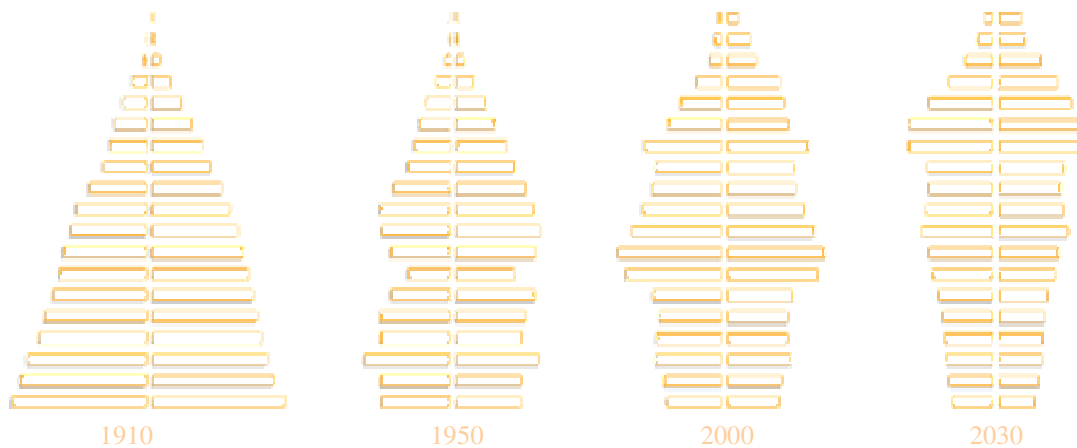


**Ganzheitliche Personalentwicklung vor dem Hintergrund  
des demografischen Wandels - Wo liegen die Schwerpunkte  
heute, wo die Möglichkeiten der Zukunft?**

Entwicklung von Handlungsansätzen für die öffentliche  
Verwaltung in Deutschland



Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der Philosophischen Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu Münster (Westf.)

vorgelegt von

Vanessa Christine Luczak

aus Recklinghausen

2010

Tag der mündlichen Prüfung: 05.08.2010

Dekan: Prof. Dr. Christian Pietsch

Referent: Prof. Dr. Sven Papcke

Korreferent: Prof. (apl.) Dr. Dieter Hoffmeister

## Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis .....	I
	Abkürzungsverzeichnis .....	XI
	Abbildungsverzeichnis .....	XIII
	Tabellenverzeichnis .....	XV
<b>I</b>	<b>EINFÜHRENDER TEIL</b>	
1.1	Einleitung.....	16
1.2	Zur Situation der Verwaltungsmodernisierung .....	18
1.3	Personalentwicklung – ein zentraler Bestandteil der Verwaltungsreform .....	22
1.4	Exkurs und Eingrenzung: Zur öffentlichen Verwaltung als Untersuchungsgegenstand .....	24
1.5	Erkenntnisinteresse, Schwerpunkte und Ziele der Arbeit.....	26
1.6	Leitende Fragestellungen.....	27
1.7	Aufbau der Schrift und methodisches Vorgehen.....	28
<b>II</b>	<b>DEMOGRAFISCHER WANDEL – EIN NEUES PHÄNOMEN ?</b>	
2.1	Zum Begriff der Demografie .....	32
2.2	Demografischer Wandel – Historischer Verlauf .....	33
2.2.1	Der Erste Demografische Übergang .....	34
2.2.1.1	Allgemeines Schema .....	34
2.2.1.2	Der Erste Demografische Übergang in Deutschland.....	36
2.2.2	Der Zweite Demografische Übergang in Deutschland.....	40
2.3	Aktuelle Dimensionen der demografischen Veränderung.....	42
2.4	Bevölkerungsberechnungen für die Zukunft .....	44
2.5	Entwicklung der Weltbevölkerung – ein kurzer Ausblick .....	46
2.5.1	Europäische Entwicklung .....	46
2.5.2	Internationale Entwicklung.....	51
2.6	Resümee.....	53

III	AUSWIRKUNGEN DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS AUF DIE ERWERBSTÄTIGKEIT	
3.1	Einleitende Bemerkungen.....	55
3.2	Unternehmensrelevante Folgen .....	56
3.2.1	Umfang und Struktur des heutigen und zukünftigen Arbeitskräfte- angebots .....	56
3.2.2	Die demografische Situation in der öffentlichen Verwaltung .....	61
3.2.3	Zwischenfazit.....	63
3.3	Exkurs: Wer gilt als „älterer Arbeitnehmer“? .....	64
3.4	Die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen im Kontext politischer Anreize.....	65
3.5	Bewertung.....	67
3.6	Europäische Entwicklung .....	67
3.6.1	Ein kurzer Überblick .....	67
3.6.2	Wesentliche Einflussfaktoren für diese Entwicklung.....	70
3.7	Resümee.....	72
IV	PERSONALENTWICKLUNG IM LICHT DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS	
4.1	Zur Beschäftigungssituation Älterer.....	73
4.2	Herausforderungen an die Personalpolitik .....	76
4.3	Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen .....	77
4.4	Zum Begriff Personalentwicklung.....	78
4.4.1	Hintergründe .....	78
4.4.2	Die drei Säulen der Personalentwicklung – eine Begriffsklärung.	79
4.4.3	Personalentwicklung als Element des Personalmanagements und der Unternehmenskultur .....	83
4.4.4	Personalentwicklung im Kontext dieser Handlungsfelder .....	86
4.4.5	Unterschiedliche Interessen- unterschiedliche Akteure .....	87
4.5	Maßnahmen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung .....	90
4.5.1	Bausteine der Personalentwicklung im Überblick.....	90

4.5.2	Bewertung.....	93
4.6	Zwischenfazit.....	94
4.7	Auf der Suche nach erwerbstätigen Älteren - Handlungsansätze für die Personalentwicklung .....	95
4.7.1	Meinungen und Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit Älterer .....	96
4.7.2	Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation Älterer in Privat- konzernen und in der öffentlichen Verwaltung .....	102
4.7.3	Die Lernfähigkeit Älterer – Ansätze für Personalentwicklung im weiteren Sinne .....	104
4.7.4	Die Kosten-Nutzen-Rechnung oder eine Frage der Anreize .....	104
4.7.4.1	Gründe für Weiterbildungswiderstände.....	104
4.7.4.2	Auswege .....	106
4.7.5	Fazit: Die Motivdisposition als Grundlage der praktischen Personalentwicklung.....	108
4.8	Instrumente der Personalentwicklung – Welche eignen sich spe- ziell für ältere Erwerbstätige in der öffentlichen Verwaltung? .....	109
4.8.1	Vorgehensweise.....	109
4.8.2	Begründung der ausgewählten Fragestellungen .....	111
4.8.3	Geeignetheit einzelner Instrumente - Entwicklung einer Matrix ..	112
4.8.4	Ergebnisse.....	115
4.8.4.1	Arbeitsplatznahes Lernen .....	115
4.8.4.2	Problemorientiertes Lernen .....	116
4.8.4.3	Steigerung eigenverantwortlichen Handelns .....	117
4.8.4.4	Beteiligung der Mitarbeiter .....	117
4.8.4.5	Belange der öffentlichen Verwaltung.....	118
4.8.4.6	Dialogfördernde und wertschätzende Personalführung.....	120
4.9	Resümee.....	120
4.10	Personalentwicklung – Wie wird sie derzeit von der öffentlichen Verwaltung genutzt?.....	122
4.10.1	Einzelne Stufen der Entwicklung .....	122
4.10.2	Ein bunter Blumenstrauß oder die „Wundertüte“ .....	126

4.11	Auf der Suche nach Ursachen .....	128
4.11.1	Lippenbekenntnisse oder Taten? .....	128
4.11.2	Organisatorische Hindernisse .....	128
4.11.3	Wird das Reformtempo der einzelnen Verwaltungsbehörden berücksichtigt oder wie steht es um die Verwaltungs- modernisierung? .....	130
4.12	Ernsthafte Reformbestrebungen? .....	134
4.13	Fazit .....	137

## V ORGANISATIONSENTWICKLUNG ALS GRUNDLAGE GANZHEITLICHER PERSONALENTWICKLUNG

5.1	Einführung .....	140
5.2	Zum Verständnis von Organisationen .....	143
5.2.1	Die öffentliche Verwaltung als Organisation .....	143
5.2.2	Vom instrumentellen zum institutionellen Organisationsbegriff ..	144
5.2.3	Organisation: hier als offenes System verstanden .....	145
5.2.4	Zusammenfassung und Bewertung .....	146
5.3	Organisationstheorien und ihre Entwicklungslinien .....	147
5.3.1	Klassische Ansätze .....	147
5.3.1.1	Das Bürokratiemodell .....	147
5.3.1.2	Der administrative Ansatz .....	149
5.3.1.3	Der arbeitswissenschaftliche Ansatz .....	149
5.3.2	Weiterentwicklung der Organisationstheorien	
5.3.2.1	Vom <i>economic man</i> zum <i>social man</i> ... ..	150
5.3.2.2	...und vom <i>social man</i> zum <i>selfactualizing man</i> .....	151
5.3.3	Neoklassischer Ansatz .....	152
5.3.4	Moderne Ansätze .....	153
5.3.4.1	Organisationen als offene Systeme... ..	153
5.3.4.2	...oder als geschlossene Systeme .....	154
5.3.5	Weitere Entwicklungen von Organisationstheorien .....	156
5.3.6	Bewertung .....	157
5.3.7	Bewertung mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand .....	158

5.4	Veränderung in Organisationen.....	159
5.4.1	Grundannahmen geplanter Veränderungsprozesse .....	159
5.4.2	Drei Ideen zum Umgang mit Veränderungsprozessen: Lernende Organisation - Organisationsentwicklung – Change Management .....	160
5.4.2.1	Veränderungen mit lernenden Organisationen bewältigen.....	160
5.4.2.2	Zwischenfazit.....	162
5.4.2.3	Bedeutung der lernenden Organisation für das Thema Personal- entwicklung .....	162
5.4.2.4	Organisationsentwicklung als Methode der Gestaltung von Veränderungen.....	163
5.4.2.4.1	Begriffsverständnis .....	163
5.4.2.4.2	Initialzündungen für die Organisationsentwicklung.....	165
5.4.2.4.2.1	Reedukativer Denkansatz .....	166
5.4.2.4.2.2	Aktionsforschungsansatz .....	166
5.4.2.4.2.3	Soziotechnischer Systemansatz .....	167
5.4.2.4.3	Bezüge zu den dargestellten Organisationstheorien: Das Organisationsverständnis der OE .....	168
5.4.2.4.4	Bedeutung der Organisationsentwicklungsansätze für das Thema Personalentwicklung.....	168
5.4.2.4.5	Grenzen der Organisationsentwicklung.....	169
5.4.3	Sind die Konzepte der Organisationsentwicklung und der lernenden Organisation miteinander vereinbar?.....	170
5.4.4	Bewertung.....	171
5.4.5	Der konkrete Umgang mit organisationalen Veränderungen .....	173
5.4.5.1	Change Management und die Phasen der Veränderung.....	173
5.4.5.2	Der Dreischritt der Veränderung sozialer Systeme nach Lewin ...	174
5.4.5.3	Einige Erkenntnisse für die Verwaltungspraxis .....	175
5.4.6	Resümee.....	176
5.5	Der Blick in die Verwaltungspraxis .....	177
5.5.1	Organisationsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung – Drei Wege der Annäherung.....	177

5.5.2	Aufbau- und Ablauforganisationen .....	177
5.5.2.1	Aufgaben der öffentlichen Verwaltung .....	177
5.5.2.2	Aufbauorganisation .....	178
5.5.2.2.1	Linienorganisation .....	178
5.5.2.2.1.1	Einlinienorganisation .....	179
5.5.2.2.1.2	Mehrlinienorganisation .....	180
5.5.2.2.2	Stab-Linien-Organisation .....	181
5.5.2.3	Ablauforganisation .....	182
5.5.3	Das Bürokratiemodell als Spiegel öffentlicher Organisationsstrukturen? .....	183
5.5.4	Innerer und äußerer Verwaltungsaufbau .....	184
5.6	Bezug zum Untersuchungsgegenstand: Wie wird Personalentwicklung derzeit in die Aufbau- und Ablauforganisation integriert? .....	185
5.6.1	Personalarbeit und Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – Aufgabenwahrnehmung und Beteiligte .....	186
5.6.2	Eine Beobachtung der gegenwärtigen Integrationsbemühungen ..	187
5.7	Reformbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung und Folgen für ihre Organisationsstrukturen .....	188
5.7.1	Elemente der Verwaltungsmodernisierung .....	188
5.7.2	Personalentwicklung – ein weiteres Element der Verwaltungsmodernisierung .....	192
5.7.3	Fazit: Veränderungsdruck als auslösendes Moment .....	192
5.7.4	Organisationale Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung: zusammenfassende Ergebnisse .....	193
5.7.5	Folgen für die praktische Organisation der Personalentwicklung.	196
5.8	Personalentwicklung aus organisationstheoretischer Sicht .....	196
5.8.1	Hohe organisationstheoretische Ansprüche... ..	196
5.8.2	...und praktische Probleme .....	199
5.8.3	Personal- und Organisationsentwicklung – ein Wechselspiel .....	200



5.8.4	Schlussfolgerungen.....	201
5.8.4.1	Im Hinblick auf Organisationsstrukturen ... ..	201
5.8.4.2	... auf eine umfassende Veränderungsarbeit... ..	202
5.8.4.3	... und auf eine ganzheitliche Personalentwicklung.....	203
VI	ENTWICKLUNG EINES VERKETTUNGSANSATZES	
6.1	Einleitung.....	205
6.2	Untersuchungsfrage .....	206
6.3	Zum Vorgehen .....	206
6.3.1	Rolle der Praxisbeispiele .....	206
6.3.2	Wissenschaftspragmatischer Ansatz.....	207
6.4	Die Grundannahmen.....	208
6.5	Projektion der Grundannahmen.....	211
6.5.1	Erste Anregung für einen Verkettungsansatz .....	211
6.5.2	Der Blick in die Organisation.....	212
6.5.3	Das Kreislaufverfahren-Teil 1 .....	214
6.5.4	Systematisches Vorgehen im Rahmen organisationaler Veränderungen.....	215
6.5.4.1	Veränderungen als Abwärtsstrategie (Top-down).....	215
6.5.4.2	Aufwärtsstrategie (Bottom-up).....	216
6.5.4.3	Keilstrategie (Center-out) .....	217
6.5.4.4	Bipolare Strategie .....	217
6.5.4.5	Fleckenstrategie (Multiple nucleus) .....	217
6.5.4.6	Bedeutung für den eigenen Ansatz.....	218
6.6	Eckpfeiler des Kreislaufverfahrens	
6.6.1	Verwaltungskultur .....	219
6.6.2	Verwaltungsstrategie .....	219
6.6.2.1	Altersstrukturanalyse .....	219
6.6.2.2	Ganzheitliches Leitprogramm mit Zielen.....	220
6.6.2.3	Masterplan der Veränderung und ein Evaluationskonzept.....	221
6.6.2.4	Bewertung.....	224
6.6.3	Planung und Zielsetzung .....	224

6.6.4	Bewertung.....	226
6.6.5	Die Umsetzung: Organisationale Abstimmung oder die dritte Säule der Personalentwicklung.....	226
6.6.6	Bewertung.....	228
6.6.7	Controlling und Evaluation .....	228
6.6.7.1	Controlling - Begriff und Grenzen .....	228
6.6.7.2	Evaluation.....	229
6.6.7.3	Controlling und Evaluation im Rahmen altersspezifischer Personalentwicklung.....	230
6.6.7.3.1	Personal- und Sachkosten.....	230
6.6.7.3.2	Rentabilität der Personalentwicklung – wie kann sie in „Nonprofit-Unternehmen“ gemessen werden?.....	231
6.6.7.3.3	Wirkungen der umgesetzten Personalentwicklungsmaßnahmen ..	232
6.6.7.3.4	Fazit: Controlling in Perfektion? Der Mensch steht im Mittelpunkt der Veränderung .....	233
6.7	Prinzip der Gleichzeitigkeit.....	234
6.8	Das Kreislaufverfahren – Teil 2 .....	235
6.9	Zwischenfazit.....	236
6.9.1	Schritt für Schritt und im Organisationsquerschnitt.....	236
6.9.2	Partizipation älterer Mitarbeiter als Kerngedanke.....	236
6.9.3	Organisationsumfassende Wirkungen .....	237
6.9.4	Wirtschaftlichkeit des Ansatzes.....	237
6.9.5	Zusätzlicher Arbeitsaufwand ? .....	238
6.10	Welche konkreten Handlungsschritte lassen sich aus dem Ansatz ableiten? .....	239
6.10.1	Grundlegende Idee: Umsetzung durch Anwendung.....	239
6.10.2	Exkurs: Nutzen von Team- und Projektarbeit als altersgerechter Baustein der Personalentwicklung.....	240
6.10.3	Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen .....	241
6.10.4	Ausgewählte Handlungsoptionen .....	242
6.10.4.1	Verwaltungsstrategie .....	243
6.10.4.2	Planen .....	246

6.10.4.3	Umsetzen .....	248
6.10.4.4	Prüfen/Evaluation .....	250
6.11	Erläuterungen.....	253
6.11.1	Standortbestimmung/Vier-Feld-Analyse.....	253
6.11.2	Wie erreicht man eine organisationsweite Sensibilisierung ? .....	254
6.11.3	Kern – oder „Leuchtturmprojekte“ und sonstige Teamarbeit .....	254
6.11.4	Die Phasen des Planens und Umsetzens.....	255
6.11.4.1	Zwei-Gruppen-Design zur Erhebung getrennter Perspektiven .....	255
6.11.4.2	Flankierende Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte mittels Multiplikatorenkonzept .....	256
6.11.4.3	Dezentrale oder zentrale Verankerung der Personalentwicklung in der Organisation?.....	257
6.11.4.3.1	Unterstützung durch eine Service-Einheit.....	257
6.11.4.3.2	Zentrale oder dezentrale Verankerung der Einheit?.....	257
6.11.4.4	Wechselspiel von Zentralität und Dezentralität.....	258
6.11.4.4.1	Verantwortlichkeit der Verwaltungsleitung .....	258
6.11.4.4.2	Führungskräfte als „Personalentwickler“ .....	259
6.11.4.4.3	Dezentralität durch Mitarbeiter-Partizipation.....	260
6.11.4.4.4	Zentralität durch Steuerungs- und Koordinationsgruppe .....	260
6.12	Resümee.....	262
VII	SCHLUSSBETRACHTUNG UND AUSBLICK .....	268
	Literatur- und Quellenverzeichnis .....	270
	Anhang:	
	Handlungsstrategien zur Bewältigung des demografischen Wandels - gute Praxisbeispiele öffentlicher Verwaltungs- behörden .....	284
	Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – gute Praxisbeispiele .....	294
	Kurzübersicht.....	298

Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvoraus- berechnung des Statistischen Bundesamts .....	299
Positionierung öffentlicher Verwaltung innerhalb einer Betriebstypologie.....	300
Verwaltungsaufbau in Deutschland.....	300
Aufbau- und Ablauforganisation – ein Beispiel .....	301
Wesentliche Reformschritte in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands seit den 1990er Jahren.....	303
Implementieren ganzheitlicher Personalentwicklung – Wesentliche Bestandteile und Maßnahmen eines theoretischen Handlungskonzepts.....	304

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AG	Arbeitsgemeinschaft/Arbeitsgruppe
BMI	Bundesministerium des Innern
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
ggf.	gegebenenfalls
GGO	gemeinsame Geschäftsordnung
griech.	griechisch
i.d.R.	in der Regel
i.S.	im Sinne
IT	Informationstechnologie
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
Mio.	Millionen
NRW	Nordrhein-Westfalen
PE	Personalentwicklung
OE	Organisationsentwicklung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
s.	siehe
sog.	sogenannte(r)
tsd.	Tausend
u.a.	unter anderem

usw.	und so weiter
u.v.m.	und vieles mehr
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Allgemeines Schema des Ersten Demografischen Übergangs .....	35
Abb. 2:	Der Erste Demografische Übergang in Deutschland.....	36
Abb. 3:	Zweiter Demografischer Übergang .....	40
Abb. 4:	Die aktuelle Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland.....	43
Abb. 5:	Die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland im Zeitvergleich .....	45
Abb. 6:	Europäische Geburtenentwicklung.....	46
Abb. 7:	Zusammengefasste Geburtenziffern in ausgewählten europäischen Staaten .....	48
Abb. 8:	Durchschnittsalter der Bevölkerung in ausgewählten Ländern, 2005 und 2050 .....	48
Abb. 9:	Junge Alte und Hochbetagte in ausgewählten Ländern.....	49
Abb. 10:	Lebenserwartung bei Geburt in ausgewählten Staaten.....	50
Abb. 11:	Weltbevölkerung in absoluten und relativen Jahrgangsstärken, 1950 und 2050 .....	52
Abb. 12:	Entwicklung der Erwerbstätigkeit – eine Prognose.....	56
Abb. 13:	Veränderung der Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen in Nordrhein-Westfalen .....	57
Abb. 14:	Veränderung der Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen in NRW (%-Angaben), 2010 und 2015 .....	58
Abb. 15:	„Altersschere“ – Das Arbeitskräfteangebot von 1950 bis 2040....	59
Abb. 16:	Die Altersstrukturanalyse. Ein anonymisiertes Beispiel .....	60
Abb. 17:	Entwicklung der Altersstruktur der Mitarbeiter(innen) von Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden im Zeitvergleich..	61
Abb. 18:	Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung, Privatwirtschaft und Gesamtbevölkerung im Vergleich .....	61
Abb. 19:	Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger in Prozent im Jahr 2004 - ausgewählte europäische Staaten und Japan .....	68
Abb. 20:	Entwicklung der Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger .....	69
Abb. 21:	Veränderung der Beschäftigung älterer Erwerbstätiger .....	71

Abb. 22:	Teilnahme an Bildungsmaßnahmen in Deutschland nach Lebensalter.....	75
Abb. 23:	Personalentwicklung zwischen individuellen Maßnahmen und ganzheitlichem Ansatz.....	81
Abb. 24:	Handlungsfelder des Personalmanagements .....	83
Abb. 25:	Personalentwicklung im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen .....	87
Abb. 26:	Entwicklung einzelner kognitiver Fähigkeiten über die Lebensspanne.....	99
Abb. 27:	Kognitive Fähigkeiten im höheren Lebensalter – Längsschnittuntersuchung .....	100
Abb. 28:	Lebenslanges Lernen .....	105
Abb. 29:	Ausgewählte Steuerungselemente der heutigen Verwaltung .....	134
Abb. 30:	Der Dreischritt von Veränderungsprozessen.....	174
Abb. 31:	Einlinienorganisation.....	179
Abb. 32:	Mehrlinienorganisation.....	180
Abb. 33:	Stab-Linienorganisation.....	181
Abb. 34:	Personalarbeit und Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – Aufgabenwahrnehmung und Beteiligte .....	186
Abb. 35:	Bestandteile ganzheitlicher Personalentwicklung – ein Grundmodell .....	197
Abb. 36:	Strategisches Human Resource Management im Michigan- Ansatz .....	211
Abb. 37:	Ganzheitliche Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung .....	212
Abb. 38:	Das Kreislaufverfahren – Teil 1 .....	214
Abb. 39 a:	Top-Down-Prozess .....	216
Abb. 39 b:	Bottom-up-Prozess .....	216
Abb. 40:	Keilstrategie.....	217
Abb. 41:	Bipolare Strategie .....	217
Abb. 42:	Fleckenstrategie .....	218
Abb. 43:	Kombination verschiedener Veränderungsstrategien.....	218



Abb. 44:	Das Kreislaufverfahren – Teil 2 .....	235
Abb. 45:	Phasen der Personalentwicklung – Standortbestimmung .....	253

### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Bürokratiemodell und New Public Management .....	22
Tabelle 2:	Erwartungen an Personalentwicklung .....	89
Tabelle 3:	Instrumente der Personalentwicklung im Überblick .....	90
Tabelle 4:	Unternehmenseinschätzungen zur Leistungsfähigkeit (und Lernfähigkeit) jüngerer und älterer Mitarbeiter .....	98
Tabelle 5:	Bausteine der Personalentwicklung .....	110
Tabelle 6:	Personalentwicklungsmaßnahmen vor dem Hintergrund alternder Belegschaften in der öffentlichen Verwaltung .....	113
Tabelle 7:	Entwicklungstendenzen: Von der Organisation des Bürokratie- modells zu flexibleren Strukturen .....	194

## 1.1                **Einleitung**

Deutschland wird immer älter und lässt die „Kinderwunsch-Frage“ oft unbeantwortet. Messbare Kennzeichen dieser Situation sind eine steigende Lebenserwartung und niedrige Geburtenziffern, welche in der aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussion unter dem Schlagwort des demografischen Wandels präsent sind.

Dabei ist der Altersstrukturwandel kein neues Phänomen. Vielmehr begleitet er unsere Gesellschaft seit mehreren Jahrhunderten. Der demografische Wandel kennzeichnet lediglich eine sich ändernde Zusammensetzung der Altersstruktur. Er stellt daher kein „Schreckensszenario“ dar, wie man angesichts der öffentlichen Diskussion um verlängerte Lebensarbeitszeiten oder um steigende Altersvorsorgeaufwendungen vermuten könnte.

Ein Perspektivenwechsel - weg von der Langzeitentwicklung und hin zur aktuellen Altersstruktur – verdeutlicht jedoch die gegenwärtigen Herausforderungen einer alternden Gesellschaft.

Mit Blick auf den Arbeitsmarkt ist derzeit eine frühe Entberuflichung des Alters festzustellen, was heißt, dass rund ein Drittel aller Erwerbstätigen in Deutschland vorzeitig in den Ruhestand eintreten. An Nachwuchskräften wird es mangeln – bei einer gleichzeitig überalterten Gesamtbelegschaft in vielen Unternehmen.

Von dieser Situation ist die öffentliche Verwaltung besonders betroffen. Vor allem anlässlich der Unruhen in den 1970er Jahren (Olympische Spiele 1972, RAF-Terror) wurden große Teile des öffentlichen Verwaltungssektors personell verstärkt. Hohe Einstellungszahlen waren beispielsweise innerhalb verschiedener Sicherheitsbehörden wie der Polizei, aber auch im Schuldienst oder in den Kommunen zu beobachten.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2007: Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Dokumentation der europäischen Expertenkonferenz, Brühl, S. 3 ff.

Diese Einstellungswelle führt dazu, dass die Altersgruppe der über 50-Jährigen heute fast die Hälfte des Personalbestands in vielen Verwaltungsbereichen bildet. Zudem bildet der Kostenfaktor „Personalausgaben“ rund ein Drittel der laufenden Rechnung in der öffentlichen Verwaltung und erhält durch die demografische Entwicklung eine zusätzliche Problematik.<sup>2</sup> So werden nach aktuellen Modellrechnungen die Personalausgaben von Bund, Ländern und Kommunen für einen in Größe und Struktur gleichen öffentlichen Dienst wie 1990 von 9,72 Prozent des Brutto-Inland-Produktes auf 14,65 Prozent im Jahr 2040 steigen.<sup>3</sup>

Dies bedeutet, dass der Staat 50 Prozent höhere Finanzaufwendungen für einen in Größe und Struktur gleichen öffentlichen Dienst wie 1990 leisten müsste.

Angesichts bevorstehender Pensionierungswellen sind Handlungsstrategien erforderlich. Wie kann das Erfahrungswissen Älterer aufgegriffen werden, damit es nicht massenhaft mit in den Ruhestand übergeht? Sollte nicht in die vorhandene und erfahrene Belegschaft investiert werden, wenn der Nachwuchs ausbleibt? Wie ist die Arbeitsfähigkeit zu stärken? Wie kann der Wille positiv beeinflusst werden, überhaupt bis zum festgelegten Ruhestandsalter zu arbeiten? Jener Wille ist übrigens keine Frage des Lebensalters, wie diese Schrift erläutern wird.

Diese Fragen werden seitens Politik, Verwaltung und Wirtschaft in unterschiedlicher Tiefe diskutiert. Die Tiefe reicht von bloßen Lippenbekenntnissen, über erfolglose Reformversuche und erfolgreiche erste Veränderungsschritte in Form konkreter Handlungskonzepte, was zu erläutern sein wird.

Zur demografischen Entwicklung bleibt jedenfalls festzuhalten, dass sie nicht aufgehoben werden kann, sondern mit ihr umgegangen werden muss.

Selbst hohe Geburtenzahlen könnten nicht verhindern, dass es rund 20 Jahre braucht, bis dieser Nachwuchs erwerbstätig wird. Der Blick auf die bereits qualifizierte und erfahrene Belegschaft könnte sich angesichts der Altersstrukturentwicklung vielmehr lohnen als der Kampf um Nachwuchs, der erst weiter qualifiziert werden muss.

---

<sup>2</sup> Vgl. Korinthenberg, Werner, 1997: Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung: Erfolgs- und Mißerfolgskriterien im Reformprozess, Wiesbaden: Gabler, S. 52 oder Löffler, E., 1996: Modernisierung als Lösung der Finanzkrise? In: VOP 9/96, S. 24.

<sup>3</sup> Vgl. Färber, G.: Revision der Personalausgaben – Projektion der Gebietskörperschaften bis 2040, Speyerer Forschungsberichte Nr. 110, 3. Auflage, 1995, der Anstieg betrifft insbesondere die Versorgungsausgaben/Pensionslasten.

Vor dem demografischen Hintergrund nimmt Personalentwicklung (PE) eine Schlüsselrolle ein. Angesichts der Tatsache, dass schon heute nur zwei Drittel aller Erwerbspersonen bis zum festgelegten Renteneintrittsalter berufstätig sind, stellt sich die Frage, ob weitere Verlängerungen der Lebensarbeitszeit sinnvoll sind.

Diese Schrift setzt sich mit einer Alternative auseinander, nämlich Arbeitsfähigkeit und Motivation<sup>4</sup> mittels Personalentwicklung zu stärken. Es handelt sich nicht um einen neuen Managementtrend, der mit etwas zeitlicher Verzögerung endlich in der öffentlichen Verwaltung angekommen ist, sondern um die Einsicht, dass der Mensch der zentrale Träger von Veränderungsprozessen ist. Damit stärkt Personalentwicklung nicht nur die Mitarbeitermotivation, sondern trägt gleichzeitig zur Modernisierung der Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung bei.

## 1.2 Zur Situation der Verwaltungsmodernisierung

*„Nur was sich wandelt hat Bestand, das gilt auch für Wirkungsaspekte, so dass jenes Spannungsverhältnis von Bleibendem und Zeitbedingtem immer offen wirkt.“<sup>5</sup>*

Reformversuche begleiten die öffentliche Verwaltung im Grunde seit ihrem Bestehen. Staatliches Handeln steht im Fokus politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Erwartungen und Interessen. Bürgernähe, Kundenzufriedenheit, ein sparsamer Umgang mit Finanzmitteln, Flexibilität, kürzere Reaktionszeiten auf verschiedenste Anforderungen, eine wachsende Globalisierung oder zumindest Europäisierung verlangen nicht nur von privatwirtschaftlichen Unternehmen, sondern auch von der öffentlichen Verwaltung Lernfähigkeit und damit eine permanente Wandelbereitschaft.

Ebenso wenig neu wie Reformversuche aber durchgehend spannend zu beobachten sind organisationsinterne Prozesse, die diese begleiten.

---

<sup>4</sup> -auch diese sind keine Frage des Lebensalters-

<sup>5</sup> Vgl. Papcke, Sven/Georg W. Oesterdieckhoff (Hrsg.), 2001: Schlüsselwerke der Soziologie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, Vorbemerkung.

Sie reichen von Ablehnung, über Skepsis zu Akzeptanz und aktiver Veränderungsarbeit. So offenbaren sie einerseits ein ausdauerndes Beharrungsvermögen der Verwaltung<sup>6</sup> und andererseits einen Aufbruch erstarrter Strukturen.

Die Frage, ob einzelne Reformen einen Paradigmenwechsel in der öffentlichen Verwaltung bewirkt haben, weg vom Weberianischen Bürokratie-Modell<sup>7</sup>, wird deshalb kontrovers diskutiert.

Max Webers Idee, nämlich dass Organisationen mit bürokratischen Strukturprinzipien im Vergleich zu früheren Organisationsformen effizienter sind, beeinflusste die öffentliche Verwaltung nachhaltig und beansprucht vielfach noch heute Gültigkeit.<sup>8</sup> Ursächlich dürfte –neben den erwähnten organisationsinternen Widerständen– eine eingeschränkte Vergleichbarkeit öffentlicher Verwaltungen mit Privatkonzernen sein. Verwaltungen legitimieren sich eben nicht nur aus erbrachten Leistungen, sondern auch durch Verfahren.

Außerdem kann die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung nur formal klar getrennt werden. In praxi wird sie durch eine Grauzone verdeckt, die sich beispielsweise in Reformdebatten offenbart, wenn von der Verwaltung bessere Problemlösungen oder eine erhöhte Lern- und Problemlösungsfähigkeit verlangt wird, frei nach dem Motto: *„Sei lernfähig – aber wir sagen Dir, was Du lernen darfst“*, oder auch: *„Schön, dass Du gelernt hast – aber ändern darfst Du nichts.“*<sup>9</sup>

In der Konsequenz offenbart sich das Weberianische Modell immer noch in der öffentlichen Verwaltung von heute. Wirft man einen kurzen Blick auf die Modernisierungsbestrebungen der jüngeren Vergangenheit, können aber durchaus wichtige Reformschritte verortet werden. Immer knapper werdende Finanzmittel heizten dabei vielfältige Debatten der Verwaltungsmodernisierung an. Finanz- und Dienstrechtsreformen, Gebiets- und Funktionalreformen veränderten Aussehen und Auftreten öf-

---

<sup>6</sup> Vgl. Eschenburg, Theodor, 1974: Der bürokratische Rückhalt, zitiert nach Krichel, Gabriele, 2008: Neue Kommunen braucht das Land. Zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Tönning: Der andere Verlag, S. 98.

<sup>7</sup> Zum Bürokratiemodell vgl. insbesondere Kap. 5.3 und 5.5.3 dieser Schrift.

<sup>8</sup> Vgl. z.B. Vaanholt, Silke, 2007: Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung, S. 2.

<sup>9</sup> Vgl. Klimecki, Rüdiger et al., 1998: Die neue Verwaltung – Flexibilisierung, neue Führung, Personalentwicklung, S. 2, in: EPA (Hrsg.), 1998: Sind Verwaltungen lernfähig? Modernisierung als Lernprozess, Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Bd. 25, Bern, S. 73-97.

fentlicher Verwaltungen und zielten stets darauf ab, leistungsfähige Verwaltungseinheiten zu schaffen.<sup>10</sup>

Die Verwaltungsarbeit der letzten Jahrzehnte wurde insbesondere durch die politischen Ziele der *Entbürokratisierung und Deregulierung, Entstaatlichung und Bürgernähe*<sup>11</sup> (1978 ff.) und den damit verbundenen Programmen auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen beeinflusst. Allerdings ist anzumerken, dass Entbürokratisierungsversuche auch die aktuelle Landespolitik kennzeichnen.<sup>12</sup>

Weitere Veränderungsschritte wurden durch die Binnenmodernisierung im Zuge des *New Public Managements* initiiert. Unter diesem Leitkonzept, das auf nationaler Ebene auch als *Neues Steuerungsmodell* bekannt geworden ist, wird seit Anfang der 1990er Jahre Verwaltungsmodernisierung betrieben. Der Ansatz umfasst unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten, beispielsweise in Bezug auf Personalarbeit, Prozessorganisation (Aufbau- und Ablauforganisation), einem verstärkten Qualitätsmanagement oder Wettbewerbselementen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungskonzepten. Diese haben sich in unterschiedlicher Tiefe innerhalb der öffentlichen Verwaltung etabliert und fördern eine ökonomische Sichtweise des Verwaltungshandelns.<sup>13</sup>

Neben dem Konzept des *New Public Managements* wird die Verwaltungsarbeit seit Ende der 1990er Jahre vor allem durch die Leitideen des *aktivierenden Staats* und der *Bürgergesellschaft* sowie durch diverse Verwaltungsstrukturreformen beeinflusst.

Über die jeweils tatsächlich bewirkte *Reformtiefe* lässt sich trefflich streiten.<sup>14</sup> Reformbestrebungen verlaufen mühsam und langwierig, Reformelemente kennzeichnen sich durch Implementationslücken und Versuche einer Zwischenbilanz erscheinen recht schwierig.

Festzustellen bleibt zumindest ein nachhaltiger Einfluss auf die Aufgabenfülle und –verrichtung, etwa in Gestalt einer umfassenden Aufgabenkritik, in Form der *Neuen Steuerung*, in einer Betonung von Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen

---

<sup>10</sup> Vgl. auch Krichel, Gabriele, a.a.O., S. 146.

<sup>11</sup> Zur Übersicht, Klassifizierung und einzelnen Beispielen vgl. Pkt. XIII im Anhang der Arbeit.

<sup>12</sup> Vgl. etwa Koalitionsvereinbarung der NRW-Landesregierung aus dem Jahr 2005.

<sup>13</sup> Vgl. auch Krichel, a.a.O., S. 3.

<sup>14</sup> Vgl. ausführlich Kap. 4.11 und 5.6 dieser Schrift.

Handelns, in einer höheren Eigenverantwortung der Behörden<sup>15</sup> oder in gesteigerter Netzwerkarbeit.

In der Außendimension, d.h. dem Staat-Bürger-Verhältnis, ist außerdem eine gesteigerte Bedeutung einer bürgernahen Verwaltung festzustellen. Festzustellen ist auch, dass in der Verwaltungsliteratur weitestgehend Einigkeit über diese Reformschritte besteht.<sup>16</sup>

Die Aufgabenarten-, dichte und -verrichtung und das Selbstbild der öffentlichen Verwaltung in Deutschland unterscheiden sich somit deutlich von der Staatsverwaltung in den zurückliegenden Jahrhunderten. Eine verstärkte Steuerung des Verwaltungshandelns über betriebswirtschaftliche Elemente und eine höhere Bürgerorientierung sind nur zwei wesentliche Beispiele.

Die öffentliche Verwaltung erweist sich somit durchaus als wandlungsfähig. Gleichzeitig wirken traditionell-bürokratische Elemente innerhalb ihrer Organisation fort, was diese Schrift am Beispiel der Personalentwicklung erläutern wird.

Was Modernisierungsschritte betrifft bleibt abschließend festzustellen, dass sich die öffentliche Verwaltung auf dem Weg vom Weberianischen Bürokratiemodell auf dem Weg zum New Public Management vermutlich irgendwo in der Mitte befindet. Die wesentlichen Unterschiede beider Modelle veranschaulicht folgende Abbildung in größter Vereinfachung.

---

<sup>15</sup> Stichwort „Kommunale Selbstverwaltung“ oder auch Förderung eines strategischen, an Gesamtkonzepten ausgerichteten Behördendenkens

<sup>16</sup> Vgl. u.a. Bogumil, Jörg/Werner Jann, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 184 f. Oder auch Vaanholt, a.a.O., S. 3 ff bzw. Krichel, a.a.O., S. 97 und Koch, Rainer/Peter Conrad, 2004: Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste ?! Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft, Wiesbaden: DUV, S. 134 f.

Tabelle 1: Bürokratiemodell und New Public Management<sup>17</sup>

<b>Bürokratiemodell</b>	<b>New Public Management</b>
Angebotsorientierung mit Zwangsnachfrage	Nachfrageorientierung und Entwicklung eines „Produkt-Markt-Konzeptes“
Ausgeprägte Hierarchisierung	Kontraktmanagement verselbständigter Organisationseinheiten
Organisation nach Funktionen	Organisation nach Geschäftsprozessen
Normgeleitete Standardproduktion	Kundenorientierte Spezialisierung
Kameralistische Prinzipien	Kaufmännische Prinzipien
Konditionalsteuerung	Ergebnissteuerung
Gleichheit	Wirksamkeit
Papierbindung und Aktenmäßigkeit	Informations- und Kommunikationstechnologie
Kommunikation in festgelegten Kanälen	Vernetzte Systemarchitekturen
Alimentationsprinzip	Leistungsorientiertes Entgelt
Personalverwaltung	Personalentwicklung
Personalarbeit als nachgelagerte betriebliche Teilfunktion	Personalarbeit als integrierter Bestandteil der Unternehmensstrategie

### **1.3 Personalentwicklung – ein zentraler Bestandteil der Verwaltungsreform**

Im Zuge des *New Public Managements* wurde (und wird) die Personalarbeit innerhalb der Verwaltung umgestaltet. Von der *Personalverwaltung* zur *Personalentwicklung* – so könnte man ein wesentliches Ziel beschreiben, das Modernisierungsschritte im Bereich der Personalarbeit verfolgen. Dabei zeigt sich, dass einzelne Felder des Personalmanagements (beispielsweise Personalplanung, -auswahl und –entwicklung) in Teilen der öffentlichen Verwaltung bereits gut etabliert sind.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Eigene Darstellung in Ergänzung und Anlehnung an Vaanholt, Silke, a.a.O., S. 86.

<sup>18</sup> Vgl. Zusammenstellung guter Praxisbeispiele im Anhang dieser Arbeit oder auch Koch, Rainer/Peter Conrad, 2004: *Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste* ?! S. 112.



Was fehlt, ist jedoch eine organisationsumfassende und wirklich nachhaltige Ausrichtung und Vernetzung der einzelnen Aktivitäten untereinander.

In der Verwaltungsliteratur wird die Neuausrichtung der Personalarbeit gern neudeutsch als *Human Resource Management* bezeichnet. Bedeutsam ist, dass der Ansatz den Mitarbeiter als den entscheidenden Träger von Reformen in den Vordergrund stellt. Nur durch das Engagement und die Beteiligung der Mitarbeiter können in großen Unternehmen Reformen gelingen, also entfaltet Partizipation Produktivkraft.<sup>19</sup> Damit bildet Mitarbeitermotivation den Schlüssel für erfolgreiche Modernisierungsprozesse - eine Erkenntnis, die nicht nur der aktuellen Verwaltungsmodernisierung, sondern schon den *Hawthorne-Experimenten* zugrunde lag.<sup>20</sup>

Kritisch anzumerken bleibt, dass man damals wie heute eine verbesserte Nutzung von „Humanressourcen“ vor allem deshalb für dringend erforderlich hält, weil die Personalkosten besonders hoch liegen.<sup>21</sup>

Unberücksichtigt der auslösenden Gründe ist jedenfalls eine stärkere Mitarbeiterorientierung in der öffentlichen Verwaltung gefragt. Hierzu beigetragen hat ein tiefgreifender Wertwandlungsschub<sup>22</sup>, mit dem Pflicht- und Akzeptanzwerte rückläufig wurden. So stellt Papcke eine großflächige Verhaltensmodifikation im Haushalt der Moderne fest, nämlich eine „*Ersetzung ... kollektiver Identifikationen durch Selbstverwirklichungspräferenzen [und eine] beobachtbare Individualisierung.*“<sup>23</sup>

Dieser gesellschaftliche Wertewandel wirkt sich auch auf die Arbeitswelt aus. Mitarbeiter wollen verstärkt in Entscheidungsprozesse einbezogen werden oder ihr Privat- und Erwerbsleben bestmöglich in Einklang bringen. Personalentwicklung (PE) schafft die Voraussetzungen und so verwirklicht sich Mitarbeiterorientierung durch PE-Maßnahmen, wie noch erläutert wird. Die Neuausrichtung der Personalarbeit (mit Personalentwicklung als Schwerpunkt und Säule der Veränderungsprozesse) stellt

---

<sup>19</sup> Vgl. auch Naschhold, zitiert nach Papcke, a.a.O., S. 1.

<sup>20</sup> Vgl. *The Hawthorne experiments and the introduction of Jean Piaget in American industrial psychology, 1929-1932*, in: Hsueh, Yeh, 2002: *History of Psychology*. Vol 5(2), May 2002, 163-189.

<sup>21</sup> Vgl. auch Vaanholt., a.a.O., S. 4. Personalkosten verursachen übrigens auf dem Verwaltungssektor bis zu 80 Prozent der Gesamtkosten, wie beispielsweise ein Blick auf verschiedene Haushaltsaufstellungen verdeutlicht.

<sup>22</sup> Vgl. Frey, Rainer, 1988: *Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. Entwicklungen und Perspektiven*, in: IfPol (Hrsg.), 1998: *Beiträge zur Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Nr. 7, S.7.

<sup>23</sup> Vgl. Papcke, Sven, 1992: *Individualismus und der Widerspruch zwischen Selbstsetzung und gesellschaftlicher Abhängigkeit*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Nr. 6, S. 3 und 10.

somit den zentralen Baustein der Verwaltungsmodernisierung dar. Alle anderen Verbesserungsmöglichkeiten, etwa Verfahrensbeschleunigung, der Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsmethoden oder der verstärkte Einsatz von Informationstechnologien können Veränderungsprozesse nicht fördern, wenn sie nicht mit hoher Motivation von den Mitarbeitern/Führungskräften akzeptiert und aktiv mitgetragen werden. Vor diesem Hintergrund besteht die Kernaufgabe der Personalentwicklung der Zukunft in der aktiven Mitgestaltung von Veränderungen.<sup>24</sup>

#### **1.4 Exkurs und Eingrenzung: Zur öffentlichen Verwaltung als Untersuchungsgegenstand**

Im Fokus dieser Untersuchung steht die öffentliche Verwaltung in Deutschland, genauer gesagt die Frage, wie das Reformelement Personalentwicklung genutzt wird. Der Blick wird ins Inland gerichtet, da die Behördenlandschaft bereits hierzulande komplex und vielfältig ist. Es ist schon auf nationaler Ebene unmöglich, von einer einheitlichen Verwaltung mit identischen Strukturen auszugehen, da Behördengröße, Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung stark voneinander differieren. Somit bietet sich aus Gründen der Vergleichbarkeit von Verwaltungsstrukturen an, den Blick auf das Inland zu richten, insbesondere weil es um die Frage geht, wie sich altersgerechte PE dort implementieren lässt.

Die öffentliche Verwaltung selbst wird in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich definiert, was vermutlich an der Komplexität der Behördenlandschaft oder an den vielfältigen Zugangsmöglichkeiten der Begriffsschließung liegt. Aus institutioneller Sicht besteht sie aus allen Einrichtungen, Behörden und sonstigen Organisationen von Bund, Ländern und Kommunen.

Zum Kern der öffentlichen Verwaltung sei festgestellt, *„dass Aufgaben i.d.R. einen durch Gesetz oder andere politische Beschlüsse ... festgelegten Auftrag beinhalten, dass die Durchführung in öffentlich-rechtlichen Organisationsstrukturen ... erfolgt,*

---

<sup>24</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 79.

*wobei Bedienstete des öffentlichen Dienstes eingesetzt werden und die Finanzierung über öffentliche Mittel erfolgt.*<sup>25</sup>

Daraus folgen vier wesentliche Erkenntnisse für diese Schrift. Erstens stellen öffentliche Verwaltungen *Nonprofit-Unternehmen*<sup>26</sup> dar. Ihr Handeln ist an Recht und Gesetz gebunden und nicht auf Gewinnmaximierung ausgelegt. Auch für die interne Personalarbeit ist dieser Umstand relevant, entsprechend muss sich Personalentwicklung an öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen ausrichten.

Zweitens ist die enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung ein elementarer Wesenszug der öffentlichen Verwaltung (Legitimation durch Verfahren).

Als drittes und viertes Kernmerkmal sind die Bindung an Recht und Gesetz und die Amtsträgereigenschaft der Bediensteten zu nennen. Diese Spezifika spielen bei der Durchführung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung eine Rolle, wie noch erläutert wird.

Es wäre wohl eine schier unüberwindbare Aufgabe, ein ausführliches Bild sämtlicher Aufgaben und Strukturen der öffentlichen Verwaltung zu zeichnen. Der Verwaltungsaufbau in Deutschland und wesentliche Prinzipien des Verwaltungshandelns sind im Anhang der Schrift abgebildet.<sup>27</sup> Für diese Arbeit sind insbesondere Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung relevant. Sie werden ausführlich im Zusammenhang mit der Personalentwicklung beleuchtet.

---

<sup>25</sup> Vgl. Grunow, Dieter, 2003: Die öffentliche Verwaltung in der modernen Gesellschaft, S. 12, in: ders.: Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – Zwischen Ärmelschoner und E-Government, Münster, 2003, S. 11-48.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. von Eckardstein, D./H-G. Ridder (Hrsg.), 2003: Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management, München und Mering, S. 251-270.

<sup>27</sup> Vgl. Pkt. V und VI im Anhang

## 1.5 Erkenntnisinteresse, Schwerpunkte und Ziele der Arbeit

Das Reformelement *Personalentwicklung* ist in den Verwaltungsbehörden von Bund, Ländern und Kommunen völlig unterschiedlich implementiert. Einige Behörden entwickeln konkrete Handlungskonzepte oder Strategien, andere setzen sich mit dem Thema nur peripher auseinander. Dasselbe gilt für den Umgang mit dem Altersstrukturwandel. Bereits in den 1980er Jahren wurde auf dessen organisationsinterne und –externe Auswirkungen hingewiesen.<sup>28</sup> Die Arbeit wird die Ursachen für diese Situation analysieren. Der unterschiedliche Implementierungsstand wird beleuchtet und organisationsinterne und –externe Faktoren erarbeitet, die den (Miss)erfolg der Personalentwicklung determinieren. Vorweg zu nehmen ist, dass generell jeder Reformversuch verblasst, der keine weitere organisationale Vernetzung erfährt. Veränderungsvorhaben können nur durch eine Verzahnung mit der Gesamtorganisation erfolgreich sein.

Damit soll am Beispiel der Personalentwicklung das eben beschriebene Dilemma der öffentlichen Verwaltung deutlich werden, nämlich das gleichzeitige Fortwirken traditionell-hierarchischer und beharrender Strukturen auf der einen Seite und stetigen Reformschritten auf der anderen Seite. Die grundsätzliche Veränderungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wird auch in diesem Fall durch *organisatorische Pathologien* (bürokratische und regelgebundene Rahmenbedingungen oder durchaus hausgemachte Probleme)<sup>29</sup> gehemmt.

Auf der anderen Seite gibt es gute Beispiele für Reformen aus der Verwaltungspraxis, welche diese Schrift übersichtsartig zusammenträgt.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels nimmt Personalentwicklung eine bedeutende Rolle ein. Sie zielt zunächst einmal darauf ab, die Ziele und Bedürfnisse der Organisation und der Mitarbeiter in Einklang zu bringen. Auf der individuellen Ebene dient sie der Förderung und Motivation der Mitarbeiter. Darüber hinaus entfaltet sie organisationalen Nutzen. Wegen dieser Effekte liegt ihr Vorzug gerade im Umgang mit älteren Mitarbeitern auf der Hand.

---

<sup>28</sup> Vgl. u.a. Frey, a.a.O., S. 13.

<sup>29</sup> Vgl. etwa Frey, a.a.O., S. 11 oder Türk, K. 1976: Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart.

Damit stellt sich die Frage nach einer altersspezifischen Personalentwicklung. In der wissenschaftlichen Literatur sind Bedeutung, Funktionen und Instrumente der Personalentwicklung bereits mannigfach beschrieben worden. In der Theorie und Verwaltungspraxis sind bislang jedoch keine Personalentwicklungsstrategien vorhanden, die auf die Gruppe der „Über-50-Jährigen“ zugeschnitten sind.

Ein Schwerpunkt der Arbeit besteht also im Aufbau einer altersspezifischen Personalentwicklung, die in der öffentlichen Verwaltung praktikabel und dazu geeignet ist, die demografischen Entwicklungen „abzufedern“.

Veränderungen durchzuführen ist in großen, personalstarken und hochgradig arbeitsteilig aufgestellten Organisationen wie der öffentlichen Verwaltung nicht einfach.

Die Implementierung altersgerechter Personalentwicklung stellt einen solchen Veränderungsschritt dar. Er trägt nicht nur zur weiteren Verwaltungsreform bei, sondern liegt im Interesse der Mitarbeiter und der Organisation. Der zweite Schwerpunkt der Arbeit besteht deshalb in der eigenständigen Entwicklung eines ganzheitlichen Ansatzes, der Personal- und Organisationsentwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels verknüpft.

Trotz dieser spezifischen Fragestellung soll sich der Ansatz durchaus auf weitere, zukünftige Veränderungsvorhaben übertragen lassen, so dass ein konsequent umsetzungsorientiertes Modell gezeichnet wird.

## **1.6 Leitende Fragestellungen**

Welche Instrumente der Personalentwicklung erscheinen im Umgang mit überalternden Belegschaften besonders geeignet und berücksichtigen gleichzeitig die organisatorischen Belange der öffentlichen Verwaltung?

Wie verblassen Veränderungsversuche als „Innovations-Chic“ und welche Grundannahmen resultieren daraus für ernsthafte Reformschritte und für den zu entwickelnden Ansatz?

Lässt sich ein exemplarischer Ansatz entwickeln, anhand dessen Personalentwicklung ganzheitlich in Verwaltungsbehörden implementiert werden kann und wie könnte dieser aussehen?

Lassen sich aus einer wissenschaftlichen und verwaltungspraktischen Situationsanalyse konkrete Handlungsoptionen ableiten? Wie können sie Verwaltungsbehörden zur Umsetzung einer (altersspezifischen) Personalentwicklung dienen? Wie könnte ein konkretes Umsetzungskonzept für die öffentliche Verwaltung aussehen?

## **1.7 Aufbau der Schrift und methodisches Vorgehen**

Zunächst werden Ursachen und Erscheinungsformen des demografischen Wandels erläutert (Kap. 2). Es wird deutlich, wie sich gesellschaftspolitische Ereignisse im Aufbau der Altersstruktur widerspiegeln. Aktuelle und vor allem politische Debatten um den demografischen Wandel werden kritisch hinterfragt, indem aufgezeigt wird, dass er kein neues Phänomen darstellt.

Das große Untersuchungsfeld der Demografie wird anschließend eingegrenzt, indem aktuelle Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit allgemein und speziell in der öffentlichen Verwaltung dargestellt werden (Kap. 3).

Eine Ausarbeitung von Handlungsanforderungen schließt sich an. Damit wird die Grundlage geschaffen, um im folgenden Kapitel die Bedeutung von Personalentwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zu erläutern.

Die Ausführungen in Kap. 2 und 3 basieren auf Literatur- und Internetrecherchen, Sekundärdaten- und Dokumentenanalysen.

Wissenschaftstheoretische Grundlagen der Personalentwicklung werden in Kapitel 4 erläutert und münden in der Zusammenfassung ihrer Kernelemente (drei Säulen der PE). Ein Schwerpunkt im vierten Kapitel besteht in der Entwicklung einer einfachen Matrix mit der untersucht wird, welche PE-Instrumente sich für die Belange der öffentlichen Verwaltung besonders eignen und gleichzeitig für den Umgang mit älteren Mitarbeitern. Ein Blick in die Verwaltungspraxis schließt sich an (Kap. 4.8). Er verdeutlicht, wie Personalentwicklung derzeit in der öffentlichen Verwaltung genutzt

oder nicht genutzt wird und erläutert die Gründe. So wird am Beispiel der Personalentwicklung der Frage nachgegangen, ob ein Paradigmenwechsel in der öffentlichen Verwaltung stattgefunden hat, weg vom Weberianischen Bürokratiemodell hin zu einer modernen Personalarbeit im Sinne des New Public Managements. Insgesamt zeigt sich so die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der PE sowohl im Mikrokosmos der Verwaltungsbehörden als auch auf der Metaebene der Verwaltungsmodernisierung.

Aus *methodischer* Sicht ist zu ergänzen, dass der Blick in die Verwaltungspraxis (neben der üblichen Literatur- und Internetrecherche) auch auf teilnehmenden Beobachtungen basiert, die die Verfasserin durch ihre eigene Berufstätigkeit in verschiedenen Behörden der öffentlichen Verwaltung vornehmen konnte. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine wissenschaftlich durchgeführte teilnehmende Beobachtung, es sei nur erwähnt, dass die persönlichen Berufserfahrungen zu den Themen Personal- und Organisationsentwicklung den recherchierten wissenschaftlichen Werken entsprechen.

Schließlich wurden gute Praxisbeispiele anhand mehrjähriger Datenbank-Recherchen analysiert und im Anhang dieser Arbeit zusammengetragen.

Da Kapitel 4 verdeutlichen wird, dass Personalentwicklung bislang nicht organisationsumfassend angegangen wird und einzelne PE-Bausteine deshalb keine ernsthafte Reformwirkung entfalten, widmet sich das fünfte Kapitel der Organisationsentwicklung. Entsprechend steht die öffentliche Verwaltung als *Organisation* im Fokus, ebenso ihre Aufbau- und Ablauforganisationen. Letztere werden nicht nur organisationstheoretisch, sondern auch anhand diverser Organigramme öffentlicher Verwaltungsbehörden und Geschäftsverteilungspläne erhellt. Organisationsstrukturen dürfen nicht ausgeblendet werden, will man die Frage beantworten, wie sich Personalentwicklung ernsthaft in Verwaltungsbehörden implementieren lässt.

Aus diesem Grund wird auch die Idee der Lernenden Organisation vorgestellt (Kap. 5.4.2). Dem zugrunde liegt das Verständnis, dass zu individuellen Lernprozessen der Mitarbeiter organisationale hinzutreten müssen, um ernsthaft Reformen voranzutreiben. Diese zweite Komponente könnte man als *lernende Verwaltung* bezeichnen. Die Konzepte der Lernenden Organisation und der Organisationsentwicklung werden verglichen und auf die öffentliche Verwaltung übertragen.

Ein weiterer Abschnitt widmet sich dem Thema *Veränderungsmanagement*, also der Frage nach der *Wandlungsfähigkeit* von Organisationen (Kap. 5.4.5). Hier lassen sich Organisationswiderstände analysieren, die in praxi Veränderungsvorhaben erschweren.

Insgesamt wird die Ursachensuche für die bisher defizitäre Implementierung der Personalentwicklung aus organisationssoziologischer Sicht vertieft. So bildet das Kapitel die Grundlage für die sich anschließende Entwicklung eines eigenen Ansatzes (Kap. 6).

Mit diesem Ansatz wird im sechsten Kapitel der Altersstrukturwandel wieder einbezogen. Die Frage, wie PE für ältere Mitarbeiter gestaltet werden kann, stellt letztendlich einen Veränderungsprozess dar.

Der Ansatz zielt erstens darauf, die drei Säulen der PE zu integrieren, soll zweitens die Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung berücksichtigen und drittens eine Personalentwicklung für ältere Mitarbeiter kreieren, die wissenschaftliche Erkenntnisse über altersspezifisches Lernen und Motivation aufgreift.

Bedeutsam ist, dass der Ansatz zwei Funktionen erfüllt. Erstens beantwortet er die Frage, wie (altersspezifische) PE in der öffentlichen Verwaltung implementiert werden kann anhand eines Kreislauf-Modells. Dieses lässt sich auch auf andere Veränderungsvorhaben, also andere Reformelemente als Personalentwicklung, übertragen. Zweitens werden in dem Ansatz PE-Bausteine direkt angewandt.

