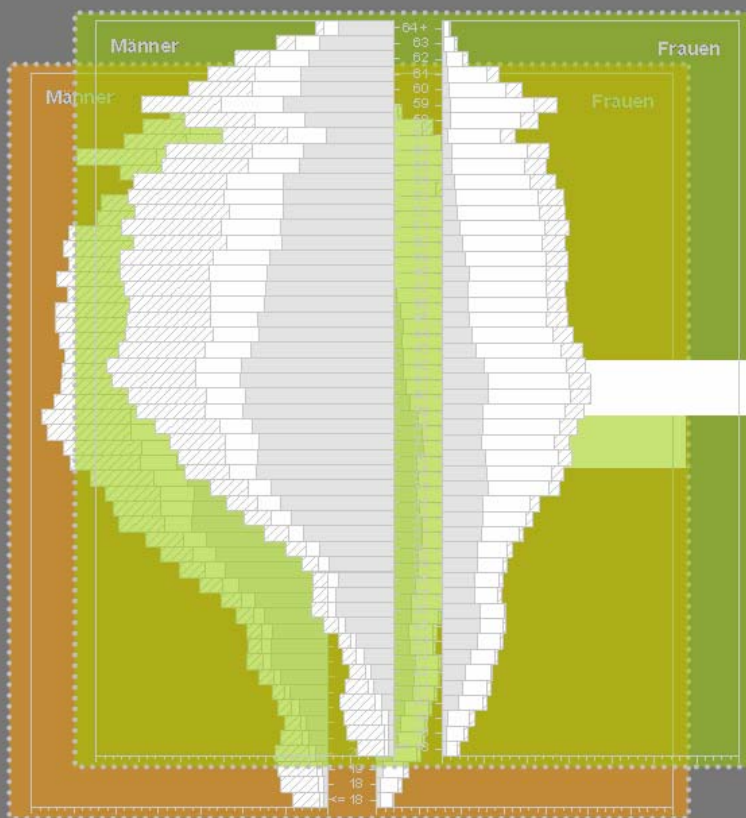




Bundesministerium  
des Innern

# Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst

Europäische Expertenkonferenz



[www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de)



Fortschritt sichern  
[verwaltung-innovativ.de](http://verwaltung-innovativ.de)



# DEMOGRAFISCHER WANDEL UND ÖFFENTLICHER DIENST

DOKUMENTATION DER EUROPÄISCHEN EXPERTENKONFERENZ

2. MAI 2007

BRÜHL / DEUTSCHLAND

**Impressum:**

**Herausgeber und Redaktion:**

Bundesministerium des Innern

Referat Internationale Zusammenarbeit in Verwaltungsfragen, demografische Entwicklung,  
bürgerschaftliches Engagement

Alt-Moabit 101 D / 10559 Berlin

[www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de)

**Autor:**

Hartmut Buck, M.A.

Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO)



Vorwort von Bundesminister

Dr. Wolfgang Schäuble

Der demographische Wandel, der sich gegenwärtig in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vollzieht und in den nächsten Jahrzehnten beschleunigen wird, verändert die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Dienst und die öffentlichen Verwaltungen erheblich. Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst und die öffentliche Verwaltung wird zunehmend spürbar. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Dass die gravierenden Änderungen in der Alterstruktur der Bevölkerung Anpassungen in öffentlicher Verwaltung und öffentlichem Dienst erfordern, liegt auf der Hand. Auch die öffentliche Verwaltung kann sich nicht von dieser allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung abkoppeln. Dementsprechend wird in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union an Strategien, Konzepten und deren Umsetzung gearbeitet, um die erforderlichen Anpassungsprozesse wirksam zu gestalten.

So müssen wir Konzepte dafür entwickeln, wie der öffentliche Dienst parallel zum Rückgang des Erwerbspotentials seine Aufgaben mit weniger Mitarbeitern bewältigen kann. Das beginnt mit technischen und organisatorischen Modernisierungsmaßnahmen und wird nicht vor einer grundlegenden Aufgabenkritik Halt machen können.

Wir müssen zudem sicherstellen, dass der öffentliche Dienst für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Arbeitgeber attraktiv bleibt, wenn sich der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern verschärft.

Ich freue mich sehr, dass wir mit der vorliegenden Ausarbeitung eine Sammlung von guten Praxisbeispielen aus dem europäischen Verwaltungsraum vorstellen können, welche Handlungsmöglichkeiten aufzeigen und zur aktiven Maßnahmenplanung anregen.

Dr. Wolfgang Schäuble,

Bundesminister des Innern



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Abstract.....	5
1. Einleitung .....	7
2. Demografischer Wandel in Europa und Deutschland – ausgewählte Daten .....	7
3. Demografischer Wandel und der öffentliche Sektor – ein Überblick .....	10
3.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Personalmanagement .....	12
3.2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf den öffentlichen Dienst .....	15
4. Ausgewählte Handlungsansätze in Europa .....	18
4.1 Vorsorge für eine alternde Gesellschaft: der Fall Finnland.....	18
4.2 Demografiesensible Personalpolitik in der Bundesagentur für Arbeit (BA) - Deutschland .....	20
4.3 Herausforderungen an Produktivität und Innovation - Zypern .....	23
4.4 Personalpolitische Konzepte des öffentlichen Dienstes in Frankreich zur Bewältigung des demografischen Wandels .....	25
4.5 Personalmanagement im Staatsdienst im Kontext der Bevölkerungsüberalterung: jüngste Maßnahmen in Portugal .....	27
4.6 Eine alternde Gesellschaft in Norwegen: Die Herausforderungen des Arbeitslebens .....	29
4.7 Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – Deutschland.....	30
5. Zusammenfassung .....	34
6. Literatur .....	38





## ABSTRACT

Der Prozess der Alterung der deutschen und der europäischen Bevölkerung stellt nicht nur eine Herausforderung für die sozialen Sicherungssysteme dar, auch die Behörden und Organisationen des öffentlichen Sektors müssen sich die Frage stellen, ob sie mit einem steigenden Anteil älterer Mitarbeiter den steigenden Anforderungen an Effizienz und Innovation gerecht werden können. Angesichts des demografischen Wandels besteht die zentrale Fragestellung darin, ob durch die Alterungsprozesse des öffentlichen Sektors eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit (z.B. bei Kompetenz, Produktivität und Flexibilität) zu erwarten ist und welche Maßnahmen frühzeitig ergriffen werden können, um eventuelle Fehlentwicklungen zu vermeiden. Eine altersgerechte Arbeits- und Personalpolitik ist gefragt. Es wird sowohl darum gehen, qualifizierte und leistungsfähige Mitarbeiter zu rekrutieren und diese zu binden, wie auch bei allen Beschäftigten einen Prozess der lebensbegleitenden Kompetenzentwicklung zu fordern und zu fördern, um auch die Leistungsfähigkeit älterer Mitarbeiter nutzen zu können.

Es ist zu vermuten, dass inzwischen eine hohe Sensibilität gegenüber den Herausforderungen des demografischen Wandels vorliegt, aber nur wenige der Organisationen des öffentlichen Sektors dürften sich konkret damit auseinandergesetzt haben, welche Veränderungen für sie selbst notwendig werden, wenn der Anteil der Älteren ansteigt und die Rekrutierungsspielräume bei den Jüngeren abnehmen. Die zukünftige Verfügbarkeit von qualifiziertem Nachwuchs hängt nicht allein von der demografischen Entwicklung ab, sondern auch von der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems. Auf jeden Fall wird der Bedarf nach Qualifizierten und Hochqualifizierten weiter steigen. Welche Rekrutierungschancen der öffentliche Dienst bei jüngeren Qualifizierten in den nächsten Jahren hat, hängt stark von seiner Attraktivität als Arbeitgeber ab.

Der gesellschaftliche Alterungsprozess stellt den öffentlichen Sektor vor die Frage, wie die infrastrukturelle Angebotspalette flexibel und nachfragegerecht gestaltet werden kann. Öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung, Ver- und Entsorgung, Verkehr und Umwelt müssen hinsichtlich ihrer Passung bezüglich demografischer Veränderungen überprüft und bewertet werden. Alterung, Wanderung und Bevölkerungsrückgang sind insbesondere bei der Konzeption von Infrastruktureinrichtungen zu berücksichtigen, da deren Planung oftmals mit erheblichen zeitlichen Vorläufen verbunden ist. Der demografiebedingte Wandel oder Rückgang bei der Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen erfordert nachhaltige Strategien, um gleichwertige Lebensbedingungen in dünn besiedelten Regionen und in den Zentren gewährleisten zu können.

Zwar gibt es durchaus zukunftstaugliche Lösungswege und Beispiele, die in einzelnen Ländern der EU oder von einzelnen Organisationen im öffentlichen Sektor bereits umgesetzt werden, woran es aber noch fehlt, ist eine breite und rasche Durchsetzung solcher Konzepte. Dies ist angesichts der Brisanz und Dringlichkeit der zu bewältigenden Probleme, die sich aus demografischen Veränderungen ergeben, dringend geboten.



## **1. Einleitung**

Der demografische Wandel stellt eine umfassende Herausforderung dar, welche unsere Gesellschaft über einen längeren Zeitraum hinweg prägen wird. Zu berücksichtigen sind sinkende Geburtenraten und der daraus resultierende Bevölkerungsrückgang, eine Steigerung der Lebensdauer und eine Veränderung der Altersstrukturen in Deutschland und Europa. Für den öffentlichen Dienst wirft der demografische Wandel zwei zentrale Fragestellungen auf:

- Welche Auswirkungen ergeben sich auf die Personalressourcen der öffentlichen Verwaltungen?
- Welche Anpassungen in den öffentlichen Dienstleistungen müssen aufgrund von veränderten gesellschaftlichen Anforderungen vorgenommen werden?

Die Bewältigung des demografischen Wandels hängt nicht zuletzt von der Leistungsstärke der öffentlichen Verwaltung ab. Die Verwaltungen im öffentlichen Dienst müssen nicht nur Antworten auf die internen Alterungsprozesse finden, sie müssen auch auf die veränderten Bedürfnisse einer alternden und langfristig schrumpfenden Gesellschaft reagieren.

Der nachfolgende Beitrag stellt Anforderungen und aktuelle Gestaltungskonzepte dar, welche sich für das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes aufgrund des demografischen Wandels ergeben. Darüber hinaus werden Herausforderungen und Lösungswege für das zukünftige Angebot öffentlicher Dienstleistungen thematisiert.

Die Aussagen und Beispiele basieren auf Beiträgen und Diskussionen anlässlich der europäischen Expertenkonferenz "Demographic Change", die im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 2. Mai 2007 in Brühl vom Bundesministerium des Innern veranstaltet wurde.

## **2. Demografischer Wandel in Europa und Deutschland – ausgewählte Daten**

Die Gesamtbevölkerung der 27 EU-Mitgliedstaaten wird zukünftig aufgrund des demografischen Wandels leicht zurückgehen, aber ein sehr viel höheres Alter aufweisen. In wirtschaftlicher Hinsicht wird die wichtigste Veränderung die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) betreffen, die bis 2050 um 48 Millionen zurückgehen wird. Der Abhängigkeitsquotient (Anzahl der Personen von 65 Jahren und darüber, bezogen auf die Personen von 15 bis 64 Jahren) dürfte sich verdoppeln und bis 2050

51 % erreichen. Dies bedeutet, dass in der EU nicht mehr vier Personen im arbeitsfähigen Alter auf jeden Mitbürger von 65 Jahren und darüber kommen werden, sondern nur noch zwei<sup>1</sup>.

Sinkende Geburtenzahlen bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung sind die Ursache dafür, dass auch Deutschlands Bevölkerung in einigen Jahren zahlenmäßig abnehmen und das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigen wird. Bei der Fortsetzung der aktuellen demografischen Entwicklung wird die Einwohnerzahl von fast 82,5 Millionen im Jahr 2005 auf 74 bis knapp 69 Millionen im Jahr 2050 abnehmen. Gleichzeitig ändern sich die Relationen zwischen Alt und Jung. Ende 2005 waren 20% der Bevölkerung jünger als 20 Jahre, auf die 65-Jährigen und Älteren entfielen 19%. Die übrigen 61% stellten Personen im so genannten Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre). Im Jahr 2050 wird dagegen nur etwa die Hälfte der Bevölkerung im Erwerbsalter sein; über 30% werden 65 Jahre oder älter und circa 15% unter 20 Jahre alt sein<sup>2</sup>.

