pdf](http://www.bay-gemeindetag.de/information/pressemitteilung/2006/lv2006_denkanstoesse.pdf))

**Bellmann, L./ Gewiese, T./Leber, U.** (2006): Betriebliche Altersstrukturen in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 427–432

**Bertelsmann Stiftung** (o. J.): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh

**Böckler Impuls** (2008): Privatisierung. Jobverluste überwiegen, Düsseldorf, Heft 14, S. 3

**Böltken, F.** (2005): Kommunale Ansätze zur Stadtteiltypisierung. Regionale Standards. Eine gemeinsame Empfehlung des Arbeitskreises Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V. (ADM), der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e. V. (ASI) und des Statistischen Bundesamtes, AG Regionale Standards, S. 129–131

**Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K.** (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin

**Bose, M./ Wirth, P.** (2006): Gesund schrumpfen oder Ausbluten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 21/22, S. 18–24

**Busch, M.** (2005): Deutschland vom Aussterben bedroht? Demographische Entwicklung aus kommunaler Sicht, in: Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik (AKP) 1, S. 59 ff.

**Deutscher Städtetag** (2006): Demographischer Wandel – Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte, Köln/Berlin

**Friedrichs, J.** (1995): Stadtsoziologie, Opladen

**Kißler, L.** (2006): Public Governance. Ein neues Regulationsmodell zwischen Staat, Markt und Gesellschaft, in: Perspektiven ds 2, S. 6–23

**Kißler, L.** (2007): Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die „Reformdividende“ für die Beschäftigten?, in: Bogumil, J. et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Berlin, S. 17–26

**Kißler, L./Greifenstein, R./Wiechmann, E.** (2003): Kommunale Bündnisse für Arbeit. Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten, Berlin

**Klenk, T./Nullmeiner, F.** (2003): Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf

**Kröhnert, S./Medicul, F./Klingholz, R.** (2006): Die demografische Lage der Nation, Berlin-Institut, Berlin

**Kuhlmann, S./Röber, M.** (2006): Civil Service in Germany: Between Cut-back Management and Modernisation, in: Hoffman-Martinot, V./Wollmann, H. (Hrsg.): Modernisation of State and Administration in Europe: A France – Germany Comparison, Wiesbaden, S. 89–109

**Landkreistag Rheinland-Pfalz** (2006): Älterwerden im Dorf. Dokumentation der 25. Informationsveranstaltung des Landkreistages Rheinland-Pfalz zur Dorferneuerung, Mainz

**Sackmann, R.** (2008): Demographischer Wandel und der Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors, in: Sackmann, R./Jonda, B./Reinhold, M.: Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Dienst, Wiesbaden, S. 47–69

**Stadtverwaltung Dortmund** (2006): Personalbericht, Personalamt (Bereich Personalcontrolling), Dortmund

**Strohmeier, K. P.** (2008): Demographischer Wandel und soziale Segregation, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Daten und Handlungskonzepte für eine integrative Stadtpolitik, Gütersloh, S. 10–104

**ver.di Bundesvorstand** (Hrsg.) (2003): Mythos Demographie, Berlin

**Wiechmann, E./Kißler, L.** (2007): Veränderungsdruck auch in der Personalpolitik. Alternde Belegschaften und der Wandel kommunaler Aufgaben, in: Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik (AKP) 28, S. 42–45

**Wiechmann, E./Kißler, L.** (2008): „Alternsmanagement“ und Wandel kommunaler Aufgaben. Das Beispiel der Landeshauptstadt München, Fröndenberg/Marburg