Mit anderen Worten: die Frage, wie sich PE organisationsumfassend implementieren lässt, wird nicht nur modellhaft beantwortet. Ältere Mitarbeiter sollten umfassend in die Beantwortung der Frage einbezogen werden, beispielsweise im Rahmen von Projektarbeit (ein PE-Instrument) ihre eigenen Vorstellungen einbringen. So verwirklicht sich PE *durch ihre Anwendung*.

Für das sechste Kapitel wurde neben den schon genannten Methoden folgende Vorgehensweise gewählt. Zunächst basiert der entwickelte Ansatz auf wissenschaftstheoretischen Erkenntnissen zur Personal- und Organisationsentwicklung.

Zweitens wurde der defizitäre Ist-Stand der Verwaltungspraxis berücksichtigt. Drittens wurden gute Praxisbeispiele einbezogen, die durch eine mehrjährige Recherche gesammelt, ausgewertet und im Anhang der Schrift zusammengefasst wurden. Diese guten Praxisbeispiele befassten sich zwar nur ansatzweise mit der eigenen Untersu-



chungsfrage, beinhalten aber durchaus Anregungen für Veränderungsprozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Der Ansatz wurde somit vor allem induktiv entwickelt. Vereinfacht dargestellt beinhaltet diese Induktion folgende Schritte:

1. Mustererkennung (hier: praktische Defizitanalyse, Blick in die Verwaltungspraxis)
2. Kategoriebildung/Begriffsbildung (hier: Entwicklung von Grundannahmen für Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung)
3. Projektion auf anderen Sachverhalt (hier: Ansatzentwicklung).

Insgesamt liegt der Schrift also ein wissenschaftspragmatischer Ansatz zugrunde. Die Beantwortung der aufgestellten Untersuchungsfragen erfolgt aus wissenschaftlicher und verwaltungspraktischer Sicht. So sollen Theorie und Praxis verknüpft und ein umsetzungsorientierter Ansatz geschaffen werden.

## 2.1 Zum Begriff der Demografie

„Demografie (griechisch δημογραφία, von δῆμος, demos – Volk und γραφή, graphe – Schrift, Beschreibung) bezeichnet die wissenschaftliche Erforschung des Zustandes der Bevölkerung und ihrer zahlenmäßigen Veränderungen.“<sup>30</sup>

Demografie befasst sich also mit dem Leben, Werden und Vergehen menschlicher Bevölkerungen, mit Bevölkerungszahlen und -strukturen, mit ihren räumlichen Verteilungen und sozialen Faktoren, die für Veränderungen verantwortlich sind.

*Demografischer Wandel* bedeutet in diesem Zusammenhang eine veränderte Zusammensetzung der Altersstruktur einer Gesellschaft. Der Begriff ist wissenschaftlich weder positiv noch negativ behaftet und kann sowohl eine Bevölkerungszunahme als auch eine Bevölkerungsabnahme bezeichnen.

Die demografische Entwicklung wird von folgenden Faktoren beeinflusst:

1. Fertilität/Geburtenrate
2. Sterbeziffer/Lebenserwartung
3. Wanderungssaldo<sup>31</sup>

Bevölkerungsdaten bilden die grundlegende Voraussetzung für demografische Berechnungen. Hierbei handelt es sich vor allem um Daten, die Veränderungsprozesse anzeigen, wie etwa die (zusammengefasste) Geburtenrate, die Mortalitätsrate, die

---

<sup>30</sup> Definition nach Schubert, Klaus/Klein, Martina 2006: Das Politlexikon, Bonn: Dietz<sup>3</sup>.

<sup>31</sup> Das Wanderungssaldo berechnet personelle Abwanderungen vom bzw. Zuzüge ins Staatsgebiet, auch Migrationssaldo genannt.

Migrationsrate (Zu- und Abwanderungen) und die durchschnittliche Lebenserwartung.

In Deutschland gibt es eine ausführliche Bevölkerungsstatistik, die vom statistischen Bundesamt laufend aktualisiert wird. Bevölkerungsstatistiken selbst werden in Deutschland erst seit 1850 geführt. Für die vorstatistische Zeit (vor 1850) werden demografische Daten durch die Auswertung von Kirchen- und Ortsfamilienbüchern und anderen Quellen berechnet.

Darüber hinaus werden vom Statistischen Bundesamt in regelmäßigen Abständen so genannte *koordinierte Bevölkerungsvorausrechnungen* erstellt und veröffentlicht. Die Berechnungen geben Aufschluss darüber, wie die Bevölkerungszahl zu verschiedenen Zeitpunkten in der Zukunft aussehen könnte, wenn die Grundannahmen eintreffen, die der Vorausberechnung zugrunde liegen. „Koordiniert“ bedeutet, dass die Berechnungen zum einen für das gesamte Bundesgebiet und zum anderen separat für alle Bundesländer nach der gleichen Methode und mit gleichen Grundannahmen durchgeführt werden.

Wie im Folgenden noch ausführlich erläutert wird, kann die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung von diesen Prognosen erheblich abweichen, und zwar aufgrund unterschiedlichster Strukturbrüche (etwa Kriege, Weltwirtschaftskrisen, „Pillenknick“). Grundannahmen orientieren sich im Allgemeinen an der Vergangenheit und schreiben Trends fort. Die Bevölkerungsvorausrechnungen, die der vorliegenden Ausarbeitung zugrunde liegen, werden daher als Bevölkerungsmodelle bezeichnet, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die errechneten Werte nur zutreffen werden, wenn deren Grundannahmen tatsächlich genau so eintreffen.

## **2.2 Demografischer Wandel – Historischer Verlauf**

Überalterung der Gesellschaft, Geburtenrückgang, demografischer Wandel – die Schlagworte werden vor allem in der politischen Diskussion genutzt, wenn beispielsweise über eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, über die Bewältigung von Renten- und Pensionsansprüchen oder Einschnitte in soziale Sicherungssysteme nachgedacht wird. Leider wird die demografische Entwicklung dann häufig zum Ma-

len von Schreckensszenarien ge- oder missbraucht, die Deutschland völlig überraschend ereilt habe, anstelle den Fokus auf ihre Chancen zu legen.

Tatsächlich findet der demografische Wandel seit langem, in einem globalen und langfristigen Verlauf, statt.

In Europa begann dieser Prozess in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Aus dem historischen Zusammenspiel von Geburten-, Sterbehäufigkeiten und Wanderungsbewegungen entstanden bis heute zwei wesentliche demografische Übergangsphasen, die im Folgenden erläutert werden.

## **2.2.1 Der Erste Demografische Übergang**

### **2.2.1.1 Allgemeines Schema**

Zunächst bezeichnet der Begriff *Demografischer Übergang* „...das Zusammenspiel von Geburten- und Sterbehäufigkeiten bei ihrer Transition von einem sehr hohen zu einem niedrigen Niveau.“<sup>32</sup>

Diese Entwicklung konnte man in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts im damaligen Deutschen Reich beobachten (vgl. Kap. 2.2.1.2).

Betrachten wir zunächst ein allgemeines Schema des Ersten Demografischen Übergangs. Dieses Modell teilt die Bevölkerungsentwicklung während des Übergangs in fünf Phasen ein:

---

<sup>32</sup> Definition des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.), 2004: Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden: VS-Verlag<sup>2</sup>, S. 9.

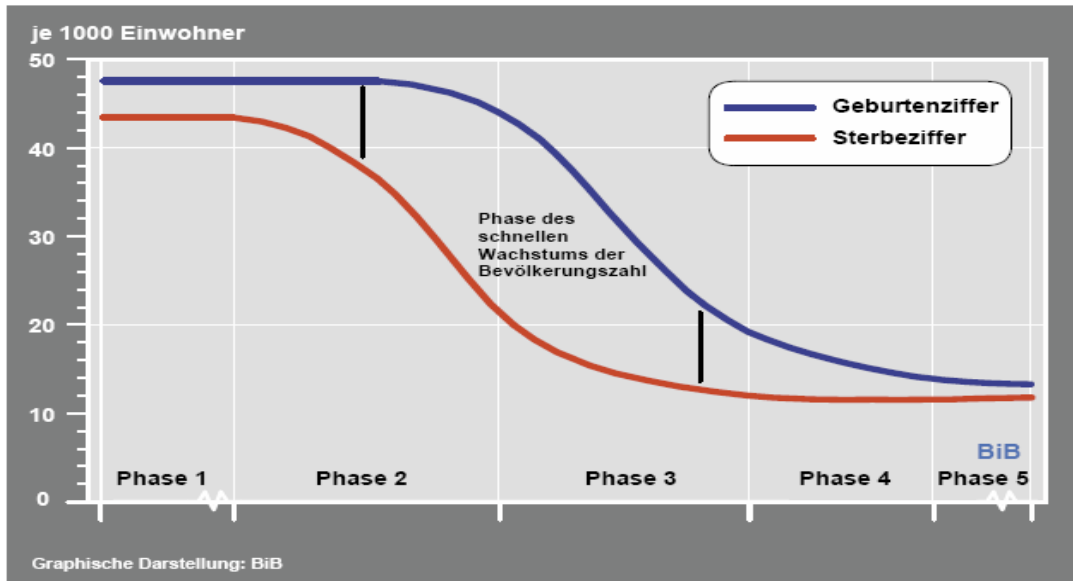


Abb. 1: Allgemeines Schema des Ersten Demografischen Übergangs<sup>33</sup>

Idealtypisch verläuft der Übergangsprozess in den dargestellten fünf Phasen.<sup>34</sup> In der ersten Phase (*Prätransformationsphase*) liegen Geburten- und Sterbehäufigkeiten auf einem hohen Niveau. Die Geburtenrate liegt normalerweise leicht oberhalb der Sterberate.

In der zweiten Phase (*Frühe Transformationsphase*) sinkt die Sterberate, während die Geburtenrate unverändert hoch bleibt und erst gegen Ende dieser Phase leicht rückläufig ist. Daher wächst die Bevölkerung während der *Frühen Transformationsphase*.

In der dritten und eigentlichen *Transformationsphase* sinkt neben der Sterbeziffer auch die Geburtenziffer. Sie liegt aber nie unterhalb der Sterbeziffer.

Schnelle Bevölkerungszuwächse sind daher auch für diese Übergangsphase kennzeichnend.<sup>35</sup>

In der *vierten Transformationsphase* nähert sich die Geburtenziffer der Sterbeziffer weiter an. Der Geburtenrückgang erfolgt, langfristig betrachtet, nicht so rapide wie in der vorigen Transformationsphase. Die Sterbeziffer selbst bleibt weitgehend konstant.

In der letzten Phase (*Posttransformationsphase*) haben sich Geburten- und Sterbeziffer auf einem gemeinsamen niedrigen Niveau stabilisiert. Das Bevölkerungswachs-

<sup>33</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), a.a.O., S. 10.

<sup>34</sup> ebd., S. 9.

<sup>35</sup> ebd., S. 10.

tum ist gering oder sogar negativ. Im Vergleich zur *Prätransformationsphase* ist die Lebenserwartung höher und langfristig nimmt der Anteil der älteren Menschen an der Gesellschaft überproportional zu. Mit dem Durchschreiten dieser Entwicklung gilt der Erste Demografische Übergang als abgeschlossen.

### 2.2.1.2 Der Erste Demografische Übergang in Deutschland

Dieses allgemeine Schema des Ersten Demografischen Übergangs lässt sich konkret an der demografischen Entwicklung in Deutschland bzw. im deutschen Reich zum Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts ablesen:

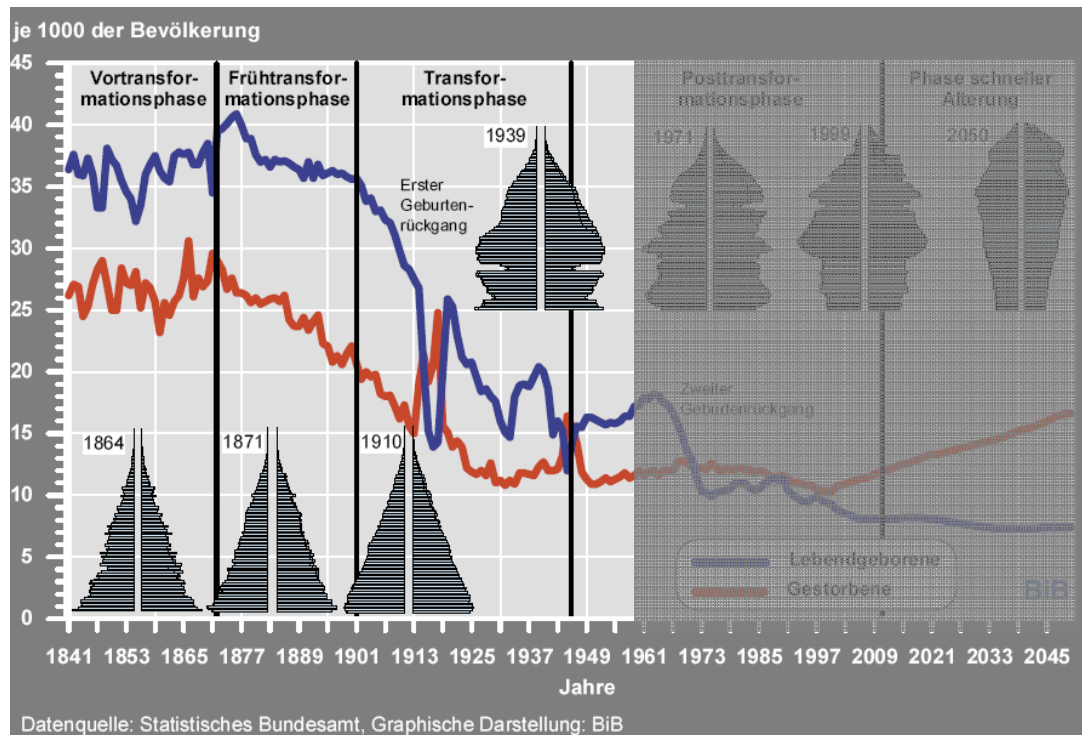


Abb. 2: Der Erste Demografische Übergang in Deutschland<sup>36</sup>

Die Grafik veranschaulicht einerseits die Auswirkungen historischer Ereignisse auf die Geburten- bzw. Sterbeziffern, etwa demografische Auswirkungen des Ersten und des Zweiten Weltkrieges oder der Weltwirtschaftskrise.

<sup>36</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 11.

Andererseits zeigt sie, wie das Zusammenspiel von Geburten- und Sterbeziffern eine bestimmte Altersstruktur der Bevölkerung determiniert. Dieser Altersaufbau wird weitläufig als *Alterspyramide* bezeichnet.<sup>37</sup> In diesem Kapitel werden die unterschiedlichen Altersstrukturen der Jahre 1864, 1871, 1910 und 1939 betrachtet.<sup>38</sup>

Wie Abbildung 2 zeigt, befand sich Deutschland Mitte des 19. Jahrhunderts in der Vortransformationsphase. Geburten- und Sterbeziffern lagen auf einem hohen Niveau. Damals stieg die Bevölkerungszahl stetig an, unterbrochen z.B. durch Kriege oder Hungersnöte.

Signifikante Einschnitte hinsichtlich der Geburtenziffer findet man in der Vortransformationsphase lediglich im Zeitraum von ca. 1846 bis 1852 und 1870/1871, wozu anzumerken ist, dass dieser Geburtenrückgang größtenteils mit den ersten beiden großen Auswanderungswellen (1846 bis 1857 und 1864-1873) korrespondiert. Zu diesen Auswanderungswellen trugen insbesondere „*Missernten, Übervölkerung sowie das Scheitern der Revolution von 1848 [und die] erste Phase der großen Depression*“<sup>39</sup> bei.

Trotz der Auswanderungswelle wuchs die Bevölkerung rapide, was vor allem dem medizinischen Fortschritt, der erhöhten Produktivität der Landwirtschaft und verbesserten Hygienebedingungen zu verdanken war. Auf dem Gebiet des späteren deutschen Reiches lebten 1852 bereits 35,9 Millionen Menschen und bei der Reichsgründung 1871 sogar 40,9 Millionen Menschen. Die Zahl der Großstädte nahm durch das Bevölkerungswachstum und Binnenwanderungen (Landflucht) zu.<sup>40</sup>

Frauen brachten zu dieser Zeit durchschnittlich fast fünf Kinder zur Welt. Es wurden mehr Kinder geboren als Menschen starben. Damit entstand eine für das ehemalige Deutsche Reich bzw. für Preußen typische Form der Altersstruktur, die hier exempla-

---

<sup>37</sup> ... was für die gegenwärtige Altersstruktur allerdings nicht zutrifft, diese kennzeichnet sich bildlich durch den Trend zu einer „Urnenform“.

<sup>38</sup> Da dieses Kapitel den Historischen Verlauf des demografischen Wandels erläutert, wird die in der Abbildung dargestellte Altersstruktur nur bis zur Gegenwart betrachtet. Die Alterspyramiden bilden linksseitig den Männeranteil an der Gesamtbevölkerung, rechtsseitig den Frauenanteil ab.

<sup>39</sup> vgl. Paul, Roland/Carsten Schreeb, 2008: Die Geschichte der Auswanderung – ein kurzer historischer Abriss: [http://www.auswanderermuseum.de/deutsch/inhalt\\_02\\_007.html](http://www.auswanderermuseum.de/deutsch/inhalt_02_007.html), abgerufen am 12.12.2008. Den Verfassern nach gab es im 19. Jahrhundert drei große Auswanderungswellen:

1. Welle: 1846-1857, 2. Welle: 1864 -1873 (erste Phase der großen Depression), 3. Welle: 1880-1893 (Abwanderungen insbesondere in die USA und südosteuropäische Staaten).

<sup>40</sup> Vgl. Görtemaker, Manfred, 1996: Deutschland im 19. Jahrhundert, Opladen: Leske und Budrich, 5. Auflage, S. 158 f.

risch für die Jahre 1864 und 1871 abgebildet wird. Man bezeichnet diesen Altersaufbau als Pagodenform.<sup>41</sup>

Um 1865, ungefähr zu Beginn der Industrialisierung, setzte in Deutschland dann die Frühtransformationsphase ein. Die Sterberate fiel und beruhte vor allem auf einem Rückgang der Säuglingssterblichkeit.<sup>42</sup> Die Geburtenziffer verringerte sich fortlaufend, aber noch nicht so rapide wie in der sich anschließenden Transformationsphase. In der Frühtransformationsphase gab es zudem die wohl größte Auswanderungswelle des 19. Jahrhunderts im damaligen Deutschen Reich. Allein zwischen 1880 und 1885 reisten rund 850.000 Deutsche nach Übersee. Bevorzugte Auswanderungsländer bildeten Amerika bzw. die USA und Länder wie Kanada, Südamerika (Süden Brasiliens, Paraguay, Südchile) oder Australien.<sup>43</sup>

Diese Ausgangssituation bildete die Voraussetzung für einen Altersstrukturwandel von der *Pagoden-* zur *Dreiecksform*. Mit dem Rückgang der Sterberate hatte sich die Gesellschaft insgesamt verjüngt. Die Alterspyramide des Jahres 1910 bildet diese Altersstruktur besonders deutlich ab.

Bemerkenswert ist, dass diese Verjüngung gleichzeitig die Ausgangssituation für die Alterung der Gesellschaft begründete. Eine größere Zahl junger Menschen konnte von nun an ein höheres Lebensalter erreichen. Die Alterskohorten konnten beginnen zu wandern. Altert eine Gesellschaft aufgrund einer steigenden Lebenserwartung, wird dieser Prozess als „*mortalitätsgeleitete Alterung*“ bezeichnet.<sup>44</sup>

Mit dem rapiden Geburtenrückgang der Jahre 1900 bis 1910 wurde im Deutschen Reich die Transformationsphase eingeleitet. Der Rückgang dürfte als Folge der Industrialisierung und mit ihr einhergehenden veränderten Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verstehen sein.

Kinder verloren zunehmend ihre Rolle als Arbeitskräfte und Altersstütze ihrer Eltern, Lebenswege erschienen gestaltbarer.<sup>45</sup> Außerdem erreichte die Auswanderung im

---

<sup>41</sup> Vgl. BiB (Hrsg.), 2004: Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden: VS-Verlag<sup>2</sup>, S. 12.

<sup>42</sup> ebd., S. 12.

<sup>43</sup> vgl. Paul, Roland/Carsten Schreeb: Die Geschichte der Auswanderung – ein kurzer historischer Abriss: [http://www.auswanderermuseum.de/deutsch/inhalt\\_02\\_007.html](http://www.auswanderermuseum.de/deutsch/inhalt_02_007.html), abgerufen am 12.12.2008.

<sup>44</sup> Im Unterschied zum „fertilitätsgeleiteten“ Altern einer Bevölkerung bezeichnet das „mortalitätsgeleitete“ Altern den Eintritt in ein höheres Lebensalter für viele Menschen, verursacht durch eine steigende Lebenserwartung des einzelnen. Zur Definition s. BiB, a.a.O., S. 13 f.

<sup>45</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 19.



Jahr 1923 mit rund 100.000 Auswanderern ihren Höhepunkt. Zum Zeitpunkt der Weltwirtschaftskrise nahmen diese Migrationsbewegungen ab, da auch die USA von der Weltwirtschaftskrise betroffen waren.

Eine Besonderheit zum Verlauf von Geburten- und Sterbeziffern ist im Zeitraum von 1914/15 bis ca. 1918 zu erkennen: die konkrete Altersstrukturentwicklung im Deutschen Reich weicht hier vom allgemeinen Schema des Ersten Demografischen Übergangs ab. Der auffällige Geburtenrückgang und der enorme Anstieg der Sterbeziffer dürften auf den Ersten Weltkrieg zurückzuführen sein.

Die Altersstruktur des Jahres 1939 ähnelt einer Glocke. Der Erste Weltkrieg hat in diesem Altersaufbau seine Spuren hinterlassen, was die Einkerbungen der Glockenform (23-25 Jährige) und die Ausdehnung nach oben rechts („Frauenüberschuss“) verdeutlichen.

Der Rückgang der Säuglingssterblichkeit hatte, wie in Abb. 2 sichtbar, einem größeren Personenkreis das Nachrücken in ein mittleres Lebensalter ermöglicht. Außerdem wurde weniger Nachwuchs geboren. Diese Ausgangssituation führte zum glockenförmigen Altersaufbau der Gesellschaft. Der Geburtenrückgang selbst resultierte damals insbesondere aus dem Zweiten Weltkrieg. Da die Geburtenhäufigkeit jedoch weiterhin oberhalb der Sterbehäufigkeit lag, dünnte der Altersaufbau nach unten, in Richtung der Lebensjüngeren, noch nicht aus.

Die Gesellschaft alterte während dieser Transformationsphase nur langsam. Zudem alterte sie in dieser Zeit *„fertilitätsgeleitet“*, was bedeutet, dass nicht eine höhere Lebenserwartung, sondern fallende Geburtenzahlen ursächlich für den späteren Alterungsprozess waren.<sup>46</sup>

Zum Ende der Transformationsphase, im Deutschland der frühen Nachkriegsphase, war zu beobachten, dass sich die Geburtenziffer der niedrigen Sterbeziffer annäherte. Die sinkende Geburtenziffer korrespondiert mit weiteren Auswanderungsbewegungen, die als Folge des Zweiten Weltkriegs (Hungersnot, Zerstörung, Arbeitslosigkeit, Übervölkerung) betrachtet werden können.

---

<sup>46</sup> Im Unterschied zum *„fertilitätsgeleiteten“* Altern einer Bevölkerung bezeichnet das *„mortalitätsgeleitete“* Altern den Eintritt in ein höheres Lebensalter für viele Menschen, verursacht durch eine steigende Lebenserwartung des einzelnen. Zur ausführlichen Definition vgl. BiB (Hrsg.) 2004: Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden: VS-Verlag<sup>2</sup>, S. 13.

Dieser Geburtenrückgang bedeutete einen weiteren Schritt in Richtung einer *fertilitätsgeleiteten Alterung* der Gesellschaft, denn der Neugeborenen-Anteil an der Gesamtgesellschaft nahm ab.

Zu Beginn der Posttransformationsphase stabilisierten sich dann die Geburten- und Sterbeziffer auf einem niedrigen Niveau, was die beiden relativ parallel verlaufenden Linien im Zeitraum von ca. 1948-1958 verdeutlichen.

Der Erste Demografische Übergang endete in Deutschland in dieser Nachkriegsphase.<sup>47</sup>

## 2.2.2 Der Zweite Demografische Übergang in Deutschland

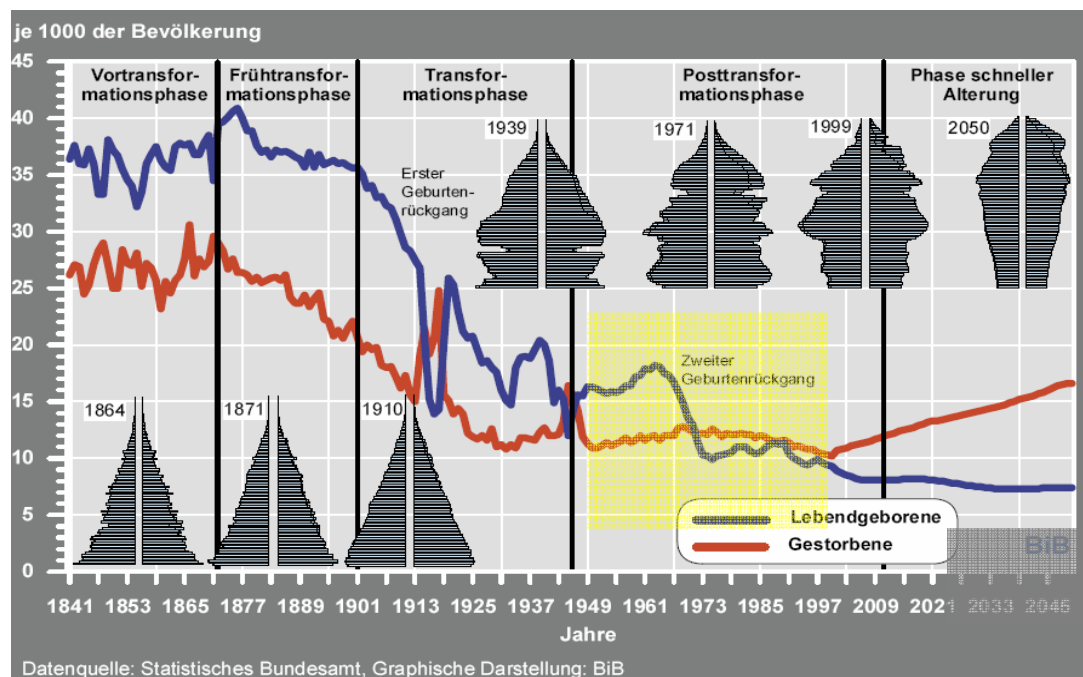


Abb. 3: Zweiter Demografischer Übergang<sup>48</sup>

Betrachtet man nur den Verlauf der Geburtenziffer von der Nachkriegsphase des Zweiten Weltkrieges bis zum Jahr 2000, wiederholt sich offensichtlich das allgemeine Schema des Ersten Demografischen Übergangs.

<sup>47</sup> vgl. BiB (Hrsg.), 2004: Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden: VS-Verlag<sup>2</sup>, S.13.

<sup>48</sup> Vgl. BiB, a.a.O., S. 11.

Die Sterberate liegt jedoch seit ca. 1973 oberhalb der Geburtenrate, so dass man nicht von einer bloßen Wiederholung der demografischen Vergangenheit ausgehen kann. Allerdings stellt dieser (in der Literatur als *Zweiter Demografischer Übergang* bezeichnete) Prozess eigentlich nur einen Geburtenrückgang dar, da die steigende Lebenserwartung nicht mit der Geburtenhäufigkeit zusammenhängt.<sup>49</sup>

Zum Thema *Geburtenhäufigkeit* ist festzustellen, dass zum Ende der beiden Weltkriege jeweils ein deutlicher Anstieg der Geburtenziffer zu beobachten war; das so genannte *Nachkriegsgeburtenhoch*<sup>50</sup>. Bis zur Mitte der Sechziger Jahre stellte sich in Deutschland dieses letzte Geburtenhoch ein. Die mit dem Wirtschaftswunder verbundene Euphoriestimmung und eine Vielzahl von Eheschließungen dürften zu dieser Entwicklung beigetragen haben.

Außerdem lag in diesem Zeitraum die Sterbeziffer deutlich unterhalb der Geburtenziffer.

Diese Ausgangssituation war bereits für die Vortransformationsphase des *Ersten Demografischen Übergangs* charakteristisch. Ab Mitte der 60er-Jahre nahm die Geburtenziffer dann rapide ab: im Zeitraum von 1965 bis 1975 fiel sie von ca. 18.000 Geburten auf 10.000 Geburten pro Jahr.

Während Geburtenrückgänge des Ersten Demografischen Übergangs vor allem auf Kriegen und Krisen beruhten, dürfte dieser zweite Geburtenrückgang auf die Verbreitung medizinischer Empfängnisverhütungsmethoden und letztendlich auf einen Wertewandel zurückzuführen sein, hin zu individueller Autonomie und Selbstverwirklichung.<sup>51</sup> Beispielsweise Papcke beschreibt diesen Wertewandel als eine „*Ersetzung familialer Sozialfunktion beziehungsweise kollektiver Identifikationen durch Selbstverwirklichungspräferenzen und Intimitätssteigerungen...*“<sup>52</sup> Dieser Wandel bestimmt noch immer die gesellschaftliche Wirklichkeit.

Betrachtet man in Abb. 3 die Altersstruktur der Bevölkerung im Jahr 1971, fällt zunächst die Wanderung des „Altersbauches“ nach oben auf. Zudem hat sich die für die Altersstruktur aus 1939 typische Glockenform seitlich verschlankt. Ursächlich waren die zwischenzeitlich gesunkene Geburtenrate und eine konstant niedrige Sterbeziffer

---

<sup>49</sup> Vgl. BiB, a.a.O., S. 13.

<sup>50</sup> Vgl. BiB, a.a.O., S. 13.

<sup>51</sup> Vgl. BiB, a.a.O., S. 9-15 und 69 f.

<sup>52</sup> Vgl. Papcke, Sven, 1992: Individualismus und der Widerspruch zwischen Selbstsetzung und gesellschaftlicher Abhängigkeit, S. 361, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6 (1992).

der Vergangenheit. Der Alterungsprozess begann sich zu beschleunigen. Diese Beschleunigung wurde in den Siebziger Jahren ausgelöst, weil die Geburtenrate seither nicht mehr ausreichend hoch ist, die Elterngeneration zu ersetzen.

Der Zweite Demografische Übergang endete zu dieser Zeit in Deutschland.<sup>53</sup> Durchschnittlich 1,4 Kinder werden seitdem geboren, so dass die Geburtenrate –zumindest in Westdeutschland- seit den Siebziger Jahren konstant niedrig erscheint. Die Elterngeneration wird zu etwa 67 % reproduziert.

### **2.3 Aktuelle Dimensionen der demografischen Veränderung**

Die beschriebenen historischen Ereignisse bzw. Strukturbrüche haben ihre Spuren im jetzigen Altersaufbau hinterlassen. Die Altersstruktur des Jahres 2001 wird stellvertretend für den gegenwärtigen Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland abgebildet, da er sich bis heute nicht verändert hat. Außerdem werden Einflussgrößen/Strukturbrüche dieser demografischen Entwicklung dargestellt:

---

<sup>53</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 21.

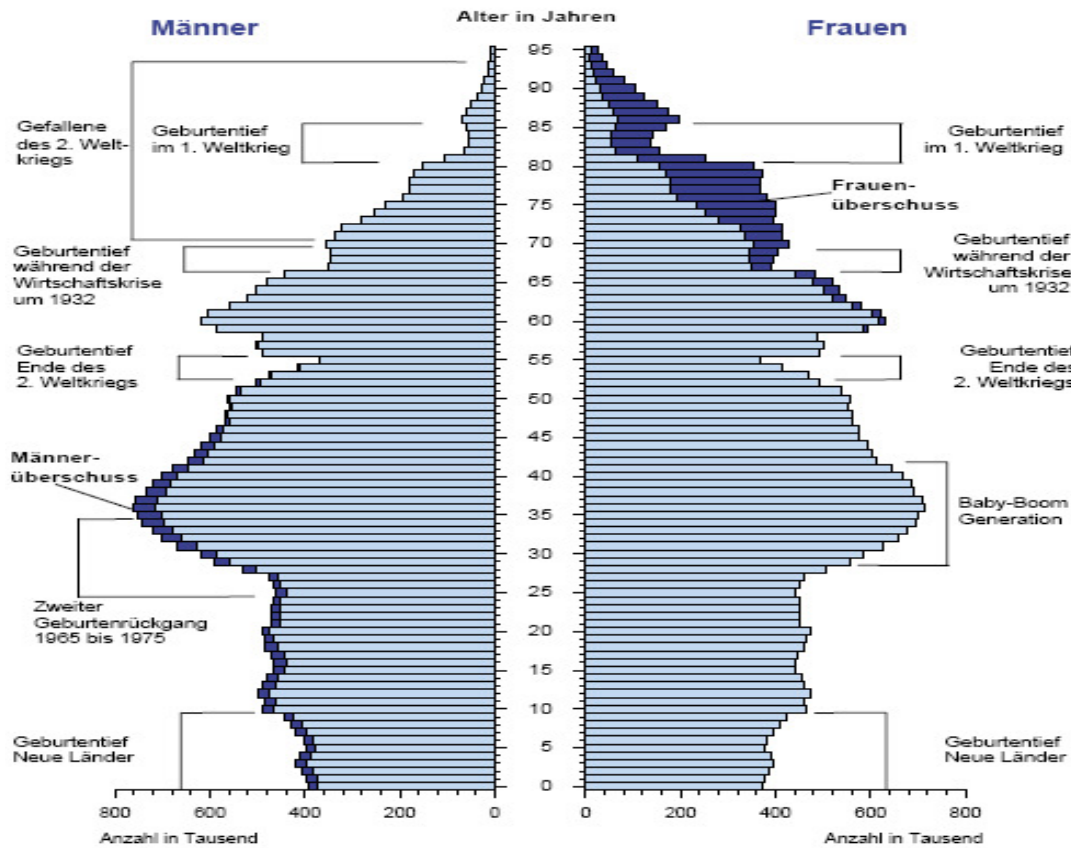


Abb. 4: Die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland<sup>54</sup>

Insbesondere die grafischen Ausdehnungen im Bereich der ca. 35- bis 55-Jährigen begründen die aktuell und weitläufig prognostizierte Alterung der Gesellschaft, da diese Alterskohorten wandern.

Da 1,4 Kinder nicht zur Ersetzung der Elterngeneration ausreichen und die Lebenserwartung weiter steigt, beschleunigt sich der gesellschaftliche Alterungsprozess. Jeder heutige Geburtsjahrgang kann mit einem um zwei bis drei Monate längeren Leben als sein Vorjahrgang rechnen.

Die abgebildete Altersstruktur ähnelt bereits einer Urnenform. Bei ungehindertem Verlauf bzw. bei zutreffenden prognostischen Annahmen würde die Urnenform jedoch erst um 2050 vollständig ausgeprägt sein.<sup>55</sup> Sucht man die Ursache für die Entwicklung zur Urnenform, ist ein Blick zurück auf Abb. 2 hilfreich.

<sup>54</sup> Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 57.

<sup>55</sup> Vgl. BiB, a.a.O., S. 13.

Betrachtet man in Abb. 2 die Verläufe der Geburten- und Sterbeziffer seit dem Jahr 2000, fällt auf, dass deren Zusammenspiel den Trend zu einer urnenförmigen Altersstruktur ausmacht.

Seit dem Jahr 2000 entwickeln sich Sterbe- und Geburtenraten scherenartig auseinander, anstatt sich wie in der Vergangenheit anzunähern. Die Sterbeziffern sind nun stets höher als die Geburtenziffern. Weniger Kinder werden geboren, während die Lebenserwartung weiter ansteigt. Die Bevölkerung in Deutschland altert derzeit also sowohl *fertilitäts-* als auch *mortalitätsgeleitet*.

Für die Gegenwart und die nahe Zukunft bleibt festzustellen, dass die Alterung unserer Gesellschaft sich nicht mehr aufhalten lässt, da die demografische Vergangenheit ihre Spuren im Altersaufbau der Gesellschaft hinterlassen hat. Selbst, wenn sich die Geburtenzahlen ab morgen verdoppeln würden, könnte sich der „Altersbauch“ in naher Zukunft nicht verschlanken.

## 2.4 Bevölkerungsberechnungen für die Zukunft

Auch präzise Berechnungen stützen sich auf eine Mehrzahl von Annahmen und entwickeln daraus unterschiedliche Bevölkerungsmodelle auf der Grundlage unterschiedlicher Annahmen.

Nach der mittleren Variante<sup>56</sup> der 11. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes sind folgende demografische Entwicklungen bis zum Jahr 2050 zu erwarten:

- Das Durchschnittsalter steigt um fast zehn Jahre.
- Während derzeit 100 Personen im Erwerbsalter 44 Rentner gegenüberstehen, werden es im Jahr 2020 rund 55 und im Jahr 2050 ungefähr 80 sein.
- Die Zahl der Hochbetagten (über 80-Jährige) wird sich bis 2050 verdreifachen.

---

<sup>56</sup> Annahmen dieser mittleren Variante: Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau, durchschnittliche Lebenserwartung von 86,6 Jahren bei den Frauen und 81,1 Jahren bei den Männern sowie ein jährlicher Wanderungssaldo von 200.000 Personen.

- Die Bevölkerungszahl wird bis zum Jahr 2020 konstant bei ca. 83 Mio. liegen, um danach bis zum Jahr 2050 auf rund 75 Mio. Einwohner zu fallen.
- Der Bevölkerungsanteil der Zugewanderten wird stark zunehmen. In Großstädten ist bereits 2010 die Hälfte aller Einwohner bis zum 40. Lebensjahr zugewandert.
- Während vor allem die neuen Bundesländer schneller altern und personell schrumpfen, wird es in Westdeutschland noch Regionen geben, die von (Binnen-)Wanderungen profitieren.

Diese Trends begünstigen die Entwicklung zum urnenförmigen Altersaufbau der Gesellschaft. Die folgende Abbildung vergleicht abschließend die Altersstruktur des Jahres 2005 mit einem Altersstrukturmodell für das Jahr 2050:

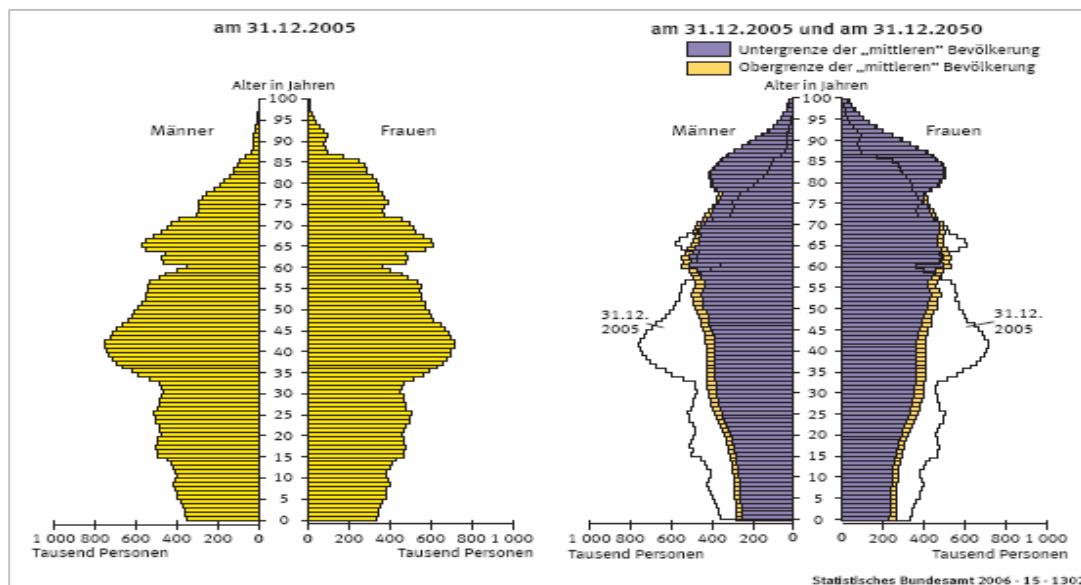


Abb. 5: Die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland im Zeitvergleich<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 57.

## 2.5 Entwicklung der Weltbevölkerung – ein kurzer Ausblick

Vorweg ist festzustellen, dass die weltweite demografische Entwicklung je nach betrachteter Region sehr unterschiedlich verläuft. Ursächlich sind unterschiedliche Geburten-, Sterbeziffern und Wanderungsprozesse. In diesem Kapitel werden der Status quo und Trends der zukünftigen Entwicklung der Weltbevölkerung übersichtsartig aufgezeigt. Daher wird auf eine dezidierte Auseinandersetzung mit demografischen Besonderheiten einzelner Staaten verzichtet.

### 2.5.1 Europäische Entwicklung

Der *Zweite Geburtenrückgang* hat nicht nur Deutschland, sondern auch andere europäische Staaten erfasst. Da viele Länder relativ gleichzeitig ähnliche demografische Entwicklungen durchliefen, bezeichnet man diesen Geburtenrückgang, in Anlehnung an den Ersten Demografischen Übergang, als „*Europe`s Second Demographic Transition*.“<sup>58</sup>

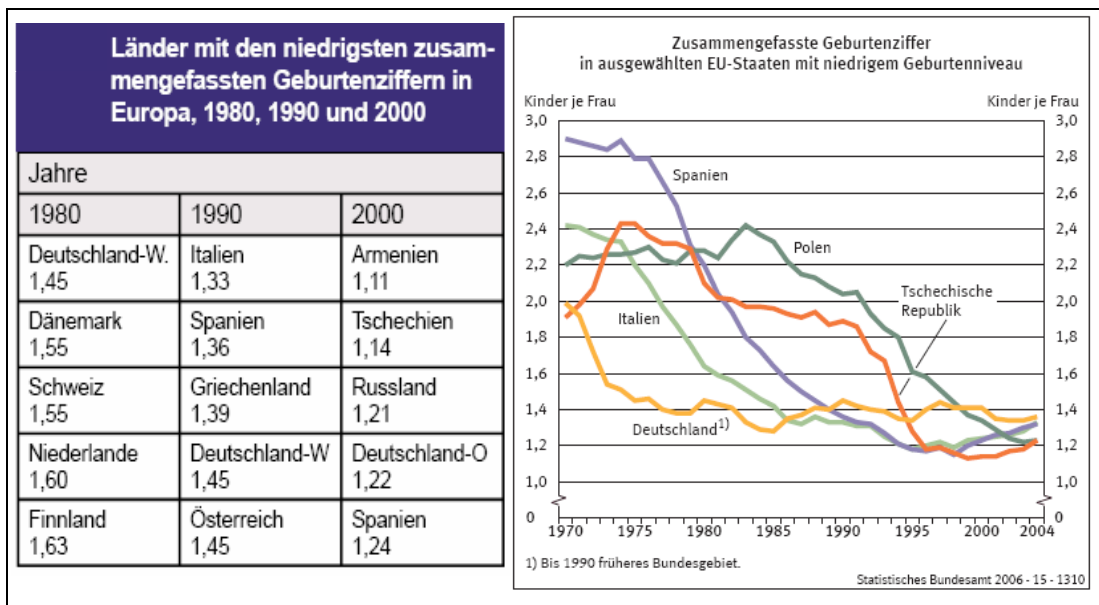


Abb. 6: Europäische Geburtenentwicklung

<sup>58</sup> Vgl. BiB (Hrsg.), 2004: Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden: VS-Verlag<sup>2</sup>, S. 21.



Die Abbildungen<sup>59</sup> geben Aufschluss über ausgewählte europäische Länder mit den niedrigsten zusammengefassten Geburtenziffern zwischen 1980 und 2000 bzw. im Zeitraum von 1970 bis zum Jahr 2004. Deutlich erkennbar ist der flächenmäßige Verlauf des Geburtenrückgangs.

Zunächst sanken die Geburtenziffern in Nordeuropa, dehnten sich relativ gleichförmig über die westeuropäischen Staaten aus – Frankreich bildete allerdings eine Ausnahme<sup>60</sup> – und erfassten anschließend die südeuropäischen Staaten. Bis zur Mitte der 90er Jahre wurden insbesondere in Spanien, Griechenland und Italien wenige Kinder geboren. Anschließend setzte der Geburtenrückgang seinen Weg durch die ehemals sozialistischen Länder fort.

In Ostdeutschland war zwischen 1991 und 1994 ein regelrechter Geburteneinbruch zu verzeichnen. Die Geburtenziffer fiel in diesem Zeitraum von 1,52 auf 0,77.<sup>61</sup> Sie stellt den weltweit niedrigsten Wert da, der jemals registriert wurde. Der Zusammenbruch der DDR und die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Systemtransformation dürften zum Aufschieben der Entscheidung für Nachwuchs beigetragen haben. Die Situation ist derzeit in weiteren Ostblockstaaten zu beobachten, die durch den Zusammenbruch der vertrauten Wirtschafts- und Sozialordnungen in eine Strukturbruchkrise geraten sind.

Die in Abb. 7 dargestellten Geburtenziffern veranschaulichen abschließend die Geburtenentwicklung ausgewählter europäischer Staaten von 1993 bis 2004. Es wird deutlich, dass viele osteuropäische Staaten derzeit von einem Geburtentief betroffen sind. Auch den eingangs beschriebenen West-Ost-Verlauf des Geburtenrückgangs illustriert folgende Abbildung.

---

<sup>59</sup> Diagramm S. 46 links vgl. BiB, a.a.O., S. 23. Diagramm rechts vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 32.

<sup>60</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 23.

<sup>61</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 22.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>EU-Staaten</b>												
Belgien .....	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Dänemark .....	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8
Deutschland .....	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4
Estland .....	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Finnland .....	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Frankreich .....	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Griechenland .....	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Irland .....	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
Italien .....	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Lettland .....	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2
Litauen .....	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3
Luxemburg .....	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7
Malta .....	2,0	1,9	1,8	2,1	2,0	2,0	1,7	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4
Niederlande .....	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7
Österreich .....	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
Polen .....	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
Portugal .....	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Schweden .....	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Slowakei .....	1,9	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3
Slowenien .....	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Spanien .....	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
<b>Tschechische</b>												
<b>Republik</b> .....	1,7	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
<b>Ungarn</b> .....	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
<b>Vereinigtes</b>												
<b>Königreich</b> .....	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7
<b>Zypern</b> .....	2,3	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5

Abb. 7: Zusammengefasste Geburtenziffern in ausgewählten europäischen Staaten<sup>62</sup>

Da nicht nur Geburtenziffern, sondern ebenso Sterbeziffern eine Altersstruktur determinieren, wird nachfolgend die Lebenserwartung verschiedener europäischer Länder verglichen.

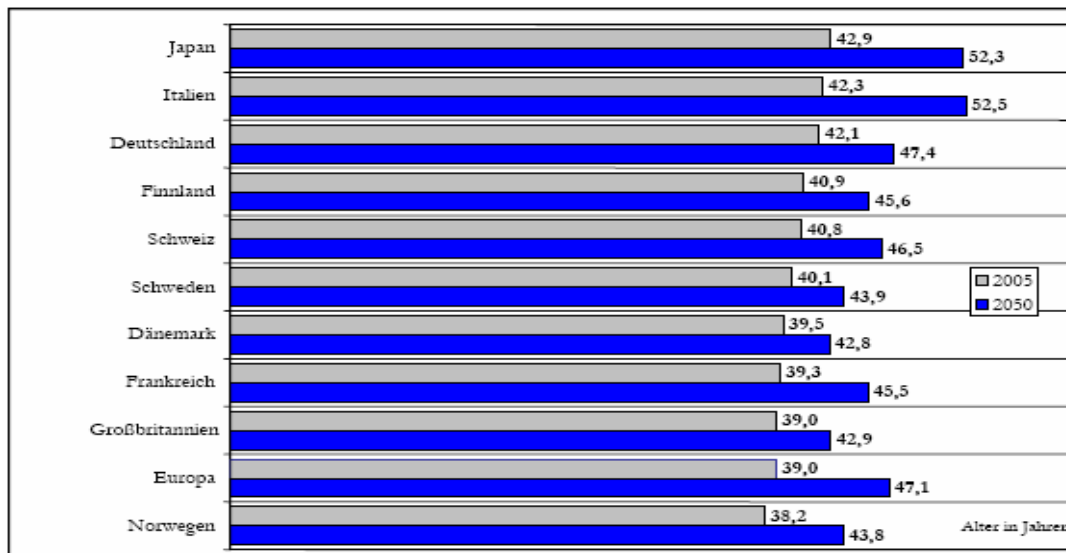


Abb. 8: Durchschnittsalter der Bevölkerung in ausgewählten Ländern, 2005 und 2050<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, a.a.O., S. 31.

Entsprechend dieser Bevölkerungsberechnung der Vereinten Nationen stellt Europa heute mit einem Durchschnittsalter von 39 Jahren die bevölkerungsalteste *Region* der Welt dar.<sup>64</sup> Im europainternen Vergleich sind die Bevölkerungen Italiens und Deutschlands mit einem Durchschnittsalter von 42 Jahren derzeit Spitzenreiter.

Das niedrigste Durchschnittsalter von 38 Jahren findet man gegenwärtig in Norwegen. Italiens Bevölkerung wird nach dieser Vorausberechnung innerhalb der nächsten 50 Jahre am stärksten altern und zwar von heute 42 auf 53 Jahre.<sup>65</sup>

In allen europäischen Ländern soll außerdem die Zahl alter Menschen weiter wachsen. Immer mehr Menschen können voraussichtlich ein Hochbetagtenalter erreichen, das in der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung als „80 Jahre und älter“ definiert wurde:<sup>66</sup>

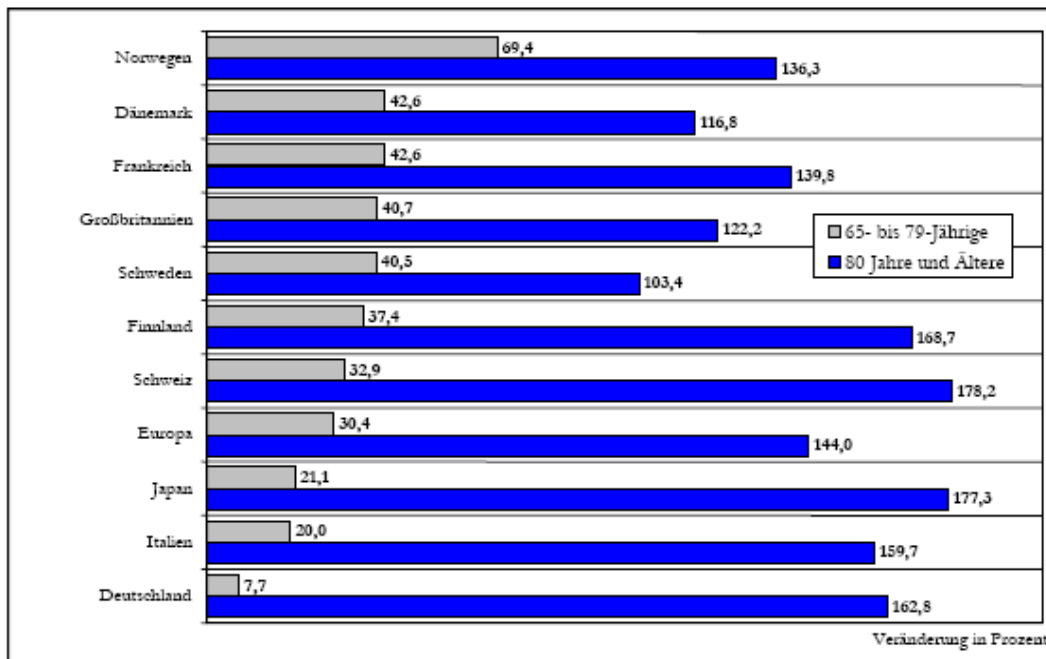


Abb. 9: Junge Alte und Hochbetagte in ausgewählten Ländern, Veränderung 2050 gegenüber 2005 in Prozent<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Vgl. Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.), 2004: World Population Prospects, The 2004 Revision, New York. Abgebildet ist die mittlere Variante.

<sup>64</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2007: Chancen erkennen und nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 8. Der Hrsg. unterscheidet in dieser Auswertung zwischen Regionen und Staaten, so dass Europa nach dieser Auswertung die älteste Region darstellt, während Japan das bevölkerungsalteste Land ist.

<sup>65</sup> Vgl. Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.), a.a.O.

<sup>66</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2007: Chancen erkennen und nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 10.

<sup>67</sup> Vgl. Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.), a.a.O.

Insgesamt wird prognostiziert, dass die Lebenserwartung innerhalb Europas weiter ansteigt. Innerhalb der Europäischen Union können im Jahr 2003 Geborene prognostisch mit einem durchschnittlichen Lebensalter von 76 bzw. 82 Jahren rechnen, wie das Statistische Bundesamt berechnet hat:

	Lebenserwartung bei Geburt, 2003		Abweichung gegenüber Deutschland	
	Jungen	Mädchen	Jungen	Mädchen
Europäische Union <sup>1) 3)</sup> .....	75,9	81,8	+ 0,0	+ 0,3
Belgien .....	75,9	81,7	+ 0,0	+ 0,2
Dänemark .....	75,1	79,9	- 0,8	- 1,6
Deutschland <sup>2)</sup> .....	75,9	81,5	x	x
Finnland .....	75,1	81,8	- 0,8	+ 0,3
Frankreich .....	75,9	82,9	+ 0,0	+ 1,4
Griechenland .....	76,5	81,3	+ 0,6	- 0,2
Irland .....	75,8	80,7	- 0,1	- 0,8
Italien .....	76,8	82,5	+ 0,9	+ 1,0
Luxemburg .....	75,0	81,0	- 0,9	- 0,5
Niederlande .....	76,2	80,9	+ 0,3	- 0,6
Österreich .....	75,9	81,6	+ 0,0	+ 0,1
Polen .....	70,5	78,8	- 5,4	- 2,7
Portugal .....	74,2	80,5	- 1,7	- 1,0
Schweden .....	77,9	82,5	+ 2,0	+ 1,0
Spanien .....	76,9	83,6	+ 1,0	+ 2,1
Vereinigtes Königreich .....	76,2	80,7	+ 0,3	- 0,8
Island .....	79,7	82,7	+ 3,8	+ 1,2
Norwegen .....	77,1	82,0	+ 1,2	+ 0,5
Schweiz .....	78,0	83,1	+ 2,1	+ 1,6
Türkei .....	68,6	73,4	- 7,3	- 8,1
Vereinigte Staaten .....	74,4	80,0	- 1,5	- 1,5
Japan .....	77,6	84,3	+ 1,7	+ 2,8

1) 15 Staaten.

2) Stand 2002/04.

3) Schätzung oder vorläufiger Wert.

Quelle: Eurostat Online Datenbank, Statistisches Bundesamt; Turkish Statistical Institute (TURKSTAT).

Abb. 10: Lebenserwartung bei Geburt in ausgewählten Staaten

Die dargestellten Lebenserwartungsmodelle basieren unter anderem auf der Annahme, dass die Lebenserwartung aufgrund weiterer medizinischer Fortschritte steigen wird. Außerdem wird davon ausgegangen, dass sich die Lebenserwartung von Männern an die der Frauen annähert. Dieser Trend ist seit 1978/1980 zu beobachten.<sup>68</sup> Die gestiegene Lebenserwartung von Männern wird einerseits auf die schrumpfende Zahl von Männern zurückgeführt, die gesundheitliche Schäden durch Kriege davon getragen haben. Andererseits wird ein steigendes Gesundheitsbewusstsein bei Männern vermutet. Damit wird sich die Differenz der Lebenserwartung von 5,6 Jahren im Jahr 2002/2004 bis 2050 um voraussichtlich mehr als ein Jahr verringern. Bereits 1949/1951 betrug diese Differenz nur 3,9 Jahre.

<sup>68</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 41.

## 2.5.2 Internationale Entwicklung

Insgesamt leben derzeit rund 6,75 Milliarden Menschen auf der Welt.<sup>69</sup> Bis ins Jahr 2050 wird die Weltbevölkerung um eine bis vier Milliarden wachsen, heißt es zum Beispiel im Weltbevölkerungsbericht 2008 der Vereinten Nationen. Vielfach wird ein hohes natürliches Bevölkerungswachstum (hohe Geburtenraten bei niedrigen Sterberaten) in zahlreichen mittleren und kleineren Ländern (insbesondere in afrikanischen Ländern) und ein mittleres bis hohes Bevölkerungswachstum in Ländern mit breiter Bevölkerungsbasis (vor allem in Asien) prognostiziert.<sup>70</sup>

Weltweit entfallen gegenwärtig auf eine Frau im gebärfähigen Alter durchschnittlich 2,7 Geburten.<sup>71</sup> Davon ist Europa mit einer durchschnittlichen Geburtenziffer von 1,4 weit entfernt.<sup>72</sup>

Im weltweiten Kontext differiert die Säuglingssterblichkeit allerdings je nach betrachtetem Staat erheblich. Während in den untersuchten europäischen Staaten 99 % der Neugeborenen das erste Lebensjahr vollenden, liegt die Säuglingssterblichkeit beispielsweise in vielen afrikanischen Ländern auf einem vergleichsweise hohen Niveau.<sup>73</sup> Jedoch wird auch weltweit eine steigende Lebenserwartung prognostiziert.<sup>74</sup> Betrachtet man einzelne Staaten, geht das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung langfristig von folgender Altersstrukturentwicklung aus:<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl. Jahresbericht des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen: UNFPA (Hrsg.), 2008: State of World Population 2008, London, veröffentlicht am 12.11.2008.

<sup>70</sup> Vgl. z.B. UNFPA, Ergebnisse des vorgenannten Jahresberichts oder BiB (Hrsg.), a.a.O., S. 73 bzw. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 51.

<sup>71</sup> Das dazu verwendete Maß ist die so genannte zusammengefasste Geburtenziffer (im Englischen *total fertility rate*). Sie ist die Summe der altersspezifischen Geburtenziffern aller Frauen im gebärfähigen Alter (15-44 Jahre oder alternativ 15-49 Jahre) in einem Kalenderjahr. Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.), 2007: Chancen erkennen und nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich, Wiesbaden S. 13.

<sup>72</sup> Vgl. BMFSFJ, a.a.O., S. 13.

<sup>73</sup> Vgl. BMFSFJ, a.a.O., S. 14.

<sup>74</sup> Vgl. BMFSFJ, a.a.O., S. 14.

<sup>75</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, a.a.O., S. 25. Die Geburtenraten asiatischer Länder wurden in den Berechnungen nicht berücksichtigt.