Die Zahl der ab 65-Jährigen steigt bis 2040 etwa um die Hälfte: von aktuell knapp 16 Millionen auf circa 24 Millionen. Danach wird sie leicht zurückgehen. Die Bevölkerung ab 80 Jahren nimmt stark zu: von knapp 4 Millionen im Jahr 2005 auf 10 Millionen im Jahr 2050.<sup>3</sup>

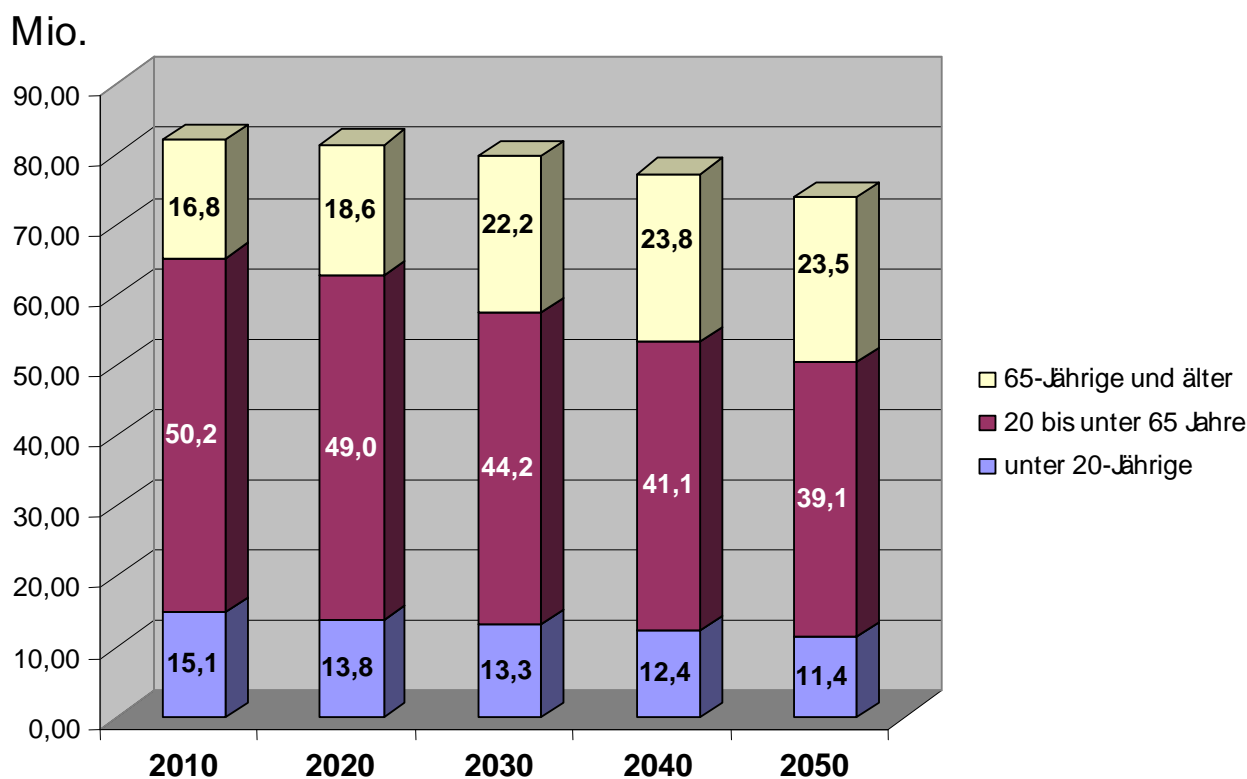


Abbildung 1: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 in Millionen - 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Europäische Kommission: Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007, S. 5-6.

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2006, S. 5.

<sup>3</sup> Ebenda, S. 6.

Während der Bevölkerungsrückgang in Deutschland erst langsam spürbar sein wird, erfolgt die Änderung der Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen hauptsächlich in den Jahren 2000 bis 2020. Der Prozess der Alterung des Erwerbspersonenpotenzials hat längst schon begonnen. Unbenommen aller Prognoseunsicherheiten kommen alle vorliegenden Szenarien zu dem Ergebnis, dass nach 2010 der Anteil der über 50-Jährigen an der Bevölkerung im Erwerbsalter deutlich weiter steigen, derjenige der 20- bis 30-Jährigen weiter leicht abnehmen wird. Jenseits dieser Durchschnittszahlen hat der altersstrukturelle Wandel regional sehr unterschiedliche Ausprägungen. Gegenwärtig wird der demografische Wandel von vielen Arbeitgebern eher als "Fachkräftemangel" speziell bei jüngeren technischen Fachkräften und Ingenieuren wahrgenommen und weniger als das, was ihn vorrangig ausmacht, nämlich ein Älterwerden des Arbeitskräfteangebots insgesamt. Welche Konsequenzen sind zu erwarten?

- Die Wahrscheinlichkeit von qualifikatorischen und regionalen Ungleichgewichten zwischen Arbeitskraftangebot und -nachfrage steigt.
- Der Rekrutierungsspielraum im Segment der jüngeren Alterskohorten wird insbesondere bei Hochqualifizierten eingeschränkt. Eine Verknappung und Verteuerung von jungen Fachkräften wird wahrscheinlich.
- Eine deutliche Alterung der Stamm-Belegschaften kann als sicher gelten.

	<b>20 - 29 Jahre</b>	<b>30 - 49 Jahre</b>	<b>50 - 64 Jahre</b>
<b>2005</b>	20%	50%	30%
<b>2020</b>	18%	42%	40%
<b>2050</b>	17%	43%	40%

Abbildung 2: Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung Deutschlands bis 2050 - 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung<sup>5</sup>

Deutschland ist mit dieser Alterung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nicht allein. Auch die anderen Länder der EU erleben ähnliche Veränderungen. Die wichtigste Konsequenz des demografischen Wandels für den öffentlichen Sektor besteht darin, dass es zu einer deutlichen Alterung der Erwerbspersonen und der Belegschaften kommen wird. Der Anteil der über 50-Jährigen wird am Arbeitsmarkt und in den Verwaltungen in den nächsten Jahren deutlich steigen.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2006, S. 61-63. Variante: Annähernd konstante Geburtenhäufigkeit, Basisannahme zur Lebenserwartung, Wanderungssaldo 200.000 Personen/Jahr.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2006.

### 3. Demografischer Wandel und der öffentliche Sektor – ein Überblick

Durch das Altern der Bevölkerung steigt der Druck, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen den veränderten Gegebenheiten anzupassen, was wiederum Auswirkungen auf das Personalmanagement im öffentlichen Sektor hat.<sup>6</sup> Wegen eines gestiegenen Bedarfs an zusätzlichem Personal im sozialen Sektor wird nach Auffassung der OECD eine Neuverteilung der Ressourcen über alle Sektoren hinweg notwendig. Der aus der steigenden Nachfrage einer alternden Bevölkerung nach Dienstleistungen resultierende finanzielle Druck hebt gleichzeitig die Notwendigkeit hervor, zur Steigerung der Effizienz Personalkosten zu senken und die gesamte Organisation der Bereitstellung von Dienstleistungen zu überdenken. Das führt zwingend zu weitergehenden Überlegungen hinsichtlich einer Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, oder eines autonomen Status für Dienstleistungsorganisation, und der damit verbundenen Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse für das in diesem Bereich tätige Personal.

Während einerseits der öffentliche Sektor gezwungen ist, auf die veränderten Anforderungen einer alternden Bevölkerung zu reagieren, macht der Alterungsprozess auch vor den Beamten und Angestellten selbst nicht halt. Bis 2020, vor allem zwischen 2009 und 2015, wird eine große Zahl von erfahrenen Beschäftigten aus Altersgründen aus dem Dienst ausscheiden.<sup>7</sup> Am stärksten werden die Bereiche Bildung und Gesundheit von den Folgen einer alternden Belegschaft im öffentlichen Dienst betroffen sein.

Das umfangreiche Ausscheiden von Mitarbeitern aus dem öffentlichen Dienst schafft einerseits die Möglichkeit, den Bestand an Qualifikationen im staatlichen Sektor aufzufrischen, Personalzahlen und Personalkosten (durch niedrigere Einstiegsgehälter) zu senken und die Personalverteilung auf die einzelnen Bereiche zu verändern. Es ist andererseits aber auch eine Herausforderung, da damit der Verlust von Kernkompetenzen verbunden ist und damit einhergehend die Notwendigkeit, den altersbedingten Ruhestand einiger Mitarbeiter in Schlüsselpositionen hinauszuzögern. In den kommenden zehn Jahren wird es daher besonders schwierig sein, im öffentlichen Sektor ein ausgewogenes demografisches Profil zu bewahren.

---

<sup>6</sup> OECD: The challenges of managing the public service in the context of an ageing population. Internet: [http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en\\_2649\\_34139\\_35724855\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34139_35724855_1_1_1_1,00.html), 29. August 2007.

<sup>7</sup> Ibidem, OECD, 2007.

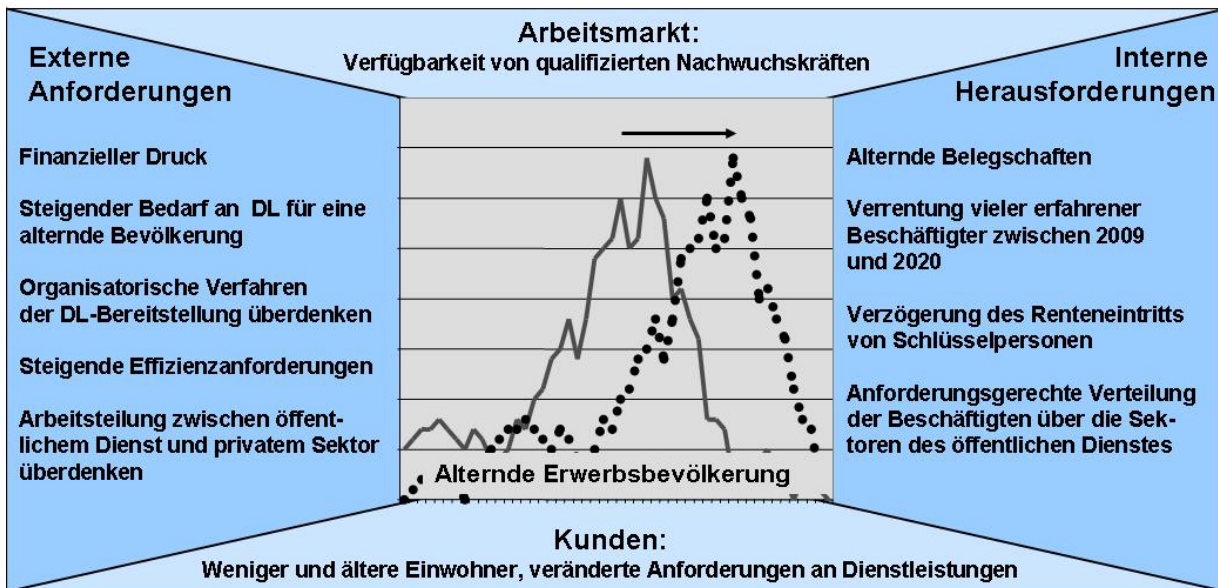


Abbildung 3: Folgen des demografischen Wandels für den öffentlichen Dienst (Quelle: Buck)<sup>8</sup>

Der demografische Wandel verändert die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Dienst erheblich. Bedingt durch Einstellungsstopps und die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen erhöht sich das Durchschnittsalter der Belegschaften im öffentlichen Dienst deutlich. Wenn in den nächsten Jahren größere Alterskohorten pensioniert werden, müssen neue qualifizierte Mitarbeiter/innen in einer Situation rekrutiert werden, in der das Arbeitskräfteangebot an Jüngeren schrumpft. Die Rekrutierungschancen des öffentlichen Sektors hängen dann sehr stark von der Attraktivität als Arbeitgeber ab. Für viele Organisationen wird es notwendig werden, stärker im Segment der älteren Arbeitnehmer/innen zu rekrutieren.

<sup>8</sup> Die Inhalte unter „Externe Anforderungen“ und „Interne Herausforderungen“ basieren auf OECD: Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges. Internet: [http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en\\_2649\\_34139\\_39126065\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34139_39126065_1_1_1_1,00.html), 2007.

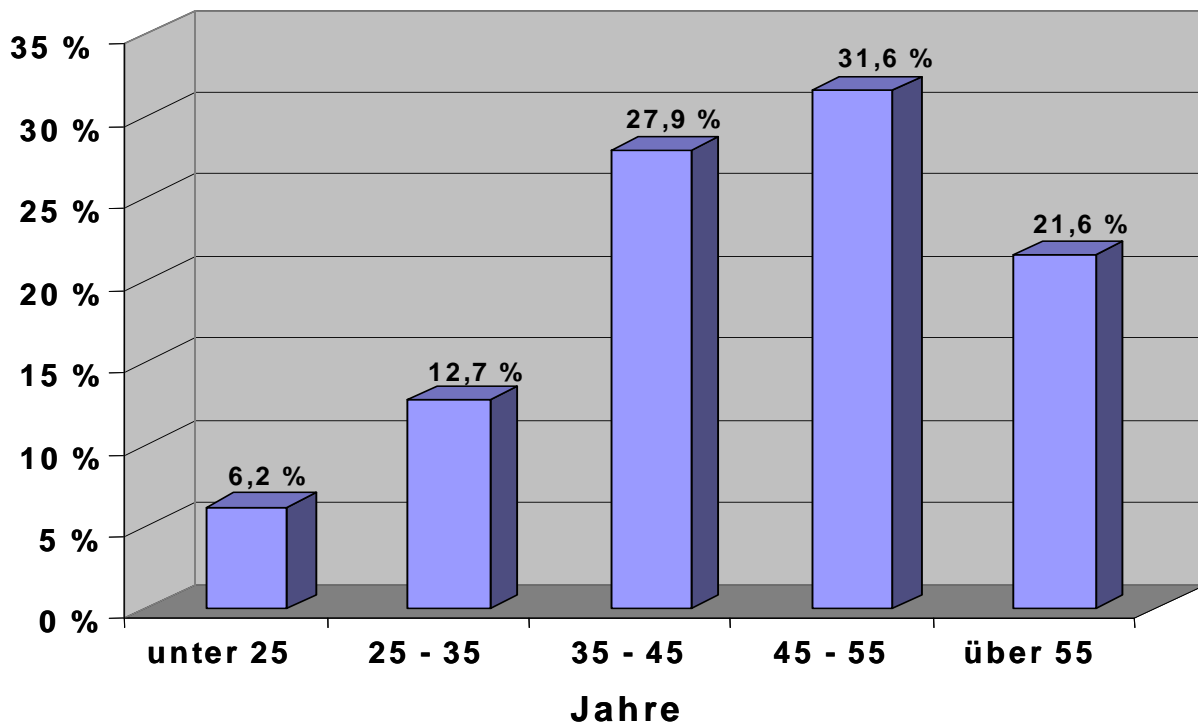


Abbildung 4: Altersverteilung der Beschäftigten des Bundes 2006<sup>9</sup>

Die Alterung des öffentlichen Dienstes findet in einer Situation statt, in der die Herausforderungen zunehmen. Bedingt durch den Personalabbau vergangener Jahre und eine Zunahme der Aufgaben kommt es an vielen Stellen zu Arbeitsverdichtungen. Zusätzliche und komplexere Aufgaben führen nicht nur zu veränderten, sondern oftmals zu erhöhten Anforderungen. Insgesamt stehen die Organisationen des öffentlichen Sektors unter einem hohen Innovationsdruck, der mit älter werdenden Belegschaften zu bewältigen ist.

### 3.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Personalmanagement

Eine zentrale Aufgabe der Personalpolitik ist es, für eine möglichst ausgewogene Altersstruktur der Belegschaft von Organisationen zu sorgen. Die Dominanz bestimmter Altersgruppen sollte vermieden werden, um Alterslücken im verfügbaren Personalbestand zu verhindern und zu vermeiden, dass Personalneueinstellungen und Ruhestands- bzw. Rentenabgänge in großen Wellen erfolgen. Deshalb besteht eine Schlüsselaufgabe darin, die richtige Mischung aus jungen Mitarbeitern einerseits und erfahrenen Mitarbeitern andererseits im Voraus zu planen. Angesichts der Altersverteilung innerhalb der Bevölke-

<sup>9</sup> Statistisches Bundesamt: Beschäftigte nach Einzelplänen des Bundeshaushalts am 30. Juni 2006 ohne Berufs- und Zeitsoldaten/-soldatinnen



rung insgesamt bzw. der Erwerbsbevölkerung ist eine absolut gleichmäßige Verteilung aller Altersgruppen in der Belegschaft einer Organisation allerdings unwahrscheinlich.<sup>10</sup>

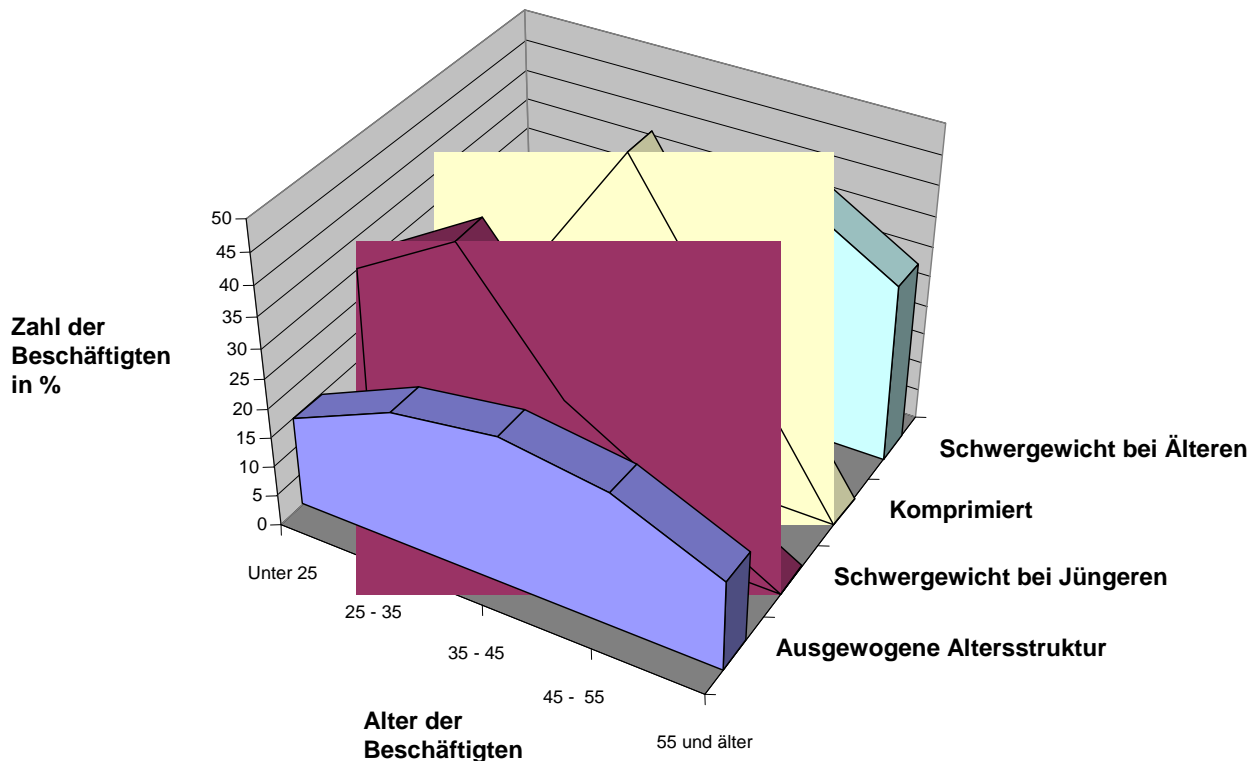


Abbildung 5: Altersverteilung in Organisationen (Quelle: Buck)<sup>11</sup>

In welchem Ausmaß bestimmte Organisationen künftig von den Problemen des demografischen Wandels betroffen sein werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie dem konkreten Fachbereich, ihrer Größe und den regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen.

Allgemein stehen die Organisationen jedoch vor der Herausforderung, ihre Einstellungs- und Personaleinsatzstrategien, die häufig ausschließlich auf jüngere Arbeitnehmer zugeschnitten sind, neu zu überdenken und anzupassen. Weil der öffentliche Sektor ein älteres demografisches Profil aufweist als der Privatsektor, werden die Folgen alternder Belegschaften innerhalb eines kürzeren Zeitraums zu Tage treten<sup>12</sup>.

Die Lage wäre besonders prekär, wenn die zukünftige Einstellungswelle unter den Bedingungen eines Mangels an jüngeren Arbeitskräften (und einer damit einhergehenden Kostensteigerung) stattfinden

<sup>10</sup> Buck, H.; Weidenhöfer, J.: Betriebliche Personalpolitik - Demographische Herausforderungen bewerten und annehmen, in: Prager, J., Schleiter, A. (Hrsg.): Länger leben, arbeiten und sich engagieren. Chancen werteschaaffender Beschäftigung bis ins Alter. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung: 2006, S. 103-116.

<sup>11</sup> Buck, Hartmut: Personnel Management and Ageing Workforce. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

<sup>12</sup> OECD: The challenges of managing the public service in the context of an ageing population. Internet: [http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en\\_2649\\_34139\\_35724855\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34139_35724855_1_1_1_1,00.html), 29. August 2007.

müsste. Doch genau das ist das Szenario, das für den öffentlichen Sektor angesichts seines umfangreichen Neueinstellungsbedarfs in fünf bis zehn Jahren vielleicht zu erwarten ist, wenn die Auswirkungen des demografischen Wandels zum ersten Mal spürbar werden. Nur wenige attraktive Arbeitgeber werden in der Lage sein, eine heute noch häufig anzutreffende „komprimierte“ Altersstruktur (hauptsächlich aus Mitarbeitern mittlerer Altersstufen) aufrechtzuerhalten. Der Erhalt und die beständige Weiterentwicklung des Wissens und der Fähigkeiten wird zunehmend an Bedeutung gewinnen, insofern als Organisationen immer weniger in der Lage sein werden, zur Wissensgewinnung auf die Neueinstellung junger Mitarbeiter zurückzugreifen. In der Zukunft wird es nötig sein, mehr ältere Mitarbeiter in einen kontinuierlichen Weiterbildungs- und Innovationsprozess zu integrieren.

Aus finanziellen Gründen wird es immer schwieriger, innerhalb von Organisationen durch Vorruhestandsregelungen einen Generationenwechsel zu vollziehen. Angesichts demografischer Verwerfungen innerhalb der Bevölkerung müssen solche Regelungen zweifellos früher oder später abgeschafft werden.

In der europäischen Diskussion werden die folgenden acht Dimensionen als zentrale Bestandteile eines Altersmanagements angesehen:<sup>13</sup>

- Personalneugewinnung,
- Lernen, Aus-/Weiterbildung und lebenslanges Lernen,
- flexible Arbeitszeitregelungen,
- Personalentwicklung (Karriereplanung),
- Personalumsetzung,
- Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung, Arbeitsplatzgestaltung,
- Ausstieg aus dem Arbeitsleben und Übergang in den Ruhestand bzw. die Altersrente,
- umfassende Ansätze, die diese Dimensionen einbeziehen.

Effektives Altersmanagement (*Good Practice*) beinhaltet konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersbarrieren und zur Förderung der Altersvielfalt. Viele Unternehmen, vor allem die größeren, entscheiden sich für einen umfassenden Ansatz: beispielsweise für eine Kombination aus flexiblen Arbeitszeiten und Gesundheitsmaßnahmen. Integrierte Personalpolitiken für ein aktives Altersmanagement, welche alle genannten Dimensionen berücksichtigen, sind allerdings bisher noch nicht weit verbreitet.

Dabei wäre eine integrierte Altersmanagement-Strategie wesentlich effektiver als die von vielen Arbeitgebern bisher eingenommene reaktive Haltung.<sup>14</sup> Hauptbestandteile einer solchen Strategie sind die

---

<sup>13</sup> Naegele, Gerhard; Walker, Alan: A guide to good practice in age management. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Ed.), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, p. 7.

Betonung der Prävention und die Konzentration auf die Gesamtheit des Arbeitslebens, nicht nur auf ältere Arbeitnehmer. Neben dieser präventiven Strategie kann es kurzfristig erforderlich sein, für ältere Arbeitnehmer, insbesondere ältere Frauen, die bisher nicht an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben oder die aufgrund ihrer Tätigkeit gesundheitliche Probleme haben, Sonderregelungen zu treffen.

Nach Taylor bestehen die Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung organisatorischer Maßnahmen des Altersmanagements in der Bereitschaft und Kompetenz des höheren Managements, entsprechende Prozesse zu initiieren und zu unterstützen. Ebenso wichtig ist die Bereitschaft der älter werdenden Beschäftigten, sich auf Veränderungen einzulassen und die Möglichkeit Verantwortung bei der Umsetzung übernehmen zu können. Ein unterstützendes Personalmanagement und eine sorgfältige und flexible Einführungsstrategie stellen neben günstigen politischen Rahmenbedingungen weitere zentrale Erfolgsfaktoren für die Einführung von eines erfolgreichen Altersmanagement dar.

Strategisches Personalmanagement vor dem Hintergrund des demografischen Wandels umfasst auch den Ansatz, die Rahmenbedingungen für Leistungsorientierung zu schaffen und Instrumente für eine leistungsgerechte Bezahlung einzusetzen. Es geht nicht nur darum, die Altersstrukturentwicklung zu analysieren und zu bewerten, sondern es ist dafür zu sorgen, dass die Mitarbeiter/innen lebensphasengerecht arbeiten können und dass ihre Arbeitsfähigkeit bis zum Renteneintritt durch eine präventive Gesundheitsförderung gesichert wird. Gleichzeitig müssen die notwendigen Wandlungs- und Innovationsprozesse mit alternden Belegschaften durch eine veränderte Führungskultur unterstützt und ermöglicht werden<sup>15</sup>.

### **3.2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf den öffentlichen Dienst**

Die Verwaltungen und Organisationen des öffentlichen Dienstes müssen nicht nur Antworten auf die internen Alterungsprozesse finden, sie müssen auch auf das Altern der Gesellschaft reagieren. Nur eine innovative öffentliche Verwaltung kann Alternativen und Lösungen für den Umgang mit dem demografischen Wandel in den jeweiligen europäischen Staaten entwickeln.

Öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales, Ver- und Entsorgung, Verkehr und Umwelt gehören zu den essenziellen Lebensgrundlagen<sup>16</sup>. Zentrale Aufgabe der Politik ist es, diese Dienstleistungen flächendeckend bedarfsgerecht und zu tragbaren Kosten für alle Menschen bereitzustellen bzw. zu gewährleisten. Eine Ausdünnung des Angebots öffentlicher Dienstleistungen

---

<sup>14</sup> Taylor, Philip: Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15. Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Ed.), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, p. 23.

<sup>15</sup> Vgl. Pröhl, Marga: Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Personalmanagement im Öffentlichen Sektor. Präsentation, 1. Demografie-Kongress, Berlin, 24. August 2006.

<sup>16</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Berlin, Bonn, 2005.

erfordert besonders in dünn besiedelten ländlichen Räumen mit Bevölkerungsabnahme kluge Standortentscheidungen sowie neue Angebotsformen und Erreichbarkeitsstrategien, um die Bevölkerung in der Fläche und zu finanzierbaren Kosten angemessen zu versorgen. Der rasante gesellschaftliche Alterungsprozess stellt fast alle Städte und Gemeinden vor die Frage, wie die infrastrukturelle Angebotspalette kompatibel und nachfragegerecht flexibel gestaltet werden kann.

Demografischer Wandel hat nicht nur Konsequenzen für die Änderung der Alters- und Sozialstruktur sondern auch für die räumliche Ausdünnung auf der einen und weitere Verdichtung auf der anderen Seite<sup>17</sup>:

- rückläufiger Bedarf an Kindertagesstätten und Schulen,
- neue Wohn- und Betreuungsformen für alte Menschen,
- veränderte Nachfrage- und Angebotsstruktur im Gesundheitswesen,
- Rückzug privater und öffentlicher Dienstleistungen aus der Fläche,
- leerstehende Wohnungen und öffentliche Gebäude,
- Unterauslastung technischer Infrastrukturen,
- weniger Einnahmen für die öffentlichen Haushalte usw.