- Geringere Bevölkerungsrückgänge sind in Großbritannien (höhere Zuwanderung) und Frankreich (höhere Geburtenrate) zu erwarten.
- In den USA wird aufgrund der hoher Zuwanderungs- und Geburtenraten sogar ein Bevölkerungswachstum erwartet.
- Insgesamt wächst die Weltbevölkerung vor allem durch den Kinderreichtum der Entwicklungsländer.
- Hohe Fertilitätsraten weisen vor allem zentralafrikanische Länder und Länder des Mittleren Ostens auf, während die Geburtenraten in Osteuropa auf dem weltweit niedrigsten Niveau liegen.

Die beschriebenen Trends, Geburten- und Sterbeziffern führen zu einem bestimmten Altersstrukturmodell der Weltbevölkerung:

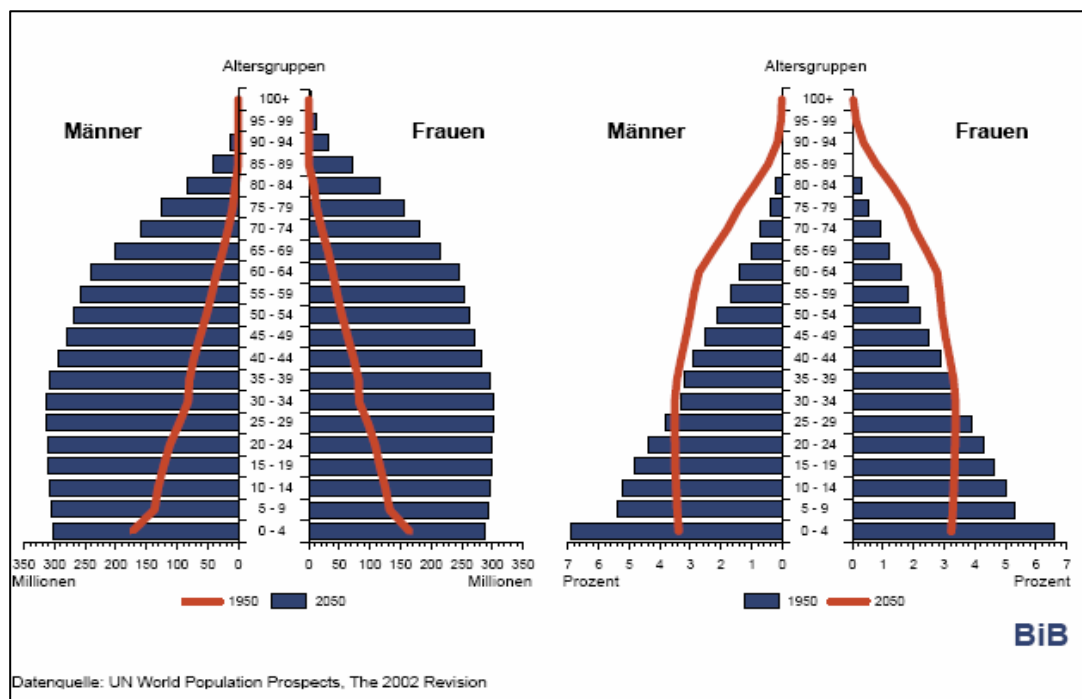


Abb. 11: Weltbevölkerung in absoluten und relativen Jahrgangsstärken, 1950 und 2050 (in Millionen und in Prozent)

Die Grafik zeigt rückblickend die Altersstruktur der Weltbevölkerung aus dem Jahr 1950 und prognostiziert die Entwicklung für das Jahr 2050. Die für Deutschland prognostizierte urnenförmige Altersstruktur findet man in der weltweiten Entwick-

lung nicht wieder. Die Altersstruktur der Weltbevölkerung von 1950 weist die „klassische“ Dreiecksform auf. Da insgesamt die Lebenserwartung und die Geburtenziffern steigen sollen, dehnt sich diese Dreiecksform zu den Seiten stark aus. Die prognostizierte weltweit steigende Lebenserwartung wird vor allem im rechtsseitigen Diagrammteil evident. Außerdem wird deutlich, dass Frauen und Männer innerhalb der Weltbevölkerung in relativ gleichen Anteilen vertreten sind. Bei den älteren Jahrgängen überwiegt weiterhin der Frauenanteil.<sup>76</sup>

## 2.6 Resümee

In der politischen Diskussion werden demografische Veränderungen gerne in Diskussionen um die Lebensarbeitszeit-Verlängerung oder um die Notwendigkeit staatlicher Leistungskürzungen genannt. Mit dem Demografischen Wandel oder der Alterung einer Gesellschaft verbinden Menschen daher häufig bedrohliche Zukunftsszenarien.

Tatsächlich ist der Begriff des Demografischen Wandels wissenschaftlich weder positiv noch negativ belegt und findet, wie erläutert, seit langem statt. Seit 1850 haben Deutschland bzw. das Deutsche Reich zwei wesentliche demografische Übergangsphasen durchlebt. Eine höhere Lebenserwartung und sinkende Sterblichkeits- und Geburtenzahlen haben zu Veränderungen der Zusammensetzung der Altersstruktur geführt.

Wie in Kapitel 2.2.1.1 dargestellt, lassen sich im Verlauf des Ersten Demografischen Übergangs Phasen beschleunigten Bevölkerungswachstums mit Übervölkerung und Auswanderungsbewegungen von Perioden abnehmenden Geburtenzuwachses und schnellen ökonomischen Ausbaus mit Binnenwanderungen in die industriellen Zentren und zunehmender Verstädterung unterscheiden.

Während Geburtenrückgänge des Ersten Demografischen Übergangs vor allem als Folge von Kriegen sowie der Industrialisierung zu verstehen sind, haben die Verbreitung medizinischer Empfängnisverhütungsmethoden und ein Wertewandel hin zu

---

<sup>76</sup> Vgl. die linke Hälfte der Grafik (Abb. 11).

individueller Autonomie und Selbstverwirklichung zum Zweiten Geburtenrückgang beigetragen.

Im bildlichen Altersaufbau der Gesellschaft selbst bleiben diese historischen und sozialen Einflüsse knapp ein Jahrhundert lang sichtbar. So spiegelt sich der Zusammenhang zwischen Verhaltensmustern einer Gesellschaft und ihren Bevölkerungsstrukturen in der demografischen Entwicklung eindrucksvoll wider.

Der aktuelle Alterungsprozess der Bevölkerung wird durch die visuelle Darstellung, d.h. dem Wandel von der Pyramiden- über die Glocken- zur Urnenform, besonders sichtbar. Die urnenförmige Altersstruktur wäre erst um das Jahr 2050 vollständig ausgeprägt, sofern die eingangs erläuterten Grundannahmen der Statistiker eintreffen werden. Für die nahe Zukunft ist jedenfalls abzusehen, dass die Bevölkerung Deutschlands altert und neue Herausforderungen an unterschiedlichste Handlungsfelder, etwa die Gestaltung der Erwerbstätigkeit, stellt. Welche Anforderungen und Auswirkungen insbesondere für das Personalmanagement (in der öffentlichen Verwaltung) bestehen, wird im nächsten Kapitel erörtert.



### III                    AUSWIRKUNGEN DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS AUF DIE ERWERBSTÄTIGKEIT

#### 3.1                    **Einleitende Bemerkungen**

*„Der demografische Wandel birgt auch Chancen, wenn wir etwa  
die Kreativität Älterer besser nutzen.“<sup>77</sup>*

Es ist abzusehen, dass sich der Demografische Wandel auf viele Bereiche des Arbeitslebens auswirken wird, wie zum Beispiel auf die Altersstruktur der Erwerbstätigen, die Zusammensetzung von Belegschaften<sup>78</sup> oder auf die Arbeitsplatz- und Arbeitszeitgestaltung. In diesem Kapitel werden unterschiedliche Auswirkungen erläutert, dabei zunächst die demografische Situation der Erwerbstätigen im Allgemeinen und anschließend speziell in der Öffentlichen Verwaltung Deutschlands. Ferner wird aufgezeigt, dass die Arbeitgeberseite die Unternehmenskultur und das Personalmanagement überarbeiten muss, um diese an der veränderten Altersstruktur der Belegschaften auszurichten.

Veränderte Altersstrukturen könnten einen Paradigmenwechsel für den Arbeitsmarkt bewirken, weg vom frühzeitigen Ruhestand älterer Arbeitnehmer (bislang vielfach praktiziert, um die Berufschancen Jüngerer zu steigern), hin zu Arbeitsbedingungen und Qualifikationsstrukturen, die Älteren eine längere Erwerbstätigkeit ermöglichen. Jedoch wird der Altersstrukturwandel alleine nicht zwangsläufig ein Umdenken auf Unternehmensseite initiieren. Die *politischen Rahmenbedingungen* spielen für viele Arbeitgeber die entscheidende Rolle. Daher werden auch politische Reaktionen auf die demografische Entwicklung im Sinne von Anreizaspekten kurz dargestellt. Doch von den Handlungsperspektiven zunächst zurück zur Ausgangssituation.

---

<sup>77</sup> So äußerte sich beispielsweise Horst Köhler auf der von der Bertelsmann-Stiftung veranstalteten Konferenz „Demografischer Wandel“ in Berlin am 06.12..2005, vgl. taz - Die Tageszeitung, 27.03.2006.

<sup>78</sup> Altersgemischte Teams als ein empfohlenes Zukunftsmodell.

### 3.2 Unternehmensrelevante Folgen

#### 3.2.1 Umfang und Struktur des heutigen und zukünftigen Arbeitskräfteangebots

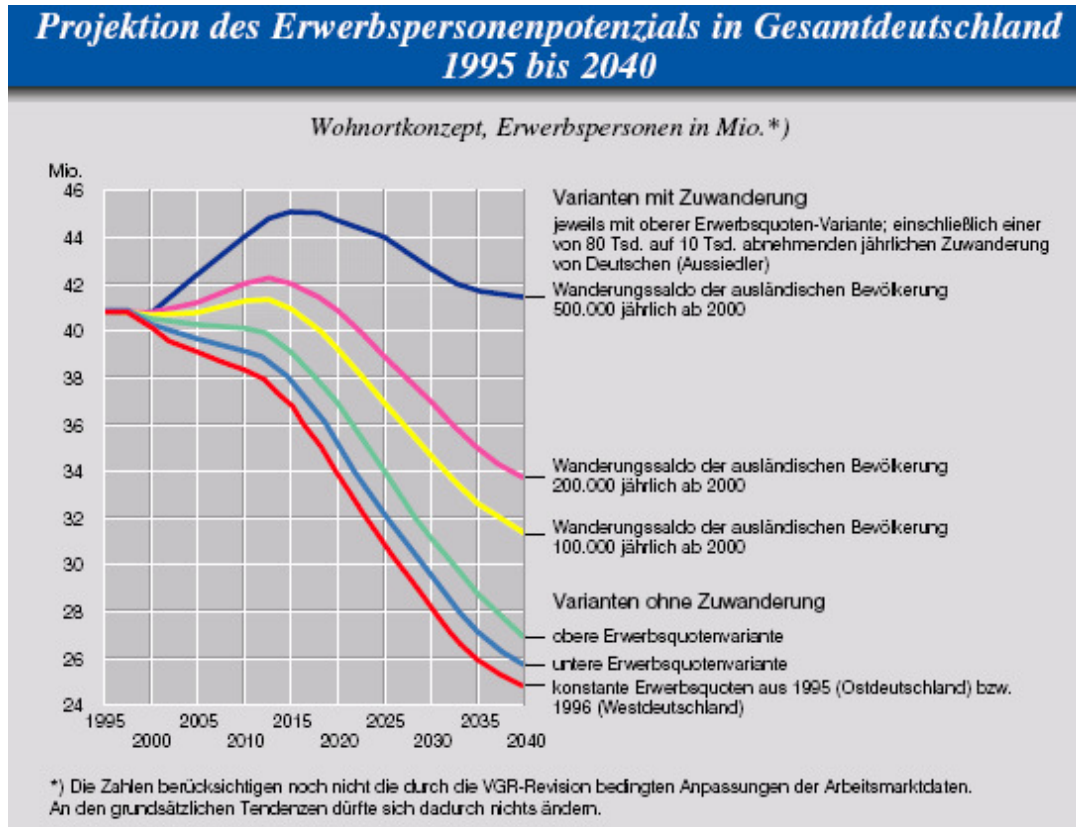


Abb. 12: Entwicklung der Erwerbstätigkeit – eine Prognose

Das abgebildete Bevölkerungsmodell der Bundesanstalt für Arbeit<sup>79</sup> wird stellvertretend für übereinstimmende Ergebnisse weiterer Studien<sup>80</sup> erläutert. Die Kurven beschreiben verschiedene Prognosen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials<sup>81</sup> bis zum Jahr 2040. Demnach wird ab dem Jahr 2010 das Angebot an Arbeitskräften deutlich sinken, bedingt durch den Bevölkerungsrückgang.

Erst ab einem Wanderungssaldo von 500.000 Menschen würde die Erwerbspersonenzahl langfristig nicht unter den heutigen Wert sinken. Jedoch wird dieser Wert

<sup>79</sup> vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), 1999: IAB-Kurzbericht Nr. 4, S. 4.

<sup>80</sup> Hierzu zählen beispielsweise die Studie der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), 2001: Zukunft von Bildung und Arbeit-Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und –angebot bis 2015 sowie verschiedene Prognosemodelle des Statistischen Bundesamts.

<sup>81</sup> Das Erwerbspersonenpotenzial umfasst die Erwerbstätigen und Erwerbslosen, also alle Personen, die potenziell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

nicht für realistisch gehalten; das statistische Bundesamt geht in seinen Prognosen von 100.000 oder 200.000 Zuwanderern aus.

Auch Priebe stellt fest, dass die Erwerbstätigenzahl in Deutschland bis 2034 voraussichtlich um ein Viertel sinken wird und dass diese Entwicklung nicht von der Höhe der Zuwanderung oder einer Zunahme der Frauenerwerbsquote entscheidend beeinflusst würde.<sup>82</sup>

Insgesamt werden immer weniger Personen im erwerbsfähigen Alter für immer mehr Personen im nicht mehr erwerbsfähigen Alter aufkommen, finanziell und personell.

Während die Erwerbspersonenzahl sinkt, wird das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen prognostisch ansteigen:

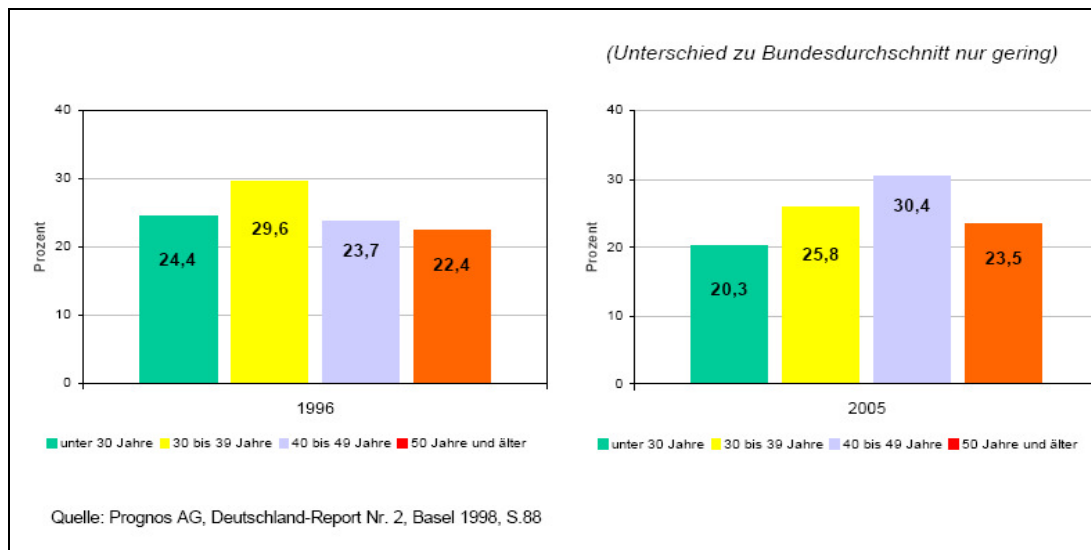


Abb. 13: Veränderung der Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen in NRW (%-Angaben)

<sup>82</sup> Priebe, Andreas, 2007: Nachhaltige Personalentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen - Versuch einer Annäherung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, Bielefeld, o.V., S. 25 und S. 30.

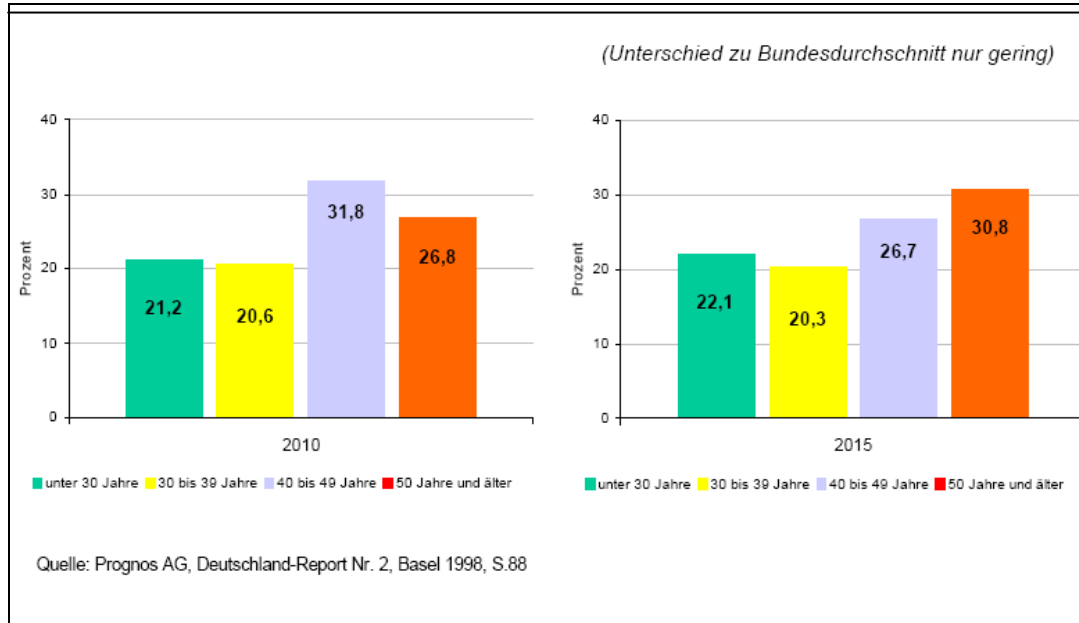


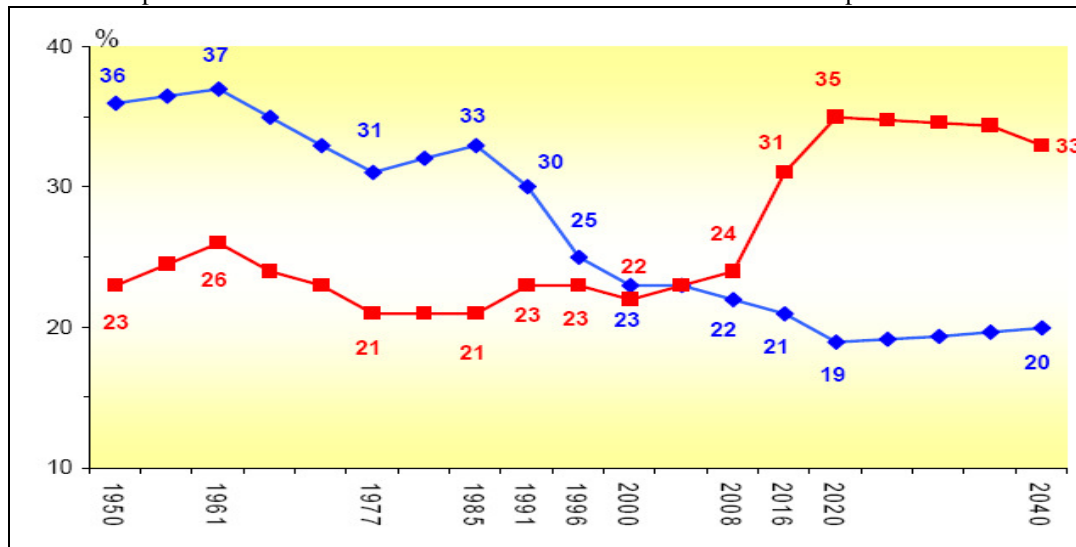
Abb. 14: Veränderung der Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen in NRW (%-Angaben), 2010 und 2015

Die stärkste Alterskohorte der Erwerbstätigen ist nach diesem Modell derzeit zwischen 40 und 49 Jahre alt. Etwa ab dem Jahr 2013 wird die stärkste Alterskohorte aus den über 50-Jährigen bestehen. Damit verschiebt sich die Altersstruktur der Erwerbspersonen deutlich.

Bleiben die Geburtenziffern unverändert niedrig und erfolgt kein Gegensteuern von Arbeitgeberseite durch Maßnahmen der Personalentwicklung oder –steuerung, könnte folgende Altersschere in Unternehmen Realität werden:

rot: Erwerbspersonen ab 50 Jahre

blau: Erwerbspersonen bis 30 Jahre

Abb. 15: „Altersschere“ – Das Arbeitskräfteangebot von 1950 bis 2040<sup>83</sup>

Dabei ist nicht das Lebensalter der Beschäftigten selbst für Unternehmen als problematisch anzusehen, sondern absehbare Folgen wie zum Beispiel

- Verlust von beruflichem Experten-/Erfahrungswissen durch hohe Ruhestandszahlen bzw. Pensionierungswellen
- Verlust von Kontaktpersonen im beruflichen Netzwerk
- akuter Personal- und Fachkräftemangel.

Letzterer könnte je nach Umfang der Zurruesetzungen zum regelrechten „Aussterben“ von Abteilungen oder Fachpersonal beitragen, wie folgende Darstellung verdeutlicht.

<sup>83</sup> Quelle: Langhoff, Dr. Thomas, 2005: Leistungsfähigkeit und Alter, Präsentation im Rahmen eines Sicherheitsrechtlichen Kolloquiums vom 06.12.2005 der Gesellschaft für betriebliche Zukunftsgestaltung mBH (Prospektiv) Dortmund, Unternehmensgruppe GfAH.

Funktionsgruppen	Ersatzbedarf (Rente ab 65 J.)		Anteil über 50-Jährige				
	bis 2008	2009 - 2013	2003	2008	Delta 2003-08	2013	Delta 2003-13
A) Führungskräfte	0,0%	0,0%	55,6%	88,9%	33,3%	100,0%	44,4%
Abteilungsleitungen	0	0	5	8	33,3%	9	44,4%
B) Mitarbeiter	3,0%	7,9%	25,6%	43,5%	17,9%	61,5%	35,9%
DA 23	16	41	137	226		294	
DA 24 und 25	6,7%	7,1%	26,7%	32,9%	6,2%	52,3%	25,6%
DA 26 und 27	5	5	20	23		34	
DA 19	1,2%	5,3%	22,7%	42,4%	19,7%	59,6%	37,0%
DA 18	2	9	39	72		96	
sonst. DA	1,7%	6,7%	15,7%	37,0%	21,3%	59,5%	43,8%
Gesamtbelegschaft	2	8	19	44		66	
	3,3%	6,9%	26,7%	41,4%	14,7%	66,7%	40,0%
	1	2	8	12		18	
	9,1%	10,0%	22,7%	20,0%	-2,7%	16,7%	-6,1%
	2	2	5	4		3	
	3,5%	13,5%	40,0%	64,0%	24,0%	80,2%	40,2%
	4	15	46	71		77	
	2,9%	7,8%	26,1%	44,3%	18,2%	62,2%	36,1%
	16	41	142	234		303	

Handlungsbedarf:

- = nicht vorhanden (0 - 1%)
- = gering (2 - 14%)
- = mittel (15 - 24%)
- = groß (25 - 34%)
- = sehr groß (35% und mehr)

Abb. 16: Altersstrukturanalyse. Anonymisiertes Beispiel, Dienstleistungsunternehmen mit 544 Beschäftigen<sup>84</sup>

Insgesamt wirkt sich die Altersstrukturentwicklung auch auf die *Unternehmenskultur*<sup>85</sup> aus. Weitläufig ist mit einer Überalterung des Personals zu rechnen sowie mit einer Belegschaft, die sich größtenteils aus sehr jungen<sup>86</sup> und über 50-Jährigen Mitarbeitern zusammensetzt. Generationenkonflikte kommen als negative Folge in Betracht und werden von Unternehmen verstärkt gelöst werden müssen, während als positive Begleiterscheinung bereits heute durch einige Unternehmen altersgemischte Teams generiert werden, um altersspezifische Stärken optimal zu nutzen.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Quelle: Langhoff, Thomas Dr., 2005: Leistungsfähigkeit und Alter, Präsentation im Rahmen eines Sicherheitsrechtlichen Kolloquiums vom 06.12.2005 der Gesellschaft für betriebliche Zukunftsgestaltung mBH (Prospektiv) Dortmund, Unternehmensgruppe GfAH.

<sup>85</sup> Zum Begriff der Unternehmenskultur vgl. Kap. IV.

<sup>86</sup> Wegen der Notwendigkeit verstärkter Nachwuchsgewinnung aufgrund altersstrukturbedingter Personalabgänge

<sup>87</sup> Zum Thema altersspezifische Stärken vgl. Kap. IV.

### 3.2.2 Die demografische Situation in der öffentlichen Verwaltung

Mit der Analyse der Altersstruktur der Belegschaften des öffentlichen Dienstes<sup>88</sup> auf allen drei Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) liegt erstmals eine Untersuchung vor, mit der die demografische Herausforderung für den gesamten öffentlichen Sektor in Deutschland deutlich wird: in den vergangenen 20 Jahren hat eine deutliche Verschiebung der Altersstruktur der Beschäftigten hin zu den Altersgruppen *45 plus* stattgefunden. Entsprechend stieg allein in den letzten 10 Jahren das Durchschnittsalter im gesamten öffentlichen Dienst von 41,8 auf 44 Jahre an.<sup>89</sup>

Abb. 17:

Entwicklung der Altersstruktur der Mitarbeiter(innen) von Bund, Ländern und Gemeinden/ Gemeindeverbänden im Zeitvergleich

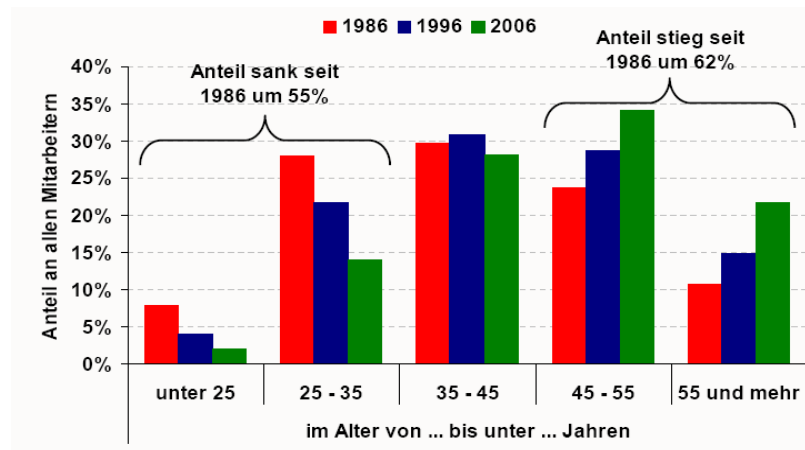
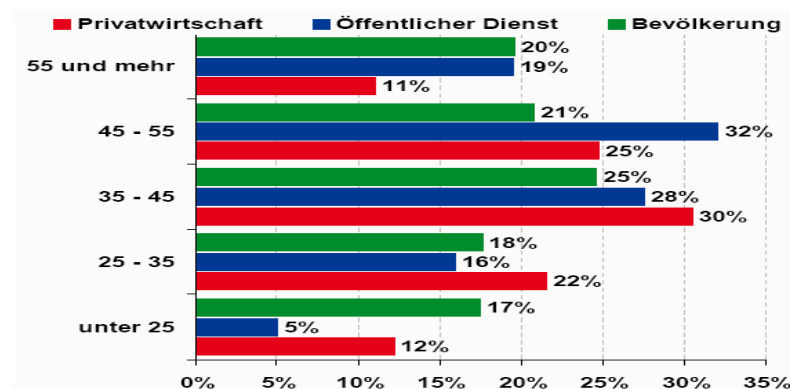


Abb. 18:

Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung, Privatwirtschaft und Gesamtbevölkerung im Vergleich



<sup>88</sup> und der öffentlichen Verwaltung als Teilbereich des öffentlichen Dienstes

<sup>89</sup> Vgl. destatis, Prognos AG, 2008: Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Studie der Robert-Bosch-Stiftung, Management Summary, S. 2. Im Internet abzurufen unter [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Personalpolitik\\_Management\\_Summary.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Personalpolitik_Management_Summary.pdf), Stand: 16.02.2010. Betrachtet wurde auf Bundes- und Landesebene die Ministerialverwaltung sowie auf Landesebene gesondert die Aufgabenbereiche Polizei und Schule. Auf kommunaler Ebene wurden die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die kreisangehörige Gemeinden untersucht. Insgesamt deckt die Untersuchung damit 83 % der gesamten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Sektors in Deutschland ab.

Der Demografische Wandel ist daher auf dem Sektor der öffentlichen Verwaltung, besonders spürbar.<sup>90</sup> Folgerichtig ist der Demografie-Kongress des Deutschen Beamten Bundes (DBB) zu einer festen Instanz avanciert und kommt zu dem Ergebnis, dass der öffentliche Dienst angesichts der Altersstrukturentwicklung „*tragfähige Konzepte für die künftige Nachwuchsgewinnung*“<sup>91</sup> brauche. Weiterhin werde „*ab 2020 ...voraussichtlich jeder dritte Erwerbstätige über 50 Jahre alt sein. Zur gleichen Zeit schlage die anstehende Pensionierungswelle im Öffentlichen Dienst voll durch.*“<sup>92</sup>

Weitere Berechnungen der öffentlichen Verwaltung resümieren, dass ab 2010 mit einem deutlichen Rückgang der Arbeitskräfte zu rechnen ist. So erreichen rund 35 %, also deutlich über eine Million Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung, in den nächsten zehn Jahren das Renteneintrittsalter.<sup>93</sup>

Regelrechte Masseneinstellungen in den Öffentlichen Dienst, insbesondere in den Bereichen *Bildung* und *Innere Sicherheit* in den 1970er Jahren, werden in den nächsten Jahren durch besagte Pensionierungswellen abgelöst.

Ohne ein Gegensteuern durch gezielte Personaleinsatz- und -entwicklungsmaßnahmen würden Pensionierungswellen zu einem unvermeidbaren Personalverlust beitragen.<sup>94</sup> Dieser Trend entspricht der eingangs beschriebenen generellen Entwicklung der Erwerbspersonenzahl in Deutschland.

Das Altersstrukturproblem auf dem Sektor der öffentlichen Verwaltung verschärft sich, da Neueinstellungen enge Grenzen gesetzt sind. Die Haushaltskonsolidierung greift unmittelbar auf die Personalhaushalte durch: bereits seit Jahren findet in vielen Behörden ein Personalabbau durch lineare Stellenkürzungen statt.

---

<sup>90</sup> Vgl. auch BMI (Hrsg.), 2007: Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst, Dokumentation der Europäischen Expertenkonferenz vom 02.05.2007, Brühl, S. 11.

<sup>91</sup> Dbb-Newsletter 095/2006 vom 24.08.2006, abgerufen unter <http://pol.bonn-kpb.polizei.nrw.de/sonstige/dpolg/www.tarifunion.dbb.de> am 08.12.2006.

<sup>92</sup> Ebendort

<sup>93</sup> Vgl. [http://www.verwaltung-innovativ.de/nn\\_684950/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2008/20080827\\_apropos\\_demografischer\\_wandel.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684950/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2008/20080827_apropos_demografischer_wandel.html), abgerufen am 05.12.2008.

<sup>94</sup> u.a. Personalbestandsberechnungen für die Bundesverwaltung: rund 300.000 Beschäftigte, bereits heute ist gut ein Drittel der Beschäftigten über 50 Jahre alt. Bis 2020 wird der Anteil der 50 bis 65-Jährigen auf 42 % deutlich steigen. Vgl. [http://www.verwaltung-innovativ.de/nn\\_684950/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2008/20080827\\_apropos\\_demografischer\\_wandel.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684950/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2008/20080827_apropos_demografischer_wandel.html), abgerufen am 05.12.2008.



Als Reaktion auf die demografische Entwicklung wird an Reformen der Beschäftigungsbedingungen gearbeitet –insbesondere im Hinblick auf Bezahlung und Laufbahnrecht, auf verbesserte Karrieremöglichkeiten, auf flexible Arbeitszeitmodelle sowie auf den Stopp pauschaler Stellenkürzungen.<sup>95</sup>

Bund, Länder und Kommunen können und wollen sich nicht von der gesamtgesellschaftlichen Altersstrukturentwicklung abkoppeln. Sie wollen sich genau wie andere Unternehmen auf den Demografischen Wandel einstellen. Allerdings unterscheiden sich ihre „Werkzeuge“ als sogenannte *Nonprofit-Unternehmen* mitunter deutlich von den Handlungsmöglichkeiten privater Wirtschaftsunternehmen, insbesondere im Bereich der Personalsteuerung und –entwicklung, wie in Kap. IV und V ausführlich erläutert wird.

### 3.2.3 Zwischenfazit

Der Altersstrukturwandel stellt sowohl an den Sektor der öffentlichen Verwaltung als auch an private Wirtschaftsunternehmen hohe Anforderungen. Insbesondere sind der mögliche Verlust von beruflichem Experten-/Erfahrungswissen durch hohe Ruhestandszahlen und Pensionierungswellen, der Verlust von Kontaktpersonen im beruflichen Netzwerken oder ein akuter Personal- und Fachkräftemangel zu handhaben.

Es sprechen nicht nur rein pragmatische, vorwiegend finanzielle Gründe dafür, in die vorhandene Belegschaft zu investieren. Die Altersstrukturentwicklung bietet erstens die Chance, eine Unternehmenskultur zu fördern, die von der Wertschätzung der (älteren) Mitarbeiter geprägt ist und zweitens, stärker als bislang ihre Stärken<sup>96</sup> zu nutzen.

Doch welche Stärken werden insbesondere Älteren zugeschrieben und wer gilt als „älterer“ Arbeitnehmer? Welche Grundsteine legt darüber hinaus die Politik zur Steigerung der Arbeitsfähigkeit Älterer?

---

<sup>95</sup> Beispielsweise hat die NRW-Landesregierung zusätzliches Personal durch den Verzicht auf Stellenstreichungen (sog. Kw-Vermerke) und durch die Erhöhung der Einstellungszahlen für den Polizeivollzugsdienst von jährlich 500 auf 1100 bereitgestellt. Vgl. Hoffmann, Dieter, 2007: 110 – aktiv in die Zukunft, in: Innenministerium NRW (Hrsg.), 2007: Streife, Heft 3-4, S. 6 f.

<sup>96</sup> Erfahrungswissen, höhere Netzwerk-Integration im Vergleich zu neuen Mitarbeitern, u.v.m. Diesem Thema widmet sich ein Abschnitt im Kapitel IV, da altersbezogene Stärken und Defizite eine Grundlage zur Entwicklung von Personalentwicklungskonzepten für ältere Mitarbeiter bilden.

### 3.3 Exkurs: Wer gilt als „älterer Arbeitnehmer“?

Der Begriff wird in der wissenschaftlichen Literatur und den folgenden politischen Konzepten nicht einheitlich verwendet. Insofern ist festzustellen, dass unterschiedliche subjektive Sichtweisen über die Feststellung, wann jemand als „alt“ gilt, sich in der objektiven Definitionenvielfalt widerspiegeln.

Eine OECD3-Definition lautet:

*„Als ältere Arbeitnehmer werden Mitarbeiter bezeichnet, die in der zweiten Hälfte des Berufslebens stehen, das Rentenalter noch nicht erreicht haben sowie gesund und arbeitsfähig sind.“<sup>97</sup>*

Ähnlich zählt die Bundesagentur für Arbeit bereits Personen ab dem 45. Lebensjahr zu den Älteren und begründet dies mit der bestehenden Vermittlungsproblematik auf dem Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus differenzieren viele Unternehmen und Literaturquellen ihre Altersdefinitionen nach Branche, Geschlecht und Tätigkeit. So zählt im Handwerk ein 45-jähriger Arbeitnehmer wohl eher zur Gruppe der Älteren als ein Gleichaltriger in einer Dienstleistungsbranche.

Sichtet man demografische Handlungskonzepte verschiedener Vereine/Parteien/Netzwerke, findet man häufig den Begriff der *Generation 50 plus*.

Da der Fokus in der vorliegenden Arbeit auf dem Sektor der öffentlichen Verwaltung liegt, werden in Anlehnung an diese letztgenannte Umschreibung ältere Mitarbeiter als *alle Beschäftigten bezeichnet, die zwischen dem 50. Lebensjahr und dem Pensionseintrittsalter stehen sowie erwerbsfähig sind*.

---

<sup>97</sup> Abgerufen unter <http://www.inqa.de/Inqa/Navigation/Themen/Demographischer-Wandel/Fakten/alt-die-definition-der-occd.html> am 13.03.2007.

### 3.4 Die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen im Kontext politischer Anreize

Mehr als ein Drittel der Arbeitnehmer in Deutschland erreichen momentan nicht das festgelegte Renteneintrittsalter. So lag das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter 2004 in Deutschland bei 61,4 Jahren.<sup>98</sup>

Ein Blick ins europäische Umland bestätigt die generelle Entwicklung zu sinkenden Erwerbspersonenzahlen bei gleichzeitig steigendem Durchschnittsalter der Arbeitnehmer. Daher reagieren z.B. politische Parteien/Gremien mit unterschiedlichen Anreizsignalen.

Auf dem *Lissabonner Gipfel* 2001 wurde vom Europäischen Rat beschlossen, die Beschäftigungsquote insgesamt deutlich zu erhöhen, im Speziellen die Erwerbsquote für Menschen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren, die bis 2010 bei 50 % liegen soll.<sup>99</sup> Zum Zeitpunkt des Gipfels lag sie europaweit nur bei rund 39 %.

Die wichtigsten Empfehlungen im Hinblick auf die älteren Personen wurden in einem Bericht folgendermaßen zusammengefasst:

*„Die Mitgliedstaaten sollten bis 2006 eine umfassende Strategie für aktives Altern entwickeln. Eine solche Strategie erfordert einen politischen und kulturellen Paradigmenwechsel von der Frühverrentung zu drei zentralen Aktionslinien: geeignete rechtliche und finanzielle Anreize für länger arbeitende Arbeitnehmer und für Arbeitgeber, damit sie ältere Arbeitnehmer einstellen und behalten; höhere Beteiligung*

---

<sup>98</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2007: Chancen erkennen und nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 60.

Ähnliche Ergebnisse erzielt Beske, Fritz, 2008: Die drei Lebensabschnitte. Verlängerung der Lebensarbeitszeit unvermeidlich, in: *Arzt und Krankenhaus* 09/2008, S. 270. Demnach lag der Anteil der Berufstätigen an den Berufsfähigen z.B. im Jahr 2007 aus verschiedenen Gründen wie Arbeitslosigkeit, Frühverrentung, angeborene schwere Erkrankung oder Behinderung und frühzeitige Arbeitsunfähigkeit bei 70 Prozent.

<sup>99</sup> Lissabon-Strategie: „Ein hoher Beschäftigungsgrad ist wesentlich für einen stärkeren sozialen Zusammenhalt und die Ausmerzung der Armut in der Europäischen Union. Mehr Menschen einen Arbeitsplatz zu verschaffen, ist der beste Weg, die soziale und finanzielle Nachhaltigkeit und die Weiterentwicklung des europäischen Wohlfahrtssystem zu sichern.“

Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), 2004: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg, S. 36.

*aller Altersgruppen am lebenslangen Lernen, vor allem der gering qualifizierten und älteren Arbeitnehmer; und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsplatzqualität.* <sup>100</sup>

Auf dem *Gipfel von Stockholm* (Frühjahr 2001) wurde zusätzlich die 50%ige Erwerbsquote für Menschen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren festgelegt. Die Erwerbsquote der 55-64-Jährigen lag zu diesem Zeitpunkt bei rund 39 % (EU-15).

Auch während des *EU-Gipfels von Barcelona* im Jahr 2002 wurde vereinbart, das tatsächliche Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2010 um fünf Jahre anzuheben (im Jahr 2001 betrug es in Europa 59,9 Jahre). Das faktische Renteneintrittsalter lag im Jahr 2001 europaweit (EU-15) bei durchschnittlich 60,3 Jahren. <sup>101</sup>

Mittlerweile zeigte sich, dass einige der recht ehrgeizigen Ziele sich bis zum Jahr 2010 nicht erreichen lassen. Die Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (Directorate General for Economic and Financial Affairs, DG ECFIN) berücksichtigte bei ihren langfristigen Projektionen der öffentlichen Finanzen diesen Umstand und traf daraufhin die Annahme, dass die Erwerbstätigenquoten von 50 % erst im Jahr 2013 erreicht würden. <sup>102</sup>

Wenn auch der vorgedachte Zeitrahmen nicht eingehalten wurde, sind auf nationaler Ebene durch Anwendung der Lissabonner Strategie folgende Wirkungen absehbar oder beabsichtigt:

erstens befassen sich politische Parteien (endlich) mit Strategien zur Steigerung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer. So kritisierte eine NRW-Landtagsfraktion im Rahmen eines Demografie-Kongresses, dass *„nur gut 40 Prozent der 55- bis 65-Jährigen ... erwerbstätig“* <sup>103</sup> seien. Daher müsse man *„das Bild älterer Arbeitnehmer renovieren [und dazu] nicht auf Quoten, sondern auf Einsicht, Förderung von Unternehmen und den Abbau bremsender Vorschriften“* <sup>104</sup> setzen.

---

<sup>100</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), a.a.O., S. 37.

<sup>101</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2007: Chancen erkennen und nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 67.

<sup>102</sup> Vgl. Directorate Generale for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), 2006: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 member states on pension, health-care long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), Special Report No 1/2006, Paris, S. 40.

<sup>103</sup> Kramer-Santel, C., 2007: Kampfansage an den Jugendwahn. Demographischer Wandel, in: Westfälische Nachrichten, 24.03.2007, Nr. 71.

<sup>104</sup> ebendort

Zweitens erhöht sich der Druck auf die Erwerbstätigen durch Anhebungen der Erwerbsaustritts-Altersgrenzen.

Drittens werden Anreize geschaffen, die Arbeitsfähigkeit der Älteren zu erhalten bzw. zu steigern. Eine politische Antwort zum Thema *Arbeitsfähigkeit* bietet etwa die von der deutschen Bundesregierung gegründete „*Initiative 50plus*“. Sie soll den unterstützenden Rahmen der bisherigen Reformen im Rentengesetz bilden.

Hier gilt es, für ältere Menschen entweder den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben zu vereinfachen (mit Hilfe von Zuschüssen zur Entlastung des Faktors Arbeit) oder den Verbleib im Erwerbsleben mit Förderungen der beruflichen Weiterbildung zu unterstützen.

### **3.5 Bewertung**

Die Darstellung dieser politischen Reaktionen verdeutlicht, dass der Demografische Wandel nicht nur neue Anforderungen an die Arbeitswelt/Unternehmen stellt, sondern auch an die *politische Ebene*. Letztere setzt Rahmenbedingungen für Handlungskonzepte der Unternehmen bzw. der öffentlichen Verwaltung, so dass beide Ebenen vernetzt sind.

### **3.6 Europäische Entwicklung**

#### **3.6.1 Ein kurzer Überblick**

Das Konzept des Lissabonner Gipfels lässt bereits vermuten, dass der Altersstrukturwandel nicht vor nationalen Grenzen halt macht. Ein Blick ins europäische Umland bestätigt die generelle Entwicklung zu sinkenden Erwerbspersonenzahlen bei gleichzeitig steigendem Durchschnittsalter der Arbeitnehmer.

Europaweite Unterschiede gibt es allerdings bezogen auf die *Beschäftigungsquote* Älterer, wie folgende Abbildung zeigt:<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Eurostat-Datenbank, in: Bundesamt für Statistik, 2007: Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Arbeitsmarktbeteiligung vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung, in: BFS Aktuell. Arbeit und Erwerb, Neuchâtel, S. 4.

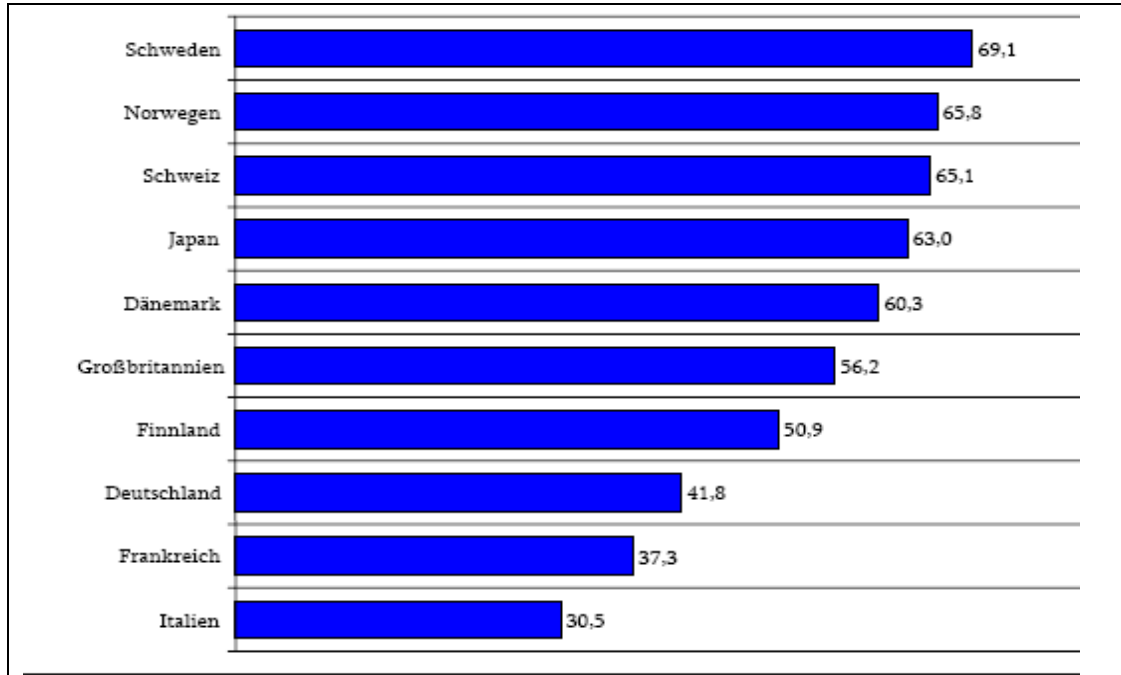


Abb. 19: Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger in Prozent im Jahr 2004 - ausgewählte europäische Staaten und Japan<sup>106</sup>

Beschäftigungsquoten beschreiben in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern (tatsächlichen Beschäftigten) einer Altersgruppe zur Bevölkerung derselben Altersgruppe. In dieser Abbildung wurde die Gruppe der 50 bis 64-Jährigen Arbeitnehmer betrachtet.

Wie Abb. 19 zeigt, weisen skandinavische Länder sowie die Schweiz die höchsten Beschäftigungsquoten auf. Der höchste Beschäftigungsgrad der Älteren wurde in Schweden mit einer Beschäftigungsquote von 69,1 % (2004) gemessen.

Im Vergleich zum Jahr 1993 hat die Beschäftigungsquote um 5,7 Punkte (bzw. 9 %) zugenommen.<sup>107</sup> Es folgen Norwegen (65,8 %) und die Schweiz (65,1 %). In Deutschland steht nach dieser Darstellung *weniger als die Hälfte der älteren Menschen* in einem Beschäftigtenverhältnis.

Somit haben sieben der dargestellten Staaten das Ziel der Lissabon-Strategie erreicht.

<sup>106</sup> Quelle: Eurostat; Daten für die Schweiz: Bundesamt für Statistik, (Hrsg.), 2005: Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Arbeitsmarktbeteiligung vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung, abgerufen unter [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/arbeit\\_und\\_e/arbeitslosigkeit/blank/publikationen.Document66136.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/arbeit_und_e/arbeitslosigkeit/blank/publikationen.Document66136.html), am 02.03.2006.

<sup>107</sup> Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Abbildungen 19 und 20.

Folgende EU-Staaten, die in der Untersuchung berücksichtigt werden, haben die 50 %-Marke im Jahr 2004 überschritten: Schweden, Norwegen, Schweiz, Dänemark, Großbritannien und seit kurzem Finnland. Seit 1993 haben die Beschäftigungsquoten der ausgewählten Staaten folgende Entwicklung vollzogen:

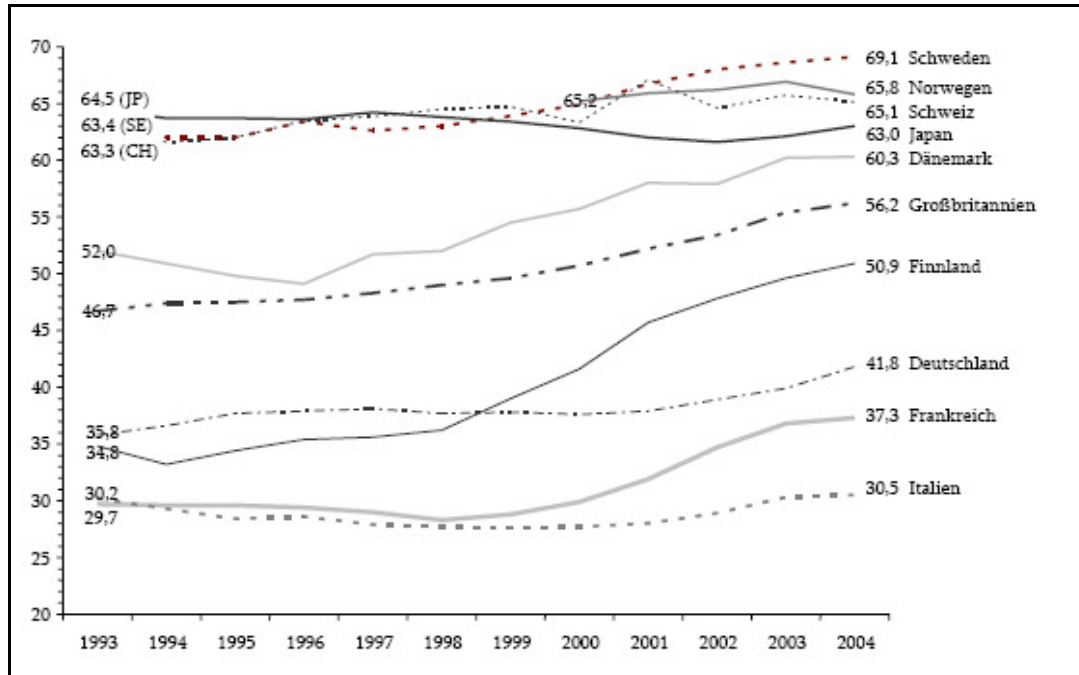


Abb. 20: Entwicklung der Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger in Prozent<sup>108</sup>

Ingesamt ist somit die Beschäftigtenquote seit 1993 langsam aber stetig in allen abgebildeten europäischen Staaten angestiegen. Als nicht-europäisches Land kann Japan ebenfalls eine hohe Arbeitsmarkteteiligung älterer Personen vorweisen. Hier betrug 2004 die Beschäftigungsquote 63 %. Allerdings ist bei diesem Ländervergleich Japan das einzige Land, das im Hinblick auf die Beschäftigung Älterer eine negative Entwicklung vollzogen hat. Die Beschäftigungsquote ist zwischen 1993 und

<sup>108</sup> Quelle: Eurostat; Daten für die Schweiz: Bundesamt für Statistik (Hrsg.), 2005: Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Arbeitsmarkteteiligung vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung, abgerufen unter [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/arbeit\\_und\\_e/arbeitslosigkeit/blank/publikationen.Document66136.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/arbeit_und_e/arbeitslosigkeit/blank/publikationen.Document66136.html), am 02.03.2006.

Der Zeitraum für die ausgewählten Daten für Japan, sofern erwähnt, wurde von der OECD zur Verfügung gestellt, vgl. OECD (Hrsg.), 2004: Ageing an Employment Policies, Japan, Paris. Abgebildeter Zeitraum der Erhebung von 1993 bis 2004. Vergleichbare Daten für Norwegen waren erst ab dem Jahr 2000 verfügbar.

2004 um 2,3 % bzw. um 1,5 Prozentpunkte gesunken aber steigt mittlerweile wieder leicht.

### 3.6.2 Wesentliche Einflussfaktoren für diese Entwicklung

Anzumerken ist, dass die *Ursachen* für die Beschäftigungsentwicklung Älterer aus dem Schaubild (s.o., Abb. 20) nicht explizit hervorgehen können. Da politische und unternehmerische Anreizkonzepte vernetzt sind, ist die Quote im Kontext unterschiedlicher Einflussfaktoren zu verstehen.

Erstens spielen *EU-unterschiedliche gesetzlich normierte Lebensarbeitszeiten* eine bedeutende Rolle. Wenn Menschen zu einer längeren Erwerbstätigkeit verpflichtet sind, steigt automatisch die Zahl potentieller Arbeitnehmer aber auch das Risiko des vorzeitigen Austritts aus dem Erwerbsleben, beispielsweise aufgrund gesundheitlicher Probleme.

Zweitens fördert eine *Anhebung gesetzlicher Renteneintrittsaltersgrenzen* generell eine längere Dauer der Erwerbstätigkeit. In Finnland, Großbritannien und Italien wurde in den 1990er Jahren die Lebensarbeitszeit erhöht; entsprechend spiegeln sich in Abb. 20 steigende Kurven für diese Staaten wider.

Drittens geht die europaweit *steigende Lebenserwartung* mit einer verbesserten körperlichen Verfassung einher, so dass Erwerbstätige prinzipiell länger arbeitsfähig bleiben können.

Viertens könnten *unternehmerische/politische Anreizkonzepte* zur Beschäftigung Älterer (z.B. erfolgreich betriebene Personalentwicklung) beigetragen haben. Dass es sich bei Anreizkonzepten *tatsächlich* um den ausschlaggebenden Einflussfaktor handelt, impliziert folgende Abbildung:



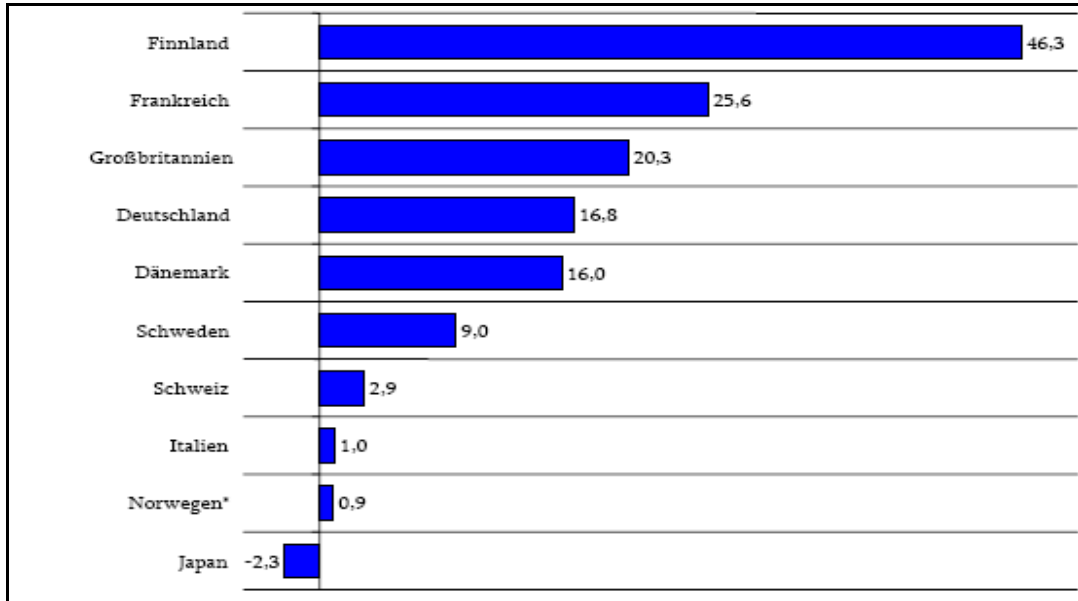


Abb. 21: Veränderung der Beschäftigung älterer Erwerbstätiger in % in ausgewählten europäischen Staaten und Japan<sup>109</sup>

Der teils sprunghafte Anstieg kann nicht alleine aus einer generell gestiegenen Lebenserwartung oder gesetzlich normierten Lebensarbeitszeiten resultieren.

Nahe liegender ist, dass Handlungskonzepte wie die eingangs Erwähnten ihre Wirkung entfaltet haben. Finnland gilt beispielsweise als „Vorreiter“ arbeitsfähigkeits-erhaltender Konzepte und Maßnahmen.<sup>110</sup>

Eine ausführliche Betrachtung der Hintergründe, etwa die motivierende Wirkung von Maßnahmen der Personalentwicklung, erfolgt mit den Kapiteln IV und VI.

Damit wirken sich politische und unternehmerische Handlungskonzepte tatsächlich positiv auf die Entwicklung der Beschäftigungsquoten aus.

<sup>109</sup> Eurostat-Datenbank, in: Bundesamt für Statistik, a.a.O., S. 5.

<sup>110</sup> Vgl. z.B. das finnische Nationalprogramm „Älter werdende Arbeitnehmer“ (Finnish National Programme for Ageing Workers), mit dem die finnische Regierung eine ganzheitliche Strategie zum aktiven Altern verfolgt. Die Arbeitslosigkeit wurde von über 20 Prozent in den 1990er Jahren um rund zwei Prozentpunkte gesenkt. Dieses Ergebnis wurde zum einen durch Förderung altersgerechter Arbeitsplätze aber auch durch Kürzung von Sozialleistungen im Falle der Frühverrentung erreicht. Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, a.a.O., S. 83 f.

### 3.7 Resümee

Schon heute wird das gesetzlich festgelegte Renteneintrittsalter von mehr als einem Drittel der Arbeitnehmer nicht erreicht.<sup>111</sup> Es geht nicht darum, den gesetzlichen Beginn des Ruhestands mit der gleichen Startzeit wie bisher anzuheben und auf ein späteres Lebensalter zu verschieben. Es geht vielmehr um die Frage, wie flexible Formen von Arbeit für ältere Arbeitnehmer gefunden werden können, wie ihr Erfahrungswissen genutzt werden kann und vor allem um den Willen, weiterhin berufstätig zu sein.

Infolge des Demografischen Wandels haben Politik und Wirtschaft ein (vorwiegend pragmatisches) Interesse daran, dass ältere Erwerbstätige länger arbeitsfähig und Innovationen nicht nur jüngeren Generationen überlassen bleiben.

Anstelle neues Personal kosten- und zeitintensiv zu qualifizieren, könnten Unternehmen, auch die öffentliche Verwaltung, verstärkt in die bereits vorhandene Belegschaft investieren. Damit würde nicht nur effektiv das Erfahrungswissen der Mitarbeiter genutzt, sondern gleichzeitig eine wertschätzende Unternehmenskultur<sup>112</sup> gefördert.