---

<sup>17</sup> Appel, Clemens: Demografischer Wandel – Herausforderungen für Politik und Verwaltung. 12. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam. Internet: [http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.353771.de&\\_siteid=36](http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.353771.de&_siteid=36).

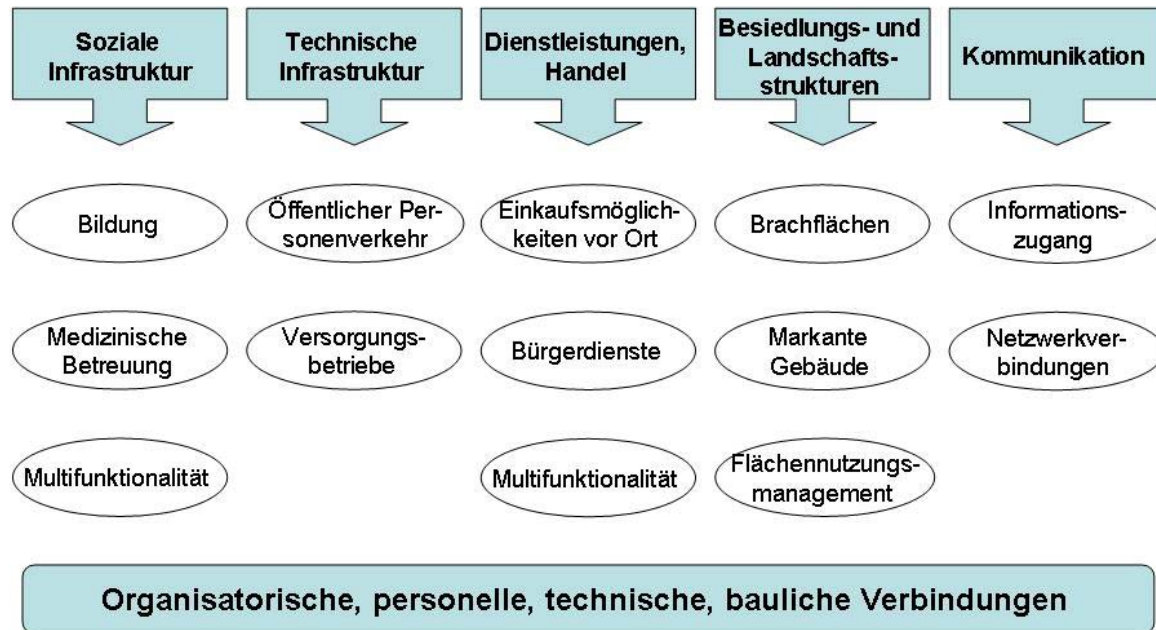


Abbildung 6: Handlungsfelder für Anpassungsstrategien<sup>18</sup>

Für die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur müssen die Trends des Bevölkerungsrückgangs und der starken Zunahme Älterer bereits heute berücksichtigt werden, denn Infrastruktureinrichtungen sind in der Regel für Jahrzehnte konzipiert. Bei den kommunalen Ver- und Entsorgungssystemen verteilen sich die hohen Fixkosten der kommunalen Netze vor allem in Fortzugsgebieten auf weniger Köpfe. Dort könnten sich die Wohnnebenkosten erheblich erhöhen. Mit der demografischen Entwicklung könnten sich die Finanzierungslasten öffentlicher Infrastruktur also merklich erhöhen. Um dies zu verhindern, müssen entsprechende Maßnahmen getroffen werden.

Nach Meinung von „Deutsche Bank Research“ sollten drei Strategien parallel verfolgt werden<sup>19</sup>:

- Erstens, die Verwaltung muss schlanker werden.
- Zweitens, private Finanzierungs- und Betreibermodelle im öffentlichen Sektor müssen gestärkt werden.
- Drittens, Immobilienmanagement-Systeme sollten in Kommunen eingeführt werden.

Generell ist zu diskutieren, welche öffentlichen Leistungen in Zukunft aus Finanzgründen eingeschränkt und welche aufgrund des demografischen Wandels erhalten bzw. zusätzlich angeboten werden müssen.

<sup>18</sup> BMVBS/BBR (Eds.): Public services and demographic change. Proving of adaptation and developing strategies in Demonstration Projects of Spatial Development. 2006, p. 19. [http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006\\_\\_2001/PublicServices.html](http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006__2001/PublicServices.html)

<sup>19</sup> Tobias Just. Demografische Entwicklung verschont öffentliche Infrastruktur nicht. Deutsche Bank Research: Aktuelle Themen Demografie Spezial, Nr. 294, 28. April 2004

## 4. Ausgewählte Handlungsansätze in Europa

### 4.1 Vorsorge für eine alternde Gesellschaft: der Fall Finnland<sup>20</sup>

Einige europäische Staaten (vor allem in Nordeuropa) haben Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels im öffentlichen Dienst entwickelt. Die meisten europäischen Regierungen sind sich dessen bewusst, dass auf den öffentlichen Dienst ein Problem zukommt.

Finnland gehört zu den am schnellsten alternden Gesellschaften der EU. Regionale Unterschiede im Abhängigkeitsquotienten werden sich im Zeitraum von 2003 bis 2030 drastisch erhöhen. Als Folge des Rückgangs an Arbeitskräften steigen die Ausgaben für Renten, Gesundheitsfürsorge und Pflege, wodurch ein starker Druck auf die Nachhaltigkeit öffentlicher Gelder zu erwarten ist. Ein besonderes Problem ist die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Dienste in den Regionen mit der ungünstigsten Altersstruktur.

Unter diesen Umständen ist ein breiter Ansatz nötig:

- Bevölkerungs-/Familienpolitik: Verbesserung der Voraussetzungen für höhere Geburtenraten und Zuwanderungsförderung
- Gesundheitsförderung und Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit
- Betreuung von Kindern und Jugendlichen
- Stärkung des Wirtschaftswachstumspotentials
- Reform der Versorgungsmodelle (einschließlich Rentenreform/Reform der Ruhestandsbezüge)
- Maßnahmen zur Verlängerung des Arbeitslebens und verstärkte Beschäftigung Älterer
- Sicherung regionaler Entwicklung und regionaler Versorgungsdienste
- Unterstützung und Nutzung der Ressourcen älterer Menschen.

Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor umfassen zum einen die Kürzung öffentlicher Ausgaben für die gesamte Amtszeit der Regierung sowie ein zentrales Programm zur Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor. Ziel dieses Produktivitätsaktionsprogramms ist die Kürzung des Personals im öffentlichen Sektor um 8% bis zum Jahr 2011. Im Fokus von Modernisierungs-

---

<sup>20</sup> Vihriälä, Vesa: Preparing for an ageing society: the case of Finland. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

maßnahmen stehen ebenfalls Koordination und Kooperation in der Finanzverwaltung, in der Personalverwaltung und bei Maßnahmen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), z.B. Ausbau elektronischer Dienstleistungen.

Die Strukturreform der Kommunen und Dienstleistungen stellt eine zentrale Aufgabe dar, da die Kommunen für die Bereitstellung der meisten Sozialdienste verantwortlich sind. Dabei geht es auch um mehr Zusammenarbeit zwischen den Kommunen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und gegebenenfalls um kommunale Zusammenschlüsse. Im Zuge des demografischen Wandels wird diese Neuorganisation um so wichtiger, wenn die Generation der Babyboomer in den Ruhestand geht, da sich dann der Anteil der Rentner deutlich erhöht.

Finnland steht in vielen Wettbewerbsvergleichen mit an vorderster Stelle. Gemessen an internationalen Standards arbeitet der öffentliche Sektor in Finnland effizient. Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich sehr verbessert. In jüngster Vergangenheit sind auch die Beteiligung älterer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt und ihr Anteil an den Beschäftigten gestiegen.

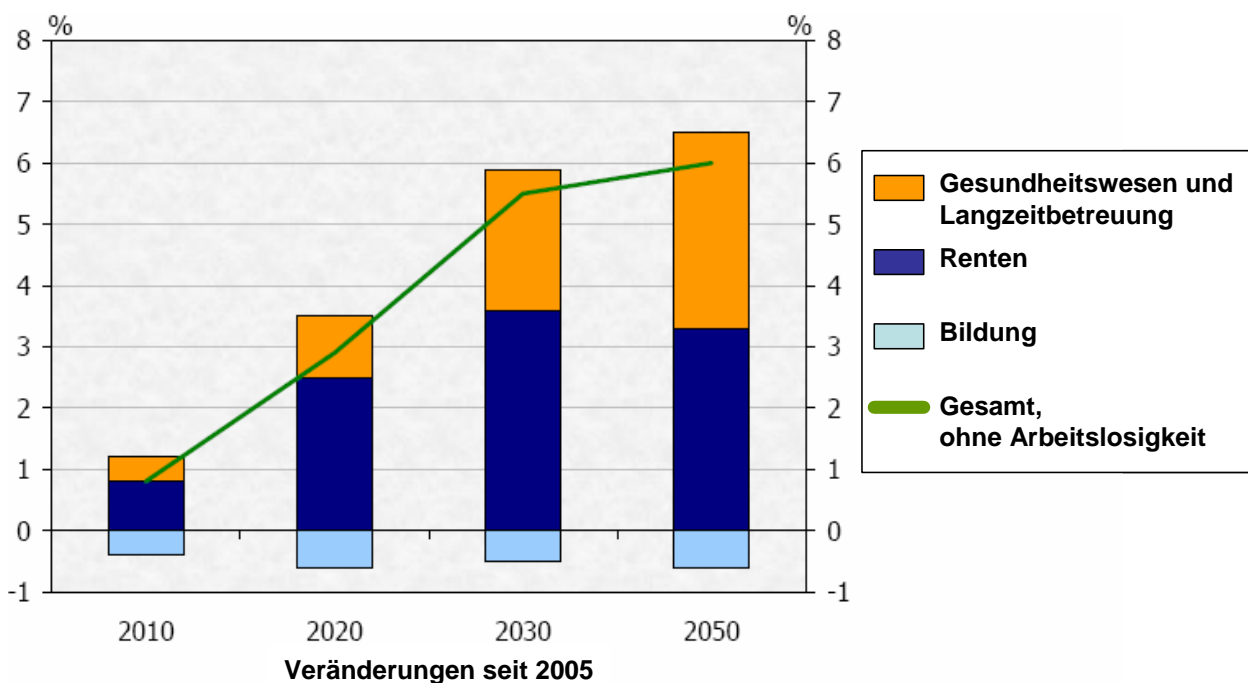


Abbildung 7. Zuwachs an altersbedingten Ausgaben als prozentualer Anteil am BIP (Quelle: Finanzministerium, Stabilitätsprogramm für Finnland)<sup>21</sup>

Dennoch bleiben noch viele Herausforderungen zu bewältigen:

- Die Lage hinsichtlich Beschäftigung/Arbeitslosigkeit ist noch immer unbefriedigend.
- Laut den Voraussagen werden die Kosten für Langzeitbetreuung und Gesundheitsfürsor-

<sup>21</sup> Ibidem, Vesa Vihriälä, 2007.

ge weiter substantiell steigen.

- Trotz der Rentenreform gehen Prognosen immer noch von einem substantiellen Anstieg des Anteils der Rentenkosten am BIP aus.
- Die Produktivität der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nimmt nur langsam zu.
- Es bestehen weiterhin große regionale Unterschiede, sowohl ganz allgemein als auch bei der Kapazität, für Ältere Dienstleistungen bereitzustellen.
- Häufig werden ältere Bedienstete noch immer diskriminiert.
- Fettleibigkeit und hoher Alkoholkonsum gefährden die öffentliche Gesundheit.

Das neue Regierungsprogramm setzt sich mit diesen Herausforderungen auseinander.

#### **4.2 Demografiesensible Personalpolitik in der Bundesagentur für Arbeit (BA) - Deutschland<sup>22</sup>**

Die demografiesensible und auf Chancengleichheit zielende Personalpolitik in der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Diversity Managements (Management der Vielfalt der Kompetenzen der Beschäftigten) richtet sich am Leitbild und den Grundsätzen für Führung und Zusammenarbeit aus. Demografiesensibilität und Diversity Management sind aktiver Teil einer stärkeren Werteorientierung der Personalpolitik und leisten einen zukunftsorientierten Beitrag zur Sicherung der Leistungs- und Innovationsfähigkeit sowie zur Stabilisierung von Reformprozessen.

Die im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) auf Chancengleichheit ausgerichtete Personalpolitik der Bundesagentur für Arbeit fordert und fördert bewusst die Vielfalt unterschiedlicher Kompetenzen der Beschäftigten. Diversity Management bedeutet daher die Nutzbarmachung der Vielfalt für die verbesserte Erbringung kundenorientierter, die Vielfalt der Kunden widerspiegelnder Dienstleistungen. Die Förderung der Chancengleichheit aller Beschäftigten ist als integraler Bestandteil der Personalentwicklung eine Führungsaufgabe. Die Bundesagentur für Arbeit positioniert sich so auch als attraktive und zukunftsorientierte Arbeitgeberin im Blickwinkel des demographischen Wandels.

Regelmäßige Analysen der Altersstruktur der Mitarbeiter/innen dienen in der BA als Datenquelle für die Entwicklung entsprechender personalpolitischer Konzepte und Evaluierungen. Eine verbesserte Koordination und Verknüpfung der Maßnahmenkonzeption ist, unter Berücksichtigung der demografischen Erfordernisse, im Gleichstellungsplan sowie in der Integrationsvereinbarung festgelegt.

---

<sup>22</sup> Behrens, Beatrix: Demographic Sensitive HR-Management. Personnel Management and Ageing Workforce. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.



Im strategischen Gesamtansatz hat die Bundesagentur für Arbeit insgesamt sechs Handlungsfelder identifiziert, auf denen die Maßnahmenkonzeption der demografiesensiblen Personalpolitik über Diversity Management bei der Bundesagentur für Arbeit basiert.