Hier zeigt sich erneut, dass die demografische Entwicklung nicht als Schreckensszenario betrachtet, sondern der Fokus auf seine Chancen gerichtet werden sollte. Auf dem Arbeitsmarkt könnte sich ein Paradigmenwechsel vollziehen, weg vom frühzeitigen Ruhestand älterer Arbeitnehmer, auch um die Berufschancen Jüngerer zu steigern, hin zu Arbeitsbedingungen und Qualifikationsstrukturen, die Älteren eine längere Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Bei der Beantwortung der Fragen, wie ältere Arbeitnehmer besser als bisher in das Arbeitsleben integriert werden können und welche Faktoren zur Erhöhung der Arbeitsmotivation beitragen, spielt insbesondere *Personalentwicklung*<sup>113</sup> eine Rolle.

---

<sup>111</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2007: a.a.O., S. 60. Das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter lag 2004 in Deutschland demnach bei 61,4 Jahren.

<sup>112</sup> Der Begriff „Unternehmenskultur“ wird wegen des inhaltlichen Bezugs zum folgenden Kapitel IV dort ausführlich erläutert.

<sup>113</sup> Zum Begriff der Personalentwicklung vgl. ausführlich folgendes Kapitel IV.

## IV                    PERSONALENTWICKLUNG IM LICHT DES                              DEMOGRAFISCHEN WANDELS

### 4.1                    Zur Beschäftigungssituation Älterer

*„Alter ist überhaupt etwas Relatives. Wenn man weiter arbeitet und empfänglich bleibt für die Schönheit der Welt, die uns umgibt, dann entdeckt man, dass Alter nicht notwendigerweise Altern bedeutet, wenigstens nicht Altern im landläufigen Sinne. Ich empfinde heute viele Dinge intensiver als je zuvor, und das Leben fasziniert mich immer mehr.“<sup>114</sup>*

Mit der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer setzen sich angesichts der demografischen Entwicklung mehr und mehr Institutionen bzw. wissenschaftlichen Studien auseinander.

Beispielsweise stellt Schmidt fest: *„Ältere Arbeitspersonen bilden eine Art ‚Vakuum‘ in den Unternehmen, denn ihre Erwerbstätigenquote sinkt immer weiter, nur wenige arbeiten noch bis zu ihrem 65. Lebensjahr.“<sup>115</sup>*

Priebe konstatiert, dass *„in den vergangenen Jahren ... viele Unternehmen ihre älteren Beschäftigten in die Frührente geschickt oder gar in die Arbeitslosigkeit entlassen haben.“<sup>116</sup>*

Das Statistische Bundesamt errechnete im Jahr 2002, dass lediglich 26 Prozent der 45 bis 65-jährigen Erwerbstätigen an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen.<sup>117</sup>

Sichtet man noch weitere Ergebnisse zur Beschäftigung Älterer, ergibt sich insgesamt folgende Situation.

---

<sup>114</sup> Vgl. Casals, Pablo, 1975: Licht und Schatten auf einem langen Weg, Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag. Unter diesem Titel erschienen die Lebensreflexionen des Dirigenten und Cellisten Casals, der 96 Jahre alt wurde und sie im Alter von 90 Jahren aufzeichnete.

<sup>115</sup> Vgl. Schmidt, Irene 2005: Gestaltungsmodelle der nachhaltigen Integration älterer Arbeitspersonen in die Erwerbstätigkeit, Aachen, S. 16. Ähnlich auch Barkholdt, C., 2001: Qualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

<sup>116</sup> Priebe, Andreas 2007: Nachhaltige Personalentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen, Bielefeld, o.V., S. 49.

<sup>117</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, 2002: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2002. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Ergebnisse des Mikrozensus), Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Wiesbaden.

Auf der einen Seite findet man eine *niedrige Erwerbsbeteiligung Älterer* vor, obwohl die Anzahl älterer Arbeitnehmer steigt. So beobachtete etwa Schmidt:

*„Seit geraumer Zeit ist festzustellen, dass einerseits die Anzahl älterer Erwerbstätiger sinkt, die Anzahl älterer potentieller Arbeitskräfte sowie die Lebenserwartung steigen und die Gruppe der Älteren wächst. Diese Entwicklung findet bisher keinen entsprechenden Niederschlag in einer Erhöhung der Erwerbsquoten Älterer.“*<sup>118</sup>

Auf der anderen Seite machen sowohl privatwirtschaftliche Konzerne als auch die öffentliche Verwaltung von *Frühverrentungen/Vorruheständen* Älterer und ihrer *Ersetzung durch Jüngere* mit aktuellen Qualifikationen Gebrauch, insbesondere um Fortbildungs- und Personalkosten zu minimieren.

Drittens existiert eine breite gesellschaftliche und arbeitgeberseitige Geringschätzung der Produktivität Älterer.<sup>119</sup>

Darüber hinaus existiert ein Paradoxon dergestalt, einerseits von Arbeitgeberseite als „zu alt“ für bestimmte Tätigkeiten, andererseits als „zu jung“ für den Ruhestand zu gelten.<sup>120</sup>

Zuletzt zeigt sich eine *geringe Beteiligung Älterer an Weiterbildungsmaßnahmen*, die häufig mit sinkender Motivation und Teilnahmebereitschaft begründet wird.

Beispielsweise Behrend zufolge stellen ältere Arbeitspersonen ein „Kostenrisiko“ für Unternehmen dar, wegen der befürchteten Amortisierungslücke investierter Fortbildung.<sup>121</sup>

Es mag Ausnahmen bzw. bestimmte Berufszweige geben, in denen Menschen bis ins hohe Alter erwerbstätig bleiben. Die beschriebenen Entwicklungen überwiegen allerdings deutlich sowohl in privatwirtschaftlichen Unternehmen als auch in der öffentlichen Verwaltung.

---

<sup>118</sup> Vgl. Schmidt, Irene, 2005: Gestaltungsmodelle der nachhaltigen Integration älterer Arbeitspersonen in die Erwerbstätigkeit, Aachen, S. 11.

<sup>119</sup> Vgl. Barkholdt, C., 2001: Qualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

<sup>120</sup> Vgl. Schmidt, Irene, a.a.O., S. 17.

<sup>121</sup> So beschrieben in Behrend, Christoph, 2002: Demografischer Wandel – eine Chance für ältere Arbeitnehmer. In: Personalführung 6/2002 a, S. 34-39. Die geringe Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen ist auch Ergebnis einer Studie des Forums Demografischer Wandel des Bundespräsidenten „Teilnahme an Bildung im Lebensverlauf in Deutschland 2005“, abgerufen unter <http://www.forum-demographie.de> am 27.08.2008 oder auch Schlussfolgerung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2007: Chancen erkennen und nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich, Berlin, S. 83.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund reagierte jüngst entsprechend mit dem Appell, dass die Fortbildungsbereitschaft Älterer im öffentlichen Dienst gesteigert werden solle:

*„Wir wollen in Zukunft Beratung anbieten für Menschen über 50, deren bisherige Qualifikation nicht mehr gebraucht wird...es geht darum, den zu erreichen, der 20 Jahre lang das Gleiche gemacht hat und vielleicht gar nicht mehr weiß, dass er auch noch etwas anderes machen kann.“<sup>122</sup>*

Zwar werde im öffentlichen Dienst Fortbildung geleistet, aber vor allem für Lebensjüngere mit ohnehin höherer Qualifikation.<sup>123</sup>

Die Weiterbildungssituation Älterer verläuft nicht nur in Verwaltungsbehörden, sondern branchenübergreifend ähnlich, wie folgende Abbildung beispielhaft verdeutlicht:<sup>124</sup>

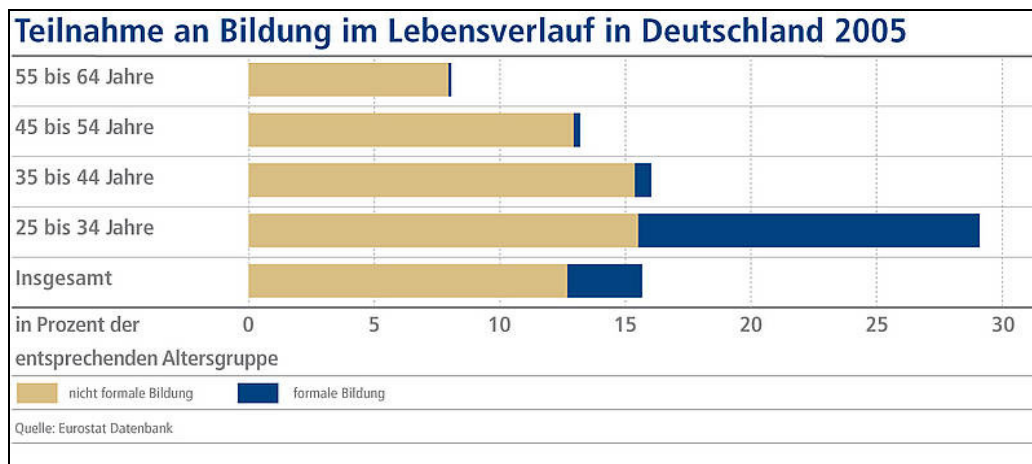


Abb. 22: Teilnahme an Bildungsmaßnahmen in Deutschland nach Lebensalter

<sup>122</sup> DGB: Die Älteren sollen sich weiterbilden. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 269/2007.

<sup>123</sup> DGB, a.a.O.

<sup>124</sup> Vgl. Eurostat Datenbank, in: „Forum Demographischer Wandel“ des Bundespräsidenten in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung 2007, im Internet abrufbar unter <http://www.forum-demographie.de>, Stand: 13.06.2009.

## 4.2 Herausforderungen an die Personalpolitik

Seitens der Arbeitgeber wird bislang offensichtlich eine altersselektive Personalpolitik betrieben. Angesichts der demografischen Entwicklung ist fraglich, wie lange Unternehmen<sup>125</sup> diese Strategie weiterverfolgen werden.

In absehbarer Zeit müssen Anforderungen mit älteren Belegschaften bewerkstelligt werden, da die Zahl älterer Arbeitnehmer steigt und qualifizierter Nachwuchs in dieser Größenordnung kaum rekrutiert werden kann. Heute noch machen die 35 bis 44-Jährigen die am stärksten besetzte Generation am Arbeitsmarkt aus, im Jahr 2015 werden es bereits die 45 bis 54-Jährigen sein.<sup>126</sup>

Bei einer Weiterführung dieser Personalpolitik sind Erfahrungs- und Wissensverluste, eine ineffiziente Nutzung von Personalressourcen und der Abbau persönlicher Kontakte und informeller Netzwerke zu erwarten und werden Unternehmen nicht nur punktuell, sondern umfassend betreffen/beeinträchtigen.

Die Beschäftigungssituation Älterer wirft daher –insbesondere in der vom demografischen Wandel besonders betroffenen öffentlichen Verwaltung- verschiedene Fragen auf:

- Worin bestehen Gründe für eine geringe Weiterbildungsbeteiligung Älterer?
- Welche Rolle spielt die Unternehmenskultur bzw. wodurch kennzeichnet sie sich insgesamt in der öffentlichen Verwaltung?
- Wie könnte ein Umdenken auf der Arbeitgeberseite initiiert werden?
- Welche Motivatoren können allgemein den Willen steigern, bis zum Erreichen des Pensions-/Renteneintrittsalters zu arbeiten?
- Gilt es für die Ausgestaltung der Arbeit, altersspezifische Stärken oder Defizite zu berücksichtigen?
- Sind flexible Arbeitsformen denkbar und wodurch zeichnen sich diese aus?

---

<sup>125</sup> Auch die öffentliche Verwaltung stellt ein Unternehmen im organisationssoziologischen Sinn dar und hat für ihr Verwaltungshandeln Unternehmensstrategien entwickelt. Mit Unternehmen ist deshalb auch die öffentliche Verwaltung gemeint. Sofern sich unterschiedliche Erkenntnisse im Hinblick auf Unternehmen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung ergeben, wird dies explizit erwähnt.

<sup>126</sup> Vgl. [http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE\\_Beschaeftigung\\_Aelterer](http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Beschaeftigung_Aelterer), abgerufen am 25.02.2007.

### 4.3 Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen

Dies sind in erster Linie Fragen der Personalentwicklung, so dass der Begriff zunächst erörtert wird. Darüber hinaus ist auch der Aspekt der *Unternehmenskultur* vielschichtig. Wie sich beide Bereiche wechselseitig beeinflussen und welche Spannungsfelder durch die Interessen unterschiedlicher Akteure generiert werden, wird erläutert. Andere Handlungsfelder des Personalmanagements, die neben der Personalentwicklung bestehen, werden nur insoweit behandelt, wie sie im Zusammenhang mit den Fragestellungen dieser Studie erforderlich sind.

Für diese Ausarbeitung ist bedeutsam, dass Personalentwicklung im Lichte des demografischen Wandels betrachtet wird. Daher erfolgt keine Auseinandersetzung mit *allen* denkbaren personalentwicklerischen Maßnahmen, zumal die sozialwissenschaftliche bzw. die Management-Literatur mittlerweile sehr viel Lesenswertes bereithält.

Vielmehr werden mögliche Maßnahmen dahingehend analysiert, inwieweit sie für die Zielgruppe älterer Arbeitnehmer geeignet erscheinen. Damit stehen Alters- und Alltagstauglichkeit der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung im Mittelpunkt.

Um später ein Bild von altersadäquater Personalentwicklung zu gestalten, wird mit Kap. 4.7 ein Blick auf altersspezifische Stärken und Defizite, Altersstereotype sowie Lern- und Entwicklungspotentiale geworfen.

Eine Vermengung verschiedener sozialwissenschaftlichen Disziplinen lässt sich angesichts der Themenstellung nicht vermeiden, jedoch sollen psychologische, pädagogische oder gerontologische Erkenntnisse nur in dem Maße einfließen, als sie zur Bearbeitung des Themas erforderlich sind.

Das vorliegende Kapitel IV zielt insbesondere darauf ab, die enge Verbindung von Personal- und Verwaltungsentwicklung (Organisationsentwicklung) aufzuzeigen sowie die Gründe, warum eine Koppelung beider Elemente gerade in der Unternehmens- bzw. Verwaltungspraxis dringend notwendig ist. Deswegen erfolgt zuletzt eine kritische Würdigung, wie sich Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung heute tatsächlich manifestiert (Kap.4.10).

## 4.4 Zum Begriff Personalentwicklung

### 4.4.1 Hintergründe

In vielen Fällen kennzeichnet sich die berufliche Entwicklung dadurch, dass die Karriereleiter bis zum 40. bis 45. Lebensjahr erklimmen ist und der Schwung in weiteren Verwendungsabfolgen fehlt. Bullinger stellt fest, dass für viele der Karriereverlauf mit 45 Jahren endet.<sup>127</sup> Als Folge können Tätigkeiten zur Routine erstarren, Spezialisten immer perfekter werden aber ihre Sicht zum Ganzen verlieren.

Man wird lässiger.

Wer sich über Jahre oder Jahrzehnte mit der gleichen Aufgabe befasst, verliert häufig die herausfordernden Aspekte und findet sie nicht wieder.

Die berufliche Stagnation betrifft dabei aufgrund der demografischen Entwicklung nicht nur mehr und mehr Mitarbeiter, sondern auch für längere Zeiträume: eine 50-jährige Person sollte derzeit über eine Zeitspanne weiterer 15 bzw. 17 Jahre arbeiten. Diese Dynamik kann also nicht nur den einzelnen erfassen, sondern ganze Unternehmen.

Gleichzeitig steigen aufgrund der sinkenden Halbwertszeit des Wissens (z.B. durch die Implementierung wissensintensiver Technologien bedingt) Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarfe stetig an. Ständiger Wissenserwerb ist die Konsequenz für viele Menschen, um mit den sich ändernden beruflichen Anforderungen Schritt halten zu können.

Insbesondere in der öffentlichen Verwaltung gewinnen das *Human Resource Management* und als dessen Kernelement die Personalentwicklung zunehmend an Bedeutung, um der Stagnation entgegenzusteuern.

Ob letztere oder die erschwerte Personalfreisetzung angesichts öffentlich-rechtlich begründeter Dienstverhältnisse, ob eine verstärkte Dienstleistungsorientierung der Verwaltung oder andere Gründe diese Entwicklung begünstigt haben, sei dahin gestellt.

Dem Grundgedanken des *Human Resource Managements* entsprechend werden Mitarbeiter zur wichtigsten Ressource des Unternehmens. Ihre Qualifizierung und Motivierung wird als Voraussetzung der Dienstleistungsorientierung erkannt. Ihnen sollen

---

<sup>127</sup> Vgl. Schmidt, Irene, a.a.O., S. 152.



Verwendungsperspektiven aufgezeigt werden, die „von der Personalabteilung initiiert, belohnt, gefördert und systematisch aufeinander abgestimmt werden.“<sup>128</sup>

Der Erfolgsfaktor Mensch soll an erster Stelle stehen oder wie Rieckmann formuliert: „Die Organisation ist zwar alles aber nichts ohne den Menschen.“<sup>129</sup>

Diese Sichtweise bildet die Grundlage der Personalentwicklung wie auch des Personalmanagements selbst und unterstreicht die „Emergenz der menschlichen Dimension im Unternehmen.“<sup>130</sup> So verlieren z.B. tayloristische Arbeitsweisen<sup>131</sup> und stark hierarchisch geprägte Organisationsstrukturen an Stellenwert -oder sollten es zumindest- zugunsten einer stärkeren Mitarbeiterorientierung. Der homo oeconomicus soll dem social man weichen. Inwiefern in den Unternehmen bzw. der öffentlichen Verwaltung tatsächlich dieses Umdenken oder dieser Erkennensprozess erfolgt, wird noch erörtert.

#### 4.4.2 Die drei Säulen der Personalentwicklung – eine Begriffsklärung

Allgemein bedeutet Personalentwicklung zunächst die „zielgerichtete Beeinflussung menschlichen Verhaltens mittels Erweiterung bestehender und Vermittlung neuer Qualifikationen.“<sup>132</sup>

Sowohl fachspezifische Qualifikationen als auch soziale Fähigkeiten, wie Lern-, Konflikt- oder Teamfähigkeit, zählen zu diesen Qualifikationen.

Damit besitzt Personalentwicklung einerseits eine individuelle, mitarbeiterbezogene Komponente. So zielt sie auf die berufliche Förderung und Motivation der Arbeit-

---

<sup>128</sup> Vgl. Meixner, Hans-Eberhard, 1996: Personal- und Organisationsentwicklung. Eine strategische und operative Herausforderung, Schriftenreihe des DBB, Bd. 113, Bonn, S. 30.

<sup>129</sup> Rieckmann, H., 1994: Organisationsentwicklung – Von der Euphorie zu den Grenzen, S. 688. In: Sattelberger, Thomas, o.J.: Die lernende Organisation: Konzepte für eine Qualität der Unternehmensentwicklung, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 125-143.

<sup>130</sup> Der Mensch ist nicht mehr ein isoliertes nur funktionelles Wesen, sondern Mitglied einer Gruppe zu der er eine mehr oder weniger starke Zugehörigkeit entwickelt. Vgl. Gilbert Probst, 1992: Interkulturelles Lernen, Diskussionsbeitrag Nr. 4. In: Haller, M./Pleitner, H.J./Bleicher, K./Wunderer, R. (Hrsg.), 1993: Globalisierung der Wirtschaftseinwirkungen auf die Betriebswirtschaftslehre. 54. Wissenschaftliche Jahrestagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft, St. Gallen: Haupt Verlag.

<sup>131</sup> Als wesentliche Grundideen: Der Mensch als Produktionsfaktor bzw. als homo oeconomicus, Trennung von Kopf- und Handarbeit.

<sup>132</sup> Vgl. Vaanholt, Silke, 1997: Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung, DUV, S. 193.

nehmer ab, auf eine Verstetigung des Lernprozesses sowie die Erweiterung organisationsspezifischer Kenntnisse.

Der motivationale Aspekt wird Personalentwicklung nicht nur in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zugeschrieben,<sup>133</sup> sondern zeigt sich praktisch etwa in der fast flächendeckenden Einführung von Mitarbeitergesprächen in Verwaltungsbehörden, in denen Ziele und Bedürfnisse der Mitarbeiter im Mittelpunkt stehen oder in (im)materiellen Anreizkonzepten.

Personalentwicklung umfasst darüber hinaus *„alle geplanten Maßnahmen der Bildung, Förderung und der Organisationsentwicklung, die von einer Organisation oder Person zielorientiert geplant, realisiert und evaluiert werden.“*<sup>134</sup>

Über die individuelle Komponente hinaus zählen daher Maßnahmen wie Karriereplanung, Laufbahnentwicklung, Versetzung und Beförderung, Anreize zum selbständigen Lernen und sonstige Möglichkeiten der Aktivierung bislang nicht genutzter Potentiale zur Personalentwicklung.

Hier wird der Bezug zur Organisation sichtbar.

Dieser Idee entsprechend ist die Vielfalt wissenschaftlicher Definitionen vom gemeinsamen Verständnis geprägt, dass Personalentwicklung aus drei Komponenten besteht, nämlich aus der

- Personalbildung (Ausbildung)
- Personalförderung (Weiterbildung)
- Organisationsentwicklung (Personalentwicklung im weiteren Sinne).

---

<sup>133</sup> Vgl. etwa Koch, Rainer/Peter Conrad, 2004: Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste ?!, S. 114.

<sup>134</sup> Vgl. Becker, M., 2005: Personalentwicklung. Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis, Stuttgart: Schäffer-Poeschel<sup>4</sup> S. 34.



Abb. 23: Personalentwicklung zwischen individuellen Maßnahmen und ganzheitlichem Ansatz

Wie das entwickelte Diagramm<sup>135</sup> zeigt, setzt PE bereits bei der Nachwuchsgewinnung an. Es kann sich sowohl um Berufsanfänger als auch um „Bereichswechsler“, etwa angehende Führungskräfte, handeln.

Schnittmengen zu den beiden anderen Bereichen *Weiterbildung und Organisationsentwicklung* ergeben sich bereits in diesem Stadium. Beispielsweise wird zu klären sein, in welchen Funktionen der Nachwuchs eingesetzt wird oder welche Weiterbildungserfordernisse erwachsen.

Schließlich sollte die gesamte Organisation<sup>136</sup> so aufgestellt sein, dass sie Rahmenbedingungen für den Personaleinsatz kreiert, sie könnte z. B. Verwendungskonzepte entwickeln oder bereits entwickelte Konzepte mit ihren Stellenplänen abgleichen, die Möglichkeiten sind praktisch unbegrenzt.

Dieser beispielhafte Verlauf verdeutlicht, dass Personalentwicklung weit mehr umfasst als das Durchführen von Qualifizierungsmaßnahmen.

<sup>135</sup> Für die Abbildungen wurden folgende Ausführungen modifiziert: Becker, M., 2005: Personalentwicklung. Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis, Stuttgart: Schäffer-Poeschel<sup>4</sup>, S. 4.

<sup>136</sup> hier die öffentliche Verwaltung

Im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung soll Personalentwicklung in dieser Schrift definiert werden als

*„systematisch gestaltete Prozesse, die es ermöglichen, das Leistungs- und Lernpotential von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern.“<sup>137</sup>*

Dieses Verständnis bringt in besonderer Weise zum Ausdruck, dass Personalentwicklung nicht nur den einzelnen Arbeitnehmer, sondern die gesamte Organisation umfasst und nicht nur Handlungskonzepte für den Einzelfall erfordert, sondern einen fortlaufenden Prozess darstellt. So wird die enge Vernetzung zwischen Mitarbeiter- und Verwaltungsentwicklung deutlich, denn dieser Anspruch erfordert fortlaufend Anpassungen der Organisationsstrukturen und -abläufe.

Erfolgen diese nicht, bleibt Personalentwicklung im Stadium einer Analyse des Fortbildungsbedarfs stecken.

Im Behördenalltag äußert sich eine mangelnde Vernetzung dann beispielsweise derart, dass Mitarbeiter Qualifizierungsmaßnahmen zur Übernahme einer höherwertigen Stelle „durchlaufen“, die Organisation de facto aber die avisierte Stelle, z.B. aufgrund Stellendeckelungen, nicht mehr bereit hält.

Personalentwicklung muss daher stets in *engem Zusammenhang mit Veränderungen der Verwaltungsorganisation* betrachtet werden.

Im Sinne dieses ganzheitlichen Ansatzes zielt Personalentwicklung insgesamt darauf ab, die Interessen der öffentlichen Verwaltung (etwa Dienstleistungsorientierung und Wirtschaftlichkeit) mit denen der Mitarbeiter weitestgehend in Übereinstimmung zu bringen.

Auch Pitschas Verständnis von Personalentwicklung ist von diesem Konkordanzgedanken und der Vernetzung von Personal- und Verwaltungsentwicklung geprägt. Demnach bedeutet sie

---

<sup>137</sup> So KGSt-Bericht 13/1994: Personalentwicklung – Grundlagen für die Konzepterarbeitung, Köln, S. 10 oder Korinthenberg, Werner, 1997: Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung: Erfolgs- und Mißerfolgskriterien im Reformprozess, Wiesbaden: Gabler, S. 123.

„[...] einerseits eine an Organisationszielen orientierte Qualifizierung.... Andererseits umfasst diese die Integration persönlicher Entwicklungsziele in die Aufgaben- und Organisationsvorgaben der öffentlichen Verwaltung zur Steigerung und Verbesserung der Verwaltungsleistung. [In diesem Sinne muss Personalentwicklung den Mitarbeitern, V.L.] Gelegenheit zur Identifikation mit den Arbeits- und Aufgabenbereichen zur Entwicklung von Eigenständigkeit und Integrationskraft sowie zur Übernahme von Verantwortung“<sup>138</sup> geben.

Durch den fortlaufenden Prozesscharakter wird Personalentwicklung so zu einer (Unternehmens)Strategie. Das Verwaltungshandeln, die Aufbau- und Ablauforganisation müssen beständig analysiert werden.

#### 4.4.3 Personalentwicklung als Element des Personalmanagements und der Unternehmenskultur

Personalentwicklung ist ein Bestandteil des betrieblichen Personalmanagements, welches wiederum die Umsetzung der übergeordneten Unternehmens- und Personalpolitik in die betriebliche Praxis bezweckt:

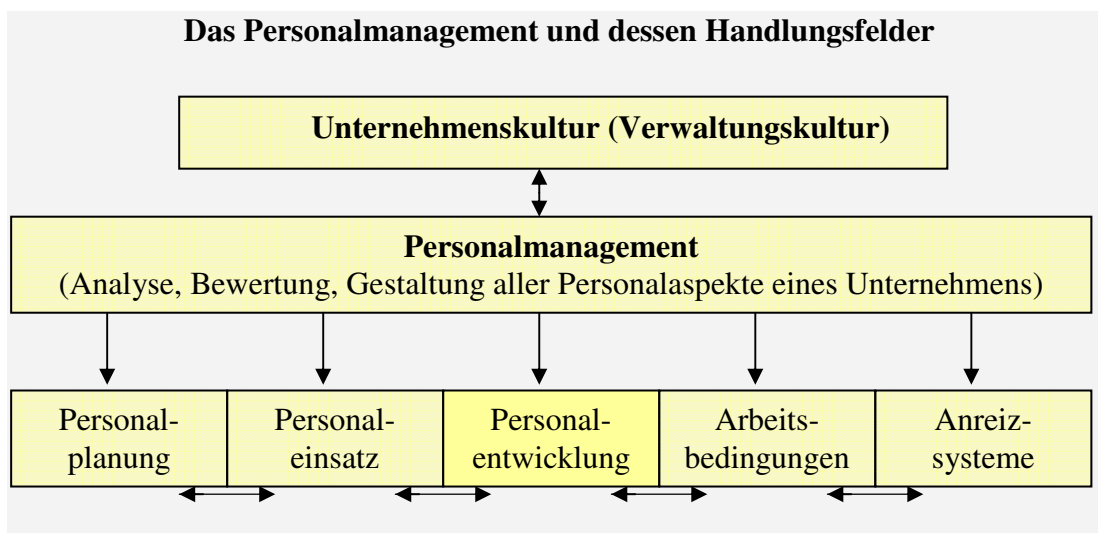


Abb. 24: Handlungsfelder des Personalmanagements

<sup>138</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 118.

Die gelebte Unternehmenskultur beeinflusst das Personalmanagement. Sie repräsentiert *„die Gesamtheit der im Unternehmen kultivierten, symbolisch oder sprachlich tradierten Wissensvorräte und Hintergrundüberzeugungen, Denkmuster... Wertvorstellungen und Verhaltensnormen, die im Laufe der ... Bewältigung der Anforderungen der unternehmerischen Erfolgsicherung nach außen und der sozialen Integration nach innen entwickelt worden sind und im Denken, Sprechen und Handeln der Unternehmensangehörigen regelmäßig zum Ausdruck kommen.“*<sup>139</sup>

Gelebt wird die Unternehmenskultur zunächst unbewusst und aufgrund selbstverständlicher Annahmen, die das alltägliche Handeln determinieren.

Praktisch wird sie gern als „Linie des Hauses“, „Stil“, „Charakter“ oder „Organisationsprofil“ bezeichnet. Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Definitionen der Unternehmenskultur, auch *Organisationskultur* oder mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung *Verwaltungskultur* genannt.

Zu ihr sollen knapp zusammengefasst alle Haltungen, Überzeugungen und Werte in der öffentlichen Verwaltung zählen. Die Zuordnung von Haltungen, Überzeugungen und Werten umfasst als bewusst allgemein gehaltene Begriffsklärung viele dieser Einzeldefinitionen.

Die Verwaltungskultur formt sich aus dem Verhalten der Organisationsmitglieder und prägt umgekehrt deren Verhaltensweisen. Sie beschreibt so insbesondere das „Miteinander“ im Unternehmen.

Beispielsweise beschreibt Ilmarinen, dass die Weiterführung eines Beschäftigungsverhältnisses seitens des Mitarbeiters in direktem Verhältnis zum Verhalten der Führungskraft steht und damit auch immer von der jeweiligen Unternehmenskultur abhängig ist.<sup>140</sup>

Für den häufig synonym verwendeten Begriff der Unternehmenspolitik gilt nach Meinung der Verfasserin, dass er Handlungsweisen eines Unternehmens und Strategien umfasst, die sich unmittelbar aus der Unternehmenskultur ergeben. Beispielsweise stellt Priebe fest, dass sich Unternehmenspolitik grundsätzlich zwischen zwei Extrempolen abspiele:

---

<sup>139</sup> Vgl. Ulrich, P., 1984: Systemsteuerung und Kulturentwicklung. In: Die Unternehmung, 38. Jahrgang, S. 312.

<sup>140</sup> Vgl. Ilmarinen, J./J. Tempel, 2002: Arbeitsfähigkeit 2010 – Was können wir tun, damit Sie gesund bleiben? VSA-Verlag, S. 11.

*„Der erste Extrempol ist die Perspektive der Bestands- und Überlebenssicherung eines Unternehmens... durch eine kurzfristige und vergangenheitsorientierte Perspektive gekennzeichnet, die in erster Linie auf die Interessen der Kapitalgeber gerichtet ist... Der zweite Extrempol rückt die langfristig zukunftsorientierte Entwicklung eines Unternehmens in den Mittelpunkt. Sie ist kennzeichnend für dynamische Unternehmen und ist gerichtet auf die Interessen der Bezugsgruppen und Betroffenen, mit denen das Unternehmen durch seine Aktivitäten verbunden ist. Diese Unternehmenspolitik ist weniger auf die Erhaltung ...vorhandener als auf die Suche und Schaffung neuer Erfolgspotentiale gerichtet.“<sup>141</sup>*

Es ist unschwer zu erkennen, dass eine erfolgsversprechende Personalentwicklung nur in Unternehmen und Verwaltungszweigen gelingen kann, die in Richtung des zweiten Extrempols steuern. Sie setzt voraus, dass die Förderung und Entwicklung der Mitarbeiter für das Unternehmen bedeutsam sind. Unternehmen, in denen Wertschätzung und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit gelebt werden, steigern die Motivation ihrer Mitarbeiter und deren Identifikation mit den Unternehmenszielen. Deshalb leistet Personalentwicklung einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit.

Die gelebte Unternehmenskultur beeinflusst daher –teils bewusst, meist im Verborgenen- das Verhalten der Mitarbeiter besonders deutlich. Sie bildet das Fundament, auf dem Veränderungsprozesse aufsetzen müssen. Hier wird deutlich, dass die Kultur eines Unternehmens und das betriebene Personalmanagement untrennbar verbunden sind.

Die Unternehmenskultur bestimmt nicht nur die Ausgestaltung, Richtung, Ziele und Inhalte des Personalmanagements, sondern auch die der Personalentwicklung. Wie die übrigen Handlungsfelder ist Personalentwicklung daher Bestandteil der Unternehmenskultur.

Vergegenwärtigt man sich erneut die letzte Abbildung (Abb. 24), ist noch das Thema Personalmanagement zu erläutern. Es soll gewährleisten, dass im Unternehmen genügend qualifizierte Arbeitnehmer zur Aufgabenerfüllung verfügbar sind.

---

<sup>141</sup> Vgl. Priebe, a.a.O., S. 39.

Deshalb werden mittels Personalmanagement verschiedene Handlungsfelder<sup>142</sup> des Personalwesens organisiert, so zum Beispiel die Personalplanung, Personalbedarfsdeckung und -einsatz, Personalentwicklung, Arbeitsbedingungen und Anreizsysteme. Abb. 24 veranschaulicht wesentliche Handlungsfelder, die insbesondere in der öffentlichen Verwaltung vorzufinden sind.

#### **4.4.4 Personalentwicklung im Kontext dieser Handlungsfelder**

Personalentwicklung bedarf einer sorgfältigen Abstimmung mit den übrigen Funktionsbereichen des Personalmanagements, da diese wichtige Rahmenbedingungen und Anreize für die Wahrnehmung und Durchsetzung neuer Qualifikationen bereitstellen müssen: etwa mit der Personalplanung (breitere oder andere Basisqualifikationen suchen), Anreizsystemen (Förderungsgespräche, Besoldung), dem Personaleinsatz (flexible Personalverwendung) und Arbeitsbedingungen (Rotationsprogramme und Projekte). Diese Handlungsfelder können also nicht als abgeschlossene Systeme nebeneinander stehen, sondern beeinflussen sich wechselseitig.

Gelegentlich ist diese Vernetzung sogar in der Verwaltungspraxis zu beobachten. Beispielsweise wenn Qualifizierungsmaßnahmen als Baustein der Personalentwicklung genutzt werden, um die Voraussetzungen für Beförderungen oder Übernahme von Führungsfunktionen (Anreize) zu schaffen.

Häufig obliegt Personal-/Zentralabteilungen in Verwaltungsbehörden die Regelung der Personalplanung oder des Personaleinsatzes. Eine Verbindung zu den anderen Handlungsfeldern wird gelegentlich durch Mitwirkungen der Fachdienststellen hergestellt.

---

<sup>142</sup> Handlungsfelder in Anlehnung an Berthel/Becker, 2007: Personalmanagement, Schäffer-Poeschel<sup>8</sup>, S. 25.



#### 4.4.5 Unterschiedliche Interessen- unterschiedliche Akteure

Sowohl für das Personalmanagement als auch die Personalentwicklung als dessen Bestandteil gilt: sie agieren im Spannungsfeld von Unternehmen/der Verwaltung, Gesellschaft, Staat und Mitarbeitern.<sup>143</sup>

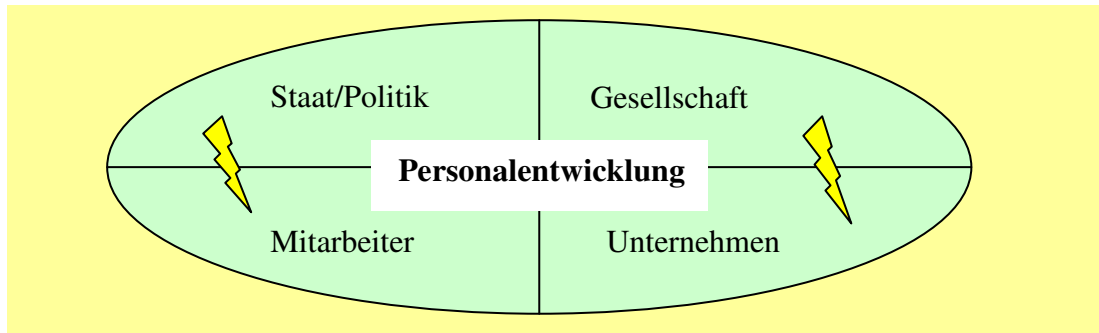


Abb. 25: PE im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen

Die Ziele dieser Akteure verlaufen häufig diametral. Von politischer oder staatlicher Seite ergeben sich Anforderungen an die betriebliche Personalentwicklung, zum Beispiel durch Debatten um den Demografischen Wandel, um Gesundheitsvorsorge, dazu erwartete Handlungsweisen der Arbeitgeber oder um die Lebensarbeitszeiterhöhung. Vor diesem Hintergrund wird von staatlicher bzw. politischer Seite die Implementierung der Personalentwicklung in die Unternehmens- bzw. Verwaltungspraxis gefordert.

Die Unternehmen selbst stellen verschiedene Anforderungen an ihre Personalentwicklung. Sie ergeben sich beispielsweise aus ihrem Qualitätsmanagement/verständnis, aus geänderten Unternehmenszielen oder aus dem Einsatz neuer Technologien und damit einhergehenden Schulungserfordernissen. Nicht nur privatwirtschaftliche Unternehmen, sondern auch öffentliche Verwaltungsbehörden erwarten leistungsstarke und motivierte Mitarbeiter.

Gesellschaftliche Veränderungen und Arbeitsmarktbedingungen wirken sich ebenfalls auf die Personalentwicklung in den Unternehmen aus. Beispielsweise speist der allgemeine Wertewandel den Wunsch nach eigenständigen Arbeitsweisen.

---

<sup>143</sup> Vgl. Priebe, a.a.O., S. 41.

Letztendlich beeinflussen auch die Einstellungen, Ziele und Werte der Mitarbeiter Personalentwicklungskonzepte wie ganz unterschiedliche Forderungen verdeutlichen, etwa nach Telearbeitsplätzen und Altersteilzeit oder nach generell flexibleren Arbeitszeiten. Aber auch in den Forderungen nach einer Erhöhung der Weiterbildungschancen Älterer und nach größeren Chancen auf Selbstverwirklichung durch Übernahme anspruchsvoller Aufgaben zeigen sich wandelnde Einstellungen von Mitarbeitern, welchen PE Rechnung tragen muss.

In praxi müssen vor allem die Interessen der Organisationsseite (Arbeitgeberseite) und der Mitarbeiterseite ausbalanciert werden, die sich in etwa wie folgt zusammenfassen lassen:<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> In Anlehnung an Vaanholt, Silke, a.a.O., S. 193.

Tabelle 2: Erwartungen an Personalentwicklung

Erwartungen an die Personalentwicklung und ihre Funktionen aus Sicht der Organisation/ Verwaltung	Erwartungen an die Personalentwicklung aus Mitarbeitersicht
<b>Informationsfunktion:</b> Bereitstellen umfassender Informationen über vorhandene Kenntnisse, Fähigkeiten und Einstellungen der Mitarbeiter	Gezielte Angebote zur Erweiterung der fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten
<b>Förderungsfunktion:</b> Erschließung von Qualifikationsreserven durch die Förderung fachlicher und sozialer Kompetenz	Erschließung und Förderung der individuellen, beruflichen Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung
<b>Aktivierungsfunktion:</b> Ausschöpfen der entwickelten und vorhandenen Qualifikationen der Mitarbeiter	Erweiterung der Handlungsspielräume am Arbeitsplatz durch Mitsprachemöglichkeiten
<b>Steuerungsfunktion:</b> systematische Planung und Kontrolle der personellen Ressourcen	Erhöhung der Transparenz personalwirtschaftlicher Entscheidungen
<b>Integrationsfunktion:</b> Vermittlung der grundlegenden Wertebasis der Verwaltung und der darauf basierenden Verhaltenserwartungen an die Mitarbeiter	Verbesserung der individuellen Leistungsfähigkeit und Erhalt der Arbeitsmotivation
<b>Initiativfunktion:</b> Aktivierung von Veränderungs- bzw. Verbesserungspotential der Mitarbeiter	Bewältigung der mit den Verwaltungsreformen verbundenen Veränderungsprozesse

Die Tabelle verdeutlicht, dass sich die Erwartungen und Ziele der Organisation einerseits und ihrer Mitarbeiter andererseits nicht zwangsläufig diametral gegenüberstehen. Häufig werden dieselben Ziele angestrebt. Mitarbeiterzufriedenheit wirkt sich positiv auf die gesamte Organisation aus.

Eine umfassende und an (nicht nur älteren) Mitarbeitern ausgerichtete Personalentwicklung muss sich jedenfalls daran messen, wie sie diese Interessen ausbalanciert. Mit welchen Maßnahmen kann Personalentwicklung nun in der Realität von Verwaltungsbehörden umgesetzt werden?

## 4.5 Maßnahmen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

Aus wissenschaftlicher Sicht sind bereits viele kreative Ideen entwickelt worden, die mehr oder weniger intensiv (oder gar nicht) in der Praxis umgesetzt werden. Die nächste Abbildung fasst wesentliche Personalentwicklungsmaßnahmen zusammen. Sie basiert zum einen auf Erfahrungsberichten/Projekten diverser Verwaltungsbehörden, zum anderen auf eigenen Beobachtungen als Angehörige des öffentlichen Dienstes sowie Dokumenten- und Internetrecherchen.<sup>145</sup>

Insbesondere folgende Maßnahmen sind im Hinblick auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung (*Nonprofit*-Unternehmen, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse, gesetzlicher Handlungsauftrag, hochgradige Arbeitsteilung, Beurteilungs- und Beförderungssystem, vgl. Kap. 1.4) relevant.

### 4.5.1 Bausteine der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung im Überblick

Tabelle 3: PE-Bausteine im Überblick

Handlungsansätze/Handlungsfelder für Personalentwicklung	Bausteine/Maßnahmen
Personalgewinnung und Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einarbeitungsprogramme</li> <li>• Fach- und persönlichkeitsgebundene Ausbildungen</li> </ul>
Fortbildung / Qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Führungsnachwuchsprogramme</li> <li>• Fach- und persönlichkeitsgebundene Fortbildung durch</li> <li>• <i>on-the-job</i> und <i>off-the-job</i> - Methoden<sup>146</sup></li> </ul>

<sup>145</sup> U.a. Graf, Anita, 2001: Lebenszyklusorientierte Personalentwicklung. In: Management, Nr. 3, 2001, S. 30. Zudem werden die gesichteten Praxisbeispiele eingehend im Anhang der Arbeit erläutert.

<sup>146</sup> D.h. Lernen am Arbeitsplatz (etwa durch E-learning, blended learning) oder außerhalb des Arbeitsplatzes (etwa Teilnahme an Seminaren).

Personalführung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitarbeitergespräch</li> <li>• Leistungsbeurteilung</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>
Führungskräftequalifizierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coaching</li> <li>• Mentoring</li> <li>• Trainee-Programme</li> </ul>
Arbeitsgestaltung Aufgabengestaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitarbeit in Projekten/Gremien/ Qualitätszirkeln</li> </ul>
Arbeitszeitgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Telearbeit</li> <li>• Altersteilzeit</li> <li>• Heimarbeitsplätze</li> <li>• Sabbatjahr</li> <li>• Flexible/gleitende Pensionierung</li> </ul>
Individuelle Entwicklungsplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standortbestimmung</li> <li>• Laufbahnberatung</li> <li>• Karriereplanung</li> <li>• Horizontale Karriere (wenn kein Auf- stieg in höhere Besoldungsgruppen möglich)</li> <li>• Übernahme von Spezialaufgaben</li> </ul>
Flexible Gestaltung des Karriereverlaufs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interner Stellenwechsel</li> <li>• Rotation/Hospitation</li> <li>• Austauschprogramme</li> </ul>
Wissens- und Erfahrungstransfer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachfolgeplanung</li> <li>• Gezielter Einsatz (älterer Mitarbeiter) als Berater, Supervisor, Mentor, Lehrkraft</li> </ul>
Intergenerative Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altersgemischte Teams</li> </ul>

Viele Instrumente sind selbsterklärend. Erläuterungswürdig erscheint der Bereich der „Führungskräftequalifizierung“. Unter *Coaching* wird „eine Form der Beratung für Personen mit Managementaufgaben [verstanden]. In einer Kombination aus individueller, unterstützender Problembewältigung und persönlicher Beratung und Beglei-

*tung hilft der Coach als neutraler Feedbackgeber. Der Coach nimmt dem [Mitarbeiter] jedoch keine Arbeit ab, sondern berät ihn primär auf der Prozessebene.“<sup>147</sup>*

Mentoring hingegen „bezeichnet die Tätigkeit einer erfahrenen Person (Mentor), die ihr Wissen und ihre Fähigkeiten an eine noch unerfahrene Person (Mentee) weitergibt, um diese in ihrer persönlichen und beruflichen Entwicklung zu fördern. Im Gegensatz zum Coach nimmt die Mentorin bzw. der Mentor keine neutrale Position gegenüber der zu beratenden Person ein, sondern zeichnet sich durch besonderes Engagement aus. Formal zielt Mentoring insbesondere darauf ab, die Förderung außerhalb des üblichen Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnisses stattfinden zu lassen.“<sup>148</sup>

Sowohl Coaching als auch Mentoring können alternativ zur klassischen Fortbildung „off the job“ (arbeitsplatzfern) zur Wissensvermittlung und –weitergabe genutzt werden.

*Trainee-Programme* richten sich nicht nur an Hochschulabsolventen, sondern werden auch in Unternehmen bzw. der öffentlichen Verwaltung durchgeführt. „Die genaue Zielposition steht zu Beginn eines Trainee-Programms oftmals noch nicht fest, ein Trainee ist häufig aber Anwärter auf eine zukünftige Fach- und Führungsposition innerhalb der Firma. Dazu nimmt ein Trainee neben der fachlichen Ausbildung oft auch an speziellen Soft-Skills-Seminaren teil, da diese Kenntnisse für Führungsaufgaben unerlässlich sind.“<sup>149</sup>

Im Bereich der „Arbeitszeitgestaltung“ umschreibt das *Sabbatjahr* einen durch das Unternehmen gebilligten Langzeiturlaub, wobei die Auszeit zwischen drei und zwölf Monaten betragen kann. An dessen Ende kehrt der Mitarbeiter in das Unternehmen und im Idealfall an seinen alten Arbeitsplatz zurück. Das Unternehmen soll von „wieder erstarkter Leistungsfähigkeit und Motivation“<sup>150</sup> profitieren.

---

<sup>147</sup> Vgl. z.B. Rauen, C.: Coaching-Report, Definition Coaching, im Internet abrufbar unter <http://www.coaching-report.de/> Stand: 23.07.2009.

<sup>148</sup> Vgl. z.B. <http://portal.uni-freiburg.de/idea/idea/wasistmentoring> abgerufen am 23.07.2009.

<sup>149</sup> Vgl. <http://www.absolventa.de/trainee/wissen/traineeprogramm> abgerufen am 23.07.2009.

<sup>150</sup> Vgl. <http://www.hs-augsburg.de/~dtjak/Downloads/Arbeitszeitflexibilisierung.pdf> abgerufen am 23.07.2009.

Hingegen ermöglicht *Telearbeit* eine Arbeitszeitflexibilisierung. „*Telearbeit ist jede auf Informations- und Kommunikationstechnik gestützte Tätigkeit, die ausschließlich oder zeitweise an einem außerhalb der zentralen Betriebsstätte liegenden Arbeitsplatz verrichtet wird. Dieser Arbeitsplatz ist mit der zentralen Betriebsstätte durch elektronische Kommunikationsmittel verbunden.*“<sup>151</sup>

#### 4.5.2 Bewertung

Insgesamt entfalten all diese Maßnahmen die oben erläuterte motivierende Wirkung. Außerdem werden die drei eingangs erwähnten Säulen der Personalentwicklung (Aus-, Fortbildung und Verwaltungsentwicklung) durch diese Bausteine tangiert: entweder setzen sie in jeweils einer dieser drei Säulen an (etwa fachgebundene Ausbildung bei der *Personalentwicklung im engeren Sinne*) oder sind Bestandteil mehrerer Säulen der Personalentwicklung (z.B. Teamentwicklung im *weiteren Sinne* und *im Sinne der Verwaltungsentwicklung*).<sup>152</sup>

Die Instrumente wurden in Tabelle 3 zwar bestimmten Handlungsfeldern zugeordnet, viele ließen sich aber auch in andere Felder einordnen: zum Beispiel dient Mentoring dem Wissenstransfer im Unternehmen *und* der Intergenerativen Zusammenarbeit, wenn Lebensältere als Mentor tätig werden. Darüber hinaus muss der Mentor auf die Aufgabe vorbereitet werden, so dass auch das Handlungsfeld *Fortbildung* tangiert ist.

In der praktischen Personalarbeit öffentlicher Verwaltungsbehörden werden diese Maßnahmen vereinzelt genutzt. Im Sinne des oben beschriebenen ganzheitlichen Verständnisses<sup>153</sup> von Personalentwicklung erweist sich aber vor allem die Kombination verschiedener Maßnahmen als sinnvoll.

---

<sup>151</sup> Vgl. Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung/ Wirtschaft, Technologie/ Bildung und Forschung (Hrsg.), 2001: *Telearbeit – Leitfaden für flexibles Arbeiten in der Praxis*, Berlin/Bonn, S.9.

<sup>152</sup> Vgl. ausführlich Kap. VI (Verkettungsansatz).

<sup>153</sup> „Systematisch gestaltete Prozesse, die es ermöglichen, das Leistungs- und Lernpotential von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern.“ (s. Kap. IV).

## 4.6 Zwischenfazit

Die Hintergründe für das Aufkommen und die Notwendigkeit der Personalentwicklung für die öffentliche Verwaltung wurden in diesem Kapitel kurz erläutert. Als Schlagworte seien eine stärkere Mitarbeiterorientierung der Verwaltung mit Aufleben des New Public Managements und des Human Resource Managements, die Frage der Mitarbeitermotivation oder der demografische Wandel genannt.

Personalentwicklung kann maßgeblich dazu beitragen, das Anforderungsprofil des Arbeitsplatzes mit den Fähigkeiten, Fertigkeiten, Interessen und Talenten der Mitarbeiter in Einklang zu bringen. Damit trägt sie in besonderem Maße dazu bei, Motivation zu steigern und Arbeitsfähigkeit zu erhalten. So wird auch die Identifikation mit der Aufgabe gestärkt, was insbesondere für Arbeitsabläufe in Verwaltungsbehörden, die sich durch eine hochgradige Arbeitsteilung kennzeichnen, elementar ist.

Durch welche Maßnahmen/Bausteine diese Effekte in der Realität der Verwaltungsbehörden praktisch erzielt werden können, wurde aufgezeigt.

Die beschriebenen teils diametral verlaufenden Erwartungshaltungen unterschiedlicher Akteure führen dazu, dass sich Personalentwicklung nicht statisch, sondern als sich ständig wandelnder Prozess vollzieht.

Auch die gelebte Unternehmenskultur beeinflusst die praktische PE-Arbeit. Diese besitzt in den zahlreichen Verwaltungsbehörden unterschiedliche „Handschriften“, je nachdem welche Positionen dem „Stil des Hauses“ entsprechen.

Prozesshaft erscheint auch das dieser Schrift zugrunde liegende Verständnis von Personalentwicklung. Ausführlich wurde auf die Notwendigkeit einer systematischen und ganzheitlichen Betrachtungsweise verwiesen, denn Personalentwicklung umfasst nicht nur den Aspekt der Fortbildung. Sie sollte nicht veröden zu einem Gradmesser des Fortbildungsbedarfes, der mittels „Gießkannenprinzip“ auf die Arbeitnehmer verteilt wird. Mit der Betonung des ganzheitlichen Ansatzes (drei Säulen der PE) wurde die Verbindung zum später folgenden organisationssoziologischen Teil der Arbeit geschaffen.

Personalentwicklung hat heute und zukünftig andere Kriterien zu erfüllen, als dass sie im Stadium der Analyse von Fortbildungserfordernissen erstarren könnte. War es früher vor allem wichtig, Fachwissen zu erweitern und jüngere Mitarbeiter aus- und



weiterzubilden, werden heute angesichts demografischer Veränderungen Fortbildungsmaßnahmen und weitere Anreizsysteme für ältere Arbeitnehmer gefordert.

Nachdem bislang vor allem eine Aufbereitung des Begriffs Personalentwicklung erfolgte, blicken wir nun auf die übrigen, eingangs aufgeworfenen Fragestellungen. Diese bestanden zum einen in der Suche nach Gründen für eine geringe Erwerbs- und Weiterbildungsbeteiligung Älterer, obwohl ihre Zahl steigt. Zum anderen in der Frage nach Möglichkeiten der Ausgestaltung von Arbeit (altersspezifische Stärken oder Defizite).

#### **4.7            Auf der Suche nach erwerbstätigen Älteren – Handlungsansätze für die Personalentwicklung**

Dass mit steigendem Alter generell eine sinkende Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen zu verzeichnen ist, haben viele Verwaltungsbehörden bereits erkannt.

Die Frage ist jedoch, ob und unter welchen Bedingungen Verwaltungen aktive Personalentwicklung betreiben sollten, um insbesondere ihre älteren Mitarbeiter weiterhin zu motivieren und deren Arbeitsfähigkeit zu erhalten.

Obwohl Gesellschaft, Politik und Verwaltungsbehörden realisiert haben, dass die Arbeit zukünftig mit immer älteren Arbeitnehmern bewerkstelligt werden muss, wird deren Leistungs- und Lernfähigkeit in Frage gestellt.

#### 4.7.1 Meinungen und Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit Älterer

*„Sich zur Ruhe setzen heißt für mich soviel wie sich zum Sterben anschicken. Ein Mensch der arbeitet und sich nicht langweilt, ist auch nicht alt. Nie im Leben! Arbeiten und sich für Dinge interessieren, die Interesse verdienen, sind die besten Heilmittel gegen Alter. Jeden Tag fühle ich mich wie neugeboren, jeden Tag fange ich wieder ganz von vorne an.“<sup>154</sup>*

Bezüglich der Altersbilder und Stereotypen ist festzustellen, dass überwiegend negative Vorstellungen kursieren. Altersstereotype halten sich, weil sie einen sozialen Sachverhalt als naturbedingt und damit gerechtfertigt darstellen.

Zunächst gibt es ein generalisierendes Altersbild, „*das durch Medien, Märchen und Meinungsumfragen bestimmt wird.*“<sup>155</sup> Darüber geben beispielsweise Unternehmensbefragungen Aufschluss.<sup>156</sup>

Befragt nach Defiziten im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit werden ältere Menschen häufig charakterisiert als

- der körperlichen Belastung des Arbeitslebens weniger gewachsen,
- häufiger krank,
- stärker unfallgefährdet,
- geistig und intellektuell weniger leistungsfähig als junge Menschen,
- nicht bereit zur Weiterbildung,
- weder bereit noch fähig zur Anpassung an technischen und wirtschaftlichen Wandel.<sup>157</sup>

Neben dieser generalisierenden Vorstellung existiert ein personalisiertes Altersbild, das sich aus Einstellungen gegenüber tatsächlichen Kontaktpersonen entwickelt.<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> Vgl. Casals, Pablo, 1975: Licht und Schatten auf einem langen Weg, Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag. Unter diesem Titel erschienen die Lebensreflexionen des Dirigenten und Cellisten Casals, der 96 Jahre alt wurde und sie im Alter von 90 Jahren aufzeichnete.

<sup>155</sup> Vgl. Schmidt, Irene, 2005: Gestaltungsmodelle der nachhaltigen Integration älterer Erwerbstätiger in die Erwerbstätigkeit, o.V., Aachen, S. 115.

<sup>156</sup> Vgl. z.B. Bundesinstitut für berufliche Bildung 1999, zitiert nach Badura, B./H. Schellenschmidt./C. Vetter (Hrsg.), 2003: Fehlzeitenreport 2002, Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, S. 27.

<sup>157</sup> Vgl. Schmidt, a.a.O., S. 115.

<sup>158</sup> dies., a.a.O., S. 115.

Ältere Personen sind also stets von den Altersbildern Dritter betroffen. Allgemein wird *Alter* darüber hinaus mit einem Austritt aus der Erwerbstätigkeit verbunden.

Neben diesen Fremdbildern des Alter(n)s existieren noch verschiedene Selbstbilder. Das kalendarische Alter ist zweitrangig.

Beeinflusst wird das Selbstbild vor allem durch den subjektiven Gesundheitszustand, das Alter eigener Kinder, das zu einer alternden Selbstwahrnehmung führen soll, eigene Berufstätigkeit/Aufgabenwahrnehmung und die eigene Einstellung gegenüber Älteren.<sup>159</sup>

Festzuhalten bleibt, dass Altersbilder „kultur- und epochalspezifisch“ variieren und von einem einheitlichen Altersbild keine Rede sein kann. Festzuhalten bleibt auch, dass Altersstereotypen die Wahrnehmung und Bewertung älterer Erwerbstätiger beeinflussen und sich so auf die Aufstiegsmöglichkeiten auswirken können.

Die Antworten, die Unternehmen/Behörden auf die Frage nach ihrem Bild von älteren Arbeitnehmern geben, lassen sich in zwei Bereiche einteilen. Der eine Antwortenblock rankt sich um das sog. *Defizitmodell*, welches die eben dargestellten Stereotypen abbildet.

Das negative Altersbild wird dadurch relativiert, dass Älteren besondere Stärken zugeschrieben werden. Dieser zweite Antwortenblock wird auch als *Kompetenzmodell* bezeichnet. Im Hinblick auf erwartete Stärken wird insbesondere das Erfahrungswissen Älterer von Unternehmen geschätzt.

Zu diesem Wissen gehört nicht nur explizites Wissen oder Fachwissen, sondern vor allem das sogenannte *silent knowledge*<sup>160</sup>, also impliziertes Wissen, das sich zum Beispiel in langjährigen Netzwerkkontakten manifestiert. Diese können nur über eine längere Zeit der Unternehmenszugehörigkeit aufgebaut werden.

Die wesentlichen Ergebnisse bezüglich angenommener Defizite und Kompetenzen Älterer können folgenderweise zusammengefasst werden:

---

<sup>159</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1997: Datenreport Alter: Individuelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen heutigen und zukünftigen Alters. Stuttgart: Kohlhammer, S. 97 ff. Oder auch Rosenmayr, Leopold (Hrsg.), 2003: Hoffnung Alter: Forschung, Theorie, Praxis. Wien: WUV-Univ. Verlag, S. 161.

<sup>160</sup> Vgl. Schmidt, a.a.O., S. 147.

Tabelle 4: Unternehmenseinschätzungen zur Leistungsfähigkeit (und Lernfähigkeit) jüngerer und älterer Mitarbeiter<sup>161</sup>

Leistungspotentiale	Jüngere Mitarbeiter	Ältere Mitarbeiter
Erfahrungswissen	X	XXX
Theoretisches Wissen	XX	XX
Kreativität	XXX	X
Lernbereitschaft	XXX	X
Lernfähigkeit	XXX	X
Arbeitsmoral/-disziplin	X	XXX
Einstellung zur Qualität	X	XXX
Zuverlässigkeit	X	XXX
Loyalität	X	XXX
Teamfähigkeit	XX	XX
Führungsfähigkeit	X	XXX
Flexibilität, Reaktionsfähigkeit	XXX	X
Körperliche Belastbarkeit	XXX	X
Psychische Belastbarkeit	XX	XX

X: geringe Ausprägung

XX: mittlere Ausprägung

XXX: starke Ausprägung

Es wird deutlich, dass älteren Mitarbeitern Zuverlässigkeit, Loyalität, Führungsfähigkeit und ein ausgeprägtes Qualitätsbewusstsein zugeschrieben wird. Reaktions- und Lernfähigkeit sowie die körperliche Belastbarkeit werden als gering ausgeprägt betrachtet.

<sup>161</sup> In Anlehnung an Anlauff, Wolfgang, 2005: Kompetenzentwicklung nachhaltig gestalten, Präsentation im Rahmen einer Impulswerkstatt unter Beteiligung der fww-Gesellschaft für Personal- und Organisationsentwicklung v. 21.06.2005, Nürnberg, S. 6. Ähnliche Ergebnisse vgl. etwa INIFES/SÖSTRA (Hrsg.), 2002: Unternehmensbefragung in den Arbeitsamtsbezirken Berlin Mitte, Schweinfurt: Suhl.

Zu den angenommenen Defiziten meldet die Wissenschaft, dass die biologischen Alterungsvorgänge keinen nennenswerten Einfluss auf die Arbeitsleistung ausüben. Dies gilt insbesondere für die geistige Leistungsfähigkeit, wie folgendes Forschungsergebnis veranschaulicht:

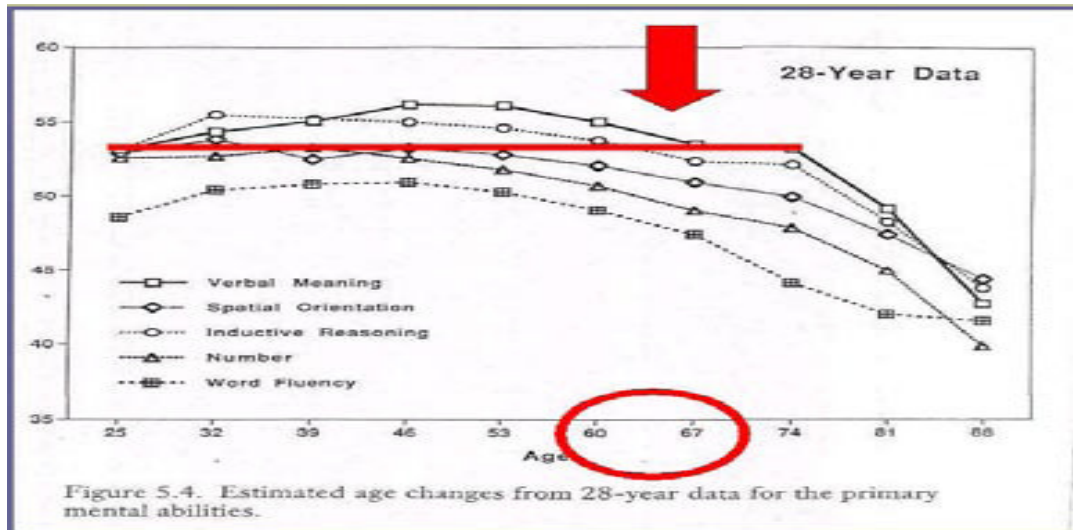


Abb. 26: Entwicklung einzelner kognitiver Fähigkeiten über die Lebensspanne<sup>162</sup>

Hier wurden verschiedene Bestandteile der kognitiven Leistungsfähigkeit wie z.B. Sprach- und Zahlenverständnis oder räumliche Orientierungsfähigkeit im Zusammenhang mit dem Lebensalter analysiert. Demnach ist „Lernen, Veränderung und Verbesserung ... bis in extrem hohes Alter möglich.“<sup>163</sup>

Der Verlauf der geistigen Leistungsfähigkeitskurve variiert außerdem von Mensch zu Mensch. Auch gibt es über die gesamte Lebensspanne immer Gewinne, Verluste und Stabilität. Das Verhältnis dieser drei Mechanismen verschiebt sich, aber alle drei sind in allen Lebensphasen anzutreffen. Große interindividuelle Unterschiede innerhalb einer Gruppe wurden auch in dieser Studie festgestellt. Demnach unterscheiden sich die Personen innerhalb einer Altersgruppe mehr als Alterskohorten untereinander, wie folgende Abbildung zeigt:

<sup>162</sup> Vgl. Kliegel, Dr. Matthias, 2006: Die kognitive Leistungsfähigkeit im mittleren und höheren Erwachsenenalter aus Sicht der Gerontopsychologie. In: Generation 60 plus. Tauglich für die Arbeitswelt 2020? Dokumentation der Tagung vom 14./15.02.2006 der Marie Luise und Ernst-Becker Stiftung in Bad Arolsen, S. 61 ff. Im Internet einzusehen unter [http://www.beckerstiftung.de/upload/Dokumentation\\_der\\_Tagung.pdf](http://www.beckerstiftung.de/upload/Dokumentation_der_Tagung.pdf) abgerufen am 14.07.2009.

<sup>163</sup> ders., a.a.O., S. 62.

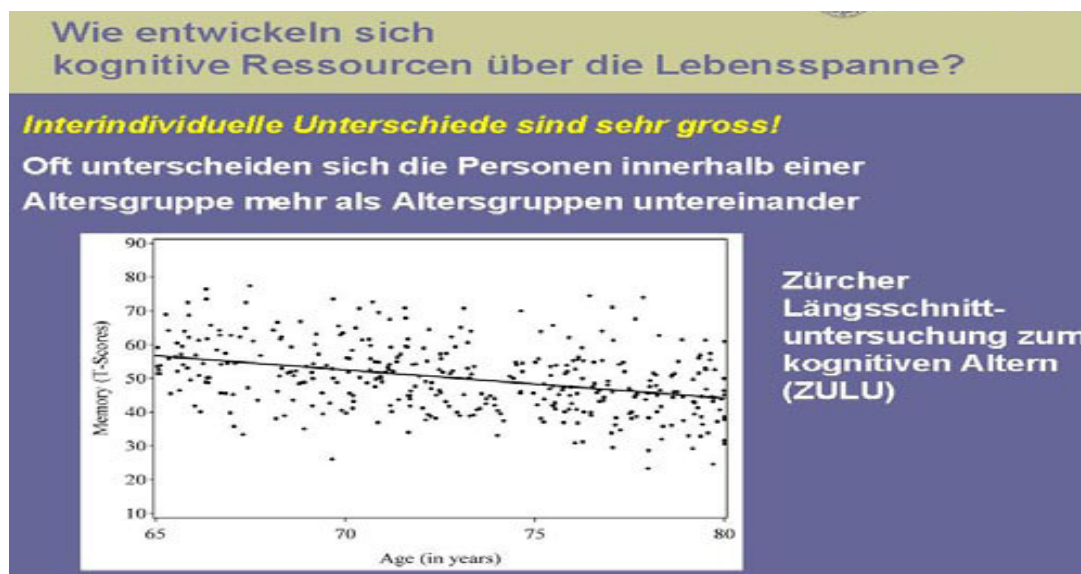


Abb. 27: Kognitive Fähigkeiten im höheren Lebensalter – Längsschnittuntersuchung<sup>164</sup>

Die Linie stellt den geschätzten Mittelwertverlauf dar. Die Streubreite dieser Einzelbeobachtungen ist offensichtlich sehr groß, ebenso die Schwankungen innerhalb einer Altersgruppe. Demnach ist „*der beste 80-Jährige ...noch mindestens so gut wie das Mittel der Gruppe der 65-Jährigen.*“<sup>165</sup>

Darüber hinaus wurde in der zitierten Studie *Bildung* als wesentlicher Einflussfaktor für die Leistungsfähigkeit ausgemacht. Weiterbildung und Aktivität im intellektuellen Bereich sind entscheidend, um auch im extrem hohen Alter noch gute kognitive Leistungen zeigen zu können.

Auch die Bundesagentur für Arbeit kommt zu ähnlichen Ergebnissen, nämlich dass die Auffassungsgabe und Konzentration *erst ab dem 70. Lebensjahr* merklich abnehmen.<sup>166</sup> Die geistigen Fähigkeiten betreffend, sind ältere genauso leistungsfähig wie jüngere Mitarbeiter.

Wie angedeutet sollte die Leistungsfähigkeit *mehrdimensional* betrachtet werden. Es ist zwischen physiologischer und psychologischer Leistungsfähigkeit zu unterscheiden. Rothacker differenziert entsprechend zwischen „*physiologischer Alters- und*

<sup>164</sup> Vgl. Kliegel, a.a.O., S. 62.

<sup>165</sup> ebendort

<sup>166</sup> Vgl. Thienel, Sabine/Buck, Hartmut, 2002: Trau einem über 50, Studie des Fraunhofer Instituts für Arbeitsorganisation, in: Focus-Money Nr. 18/2002, im Internet abzurufen unter <http://www.demotrans.de/documents/focusM1802.pdf> oder <http://www.demotrans.de/de/media.html>, Stand: 14.07.2009.

*psychologischer Reifungskurve.* <sup>167</sup> Er stellt die These auf, dass mit zunehmendem Alter eher Verluste in der physiologischen Dimension auftreten können, während in der psychologischen Dimension ein Wachstum bis ins hohe Alter möglich ist.

Lern- und Leistungsfähigkeit sowie der dazugehörige Wille sind daher nur bedingt vom Lebensalter abhängig. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen weitere Studien über Intelligenzentwicklung:

*„Als kristalline Intelligenz werden die Intelligenzanteile gefasst, die erfahrungsgebunden sind...die Fähigkeit zur Lösung kognitiver Probleme. Fluide Intelligenz beschreibt hingegen die Mechanik der Intelligenz. Darunter werden kognitive Basisoperationen verstanden, die vor allem für die Bewältigung neuartiger kognitiver Probleme notwendig sind.*

*Kognitive Leistungsfähigkeit im Erwachsenenalter wird nunmehr stärker unter dem Aspekt des Verlaufs der kristallinen und fluiden Intelligenz betrachtet.*

*Für diese beiden Dimensionen ist ein differenzieller Verlauf charakteristisch, der in Ansätzen bereits im jüngeren und mittleren Erwachsenenalter erkennbar ist. Während die Leistungsfähigkeit in der kristallinen Intelligenz über weite Abschnitte des Erwachsenenalters erhalten bleibt oder sogar weiter zunimmt, geht die Leistungsfähigkeit der fluiden Intelligenz zurück, dies ist bedingt durch die abnehmende Plastizität und zunehmende Schädigung des Zentralen Nervensystems.*

*Eine Abnahme der fluiden Intelligenz ist erst in späteren Phasen des Erwachsenenalters deutlich: diese zeigt sich vor allem in abnehmender Umstellungsfähigkeit sowie in einem weiteren Rückgang der Geschwindigkeit der Informationsverarbeitung.* <sup>168</sup>

Neuere Studien kommen zum Ergebnis, dass steigende Anforderungen an die Konzentrationsfähigkeit zu einer Leistungsverbesserung führen und Leistungsfähigkeit bis ins „sechste (!) Lebensjahrzehnt hinein ansteigt.“ <sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Rothacker, Erich, 1964: Philosophische Anthropologie, Bonn: Bouvier u. Co. Verlag.

<sup>168</sup> Vgl. Hörwick, Eva: Lernen Ältere anders? In: LASA (Hrsg.), 2003: Nutzung und Weiterentwicklung der Kompetenzen Älterer - eine gesellschaftliche Herausforderung der Gegenwart. Tagungsband zur Fachtagung der Akademie der 2. Lebenshälfte am 26. und 27.08.2002. Potsdam, S.7 f oder auch Wolff, Dr. Heimfrid, 1999: Ergebnisse des Forschungsschwerpunkts „Demographischer Wandel und die Zukunft der Erwerbsarbeit“ in: Fachkongress Altern und Arbeit, zitiert nach Hörwick, a.a.O., S. 8.

<sup>169</sup> Vgl. Hörwick, a.a.O., S. 8

Auch Rosenmayr stellt fest, dass die Reduktion der Leistungsfähigkeit Erwerbstätiger nicht ausschließlich auf Alterungsvorgänge rückführbar sei, sondern es sich um eine stereotyp behauptete geringere Produktivität der Älteren handele.<sup>170</sup>

Dann wäre die Frage zu stellen, ob sich eine verminderte Leistungsfähigkeit als sich selbst erfüllende Prophezeiung einstellt oder aber aufgrund einer Unterforderung, verursacht durch die zugewiesenen Aufgaben. Wenn über längere Zeit keine abwechslungsreichen Aufgaben bewältigt werden, stellt sich vermutlich unabhängig vom Lebensalter Routine ein.

Insgesamt ist zu bestätigen, dass die körperliche Belastbarkeit mit fortschreitendem Lebensalter abnimmt, während geistige Fähigkeiten weiter ansteigen können und erst im hohen Lebensalter abnehmen.

#### **4.7.2 Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation Älterer in Privatkonzernen und in der öffentlichen Verwaltung**

Backes und Clemens stellen fest, dass das eben erwähnte Defizitmodell längst vom Kompetenzmodell abgelöst worden sei,<sup>171</sup> was mit einem Blick auf die tatsächliche Erwerbstätigkeit Älterer bezweifelt wird.

Nach wie vor findet insbesondere in der Privatwirtschaft eine Verdrängung Älterer vom Arbeitsmarkt statt. In der öffentlichen Verwaltung ist mindestens eine geringere Teilnahme an Weiterbildung Älterer zu verzeichnen. Festzustellen ist auch, dass hier die Fortführung eines Arbeitsverhältnisses nicht in dem Maße von Weiterqualifizierungsmaßnahmen abhängt, wie in vielen privatwirtschaftlichen Unternehmen und daher die Teilnahme an Weiterbildung geringer ausfallen kann.

Für die sinkende Teilnahme an Weiterbildung wird beispielsweise von Arbeitgebern angeführt, dass bei vielen Älteren eine geringe Fortbildungsbereitschaft zu verzeich-

---

<sup>170</sup> Vgl. Rosenmayr, a.a.O., S. 159.

<sup>171</sup> Backes, Gertrud/Clemens, Wolfgang, 1998: Lebensphase Alter. Weinheim, München: Juventa Verlag, S. 17.



nen sei oder der Mitarbeiter nur „noch ein paar Jahre bis zur Berufsaufgabe [vor sich habe.]“<sup>172</sup>

Offensichtlich wird so eine Kosten-Nutzen-Rechnung vorgenommen unter der Fragestellung, ob sich die Weiterbildung für Ältere (und letztendlich für das Unternehmen) tatsächlich lohne. Nach dieser Einschätzung ist Weiterbildung nur für Personen mittleren Alters angebracht, da sich bei ihnen noch ein „Return of Investment“ einstellen kann.<sup>173</sup>

Die Sichtweise ist fragwürdig, bedenkt man die lange Zeit/verlängerte Zeit, die der Ältere noch erwerbstätig bleiben soll. Außerdem gilt Wissen in immer kürzeren Zeiträumen als überholt<sup>174</sup> und erfordert daher Weiterqualifizierung in immer kürzeren Zeitintervallen.

Es scheint, dass altersbedingte Abbauprozesse als vorgeschobene Argumente einer jugendfokussierten Personalpolitik dienen.

In diesem Sinne konstatiert das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass laut einer Befragung von privatwirtschaftlichen Unternehmen und Verwaltungsbehörden 67 Prozent Arbeitnehmer beschäftigen, die über 54 Jahre alt sind.<sup>175</sup>

Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass es in 33 Prozent der befragten Unternehmen keine mehr gibt.

Mit einem kurzfristigen Nutzendenken wird so die Arbeitskraft älterer Erwerbstätiger abgewertet. Aber auch das Fachwissen junger Nachwuchskräfte veraltet, wenn nicht weiter gelernt wird.

In der öffentlichen Verwaltung nimmt der Verdrängungsmechanismus Älterer vom Arbeitsmarkt dank öffentlich-rechtlich begründeter Dienstverhältnisse keine so deutliche Gestalt an wie in privaten Wirtschaftsunternehmen. Da sich Verwaltungsarbeit vor allem durch sachbearbeitende oder leitende Tätigkeiten, also vor allem durch „Kopfarbeit“ charakterisiert, dürfte das Defizitmodell kaum Beachtung finden.

---

<sup>172</sup> Vgl. Tews, Hans-Peter, 1991: Altersbilder. Kuratorium Deutsche Altershilfe, Köln, S. 114.

<sup>173</sup> Vgl. Schmidt, a.a.O., S. 146.

<sup>174</sup> Sogenannte „Halbwertszeit des Wissens“, welche sich beispielsweise durch Implementierung wissensintensiver Technologien ergibt.

<sup>175</sup> IAB (Hrsg.), 2001: Wie viele Betriebe beschäftigen Ältere? Zitiert nach Schmidt, a.a.O., S. 28.

Festzustellen bleibt letztlich, dass es keine einheitliche Theorie der Leistungsfähigkeit des Alter(n)s gibt. Das Defizitmodell ist objektiv widerlegt worden, „spukt“ aber nach wie vor in vielen Köpfen.

### **4.7.3 Die Lernfähigkeit Älterer – Ansätze für Personalentwicklung im weiteren Sinne**

Auch die Fähigkeit und der Wille Älterer (weiter) zu lernen, werden insgesamt gering geschätzt (vgl. Ergebnisse der oben abgebildeten Unternehmensbefragung, Tabelle 4). In der öffentlichen Verwaltung sehen sich die Mitarbeiter wie überall gefordert, angesichts der abnehmenden Halbwertszeit des Wissens (z.B. verursacht durch die Implementierung wissensintensiver Technologien und eine stärkere Vernetzung) ständig im Prozess des Lernens zu bleiben. Diese Notwendigkeit besteht auch für ältere Mitarbeiter, trotzdem wird überwiegend von einer geringen Weiterbildungsbereitschaft ausgegangen.

Häufig wird diese Einschätzung offen von älteren Mitarbeitern bestätigt. Viele sind lernentwöhnt oder empfinden Weiterbildung als Zumutung.<sup>176</sup>

Hier ist nach den Gründen für diese Verweigerungshaltung zu suchen, denn viele haben noch mehrere Jahre der Erwerbstätigkeit vor sich.

### **4.7.4 Die Kosten-Nutzen-Rechnung oder eine Frage der Anreize**

#### **4.7.4.1 Gründe für Weiterbildungswiderstände**

Während die Phasen der Ausbildung, des Arbeitens und der Freizeit früher zeitlich nacheinander folgten, ist Erwerbstätigkeit heute und zukünftig davon geprägt, diese Phasen aufgrund der Wissenszunahme und der „sinkenden Halbwertszeit des Wissens“ parallel zu durchleben.

---

<sup>176</sup> Vgl. z.B. Schmidt, a.a.O., S. 147.

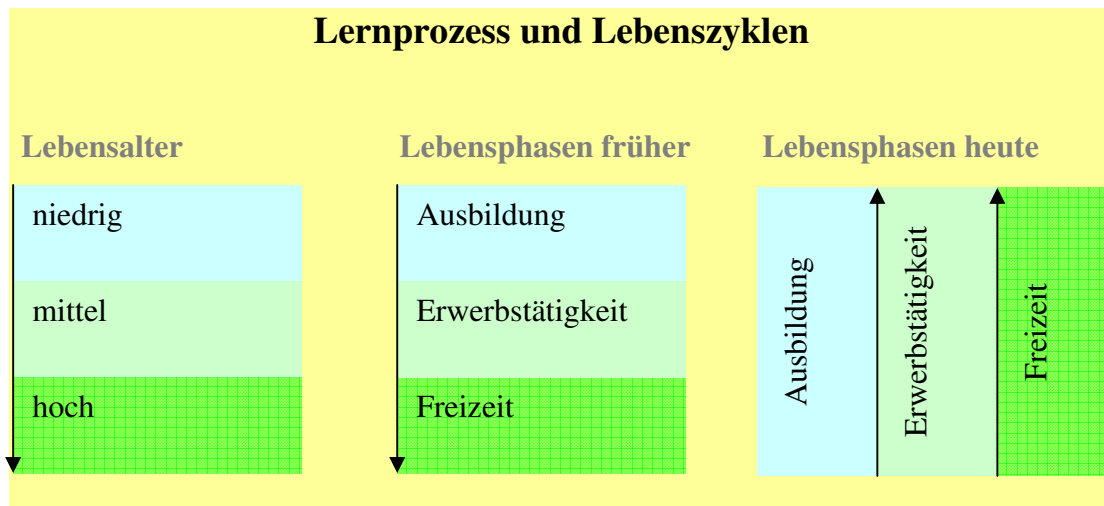


Abb. 28: Lebenslanges Lernen

Wer frühzeitig begreift, dass das Lernen einen lebenslangen Prozess bildet, wird der Weiterbildung gegenüber aufgeschlossen sein, frei nach dem Motto „*Wer rastet der rostet*“ oder neudeutsch „*use it or lose it!*“<sup>177</sup>

Tews spricht vom Bildungs-Weiterbildungs-Syndrom<sup>178</sup> und meint damit, dass die Teilnahme an Weiterbildung höher ausfällt, wenn bereits früher an Bildungsveranstaltungen teilgenommen wurde und so eine Lernentwöhnung vermieden wurde. Hier stellt sich die Frage, wie dieses Verständnis in die Köpfe der einzelnen Mitarbeiter gelangen kann, sofern nicht schon geschehen. Dazu seien nur zusammenfassend die wesentlichen pädagogischen Erkenntnisse genannt:

Motivation gilt als eine Schlüsselfunktion des Lernens ohne die weder ein alter noch ein junger Mensch lernen kann. Als *Gründe für Weiterbildungswiderstände* bei Erwachsenen/Älteren gelten insbesondere folgende Argumente.

Einerseits wird sukzessives Erfahrungslernen am Arbeitsplatz von Erwerbstätigen als ausreichend empfunden, andererseits das fremdbestimmte Neulernen als eine Bedrohung des eigenen Erfahrungswissens bewertet. Ferner wird keine Verbesserung der eigenen Beschäftigungssituation erwartet, d.h. der Lernaufwand wird als nicht „loh-

<sup>177</sup> Nach Kliegel, a.a.O., S. 67.

<sup>178</sup> Vgl. Naegele, Gerhard/Hans Peter Tews (Hrsg.), 1993: Lebenslagen im Strukturwandel des Alters: alternde Gesellschaft – Folgen für die Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 235.

nenswert“ erachtet. Zuletzt wird eine Verschlechterung der Lebensqualität und der sozialen Beziehungen durch den Zeitaufwand erwartet.<sup>179</sup>

Insbesondere für Erwachsene muss sich ein *Lernaufwand also lohnen*, während das kindliche Lernverhalten eher durch Neugier geprägt ist.

#### 4.7.4.2 Auswege

Wie bereits zum Aspekt der Leistungsfähigkeit festgestellt, schwindet auch Lernaktivität bei wenig herausfordernder Tätigkeit. Das Problem bedarf einer Aufarbeitung in den Unternehmen/Verwaltungszweigen. Lernformen, die Erfahrungswissen aufgreifen, realitätsnahe Sachverhalte behandeln und aktivierende Methoden nutzen, scheinen sich für Lebensältere besonders zu eignen. Ältere lernen also nicht schlechter, sie lernen *anders*.

Darüber hinaus wurde durch mehrere Unternehmensbefragungen festgestellt, dass die Älteren dann erfolgreich qualifiziert werden können, wenn dies arbeitsplatznah erfolgt.<sup>180</sup>

Diese Erkenntnis hat für die Frage nach einer altersstrukturadäquaten Personalentwicklung besondere Relevanz und ebenso für praktische Personalentwicklungsarbeit in den Verwaltungsbehörden.

Häufig ist lebenslanges Lernen Wunsch der Verwaltungsbehörden, aber der Aufwand wird gescheut und keine ganzheitlichen Konzepte entwickelt.

Es ist nicht zielführend, Mitarbeiter allgemeine Personalentwicklungskonzepte (im Sinne von Qualifizierungsmaßnahmen zur Besetzung einer Stelle) „durchlaufen“ zu lassen oder nur einzelne Bausteine der Personalentwicklung zu nutzen, wenn der Mitarbeiter keinen Nutzen für sich sieht. Dieser Nutzen wird im Übrigen nicht immer aus materiellen Anreizen bestehen können, da Beförderungs- und Vergütungssysteme der öffentlichen Verwaltung Grenzen setzen.

---

<sup>179</sup> Zu diesen Ergebnissen vgl. z.B. Bolder, Axel/Wolfgang Hendrich, 2002: Widerstand gegen Maßnahmen beruflicher Weiterbildung: Subjektives Wissensmanagement. WSI Mitteilungen 1/2002, S. 22.

<sup>180</sup> Vgl. Georg, Arno/Frerich Frerichs, 1999: Ältere Arbeitnehmer in NRW. Betriebliche Problemfelder und Handlungsansätze. Münster, Hamburg, London: Lit-Verlag, S. 37.

Worin können also Anreize für ältere Mitarbeiter bestehen, sich im Unternehmen bzw. in ihrem Verwaltungszweig zu engagieren?

Dies ist erneut eine Frage der Motivation, genauer gesagt ist die persönliche Motivdisposition ausschlaggebend. Sie verläuft individuell unterschiedlich und stellt einerseits die Tätigkeiten selbst in ihren Fokus, wenn diese als herausfordernd oder abwechslungsreich, verantwortungsvoll oder generell als positive Aufgabe empfunden wird. Andererseits können Wirkungen der Tätigkeit die Motivdisposition determinieren, wie etwa Macht und Status, Anerkennung, Entgelt oder weitere Entfaltungsmöglichkeiten.

Die Motivdisposition wird also durch das Zusammenspiel intrinsischer und extrinsischer Motivationsfaktoren determiniert. Die intrinsische Arbeitsmotivation entsteht aus der Tätigkeit an sich. Sie ist an drei wesentliche Bedingungen geknüpft:

erstens muss der Erwerbstätige ein Wissen um die Ergebnisse seiner Arbeit haben, um ein erzielttes Arbeitsergebnis nach Maßgabe eigener oder fremder Standards beurteilen zu können.

Zweitens muss er sich als selbstverantwortlich für die Ergebnisse der Arbeit erleben. Drittens muss er die Arbeit als bedeutsam und wertvoll einschätzen.<sup>181</sup>

Demgegenüber bilden materielle Anreize wie Beförderungen/Gehaltserhöhungen Bestandteile extrinsischer Motivation.

Extrinsische Anreize „verblasen“ nach gewisser Zeit, d.h. sie verlieren ihre motivierende Wirkung. Erstaunlicherweise entfalten materielle Anreizsysteme häufig sogar demotivierende Wirkung, denkt man beispielsweise an Beförderungssysteme öffentlicher Verwaltungen, die bei ihren Mitarbeitern manches Mal ein Gefühl der Fremdbestimmtheit ausgelöst haben.

Auf die Motivdisposition wirken auch sogenannte Hygienefaktoren ein, zu denen insbesondere die *Arbeitsorganisation* (auch flexible Arbeitszeiten oder Freizeitausgleich zählen dazu), *Arbeitsbedingungen*, das *Arbeitsklima* und das *Führungsverhalten von Vorgesetzten* gehören.

---

<sup>181</sup> Ergebnis des sog. JCM (Job Characteristics Model). Es stellt ein Konzept zur Analyse der Faktoren intrinsischer Motivation dar, dient der Bestimmung und Gestaltung des Motivationspotenzials von Arbeitsaufgaben und wurde entwickelt aufgrund der Studien von Hackmann und Oldham (1975). Vgl.[http://www.baua.de/nn\\_11598/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2167,xv=vt.pdf](http://www.baua.de/nn_11598/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2167,xv=vt.pdf)? abgerufen am 30.04.2009 und 12.07.2009.

Während für den einen Verantwortungsübernahme Antrieb bedeutet, können es für den nächsten flexiblen/reduzierte Arbeitszeiten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein.

Hier fällt auf, dass insbesondere die *Arbeitsorganisation* Handlungsansätze für Personalentwicklung im erweiterten Sinne (Verwaltungsentwicklung) bietet. Wie Arbeit organisiert wird, ist nämlich eine Frage der Rahmenbedingungen, die die Behörde/Organisation geschaffen hat (sind flexible Arbeitszeitregelungen vorhanden, etc.). Wie sich mittels ganzheitlicher Personalentwicklung die Arbeitsorganisation älterer Mitarbeiter gestalten lässt, wird noch ausführlich als ein Schwerpunkt dieser Schrift thematisiert.

#### **4.7.5      Fazit: Die Motivdisposition als Grundlage der praktischen Personalentwicklung**

Will man die Arbeit zukünftig mit alternden Belegschaften meistern, ist es erforderlich, sich mit deren Motivdisposition auseinanderzusetzen. Sie bildet die Voraussetzung der Bereitschaft weiter zu lernen und zu arbeiten. Daher sollte eine Lernentwöhnung vermieden werden.

Die Motivation zum beruflichen Lernen hängt wesentlich von den gebotenen Perspektiven ab. Die Lernungewohntheit vieler Älterer wird häufig nicht durch die Mitarbeiter selbst, sondern durch mitunter langfristige „Nicht-Qualifizierung“ hervorgerufen. Das Problem der Lernentwöhnung ist häufig hausgemacht<sup>182</sup>.

Die Kriterien, nach denen Lebensältere lernen, sind hinreichend erforscht.<sup>183</sup> Es gibt aber noch zu wenige Versuche, sie in Unternehmen anzuwenden. Angesichts dessen, dass ältere Mitarbeiter insbesondere in der öffentlichen Verwaltung bald den Großteil der Belegschaft bilden, wird es nicht möglich sein, auf ihren Lernwillen, ihr Erfahrungswissen und die von ihnen gebildeten Netzwerke zu verzichten.

---

<sup>182</sup> Vgl. Schmidt, a.a.O., S. 278.

<sup>183</sup> Vgl. etwa Backes, Gertrud/Wolfgang Clemens, 1998: *Lebensphase Alter*, Weinheim, München: Juventa Verlag oder Wolff, Dr. Heimfrid, 1999: *Ergebnisse des Forschungsschwerpunkts „Demografischer Wandel und die Zukunft der Erwerbsarbeit*. In: *Fachkongress Altern und Arbeit*.

Dies versetzt sie auch in die Lage, Umstrukturierungen mit zu tragen und ihre Durchsetzung in hohem Maße zu unterstützen – dies allerdings immer unter der Voraussetzung, dass sie sich vom Sinn der Umstrukturierung überzeugen lassen.

Ältere Mitarbeiter können zu ihren Erwartungen befragt werden, um altersentsprechende Personalentwicklung zu etablieren. Die Bausteine (einzelne Maßnahmen der Personalentwicklung) wurden bereits oben beschrieben. Zu hinterfragen ist, welche Bausteine sich insbesondere für ältere Mitarbeitern eignen.

## **4.8 Instrumente der Personalentwicklung – Welche eignen sich speziell für ältere Erwerbstätige in der öffentlichen Verwaltung?**

### **4.8.1 Vorgehensweise**

Zur Beantwortung werden nun die oben dargestellten Maßnahmen einerseits auf ihre Vereinbarkeit mit den dargestellten Ergebnissen zur Leistungs- und Lernfähigkeit älterer Mitarbeiter und andererseits auf ihre Praxistauglichkeit für die Belange der öffentlichen Verwaltung überprüft. Ziel ist die Zusammenstellung eines Werkzeugkastens zur Gestaltung des demografischen Wandels und zwar im Hinblick auf *altersadäquate Maßnahmen der Personalentwicklung*. Folgende Instrumente der Personalentwicklung<sup>184</sup> wurden in Kap. 4.5.1 zusammengetragen und sind nun Gegenstand der Untersuchung:

---

<sup>184</sup> In diesem Kapitel handelt es sich vor allem um Personalentwicklungsmaßnahmen im engen und weiteren Sinne, der Blick wird später noch eingehend auf die „dritte Säule“ der Verwaltungsentwicklung gelegt.

Tabelle 5: Bausteine der Personalentwicklung

<b>Fach- und persönlichkeitsgebundene Aus- und Fortbildung</b> z.B. Einarbeitungsprogramme Mehrfachqualifizierung Führungsnachwuchsprogramme	<b>Personalführung</b> Coaching Erfahrungsaustauschkreise Informeller Erfahrungs.austausch Mentoring Trainee-Programme	<b>Flexible Arbeitszeitgestaltung</b> Telearbeit Altersteilzeit Heimarbeitsplätze Sabbatjahr Lebensarbeitszeitkonten Flexible/gleitende Pensionierung
<b>Individuelle Entwicklungsplanung</b> Standortbestimmung Laufbahnberatung Karriereplanung Horizontale Karriere <sup>185</sup> Interner Stellenwechsel Übernahme von Spezialaufgaben Funktions- /Bereichswechsel Rotation Austauschprogramme	<b>Aufgabengestaltung</b> Mitarbeit in Projekten Gremien Qualitätszirkeln  <b>Mitarbeiterführung</b> Mitarbeitergespräch Zielvereinbarungen	<b>Wissens-/ Erfahrungstransfer und Nachfolgeplanung</b> Gezielter Einsatz der Mitarbeiter als Berater/Supervisor Mentor /Lehrkraft  Altersgemischte Teams Teamarbeit

Diese PE-Maßnahmen werden unter folgenden Fragestellungen betrachtet:

1. Ermöglichen sie ein arbeitsplatznahes Lernen?
2. Ermöglichen sie ein problemorientiertes Lernen?
3. Stärken sie eigenverantwortliches Handeln?
4. Findet eine Beteiligung der Mitarbeiter oder eine gemeinsame Zielsetzung der Beteiligten statt?
5. Ist die Kompatibilität mit der öffentlichen Verwaltung gewährleistet, d.h. werden folgende Aspekte berücksichtigt?<sup>186</sup>

<sup>185</sup> wenn kein Aufstieg in höhere Besoldungsgruppen möglich ist

<sup>186</sup> Die Kriterienfestlegung (Kennzeichen der öffentlichen Verwaltung) orientiert sich an Schedler, Kuno, 1993: Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern und Stuttgart 1993, S. 19 und Bichsel, Thomas, 1994: Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Bern 1994, S. 80 f sowie den Ausführungen zu Kap. 1.4.



- 5.1 Öffentliche Verwaltung als „Non-Profit“-Unternehmen
- 5.2 Mitarbeiter stehen in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen
- 5.3 Verwaltungshandeln ist an einen gesetzlichen Handlungsauftrag gebunden
- 5.4 hochgradige Arbeitsteilung
- 5.5 Leistungsmessung erfolgt anhand Beurteilungs- und Beförderungssystemen
6. Zeigt sich eine dialogorientierte und wertschätzende Personalführung in der Maßnahme?

#### **4.8.2 Begründung der ausgewählten Fragestellungen**

Die *Beteiligung der betroffenen Beschäftigten* bei der Gestaltung von Personalentwicklungsmaßnahmen wird hier aufgrund der dargestellten Aussagen zur Lernwilligkeit und Motivdisposition Älterer als unabdingbar betrachtet. Sie sind die Experten ihres Arbeitsplatzes und können ihr spezifisches Erfahrungswissen einbringen. Personalentwicklungsarbeit ohne Einbeziehung der Mitarbeiter würde nicht akzeptiert. Personalentwicklung mit „Druck“ oder gegen den Willen der Mitarbeiter durchzuführen, würde zudem durch die vergleichsweise krisensicheren öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse oder die „sichere Wiege des Berufsbeamtentums“ erschwert.

Letzteres gilt auch für die dargestellten Fragen zur Tauglichkeit der PE-Maßnahmen für die *Belange der öffentlichen Verwaltung*. Diese kennzeichnet sich dadurch, dass sie eine Vielzahl von Mitarbeitern beschäftigt, im Gegensatz zu kleinen privatwirtschaftlichen Betrieben. Daraus resultiert eine hochgradige Arbeitsteilung.

Die betrachtete PE-Maßnahme muss somit geeignet sein, im Querschnitt der Organisation angesiedelt zu werden, also mehrere Organisationseinheiten bei der Entscheidungsfindung beteiligen. Deswegen haben punktuelle Maßnahmen, die darauf abzielen, angesichts des demografischen Wandels ausschließlich personenbezogene oder gesundheitliche Merkmale und Eigenschaften der Beschäftigten abzufragen (z.B. Gesundheitschecks/Fragebögen/sog. *quick screens*), keinen Eingang in die Betrachtung gefunden.

Die hochgradig arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung in der öffentlichen Verwaltung gewährleistet einerseits die Objektivität der Aufgabenbewältigung, kann andererseits jedoch eine „kollektive Unverantwortlichkeit“ bewirken. Deshalb wird auch hinterfragt, ob mit der jeweiligen PE-Maßnahme *eigenverantwortliches Handeln* gestärkt wird. Neben der Mitarbeiterbeteiligung handelt es sich um einen wesentlichen Motivationsfaktor.

Für den Erfolg der praktischen PE-Arbeit ist auch das *Führungsverhalten* von Vorgesetzten ausschlaggebend. Ihre Einstellung gegenüber Personalentwicklung beeinflusst die Mitarbeiter unmittelbar. Auch dieser Aspekt wird mit der sechsten Fragestellung (dialogfördernde und wertschätzende Personalführung) berücksichtigt.

#### **4.8.3 Geeignetheit einzelner Instrumente - Entwicklung einer Matrix**

Zur Bewertung der PE-Maßnahmen wird folgende (grobe) Matrix entwickelt:

Tabelle 6: Personalentwicklungsmaßnahmen vor dem Hintergrund alternder Belegschaften in der öffentlichen Verwaltung

<b>Einzelne Maßnahmen der Personalentwicklung</b>	<b>Arbeitsplatznahes Lernen</b>	<b>Problemorientiertes Lernen</b>	<b>Steigerung eigenverantwortlichen Handelns</b>	<b>Beteiligung der Mitarbeiter</b>	<b>Belange der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>Dialogförderliche und wertschätzende Personalführung</b>
Einarbeitungsprogramme	+/-	+	+	+/-	+/-	+
Mehrfachqualifizierung	-	+/-	+	+/-	+	++
Führungsnachwuchsprogramme	+/-	+/-	+	+/-	+	++
Mitarbeitergespräch	+	+/-	+	++	++	++
Zielvereinbarungen	+	+	++	++	++	++
Leistungsbeurteilung	-	-	+	-	- (+/-)	+/-
Leistungsentlohnung	-	-	+	-	- (+/-)	+/-
Coaching	++	++	+	+	+	+
Erfahrungsaustauschkreise	++	++	+	++	+	+
Mentoring	++	++	+	+	+	+
Trainee-Programme	+/-	+	+	+	+/-	+
Mitarbeit in Projekten/Gremien/ Qualitätszirkeln	+/-	++	++	++	+/-	+
Telearbeit/Heimarbeit	-	+	++	+	+/-	+
Altersteilzeit	-	-	+/-	+	+/-	+

Flexible/gleitende Pensionierung	-	-	+/-	+	+/-	+
Sabbatjahr	-	-	-	+	+/-	+
Standortbestimmung	+/-	+	+	+	++	++
Laufbahnberatung	+/-	+	+	+	++	++
Karriereplanung	+	+	+	+	+/-	++
Horizontale Karriereplanung	+	+	+	+	++	++
Übernahme von Spezialaufgaben	+	++	++	+/-	++	++
Interner Stellenwechsel (Rotation/Bereichs-/ Funktionswechsel)	+	++	++	+/-	+/-	+
Austauschprogramme	+	+	++	+	+/- (-)	+
Verwendung von Mitarbeitern als Mentor/Coach/Lehrkraft/ Berater/Supervisor	+	+	++	+	+	++
Bildung altersgemischter Teams	++	+	+	+/-	+	+

++: sehr geeignet

+: geeignet

+/-: bedingt geeignet

-: keine Eignung

#### **4.8.4 Ergebnisse**

##### **4.8.4.1 Arbeitsplatznahes Lernen**

Dieses Kriterium wurde als wesentlicher Faktor für die Motivation (nicht nur) älterer Mitarbeiter herausgearbeitet. Für die Aus- und Weiterqualifizierung Älterer eignen sich insbesondere Erfahrungsaustauschkreise sowie Coaching oder Mentoring, da sich diese Methoden im Dialog vollziehen und das Erfahrungswissen Älterer in besonderer Weise aufgreifen.

Da sie direkt am Arbeitsplatz stattfinden („on-the-job“-Methode), ist die Realitätsnähe und die daraus resultierende Motivation hoch. Im Gegensatz zur „klassischen“ Weiterbildung (z.B. Frontalunterricht) können mittels dieser PE-Maßnahmen über einen längeren Zeitraum Beratungen und Betreuungen älterer Mitarbeiter erfolgen.

Umgekehrt kann der Einsatz älterer Mitarbeiter in diesen Funktionen (nämlich als Coach, Mentor, Berater, Supervisor) für Kollegen, junge Mitarbeiter und Führungsnachwuchskräfte arbeitsplatznah erfolgen. Von der Ausübung dieser besonderen Tätigkeiten profitieren nicht nur andere Mitarbeiter, sondern auch der Mentor/Berater selbst, da er im Lernprozess bleibt und eine Wertschätzung seines Erfahrungswissens erfährt. Allerdings sind Zeitanteile für die Qualifizierung zur Übernahme dieser Funktionen einzurechnen, die sich meist „off-the-job“ durch Seminarbelegung vollziehen werden.

Der Einsatz Älterer als Mentor erfolgt in einigen Teilen der öffentlichen Verwaltung bereits, etwa um den Führungsnachwuchs zu betreuen.

Die Bildung altersgemischter Teams stellt eine ähnliche PE-Maßnahme dar, allerdings im erweiterten Sinne (PE im Sinne der Verwaltungsentwicklung), weil die Organisation für diese Teamzusammensetzung den Rahmen bilden muss. Die Bildung intergenerativer Teams erfolgt normalerweise arbeitsplatzbegleitend und eignet sich insbesondere zur Bewältigung des demografischen Wandels, da jüngere Mitarbeiter vom Erfahrungswissen Älterer profitieren und Ältere umgekehrt mit neuen Ideen konfrontiert werden.

Maßnahmen wie (horizontale) Karriereplanung, Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen lassen sich ebenfalls „on-the-job“ durchführen und ermöglichen so einen arbeitsplatznahen Lernprozess. Sie aktivieren das Veränderungspotential (nicht

nur der) Älteren. Je nach Umfang der Karriereplanung wird diese aber auch „off-the-job“ erfolgen müssen.

Aus diesem Grunde ermöglichen die mit *bedingt geeignet* gekennzeichneten Maßnahmen der Personalentwicklung nur bedingt ein Lernen am Arbeitsplatz.

Spezielle Aufgaben oder Projekt- und Gremienarbeit werden teils als „Zugleichaufgabe“ wahrgenommen, teils müssen sie außerhalb des eigentlichen Arbeitsplatzes bewältigt werden. Nicht geeignet für ein arbeitsintegriertes Lernen sind arbeitszeitreduzierende Maßnahmen, da sie sich gerade nicht am Arbeitsplatz vollziehen.

#### 4.8.4.2 Problemorientiertes Lernen

Insbesondere die Tätigkeit als *Coach, Mentor, Supervisor* eignet sich außerordentlich, da praktische Sachverhalte der täglichen Arbeit thematisiert werden. Auch Qualitätszirkel/Gremien- und Projektarbeit verdienen das Prädikat „geeignet“, da mit ihr aktuelle Vorhaben/Problemstellungen bewältigt werden.

Die Einbindung in *Trainee-Programme* (z.B. Führungsfortbildung) wird in praxi gelegentlich für jüngere Nachwuchskräfte umgesetzt, sie eignet sich aber auch für Lebensältere, sofern der Wille vorhanden und ein ausgewogenes „Kosten-Nutzen“-Verhältnis für diese erkennbar ist.

Darüber hinaus erfordern *Bereichswechsel/Rotationen* und die Übernahme spezieller Aufgaben -diese sind im Gegensatz zur Projektarbeit nicht auf Dauer angelegt- eine Auseinandersetzung mit neuen Anforderungen, die aus der neuen Aufgabe erwachsen.

Mehrfachqualifizierungen, Führungsnachwuchsprogramme und die Karriereplanung ermöglichen nur ein problemorientiertes Lernen, wenn sie die unterschiedlichen Vorerfahrungen, Kenntnisse und Erwartungen jedes betroffenen Mitarbeiters aufgreifen.

*Leistungsbeurteilung und -entlohnung* wird hier keine Förderung problemorientierten Lernens zugeschrieben, da dieses eine Auseinandersetzung mit der Tätigkeit selbst anstelle extrinsischer Motivationsfaktoren erfordert.

#### **4.8.4.3 Steigerung eigenverantwortlichen Handelns**

Die als geeignet bewerteten Maßnahmen, wie fach- und persönlichkeitsgebundene Aus- und Fortbildungen, erhöhen die Handlungs- und Entscheidungskompetenz, indem neues Wissen vermittelt wird. Die Steigerung ist auch ein positiver Effekt von Zielvereinbarungen, da persönliche und verbindliche Absprachen über anvisierte Arbeitsergebnisse erfolgen.

Die Mitarbeit und insbesondere die Leitung von Projekten/Gremien tragen zu einer Steigerung bei. Die Erlebnisse aus der Tätigkeit als Mentor/Coach/Berater fördern ebenfalls Handlungssicherheit und Vertrauen.

Telearbeit/Heimarbeit wird als sehr geeignet bewertet, da der Mitarbeiter außerhalb des Arbeitsplatzes selbständig arbeitet. Altersteilzeit und (flexible) Pensionierung steigern eigenverantwortliches Handeln nur bedingt, sie entfalten wie die Leistungsbeurteilung/-bezahlung eher Wirkungen in den anderen Feldern.

#### **4.8.4.4 Beteiligung der Mitarbeiter**

Diese steht insbesondere im Fokus von Mitarbeitergesprächen, Zielvereinbarungen, Erfahrungsaustauschkreisen und Projektarbeit. Sie sind besonders geeignet, das Gefühl der Wertschätzung positiv zu beeinflussen und sind daher Ausdruck einer mitarbeiterorientierten Unternehmenskultur.

Was Leistungsbeurteilung/-entlohnung betrifft, ist der Mitarbeiter eher fremdbestimmt. Auch im Hinblick auf Führungsnachwuchsprogramme, Mehrfachqualifizierung, Einarbeitungsprogramme, Bereichswechsell/Rotationen können nicht immer alle Mitarbeiter berücksichtigt werden. Oder es werden Mitarbeiter berücksichtigt, die gar nicht willens sind. Die Beteiligung erfolgt praktisch durch Zustimmung/Mitwirkung des Personalrats und sonstiger Behördenvertreter/Beauftragter.

#### 4.8.4.5 Belange der öffentlichen Verwaltung

Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen werden in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung –nicht nur im Umgang mit Lebensälteren- schon seit längerer Zeit genutzt. Sie können in der kleinsten Organisationseinheit durchgeführt werden, sofern ein Vorgesetzter vorhanden ist, so dass die hochgradige Arbeitsteilung kein Hindernis darstellt.

Häufig sind in fortgeschrittenem Alter keine weiteren Anreize durch Beförderungen möglich. Im Gegensatz zur Karriereplanung ist aufgrund der begrenzten Aufstiegsmöglichkeiten die *horizontale* Karriere-/Entwicklungsplanung besonders geeignet im Umgang mit älteren Mitarbeitern. So wird darauf abgezielt, Älteren neue Aufgaben zu übertragen und Lernerfolge zu ermöglichen. Durch die Behördengröße sind eine Vielzahl verschiedener Abteilungen/Dezernate/Referate oder sonstige Organisationseinheiten vorhanden, die sich für einen vorübergehenden oder dauerhaften Bereichswechsel anbieten.

Die (horizontale) Karriereplanung beinhaltet auch die vorherige Standortbestimmung (aktuelle Position des Mitarbeiters, Entwicklungsperspektiven) oder eine Laufbahnberatung. Vereinbart werden könnte neben Bereichs- und Funktionswechseln etwa die Übernahme von speziellen Aufgaben, um neue Perspektiven zu eröffnen.

Insbesondere Rotationen/Hospitationen aktivieren das Veränderungspotential älterer Mitarbeiter, da sie sich mit neuen Aufgaben vertraut machen müssen.

Allerdings kann Verwaltungsarbeit nicht durch beliebig viele Rotationen oder Bereichswechsel „in Schwung gebracht werden“, da die Einarbeitung in eine neue Aufgabe Zeit beansprucht, erforderliches Fachwissen fehlen könnte oder geltendes Recht dies nicht zulässt.

Leistungsbeurteilung und –entlohnung erweisen sich für die Belange der öffentlichen Verwaltung dort geeignet, wo sie bereits umgesetzt wurden, zum Beispiel durch die Trennung in Grundgehalt und Leistungszulagen.

Für viele Verwaltungsbehörden gelten diese Maßnahmen aktuell scheinbar als nicht geeignet, da sie häufig diskutiert aber bislang nicht umgesetzt wurden. Gleiches gilt für flexible/gleitende Ruhestandsregelungen, die im Übrigen vom Vorruhestand zu unterscheiden sind. Während dieser mittlerweile von den meisten politischen Partei-



en abgelehnt wird, gilt der gleitende Übergang in den Ruhestand (z.B. durch Altersteilzeit) als förderungswürdiges Instrument der Arbeitsmarktpolitik.

Damit verbunden sind zumindest drei Vorteile für die öffentliche Verwaltung: erstens trägt der gleitende Ruhestand dazu bei, Ausgrenzung von älteren Mitarbeitern vom aktiven gesellschaftlichen Leben abzubauen. Zweitens bleibt das Erfahrungswissen der Älteren in den Unternehmen weiterhin erhalten. Drittens leistet der längere Verbleib im Arbeitsleben einen entlastenden Beitrag zu der finanziellen Lage der öffentlichen Alterssicherungssysteme, indem der Einzahlungszeitraum verlängert wird und entsprechend der Zeitraum der Leistungen kürzer wird.

Die Nichteignung bezieht sich daher auf den aktuellen Zustand in vielen Verwaltungszweigen, in denen ganz überwiegend kein Gebrauch von flexiblen Ruhestandsregelungen gemacht wird.

Sollte die politische Diskussion um den gleitenden Ruhestand oder Leistungsbeurteilungen und –bezahlungen eine praktische Umsetzung erfahren, wären sie als Baustein der Personalentwicklung *zur Steigerung der extrinsischen* Motivation geeignet. Einarbeitungsprogramme, Telearbeit, Projektarbeit und Altersteilzeit stellen in der Theorie sinnvolle Personalentwicklungsbausteine dar, die in der Behördenpraxis ebenfalls nur gelegentlich Anwendung finden. Die bedingte Eignung resultiert wieder aus dem Blick auf die aktuelle Situation. Erschwert wird die Umsetzung durch praktische Probleme wie nicht ausreichende Teilnahmeplätze für Einarbeitungsprogramme oder eine fehlende Einarbeitung durch Stellenbesetzungsverfahren, die eine Neubesetzung erst mit Freiwerden der Planstelle ermöglichen. Ferner können bestimmte hoheitliche Aufgaben der Verwaltung nicht durch Telearbeit/Heimarbeit wahrgenommen werden. In praxi wird Altersteilzeit aufgrund der Personalknappheit kaum bewilligt.

#### **4.8.4.6 Dialogfördernde und wertschätzende Personalführung**

Die als besonders geeignet bewerteten Maßnahmen greifen in besonderer Weise die Bedürfnisse und Erwartungen der Mitarbeiter auf, etwa den Wunsch nach Weiterbildung, nach Verantwortungsübernahme, nach Mitspracherechten oder nach Anerkennung, indem die Bewältigung spezieller Aufgaben dem Mitarbeiter zugetraut werden. Leistungsbeurteilung und –entlohnung führen zwar dazu, dass sich Vorgesetzte intensiver mit der Arbeitsleistung jedes Mitarbeiters auseinandersetzen müssen, jedoch obliegt es nicht den Führungskräften, diese Maßnahmen zu implementieren. Hier besteht eine Abhängigkeit von übergeordneten Entscheidungen, etwa dem politischen Willen.

### **4.9 Resümee**

Es zeigt sich, dass fast alle verfügbaren Personalentwicklungsmaßnahmen grundsätzlich auch für ältere Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung geeignet sind.

Jedoch wurden für Instrumente wie Leistungsbeurteilung und –entlohnung bislang nur in wenigen Verwaltungsbehörden passende Rahmenbedingungen geschaffen.

Bislang werden Beförderungen oft in Abhängigkeit des Stellenplans durchgeführt (vgl. z.B. das Besoldungssystem der Landesbeamten). Die Einführung reiner Leistungsbeurteilungen würde somit keine Wirkung entfalten, da trotz der Bescheinigung sehr guter Leistungen keine Beförderung vorgenommen werden kann, wenn keine höherwertige Stelle vorhanden ist.

In anderen Teilen der öffentlichen Verwaltung wurde zwar eine Vergütungssplittung in Grundgehalt und Leistungszulagen umgesetzt, jedoch ist diese Maßnahme nur bedingt geeignet, um ältere Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung zu motivieren. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass Mitarbeiter an der Entwicklung von Systemen der Leistungsbeurteilung und –entlohnung nicht beteiligt werden, die Rahmenbedingungen praktisch vielfach noch nicht geschaffen sind und nur die kurzfristig wirkende extrinsische Motivation aktiviert wird.

Darüber hinaus eignet sich das *Sabbatjahr* nur bedingt als Baustein der Personalentwicklung. Zwar ist die Orientierung an den Mitarbeiterbedürfnissen klar erkennbar, aber ohne weiteres Personalentwicklungskonzept kehrt der Mitarbeiter nach einem Jahr in den „alten Zustand“ zurück, so dass mit der Maßnahme zwar eine persönliche aber keine berufliche Weiterentwicklung erfolgt.

Die übrigen Instrumente der Personalentwicklung werden aus den dargestellten Gründen als geeignet für ältere Mitarbeiter bewertet. Sie können das Veränderungspotential Älterer aktivieren, weil sie berücksichtigen, dass Ältere anders lernen als jüngere Mitarbeiter.

Mit der einfachen Matrix sollte außerdem kein „Ranking“ vorgenommen werden, vielmehr ist es bedeutsam, diejenigen Maßnahmen zu initiieren, die zur Motivdisposition des jeweiligen Arbeitnehmers passen und gleichzeitig die Belange der Organisation/Behörde berücksichtigen. Als erfolgversprechend wird die *Kombination* verschiedener Maßnahmen betrachtet, z.B. die Kombination von Maßnahmen zur Erhöhung der Entscheidungskompetenz am eigenen Arbeitsplatz und fallweise Projektarbeit.

Eine ganzheitliche Herangehensweise ist wichtig, um Personalentwicklung nicht nur zur Deckung des kurzfristigen Qualifizierungsbedarfs zu nutzen und einzelne Maßnahmen in einen Gesamtkontext zu stellen. Ob und wie diese Erkenntnis in den Verwaltungsbehörden umgesetzt wird, ist Thema des folgenden Abschnitts.

#### **4.10 Personalentwicklung – Wie wird sie derzeit von der öffentlichen Verwaltung genutzt?**

*„Wir arbeiten in den Strukturen von gestern mit den Methoden von morgen vorwiegend mit Menschen, die die Strukturen von gestern gebaut haben und das Morgen innerhalb der Organisation nicht mehr erleben werden.“<sup>187</sup>*

Obwohl die öffentlichen Verwaltungsbehörden sich durch unterschiedliche Rahmenbedingungen kennzeichnen –beispielsweise sind dort zwischen 500 und knapp 21.000 Mitarbeiter<sup>188</sup> beschäftigt- zeigen sich unterschiedliche Entwicklungsstände und unterschiedliche Prioritäten. Als Gesamteindruck bleiben aber vor allem die in diesem Kapitel zu erläuternden Blockaden.

##### **4.10.1 Einzelne Stufen der Entwicklung**

Was für die Verwaltungsmodernisierung gilt, kann für die Personalentwicklung als einen ihrer Bestandteile festgehalten werden. Die Behörden durchlaufen verschiedene Entwicklungsphasen, die hier zunächst abstrakt betrachtet werden. Für diese Phasen hat beispielsweise Hilb festgestellt:

Stufe 1: Die Personalarbeit ist auf operative Aufgaben der Personalverwaltung beschränkt.

Stufe 2: Personalverantwortliche versuchen reaktiv auf Anordnung der Unternehmensleitung, jedoch ohne Einbezug der Linienverantwortlichen, einzelne langfristig angelegte Personal[entwicklungs]instrumente isoliert einzuführen.

---

<sup>187</sup> Vgl. Bleicher, Knut, 2004: Das Konzept Integriertes Management. Visionen-Missionen-Programme, Sankt Gallen: Campus<sup>7</sup>, zitiert nach Korinthenberg, Werner, 1997: Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung. Erfolgs- und Mißerfolgskfaktoren im Reformprozess, Wiesbaden: Gabler, S. 320.

<sup>188</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2004: Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich. Organisationskultur und Wettbewerb, Gütersloh, o.V., S. 3.

- Stufe 3: In Reaktion auf Stufe 2 nehmen die Linienverantwortlichen die Sache „proaktiv“ selbst in die Hand“ und erledigen eigenständig die Personalarbeit, improvisiert als „Reparaturaufgabe der Linie“.
- Stufe 4: Auf dieser Entwicklungsstufe ist der Personalverantwortliche als strategischer [Partner] und Mitglied des Unternehmensleitungsteams dafür verantwortlich, dass gemeinsam mit den Linienverantwortlichen und unter Involvierung der Mitarbeiter ein visionsorientiertes Personal[entwicklungs]konzept entwickelt, eingeführt und überprüft wird.<sup>189</sup>

Dem Sprachgebrauch zufolge geht dieses Modell aus organisationssoziologischer Sicht von einem Stabs-Linien-Aufbau<sup>190</sup> der Verwaltungsbehörden aus, was häufig zutreffend ist. Darüber hinaus sind diese Entwicklungsphasen tatsächlich in der Verwaltungspraxis zu beobachten: auf der ersten Entwicklungsstufe erfolgt Personalarbeit administrativ, etwa durch die Anwendung von Dienst- und Tarifrecht, Arbeitszeiterfassung und viele weitere rein personalverwaltende Prozesse.

Die zweite Stufe haben Verwaltungsbehörden erreicht, die Personalentwicklung in einem bestimmten Bereich ihrer Organisation verankert haben, normalerweise in Form spezieller Organisationseinheiten oder der Personalabteilung.

Hinsichtlich des Umsetzungsgrads anerkannter Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, zu der auch die Personalentwicklung zählt, gaben in einer Studie 88 Prozent der befragten Verwaltungsbehörden an, Einzelinstrumente zu erproben und umzusetzen.<sup>191</sup> Dies entspricht dem Entwicklungsstand der zweiten Stufe.