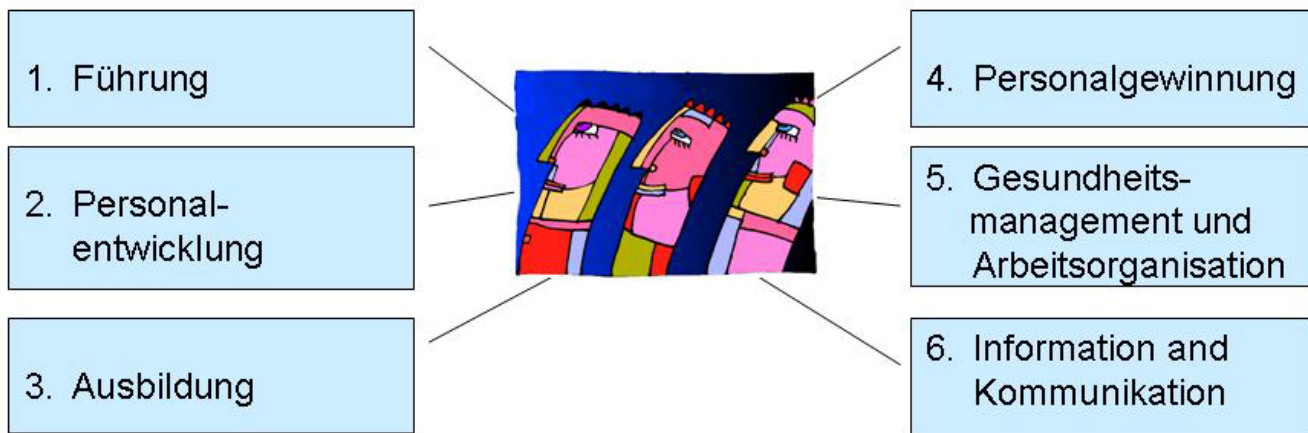


Abbildung 8: Handlungsfelder für die Einführung von demografiesensiblen Diversity Management (Quelle: Behrens, Bundesagentur für Arbeit)

Im folgenden werden drei wesentliche Handlungsfelder für die Einführung von demografiesensiblen Diversity Management bei der Bundesagentur für Arbeit näher betrachtet.

### **Führung**

Führungskräfte müssen eine „korrekte“ Einstellung zu älteren Mitarbeitern/innen entwickeln. Mögliche Vorurteile und Stereotype in Bezug auf die Fähigkeit, unter Druck zu arbeiten, Kreativität, Flexibilität und Kompetenz müssen abgebaut werden. Eine Sensibilisierung für ältere Mitarbeiter wird erreicht, indem das Thema in Schulungsprogramme für Führungskräfte (Sensitivitätstraining Diversity) integriert wird, zum Beispiel durch Schulungen im Rahmen des Diversity Networks (siehe auch „Information und Kommunikation“). Darüber hinaus werden künftig ab 2007 regelmäßige Workshops und Foren insbesondere für Obere Führungskräfte zu Schlüsselfragen demografiesensibler Personalpolitik geplant.

### **Personalentwicklung**

Die Entwicklung von Berufserfahrung/ beruflicher Kompetenz einerseits und die formale Qualifikation andererseits werden gleichgestellt und in den Tätigkeits- und Kompetenzprofilen festgeschrieben. Altersgrenzen bei der Beurteilung für kompetenzbasiertes Feedback sind bereits abgeschafft. Erfahrungsmanagement erfordert altersunabhängige und flexible horizontale und vertikale Personalentwicklungsmöglichkeiten. Das Wissen und die Erfahrung älterer Beschäftigter werden nutzbar gemacht, beispielsweise indem ältere Fach- und Führungskräfte für interne Beratungs- und Projektarbeiten freigestellt werden (unter anderem ist ein Senior-Manager-Pool im Aufbau). Zusätzlich ist es möglich, die Erfah-

rung und das Know-how älterer Beschäftigter nach ihrem altersbedingten Ausscheiden aus dem Dienst zu sichern, z.B. indem ausgeschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit gegeben wird, Führungskräfte und Experten sowie Projekte zu beraten.

## **Qualifizierung**

Das Konzept des lebenslangen Lernens wird im Rahmen der modularen Ausbildung und Kompetenzentwicklung unterstützt, wobei der Fokus auf der berufsbegleitenden Ausbildung liegt. Damit wird den Erwartungen und Bedürfnissen erfahrener Mitarbeiter in Bezug auf Ausbildungsinhalte, -methoden und -organisation Rechnung getragen. Normalerweise findet die Ausbildung in (alters)gemischten Teams statt. Die Jüngeren lernen aus den Erfahrungen der Älteren, und die Älteren lernen vom Wissen der Jüngeren. Zusätzlich werden spezielle Module für ältere Spezialisten und Manager angeboten (z. B. Seminar „Lebenslang Spitzenleistungen erbringen. Arbeit und Leben im Gleichgewicht“). Erfolgreiches Lernen in allen Altersgruppen erfordert eine Sensibilisierung und Schulung aller Beteiligten. Speziell ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können hier als Ausbilder, „Lern-Sponsoren“ oder Ansprechpartner für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt werden. Gute Erfahrungen sind über das Instrument des „Mentoring“ beim Traineeprogramm der BA gemacht worden.

## **Rekrutierung**

In der Personalrekrutierung strebt die BA eine stärkere Öffnung für erfahrene Bewerber/innen (50+) auf allen Ebenen an, um das Erfahrungswissen dieser Personengruppen und ein höheres Commitment zur Organisation mit entsprechender Loyalität zu nutzen. Die in der Rekrutierung zum Einsatz kommenden eignungsdiagnostischen Verfahren wurden überprüft hinsichtlich der Faktoren Alter und Erfahrung – Beobachter in Assessment-Centern werden entsprechend geschult.

## **Arbeitsorganisation**

Ein weiteres Handlungsfeld ist die Optimierung der Arbeitsorganisation, insbesondere des Arbeitszeitmanagements mit dem Ziel, Arbeitszeiten mit den Lebenszyklusphasen in Einklang zu bringen. Dafür stehen der BA folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- Flexible Arbeitszeitregelungen mit Arbeitszeitkonten,
- Überlegungen zu Lebensarbeitszeitkonten,
- Sabbatjahre

Des Weiteren gibt es umfassende Möglichkeiten der alternierenden Telearbeit im Rahmen des Arbeitszeitmanagements. Darüber hinaus wurde eine Dienstvereinbarung zum präventiven betrieblichen Ge-

sundheitsmanagement (BGM) geschlossen. Im BGM der BA wird die Thematik älterer Beschäftigter ebenfalls systematisch berücksichtigt.

### **Information und Kommunikation**

Begleitend zu den vorherigen Maßnahmenfeldern bedarf es, insbesondere auch um eine Einstellungsänderung gegenüber der Thematik „ältere Beschäftigte“ zu erreichen, abgestimmter Informationsmaßnahmen. In der BA gehören hierzu die Einführung eines Infobereichs im Intranet als Basis für eigenverantwortliches Handeln und regelmäßige Information zum Thema „Diversity Management“ in der Mitarbeiterzeitung. Des Weiteren wurde die Thematik in das PE-Handbuch für Führungskräfte und Personalberater aufgenommen, die Personalentwicklungsberater können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Thematik beraten, ein internes, bundesweites Diversity-Netzwerks wird gebildet, und die Nutzung aller Facetten des Personalmarketings sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis vorangetrieben.

## **4.3 Herausforderungen an Produktivität und Innovation - Zypern<sup>23</sup>**

### **Die Herausforderung**

Verglichen mit dem Privatsektor ist der öffentliche Dienst in Zypern (beispielsweise in punkto Gehältern, Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeiten, Ruhestandsgehälter bzw. Renten) ein sehr attraktiver Arbeitgeber für gut ausgebildete und talentierte junge Menschen. Deshalb ist das Überaltern insgesamt bislang nicht als ernsthafte Herausforderung angesehen worden, obgleich sich bestimmte überalterungsbedingte Probleme im mittleren und oberen Management abzeichnen, weil eine Beförderung in diese Stufen in der Regel ausschließlich dienstälteren Bediensteten vorbehalten ist. Inzwischen erwartet man für die kommenden Jahre eine moderate Überalterung der Belegschaft aufgrund der Anhebung des Renten- bzw. Ruhestandsalters von derzeit 60 Jahre auf 63 Jahre sowie aufgrund einer restriktiven Einstellungspolitik.

Die Überalterung insbesondere unter höherrangigen Bediensteten kann sich nachteilig auf die Leistung auswirken, vor allem auf Produktivität und Innovation. Dafür gibt es vor allem folgende Gründe:

- Älteren Bediensteten fällt es in der Regel schwerer, in ihren Fachgebieten auf dem neuesten technischen und wissenschaftlichen Stand zu bleiben.
- Organisationen sind weniger in der Lage, die Vorzüge von Informations- und Kommunikations-

---

<sup>23</sup> Shiakides, Sotos: Systematic Learning in Response to the Productivity and Innovation Challenges of Ageing - The case of the Cyprus Civil Service. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

technologien voll auszuschöpfen.

- Ältere Bedienstete sind im Hinblick auf (wichtiges aber weitestgehend neues) EU-Wissen im Nachteil.
- Überalterung führt zu nachlassender Dynamik. Die Bedingungen für die Förderung und Akzeptanz von Innovation und Wandel (z. B. bei Ideen, Werten, Managementpraktiken, Organisationsaufbau) sind unter der herrschenden Kultur ungünstig. Auch wird ein moderner strategischer Management- und Führungsansatz mit zu wenig Nachdruck verfolgt.

### **Der Herausforderung begegnen**

Um Leistungsansprüchen gerecht zu werden, wurde ein System zur methodischen Steuerung des lebenslangen Lernens eingeführt, dessen Kern so genannte Lerneinheiten bilden. In jeder Behörde des Öffentlichen Dienstes gibt es eine solche Lerneinheit. Diese innerbehördlichen Teams werden von der Zypri- schen Akademie für öffentliche Verwaltung (CAPA) ausgebildet und gefördert. Sie haben folgende Aufgaben:

- Durchführung von Lernbedarfsanalysen in der jeweiligen Organisation und
- Planung, Umsetzung und Evaluierung von Lernaktivitäten aufgrund des ermittelten Bedarfs.

Funktionierende Lerneinheiten bekommen eigene Haushaltsmittel zugewiesen und organisieren ihre Lernaktivitäten entweder selbst, mit eigenen Ausbildern, oder gemeinsam mit der CAPA (in naher Zukunft werden alle Lerneinheiten untereinander und mit der CAPA elektronisch vernetzt sein).

Zusätzlich zu dieser dezentralen Form bedarfsorientierter Schulungsmaßnahmen unternimmt die Zypri- sche Akademie für öffentliche Verwaltung auch horizontale Lerninitiativen auf der Grundlage eigener Lernbedarfsanalysen. Ein Beispiel dafür ist die 2004 von der CAPA gemeinsam mit dem griechischen Nationalen Zentrum für öffentliche Verwaltung durchgeführte Studie zur „Anpassungsfähigkeit des zyp- rischen öffentlichen Dienstes an die Leitungs- und Organisationsanforderungen der EU“.

Zu den Themengebieten, die in den Schulungs- und Entwicklungsprogrammen der Lerneinheiten und der CAPA gleichermaßen hervorgehoben werden, gehören:

- EU-Themen: Institutionen und Verfahren der EU, Politiken und Programme der EU, Manage- ment und organisatorische Implikationen der EU-Mitgliedschaft für den öffentlichen Dienst
- Informations- und Kommunikationstechnologie (z. B. Erleichterung automatisierter Verwal- tungsverfahren, Unterstützung eines computergestützten Finanzverwaltungs- und Buchführungs- systems)
- Führung, einschließlich Veränderungsmanagement, Arbeiten in gemischten Altersgruppen, Par-

tizationsmanagement, strategisches Management, Leistungsmanagement und Förderung einer Innovationskultur

- Kommunikation
- Integration neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Team-Entwicklung
- Organisationsentwicklung (Gestaltung und Erleichterung der Umsetzung organisatorischer Entwicklungsprojekte)
- Selbstevaluierung der Organisationen auf der Grundlage des Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystems (CAF)
- Mitarbeiterbewertung zur Leistungssteigerung und leistungsbasierte Beförderung

#### **4.4 Personalpolitische Konzepte des öffentlichen Dienstes in Frankreich zur Bewältigung des demografischen Wandels<sup>24</sup>**

Der demografische Wandel wird als Möglichkeit gesehen, um den öffentlichen Sektor (21% der Beschäftigten in Frankreich) zu verschlanken. Gleichzeitig muss der öffentliche Dienst den leistungsorientierten Ansatz der Haushaltsverfassung von 2001 (*Loi organique relative aux lois de finances* - LOLF) berücksichtigen.