Wenn sich Personal- und Fachabteilungen zum Thema Personalentwicklung abstimmen und gemeinsame Konzepte entwickeln, wird auch die dritte Stufe erreicht, was bislang selten der Fall ist.

Zum dargestellten Phasenmodell ist zu bedenken, dass Weiterentwicklung immer einen Lernprozess voraussetzt und Modernisierungen gerade in großen Unternehmen

---

<sup>189</sup> Vgl. Hilb, M., 1995: Integriertes Personalmanagement, 2. Auflage, Neuwied, Kriftel, Berlin, S. 3.

<sup>190</sup> Auf verschiedene Aufbau- und Ablauforganisationen der öffentlichen Verwaltung wird im fünften Kapitel ausführlich eingegangen, beispielsweise gibt es auch Mehrliniensysteme.

<sup>191</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2004: Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich: Organisationskultur und Wettbewerb, Gütersloh, o.V., S. 8.

wie der öffentlichen Verwaltung nicht „mit Druck“ verordnet werden können. Das Durchlaufen der untersten Stufen ist daher notwendig und normal.

Dennoch besteht der gute Vorsatz, Personalentwicklung ganzheitlich anzugehen (vierte Stufe), wie beispielsweise folgende Ausführungen einer obersten Landesbehörde verdeutlichen:

*„Eine nachhaltige oder ganzheitliche Personalentwicklung verfolgt folgende Ziele:*

- *die Steigerung der Leistungsfähigkeit und –bereitschaft der Mitarbeiter durch Förderung beruflicher Entfaltung, Vereinbarung von Arbeitszielen, Umsetzung verbesserter Führungs- und Managementinstrumente, verbesserte berufliche Perspektiv- und Verwendungsplanung, bedarfsorientierte berufliche Fortbildung, verbesserte Auswahl und Entwicklung von Führungskräften, verbesserte Arbeitsbedingungen und Servicefunktionen sowie eine erhöhte Lern- und Problemlösungsfähigkeit der Mitarbeiter,*
- *die Reduzierung vorhandener demotivierender Faktoren durch verstärkte Gewichtung des Führungsverhaltens, Weiterentwicklung der Verwaltungskultur und Hinwendung zu leistungsorientierten Besoldungsstrukturen.“<sup>192</sup>*

Ein weiteres Zitat zur Aufgabenkritik und Personalentwicklung stammt von der Bundesregierung:

*„Wenn die Mitarbeiterzahl sinkt, müssen Aufgaben priorisiert werden... Dabei müssen wir sicherstellen, dass sich das Anforderungsprofil des Arbeitsplatzes mit den Fähigkeiten, Fertigkeiten, Interessen und Talenten der Mitarbeiter deckt. Dafür ist ein individuelles Personalmanagement gefragt – ich spreche hierbei gern von Talentemanagement. Wir brauchen ... eine umfassende Personalentwicklungsplanung.*

*Mit diesen Maßnahmen tragen wir auch zur Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei. Die öffentliche Verwaltung gilt als Vorreiter bei der Etablierung dieser Maßnahmen, die – gemäß den demografischen Erfordernissen –*

---

<sup>192</sup> So äußert sich z.B. ein baden-württembergisches Landesministerium.

*nicht nur für Nachwuchskräfte, sondern für alle Altersgruppen bedeutsam sind. Im Vergleich zur Wirtschaft hat die Verwaltung bereits Erfahrungen mit einem hohen Anteil älterer Mitarbeiter. Diese Erfahrungen zählen sich im demografischen Wandel zunehmend aus...*

*In Zeiten großer Veränderungen spielen Führungskräfte eine besondere Rolle. Nur erstklassig qualifizierte und engagierte Führungskräfte können Veränderungsprozesse voranbringen und ihre Mitarbeiter motivieren... Der demografische Wandel und die Haushaltskonsolidierung erfordern mehr als je zuvor einen effizienten Personaleinsatz... Zusätzlich sind Eigenverantwortung, kooperative Führung und persönliche Entwicklungsperspektiven, aber auch flexible Arbeitszeitregelungen, leistungsorientierte Bezahlung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von zunehmender Bedeutung.“<sup>193</sup>*

Die Notwendigkeit, Personalentwicklung in die gesamte Behörde einzubetten, wird offensichtlich gesehen, zumindest als *Strategie* oder *Vision* des Unternehmens. Anders ließen sich diese Fülle von Vorhaben nicht umsetzen.

Auch dass Personalentwicklung motivierende Wirkung besitzt, sich positiv auf die Mitarbeiterzufriedenheit auswirkt und sich zur Bewältigung des demografischen Wandels anbietet, wird anerkannt. Ältere Erwerbstätige werden ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Thema Personalentwicklung genannt. In den Zitaten wird auch die Rolle der Führungskräfte erläutert, diese sind für die Umsetzung der Personalentwicklung mitverantwortlich.

Die politische Sicht betont in diesen Bekenntnissen den ganzheitlichen Charakter der Personalentwicklung; sie berücksichtigt alle drei Säulen der PE. Wie gestaltet sich jedoch die Umsetzung in den Verwaltungsbehörden?

---

<sup>193</sup> Erklärung der Bundesregierung vom 4. Mai 2008: Apropos Demographischer Wandel, vgl. [http://www.verwaltung-innovativ.de/nn\\_684950/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2008/20080827\\_apropos\\_demografischer\\_wandel.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684950/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2008/20080827_apropos_demografischer_wandel.html), abgerufen am 23.11.2008 und 21.07.2009.

#### 4.10.2 Ein bunter Blumenstrauß oder die „Wundertüte“

Vor allem im Hinblick auf die Karriereplanung - oder nennen wir es zumindest Personalverwendung- nutzen einige Verwaltungsbehörden Personalentwicklung. Es werden beispielsweise Funktions- und Bereichswechsel mit dem Mitarbeiter und deren Dauer abgestimmt, als Voraussetzung zur Übernahme höherwertiger Funktionen. Speziell auf ältere Mitarbeiter ausgerichtet sind diese Konzepte noch nicht.

Inbesondere mit Blick auf das Berufsbeamtentum erhöhen diese Entwicklungskonzepte die Transparenz, da Beförderungen nicht mehr willkürlich wirken, sondern an bekannte und transparente Anforderungen geknüpft werden.

Allerdings treten praktische Probleme auf die zeigen, dass diese Konzepte nicht weit genug reichen. Die Errichtung von Beförderungsplanstellen ist nach wie vor an vorgegebene Obergrenzen für Beförderungssämter gebunden. Die resultierende Stellenschlüsselung kann im Ergebnis zu Widersprüchen mit den Grundsätzen einer funktionsgerechten Bewertung von Dienstposten stehen.<sup>194</sup>

Daher orientieren sich berufliche Karrieren von Beamten eher an der Zahl verfügbarer Planstellen als an der gezeigten Leistung.

Selbst wenn alle verfügbaren Stellen einer „Funktionszuordnung“ unterzogen werden, wie es in einigen Verwaltungsbehörden derzeit der Fall ist, ändert dies nichts daran, dass die Zahl der auf beruflichen Aufstieg bedachten Mitarbeiter die Zahl der verfügbaren Planstellen bei weitem übersteigt. Dies verhindert eine strategisch ausgerichtete oder ganzheitliche Personalentwicklung.

Praktische Chancen ergeben sich bei der horizontalen Verwendungsplanung, die nicht an Beförderungen geknüpft ist. Dementsprechend nutzen einige Behörden Personalentwicklung im Sinne von Bereichswechseln, meist mit folgender Idee:

*„Der passive, reaktive (ausschließlich) regelorientierte ‚Beamtentyp‘ ist nicht mehr gefragt. Benötigt wird – zumal auf der Leitungsebene- ein Verwaltungsmitarbeiter, der ziel- und ergebnisbezogen denkt und handelt. Der Verantwortung übernimmt, sich leistungsorientiert verhält und in flexiblen Teams zu arbeiten gewohnt ist. Diesen Typus gilt es ...im Wege der Personalentwicklung zu fördern.“<sup>195</sup>*

---

<sup>194</sup> Vgl. z.B. Scheerbarth et al., 1992: Beamtenrecht, Reckinger<sup>6</sup>, S. 240 – 243.

<sup>195</sup> Vgl. Reichard, 1994 b, S. 152 zitiert nach Vaanholt, a.a.O., S. 119.



Auch diese Konzepte werden in der Praxis nicht speziell für ältere Mitarbeiter entwickelt, obwohl diese (bald) den größten Teil der Belegschaften bilden.

Festzustellen ist insgesamt, dass weitere einzelne Instrumente der Personalentwicklung – etwa Mitarbeitergespräche, Rotationen, Weiterqualifizierung, Mentoring gelegentlich genutzt werden, aber nicht in einem System- und Wirkungszusammenhang verstanden und infolgedessen „*verhältnismäßig konzeptions- und voraussetzungslos gehandhabt werden.*“<sup>196</sup>

So finden beispielsweise wiederholt Mitarbeiterbefragungen zu für den einzelnen Mitarbeiter uninteressanten Themen wie Gesundheit oder Zufriedenheit statt, die kaum mehr ernsthaft beantwortet werden.

Ein Hauptproblem liegt also darin, dass viele Verfahren isoliert voneinander eingesetzt werden und der einzelne Mitarbeiter deren Sinnhaftigkeit nicht erkennen kann. Sie sind nicht auf die Zielgruppe älterer Erwerbstätiger ausgelegt, beispielsweise werden Mitarbeitergespräche nicht auf die Motivlage bzw. Lebenssituation Älterer ausgerichtet.

Personalentwicklung wird in der Verwaltungsrealität offenbar durch eine *Kurzfristökonomie* beeinflusst, welche im Widerspruch zur notwendigen längerfristigen Planung steht. Ausgerichtet speziell auf Mitarbeiter jenseits der 45 oder 50 Jahre, sucht man Personalentwicklung meist vergebens.

Erinnert man sich an das eingangs beschriebene Phasenmodell, kann festgestellt werden, dass diese kurzfristige Umsetzung eigentlich vorhersehbar war, da sich große Behörden nicht von heute auf morgen umgestalten lassen. Der erforderliche Lernprozess wird noch erörtert. Die Kurzfristökonomie ist aber nur solange unproblematisch, wie sie eine Weiterentwicklung nicht verhindert.

## **4.11 Auf der Suche nach Ursachen**

### **4.11.1 Lippenbekenntnisse oder Taten?**

---

<sup>196</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 120 oder Siedentopf, H.: Dienstrecht und personalpolitische Praxis. In: Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 15/989, S. 204 ff.

Worin liegen die Gründe für diese kurzfristige Sichtweise, wenn doch die Notwendigkeit Personalentwicklung voranzutreiben erkannt ist?

Hier ist meines Erachtens zunächst der politische Wille ausschlaggebend, der gerne Signale setzt, wie die eingangs erwähnten Zitate zeigen, aber auf die qualitative Ausgestaltung nicht weiter Einfluss nehmen will. Die bisherigen Reformversuche „von oben“ müssen aber beharrlich verfolgt werden, da erfolgversprechende Ansätze „von unten“ (aus den Verwaltungsbehörden) ohne eine politische Unterstützung und Forcierung stagnieren.

Gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist die politische Sichtweise von entscheidender Bedeutung, da die (obersten) Landesbehörden mit der Umsetzung des politischen Willens betraut werden und diesen wiederum beeinflussen. Der politische Wille richtet sich generell auf Personalkosten und sonstige Belange der öffentlichen Verwaltung, die im Fokus des öffentlichen Interesses stehen.

Eine ernst zu nehmende Offenheit und Beharrlichkeit der Politik für das Thema *Personalentwicklung* ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels erforderlich, um die Beschäftigung Älterer nachhaltig zu gestalten.

Personalentwicklung muss offensichtlich kostengünstig unter geringem Aufwand zu verwirklichen und trotzdem qualitativ hochwertig, d.h. auf ein Gesamtkonzept bedacht, sein, um einen breiten Zuspruch zu erfahren.

Dies wird bei der späteren Suche nach Möglichkeiten einer organisationsumfassenden Personalentwicklung in Kap. VI berücksichtigt.

#### **4.11.2 Organisatorische Hindernisse**

Darüber hinaus erschweren die *Aufbau- und Ablauforganisation* der Verwaltungsbehörden eine ganzheitliche Angehensweise der Personalentwicklung.

Traditionell wird diese in Personal- oder Zentralabteilungen organisiert. Dies entspricht einer zentralen Aufgabenwahrnehmung, so dass die direkten Ansprechpartner der Mitarbeiter, nämlich die jeweiligen Führungskräfte, sich bislang kaum als „Personalentwickler“ betätigen.

Die Arbeit der Zentralabteilung beschränkt sich häufig auf administrative Arbeit, etwa Personalauswahl und –einstellung, Arbeitszeitmanagement oder Bearbeitung von Fragen des Dienst- und Tarifrechts.

Diese Arbeitsweise entspricht immer noch dem Bürokratiemodell der öffentlichen Verwaltung, wie etwa Koch/Conrad kürzlich feststellten.<sup>197</sup>

Aus organisationssoziologischer Sicht ist daher bemerkenswert, dass Handlungsfelder des Personalmanagements (hier Personalentwicklung) in speziellen Abteilungen koordiniert werden, so dass es sich um relativ geschlossene Systeme<sup>198</sup> handelt.

Diese Aufbauorganisation erschwert eine an den Mitarbeitern und Zielen der Behörden ausgerichtete Personalentwicklung.

Hinzu kommt, dass sich durch immer neue Aufgabenzuweisungen diese Organisationseinheiten „*relativ unkoordiniert, additiv gewachsen [zeigen] und ... eine integrative ...und vor allem strategische Orientierung vermissen*“<sup>199</sup> lassen.

Dies alles macht es praktisch schwierig, Personalentwicklung in der Gesamtorganisation voranzutreiben, mit den anderen Handlungsfeldern des Personalmanagements zu verbinden und mit den Zielen der jeweiligen Behörde abzustimmen.

Der Personalentwicklung fehlt in der Praxis häufig der Blick für das Gesamtsystem der Behörde.

### 4.11.3 Wird das Reformtempo der einzelnen Verwaltungsbehörden

---

<sup>197</sup> Vgl. Conrad, Peter/Koch, Rainer (Hrsg.), 2004: Verändertes Denken-Bessere Öffentliche Dienste ?! Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft, Wiesbaden: DUV, S. 141.

<sup>198</sup> Vgl. ausführlich Kapitel V.

<sup>199</sup> Staehle, W.H., 1991: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, München, o.V.<sup>6</sup>, S. 719.

### **berücksichtigt oder wie steht es um die Verwaltungsmodernisierung?**

Letztendlich ist entscheidend, ob in den Verwaltungsbehörden tatsächlich ein Prozess des Erkennens stattfindet oder Personalentwicklung im Zuge der Verwaltungsmodernisierung der Behörde oktruiert wird. In diesem Zusammenhang steht die Frage der gelebten Unternehmenskultur.

Wenn etwa eine hohe Mitarbeiterorientierung gelebt wird, sei es durch Verhalten von Führungskräften oder durch Partizipationsmöglichkeiten für die Mitarbeiter, kann Personalentwicklung gut umgesetzt werden.

Zum Thema *Unternehmenskultur und Mitarbeiterorientierung* in der öffentlichen Verwaltung wurde im letzten Kapitel die Frage aufgeworfen, ob sich mit Aufkommen des New Public Managements tatsächlich ein Paradigmenwechsel in den Verwaltungsbehörden vollzogen hat, weg von tayloristischen Arbeitsweisen und stark hierarchisch geprägten Organisationsstrukturen hin zur stärkeren Mitarbeiterorientierung. Dies ist für die Frage des Reformtempos der jeweiligen Verwaltungsbehörden entscheidend.

Zunächst fällt auf, dass die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung gern genutzten Begriffe *Humankapital/Human Ressource* nach wie vor den Menschen als Produktionsfaktor kennzeichnen. Sie dürften kaum das Ergebnis einer Mitarbeiterbefragung sein.

Auch die starr reglementierten Ablauforganisationen in Hierarchiepyramiden (Stabs- oder Stabs-Liniensysteme) „mit Leitungsspannen teilweise von 1 : 1 [erinnern an die, V.L.] *tayloristische Organisationsphilosophie – wie sie teilweise noch in der Ministerialbürokratie vorherrscht.*“<sup>200</sup> In diesen Arbeitsstrukturen kommt der Personalentwicklung mit ihrer Mitarbeiterorientierung eine besondere Bedeutung zu.

Skeptisch äußert sich König und ablehnend Röber, der den Begriff des Paradigmenwechsels für überzogen hält,

„weil man von einem neuen Paradigma nur dann sprechen könnte, wenn die bislang dominierende politisch-juristische Entscheidungsrationalität von einer ökonomi-

---

<sup>200</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 127.

*schen Entscheidungsrationaltat abgelöst worden wäre. Hiervon kann überhaupt keine Rede sein.*<sup>201</sup>

Hierzu ist anzumerken, dass ökonomische Instrumente mittlerweile in hohem Maß die Arbeitsabläufe der öffentlichen Verwaltung prägen. Es gibt einzelne Modernisierungsansätze, die zumindest die Diskussion ob eines erfolgten Paradigmenwechsels in Gang gebracht haben.

Beispielsweise hat *Mitarbeiterorientierung* in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren tatsächlich an Stellenwert gewonnen. Dies zeigen etwa eine generelle Zunahme des eigenverantwortlichen Arbeitens, das Führen durch Zielvereinbarungen und die Implementierung der Personalentwicklung. Das sogenannte Gesundheitsmanagement wird in einigen Verwaltungsbehörden (fort)entwickelt und soll vor allem ältere Erwerbstätige ansprechen.

Bislang hat sich Personalentwicklung (im Sinne der Mitarbeiterorientierung) in den Kommunen am weitesten etabliert.<sup>202</sup>

Korinthenberg stellt fest, dass vor dem Hintergrund, dass *„auf das Vertraute im öffentlichen Dienst schon zu lange beharrt worden [ist]“*, seit den 1980/90er Jahren Reformprozesse initiiert wurden. Das Besondere an dieser Entwicklung sei, dass diese *„von unten“*, von den Kommunen, ausginge.<sup>203</sup>

Rund 13 Jahre nach dieser Feststellung zeigt sich diese insofern bestätigt, als dass innerhalb der Kommunen Reformprozesse am weitesten vorangetrieben wurden. Dort wurde Personalentwicklung zumindest seit Mitte der 90er Jahre *„vom Projekt-auftrag zur Daueraufgabe.*<sup>204</sup>

Für diese Schrift konnten bei der Suche nach guten praktischen Beispielen nur sehr wenige, überwiegend kommunale, Konzepte gefunden werden.<sup>205</sup>

Die Feststellung: *„In der öffentlichen Verwaltung wird der Begriff `Personalmanagement` weitgehend noch nicht gebraucht“*<sup>206</sup>, kann mittlerweile nicht mehr bestätigt werden.

---

<sup>201</sup> Vgl. König, 1995, S. 350 zitiert nach Vaanholt, a.a.O., S. 87 bzw. Röber, Manfred, 1996: Über einige Missverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte. Ein Zwischenruf. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 1996: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel: Birkhäuser, S. 98-111.

<sup>202</sup> Vgl. Anhang der Arbeit, Übersicht guter Praxisbeispiele

<sup>203</sup> ders., a.a.O., S. 23.

<sup>204</sup> Vgl. Koch/Conrad, a.a.O., S. 114.

<sup>205</sup> Vgl. Anhang der Schrift.

Selbst *Neue Steuerungsmodelle* oder *Zielvereinbarungen* gelten in einigen Teilen der öffentlichen Verwaltung schon als überholt und sollen durch die *Eigenverantwortlichkeit der Verwaltungsbehörden* und *Ergebnisorientierung* abgelöst werden, wie ein Blick auf verschiedene Koalitionsvereinbarungen zeigt.

Auch *Personalverwaltung* wandelt sich nach und nach zur *Personalentwicklung*. Viele Behörden nutzen Projektarbeit zur Berücksichtigung abteilungsübergreifender Problemstellungen, was die starren Abteilungsstrukturen temporär auflöst und zur Steigerung des eigenverantwortlichen Arbeitens und der Motivation beiträgt. Vielfach ist in der öffentlichen Verwaltung ein Trend zu „*qualifizierter Teamarbeit mit ganzheitlichen Aufgabenzusammenhängen zur Unterstützung von prozessorientierten Organisationsformen feststellbar*.“<sup>207</sup>

Teamarbeit bildet durch ihren kooperativen und bereichsübergreifenden Charakter einen Teil ganzheitlicher Personalentwicklung und kann so bürokratische Organisationsprinzipien entschärfen.

Um die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden zu optimieren, werden vereinzelt *Qualitätszirkel* eingesetzt. 1993 setzten nur zwei Prozent der befragten Verwaltungen auf Qualitätszirkel zum Zwecke der Rückkopplung zwischen Mitarbeitern und Management,<sup>208</sup> aber die Zahl dürfte inzwischen stark gestiegen sein. Entsprechend stellt Conrad fest:

„*Die Einsicht scheint sich sukzessive durchzusetzen, dass neben Maßnahmen zur Verwaltungsreorganistaion eine Anpassung des öffentlichen Dienstes in Struktur, Ausbildung und Arbeitsmethoden an die veränderten Rahmenbedingungen einer modernen Gesellschaft geboten ist*.“<sup>209</sup>

Fasst man diese Einzelbeobachtungen zusammen, ist festzustellen, dass sich die Modernisierung des öffentlichen Sektors in den letzten beiden Jahrzehnten auf folgende Kernelemente reduzieren lässt:

1. Stärkung der Marktorientierung und des Wettbewerbsdenkens durch Schaf-

---

<sup>206</sup> Vgl. Korinthenberg., a.a.O., S. 83.

<sup>207</sup> So Vaanholt, a.a.O., S. 225.

<sup>208</sup> Vgl. Gaugler, Eduard/Stefan Wiltz, 1993: Personalwesen im europäischen Vergleich. Mannheim, S. 24.

<sup>209</sup> Vgl. Conrad/Koch, a.a.O., S. 154.

- fung wettbewerblicher Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen
2. an Privatunternehmen orientierte Managementkonzepte
  3. Trennung von strategischer und operativer Verantwortung
  4. Konzepte für eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung der öffentlichen Einrichtungen
  5. Schaffung dezentralisierter und teilautonomer Organisationsstrukturen
  6. der Abbau von Hierarchien<sup>210</sup> und
  7. die Entwicklung flexibler Beschäftigungs- und Bezahlungssysteme.

Die Umsetzung soll insbesondere durch die in Abb. 28 dargestellten Steuerungselemente erfolgen:<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> In Anlehnung an Koch/Conrad, a.a.O., S. 155.

<sup>211</sup> Die genutzten Steuerungselemente ergeben sich aus einer Befragung von Verwaltungsbehörden im Rahmen der Verleihung des Carl-Bertelsmann-Preises 2004, der zum Thema „Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich: Organisationskultur und Wettbewerb“ jährlich vergeben wird. Vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2004: Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich: Organisationskultur und Wettbewerb, Gütersloh, o.V., S. 3. und S. 8.

- Kostenleistungsrechnung
- Controlling
- Dezentrale Budgetverantwortung
- Qualitätsmanagement, Zertifizierungen
- (strategisches) Personalmanagement
- Zielvereinbarungen
- Leistungsvergleiche/bench marking
- Aufgabenkritik
- Outsourcing
- E-Government
- Kundenbefragungen/Beschwerdemanagement
- Kooperativer Führungsstil, Führungskräftebeurteilung
- Mitarbeiterbefragungen
- Einführung leistungsabhängiger Gehaltsbestandteile

Abb. 29: Ausgewählte Steuerungselemente der heutigen Verwaltung

#### 4.12 Ernsthafte Reformbestrebungen?

Damit ist zumindest größere Flexibilität in die öffentliche Verwaltung gelangt. Für diese Elemente gilt aber das für die Personalentwicklung Erkannte. Eine Umsetzung setzt den ernsthaften Willen und eine Verankerung im Querschnitt der Organisation voraus. In diesem Sinne stellen Klimecki et al. nicht ohne Ironie fest:

*„Jede Reform beginnt üblicherweise mit einer Vision welche die neue Verwaltung skizziert oder besser ,illuminiert. Diese wird dabei z.B. als ,wirkungsorientiert und ,neu gesteuert‘ apostrophiert. Die organisierte Unverantwortlichkeit der Bürokratie soll dabei durch einen eigenverantwortlich gesteuerten kundenorientierten Problemlösungsprozess ersetzt werden. Das im ,schweren Gewässer‘ gesellschaftlicher Veränderungen zunehmend manövrierunfähige Superschlachtschiff Verwaltung löst sich*



*dazu in eine Flotte von wenigen Schnellboten auf, die immer da sind, wenn man sie braucht. Solche oder ähnliche griffige Formulierungen begleiten den Reformprozess der Verwaltung seit dessen Beginn. Der materielle Kern der Reformdiskussion hält jedoch mit der Verbalakrobatik kaum Schritt. Die Reformbekenntnisse reichen also über die Reformpraxis in der Regel weit hinaus.*<sup>212</sup>

Entsprechend hat die Idee der Personalentwicklung Einzug in viele Verwaltungsbereiche erhalten, die konkreten Umsetzungsprogramme sind aber häufig „blass“ und dauerhafte Lernprozesse nicht in Gang gesetzt.

Ein Paradigmenwechsel kann ohne diesen Lernprozess nicht erfolgen. Dieser führt im übrigen immer zu einem *Kulturschock*<sup>213</sup>, der in diesem Fall darin besteht, dass die alte bürokratie- und stabilitätsgerichtete Kultur verlernt und die neue auf Flexibilität und Lernfähigkeit gerichtete Managementkultur gelernt werden muss. Je mehr Mitarbeiter und Führungskräfte in bürokratischen Strukturen verwachsen sind, umso schwieriger gestaltet sich die Implementierung neuer Strukturen.

Besonders deutlich wird dies dann, wenn Managementbegriffe wie *Produktorientierung, Outsourcing, Wettbewerb, Kapitalgeber, Kunde*, u.v.m. genutzt werden.

Deregulierungs- und Technikeuphorie<sup>214</sup> machen auch vor der öffentlichen Verwaltung keinen Halt. Viele Management-Begriffe treffen jedoch in der öffentlichen Verwaltung, welche ja nicht an Gewinn orientiert ist, auf die Ablehnung oder zumindest kritische Haltung von Mitarbeitern und Führungskräften.<sup>215</sup>

Diese *Skepsis* kann auch entstehen, wenn einzelne Instrumente der Personalentwicklung wie ein „bunter Blumenstrauß“ ohne weitsichtiges Konzept genutzt werden. Sie werden keine Akzeptanz finden, wenn sie nicht auf das Verständnis der Mitarbeiter ausgerichtet sind. Auch müssen sie sich am individuellen Reformtempo der jeweili-

---

<sup>212</sup> Vgl. Klimecki, Prof. Dr. R.G. (Hrsg.)/Altehage, M.O./Morath, F.A., 1998: Die Neue Verwaltung. Flexibilisierung, neue Führung, Personalentwicklung, Nr. 25, Konstanz, o.V., S. 12.

<sup>213</sup> So Klimecki, a.a.O., S. 14.

<sup>214</sup> Vgl. Papcke, Sven : Alles scheint möglich, aber nichts geht mehr... Benötigen wir einen neuen Gesellschaftsvertrag?, Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1 (2003), S. 5.

<sup>215</sup> Diesen Eindruck bestätigt z.B. eine breit angelegte Evaluation zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung, vgl. Bogumil, Jörg/Stephan Grohs/Sabine Kuhlmann, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, Berlin, in: Bogumil, Jörg/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37/2006.

gen Behörde orientieren, d.h. dass Personalentwicklung z.B. in vielen Kommunen anders gestaltet werden kann als in anderen Verwaltungszweigen.

Personalentwicklungsmaßnahmen wie etwa Rotationen/Bereichswechsel lassen sich auf die öffentliche Verwaltung übertragen, für andere Übertragungen fehlt die „*Struktur- und Funktionsäquivalenz zwischen öffentlichem und privatem Sektor.*“<sup>216</sup>

So weit zum Stand der Verwaltungsmodernisierung. Personalentwicklung speziell für ältere Mitarbeiter gibt es nicht oder zumindest nicht ganzheitlich, sondern oft nur vereinzelt in Form von Gesundheitsseminaren. Insgesamt sind Motivation, Leistung und der Verzicht auf bürokratische Detailsteuerungen in der Verwaltung bei weitem noch nicht zu Leitprinzipien avanciert.

Auch zeigt sich in der Praxis, dass einige der oben genannten Kernelemente durchaus *rebürokratisierungsfähig* sind. Derzeit ist eine Rückbesinnung auf Zentralisierung zu beobachten und auch um das vielbeschworene Outsourcing wird es stiller, z.B. um die Möglichkeit zu erhalten, angestammtes Personal flexibler verwenden zu können.

Das Umsteuern in Richtung Mitarbeiterorientierung dürfte insbesondere durch den Handlungszwang „leerer Kassen“ (der keine weitere Verschwendung der Arbeitskraft erlaubt) und der öffentlichen Forderung nach Verwaltungsmodernisierung initiiert worden sein. Der Antrieb zur Veränderung wird also vor allem durch *finanziellen Druck* hervorgerufen.

Hinzu tritt der gesellschaftliche Wertewandel mit der Zunahme des Bedürfnisses nach freier Entfaltung oder Mitarbeiterpartizipation.

Dazu gesellt sich auch in der öffentlichen Verwaltung eine zunehmende Internationalisierung, sei es in Form verschiedenster Kooperationen oder sei es durch Übernahme/Vereinheitlichung internationaler Rechtsvorschriften. Diese erfordern neben fortschreitender Technisierung verstärkt Weiterbildung. Der demografische Wandel trägt zumindest unter dem Aspekt, welche Personalkosten zu stemmen sind, zur Fokussierung auf die Mitarbeiter bei.

Die Implementierung der oben genannten sieben Kernelemente in der öffentlichen Verwaltung hat zumindest die Diskussion ob eines erfolgten Paradigmenwechsels in Gang gesetzt. Da die eben beschriebenen bürokratischen Strukturen weiterhin für den

---

<sup>216</sup> Vgl. Ridder, Hans-Gerd/Hoon, Christina, 2001: Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 2/2001, S. 76.

Verwaltungsbehördenaufbau kennzeichnend sind und äußere, vor allem finanzielle, Zwänge ein Umdenken bewirken, kann aber von einem Paradigmenwechsel keine Rede sein. In diesem Sinne gilt, was Koch et al. für die Gesamtorganisation *Öffentlichen Verwaltung* feststellen, auch für die Personalentwicklung:

*„Mit den Reformimpulsen... wurden zwar die Karrierewege im Laufbahnwesen des öffentlichen Sektors einfacher und durchlässiger gemacht. Dennoch bleibt die Reorganisation des öffentlichen Dienstes ...defizitär<sup>217</sup> und ein stringentes Gesamtkonzept zu einer grundlegenden Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland ist bislang nicht erkennbar.“<sup>218</sup>*

#### **4.13            Fazit**

Es dürfte erstens deutlich geworden sein, dass die Mitarbeiter und Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung die entscheidenden Träger von Reformprozessen sind. In diesem Sinne beschreibt z.B. Scott-Morgan, dass seit Beginn der 80er Jahre *„immer wieder neue Wellen von Managementansätzen“* auf die gleichen Probleme stießen:

*„Die Veränderung des Mitarbeiterverhaltens erwies sich als sehr viel schwieriger als vorgesehen. Meistens ließ sich der Wandel einfach nicht verwirklichen... Das wirklich schlimmste daran war, dass niemand begriff, was eigentlich los war. Es waren die Verhaltensbarrieren in den Köpfen der Mitarbeiter, an denen alle Innovationswellen ...zerschellten.“<sup>219</sup>*

---

<sup>217</sup> Vgl. Koch, R./Oechler, W., 2003: Stand und Entwicklungstendenzen einer Reorganisation des Personalmanagements. In: Koch, R./Conrad, P., 2003: *New Public Service, Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, Wiesbaden, S. 199-217. Oder auch Reichard, C., 2003: Anreize zur Steuerung des individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst. Stand und Perspektiven. In: Koch, R./Conrad, P., 2003: *New Public Service, Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, Wiesbaden, S. 219-237.

<sup>218</sup> Vgl. Lorig, 2003, zitiert nach Conrad, Peter/Koch, Rainer (Hrsg.), 2004: *Verändertes Denken- Bessere Öffentliche Dienste ?! Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft*, Wiesbaden: DUV, S. 154.

<sup>219</sup> Scott-Morgan, P., 1994: *Die heimlichen Spielregeln. Die Macht der ungeschriebenen Gesetze im Unternehmen*, Frankfurt am Main/New York, S. 22. f.

Ganzheitliche Personalentwicklung wird nur gelingen, wenn die Verwaltungsführung genau wie die Mitarbeiter sie umsetzen möchte und wenn Konzepte den Entwicklungsstand der jeweiligen Verwaltungsbehörde, die jeweilige Unternehmenskultur, berücksichtigen.

Es scheint zweitens weniger an kreativen Ideen zur Umsetzung zu fehlen, als dass Innovationen durch Verhaltensweisen gefährdet werden, die den bisherigen Zustand konservieren wollen. Wandel kann Verunsicherung schaffen und Sicherheitsstreben zur dominanten Verhaltensweise werden lassen.<sup>220</sup>

Stabilitätsorientierte Steuerungsinstrumente der öffentlichen Verwaltung greifen zunehmend ins Leere. Dies gilt insbesondere für die Arbeit mit immer älteren Belegschaften, die von den Verwaltungsbehörden nicht nur die Wahrnehmung der alt hergebrachten Aufgabe *Personalverwendung*, sondern auch *Personalentwicklung* verlangt.

Wie die Ausführungen zum Thema *Paradigmenwechsel* zeigten, hat Personalentwicklung in den einzelnen Verwaltungsbehörden einen Bedeutungszuwachs erfahren, aber ein wirklicher Wandel hat sich aus den erläuterten Gründen nicht vollzogen, der „Kulturschock“ ist ausgeblieben.

Überdies sind spezielle Personalentwicklungskonzepte für ältere Mitarbeiter nach der eigenen Recherche noch überhaupt nicht erarbeitet wurden oder meines Erachtens zumindest nicht umgesetzt worden sind.

Für die Einschätzung, dass hier eine Notwendigkeit besteht, sprechen der gestiegene Qualifizierungsbedarf der Mitarbeiter und die Altersstruktur gerade in der öffentlichen Verwaltung. Stimmige Personalentwicklungskonzepte bilden nicht nur einen „Jungbrunnen für die Mitarbeiter, [sondern wirken] auch einer sklerotischen Erstarrung der Verwaltung entgegen.“<sup>221</sup>

Viele Verwaltungsbehörden nutzen vereinzelt Instrumente der Personalentwicklung und haben Konzepte erarbeitet, denen nach wie vor „die strategische Ausrichtung und Vernetzung der Personalentwicklungsaktivitäten“<sup>222</sup> fehlt.

---

<sup>220</sup> In Anlehnung an Bleicher, a.a.O., S. 456.

<sup>221</sup> Vgl. Meixner, Hans-Eberhard, 1996: Personal- und Organisationsentwicklung. Eine strategische und operative Herausforderung. In: Schriftenreihe des DBB, 1996, Bd. 113, Bonn: DBB-Verlag.

<sup>222</sup> So Conrad/Koch, a.a.O., S. 115.

Die zukünftige Entwicklung der Verwaltung (Organisationsentwicklung) und das Leistungsvermögen der Mitarbeiter müssen viel stärker systematisch aufeinander abgestimmt werden. Personalentwicklung muss in der gesamten Organisation, d.h. im Querschnitt verankert werden, anstelle in einer einzelnen Abteilung.

Auch in Anbetracht dessen, dass in Landesbehörden der Anteil „*derjenigen Bediensteten, die bei der Ausübung ihrer Tätigkeit ihr Fähigkeits- und Kenntnispotential voll ausschöpfen, unter 50 % und der Anteil der ‚Inneren Gekündigten‘ in Kommunalverwaltungen bei 20 % liegt*“<sup>223</sup>, kommt einer ganzheitlichen Personalentwicklung besondere Bedeutung zu.

Sie setzt voraus, dass in den hochgradig arbeitsteiligen Strukturen der öffentlichen Verwaltung Aufgabenzuweisungen überarbeitet und eine Vernetzung für PE-Arbeit möglich gemacht wird. Dies gestaltet sich in der öffentlichen Verwaltung schwierig, da es bislang kaum Abhängigkeiten von anderen Zuständigkeitsbereichen gibt, jede Abteilung für ihren Aufgabenbereich verantwortlich und kaum auf die Kooperation mit anderen Abteilungen angewiesen ist.

Deswegen wird im folgenden Kapitel die öffentliche Verwaltung aus organisationssoziologischer Sicht beleuchtet, um später Möglichkeiten einer ganzheitlichen (organisationsumfassenden) Personalentwicklung zu erarbeiten.

---

<sup>223</sup> Vgl. Klages, H., 1994: Modernisierung der Personalentwicklung - oder haben wir die Zukunft schon versäumt? Speyer, S. 4 f zitiert nach Korinthenberg, a.a.O., S. 78.

## 5.1 Einführung

*„Keine Organisation verändert sich freiwillig, zum Beispiel aus Freude auf Neues und Ungewisses, im Gegenteil. Organisationen sind wertkonservativ und schotten sich generell gegen Veränderungsansprüche von außen ab.“<sup>224</sup>*

Nachdem der Blick auf die Personalentwicklung gerichtet wurde, erfolgt in diesem Kapitel eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Organisationsentwicklung (OE). Was die Systematik dieser Schrift betrifft, wurde im letzten Kapitel zunächst eine theoretische Erläuterung von Personalentwicklung vorgenommen. Ein Blick auf die praktische Umsetzung in den Verwaltungsbehörden schloss sich an. Resümiert wurde, dass Personalentwicklung kaum ganzheitlich und langfristig angegangen wird. Deshalb ist nun das Thema Organisationsentwicklung von Interesse.

Wie im letzten Kapitel nähert sich die Verfasserin dem Thema *Organisationsentwicklung* aus zwei Perspektiven, indem erstens das theoretische Verständnis und zweitens die Umsetzung in den Verwaltungsbehörden untersucht wird. Am Ende soll begreiflich sein, warum Personal- und Organisationsentwicklung ein Wechselspiel bilden.

Was den Aufbau dieses Kapitels betrifft, wird zunächst ein kurzer Überblick über die Entwicklung sozialwissenschaftlicher Organisationstheorien mit ihren unterschiedlichen Schwerpunkten und Ausdifferenzierungen gegeben. So wird der organisations-theoretische Hintergrund dieser Arbeit verständlich.

---

<sup>224</sup> Grossmann, Ralph/Ewald Krainz/Margit Oswald (Hrsg.), 1995: Veränderungen in Organisationen, Wiesbaden: Gabler, S. 3.

Die theoretischen Ansätze werden schließlich deshalb in ihrer Entwicklung dargestellt, um später ein Modell für die Verbindung von Personal- und Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung zu kreieren.

Jede der darzustellenden Organisationstheorien ist für diese Ausarbeitung relevant. Die Bedeutung der wissenschaftlichen Erkenntnisse für die Verwaltungspraxis oder für das Thema Personalentwicklung wird bedarfsweise erläutert.

Die spezielle Sichtweise auf eine altersgerechte Personalentwicklung oder auf den demografischen Wandel erfolgt hier *nicht*, da es in diesem Kapitel um organisations-theoretische Grundlagen geht.

Neben Organisationstheorien bilden *Veränderungsprozesse in Organisationen* einen thematischen Schwerpunkt (Kap. 5.4). Diese werden anhand dreier Konzepte (Organisationsentwicklung – Lernende Organisation – Change Management) erläutert.

Zum besseren Verständnis sei bereits hier erwähnt, dass Organisationsentwicklung und Change Management, kurz der Umgang mit Veränderungen in Organisationen, jeweils zwei Eigenschaften haben: erstens handelt es sich um *Konzepte* für den Umgang mit geplanten Veränderungen, zweitens stellen sie gleichzeitig dessen *Methoden* dar. Beispielsweise stellt Organisationsentwicklung nicht nur eine Säule der Personalentwicklung dar, sondern gleichzeitig verbirgt sich hinter dem Begriff eine Methode zur Gestaltung von Veränderungen in Organisationen.

Im Ergebnis soll deutlich werden, dass die drei dargestellten Konzepte für diese Ausarbeitung relevant sind, weil sie erstens Methoden zur Einleitung von Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung darstellen und zweitens vom Grundverständnis geprägt sind, dass Mitarbeiter in Veränderungsprozesse einbezogen werden müssen. Drittens berücksichtigen sie „verborgene“ Seiten von Veränderungsprozessen, z.B. häufig verbreitete Skepsis. Viertens fokussieren sie den motivationalen Aspekt von Partizipation, was gleichzeitig dem Verständnis von Personalentwicklung entspricht. Darüber hinaus implizieren die Ansätze der Lernenden Organisation und der Organisationsentwicklung, dass Innovationen in Organisationen nur durch *Lernprozesse* der Individuen, hier der Mitarbeiter, eingeleitet werden können.

Nach dem erweiterten Blick auf diese beiden Konzepte wird der Blick auf den Veränderungsprozess selbst gerichtet (Kap. 5.4.5). Beschrieben werden Phasen der geplanten Veränderung, ebenso damit verbundene Wirkungen. Für die spätere Modell-

entwicklung wird als Voraussetzung betrachtet, dass diese Phasen und Wirkungen von Veränderungsprozessen berücksichtigt.

Ein Bezug zur Verwaltungspraxis wird hergestellt, indem diese Phasen in gegenwärtigen Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung gesucht (und gefunden) werden. Dazu wird der Blick auf die Verwaltungspraxis gerichtet (Kap. 5.5).

Zunächst werden Organisationsstrukturen (z.B. verschiedene Aufbau- und Ablauforganisationen) erläutert und Bezüge zu den genannten Organisationstheorien hergestellt. Damit bietet sich auch die Analyse an, wo und wie Personalentwicklung *organisatorisch* in den Verwaltungsbehörden verankert ist (Kap. 5.6).

Schließlich werden gegenwärtige Veränderungen der Organisationsstrukturen analysiert, die durch Prozesse der Verwaltungsmodernisierung ausgelöst wurden/werden (Kap. 5.7).

Die im Kapitel gewonnenen Erkenntnisse zum Thema Organisationsentwicklung werden dann mit der Personalentwicklung verknüpft, ein optimales Zusammenspiel in Wort und Grafik dargestellt (Kap. 5.8). Das Kapitel leitet zur späteren Modellentwicklung über, indem als dessen Grundlage ein möglicher *Soll-Zustand* dargestellt wird.

Für das abschließende Fazit war es bedeutsam, nach der ausführlichen Darstellung von Veränderungsprozessen wieder den Blick auf die Mitarbeiter der Organisation zu richten. Eine generelle Voraussetzung für Veränderungen in Unternehmen ist ein gewisser Respekt vor der Vergangenheit. Gewachsene Strukturen und Leistungen können nicht pauschal als veraltet und überholt abgewertet und durch vollkommen neue Vorgehensweisen ersetzt werden. Es wird gezeigt, dass dies kein Anliegen der Organisationsentwicklung ist, sondern es immer um punktuelle Veränderungen geht.



## 5.2 Zum Verständnis von Organisationen

### 5.2.1 Die öffentliche Verwaltung als Organisation

Organisationsentwicklung ist zu einem Schlagwort geworden, wenn es um Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung geht.

Folgende sozialwissenschaftliche Aspekte von Organisationen sind für dieses Kapitel relevant: die Organisation als Institution, Strukturen der Organisation und die Organisation als Unternehmen. Die Definitionenlandschaft ist groß.

Einige Autoren gehen davon aus, dass die nähere Bestimmung des Gegenstands *Organisation* mit Schwierigkeiten verbunden ist, allein schon deshalb, weil nur begrenzt möglich ist, zu bestimmen, was nicht zur Organisation gehört, da Organisationen „*zweckmäßigerweise nicht verdinglicht werden sollten, also nicht nur ihre (möglichen) physikalisch-materialen Korrelate (Gebäude, Zimmer, Tische, Stühle,...) definiert werden.*“<sup>225</sup>

Eine weit verbreitete Definition, der auch in dieser Arbeit gefolgt werden soll, beschreibt Organisation (von griech. *organon*, Instrument, Werkzeug) als zweckbestimmten Zusammenschluss, als einen planmäßigen Aufbau, eine Ordnung, Gliederung und Gestaltung.<sup>226</sup>

Was diesen Zusammenschluss betrifft, bilden Organisationen ein „*Kooperationssystem in Form einer Unternehmung und von Menschen gegründet zur Realisierung bestimmter Vorhaben und zur Erreichung ihrer Ziele, zu deren Verwirklichung sie als einzelne nicht imstande wären.*“<sup>227</sup>

Die Definition impliziert bereits, dass das Handeln der Organisation nicht aus der Summe der individuellen Handlungen besteht, sondern diese sich potenzieren.

---

<sup>225</sup> Vgl. Gebert, D./Lutz v. Rosenstiel, 1996: Organisationspsychologie, Stuttgart: Kohlhammer<sup>4</sup>, S. 19.

<sup>226</sup> In Anlehnung an Wahrig, Gerhard, 2000: Deutsches Wörterbuch, Gütersloh/München, Bertelsmann Lexikon Verlag GmbH, S. 945.

<sup>227</sup> In Anlehnung an Heintel, Peter/Klaus Götz (Hrsg.), 2000: Das Verhältnis von Institution und Organisation, Hampp: München, S. 24 und Ortmann, Günter et al. (Hrsg.), 1997: Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft, Westdeutscher Verlag, Opladen.

## 5.2.2 Vom instrumentellen zum institutionellen Organisationsbegriff

Abgeleitet aus der Organisationstheorie wird z.B. der *instrumentelle* Organisationsbegriff. Ihm geht es vorwiegend um das Gestalten von Regelungen, die im sozialen System die Handlungsspielräume des einzelnen begrenzen sollen.

Er wird wiederum unterteilt in den *funktionalen* und den *konfigurativen* Organisationsbegriff. Mit Blick auf die Arbeitswelt wird dem funktionalen Begriff entsprechend *Organisation* als Funktion der Unternehmensführung verstanden.<sup>228</sup>

Hingegen kennzeichnet der *konfigurative* Organisationsbegriff die dauerhafte Strukturierung von Arbeitsprozessen. Dies zielt auf den statischen Aspekt von Organisationen ab, sie gewährleisten Stabilität und eine gewisse Systemsicherung.

Mit Blick auf die öffentlichen Verwaltungsbehörden lässt sich daraus schließen, dass sie im *konfigurativen* Sinn Organisationen darstellen und im *funktionalen* Sinn eine Organisation besitzen.

Hingegen richtet sich der *institutionelle* Organisationsbegriff eher auf die gesamte Organisation/Verwaltungsbehörde und schließt ihre Umwelt mit ein. Demnach zeichnet sich eine Organisation dadurch aus, dass sie spezifische Zwecke und Ziele verfolgt, dass ihre Aufgabenaktivitäten nach einem bestimmten Muster geteilt und koordiniert werden und dass sie beständige Grenzen aufweist, die eine Unterscheidung zwischen organisatorischer Innen- und Außenwelt ermöglichen.<sup>229</sup>

Über das *instrumentelle* Organisationsverständnis hinaus betrachtet der *institutionelle* Begriff daher Organisationen ganzheitlich, indem er die in ihr ablaufenden Prozesse, ihre Entstehung, sowie Funktionen und Dysfunktionen einbezieht.

So berücksichtigt er Regelungen, die innerhalb einer Organisation *neu* entstehen können, denn Organisationen bewegen sich nicht nur in *vorgegebenen Strukturen*<sup>230</sup>. So können neben offiziellen Regeln eigene Normen, Führungsstile, Sanktionen oder Kommunikationswege entstehen.<sup>231</sup>

---

<sup>228</sup> Vgl. Ehmer, Susanne, 2004: Dialog in Organisationen. Praxis und Nutzen des Dialogs in der Organisationsentwicklung. Eine Untersuchung, in: Beiträge zur Supervision, Bd. 14, Kassel: Universitätsverlag Kassel, S. 36.

<sup>229</sup> In Anlehnung an Schreyögg, Georg, 1996: Organisation, Wiesbaden: Gabler, S. 9f.

<sup>230</sup> Vgl. Ehmer, Susanne, 2004, a.a.O., S.37.

<sup>231</sup> dies., a.a.O., S. 38.

Diese informale Organisation kann mittels des institutionellen Organisationsbegriffs erklärt werden. Der informalen Organisation wird auch die Funktion zugeschrieben, zur Kompensation der einseitigen Ordnung der formalen Organisation beizutragen, Dysfunktionalitäten zu korrigieren oder „*dort nicht anerkannte Systembedürfnisse*“<sup>232</sup> zu befriedigen. Dies bezeichnet Luhmann als eine *elastische Kombination*<sup>233</sup>, welche auch nicht formale Organisationszwecke, z.B. ein positives Betriebsklima und Identifikation mit dem Unternehmen, beinhaltet.

Buchinger et al. weisen auf einen weiteren für die öffentliche Verwaltung relevanten Charakterzug von Organisationen hin, nämlich dass sie eine bestimmte Struktur aufweisen, die in der Regel auf Arbeitsteilung und einer Hierarchie von Verantwortung beruht.<sup>234</sup> Berücksichtigt man dies, kann Organisation (im institutionellen Sinn) zusammenfassend definiert werden als

- ein gegenüber ihrer Umwelt offenes System, welches
- sich mit anderen Systemen bzw. der Gesellschaft wechselseitig beeinflusst
- spezifische Ziele verfolgt
- aus Individuen oder Gruppen besteht, somit ein soziales Gebilde darstellt und
- eine bestimmte Struktur beinhaltet, die sich allgemein durch
- eine Hierarchie von Verantwortung und das Prinzip der Arbeitsteilung kennzeichnet.<sup>235</sup>

### 5.2.3 Organisation: hier als offenes System verstanden

Organisationen beinhalten also Gruppen und sind zugleich Teil der Gesellschaft. Sie stehen als soziales Gebilde zwischen der Gruppe und der Gesellschaft. Sie bilden somit eine Meso-Ebene.

---

<sup>232</sup> dies., S. 38. bzw. Schreyögg, a.a.O., S. 14 f.

<sup>233</sup> Vgl. Luhmann, Niklas, 1999: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin: Duncker und Humblot, S. 285.

<sup>234</sup> Vgl. Buchinger, Kurt, 1998: Supervision in Organisationen, Heidelberg: Karl Auer Systeme Verlag, S. 12.

<sup>235</sup> In Anlehnung an Rosenstiel, Lutz v., 1992: Grundlagen der Organisationspsychologie, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 3.

Die Feststellung, dass es sich bei Organisationen um für ihre Umwelt offene Systeme handelt, ist für die öffentliche Verwaltung auch insofern relevant, als dass dies bereits Wandlungsfähigkeit indiziert oder zumindest die Möglichkeit, statische Strukturen zu lockern. Die Anpassungsfähigkeit der Organisation zeigt sich hier durch die Implementierung der oben beschriebenen Ansätze der Verwaltungsmodernisierung.

Da eine Organisation sich aus Individuen/Gruppen zusammensetzt, kennzeichnet sie sich nicht nur durch Regeln, sondern auch durch das Verhalten der Individuen (z.B. das Mitarbeiterverhalten). Wichtig im Sinne einer systemtheoretischen Sichtweise ist darüber hinaus, dass einer Organisation als soziales Gebilde nicht Menschen angehören (diese sind Teil der Umwelten einer Organisation<sup>236</sup>), sondern deren Handlungen und Kommunikationen.

#### **5.2.4 Zusammenfassung und Bewertung**

Die Darstellung einiger wesentlicher Aussagen zum Organisationsbegriff zeigt bereits, dass das instrumentelle und das institutionelle Organisationsverständnis auf unterschiedliche Aspekte der Organisation abstellen. Dem institutionellen Begriff liegt insofern eine erweiterte Sichtweise zugrunde, als dass er nicht nur auf die formale Ordnung von Organisationen, sondern auf ihr gesamtes System abstellt.

Diese erweiterte Sichtweise wird sich auch bei der folgenden Erläuterung von Organisationstheorien zeigen.

---

<sup>236</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 41.

### 5.3 **Organisationstheorien und ihre Entwicklungslinien**

Die Zugänge zu Organisationstheorien sind unter anderem empirischer, analytischer oder struktureller Natur und mittlerweile so zahlreich, dass sie hier nicht umfassend dargestellt werden sollen. Eine abschließende Darstellung wird erst recht nicht angestrebt, denn es gibt bis heute keine geschlossene Organisationstheorie.<sup>237</sup>

Hier werden Entwicklungslinien und wesentliche Aussagen verschiedener Ansätze skizziert, die die organisationssoziologischen Hintergründe dieser Schrift in knapper Form darstellen.

#### 5.3.1 **Klassische Ansätze**

Im Folgenden werden drei Theorien dargestellt, die trotz ihrer Unterschiede im Ansatz (bürokratischer, arbeitswissenschaftlicher und administrativer Ansatz) einige Gemeinsamkeiten aufweisen. Allen drei liegt ein mechanistisches Organisationsverständnis zugrunde, sie vertrauen in die steuernde Wirkung von Regelungen in der Organisation, Regelabweichung wird als Störung verstanden, die durch Kontrolle gemindert werden kann, stabile Arbeitsbedingungen ermöglichen eine genaue Planung der Arbeit, alle Mitarbeiter unterliegen Befehl und Gehorsam.<sup>238</sup>

##### 5.3.1.1 **Das Bürokratiemodell**

Max Weber entwickelt vor diesem Hintergrund den Idealtypus *Bürokratie* als technisch betrachtet reinste Form der Herrschaftsausübung. Das Verständnis galt lange als Idealmodell einer leistungsfähigen Verwaltung.

---

<sup>237</sup> Vgl. Vahs, Dietmar, 1997: Organisation: Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 37.

<sup>238</sup> Klassifizierung in Anlehnung an Schreyögg, Georg, 1996: Organisation, Wiesbaden: Gabler, S. 9 ff und Ehmer, 2004, a.a.O., S. 42.

„Während die charismatische und traditionale Herrschaft als vorrationale Herrschaftsformen betrachtet werden, gilt die Bürokratie als reinster Typ legaler Herrschaft, der sich durch Rationalität in Form von Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit auszeichnet.“<sup>239</sup>

Max Weber stellte fest, dass das „Prinzip der festen und Regeln und Gesetze geordneten behördlichen Kompetenzen ... sich im einzelnen aus einer festen Verteilung der regelmäßigen Tätigkeiten als amtliche Pflichten, einer festen Verteilung der Befehlsgewalten sowie der Anstellung von Personen mit generell geregelter Qualifikation zur Erfüllung dieser Pflichten“<sup>240</sup> zusammensetzt.

Als weitere Merkmale der Bürokratie gelten technische Regeln und Normen, die spezialisierte Aufgabenerfüllung und der Grundsatz der Hauptberuflichkeit.<sup>241</sup>

Als Vorzüge bürokratischer Systeme wurden vor allem Präzision, Kontinuität und Kalkulierbarkeit der Aufgabenerledigung benannt, die nach berechenbaren Regeln und ohne Ansehen der Person von spezialisierten Mitarbeitern erfolgt. Die Bürokratisierung bietet demnach ein Optimum für das Prinzip der Arbeitsteilung.<sup>242</sup>

Gleichzeitig erkannte Weber die mit der Bürokratie verbundenen Probleme, etwa den Widerspruch zwischen Rechenhaftigkeit und Entpersönlichung gegenüber Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungsfreiheit.

Mit dem Bürokratiemodell lieferte Weber eine generalisierende Darstellung von Organisationsstrukturen am Ende des 19. Jahrhunderts, wobei es sich um einen Idealtypus und keine praxisbezogene Handlungsempfehlung handelt.<sup>243</sup>

Sein Organisationsverständnis fokussiert das „Innenleben“ der Organisation, d.h. interne Organisationsstrukturen und überprüfbare Regeln als ordnungstiftende Merkmale.

---

<sup>239</sup> Vgl. Vaanholt, Silke, 1997, a.a.O., S.11.

<sup>240</sup> Vgl. Weber, Max, 1985: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, überarbeitete Auflage, Tübingen, S. 551.

<sup>241</sup> ders., a.a.O., S. 551 f.

<sup>242</sup> Vgl. Weber, a.a.O., S. 561 ff.

<sup>243</sup> Vgl. Reichard 1995, S. 58 f. zitiert nach Vaanholt, a.a.O., S. 21.

### 5.3.1.2 Der administrative Ansatz

Henri Fayol entwickelt den administrativen Ansatz, der stärker den Führungsprozess in Organisationen betont und auf die Entwicklung von Handlungskonzepten abstellt.<sup>244</sup> In Organisationen gibt es nach Fayol fünf Hauptaufgaben für den Manager/die Führungskraft, nämlich zu planen, organisieren, befehlen, koordinieren und kontrollieren. Demnach ist Organisieren das Mittel zum Zweck. Ein formaler Organisationsbegriff bildet die Grundlage seines Ansatzes.<sup>245</sup>

Der „moderne“ Managementkreislauf mit den Elementen *plan-do-check-act*<sup>246</sup> erinnert stark an Fayols Handlungskonzept.

### 5.3.1.3 Der arbeitswissenschaftliche Ansatz

Demgegenüber stellt Taylors arbeitswissenschaftlicher Ansatz, wie bereits in vorigen Kapiteln angedeutet, auf Arbeitsabläufe in Organisationen ab.

Die Idee der Arbeitsteilung geht besonders aus diesem Ansatz hervor und spiegelt sich noch heute in den Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung wider (vgl. Kap. 5.5).

Nicht nur im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung, sondern auch auf die private Wirtschaft stellt beispielsweise Ulrich fest, dass Prinzipien des Taylorismus „*noch immer etliche Bereiche unseres Wirtschaftslebens [bestimmen].*“<sup>247</sup>

Die tayloristisch zentralisierte und bürokratische Unternehmensstrukturierung wird durch hohe Arbeitsteilung, durch eine generelle Trennung von Denken und Tun, durch starre Hierarchien, durch zentralisierte Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen, durch geringe Leitungsspannen und formelle Regelsysteme bestimmt.

---

<sup>244</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 42.

<sup>245</sup> Vgl. Schreyögg, a.a.O., S. 35 und Vahs, a.a.O., S. 25.

<sup>246</sup> Die Elemente des Management-Kreislaufs bilden eine Grundlage von Führungsförderungen in großen Teilen der öffentlichen Verwaltung.

<sup>247</sup> Vgl. Ulich, E., 2001: Arbeitspsychologie, Stuttgart: Schäffer-Poeschel<sup>5</sup>, S. 62.

Mitarbeiterführung vollzieht sich deshalb am häufigsten durch das Mittel der direkten Weisung.<sup>248</sup>

Die Organisation wird auch bei Taylor als technisches System, als mechanistisch anstatt *organisch*<sup>249</sup>, betrachtet. Den Menschen sieht man als monetär motivierbaren *economic man*.<sup>250</sup>

### 5.3.2 Weiterentwicklung der Organisationstheorien

#### 5.3.2.1 Vom *economic man* zum *social man*...

In den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts führten die *Hawthorne-Experimente* zu einer Weiterentwicklung der Organisationstheorien. Der Mensch und seine Emotionen wurden im übergeordneten Ansatz der *Human-Relations-Bewegung* nicht mehr als Störfaktor der Produktivität ausgemacht. Ihre Berücksichtigung wurde als produktionsfördernde Komponente erkannt.

Wie in Taylors Ansatz geht es aber auch hier um die Frage, wie Produktivität gesteigert werden kann. Die Human Relations Bewegung rückte mit Blick auf die Unternehmenspraxis vor allem Informations- und Kommunikationsprozesse in den Fokus der Organisationsgestaltung, unter Beibehaltung der tayloristischen Strukturprinzipien.<sup>251</sup>

Im Gegensatz zum mechanistischen Organisationsverständnis wird Mitarbeiterführung zu einem sozialen Phänomen. Sie hat die Aufgabe, den Beschäftigten Anerkennung entgegenzubringen und soll für gute zwischenmenschliche Beziehungen sor-

---

<sup>248</sup> Vgl. Burns, T./G.M. Stalker, 1961/1994: *The Management of Innovation*, London: Oxford University Press sowie Frei et al., 1996: *Die kompetente Organisation*, Zürich, Stuttgart: Verlag der Fachvereine, Schäffer-Poeschel<sup>2</sup> sowie Ulich, a.a.O, S. 63.

<sup>249</sup> Vgl. Burns, T./G.M. Stalker, a.a.O. zitiert nach Inversini, Simone, 2005: *Wirkungsvolles Change Management in Abhängigkeit von situativen Anforderungen*, Zürich, S. 19.

<sup>250</sup> Vgl. Inversini, a.a.O., S. 19.

<sup>251</sup> Vgl. Ulich, E., a.a.O., S. 56.



gen.<sup>252</sup> Die Autorität bleibt nach diesem Ansatz den Führungskräften vorbehalten. Es wird von einer wissensmäßigen Überlegenheit der Vorgesetzten ausgegangen.<sup>253</sup> Organisationen werden in diesem Paradigma vornehmlich als soziale Systeme betrachtet.<sup>254</sup> Der Mensch als *social man* soll mittels sozialem Klima motiviert werden.

### 5.3.2.2 ...und vom *social man* zum *selfactualizing man*

Auf der Grundlage der Human-Relations-Bewegung wurde das Bild vom *social man* zum *selfactualizing man* weiterentwickelt. Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis, dass Arbeitsinhalte eine motivierende Wirkung entfalten.

Dieses Denken impliziert beispielsweise in der *Job Enrichment Bewegung* eine Änderung von Organisationsstrukturen. Auch hier steht wieder die Organisation als soziales System im Vordergrund, allerdings mit einer Akzentuierung des soziotechnischen Organisationsverständnisses.

Um den menschlichen Bedürfnissen nach Autonomie und Selbstverwirklichung nachzukommen, wird mehr Wert auf gemeinsame Verwirklichung von Organisationszielen als auf Gehorsam und Abhängigkeit gelegt.<sup>255</sup> Entsprechend werden Organisationsstrukturen hinterfragt. Zum Beispiel wird mit der Forderung nach *dezentralisierten und flachen Organisationsstrukturen* an steilen Hierarchien und hoher Arbeitsteilung „gerüttelt“.

In der Organisation avancieren Delegation, Partizipation und Konsens folglich zu wichtigen Führungsprinzipien.<sup>256</sup> Anregen, unterstützen und Fördern der Mitarbeiter stellen zentrale Führungsverhaltensweisen dar.<sup>257</sup> Insgesamt bilden Unternehmen in diesem Sinn soziotechnische Systeme.

---

<sup>252</sup> Vgl. Ulich, E., 1986: Probleme der Veränderung des Managementsystems. In: Duell, W./F. Frei (Hrsg.), Arbeit gestalten - Mitarbeit beteiligen. Eine Heuristik qualifizierender Arbeitsgestaltung, S. 160-169. Schriftenreihe Humanisierung des Arbeitslebens, Band 27. Frankfurt: Campus.

<sup>253</sup> Vgl. Frei et al., 1996: Die kompetente Organisation, Zürich, Stuttgart: Verlag der Fachvereine, Schäffer-Poeschel<sup>2</sup>.

<sup>254</sup> Vgl. Frei et al., 1996: Die kompetente Organisation, Zürich, Stuttgart: Verlag der Fachvereine, Schäffer-Poeschel<sup>2</sup> sowie Ulich, 2001, a.a.O., zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 20.

<sup>255</sup> Vgl. Burns & Stalker, 1961/1994, a.a.O und French, W. L./C.H. Bell, 1994: Organisationsentwicklung, Bern: Haupt<sup>4</sup>, S. 24.

<sup>256</sup> Vgl. Burns & Stalker, a.a.O., S. 27 bzw. French/Bell, a.a.O., S. 167.

<sup>257</sup> Vgl. Frei et al., 1996, a.a.O. und Ulich, 1986, a.a.O.

Auch wenn mit dem Bild vom *social* oder *selfactualizing man* keine wirkliche Abkehr vom Menschen als Produktionsfaktor erfolgte, führten die *Hawthorne-Experimente* bzw. die *Human-Relations-Bewegung* mit Blick auf die Arbeitswelt dazu, dass die Bedeutung von Beteiligung und Anerkennung der Mitarbeiter im Arbeitsprozess wuchs und auch dazu, dass die Notwendigkeit eines personenbezogenen Führungsstils erkannt wurde.

Diese Erkenntnisse prägen auch das Verständnis dieser Schrift und spiegeln sich in der öffentlichen Verwaltung in vielen Modernisierungsansätzen wider, etwa im kooperativen Führungsstil oder in der Nutzung von Personalentwicklung.

### 5.3.3 Neoklassischer Ansatz

Als neoklassischer Ansatz gilt z.B. Barnards Organisationstheorie.<sup>258</sup> Darin wird erstmals die Organisation als System gesehen und zugleich die Umwelt in die Betrachtung miteinbezogen. Für Barnard ist eine Organisation ein System bewusst koordinierter Aktivitäten oder Kräfte zweier oder mehrerer Personen. Hier offenbart sich die systemorientierte Sichtweise von Organisationen, wonach nicht Menschen einer Organisation angehören, sondern ihre Handlungen.

Dieser handlungs- und systemorientierte Ansatz ermöglicht, Organisationen abstrakt zu betrachten. Barnard sieht die Aufgabe der Organisation in der Aufrechterhaltung eines Gleichgewichtszustands zwischen Beiträgen und Anreizen, informalen und formalen Beziehungen sowie externen und internen Anforderungen an die Organisation.

Für diese Schrift ist Barnards Ansatz wegen der systemischen Sichtweise relevant, und insofern, als dass er Organisationen einen kooperativen Charakter zuschreibt, indem er auf die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern hinweist. Auch das Verständnis des Gleichgewichtszustandes ist für das Kapitel „Wandel in Organisationen“ bedeutsam.

---

<sup>258</sup> Klassifizierung in Anlehnung an Ehmer, a.a.O., S. 45 und Schreyögg, Georg, 1996: Organisation, Wiesbaden: Gabler, S. 9 ff.

### 5.3.4 Moderne Ansätze

#### 5.3.4.1 Organisationen als offene Systeme...

All diese Ansätze wurden und werden weiter ausdifferenziert, wobei es bis heute wie eingangs festgestellt keine einheitliche Organisationstheorie gibt. Jeder Ansatz betont unterschiedliche Aspekte der Organisation.

Ehmer beispielsweise unterscheidet zwischen entscheidungsorientierten, systemorientierten und situativen Ansätzen.<sup>259</sup> Entscheidungs- und -prozessorientierte Theorien fokussieren den Einfluss von Organisationsstrukturen auf das Entscheidungsverhalten ihrer Mitglieder sowie Lösungen von Problemstellungen der Organisationsgestaltung.

Der situative Ansatz wurde in den 1950er Jahren entwickelt und geht davon aus, dass Organisationsstrukturen und Verhaltensweisen maßgeblich durch die jeweilige Situation der Organisation beeinflusst werden. Diese Situation kann sich aus externen Bedingungen (z.B. politische Vorgaben, Erwartungen der Bürger) ergeben, als auch durch interne (etwa Aufgaben, Mitarbeiterzahl).

Ursprünglich zielte der situative Ansatz auf die Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Gestaltung der optimalen Organisationsform mittels empirischer Ermittlung von Erfolgsbedingungen ab. Er gilt heute allerdings als überholt oder zumindest in der Praxis als schwer durchführbar, da sich die Fülle von Einflussgrößen auf den Erfolg einer Organisation als nahezu unüberschaubar herauskristallisiert hat.<sup>260</sup>

Hingegen stehen im Mittelpunkt vieler systemorientierter Ansätze die Aspekte Selbstregulierung von Organisationen oder Anpassungs- und Lernfähigkeit von Organisationen und ihrer Mitglieder. Zunächst ist festzustellen, dass die systemische Betrachtungsweise dem mechanistischem Organisationsverständnis widerspricht, ebenso auch einer rein individuenzentrierten Sicht auf Organisationen.

Stattdessen wird, wie bei Barnard, die Organisationsumwelt stärker berücksichtigt.

Allerdings sind über das Verhältnis von Organisation und Umwelt unterschiedliche Ansichten vorhanden, abhängig von der jeweiligen systemtheoretischen Perspektive.

---

<sup>259</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 45.

<sup>260</sup> So resümiert das Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2007: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, o.V., S. 58.

Dementsprechend werden Organisationen in den systemtheoretischen Ansätzen entweder als geschlossene oder offene Systeme verstanden.

Von der Organisation als offenes System geht z.B. der folgende Ansatz Ludwig Bertalanffys aus. Mit seiner Systemtheorie und Norbert Wieners Idee von der *Kybernetik als die Wissenschaft von der Steuerung und Regelung von Systemen* entwickelte sich eine ganzheitliche Betrachtungsweise von Organisationen und ihrer Umwelt. Die statischen Aspekte der Systemstruktur und die dynamischen des Systemverhaltens werden berücksichtigt. Bertalanffy übernahm Erkenntnisse der aus der Biologie stammenden „*open system theorie*“. Lebende Systeme werden als offene und dynamische Systeme verstanden, deren Elemente bzw. Subsysteme miteinander und mit der Umwelt in Wechselwirkung stehen.

Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung kann der Begriff *Umwelt* beispielsweise verstanden werden als ökonomische, soziokulturelle, technologische oder politisch-rechtliche Anforderung.

Auch Wiener konstatierte, dass es im Grunde genommen kein System gibt –ob lebend wie eine Zelle, Organismus, Ökosystem oder unlebendig wie eine Maschine– das nicht geregelt ist. Alle daran beteiligten Größen stehen in direkter oder indirekter Beziehung zueinander und formen so ein Netz gegenseitiger Abhängigkeiten.

#### 5.3.4.2 ... oder als geschlossene Systeme

Die Theorien zu diesem Verständnis gehen von der Selbstregulierbarkeit der Organisation aus. Einige Autoren stellen fest, dass mit einem Verständnis der Organisation als geschlossenes System, also *Organisation als autopoietisches und selbstorganisiertes System*<sup>261</sup>, die Systemtheorie eine Wende erfahren habe in Richtung einer Theorie *selbstreferentieller Systeme*.<sup>262</sup> Der Begriff wird nicht empirisch belegt, sondern z. B. durch Luhmann zur Abgrenzung von anderen Organisationstheorien genutzt.

---

<sup>261</sup> Vgl. Maturana/Varela, 1987, zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 29.

<sup>262</sup> Luhmann, N., 1984: Soziale Systeme, Frankfurt: Suhrkamp. Dieser Paradigmenwechsel wird beispielsweise erwähnt in: Inversini, a.a.O., S. 29.

Ein Grundgedanke ist, dass ein Lebewesen oder ein soziales System nicht durch die Umwelt, sondern das jeweilige System selbst geformt wird. Dies wird als „*operationale Schließung*“<sup>263</sup> bezeichnet. Organisationen als geschlossene Systeme beschreibt z.B. Inversini folgenderweise:

*„In diesem Organisationsverständnis besteht der strukturelle Aufbau einer Organisation u.a. aus Regeln, Normen, Vorschriften, Machtgefügen und Beziehungsnetzen, ... die sich den systemeigenen Differenzierungskategorien entsprechend entwickelt haben. Strukturen sind also generalisierte Verhaltenserwartungen, welche der Steuerung interner Prozesse dienen: Handlungen (Verhalten) werden damit zur notwendigen Konsequenz der Systemstrukturen..., was dazu führt, dass die Strukturen durch die Handlungen immer von neuem reproduziert werden: Systeme erhalten ihre Strukturen also aufrecht durch permanente Aktivität. Sie konstituieren sich aus Handlungen, die Handlungen bewirken und auch durch Handlungen erzeugt werden. Diese Handlungen sind miteinander verknüpft über die Strukturen, die ihre Aufeinanderfolge steuern und ihrerseits durch die Handlungen reproduziert werden. Durch diese zirkuläre Verkettung, die durch Selbstreferenz ermöglicht wird, macht sich eine Organisation bis zu einem gewissen Grad autonom, denn so kann das System zu sich eine Beziehung herstellen und sich von Umwelten unterscheiden.“*<sup>264</sup>

Das Zitat verdeutlicht das eingangs Gesagte, nämlich dass Organisationen als geschlossene Systeme intern ihre Regeln, ihre Struktur aufbauen und sich von ihrer Umwelt abgrenzen.

Aber auch geschlossene Systeme sind mit ihrer Umwelt nach diesem Verständnis verbunden. Beispielsweise Wimmer kennzeichnet die Verbindung als „[...]’*Öffnungen*’, die mit den Überlebensbedingungen des Systems zusammenhängen.“<sup>265</sup> Im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung sind dies z.B. die Verbindung zur Politik oder Bürger- und Kundenkontakte.

---

<sup>263</sup> Wimmer, R., 1995: Was kann Beratung leisten? Zum Interventionsrepertoire und Interventionsverständnis der systemischen Organisationsberatung. In R. Wimmer (Hrsg.), Organisationsberatung. Neue Wege und Konzepte (S. 59-111). Wiesbaden: Gabler, S. 66.

<sup>264</sup> Inversini, a.a.O., S. 29.

<sup>265</sup> Vgl. Wimmer, a.a.O. zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 29.

### 5.3.5 Weitere Entwicklungen von Organisationstheorien

Mittlerweile gibt es eine Reihe vielfältiger weiterer Ansätze, welche hier nicht eingehend betrachtet werden. Beispielsweise unterscheidet Schreyögg *epochale* und *epistemologische* Ansätze. Die ersten werden häufig als praxisorientiert bezeichnet, was indiziert, dass zugrunde liegende organisationstheoretische Erkenntnisse akzeptiert, aufgegriffen und weiterentwickelt wurden.

Hingegen zweifeln epistemologische Ansätze laut Schreyögg nicht nur die Effizienz moderner Organisationen, sondern auch die Legitimität der Organisationsforschung an.<sup>266</sup>

Abgesehen davon befassen sich epistemologische Ansätze inhaltlich z.B. mit „*flachen und offenen Organisationsformen oder grenzüberschreitenden Netzwerken*.“<sup>267</sup>

Sie werden als epistemologisch bezeichnet, weil erkenntnistheoretische Fragestellungen die Grundlage der inhaltlichen Diskussion bilden.<sup>268</sup>

Insgesamt betonen diese Ansätze die Diversität und Vielfalt von Perspektiven und weisen darauf hin, dass linear durchdachte Systeme an ihre Grenzen stoßen.

Neuere Ansätze werden auch unterteilt in Organisationstheorien der Ära, des Stils und der Bewegung. Erste befasst sich mit „*Aspekten des Spätkapitalismus, einer zunehmenden Privatisierung und Globalisierung und konstatiert eine Erosion des Sozialstaats*.“<sup>269</sup>

Theorien des Stils öffnen sich für andere Analyseverfahren, wie z.B. *Ethnografie*.<sup>270</sup>

In der letztgenannten Strömung werden diejenigen Ansätze zusammengeführt, die sich als Antithese mit den klassischen Ansätzen auseinandersetzen.

---

<sup>266</sup> Vgl. Schreyögg, Georg/ Peter Conrad (Hrsg.), 2000: Organisatorischer Wandel und Transformation, Westdeutscher Verlag/Gabler, S. 114.

<sup>267</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 47.

<sup>268</sup> Wie vor

<sup>269</sup> Vgl. Schreyögg, 1999, Organisation und Postmoderne, Wiesbaden: Gabler, S. 13.

<sup>270</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 47.

### 5.3.6 Bewertung

Jeder der dargestellten Ansätze setzt andere Schwerpunkte. Die Fortentwicklung kennzeichnet sich einerseits durch eine *eklektische* Vorgehensweise, Ideen voriger Ansätze werden kombiniert, weiter ausdifferenziert oder neu komponiert.

Andererseits sind einige Erkenntnisse nicht miteinander vereinbar.

Feststellbar ist in der Entwicklung auch, dass die Ansätze immer komplexer wurden. Außerdem rückten Zusammenhänge in und außerhalb von Organisationen sowie ihre Dynamik mehr und mehr in den Fokus der Theorien.

Ein Versuch, die Erkenntnisse auf einer einzigen Meta-Ebene darzustellen, ist m.E. nicht möglich, es gäbe derer mehrere, zum Beispiel

- das Zeitverständnis (statische vs. dynamische Organisationen),
- Zweck- vs. Zielorientierung,
- Erkenntnistheoretische Grundlagen (strukturelles – phänomenologisches - systemtheoretisches Verständnis von Organisationen),
- Skeptische oder annehmende Forschungshaltung (Widerlegung vs. Ausdifferenzierung von Organisationstheorien),
- Rückkopplungsmöglichkeiten der Organisation (Umweltverständnis),
- Geschlossene, selbstreferentielle vs. offene Organisation,
- Diversität, Komplexität vs. Stabilität
- Irrationalität vs. Rationalität (z.B. in klassischen Ansätze),
- Verhältnis von Kontinuität und Diskontinuität,
- Funktionsfähigkeit durch Gleichgewicht vs. Ungleichgewicht,
- Handlungsabläufe: zyklisch (wiederkehrend) vs. linear (fließend) vs. spiralförmig (selbstregulierend)

Nach dem Einzug von Diversität, Temporalität und Komplexität in den Theorien mündet die Entwicklung offenbar in der Erkenntnis, dass die Welt dermaßen kompliziert erscheint, dass jede Vorhersage und Kausalität unmöglich ist. Darin zeigt sich eine skeptische Haltung gegenüber bisherigen Erkenntnissen. Diese Stufe wird aber

wohl kein Ende der Theorienentwicklung bedeuten, sondern den Ausgangspunkt weiterer Erkenntnisse bilden.

### 5.3.7 Bewertung mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand

Für diese Arbeit bedeutsam sind alle dargestellten Ansätze. Jeder eignet sich dazu, die öffentliche Verwaltung als Organisation aus verschiedenen Blickwinkeln zu analysieren. Max Webers Bürokratiemodell erscheint besonders geeignet, heute noch gültige bürokratische Organisationsstrukturen von Verwaltungsbehörden zu ergründen.<sup>271</sup>

Fayols administrativer Ansatz kann als eine geistige Grundlage des o.g. *Management-Kreislaufs* betrachtet werden, der heute eine Grundlage von Führungfortbildungen in der öffentlichen Verwaltung darstellt. Hingegen spiegelt sich in Taylors System der Arbeitsteilung in den ausdifferenzierten Zuständigkeitsbereichen der öffentlichen Verwaltung wider.

Bedeutsam für diese Schrift sind auch die Theorien, die Organisationen als offenes System kennzeichnen. Die Idee korrespondiert mit einem Grundgedanken dieser Schrift, wonach sich die öffentliche Verwaltung an unterschiedlichste Anforderungen ihrer Umwelt anpassen muss. Diese werden in der Forderung nach Verwaltungsmodernisierung, nach einem sparsamen Umgang mit Finanzmitteln, u.v.m. deutlich.

Die Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung werden so als Antwort auf Umwelterfordernisse betrachtet.

Andererseits erscheinen die Theorien, die auf Selbstreferenz von Organisationen abstellen, besonders geeignet, Widerstände gegen Modernisierungsbestrebungen innerhalb der Verwaltungsbehörden zu erklären. Versteht man Organisationen als geschlossene Systeme, können diese intern ihre Regeln sowie ihre Struktur aufbauen und sich von ihrer Umwelt abgrenzen. So können beispielsweise Mitarbeiter Veränderungsbestrebungen des Managements ablehnen, weil diese nicht mit internalisierten Regeln übereinstimmen.

---

<sup>271</sup> Vgl. hierzu Pkt. 1.2 (Zur Situation der Verwaltungsmodernisierung)



Für die öffentliche Verwaltung besitzen sowohl die älteren klassischen Ansätze eine hohe Aktualität als auch die neueren Ansätze, welche auf die Komplexität in Organisationen abstellen.

Der Blick auf Organisationsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung erfordert also eine mindestens *dialektische* Sicht, um erklären zu können, dass die öffentliche Verwaltung heute ein sehr komplexes Gebilde ist, das auf stabilisierende bürokratische Strukturen angewiesen ist aber auch flexibler auf Anforderungen reagieren muss, als es starre arbeitsteilige und hierarchische Strukturen zulassen.

Diese letzte Feststellung impliziert, dass die öffentliche Verwaltung lern- und veränderungsfähig sein muss. Eine generell stärkere Vernetzung, ein Trend zur Kooperation, zur Dezentralisierung und Kundenorientierung, eine erwartete Flexibilität oder eine Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit auf Erwartungen der Gesellschaft (des Steuerzahlers) erfordern diese Anpassungsfähigkeit. Aus diesem Grund werden nun Veränderungsprozesse in der Theorie und anschließend im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung erläutert.

## **5.4 Veränderung in Organisationen**

### **5.4.1 Grundannahmen geplanter Veränderungsprozesse**

*„Organisationen [haben] eine ausgeprägte Fähigkeit dazu, all das, was im Bewusstsein ihrer Mitarbeiter nicht verankert ist, in der Praxis abzuschütteln bzw. abperlen zu lassen wie ein Blatt den Regen.“<sup>272</sup>*

Den klassischen Ansätzen entsprechend können organisationale Veränderungsprozesse zunächst als Planungsaufgabe verstanden werden.<sup>273</sup> Beispielsweise Wimmer vergleicht dabei die Tätigkeit des Organisierens mit derjenigen eines Architekten, *„der nach einer bestimmten funktionalen Logik das Organisationsganze gestaltet und, wenn nötig, umbaut.“<sup>274</sup>*

---

<sup>272</sup> Vgl. Janes, Alfred, et. al., 2001: Transformationsmanagement. Organisationen von innen verändern, Wien: Springer, S. 8.

<sup>273</sup> Vgl. Schreyögg/Noss, 1995, zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 11.

<sup>274</sup> Wimmer, R., 1991: Organisationsberatung. Eine Wachstumsbranche ohne professionelles Selbstverständnis, S. 67. In: M. Hoffmann (Hrsg.): Theorie und Praxis der Unternehmensberatung, Heidelberg: Physica, S. 44-135.

Dieses Modell, das den Wandelprozess als bloßes Planungsproblem begreift, war immer wieder mit folgenden negativen Begleiterscheinungen verbunden: „*Der Wandelprozess schleppt sich dahin, die Organisationsmitglieder widerstreben der neuen Lösung, Unvorhergesehenes ereignet sich – die Umstellungspläne geraten zur Makulatur.*“<sup>275</sup> Erst die verhaltenswissenschaftlich orientierte Organisationslehre betrachtete organisationalen Wandel im Zusammenhang eines sozialen Systems. Zentral war hierfür die Erkenntnis, dass Organisationsstrukturen geändert werden können, dieser Wandel aber ganz wesentlich von den Menschen abhängt, die diese Strukturen tragen.<sup>276</sup> In diesem Punkt entspricht die Organisationslehre der Entwicklung oben genannter Organisationstheorien.

#### **5.4.2            Drei Ideen zum Umgang mit Veränderungsprozessen: Lernende Organisation - Organisationsentwicklung - Change Management**

Da Personalentwicklung von der Lernfähigkeit des Individuums und der Organisation ausgeht, werden im Folgenden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst, die die beiden erstgenannten Konzepte beinhalten. *Lernen* wird auch in der öffentlichen Verwaltung immer wichtiger vor dem Hintergrund schnell wechselnder Anforderungen. Im Anschluss wird mit dem Thema *Change Management* der Blick auf den Veränderungsprozess selbst gerichtet.

##### **5.4.2.1            Veränderungen mit lernenden Organisationen bewältigen**

*Lernende Organisation* steht als Metapher für ein soziales Gebilde, in dem *die Menschen, ohne die eine Organisation nicht denkbar ist, lernen.*<sup>277</sup>

---

<sup>275</sup> Vgl. Schreyögg, G./C. Noss, 1995: Organisatorischer Wandel: Von der Organisationsentwicklung zur lernenden Organisation. Die Betriebswirtschaft, 55 (2), S. 171.

<sup>276</sup> Vgl. Inversini, a.a.O., S. 151.

<sup>277</sup> Vgl. Pedler, zitiert nach Ehmer, a.a.O., S. 50.

Nach einer weiteren Definition von Pedler et al. zeichnet sich die lernende Organisation dadurch aus, dass sie ein Lernen sämtlicher Organisationsmitglieder ermöglicht und sich dadurch in einen kontinuierlich selbstverändernden Prozess begibt.<sup>278</sup>

Häufig wird im Zusammenhang mit lernenden Organisationen Senges Verständnis genannt, wonach sie „eine Organisation [ist], die kontinuierlich die Fähigkeit ausweitet, ihre eigene Zukunft schöpferisch zu gestalten.“<sup>279</sup>

Alle drei Definitionen stellen auf das Zusammenspiel zwischen Individuen und Organisation ab, die ersten beiden explizit, Senge nutzt dazu eine Personifizierung der Organisation. Allen liegt ein dynamisches und handlungsorientiertes Organisationsverständnis zugrunde.

Was das Lernen selbst betrifft, ist das Besondere, dass es nicht nur kognitiv und auf individueller Ebene erfolgt, sondern *organisationales* Lernen umfasst. Es vollzieht sich damit in Handlungen, in der Interaktion mit anderen. Lernen geschieht einerseits auf der Mikroebene der Individuen und andererseits innerhalb der Organisation als Ganzem.<sup>280</sup>

Praktisch betrachtet vollzieht sich dieses Lernen durch die Reflektion des Arbeitsalltags, durch die Fähigkeit, erworbenes Fach- und Erfahrungswissen weiterzugeben und durch die Diskussion. Kommunikation ist also ein wesentlicher Bestandteil.

Durch diese Lernprozesse sollen Systeme entstehen, „die sich in einem permanenten Kreislauf von Anpassung und kreativer Veränderung befinden, um die Umweltanforderungen erfüllen zu können.“<sup>281</sup>

Die Organisation lernt, indem ihre Mitglieder lernen, was nicht zwangsläufig bedeutet, dass individuelles Lernen zu einem erfolgreichen Lernen der Organisation führt. Umgekehrt *kann* organisationales Lernen das individuelle Lernen initiieren.

Nach der Idee der lernenden Organisation geht es vor allem darum, Veränderungsprozesse zu erkennen, anzustreben und zu nutzen. Bisher Gelerntes wird in der Folge hinterfragt. Es muss also auch gelernt werden zu verlernen. Außerdem rufen Veränderungen Unsicherheiten hervor, weshalb auch dieser Umgang erlernt werden muss.

---

<sup>278</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 60.

<sup>279</sup> Vgl. Senge, Peter M., 1996: Die fünfte Disziplin, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 24.

<sup>280</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 51.

<sup>281</sup> Vgl. Senge, Peter M, 1990: New Roles for Managers in Today's Learning Organizations. In: Sloane Management Review. Band 32, 1, 1990, S. 32-49 sowie Senge, P., 2001: Die Fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation. Stuttgart: Klett-Cotta.

Das Konzept der lernenden Organisation geht wie die eingangs beschriebenen Organisations-Definitionen davon aus, dass der *gesamte Lernprozess [der Organisation] mehr ist als die Summe der individuellen Lernerfolge*<sup>282</sup>, weshalb ihr eigene Lernprozesse zugeschrieben werden.

#### 5.4.2.2 Zwischenfazit

Die Idee der lernenden Organisation zeigt, dass eine Entwicklungsfähigkeit von Organisationen angenommen wird. Das Konzept kann daher als ein Bindeglied zwischen Stabilität und Wandel verstanden werden, zwischen den stabilen Organisationsstrukturen, von denen beispielsweise Weber im Bürokratiemodell ausging und den sich wandelnden, die beispielsweise den systemorientierten Organisationstheorien zugrunde liegen. Insofern zielt die Lernende Organisation letztlich darauf ab, *„durch geordnete Veränderungen eine gewisse ‚Ultrastabilität‘ -Überleben in dynamischen, unstabilen Umwelten- zu erreichen.*<sup>283</sup>

#### 5.4.2.3 Bedeutung der lernenden Organisation für das Thema Personalentwicklung

Weil Personalentwicklung individuelles Lernen ermöglicht und auf organisationale Zusammenhänge übergreift, bildet es die Bedingungsgröße der lernenden Organisation. Dadurch wird deutlich, dass eine rein auf die Mitarbeiter-Fortbildung fokussierte Personalentwicklung der Lernenden Organisation nicht gerecht wird.

Im Idealbild einer lernenden Organisation werden die systematische fachliche Weiterbildung der Mitarbeiter und fachübergreifende Fortbildung verknüpft, indem organisationales Lernen ermöglicht wird. Dies geschieht praktisch vor allem durch Lernen *im* Prozess der Arbeit, beispielsweise indem eine organisationsinterne Pro-

---

<sup>282</sup> Vgl. Lembke, 1997 zitiert nach Ehmer, a.a.O., S. 60.

<sup>283</sup> Vgl. Reber, G. (2000): Stabilität und Wandel. Zur Rolle von Führungskompetenzen in organisationalen Veränderungsprozessen. In: Funder, M./H. P. Euler/G. Reber (Hrsg.): Entwicklungstrends der Unternehmensreorganisation. Internationalisierung, Dezentralisierung, Flexibilisierung. Linz: Trauner, S. 31ff.

jektgruppe an realen, für die Verwaltung wichtigen Projekten arbeitet. Die Mitarbeit in Projekten gilt als eine der wirksamsten Formen der Personalentwicklung und fördert beispielsweise das Verstehen von Gesamtzusammenhängen in der Verwaltung, kommunikative Fertigkeiten, Kooperationsfähigkeit, Durchsetzungsfähigkeit, interne Netzbildung, Veränderungskompetenz und Innovationsfähigkeit. *Wenn Teams lernen...*“, stellt beispielsweise Priebe fest, „*werden sie zu einem Mikrokosmos für das Lernen in der ganzen Organisation.*“<sup>284</sup>

Die lernende Organisation ist daher das Idealbild eines Betriebes, in dem sich systematisch initiierte Personalentwicklung auflöst. Lernenden Organisationen wird damit eine erhöhte Problemlösungsfähigkeit zugeschrieben, was wiederum der Kern von Organisationsentwicklung ist.

#### **5.4.2.4 Organisationsentwicklung als Methode der Gestaltung von Veränderungen**

Organisationsentwicklung (OE) konnte sich vor dem Hintergrund oder der Prämisse etablieren, dass sich Organisationen immer schneller an die verändernde Umwelt anpassen müssen und diese Aufgabe am besten von einem organisatorischen System durchgeführt wird.<sup>285</sup> In diesem System leistet der Mensch mit seinem persönlichen Entwicklungspotential den größten Beitrag der Veränderung.

##### **5.4.2.4.1 Begriffsverständnis**

Der Begriff *Organisationsentwicklung* wird in verschiedensten Kontexten, zu den unterschiedlichsten Zwecken und mit sehr verschiedenen Bedeutungen geradezu inflationär verwendet, insofern existiert ein „*weitverzweigtes Schrifttum und eine ausgesprochen heterogene Landschaft.*“<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> Vgl. Priebe, Andreas, 2007: Nachhaltige Personalentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen, Bielefeld, o.V., S. 58.

<sup>285</sup> Vgl. Reber, a.a.O., S. 138 f.

<sup>286</sup> Vgl. Exner et al., 1987, zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 38.

Im Folgenden werden zwei Definitionen ausgewählt, welche für den Untersuchungsgegenstand *Öffentliche Verwaltung* geeignet erscheinen. Die Gesellschaft für Organisationsentwicklung (GOE) definiert Organisationsentwicklung als

*„...längerfristig angelegter, organisationsumfassender Entwicklungs- und Veränderungsprozess von Organisationen und den in ihr tätigen Menschen. Der Prozess beruht auf Lernen aller Betroffenen durch direkte Mitwirkung und praktische Erfahrung. Das Ziel besteht in einer gleichzeitigen Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Organisation (Effektivität) und der Qualität des Arbeitslebens (Humanität).“<sup>287</sup>*

Der hier angedeutete Zusammenhang zwischen Arbeitszufriedenheit und Effektivität war bereits für die Human-Relations-Bewegung relevant. Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand sind die Elemente *Einbeziehung* und *praktische Erfahrung* bedeutsam. Hier ergibt sich eine Verbindung zwischen Organisationsentwicklung und der Gestaltung altersgerechter Personalentwicklung.

Ähnlich beschreibt Lutz von Rosenstiel Organisationsentwicklung als eine

*„Veränderungsstrategie, die aus dem Gesamtsystem der Organisation heraus verstanden werden muss, sich unter aktiver Mitwirkung der Betroffenen vollzieht, dabei aber geplant ist, mit der Zielsetzung einerseits der Leistungsfähigkeit der Organisation und andererseits der Entfaltung des einzelnen Organisationsmitgliedes zu dienen. Ihre organisationspsychologische Akzentuierung erhält die Organisationsentwicklung vor allem durch die an der Aktionsforschung orientierte Methodik, durch den geplanten Veränderungsprozess und durch die aktive Mitwirkung der Betroffenen.“<sup>288</sup>*

Die erstgenannte Definition wird so durch das Planungselement ergänzt sowie der zugrunde liegenden Forschungsmethode der Organisationsentwicklung. Über die Aktionsforschung hinaus gibt es weitere Ansätze der Organisationsentwicklung, die gleich erläutert werden.

---

<sup>287</sup> Zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 38.

<sup>288</sup> Vgl. Rosenstiel, Lutz v., 1992: Grundlagen der Organisationspsychologie, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 418.

Zusammenfassend kann Organisationsentwicklung als Sammelbegriff verstanden werden „für eine geplante, systematische, zielorientierte Veränderung der organisatorischen Strukturen und Prozesse sowie des Verhaltens der Mitarbeiter eines Betriebes mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden auf Basis eines gemeinsamen Lernprozesses aller Beteiligten steht.“<sup>289</sup>

#### 5.4.2.4.2 Initialzündungen für die Organisationsentwicklung

Es gibt zahlreiche Ansätze der Organisationsentwicklung, welche hier nicht ausführlich dargestellt werden sollen. Sie unterscheiden sich insgesamt nach Radikalität und angenommenen Veränderungsgrößen. Organisationsentwicklung wird in der Literatur häufig aus drei wesentlichen Traditionsträngen hergeleitet, nämlich dem

- reedukativen, gruppendynamisch orientierten Ansatz,
- kurz erwähnten Aktionsforschungsansatz sowie dem
- Tavistockansatz der soziotechnischen Systeme.<sup>290</sup>

Alle Ansätze verbindet eine hohe Beteiligungs- und Lernorientierung sowie die langfristige Perspektive. Sie verstehen Organisationen als offene Systeme, die mit ihrer Umwelt in einem Austausch stehen. Diese Systemsicht impliziert ein ganzheitliches Denken.<sup>291</sup>

---

<sup>289</sup> Vgl. Becker, F. G. (2002): Lexikon des Personalmanagements. Über 1000 Begriffe zu Instrumenten, Methoden und rechtlichen Grundlagen betrieblicher Personalarbeit. 2. Aufl.; München: DTV.

<sup>290</sup> In Anlehnung an Inversini, a.a.O., S. 39.

<sup>291</sup> Vgl. dies., a.a.O., S. 2.

#### 5.4.2.4.2.1 Reedukativer Denkansatz

Bei der Beforschung der Möglichkeiten von Einstellungs- und Verhaltensänderungen in Gruppen entdeckten Lewin et al. in den 1940er Jahren die Wirkung sozialer Rückkoppelungsprozesse. Es wurde die bekannte gruppendynamische Lernform der *Trainingsgruppe* und später das *Laboratoriumstraining* entwickelt.

Kerngedanke dieser Trainingsformen war die Ermöglichung von bewusstseins- und verhaltensverändernden Lernprozessen innerhalb einer Gruppe, welche der Veränderung ganzer Organisationen dienen sollten. Es stellte sich allerdings heraus, dass die Teilnehmenden erhebliche Transferprobleme in ihrer gewohnten Arbeitsumgebung zeigten.

Im Hinblick auf die Fragestellung dieser Schrift bleibt der reedukative Ansatz bedeutsam, da er das Erfahrungslernen (von Mitarbeitern), das realitätsnahe Lernen (am Arbeitsplatz) und die Einbeziehung der Betroffenen fokussiert. Die Betonung von Partizipation spiegelt das Verständnis dieser Schrift wider, wonach individuelle Motivation die Effektivität einer Organisation erhöht. Aus demselben Grund ist der folgende Strang der Organisationsentwicklung für diese Ausarbeitung relevant.

#### 5.4.2.4.2.2 Aktionsforschungsansatz

Der reedukative Ansatz erfuhr eine Weiterentwicklung mit dem Aktionsforschungsansatz. Dieser betrachtet und entwickelt im Schwerpunkt Interventionsmöglichkeiten in Organisationen. Die Aktionsforschung wird zum einen als Quelle der Organisationsentwicklung, zum anderen als ein Verlaufsmodell derselben bezeichnet.<sup>292</sup> Sie stellt eine empirische Methode der Sozialforschung dar, z.B. weil der Forscher erstmals nicht vom Beforschten getrennt wird, sondern als teilnehmender Beobachter involviert ist. So verfolgt Aktionsforschung

---

<sup>292</sup> Vgl. Bergmann, J. R., 1995: Studies of Work. Ethnomethodologie. In: Flick, W./E. Kardorff/H. Keupp/Rosenstiel, L. v./S. Wolff (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen, Weinheim: Beltz, S. 269-272 sowie Comelli, G., 1999: Organisationsentwicklung. In: Rosenstiel, L. v.; Regnet, E./M. Domsch (Hrsg.): Führung von Mitarbeitern. Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 631ff.



*„das Ziel, die subjektiven Dimensionen des soziologischen Forschungsprozesses bewusst aufzunehmen und die ... Beeinflussung des Forschungsgegenstandes durch die Forschung als Anknüpfungspunkt für eine gezielte Veränderung des sozialen Feldes zu nutzen. Insofern strebt die Aktionsforschung also nicht die Erstellung grundlegender Theorien über soziale Prozesse an; vielmehr sollen die Situationsdeutungen oder Einschätzungen der sozialen Lage von Forscher und Erforschten im Untersuchungsprozess expliziert werden, um auf diesem Wege einen gemeinsamen Lernprozess in Gang zu setzen. Durch neue Interpretationsmöglichkeiten der sozialen Realität werden so die Handlungsmöglichkeiten der Beteiligten verändert und erweitert.“<sup>293</sup>*

Wichtig für diese Schrift ist, dass Aktionsforschung sich im Dialog vollzieht, was der Idee der kooperativen Zusammenarbeit und der Mitarbeiterbeteiligung entspricht.

#### **5.4.2.4.2.3 Soziotechnischer Systemansatz**

Der soziotechnische Systemansatz fokussiert im Gegensatz zu den beiden anderen Strängen eher Strukturen als Personen. Die Arbeitsorganisation ist demnach so zu gestalten, dass sie sowohl den technologischen Anforderungen als auch den menschlichen Bedürfnissen gerecht wird.<sup>294</sup> Ziel der Systemgestaltung ist dabei die Erweiterung des Handlungsspielraums der Organisationsmitglieder bei gleichzeitiger Verbesserung der Effizienz des Systems als Ganzes.<sup>295</sup>

Im Hinblick auf Personalentwicklung ist der soziotechnische Systemansatz vor allem relevant, weil er die Idee der qualifizierenden Arbeitsgestaltung hervorgebracht hat.<sup>296</sup> Dies bedeutet, dass eine Erweiterung der Handlungskompetenz der Mitarbeiter Organisationen effizienter macht, nicht nur bezogen auf die Arbeitsergebnisse, sondern auch auf „weiche“ Faktoren wie Mitarbeiterzufriedenheit und Motivation.

---

<sup>293</sup> Vgl. Thielen, Isabell, 2003: Das Synfo-Modell. Synthese aus Führungsgrundsätzen und Organisationsentwicklung. Keimzelle für Veränderungsmanagement, München, S. 142 f.

<sup>294</sup> Vgl. Wimmer, 1991, a.a.O., S. 32.

<sup>295</sup> Vgl. Frei et al., 1996, a.a.O. zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 41.

<sup>296</sup> Vgl. Inversini, a.a.O., S. 42.

#### **5.4.2.4.3 Bezüge zu den dargestellten Organisationstheorien: Das Organisationsverständnis der OE**

In diesen drei Ansätzen ist ein bestimmtes Organisationsverständnis zu erkennen. Organisationen werden durchgängig als offene Systeme verstanden, ein Austausch mit der Umwelt wird angenommen und folglich, dass sich dieser Austausch auf die organisationsinternen Verhältnisse auswirkt.

Weiterhin werden Organisationen als *soziale Systeme verstanden* und dem dritten Ansatz entsprechend als soziotechnische Systeme. Diese Systemsicht impliziert bei Organisationsveränderungen ein ganzheitliches und systemübergreifendes Denken, „fern von linearem oder einfachem Kausaldenken.“<sup>297</sup> Damit wird nicht von einer vorgegebenen oder mechanistischen Organisationsstruktur ausgegangen.

Wie bei der eben beschriebenen Idee der lernenden Organisation steht das soziale System der Organisation im Mittelpunkt von Veränderungsüberlegungen. Auch hier werden individuelle Lernprozesse als Voraussetzung der Veränderung verstanden.

#### **5.4.2.4.4 Bedeutung der Organisationsentwicklungsansätze für das Thema Personalentwicklung**

Organisationsentwicklung (OE) ist für Personalentwicklung aus mindestens vier Gründen bedeutsam.

Da es die Organisationsgröße schwierig macht, Veränderungsprozesse in der gesamten Organisation gleichzeitig voranzutreiben, wird im Sinne der OE Veränderungsarbeit durch vernetzte Gruppen bevorzugt. Dazu zählen Projekt- bzw. Teamarbeit im allgemeinen, also Bausteine der Personalentwicklung.

Instrumente der Personalentwicklung wie etwa Mentoring, Teamarbeit, Arbeitszeitflexibilisierung, stehen im engen Zusammenhang mit dem Gedankengut der dargestellten Ansätze, da sie erstens auf die *Einbeziehung* der Betroffenen bei Veränderungsprozessen abzielen.

---

<sup>297</sup> Vgl. Inversini, a.a.O., S. 45.

Zweitens können Methoden der Organisationsentwicklung Möglichkeiten zur Steigerung der internen Problemlösefähigkeit in der öffentlichen Verwaltung aufzeigen. Flexibilität, Veränderungs- und Innovationsbereitschaft werden gefördert. Dies ist eine Voraussetzung um ganzheitliche (und altersentsprechende) Personalentwicklung besser in der Verwaltung verankern zu können.

Drittens stellt Organisationsentwicklung eine „win-win-Strategie“<sup>298</sup> dar. Handlungskompetenzen der Mitarbeiter werden durch Personalentwicklung verbessert und steigern so nicht nur die persönliche Arbeitszufriedenheit, sondern wirken sich auf die Organisationen als Ganzes aus. Darüber hinaus soll ein Interessenausgleich durch eine partizipative Gestaltung des Veränderungsprozesses gewährleistet werden. In diesem Problemlösungsmuster zeigt sich auch eine wertschätzende Unternehmenskultur.

Viertens ist Personalentwicklung für die OE bedeutsam, da sie Veränderungs- und Lernprozesse fördert. Beide Elemente bedingen sich (vgl. Kap. 5.8). erinnert man sich an die drei Säulen der Personalentwicklung (Personalauswahl – Personalförderung - Organisationsentwicklung) wird deutlich, dass jede Veränderung der Organisation zugleich Bestandteil der Personalentwicklung ist.

#### **5.4.2.4.5 Grenzen der Organisationsentwicklung**

Organisationsentwicklung wird auch in der öffentlichen Verwaltung genutzt, um Veränderungen zu gestalten.<sup>299</sup> Dabei zeigt sich allerdings, dass die erhoffte Überfälligkeit bürokratischer und hierarchischer Strukturen nicht erreicht werden konnte. Am Konzept der Organisationsentwicklung selbst wird kritisiert, dass ihr eine eigene Identität fehle.<sup>300</sup>

Weiterhin wurden Ideen der Organisationsentwicklung als „sozialromantisch“ kritisiert, da die starke Ausrichtung auf Konsens häufig einen Widerspruch zur Verwal-

---

<sup>298</sup> Vgl. Comelli, a.a.O., S. 631ff.

<sup>299</sup> Dies stellen z.B. das BMI, diverse Kommunen oder Pitschas fest. Vgl. Pitschas, R., 1981: Die Reform der öffentlichen Verwaltung als Organisationsentwicklung durch Fortbildung, S. 5, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 72, 1981, S. 1-16 sowie KGST 11/1988: Informationstechnologie und Sozialhilfe: Bericht über einen Organisationsentwicklungsprozess, Köln sowie Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2007: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung.

<sup>300</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 142.

tungs- und Unternehmenspraxis bilde.<sup>301</sup> Auch halte sie den harten Politik- und Machtinteressen der Hierarchie nicht stand. Insofern sei eine „gewisse Naivität gegenüber der Zählebigkeit und Stabilität innerorganisatorischer Machtverhältnisse nicht zu übersehen.“<sup>302</sup>

Die Hauptkritik richtet sich damit vor allem gegen die unterstellte Vernachlässigung stabiler Machtverhältnisse in Organisationen und gegen die einhergehende Überschätzung der Effekte von Partizipation.<sup>303</sup>

Darüber hinaus wird zu bedenken gegeben, dass Wirkungen der OE (etwa im Hinblick auf Effizienz und Humanisierung im Unternehmen) objektiv nicht messbar seien, was allerdings mittlerweile widerlegt wurde.<sup>304</sup>

Häufiger Kritikpunkt ist die angenommene Zeitaufwendigkeit für Veränderungsprozesse durch Beteiligung. Ebenso wird kritisiert, dass Organisationsentwicklung zu einer Labilisierung der Organisation<sup>305</sup> und zur Abhängigkeit von Beratern führe.

### **5.4.3 Sind die Konzepte der Organisationsentwicklung und der lernenden Organisation miteinander vereinbar?**

Vertreterinnen und Vertreter der oben dargestellten Idee der lernenden Organisation kritisieren ferner, dass OE organisationale Veränderungen als plan- und steuerbare Episode betrachte, während sie selbst Lernen und Entwicklung von Organisationen als fortlaufenden Prozess verstehen, der entsprechend nicht plan- und steuerbar ist.<sup>306</sup>

Skeptisch steht man auch der Annahme gegenüber, dass immer ein Gleichgewichtszustand erstrebt wird, der zu Beginn und Ende des Veränderungsprozesses vorhanden ist. Vielmehr müsse die episodenhafte Perspektive des Wandels durchbrochen

---

<sup>301</sup> Vgl. Tichy, N.M. et al., 1982: Strategic Human Resource Management, in: Sloan Management Review, S. 47-61.

<sup>302</sup> So Inversini, a.a.O., S. 49.

<sup>303</sup> Vgl. Wimmer, R., 1991, a.a.O. zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 49.

<sup>304</sup> Vgl. Inversini, a.a.O., S. 48 f.

<sup>305</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 142.

<sup>306</sup> Vgl. Schreyögg/Noss, a.a.O., zitiert nach Inversini, a.a.O., S. 2.

und anerkannt werden, dass in Unternehmen „Wandel mehr und mehr zu einer permanenten Anforderung für die Steuerung und Entwicklung gerät.“<sup>307</sup>

Schreyögg und Noss beispielsweise postulieren deshalb das Konzept der lernenden Organisation für eine entsprechende Umorientierung.

#### 5.4.4 Bewertung

Zum Verhältnis von Organisationsentwicklung als Konzept und der lernenden Organisation sei festgestellt, dass die letztgenannte häufig im Zusammenhang mit den Grenzen des OE-Ansatzes genannt wird, welcher organisationale Veränderungen episodenhaft betrachte.<sup>308</sup>

Das Konzept der lernenden Organisation betrachtet Veränderungen stärker als dynamischen Prozess, da hier das Lernen fokussiert wird: „Das organisatorische Geschehen stellt sich als fortlaufender Lernprozess dar mit der notwendigen Implikation, dass Organisationen dynamisch und eben nicht gleichgewichtsbezogen zu denken sind.“<sup>309</sup>

Organisationsentwicklung ist dennoch aus den bereits genannten, aber auch aus folgenden, Gründen für diese Schrift bedeutsam.

Sie vermittelt Fähigkeiten und Kenntnisse für Mitarbeiter und Führungskräfte, die für eine Arbeit in sich flexibilisierenden Verwaltungsstrukturen unabdingbar sind. Hierzu zählen z.B. die vertieften Kenntnisse über Strukturen und Prozesse, also der „Blick über den Tellerrand“ oder erhöhte Kommunikations- und Problemlösungsfähigkeit, generelle Offenheit für einen kooperativen Führungsstil und eine offene oder zumindest neutrale Einstellung gegenüber Veränderungen.

Fraglich ist tatsächlich, ob und wo Beteiligungsprozesse in großen Unternehmen wie der öffentlichen Verwaltung ihre Grenzen finden sollten. Einerseits können Veränderungen nicht wirklich gelingen, wenn nur in der Verwaltungsspitze Neuerungen be-

---

<sup>307</sup> Vgl. Wimmer, R., 1995: Was kann Beratung leisten? Zum Interventionsrepertoire und Interventionsverständnis der systemischen Organisationsberatung, S. 176, in: Wimmer, R. (Hrsg.): Organisationsberatung. Neue Wege und Konzepte (S. 59-111), Wiesbaden: Gabler.

<sup>308</sup> So z.B. postuliert durch Schreyögg und Noss (1995), a.a.O.

<sup>309</sup> Vgl. Inversini, a.a.O., S. 50.

geschlossen werden oder Leitbilder formuliert werden und diese mit einer *Bombenwurfstrategie*<sup>310</sup> an die Belegschaft weitergegeben werden.

Häufig wird Zeitmangel für das Nichteinbeziehen von Mitarbeitern angeführt und es lässt sich nicht verleugnen, dass Entscheidungen umso später getroffen werden können, je mehr Entscheider vorhanden sind. Es ist nicht notwendig, jeden Mitarbeiter in jeden Entscheidungsprozess direkt mit einzubeziehen, sondern es ist ausreichend, über die Ebene zu berücksichtigender Führungskräfte/Schlüsselpersonen/Experten zu entscheiden. Diese sind wiederum für die Initiierung von Veränderungsprozessen in ihrem Verantwortungsbereich verantwortlich.

Insgesamt hält die Verfasserin eine praktisch ausgerichtete Organisationsentwicklung für den „Schritt in die richtige Richtung.“ Praktisch ausgerichtet bedeutet in diesem Fall, dass OE Machtverhältnisse in Organisationen erkennt, über Beteiligungsebenen entscheiden kann und Veränderungen nicht zum einem Selbstzweck macht. Häufig geht es um punktuelle Veränderungen, um die Prüfung, welche Verfahrensweisen in der Organisation noch wirksam sind und welche angepasst werden müssen. In diesem Sinne bemerken auch French/Bell, dass Kern der Organisationsentwicklung sei, „*Bewährtes beizubehalten, manches zu verändern und anderes schließlich zu beseitigen.*“<sup>311</sup> In diesem Sinne würde Organisationsentwicklung die dargestellte Kritik als Chance zur Veränderung und Verbesserung begreifen.

Desweiteren setzt sich Organisationsentwicklung als Konzeption stärker mit den *Methoden* der Veränderungsprozesse auseinander, während die Idee der lernenden Organisation stärker die Prozesssicht einnimmt. Daher sind beide Konzepte für diese Schrift bedeutsam. Beiden geht es um die Gestaltung von Veränderungsprozessen. Dieser Prozess selbst wird im nächsten Kapitel genauer betrachtet.

---

<sup>310</sup> Vgl. Thielen, a.a.O., S. 137.

<sup>311</sup> Vgl. French, W. L./C.H. Bell, 1994: Organisationsentwicklung. Sozialwissenschaftliche Strategien zur Organisationsveränderung. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.S. 10.

## 5.4.5 Der konkrete Umgang mit organisationalen Veränderungen

### 5.4.5.1 Change Management und die Phasen der Veränderung

Während der vorige Abschnitt Hintergründe und Konzepte der Veränderung beinhaltete, wird der Blick nun auf den Veränderungsprozess selbst gerichtet.

Für den gezielten Umgang mit Veränderungen wird in Unternehmen mittlerweile ein Phasenmodell genutzt, welches häufig als *Veränderungsmanagement* oder neudeutsch *Change Management* bezeichnet wird. Die Grundideen legte bereits Kurt Lewin, wie noch erläutert wird.

*Veränderung* wird hier als eine Bewegung von einem Zustand in einen anderen verstanden, von einer bestehenden Ordnung zu einer neu zu entwickelnden Ordnung.<sup>312</sup>

Zwischen diesen beiden Phasen entsteht eine Phase der Verunsicherung, der Turbulenzen und Irritationen. Die Auflösung vertrauter Strukturen führt zu Verunsicherungen, da die Mitarbeiter subjektiv zunächst auf sich selbst zurückgeworfen sind.

Die Veränderung kann proaktiv initiiert werden- dann hat eine bewusste Auseinandersetzung mit dem „alten Zustand“ stattgefunden und Veränderungen werden gewünscht. Meistens ist es in Organisationen jedoch so, dass *Veränderungen reaktiv* ausgelöst werden. Hierzu bemerkt z.B. Krainz:

*„Keine Organisation verändert sich freiwillig, z.B. aus Freude auf Neues und Ungewissenes, im Gegenteil. Organisationen sind wertkonservativ und schotten sich generell gegen Veränderungsansprüche von außen ab.“<sup>313</sup>*

So wird auf die stabilisierende Funktion von Organisationen und ihre Geschlossenheit angespielt. Mit der Auflösung vertrauter Strukturen müssen neue Möglichkeiten der Einbindung, Identifikation und Zugehörigkeit gesucht werden.

Im Kern zielt *Change Management* darauf ab, dass bei Veränderungen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gruppendynamische Prozesse berücksichtigt werden. Wie in der Organisationsentwicklung ist hier wieder der Mensch Träger von Veränderungsprozessen. Nur durch seine Einsicht und Partizipation können Veränderungen bewirkt werden.

---

<sup>312</sup> Vgl. Ehmer, a.a.O., S. 72.

<sup>313</sup> Vgl. Krainz, a.a.O., S. 40.

Es gibt mittlerweile zahlreiche Konzepte, die im Grundverständnis von gleichen Phasen des Wandels ausgehen. Diese hat Lewin bereits 1963 benannt.

Nach seinem idealtypischen Modell vollzieht sich ein geplanter Wandel in den Schritten der Auflockerung bestehender Standards, Werte und Normen, der Niveauänderung derselben und der anschließenden Verfestigung auf dem neuen Niveau.<sup>314</sup>

#### 5.4.5.2 Der Dreischritt der Veränderung sozialer Systeme nach Lewin<sup>315</sup>

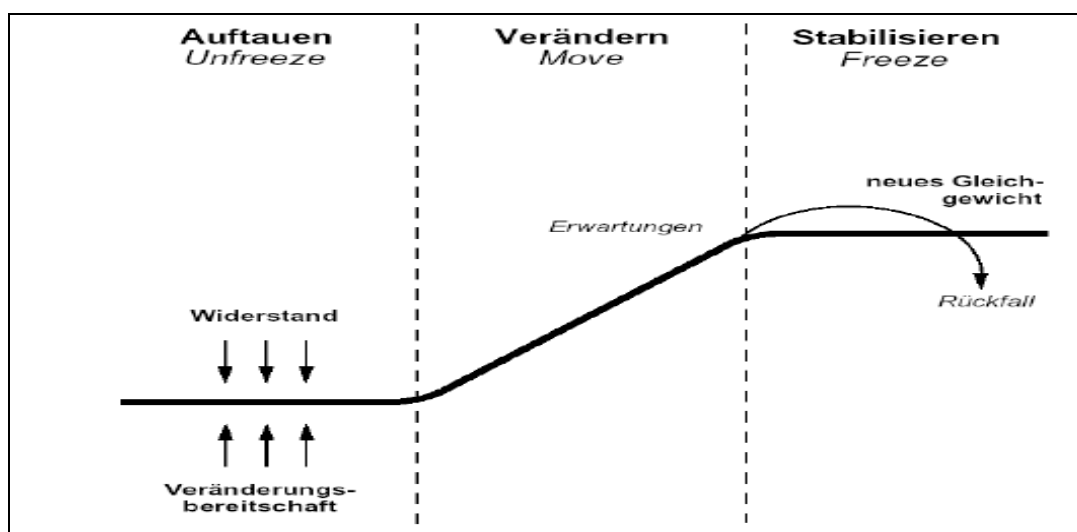


Abb. 30: Der Dreischritt von Veränderungsprozessen

Hier wird zunächst ein Gleichgewichtszustand angenommen. Aus diesem Gleichgewicht muss sich die Organisation lösen, um in einen Zustand der Veränderung zu gelangen (Auftauphase). Das Gleichgewicht vermittelt den Organisationsmitgliedern Sicherheit, da es aus bekannten Konstellationen von Regeln und Normen besteht. Veränderungen bedrohen also grundsätzlich den Gleichgewichtszustand einer Organisation und die empfundene Sicherheit der Organisationsmitglieder.

<sup>314</sup> Vgl. Lewin, Kurt, 1982: Feldtheorie, Werkausgabe Bd. 4, hrsg. von Graumann, Carl-Friedrich, Bern: Huber/Stuttgart: Klett-Cotta S. 82. Kurt Lewin entwickelte bereits 1963 das Modell sozialer Veränderung, wonach sich Wandelprozesse in Organisationen nicht linear vollziehen lassen, sondern zyklisch vor sich gehen.

<sup>315</sup> Vgl. Lewin, Kurt, a.a.O., S. 82.



Der Anstoß für die Auftauphase kann von innen wie von außen kommen. Zum Beispiel können individuelle Einflussfaktoren wie ein wahrgenommener Veränderungsbedarf aber auch Promotion und Durchsetzung „von oben“ eine Rolle spielen.