---

<sup>24</sup> Vaugiraud, Frédéric de: HR policies developed in the French civil services to cope with demographic change. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

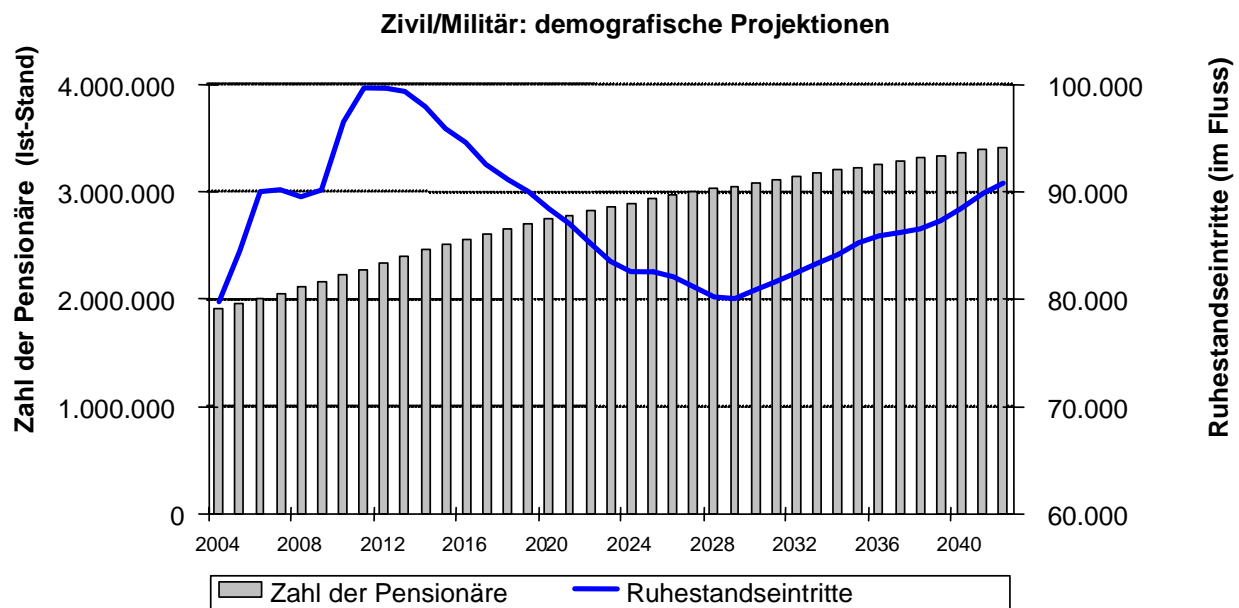


Abbildung 9: Ministerien in Frankreich – Zahl der Pensionäre und der Ruhestandseintritte (Quelle: Vaugiraud, Ministerium für den öffentlichen Dienst)

Darüber hinaus erfordert der demografische Wandel im öffentlichen Sektor in Frankreich Verbesserungen im Personalmanagement. Dabei geht es vor allem darum, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber zu erhalten, die Mobilität zu verbessern und Aus- und Weiterbildungsverfahren zu entwickeln, damit Beamte für die neuen Aufgaben gerüstet sind. Die Politik der Regierung konzentriert sich vor allem auf die Verbesserung personalpolitischer Prozesse in den Ministerien,- das bedeutet: Personalplanung im Hinblick auf Stellen und Qualifikationen. Das Ministerium für den öffentlichen Dienst ermutigt andere Ministerien, Personalmanagementstrategien zu entwickeln. Selbst entwickelt es ein Personalinformationssystem und fördert den Austausch bewährter Praktiken. Darüber hinaus arbeitet das Ministerium an einer Erneuerung von Personalgewinnungs- und Ausbildungsverfahren und der Entwicklung eines Konzepts für lebenslanges Lernen.

Eine weitere Strategie der Regierung ist die Entwicklung von Mobilität und Leistung durch Laufbahnmanagement und Gehaltsmanagement. Geplant sind darüber hinaus neue Bewertungskonzepte und eine Modifizierung von Rahmenbedingungen und Gewohnheiten.

#### 4.5 Personalmanagement im Staatsdienst im Kontext der Bevölkerungsüberalterung: jüngste Maßnahmen in Portugal<sup>25</sup>

In Portugal liegt die Lebenserwartung heute bei über 77 Jahren und wird künftig noch steigen. Damit steigen die Zahl der Rentner und die Zeitspanne, in der sie Teil des sozialen Systems sind. Die Sozialversicherung steht daher finanziell kurz vor dem Zusammenbruch. Bei der Sozialversicherung gibt es große Unterschiede zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, was zu Ungerechtigkeiten führt. Vor der Reform lag die Altersgrenze für den Ruhestand im öffentlichen Dienst bei 60 Jahren oder 36 Dienstjahren. Im Privatsektor lag das Mindestalter für den Renteneintritt bei 65 Jahren oder 40 Arbeitsjahren.

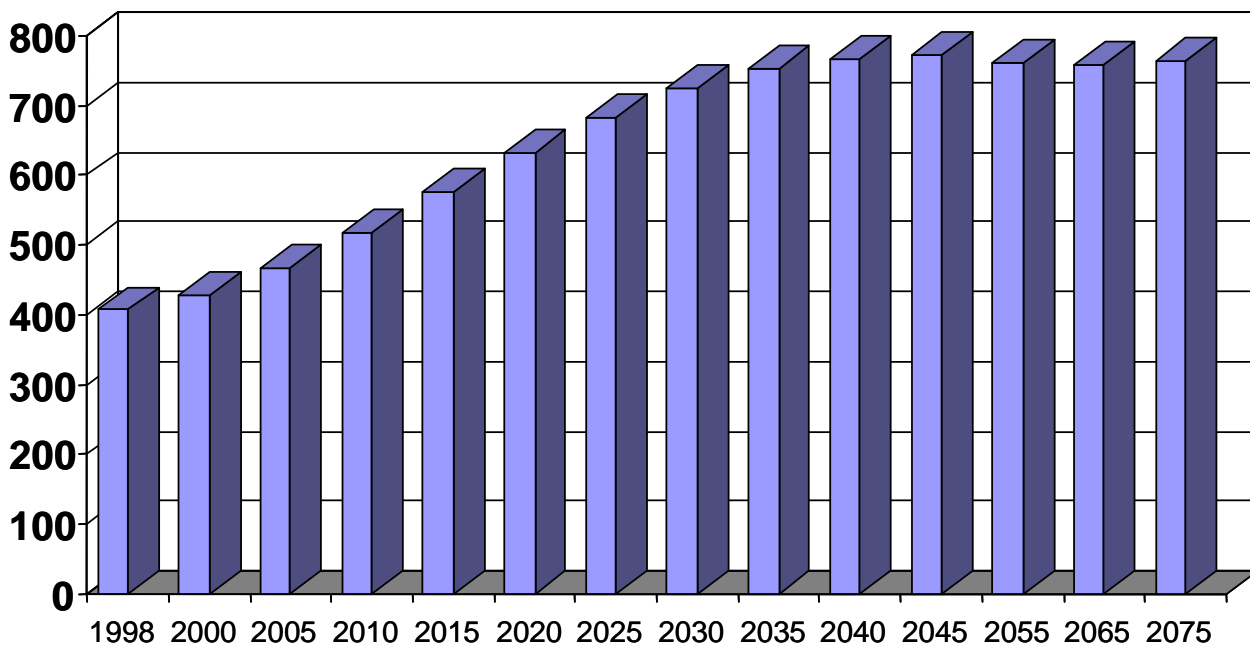


Abbildung 10: Gesamtzahl der Pensionäre und Rentner in Portugal  
(Quelle: Luís Evangelista)

Die folgenden Maßnahmen wurden ergriffen, um unter Berücksichtigung steigender Lebenserwartung Gleichbehandlung und Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu gewährleisten:

- Generelle Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 60 auf 65 Jahre
- Abschaffung der Anreize für die vorgezogene Altersrente
- Neue Rentenberechnungsformel

<sup>25</sup> Evangelista, Luís: Managing Government workforce in the context of an ageing population: recent measures in Portugal, Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

- Abschaffung bestimmter Sonderregelungen
- Lebenslanges Lernen, z. B: geeignete Aus- und Weiterbildungskurse für ältere Mitarbeiter und Umschulungsmaßnahmen, vor allem im IKT-Bereich
- Flexible arbeitsvertragliche Vereinbarungen, z. B. besondere Teilzeitmodelle für Mitarbeiter über 55 Jahre oder am Ende des Berufslebens.

Ab Januar 2006 fallen alle neu eingestellten öffentlich Bediensteten (allgemein) in den Geltungsbereich des Sozialversicherungssystems für den Privatsektor. Danach sind die Sozialversicherungsbeiträge für den öffentlichen Sektor dieselben wie für den privaten Sektor, und zwar sowohl für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber. Das gesetzliche Ruhestandsmindestalter für Beamte wird von 2006 bis 2015 um jeweils sechs Monate jährlich von 60 auf 65 Jahre angehoben. Um volle Ruhestandsbezüge zu erhalten, wird die Mindestanzahl an Dienstjahren zwischen 2006 und 2013 ebenfalls um sechs Monate jährlich von derzeit 34 auf 40 Jahre angehoben. Anreize für den Vorruhestand werden abgeschafft. Gleichzeitig werden verstärkt flexible Arbeitszeitmodelle für Ältere eingeführt.

Insgesamt soll der öffentliche Dienst in Portugal sich stärker in Richtung Ergebnis- und Kundenorientierung bewegen. Gegenwärtig findet eine Dezentralisierung von Funktionen in Richtung regionaler Verwaltungen statt. Die organisatorischen Restrukturierungen lösen auch eine Umverteilung der Beschäftigten aus, an die neue Mobilitätsanforderungen gestellt werden. Die Zuordnung von Beschäftigten zu Stellen wird über Kompetenzprofile vorgenommen. Im Rahmen der Organisationsentwicklung wird ein jährlicher Ausbildungsplan erstellt, der sämtliche Ausbildungsformen abdeckt. Gerade für die älteren Beschäftigten werden Fortbildungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik durchgeführt, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Die Herausforderung, vor der die öffentliche Verwaltung in Portugal gegenwärtig steht, ist eine Modernisierung, welche auch gerade die älteren Bediensteten integriert.

Um trotz der bevorstehenden Verlusts der in Ruhestand gehenden Mitarbeiter das institutionelle Wissen zu erhalten, werden interne Netzwerke für den Informationsaustausch aufgebaut. Damit das Wissen zwischen Jüngeren und Älteren besser transferiert werden kann, sollen in Arbeitsgruppen alle Altersgruppen vertreten sein. Ebenso werden Ältere als Tutoren oder Mentoren für Mitarbeiter in der Einarbeitungszeit eingesetzt.



#### 4.6 Eine alternde Gesellschaft in Norwegen: Die Herausforderungen des Arbeitslebens<sup>26</sup>

Die norwegische Volkswirtschaft unterscheidet sich erheblich von denen anderer europäischer Länder. Auf der Grundlage einer prosperierenden Öl- und Gaswirtschaft ist Norwegen durch Vollbeschäftigung, Haushaltsüberschüsse und eines der weltweit höchsten Bruttoinlandsprodukte pro Kopf gekennzeichnet. Die Arbeitslosenquote liegt in Norwegen derzeit bei 2,7% und wird Schätzungen zufolge noch weiter absinken. Man geht davon aus, dass die Zahl der freien Stellen im privaten und im öffentlichen Sektor die Zahl der Arbeitssuchenden künftig übersteigen wird. Die Beschäftigungsrate in der Altersgruppe zwischen 55 und 64 Jahren lag 2004 bei 63% für Frauen und 73% für Männer.

Um die Zeit der Berufstätigkeit älterer Menschen zu verlängern, wurden auf nationaler Ebene verschiedene Strategien umgesetzt:

- Einrichtung eines Zentrums für Seniorenpolitik (CSP: Centre for Senior Policy) ([www.seniorpolitikk.no](http://www.seniorpolitikk.no))
- Vereinbarung für ein Integratives Arbeitsleben (IW: Inclusive Working Life)

Das Zentrum für Seniorenpolitik ist für die Koordination der „Nationalen Initiative für ältere Beschäftigte“ zuständig. Initiatoren des CSP sind die Regierung und die Sozialpartner. Die größten Sozialpartner sind im Vorstand vertreten. In den vergangenen sechs Jahren wurde das CSP aus dem Staatshaushalt finanziert. Nach der letzten Evaluierung wurde entschieden, es weiterzuführen. Um das Jahr 1990 herum verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeiten von der Vorbereitung auf das altersbedingte Ausscheiden von Mitarbeitern hin zu einer längeren Bindung von älteren Mitarbeitern in den Unternehmen. Diese dreiseitige Vereinbarung zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften hat vor allem folgende Ziele:

- Sensibilisierung für die Ressourcen und Qualitäten älterer Arbeitnehmer
- Anregung einer integrativen und aufgeschlossenen Arbeitsumgebung für alle Altersgruppen (Altersvielfalt)
- Bessere Koordinierung von Führungsstrategien zwischen Sozialpartnern und Staat.

Zu den Zielen von *Inclusive Working Life* (IW) gehören: Verringerung des Krankenstandes und stärkere Einbindung von körperlich oder geistig Behinderten in das Arbeitsleben, bessere Nutzung der Fähigkeiten und Berufserfahrungen älterer Bediensteter, Anhebung des durchschnittlichen Ruhestands- bzw. Rentenalters um ein halbes Jahr bis 2009.

---

<sup>26</sup> Lund, Finn Bjørnar: An ageing society in Norway: Meeting the challenges in working life. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

Andere Strategien, mit denen ältere Menschen länger im Arbeitsleben gehalten werden sollten, sahen zusätzliche freie Tage oder andere Anreize für Arbeitnehmer über 62 Jahre vor. Im öffentlichen Sektor wurden darüber hinaus kontrollierte Pilotprojekte mit verschiedenen Arbeitszeitmodellen durchgeführt, so gab es z.B. das IKT-Weiterbildungsprojekt *Seniornett* ([www.seniornett.no](http://www.seniornett.no)) für Bedienstete über 55 Jahre.

Ab 2010 sind weitere Strategien geplant, um ältere Bedienstete im Berufsleben zu halten:

- Änderung der Pensionsmodelle: Verlängerung der Lebensarbeitszeit
- Überlegungen zur Anhebung des gesetzlich vorgeschriebenen Ruhestands- bzw. Rentenalters von derzeit 70 auf 72 Jahre im öffentlichen Sektor
- Neue sozialstaatliche Maßnahmen: Kombination der vollen Ruhestandsbezüge bzw. Rentenbezüge mit bezahlten Jobs und Verträgen, um Empfänger von Sozialleistungen als Gegenleistung zur Arbeit oder Aus-/Weiterbildung zu verpflichten.

#### **4.7 Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – Deutschland<sup>27</sup>**

Es gibt in Deutschland hinsichtlich des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen und zur Infrastruktur regionale Disparitäten. Ziel ist es, gleichwertige (nicht gleiche!) Lebensbedingungen in allen Regionen zu schaffen.<sup>28</sup> Gleichwertigkeit bedeutet jedoch nicht, dass überall die gleichen Lebensbedingungen herrschen müssen, sondern Chancengleichheit, Gewährleistung bestimmter Mindeststandards in Bezug auf:

- Zugang und Angebot bei Daseinsvorsorge,
- Erwerbsmöglichkeiten und Infrastrukturausstattung,
- aber auch im Hinblick auf die Umweltqualität.

#### **Zentrale-Orte-System**

Das Zentrale-Orte-System bietet die Möglichkeit der überörtlichen Bereitstellung von Diensten. Dies ist eine wichtige Komponente für die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen. Merkmale von zentralen Orten, vor allem von Oberzentren, sind eine hohe Bevölkerungsdichte und ein gebündeltes Angebot an

---

<sup>27</sup> Spangenberg, Martin: Securing Services of Public Interest against the Background of Demographic Change. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

<sup>28</sup> Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hat die Aufsicht über die wichtigsten Liegenschaften des Bundes im In- und Ausland. Es unterstützt die Bundesregierung durch wissenschaftliche Beratung in den politischen Bereichen Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnungswesen und Bauwesen. Das Raumordnungssystem in Deutschland erfordert die Zusammenarbeit aller Planungsebenen: Kommunen und Gemeinden, Regionen, Länder und Bund.

Arbeitsplätzen und Dienstleistungseinrichtungen. Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde das Konzept der zentralen Orte auf die neuen Bundesländer übertragen.

Die Grundschulen sind bereits heute von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen. Sinkende Geburtenraten in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung haben bereits zur Schließung von Grundschulen geführt. Im Zuge der Abwanderung der städtischen Bevölkerung in das Umland (Suburbanisierung) kam es zu Schulneugründungen in der Nähe großer Städte.

In der folgenden Tabelle sind die Mindeststandards dargestellt, die nach dem bayerischen Entwicklungsprogramm auf die Zahl von Bildungseinrichtungen an zentralen Orten in Bayern anzuwenden sind. So muss ein Kleinzentrum beispielsweise mindestens eine Grundschule haben, während ein Oberzentrum über wissenschaftliche Einrichtungen und eine Fachhochschule oder Universität verfügen muss.

Zentralitätskriterien	Klein-zentrum	Unter-zentrum	Mittel-zentrum	Ober-zentrum
Grundschule	x	x	x	x
Hauptschule		x	x	x
Einrichtung der Erwachsenenbildung (Sitz)			x	x
Realschule			x	x
Gymnasium			x	x
Berufliche Schulen			x	x
Fachhochschule, Hochschule, Universität				x
Quelle: LEP Bayern, 2003				

Abbildung 11: Standards der Daseinsvorsorge am Beispiel schulischer Einrichtungen<sup>29</sup>

Im Sommer 2006 wurden auf der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung beschlossen. Drei Teilleitbilder bestimmen die raumentwicklungspolitischen Hauptaufgaben für die nächsten Jahre: Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge sichern sowie Ressourcen erhalten und Kulturlandschaften gestalten. Diese drei Schwerpunkte sind gleichrangig und beziehen sich auf alle Arten von Räumen, von ländlich-peripheren bis zu großstädtischen Räumen.

### Daseinsvorsorge

Es besteht die Verpflichtung, eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Diensten sicherzustellen, vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr. Ungeachtet ständig schrumpfender finanzieller Handlungsspielräume bleibt unverändert das Ziel bestehen, dafür zu sorgen, dass alle Teile der Bevölkerung gleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu Versorgungsdiensten und ande-

<sup>29</sup> BMVBS/BBR (Eds.): Perspectives of Spatial Development in Germany. Bonn/Berlin, 2006, p 47. [http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006\\_\\_2001/Perspectives\\_SpatialDevelopment.html](http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006__2001/Perspectives_SpatialDevelopment.html)

ren öffentlichen Dienstleistungen haben. Im Hinblick auf die Umsetzung lassen sich hier fünf Schwerpunkte definieren:

- Anpassung des Zentrale-Orte-Systems
- Vermittlung von Anpassungsprozessen
- Berücksichtigung der langfristigen Kosten für technische und soziale Infrastrukturen
- Daseinsvorsorge in den fachübergreifenden Dialog stellen
- Unterstützung der Gemeinden durch bürgerschaftliches Engagement

Ein Ziel ist der Erhalt des grundlegenden Gemeinwohls unter veränderten demografischen Bedingungen, vor allem in Regionen mit hoher Alterung sowie in dünn besiedelten Gebieten mit Bevölkerungsrückgang. Es wird eine Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten benötigt, um in allen Regionen in Deutschland künftig gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Es müssen geeignete Mindest- und Basisstandards auf regionaler Ebene definiert werden, die sich an regionalen Bedürfnissen, Erreichbarkeitsbedingungen und Finanzmitteln orientieren. Das Zentrale-Orte-Konzept muss durch flexible Formen der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für eine alternde Bevölkerung und besonders für Familien mit Kindern ergänzt werden. Es gibt keine vorgefertigten Lösungen für die erforderlichen Anpassungen angesichts des demografischen Wandels, um die Daseinsvorsorge zu sichern. Lösungen müssen vielmehr auf lokaler und regionaler Ebene gefunden werden. Gute Praktiken, die sich unter bestimmten Bedingungen bewährt haben, müssen übertragen werden, damit sie auch in anderen Zusammenhängen funktionieren.

Bereits umgesetzte Beispiele für eine gute Praxis zeigen die folgenden Fallstudien auf:

### **Bildung**

Kleine Schulen in ländlichen Gebieten in Ost-Thüringen: Entwicklung einer Strategie, um die nötigen Schließungen von Sekundarschulen in der Region integrativ und gemeinschaftlich durchzuführen, was zur Entwicklung eines Schulnetzwerks geführt hat, in dem kaum ein Gebiet weiter als 10 km von der nächsten Sekundarschule entfernt ist.

### **Medizinische Versorgung**

Die medizinische Versorgung in der Region der Mecklenburger Seenplatte: Entwicklung des strategischen Modells "Medizinzentren für ländliche Gegenden", in denen mehrere Allgemeinmediziner und nach Möglichkeit Fachärzte, Pflegedienste und Anbieter von psycho-sozialen Beratungsdiensten gemeinsam untergebracht sind.

## **Verkehr**

Gemeinsame öffentliche Verkehrsdienste mit flexiblen Fahrplänen im „Fürst-Pückler-Land“ in der Lausitz: Einerseits galt das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln in ländlichen Gegenden als ungenügend (zu geringe Häufigkeit), andererseits waren die Busse niemals voll besetzt. Eine Lösung bestand darin, kleinere Busse einzusetzen, die von privaten Unternehmen betrieben wurden und auf Anfrage fahren. Nun gibt es zwei Angebotsarten im öffentlichen Personenverkehr in ländlichen Gegenden: Staatliche Unternehmen betreiben die Hauptstrecken, private Unternehmen bieten flexible Bestelldienste und bringen die Fahrgäste auf Anfrage zu den Hauptstrecken. Damit der Betrieb für die privaten Unternehmen tragfähig ist, erhalten sie staatliche Subventionen. Diese Regelung ist für die Kommunen kosteneffizienter als der frühere Betrieb aller Strecken.

## **Zusammenarbeit der Gemeinden bei der Grundversorgung**

Ein Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen mehreren Gemeinden ist das Projekt der „Dorfzentren“ im östlichen Thüringen, mit dem die Grundversorgung sichergestellt werden soll. Der zugrunde liegende Denkansatz geht nicht von benötigten Einrichtungen, sondern stattdessen von den benötigten Funktionen aus. Die Grundidee dahinter ist der Zusammenschluss verschiedener sozialer Infrastrukturen (z. B. Kindergärten, Grundschulen, Altenbetreuung, Kultureinrichtungen) und privater Dienste (z. B. ambulante Praxen). Die zeitlich versetzte gemeinsame Nutzung von Gebäuden und/oder Personal soll helfen, die Kosten für die Einrichtungen zu minimieren und so ihre Tragfähigkeit sichern.

## **Fazit**

Die Region ist die zentrale Ebene für die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels. Regionale Strategien zur Anpassung der Infrastruktur an veränderte Bevölkerungsstrukturen müssen von den Bewohnern der Region mitgetragen werden. Der Um Denkungsprozess auf reale Entwicklungsperspektiven muss schrittweise und mit zunehmender Verbindlichkeit und fachlicher Integration erfolgen. Anpassungsstrategien für die Infrastruktur erfordern gleichzeitig die Überprüfung und ggf. Anpassung vorhandener regionaler Entwicklungsziele. Regionale Anpassungsstrategien der Infrastrukturentwicklung sind informelle Pläne und bedürfen der Umsetzung in Regionalpläne neuen Typs. Zentrale Orte sind geeignete Instrumente zur Sicherung einer angemessenen Infrastrukturversorgung, wenn damit nicht feste Ausstattungskataloge, sondern strukturadäquate Versorgungsangebote verbunden werden. Die Aufrechterhaltung einer differenzierten zentralörtlichen Gliederung in den ländlichen/peripheren Regionen muss überprüft werden. Anpassungsprozesse dürfen sich nicht auf eine Reduzierung des Angebots beschränken, sondern müssen neue Angebotsformen und effizientere Organisationsstrukturen hervorbringen. Regionale Anpassungsstrategien können nur als kooperative Planungen entwickelt werden, wobei die regionalen Akteure zur Umsetzung innovativer infrastruktureller Versorgungsansätze lokale oder sektorale Egoismen überwinden müssen. Die Erarbeitung konsensfähiger regionaler Anpassungsstrategien muss in einem strukturierten und differenzierten Kommunikations- und Dialogprozess moderiert werden (Lenkung durch Moderation).

## 5. Zusammenfassung

Die Prognosen sind eindeutig. Während der Bevölkerungsrückgang etwa ab 2020 spürbar wird, erfolgt die Änderung der Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen hauptsächlich in den Jahren 2005 bis 2020. Wir befinden uns heute mitten in diesem Alterungsprozess. Die demografische Entwicklung in Deutschland und anderen europäischen Ländern bewirkt, dass der Anteil der über 50-Jährigen an den Erwerbspersonen deutlich zunimmt.

Diese Veränderung der Alterszusammensetzung des Arbeitskräfteangebots schlägt sich auch in den betrieblichen Altersstrukturen nieder. Der Anteil der über 50-Jährigen in den Betrieben wird in den nächsten Jahren deutlich steigen. Durch den Wegfall von Frühverrentungsmöglichkeiten wird sich der Alterungsprozess vieler Belegschaften noch beschleunigen.

Der öffentliche Sektor nimmt demografisch bedingte Probleme zwar wahr, aber Personaleinsatz- und Entwicklungsstrategien werden oftmals nicht frühzeitig auf die absehbaren Alterungsprozesse oder Rekrutierungsengpässe ausgerichtet. Fatalerweise besteht die Herausforderung darin, sich entgegen den üblichen Planungshorizonten auf die veränderten demografischen Rahmenbedingungen frühzeitig einzustellen, da sich Personalpolitik nicht kurzfristig grundlegend verändern lässt.

Die aktuell in den Organisationen geführte Debatte über positive Personalgewinnungsstrategien für „Hochqualifizierte“ bleibt weit hinter dem zurück, was notwendig wäre, um der Herausforderung des demografischen Wandels gewachsen zu sein. Was das Problem der Rekrutierung gut ausgebildeter Arbeitskräfte und alternder Belegschaften betrifft, müssen die Organisationen ihre Haltungen überdenken und mehr in die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter aller Altersgruppen investieren. Angesichts des Bedarfs an hoch qualifizierten Mitarbeitern und der Rasanzen technologischer Veränderungen sollte der öffentliche Dienst seine Personalpolitik darauf konzentrieren, die Kompetenzen der Mitarbeiter in allen Altersgruppen zu stärken. Das Konzept des lebenslangen Lernens wird nur dann fruchten, wenn Weiterbildung künftig als ein fester Bestandteil der Personalpolitik angeboten wird.

In der Arbeitswelt werden die Anforderungen an Flexibilität und Mobilität künftig noch weiter steigen, nicht nur bezüglich der Arbeitszeiten, sondern auch bezüglich der Stabilität von Berufswegen. Eine immer älter werdende Erwerbsbevölkerung droht mit einer Arbeitswelt zu kollidieren, in der Verhaltensmuster verlangt werden, die auf jüngere Altersgruppen zugeschnitten sind.

Viele Organisationen haben inzwischen erkannt, dass ihre Humanressourcen ihr wertvollstes Vermögen sind. Ebenso wichtig ist, dass alle Erwerbstätigen begreifen, dass sich ihre Optionen auf dem Arbeitsmarkt verbessern, je besser qualifiziert sie sind, d.h. wenn sie ihre Fähigkeiten während ihres gesamten Arbeitslebens kontinuierlich weiter entwickeln. Anders als in der Vergangenheit ist es heutzutage ungewöhnlich, dass Menschen bis zur Rente in ein und demselben Beruf bzw. Tätigkeitsfeld bleiben. Des-

halb müssen sich die Menschen bewusst werden, dass sie nach ihrer Schulausbildung und der ersten Berufsausbildung noch viele neue Lernphasen vor sich haben werden.

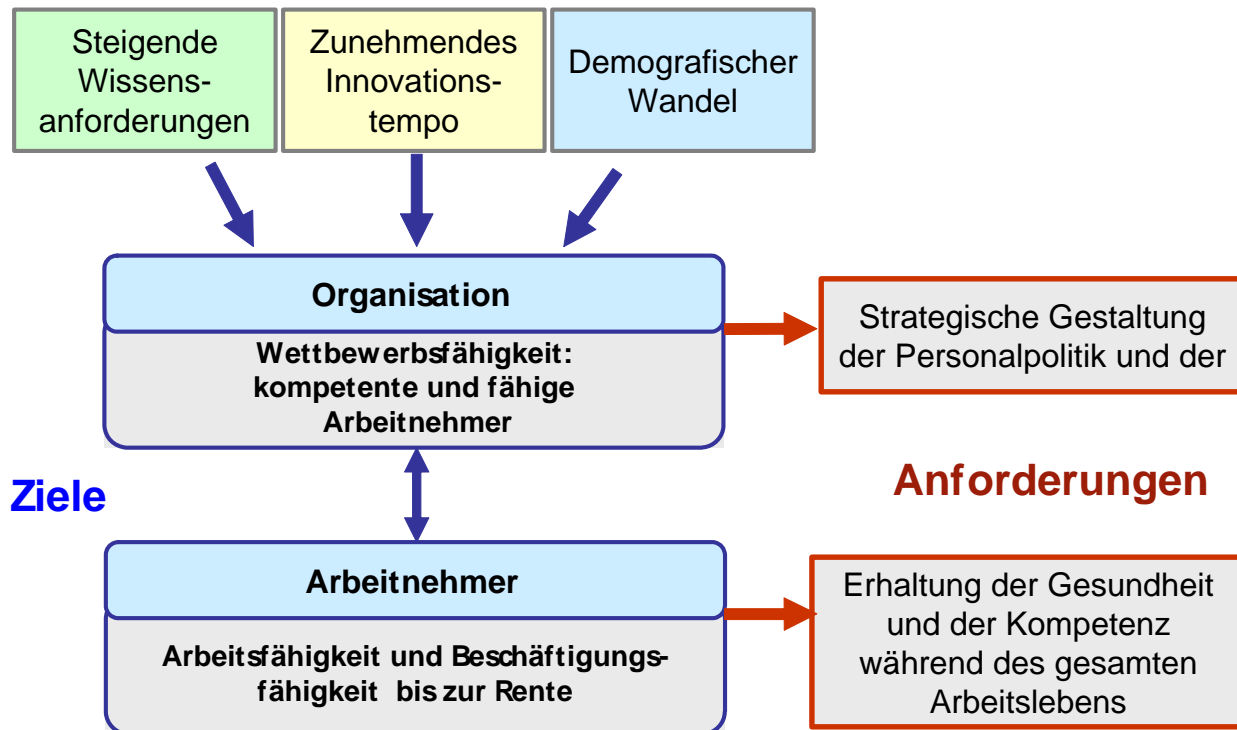


Abbildung 12: Anforderungen an Organisationen und Arbeitnehmer (Quelle: Buck)

Die Anzahl gesundheitlich beeinträchtigter Arbeitnehmer mit bestimmten Einsatzeinschränkungen steigt in den Betrieben und Behörden gemeinhin in den höheren Altersgruppen an. Was viele von ihnen benötigen, ist ein ihrem Leistungsvermögen angepasster Arbeitsplatz. Tätigkeitsfelder mit reduzierten Arbeitsbelastungen, die früher als Nischen zur Beschäftigung Älterer mit gesundheitlichen Einschränkungen dienten, sind jedoch im Zuge von Modernisierung und Rationalisierung eingeschränkt worden oder ganz entfallen. Gleichzeitig sind die Leistungsanforderungen gestiegen. Damit wird es aber immer schwerer, diese Arbeitnehmer, die bisher vor allem vorzeitig ausgegliedert wurden, adäquat einzusetzen, insbesondere wenn sie gering qualifiziert sind.

Wirksame Konzepte einer Gestaltung der Erwerbsbiografie setzen nicht erst bei Älteren an, die bereits von Leistungseinschränkungen betroffen sind, sondern beginnen bereits mit dem Start in die Berufstätigkeit oder sogar in der Berufsausbildung. So frühzeitig wie möglich sollte einem absehbaren Verschleiß an Qualifikation, Gesundheit und Motivation entgegengewirkt werden.

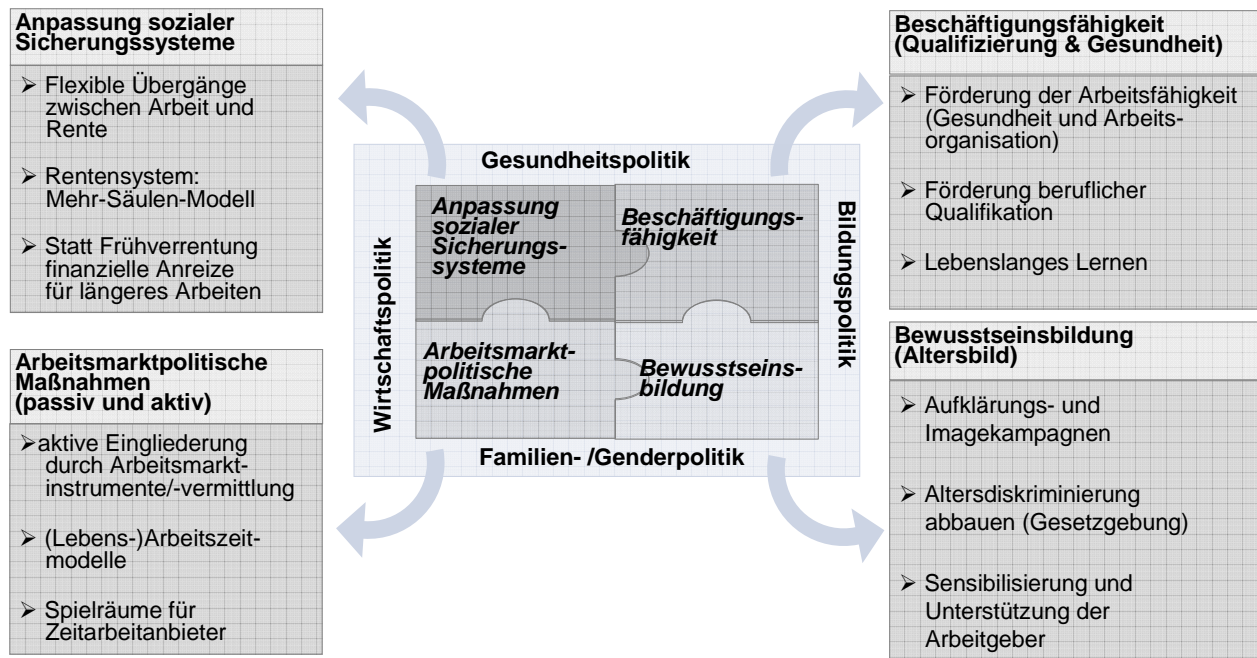


Abbildung 13: Politische Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Erwerbstätiger (Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hrsg) Active Aging in Economy and Society, Carl Bertelsmann Prize 2006, Seite 31, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh)<sup>30)</sup>

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für ältere Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit gefährdete ältere Arbeitnehmer haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Vermittlungs- und Finanzierungsanstrengungen der öffentlichen oder privaten Arbeitsvermittlungen bleiben allerdings begrenzt erfolgreich, wenn Vorurteile über die Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer bestehen oder wenn Ältere tatsächliche Qualifikationsdefizite aufweisen. Individuelle Betreuungsmaßnahmen, persönliches Coaching und Profiling sowie die Unterstützung des Selbstmarketings sind unverzichtbare Instrumente, um die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser zu erhöhen. Die Chancen Ältere wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, hängen allerdings nicht nur von der Güte und Intensität der Vermittlungsanstrengungen ab, sondern auch vom Entstehen zusätzlicher Arbeitsplätze und neuer Tätigkeitsfelder.

Neben der Frage, wie die Erwerbsquoten Älterer erhöht werden können und wie die Renten- und Sozialsysteme demografiefest gestaltet werden können, stellt sich für den öffentlichen Sektor generell die Frage, wie die öffentlichen Dienstleistungen und die infrastrukturelle Angebotspalette kompatibel und nachfragegerecht flexibel gestaltet werden kann. Öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales, Ver- und Entsorgung, Verkehr und Umwelt müssen hinsichtlich ihrer Passung bezüglich demografischer Veränderungen überprüft und bewertet werden. Alterung, Wanderung und Bevölkerungsrückgang sind insbesondere bei der Konzeption von Infrastruktureinrichtungen zu berücksichtigen, da deren Planung oftmals mit erheblichen zeitlichen Vorläufen verbunden ist. Der demogra-

<sup>30)</sup> Schleiter, André: Demographic Challenges for HR-Management. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.



bedingte Wandel oder Rückgang bei der Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen erfordert nachhaltige Strategien, um gleichwertige Lebensbedingungen dünn besiedelten Regionen und in den Zentren gewährleisten zu können.

Im Vergleich zu den bereits vorliegenden Konzepten des Age Managements und der demografiesensiblen HR-Strategien steht die Debatte über die Anpassung öffentlicher Dienstleistungen an den demografischen Wandel und über demografieoptimierte Infrastrukturen erst am Anfang. Der öffentliche Sektor muss weiterhin für die mittel- bis langfristigen Wirkungen des demografischen Wandels interessiert und für jetzt zu tätige Maßnahmen aktiviert werden. Zwar gibt es durchaus zukunftstaugliche Lösungswege und -konzepte, die von einzelnen Organisationen oder Ländern bereits umgesetzt werden, woran es aber noch fehlt, ist eine breite und rasche Durchsetzung solcher Konzepte. Dies ist angesichts der Brisanz und Dringlichkeit der zu bewältigenden Probleme, die sich aus demografischen Veränderungen ergeben, dringend geboten.

## 6. Literatur

*Appel*, Clemens: Demografischer Wandel – Herausforderungen für Politik und Verwaltung. 12. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam. Internet: [http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.353771.de&\\_siteid=36](http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.353771.de&_siteid=36).

*Behrens*, Beatrix: Demographic Sensitive HR-Management. Personnel Management and Ageing Workforce. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.): Active Aging in Economy and Society, Carl Bertelsmann Prize 2006. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2006.

*Buck*, Hartmut: Personnel Management and Ageing Workforce. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Buck*, Hartmut; *Weidenhöfer*, Jörg: Betriebliche Personalpolitik - Demographische Herausforderungen bewerten und annehmen. In: *Prager*, J., *Schleiter*, A. (Hrsg.): Länger leben, arbeiten und sich engagieren. Chancen wertescaffender Beschäftigung bis ins Alter. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; 2006, S. 103-116.

*Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Berlin, Bonn, 2005.

*Eriksson*, Bengt: Demography and supply of competencies. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Europäische Kommission*: Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007.

*Evangelista*, Luís: Managing Government workforce in the context of an ageing population: recent measures in Portugal. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS); Federal Office for Building and Regional Planning (BBR)* (eds.): Perspectives of Spatial Development in Germany. Bonn/Berlin, 2006. Internet: [http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006\\_\\_2001/PerspectivesSpatialDevelopment.html](http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006__2001/PerspectivesSpatialDevelopment.html)

*Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS); Federal Office for Building and Regional Planning (BBR)* (eds.): Public services and demographic change. Proving of adaptation and developing strategies in Demonstration Projects of Spatial Development. 2006. Internet: [http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006\\_\\_2001/PublicServices.html](http://www.bbr.bund.de/EN/Publications/SpecialPublication/2006__2001/PublicServices.html)

*Harke, Melanie*: Rebequa: An instrument to face the demographic change. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Just, Tobias*: Demografische Entwicklung verschont öffentliche Infrastruktur nicht. Deutsche Bank Research: Aktuelle Themen Demografie Spezial, No. 294, 28 April 2004.

*Lund, Finn Bjørnar*: An ageing society in Norway: Meeting the challenges in working life. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Man, Rozemarijn de; Kwakkelstein, Tobias*: The challenges of demographic change. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Naegele, Gerhard; Walker, Alan*: A guide to good practice in age management. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (ed.), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

*OECD*: The challenges of managing the public service in the context of an ageing population. internet: [http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en\\_2649\\_34139\\_35724855\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34139_35724855_1_1_1_1,00.html), 29.8.2007.

*OECD*: Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges. Internet: [http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en\\_2649\\_34139\\_39126065\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34139_39126065_1_1_1_1,00.html), 2007.

*Potrykowska, Alina*: Changing needs of an ageing society: A Polish perspective. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Pröhl, Marga*: Introduction. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Pröhl, Marga*: Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Personalmanagement im Öffentlichen Sektor. Präsentation, 1. Demografie-Kongress, Berlin, 24 August 2006.

*Schleiter, André*: Demographic challenges for HR management. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Shiakides, Sotos*: Systematic Learning in Response to the Productivity and Innovation Challenges of Ageing - The case of the Cyprus Civil Service. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Spangenberg, Martin*: Securing Services of Public Interest against the Background of Demographic Change. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Statistisches Bundesamt (Hrsg.):* Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2006.

Taylor, Philip: Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15. Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (ed.), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

*Vaugiraud, Frédéric de:* HR policies developed in the French civil services to cope with demographic change. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.

*Vihriälä, Vesa:* Preparing for an ageing society: The case of Finland. Presentation, Expert Conference on Demographic Change, Federal Ministry of the Interior, Brühl, Germany, 2 May 2007.