Es folgt die Durchführung der *Veränderung* und danach eine *Stabilisierung*, um ein neues quasi-stationäres Gleichgewicht zu erlangen.<sup>316</sup>

### 5.4.5.3 Einige Erkenntnisse für die Verwaltungspraxis

Stark vereinfacht dargestellt können diese Phasen in der Verwaltungspraxis folgenderweise ablaufen.

In der Auftau-Phase wird Veränderungsbereitschaft geweckt. Zunächst findet eine Diskussion über die Stärken und Schwächen der aktuellen Situation statt. Ausgehend von der aktuellen Situation können auf der Grundlage der Zielvorstellung Entwicklungsschritte definiert werden. So werden Veränderungen unter Beteiligung von Betroffenen geplant und konzipiert. Wenn das Neue vertraut wird, ergibt sich eine neue Stabilisierung. Auf mögliche Vorgehensweisen wird im sechsten Kapitel ausführlich eingegangen.

Zwar können die drei Phasen in der Verwaltungspraxis nicht so idealtypisch abfolgend identifiziert werden. Es wird aber deutlich, dass Unternehmen auf geplante Veränderungen vorbereitet werden müssen. Weiterhin muss in einem sozialen Veränderungsprozess eine Phase der Konsolidierung und Integration folgen, die ein neues *„quasi-stationäres Gleichgewicht ermöglicht und nach der das Neue wieder als ‚normal‘ und voraussehbar empfunden werden kann.“*<sup>317</sup>

---

<sup>316</sup> Vgl. Lewin, Kurt, a.a.O., S. 82.

<sup>317</sup> Vgl. Inversini, a.a.O., S. 12.

### 5.4.6 Resümee

Das vorliegende Kapitel zielte darauf ab, organisationstheoretische Hintergründe dieser Schrift darzustellen. Diese sind als Grundlage für die spätere Modellentwicklung bedeutsam.

Im Hinblick auf die dargestellten Organisationstheorien konnte festgestellt werden, dass die Theorien immer komplexer wurden, z.B. durch Einbeziehung der Elemente *Umwelt und Dynamik*. Der Fortentwicklung liegt häufig eine eklektische Vorgehensweise zugrunde, andererseits sind einige Erkenntnisse nicht miteinander vereinbar (vgl. ausführlich Kap. 5.3.6).

Veränderungen/Wandel in Organisationen wurden mit den theoretischen Grundlagen dreier Konzepte erläutert, d.h. dem Konzept der *lernenden Organisation*, der *Organisationsentwicklung* und dem sog. *Change Management*. Es wurde verdeutlicht, dass diese Konzepte gleichzeitig Methoden zur Einleitung von Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung darstellen, vom Grundverständnis geprägt sind, dass Mitarbeiter in Veränderungsprozesse einbezogen werden müssen und den motivationalen Aspekt von Partizipation berücksichtigen, wovon z.B. auch die Personalentwicklung ausgeht.

Im folgenden Kapitel 5.5 wird der Bezug zur Verwaltungspraxis hergestellt. Zunächst werden Organisationsstrukturen (z.B. verschiedene Aufbau- und Ablauforganisationen in öffentlichen Verwaltungsbehörden) erläutert, wodurch Verbindungen zu den oben dargestellten Organisationstheorien erkennbar werden.

Darüber hinaus werden gegenwärtige Veränderungen der Organisationsstrukturen analysiert, die durch Prozesse der Verwaltungsmodernisierung ausgelöst wurden und werden.

## **5.5 Der Blick in die Verwaltungspraxis**

### **5.5.1 Organisationsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung – drei Wege der Annäherung**

Hier werden zunächst die gängigsten Organisationsstrukturen dargestellt, die in öffentlichen Verwaltungsbehörden vorzufinden sind. Eine andere Annäherung erfolgt über Max Webers Bürokratiemodell. Der letzte Weg berücksichtigt den Einfluss der Gewaltenteilung auf den Verwaltungsaufbau.

### **5.5.2 Aufbau- und Ablauforganisationen**

#### **5.5.2.1 Aufgaben der öffentlichen Verwaltung**

Generell soll die öffentliche Verwaltung Aufgaben erfüllen, die einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen. Hierbei handelt es sich vor allem um sogenannte Leistungsaufgaben und Hoheitsaufgaben.<sup>318</sup> Die Verwaltung kann nur dann handeln, wenn sie durch die Verfassung, ein Gesetz oder durch einen Regierungsbeschluss dazu ermächtigt ist.

Dieses Legalitätsprinzip soll vor Willkür schützen.

Außerhalb der Organisation wird der Willkürschutz durch Gewaltenteilung verstärkt; innerhalb der Verwaltung durch eine hohe Arbeitsteilung, durch detaillierte Zuständigkeits-, Verfahrens- und Ausführungsregelungen. Diese spiegeln sich in der Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungsbehörden wider. Dabei symbolisieren die Begriffe der Aufbau- und Ablauforganisation das Gefüge und Zusammenwirken der verschiedenen Bereiche der Verwaltungsbehörden.

---

<sup>318</sup> Vgl. Schedler, Kuno, 1993: Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern/Stuttgart, S. 19.

### 5.5.2.2 Aufbauorganisation

Die Idee der Aufbauorganisation ist nicht neu, vielmehr wurde sie schon durch die Verfasser der o.g. Organisationstheorien, etwa Fayol oder Taylor, geprägt.

Die Aufbauorganisation ordnet die Aufgaben einer Behörde verschiedenen Organisationseinheiten zu und bildet Organisations- und Hierarchieebenen. Sie regelt das Zusammenwirken der Organisationseinheiten im Gesamtgefüge der Verwaltungsbehörde. Sie gibt der Organisation dadurch Stabilität und Orientierung und schafft Ordnung, indem Verantwortungshierarchien und Zuständigkeiten geregelt werden.

Mehrere „Standardorganisationsformen“ haben sich herausgebildet, die in der Praxis allerdings häufig als Mischformen auftreten.

#### 5.5.2.2.1 Linienorganisation

Die Linienorganisation ist die lückenlose Unterstellung jedes Amtsträgers unter jeweils einen Vorgesetzten im Rahmen der Ämterpyramide.

Der Ausdruck *Linie* wird verwendet, weil bei Darstellung des Behördenaufbaus von oben bis unten jeweils eine längere, über viele Amtsträger laufende Linie entsteht; die von unten laufenden Linien vereinigen sich jeweils beim Vorgesetzten und setzen sich gebündelt nach oben fort. Es kann bei den Linien Überschneidungen geben, so dass eine Mehr-Linien- oder Stab-Linienorganisation vorliegt.<sup>319</sup>

---

<sup>319</sup> In Anlehnung an Püttner, Günter (1989): Verwaltungslehre, München: Beck, 2. Auflage, S. 150.

### 5.5.2.2.1.1 Einlinienorganisation

Der Einlinienorganisation entsprechend hat jeder Mitarbeiter nur einen Vorgesetzten bzw. jede Stelle ist genau einer Instanz zugeordnet.

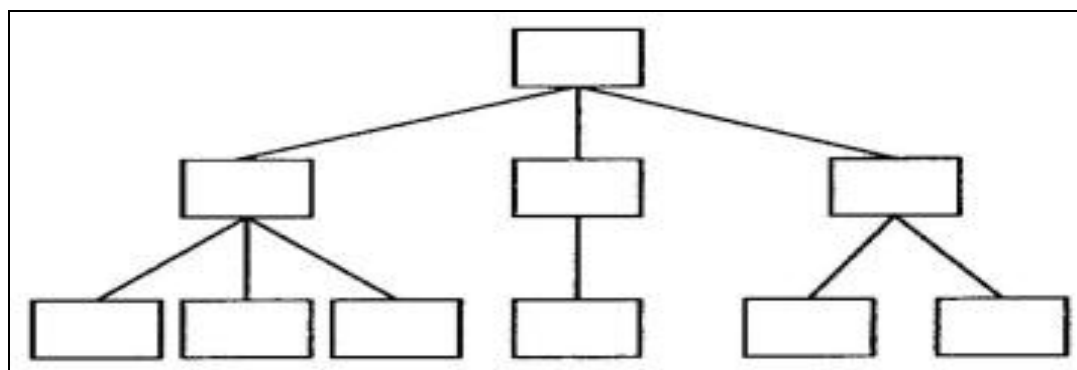


Abb. 31: Einlinienorganisation

Idealtypisch ähnelt diese Organisationsform einer Pyramide. Der Dienstweg (Instanzenzug) entspricht den Linien. Eine Einlinienstruktur hat dadurch einige Vor- und Nachteile. Zwar werden so jeder Organisationseinheit festgeschriebene Aufgaben zugewiesen, die Kontrollmöglichkeiten sind erleichtert und Weisungsbefugnisse geregelt, was für Transparenz sorgt.

Andererseits kann der Informationsgehalt auf dem langen Dienstweg durch den „Stille-Post-Effekt“ beeinträchtigt werden. Wenn eine Aufgabe von mehreren Personen bewältigt werden muss, ist zudem die Koordination erschwert, da kaum Querverbindungen vorhanden sind.

Querverbindungen werden praktisch z.B. durch Verwaltungsstäbe, Querschnittsorganisationseinheiten oder Beauftragte hergestellt.

Dies war schon der Zweck Fayol'scher Brücken.

### 5.5.2.2.1.2 Mehrlinienorganisation

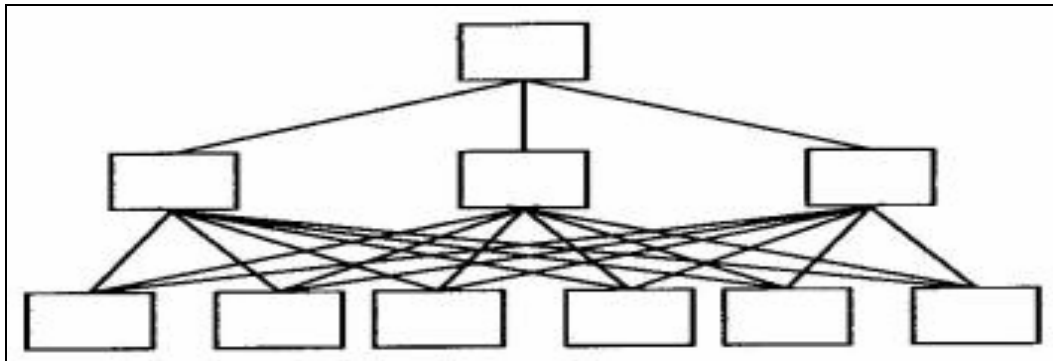


Abb. 32: Mehrlinienorganisation

Im Gegensatz zur Einlinienorganisation wird die Leitungsfunktion, d. h. die Weisungs- und Kontrollbefugnis für eine Organisationseinheit auf mehrere - mindestens zwei - vorgesetzte Stellen verteilt, die fachlich spezialisiert sind.

Die Entscheidungskompetenz oder die Verantwortung wird so geteilt. Praktisch zeigt sich dies z.B. in Beteiligungs-, Mitbestimmungs- und Mitzeichnungsbefugnissen. Als vorteilhaft ist die Verkürzung der Informationswege im Vergleich zur Einlinienorganisation und die Ermöglichung produktiver Konflikte durch mehrere Verantwortliche zu sehen, ebenso werden Hierarchien abgeflacht.

Als Nachteile können Verunsicherungen durch unterschiedliche Weisungen entstehen, auch die Fehlerzurechnung gestaltet sich schwieriger.

### 5.5.2.2.2 Stab-Linienorganisation

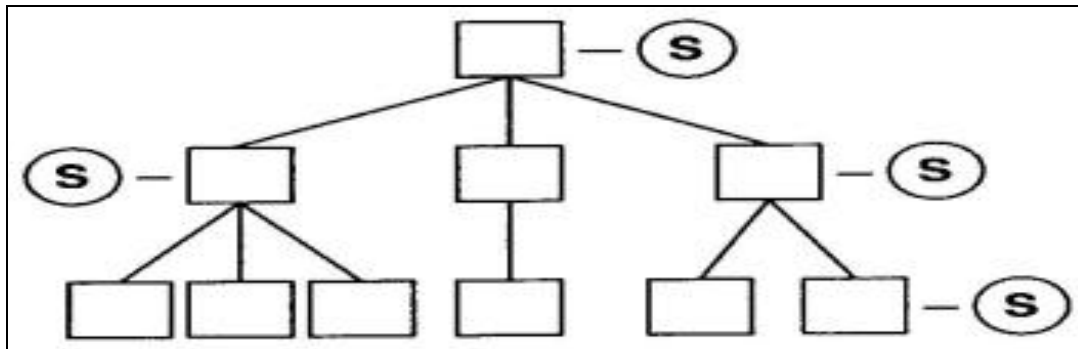


Abb. 33: Stab-Linienorganisation

Die Stab-Linienorganisation ist eine Weiterentwicklung der Linienorganisation, die zunächst im militärischen Bereich Anwendung fand. Stäbe sind „auf Dauer eingerichtete Organisationseinheiten, die der Unterstützung und Beratung der Leitung einer Behörde dienen. Sie sind organisatorisch außerhalb der hierarchischen Ordnung der Linie angesiedelt und haben daher gegenüber den Organisationseinheiten der Linie weder Weisungs- noch Entscheidungsbefugnis, sondern sind nur berechtigt, Anregungen zu geben oder Vorschläge zu machen.“

Im Allgemeinen sind fachlich spezialisierte Stäbe (*Fachstäbe*), *Koordinierungsstäbe* und *Beraterstäbe* in der öffentlichen Verwaltung vorzufinden. Sie können als Organisationseinheit oder in Dauer und Personenzusammensetzung flexibel eingerichtet werden.

Stäbe werden gern etabliert, um die Leitungs- und Führungskapazität zu erhöhen, um Grundsatzfragen der Behörden zu klären und um eine neutrale Beratung der Behördenleitung zu gewährleisten, da sie keine eigenen fachlichen Interessen verfolgen (mit Ausnahme des Fachstabes). Als Nachteile oder Gefahren der Stabsbildung gelten Konflikte und Machtkämpfe zwischen Stäben und Organisationseinheiten der Linie, deren Mitarbeiter und Führungskräfte sich durch die Befugnisse der Stabsseinheiten oft mehr eingeengt als unterstützt fühlen.

Umgekehrt vermissen die Stäbe echte Einflussmöglichkeiten und versuchen ihre Kompetenz auszudehnen.<sup>320</sup> Des Weiteren wird die Errichtung von Stäben für eine Verringerung des Anreizes zur Delegation von Verantwortung nach unten<sup>321</sup> verantwortlich gemacht.

Dem Stab-Linien-Modell entsprechend haben sich z.B. viele Bundesministerien organisiert. Zur Aufbauorganisation wird in deren Gemeinsamer Geschäftsordnung ausgeführt:

*„Die Bundesministerien gliedern sich grundsätzlich in Abteilungen und Referate. Zwischen den Referaten und innerhalb jedes Referats werden die Aufgabengebiete nach Sachzusammenhängen so gegliedert, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung klar ersichtlich sind... Der organisatorische Aufbau des Bundesministeriums ist zu veröffentlichen... Für bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung... können Organisationseinheiten mit Stabsfunktion eingerichtet werden.“<sup>322</sup>*

### **5.5.2.3 Ablauforganisation**

Eng verbunden mit der Aufbauorganisation ist die sogenannte Ablauforganisation, also die Regelung der Arbeitsabläufe. Im Hinblick auf das Thema Verwaltungsmodernisierung beschäftigt sich die Ablauforganisation z.B. mit *Geschäftsprozessen* oder *Produkten*. Aufbau- und Ablauforganisation hängen immer eng zusammen, zum Beispiel wird die zugewiesene Aufgabenfülle durch die Größe der jeweiligen Organisationseinheit determiniert.

---

<sup>320</sup> Vgl. Püttner, a.a.O., S. 153.

<sup>321</sup> Wie vor.

<sup>322</sup> Auszug aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand: 01.12.2006, zitiert nach BMI (Hrsg.), 2007: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, S. 28.



### 5.5.3 Das Bürokratiemodell als Spiegel öffentlicher Organisationsstrukturen?

Neben der Aufbau- und Ablauforganisation kann man sich über das Bürokratiemodell Webers an Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung annähern. Der Begriff *Bürokratie* wird hier wertfrei betrachtet und dient zur Beschreibung von Organisationsstrukturen.

Weber benannte in seinen Ausführungen über Verwaltungsstäbe<sup>323</sup> verschiedene Merkmale, von denen generell nach wie vor die folgenden in der Aufbau- und Ablauforganisation von Verwaltungsbehörden zu finden sind:

1. Amtshierarchie
2. feste Amtskompetenzen
3. Kontrakt als Grundlage
4. Fachqualifikation
5. Laufbahnprinzip
6. Trennung von den Verwaltungsmitteln, die Arbeit vollzieht sich ohne Appropriation der Amtsstelle (Trennung von Privat- und Amtsvermögen)
7. strenge einheitliche Amtsdziplin und Kontrolle

Das Prinzip der *Amtshierarchie* wird bereits in den oben abgebildeten, pyramidenähnlichen Organigrammen/Linienorganisationen sichtbar.

Bezogen auf die Ablauforganisation äußert es sich z.B. in detaillierten Zeichnungs- und Genehmigungsbefugnissen. Das Hierarchieprinzip muss darüber hinaus lückenlos sein, weil im demokratischen Staat jede Verwaltungsmacht vom Volke bzw. der Volksvertretung abgeleitet und von dieser kontrollierbar sein muss. Der Legitimations- und Kontrollzusammenhang darf nicht unterbrochen sein. Folglich ist die Grundstruktur der Hierarchie vorgeprägt.<sup>324</sup>

<sup>323</sup> Vgl. Weber, Max, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. revidierte Auflage, Tübingen, S. 125.

<sup>324</sup> Vgl. Püttner, Günter (1989): *Verwaltungslehre*, München: Beck<sup>2</sup>, S. 148.

Das Prinzip fester *Amtskompetenzen* führt zu klar definierter Aufgabenzuschreibungen und Befugnissen, die beispielsweise in Geschäftsverteilungsplänen niedergeschrieben werden. So wird ein regelgebundener Ablauf der Amtsgeschäfte gewährleistet. Zuständigkeitsbereiche werden stark ausdifferenziert und sachlich begründet, die Aufgabe in viele Teile zerlegt. So entsteht eine Vielzahl von Organisationseinheiten, die eine objektive Aufgabenwahrnehmung gewährleisten.

Hierzu trägt auch die Idee der *Trennung von Vermögenswerten* bei. In diesem Sinne verfügen größere Verwaltungsbehörden z.B. über Innenrevisionen.

Die Notwendigkeit der *Fachqualifikation* stärkt das *Prinzip der Regelmäßigkeit*.

Im Sinne der *Amtsdisziplin* werden z.B. Dienstwege (nicht nur) in Verwaltungsbehörden festgelegt. Auch Disziplinargesetze besitzen für den einzelnen eine hohe Relevanz.

Neben dem Prinzip der Amtshierarchie ist das sogenannte *Kollegialitätsprinzip* für die Organisationsstrukturen bedeutsam. Auf dieses Prinzip wies Weber an anderer Stelle hin. Kraft dessen sind mehrere Amtsträger gleichrangig in einem Kollegium vereinigt sind und entscheiden gemeinsam, z.B. um eine gegenseitige Kontrolle der Amtsträger zu ermöglichen. Dabei kann ‚*Kollegium*‘ sowohl als feste Organisationseinheit verstanden werden oder in Dauer und Personenzusammensetzung flexibel sein, z.B. in Form von Ausschüssen, Räten oder Projektgruppen.

Das Kollegialitätsprinzip bildet damit eine Grundlage der Mehrlinienorganisation.

#### **5.5.4 Innerer und äußerer Verwaltungsaufbau**

Man kann sich den Organisationsstrukturen auch durch die Unterscheidung zwischen äußerem und innerem Organisationsaufbau nähern. Letztendlich handelt es sich um eine rechtsstaatliche Bedingungsgröße.

Der äußere Aufbau kennzeichnet die Stellung der Verwaltungsbehörden zueinander. Hierzu gehört z.B. die Organisation von Bundes- und Landesverwaltung oder Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften. Der innere Organisationsaufbau meint die behördeninternen Aufbau- und Ablaufstrukturen. Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Schrift wird von einer ausführlicheren Darstellung des äußeren













Verwaltungsaufbaus abgesehen. Für die Verzahnung von Personal- und Verwaltungsentwicklung sind eher die behördeninternen Organisationsstrukturen interessant.

**5.6            Bezug zum Untersuchungsgegenstand:  
                  Wie wird Personalentwicklung derzeit in die Aufbau- und  
                  Ablauforganisation integriert?**

Der Vorteil der beschriebenen Aufbau- und Ablauforganisationen liegt zweifelsfrei in ihrer Orientierung stiftenden Funktion, welche angesichts der Organisationsgröße und Mitarbeiterzahl unverzichtbar erscheint. Andere Ablaufkonstruktionen sind in bestimmten Bereichen nicht möglich, da rechtliche Vorgaben eine hochgradige Arbeitsteilung erfordern. In dieser Aufbau- und Ablauforganisation befindet sich die Personalarbeit oder als ein Bestandteil: die Personalentwicklung.

Vereinfacht dargestellt, sind in der öffentlichen Verwaltung folgende Organisationseinheiten mit der Personalarbeit betraut.

### 5.6.1 Personalarbeit und Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – Aufgabenwahrnehmung und Beteiligte (Abb. 34, vereinfachte Darstellung)

	Behörden- Leitung	Ämter Abteilungen / Stabsstellen Gebündelte Abteilungen	Fachämter / Fachabteilungen Dezernate / Referate sonstige Organisationseinheiten	Führungs- kräfte
<b>Führung und Steuerung</b> z.B. Entwicklung personalpolitischer Strategien, personalwirtschaftliche Ent- scheidungen von weitreichender Bedeu- tung				
<b>Steuerungsunterstützung</b> Koordinierung, Beratung, Sonderaufgaben				
<b>Direkte Personalarbeit</b>				

\*: Mit der Aufgabenwahrnehmung betraut, teils nicht betraut; in Abhängigkeit von der jeweiligen Unternehmenskultur, vom jeweiligen Führungsverständnis und von rechtlichen Vorgaben, Erlassen, Geschäftsverteilungsplänen oder behördeninternen Verfügungen.

Es handelt sich um eine beispielhafte, eigene Darstellung der Aufgabenaspekte und Organisationseinheiten. Behördenspezifische Regelungen werden daher nicht berücksichtigt. Die Abbildung soll lediglich Zusammenhänge zwischen Organisationsstrukturen und der Personalarbeit verdeutlichen. Sie lassen sich insbesondere anhand von Organigrammen und Geschäftsverteilungsplänen verschiedenster Verwaltungsbehörden nachvollziehen. Auf Modernisierungsprozesse und deren Auswirkungen auf Organisationsstrukturen wird noch eingegangen.

### 5.6.2 Eine Beobachtung der gegenwärtigen Integrationsbemühungen

In dieser Darstellung spiegelt sich eine typische Aufbau- und Ablauforganisation wider. Strategische/steuernde Arbeit und direkte Personalarbeit werden getrennt, was sinnvoll erscheint, z.B. um Überlastung durch zu viele Aufgaben zu vermeiden.

Generell obliegen strategische/steuernde Aufgaben der Verwaltungsleitung, während die operative (d.h. fachliche, sachbearbeitende) Aufgabenwahrnehmung in den nachfolgenden Ebenen weiter ausdifferenziert wird. Entsprechend obliegt die konzeptionelle Personalarbeit, z.B. im Bereich Personalentwicklung, den Personal- bzw. Zentralabteilungen. In diesem Sinne stellt etwa Vaanholt fest:

*„Die Personalabteilung verabschiedet sich zunehmend aus der administrativen Personalarbeit und übernimmt stattdessen beratende Funktionen sowie die aktive Unterstützung der Organisationsentwicklungsprozesse bei der Verwaltungsreform...Die Leistungstiefe wird zusätzlich um neue Leistungen erweitert, wie z.B. die Ausarbeitung von Personalentwicklungskonzepten und die Einrichtung interner Stellenbörsen.“<sup>325</sup>*

Darüber hinaus wird Personalentwicklung generell in der Personalabteilung angesiedelt, weil dieser gleichzeitig die Budgetverantwortung für die Behörde obliegt.

Verwaltungsbehörden, die eine weitere Ausdifferenzierung vorgenommen haben, beteiligen darüber hinaus „die Linie“, indem direkte Personalentwicklungsarbeit den Führungskräften oder speziellen Organisationseinheiten obliegt.

In manchen Behörden gelangt sie erst gar nicht in weitere Abteilungen. Dies bemerken auch Vaanholt et al.:

*„[Personalentwicklung besitzt] im öffentlichen Sektor ... weitgehend noch eine reine Administrativfunktion, die sich durch eine starke Zentralisierung und Arbeitsteilung auszeichnet, wogegen sich die Linie tendenziell aus der Verantwortung für den Faktor Personal abmeldet.“<sup>326</sup>*

---

<sup>325</sup> Vgl. Vaanholt, a.a.O., S. 268.

<sup>326</sup> Vgl. Vaanholt, a.a.o., S. 266.

So wird z.B. ersichtlich, warum Personalentwicklung in vielen Verwaltungsbehörden nur zur Gewährleistung der Fortbildung genutzt wird (Zweite Säule der PE), die Regelung der Fortbildung obliegt nämlich auch den Zentral-/Personalabteilungen.

Auch wird verständlich, warum durch einzelne Organisationseinheiten Personalentwicklungskonzepte kreiert werden, die sich letztlich wegen mangelnder Planstellen oder sonstiger organisatorischer Voraussetzungen nicht umsetzen lassen.

Insofern ist festzustellen, dass die *organisatorische* Verankerung der Personalentwicklung umso stärker ist, je mehr die Linien (hier unterschiedliche Abteilungen) beteiligt werden.

Das letztgenannte Problem, nämlich dass Personalentwicklung häufig keine weitere Beteiligung oder Ausdifferenzierung erfährt, verdeutlicht die allgemeine Schwierigkeit der oben dargestellten Aufbau- und Ablauforganisationen. Die Kooperation zwischen den einzelnen Bereichen wird organisatorisch erschwert. Abschottungstendenzen können folgen. Eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung ist vor diesem Hintergrund kaum möglich.

Gleichzeitig entstehen durch Aufgabenzerlegung zwangsläufig viele Schnittstellen. Die Schnittstellenproblematik ist nicht verwerflich, kann jedoch nur durch Kooperation/Kommunikation gelöst werden.

## **5.7 Reformbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung und Folgen für ihre Organisationsstrukturen**

### **5.7.1 Elemente der Verwaltungsmodernisierung**

Im Grunde genommen kann kein auslösender Zeitpunkt von Reformbestrebungen ausgemacht werden, die sich heute im Schlagwort *Verwaltungsmodernisierung* offenbaren. Modernisierungsforderungen begleiten die öffentliche Verwaltung schon seit Anbeginn.

Auch mit der Weiterentwicklung von Webers Bürokratiemodell wurden dysfunktionale Wirkungen in der öffentlichen Verwaltung, wie die schwerfällige und langsame Aufgabenerledigung durch das Prinzip der Aktenmäßigkeit, die Tendenz zum Über-

maß an Vorschriften, die Entpersönlichung oder die Verschiebung der Aufmerksamkeit von Organisationszielen auf ihre Mittel, untersucht.<sup>327</sup>

Heute wird festgestellt, dass das mechanistische Organisationsverständnis mit seinen drei Säulen *Strukturen, Personal und Prozesse*<sup>328</sup> einen Antagonismus zu den heutigen durch den Wertewandel geprägten Mitarbeitern bildet, denen ihre Motivation und Partizipation wichtig ist. Ähnlich stellt etwa Reiner mann fest:

*„Ist das Bürokratiemodell offensichtlich darum bemüht, die Menschen in den Behörden durch Regeln in den Griff zu bekommen, so geht es heute darum, die turbulente Umwelt der öffentlichen Verwaltung mittels Menschen in den Griff zu bekommen.“*<sup>329</sup>

Für Organisationsstrukturen der Verwaltungsbehörden haben diese Entwicklungen einige Folgen:

Modernisierungsansätze wie z.B. Personalentwicklung, E-Government, usw. wollen in die Organisation der Verwaltung integriert werden. Generell erfordert die Anerkennung der Mitarbeiter und ihrer Bedürfnisse für die Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung *„einen teilweisen Verzicht auf generelle Lösungen, ein hohes Maß an Flexibilität sowie die Schaffung von Möglichkeiten zur Individualisierung von Arbeitstätigkeiten.“*<sup>330</sup>

Mit dem Verhältnis von Bürokratie und Modernisierung setzt sich die öffentliche Verwaltung selbst auseinander. So resümiert z.B. das Bundesministerium des Innern diese Auseinandersetzung mit den Worten:

*„Die bislang vorherrschende Organisationsform in der Bundesverwaltung ist die Bürokratie mit starker Verrichtungsspezialisierung und Funktionsorientierung. Prägende Eigenschaften dieser Organisationsform sind das Hierarchieprinzip, starke Regelgebundenheit... Verrichtungsspezialisierung ..., Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, aufbauorganisatorische Aspekte bilden den Rahmen für die Abläufe.“*<sup>331</sup>

---

<sup>327</sup> Vgl. Kieser, 1995, S. 53 ff, Merton 1971, S. 267 ff, ferner Damman, 1989, Sp. 185, zitiert nach Vaanholt, a.a.O., S. 22.

<sup>328</sup> Vereinfachte Zusammenfassung gem. Heimerl-Wagner: Strukturen, S. 21.

<sup>329</sup> So Reiner mann, Heinrich Prof. Dr., 1997: Krise als Chance. Wege innovativer Verwaltungen, in: Speyerer Forschungsberichte Nr. 139, Speyer, 6. überarbeitete Auflage, S. 38.

<sup>330</sup> Ulich, a.a. O., S. 56.

<sup>331</sup> Bundesministerium des Innern (Hrsg.), a.a.O., S. 34.

Als Nachteile werden z.B. die Gefahr der Überregulierung, mangelnde Flexibilität, mangelnde Verantwortungsbereitschaft bis zu Entscheidungsunfähigkeit oder ungenügendem Qualitätsbewusstsein benannt.<sup>332</sup>

Langsam scheint sich also die öffentliche Verwaltung vom Bürokratiemodell abzuwenden hin zu betriebswirtschaftlichen (Management)Konzepten<sup>333</sup> - zumindest auf der Bekenntnisebene.

Betriebswirtschaftliche Steuerungsmethoden werden genutzt, soweit sie sich für die Verwaltung als anwendbar erweisen. Dies wird beispielsweise in der Teamarbeit deutlich, welche fachliche Arbeitsteilungen aufweicht. Für diese Schrift ist Teamarbeit deshalb interessant, weil sie zugleich ein Instrument der Personalentwicklung darstellt.

Vaanholt stellt fest, dass *„sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft ... ein Trend in Richtung qualifizierter Teamarbeit mit ganzheitlichem Aufgabenzusammenhang zur Unterstützung von prozessorientierten Organisationsformen feststellbar [sei].“*<sup>334</sup>

Als weitere praktische Modernisierungsbeispiele können die elektronische Ergänzung der Papier-Aktenhaltung durch IT genannt werden, die entsprechende Errichtung von EDV-Fachabteilungen oder das Führen durch Zielvereinbarungen. All diese Modernisierungen wirken sich auf Organisationsstrukturen aus, sie setzen eine Weiterentwicklung der Verwaltungsbehörden voraus.

Auch eine wachsende Aufgabenfülle wirkt sich auf Organisationsstrukturen aus. Sie lässt die oben gezeichnete Linienorganisationen entweder anwachsen oder ihr wird mit *Zusammenlegung von Organisationseinheiten* begegnet.

Die Aufgabeninhalte selbst führen zur Errichtung spezieller Organisationseinheiten. So erzeugt beispielsweise die heutige Kommunalverwaltung vor allem *„Dienstleistungen, etwa soziokulturelle Leistungen, Infrastruktur- und Versorgungsleistungen sowie wirtschafts- und strukturpolitische Aktivitäten.“*<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> Wie vor

<sup>333</sup> Vgl. dazu Kap. IV, Abb. 28.

<sup>334</sup> Vgl. Vaanholt, a.a.O., S. 225.

<sup>335</sup> Vgl. Banner, G., 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, S. 6 in: VOP 1/1991, S. 6-11, zitiert nach Korinthenberg, a.a.O., S. 49.



Intensivere Querbeziehungen zwischen Organisationseinheiten treten verstärkt durch das Erfordernis zur Kooperation auf. Auswirkungen zeigen sich dann im Querschnitt der Organisation, etwa durch die Einrichtung spezieller Organisationseinheiten für Querschnittsaufgaben oder durch die Nutzung flexibler Projektstrukturen.

Diese sind für Behörden bisher eher durch erhoffte Einspareffekte als unter dem Aspekt der Personalentwicklung interessant. Entsprechend erklärt beispielsweise das Bundesministerium des Innern:

*„Organisationsübergreifende, kooperative Netzwerke innerhalb der Verwaltung und mit externen Partnern bieten die Chance für ... deutliche Einsparungen.“<sup>336</sup>*

Jenseits dieser Motive ist jedenfalls eine wachsende Verflochtenheit der einzelnen Organisationseinheiten zu beobachten. Diese Vernetzung und Kooperation ist in den einzelnen Verwaltungsbehörden mehr oder weniger intensiv ausgeprägt.

Außerdem macht sich innerhalb der öffentlichen Verwaltung ein breiter Prozess der Enthierarchisierung bemerkbar, d.h. Hierarchien werden abgeflacht. Als Vorteile versprechen sich Verwaltungsbehörden vor allem finanzielle Einsparungen. Weniger Führungskräfte bedeuten weniger Personalkosten. Auch sollen sich dadurch Informations- und Kommunikationswege verkürzen.

Hingegen wird zum Einfluss flacher Hierarchien auf die Personalentwicklung erkannt, dass letztere *„möglicherweise gebremst [wird], da nur begrenzte Stellen für den Aufstieg vorhanden sind.“<sup>337</sup>*

Begrenzt wird die Schaffung flacher Hierarchien letztlich durch rechtliche oder rechtsstaatliche Vorgaben, geteilte Verantwortungen müssen erhalten bleiben.

Aber auch Machtinteressen der Verantwortlichen begrenzen den Hierarchieabbau. In diesem Sinne stellt etwa Papcke fest, dass jede Reformpolitik machtpolitische Fragen aufwirft.<sup>338</sup> Den eigenen Verantwortungsbereich würde wohl niemand gerne einem Rationalisierungsprozess opfern.

---

<sup>336</sup> Vgl. BMI (Hrsg.), 2007: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, S. 22.

<sup>337</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, a.a.O., S. 34.

<sup>338</sup> Vgl. Papcke, Sven, 1998: Wiederkehr der Macht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2 (1998), S. 78.

### 5.7.2 Personalentwicklung – ein weiteres Element der Verwaltungsmodernisierung

Im Hinblick auf Personalentwicklung ist festzustellen, dass Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter immer mehr an Bedeutung gewinnen. Immer weniger Personal muss eine wachsende Aufgabenfülle bewältigen. Von den Mitarbeitern wird Flexibilität im Umgang mit neuen Aufgaben oder neuen technologischen Anforderungen erwartet. In engem Zusammenhang steht die wachsende Rolle von Wissen. Zwischen den einzelnen Verwaltungsbehörden steigt das Wettbewerbsverhältnis, etwa bekannt unter dem Schlagwort *Benchmarking*.

Dadurch differenzieren sich Verwaltungen immer mehr durch die Qualität ihre Arbeitsergebnisse und letztendlich durch die Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter. Inwieweit die Modernisierungsansätze Erfolg haben, hängt damit vom Engagement der Beschäftigten ab, auch von ihrem Willen, Veränderungen anzunehmen und mitzugestalten.

### 5.7.3 Fazit: Veränderungsdruck als auslösendes Moment

Die öffentliche Verwaltung ist einem Veränderungsdruck von außen (Politik, Gesellschaft) und von innen (Mitarbeitererwartungen) ausgesetzt. Marggraf et al. stellen fest, dass dieser Veränderungsdruck gestiegen sei: es ist die Rede vom *Zeitalter der Diskontinuitäten* und es wird festgestellt, dass nichts beständiger als der Wandel sei.<sup>339</sup>

*„Das Arbeitshandeln ist durch Veränderungen in der Arbeitswelt bestimmt, die auf der Einführung neuer Technologien..., stärkerer Berücksichtigung von Umweltschutzmassnahmen und einem Wandel gesellschaftlicher Werte im Sinne einer ‚humaneren Gestaltung der Arbeit‘ basieren. Diese Veränderungen finden auf dem Hin-*

---

<sup>339</sup> Schreyögg, G./C. Noss, 1995: Organisatorischer Wandel: Von der Organisationsentwicklung zur lernenden Organisation. *Die Betriebswirtschaft*, 55 (2), 169-185. So auch Wohlgemuth, A. C., 1991: Der Reorganisationsprozess als Paradigma der ganzheitlichen Beratung. In: Hoffmann, M. (Hrsg.): *Theorie und Praxis der Unternehmensberatung*, Heidelberg: Physica, S. 168.

*tergrund von wirtschaftlichen Entwicklungen statt, die zunehmend flexible Abläufe mit hoher Qualitätsleistung bedingen.*<sup>340</sup>

#### **5.7.4 Organisationale Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung: zusammenfassende Ergebnisse**

Die Modernisierungsansätze im Sinne einer Abkehr von der reinen Ordnungsverwaltung hin zu einer flexiblen, in Zielen und Strategien denkenden Verwaltung haben sich auf die Organisationsstrukturen der Verwaltungsbehörden ausgewirkt. Die Modernisierungstendenzen lösen, soweit möglich oder gewollt, bürokratische Strukturen auf und können folgenderweise zusammengefasst werden.

---

<sup>340</sup> Marggraf, C., 1995: Teamkompetenz: Ein Qualifikationsziel der Berufsbildung. In: ders. (Hrsg.): Soziale Kompetenz und Innovation, Frankfurt: Peter Lang, S. 12.

Tabelle 7: Entwicklungstendenzen: Von der Organisation des Bürokratiemodells zu flexibleren Strukturen<sup>341</sup>

<b>Bürokratiemodell</b>	<b>Modernisierungsansätze</b>
Fachliche Arbeitsteilung	Abteilungsübergreifende Team- und Projektarbeit
Aufbauorganisatorische Aspekte bilden den Rahmen für Abläufe	Ablauforganisatorische Aspekte (z.B. Geschäftsprozesse, Produkte) bilden den Rahmen
Funktionsorientierte Organisation	Prozessorientierte Organisation
Ausgeprägte Amtshierarchie	Flache Hierarchien
Autoritärer Führungsstil	Kooperativer Führungsstil
Sachbearbeiterprinzip, Spezialistentum, Verwendungstiefe	Projektarbeit, Verwendungsbreite
Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung	Kooperation oder Beteiligung
Aktenhaltung „in Papierform“	EDV-basierte Aktenhaltung, E-Government
Steuerung über Erlasse und Verfügungen	Steuerung durch Zielvereinbarungen oder durch das Prinzip <i>Eigenverantwortung nachgeordneter Behörden</i>
Unpersönlichkeit	Bedeutungszugewinn für Führungskräfte
Personalverwaltung	Personalentwicklung
Fremdkontrolle	Selbstkontrolle
Verwaltende Grundhaltung	Unternehmerische Grundhaltung
Administrative Personalarbeit	Strategische Personalarbeit

<sup>341</sup> Eigene Darstellung, in Ergänzung zu Koch, R./Peter Conrad, 2003: New Public Service, Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden, S. 135.

Insgesamt verändern sich Organisationsstrukturen so von einem zentralisiert-standardisierenden, vereinheitlichenden Verständnis zu einem organisch-flexiblen, dezentralen, situativen.

Wichtig bleibt festzustellen, dass eine völlige Abkehr vom Bürokratiemodell nicht möglich ist. Beispielsweise lässt sich die Idee der Selbstkontrolle nur dort verwirklichen, wo es rechtlich möglich ist. Selbstkontrolle bietet sich z.B. im Hinblick auf Arbeitsergebnisse und Zielerreichung an. Fremdkontrolle ist z.B. in haushaltsrechtlichen Angelegenheiten notwendig.

Die Modernisierungsbestrebungen betreffen so alle Ebenen der Organisation. Auf der personellen Ebene können sich prozessorientierte Arbeitsabläufe etablieren, Entscheidungen delegiert und Mitarbeiter stärker beteiligt werden. Neben dem für die Beteiligten primären Ziel der finanziellen Einspareffekte (durch Stelleinsparungen) verbessert sich so die Arbeitsqualität. Dafür sorgt z.B. eine höhere Identifikation mit den Aufgaben, welche etwa durch flexible Arbeitsformen verstärkt wird.

Die Organisationsstrukturen ändern sich durch flachere Hierarchien, die Nutzung dezentraler Organisationsformen (Module, Projektgruppen, Teams, Center-Konzepte) und durch flexiblere Aufgabenzuordnungen. Die Verwaltungsleitung wird vermehrt dazu angehalten, strategisch / langfristig zu denken.

Zum gegenwärtigen Modernisierungsstand von Organisationsstrukturen ist daher festzustellen, dass sowohl bürokratische als auch modernisierende Elemente die Verwaltungsstrukturen determinieren.

### 5.7.5 Folgen für die praktische Organisation der Personalentwicklung

„*Neue Werte - Erstarre Organisationsstrukturen?*“<sup>342</sup>

Das Thema *Personalentwicklung* wird in den gegenwärtigen Aufbau- und Ablauforganisationen der öffentlichen Verwaltung kaum mit einer langfristigen Sichtweise angegangen. Hier finden sich noch nicht die eben beschriebenen Auswirkungen auf *allen* Ebenen der Organisation. Zwar gibt es wenige Ausnahmen<sup>343</sup>, aber insgesamt offenbart sich häufig ein „*System organisierter Unverantwortlichkeit*.“<sup>344</sup>

Ganzheitliche Personalentwicklung ist nur umsetzbar, wenn Organisationsstrukturen und Aufgabeneinteilungen in den verantwortlichen Organisationseinheiten überarbeitet werden. Einzelne Abteilungen müssen sich mehr als Einheit betrachten, um flexibel und ohne lange Zuständigkeitsfragen reagieren zu können. Das Dilemma ist, dass „*ganzheitliches Denken ... auf alte, hochgradig arbeitsteil organisierte Strukturen [trifft]*.“<sup>345</sup>

Deswegen wird nun wieder der Blick von der Verwaltungsrealität auf die Idee/das abstrakte Verständnis gerichtet, wonach Personal- und Organisationsentwicklung zusammenspielen oder sogar eine Synthese bilden können.

## 5.8 Personalentwicklung aus organisationstheoretischer Sicht

### 5.8.1 Hohe organisationstheoretische Ansprüche...

In dieser Schrift wird davon ausgegangen, dass Organisationsentwicklung zwei Bedeutungen hat. Erstens ist sie ein Bestandteil der Personalentwicklung im erweiterten Sinne (vgl. das vorgestellte *Drei-Säulen-Modell* der Personalentwicklung), so dass

---

<sup>342</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 56.

<sup>343</sup> vgl. Anhang der Arbeit (gute Praxisbeispiele)

<sup>344</sup> Vgl. Banner, G., 1994: Neue Trends im kommunalen Management, S. 8, in: VOP 1/1994, S. 5-12.

<sup>345</sup> So Bleicher, K., 1990: Zukunftsperspektiven organisatorischer Entwicklung: Von strukturellen zu human-zentrierten Ansätzen, S. 152, in: ZfO, 3/1990, S. 152-161.

eine Auseinandersetzung mit dem Thema Personalentwicklung den Blick auf das Thema Verwaltungsentwicklung<sup>346</sup> erfordert.

Ein einfaches Beispiel verdeutlicht den Zusammenhang, so lässt sich etwa *Teamarbeit* als Instrument der PE nicht umsetzen, wenn die jeweiligen Organisationsstrukturen dies nicht zulassen.

Zweitens, und dies ist die umgekehrte Sichtweise, trägt eine ganzheitliche Personalentwicklung zur Weiterentwicklung der Verwaltung bei. Also ist umgekehrt PE Bestandteil der Organisationsentwicklung.

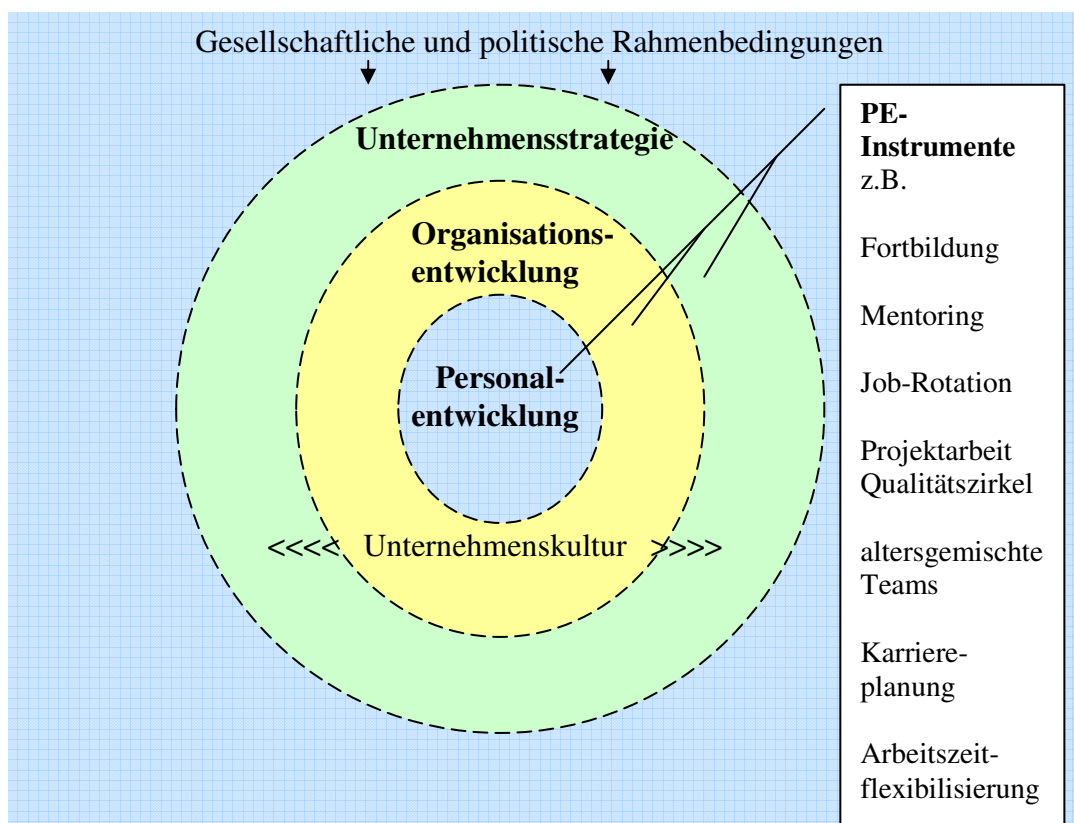


Abb. 35: Bestandteile ganzheitlicher Personalentwicklung - ein Grundmodell

Die gestrichelten Linien sollen verdeutlichen, dass die drei Elemente keine abgeschlossenen Systeme darstellen, sondern füreinander durchlässig sind. Auch für gesellschaftspolitische Einflüsse besteht eine Offenheit, die Organisation wird hier als offenes System betrachtet.

<sup>346</sup> Der Begriff wird synonym für Organisationsentwicklung benutzt, da die öffentliche Verwaltung ja im Fokus der Analyse steht.

Die vorherrschende Unternehmenskultur prägt ebenfalls die Personal-, Organisationsentwicklung und Verwaltungsstrategie der Organisation.

Für eine ganzheitliche Personalentwicklung ist bedeutsam, dass alle drei Bereiche verknüpft werden, was praktisch bedeutet, dass Personalentwicklung genauso wie sonstige Verwaltungsziele *einen Teil der Unternehmens- bzw. Verwaltungsstrategie* darstellt. Dies ist Voraussetzung für eine Verankerung innerhalb der Verwaltung, sei es in einer zentralen Organisationseinheit oder dezentral im Querschnitt der Organisation. Die Verknüpfung von Organisations- und Personalentwicklungsplanung mit den Verwaltungszielen gibt der PE ihre strategische Ausrichtung.

Auch am *Bild einer Zwiebel* lässt sich diese Idee verdeutlichen: Personalentwicklung muss alle Schichten der Organisation durchdringen: die Mitarbeiter müssen Personalentwicklung wollen (was wegen des mitarbeiterorientierten und motivationalen Ansatzes der PE noch am leichtesten zu verwirklichen ist), die Organisation muss sie anbieten und den organisatorischen Rahmen schaffen und dieser wiederum ist Bestandteil der strategischen Planung der Verwaltungsleitung.

Diese abstrakte Idee lässt sich an vielen praktischen Beispielen verdeutlichen. Im Zusammenhang mit dem Thema dieser Schrift wäre z.B. die *Erhaltung der Arbeitsfähigkeit älterer Mitarbeiter* oder die *Förderung der Mitarbeitermotivation* ein Teil der Verwaltungsstrategie.

Zur Verwirklichung könnten z.B. *Ältere* verstärkt als *Mentor* eingesetzt werden. Oder es könnte über *Arbeitszeitflexibilisierungen* nachgedacht werden. Die Veränderung von Arbeitsbedingungen insgesamt ist eine Frage der Organisationsentwicklung.

Für die Umsetzung dieser einzelnen PE-Instrumente müssen schließlich die *organisatorischen Voraussetzungen* geschaffen werden. Wie dies gelingen kann, ist Gegenstand des folgenden Schwerpunkts dieser Schrift (vg. Kap. VI).

In Verbindung mit der Personalentwicklung ist es also Aufgabe der Organisationsentwicklung, Bedingungen im Unternehmen zu schaffen, welche die Mitarbeiter als motivierend empfinden.

Eine nachhaltige Personalentwicklung beruht also auf drei Säulen: erstens fördert sie durch eine umfassende Qualifikationsentwicklung die Handlungskompetenz ihrer Mitarbeiter. In großen Unternehmen wie öffentlichen Verwaltungsbehörden ist näm-



lich integratives Wissen, d.h. Wissen über betriebliche Zusammenhänge als Voraussetzung für selbständige Koordinationsleistungen der Mitarbeiter, erforderlich.

Zweitens zeigt sich die Verwaltung entwicklungsfähig und schafft motivationsförderliche Organisationsstrukturen, z.B. schafft sie Rahmenbedingungen, Lernumgebungen und Entwicklungsmaßnahmen, die selbstgesteuertes Lernen fördern.

Drittens wird Personalentwicklung als Teil der Verwaltungsstrategie bedacht.

### 5.8.2 ...und praktische Probleme

Die Kurzfristökonomie, die Personalentwicklung in Verwaltungsbehörden häufig kennzeichnet, wurde eingehend erläutert. Nicht nur organisationsinternes Handeln, sondern auch der gesellschaftspolitische Rahmen (vgl. Abb. 34) bestimmt den Erfolg einer ganzheitlichen Personalentwicklung. Zu diesem Rahmen zählt unter anderem die politische Diskussion um Veränderungen des Laufbahnrechts.

Beispielsweise stellten Bund und Länder kürzlich fest, dass das bisherige starre Laufbahnrecht eine ganzheitliche Personalentwicklung behindert:

*„Personalentwicklung darf am Laufbahnrecht nicht scheitern. Die starren Karrieren für Aufstieg und Wechsel müssen überprüft werden.... In dem Maße, wie Personalentwicklung Einzug in die öffentliche Verwaltung erhielt, wurde deutlich, wie formal und starr das Laufbahnrecht ist... Personalentwicklung, die immer die Entwicklung interner Potentiale umfasst, stieß so schnell an formale Grenzen.“<sup>347</sup>*

---

<sup>347</sup> Vgl. DGB (Hrsg.), 2008: Personalentwicklung darf am Laufbahnrecht nicht scheitern, in: Magazin für Beamtinnen und Beamte, DGB-Bundesvorstand, Bereich Öffentlicher Dienst und Beamte (Hrsg.), Ausgabe 01/2008, 2. Jg., Berlin, S. 4.

### 5.8.3 Personal- und Organisationsentwicklung – ein Wechselspiel

Es ist nicht nur so, dass Organisationsentwicklung stattfinden muss, um Instrumente der Personalentwicklung implementieren zu können. Umgekehrt forciert Personalentwicklung die Verwaltungsentwicklung.

Personalentwicklung gilt als Schwerpunkt und Säule von Veränderungsprozessen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.<sup>348</sup> Sie hat nämlich die Funktion, Veränderungen mitzugestalten.

Folglich initiiert sie Entwicklungsprozesse. Nicht nur bezogen auf die einzelnen Mitarbeiter, sondern auf die gesamte Verwaltung. Praktisch deutlich wird dies wieder am Beispiel *Projektarbeit*, welche nicht nur einen Baustein der Personalentwicklung darstellt, sondern wenn sie verstärkt genutzt wird, zu Strukturänderungen in den Verwaltungsbehörden führt.

Sie schafft lernförderliche Arbeitsstrukturen, ein Denken in größeren Zusammenhängen, ermöglicht abteilungsübergreifende Arbeit und ersetzt formale Dienstwege durch Kommunikation. Auch andere der vorgestellten Instrumente der Personalentwicklung, insbesondere Rotation, Projektarbeit, Qualitätszirkel erfordern ein Abweichen von starren Organisationsstrukturen. Mögliche Vorgehensmethoden werden in Kap. VI erarbeitet.

Was z.B. Böhm für die Verwaltungsentwicklung und das Personalmanagement feststellt, gilt auch für PE als dessen Bestandteil:

*„Die kreativen Ansätze des Personalmanagements werden dringend gebraucht, um den Wandlungsprozess in der öffentlichen Verwaltung – vor allem in den Köpfen der Menschen – aktiv ... richtungsweisend anzustoßen, zu koordinieren und nachhaltig zu begleiten.“<sup>349</sup>*

Ohne PE bleibt Organisationsentwicklung somit Stückwerk und umgekehrt ebenfalls.

---

<sup>348</sup> Vgl. z.B. Korinthenberg, a.a.O., S. 81.

<sup>349</sup> Vgl. Böhm, H., 1995: Grenzüberschreitender Meinungs- und Erfahrungsaustausch, S. 621, in: Personalführung 8/95, S. 620-622.

## **5.8.4 Schlussfolgerungen**

### **5.8.4.1 Im Hinblick auf Organisationsstrukturen ...**

Die öffentliche Verwaltung ist durch eine Dialektik von Kontinuität und Veränderung geprägt. Die Kontinuität ergibt sich aus den weiterhin wirksamen bürokratischen Organisationsstrukturen, die die Zusammenarbeit von bis zu mehreren Tausend Mitarbeitern regeln. Sie ermöglichen geregelte Geschäftsabläufe, legen Verantwortungshierarchien fest und schaffen Orientierung und Sicherheit. Viele Elemente des Bürokratiemodells besitzen daher nach wie vor Gültigkeit.

Außerdem werden der Übernahme betriebswirtschaftlicher Konzepte in der öffentlichen Verwaltung Grenzen gesetzt, etwa durch rechtliche Vorgaben. Auch der Kundenorientierung werden durch die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung Grenzen gesetzt. Der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung selbst steht jedoch eine Kunden- und Mitarbeiterorientierung nicht entgegen.

Gleichzeitig entfalten viele Modernisierungsbestrebungen Wirkung, so haben sich etwa die Aufbau- und Ablauforganisationen weiterentwickelt.

Es kann also festgestellt werden, dass auch große Organisationen wie Verwaltungsbehörden lernfähig sind. Diese Lernfähigkeit resultiert einerseits aus dem Veränderungsdruck von außen, der sich vor allem in gesellschaftspolitischen Erwartungen offenbart, etwa in der Forderung nach mehr Flexibilität, Kunden- oder Bürgerorientierung, Knappheit der Finanzmittel, u.v.m.

Andererseits wird die Lernfähigkeit der Organisation von innen, z.B. durch Mitarbeitererwartungen, initiiert.

Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, d.h. die Beantwortung der Frage, wie Personal- und Organisationsentwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gekoppelt werden können, wird diese Dialektik berücksichtigen müssen. Nach Lösungsmöglichkeiten, denen ein radikaler Wandel zugrunde liegt, wird daher in dieser Schrift nicht gesucht.

Für eine ernsthafte Verwaltungsmodernisierung (hier i.S. einer ganzheitlichen Personalentwicklung) reicht es nicht, partielle Einzelmaßnahmen zu treffen. Dies geschieht beispielsweise immer dann, wenn einzelne Organisationseinheiten zusammengelegt werden, aber der Prozess nicht von weiterer Veränderungsarbeit begleitet

wird. In diesem Sinne kann Personalentwicklung nicht gelingen, wenn sie abgeschottet in einer einzigen Organisationseinheit abgearbeitet wird.

#### **5.8.4.2 ...für eine umfassende Veränderungsarbeit**

In dieser Schrift besteht die Veränderung in der Frage, wie sich Personal- und Organisationsentwicklung vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen in einer großen Organisation wie der öffentlichen Verwaltung besser verzahnen lassen.

Lewin erkannte bereits, dass erfolgreicher Wandel einen mentalen Wandel voraussetzt. Hier erinnert man sich wieder an den eingangs dargestellten Vergleich mit einer Zwiebel. Veränderungen müssen alle Schichten der Organisation oder der Verwaltung betreffen. Es ist mit einem Blick in Unternehmen/Verwaltungsbehörden betrachtet das Kernproblem, dass Veränderungsprozesse nicht umfassend eingeleitet werden. „Soziale Systeme“, stellen jedoch Koch/Conrad fest, „unterliegen keinem Automatismus, dass die von der Verwaltungsleitung verordnete Veränderung zum vermeintlich Besseren von allen so gesehen, geschätzt und umgesetzt wird.“<sup>350</sup>

Zeitmangel durch Veränderungsdruck, nicht für Kooperation ausgerichtete Organisationsstrukturen und die jeweilige Unternehmenskultur sind wohl ursächlich: im Hinblick auf anstehende Veränderungen bedeutet dies vereinfacht gesagt, dass Mitarbeiter sich über Lernprozesse den organisationalen Umgang mit Veränderungen und entsprechende Einstellungen, Werte und Normen aneignen und sich entsprechend veränderungsfreundlich oder -feindlich verhalten.

Die Darstellung der Konzepte *Change Management – Lernende Organisation – Organisationsentwicklung* impliziert, dass Lernen eine wesentliche Instanz zur Festschreibung und Weiterentwicklung der Unternehmenskultur darstellt und sich auf die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter auswirkt.

Jeder Wandel wird durch die beschriebenen Phasen begleitet.

Orientierungsverlust und eine empfundene Instabilität stellen sich automatisch ein. Angst vor Veränderungen, Machtverlust, Rivalitäten und gruppendynamische Pro-

---

<sup>350</sup> Vgl. Koch, R./P. Conrad, a.a.O., S. 206 f.

zesse sollten daher bei Veränderungen in Organisationen berücksichtigt werden. Sie verhindern einen reibungsfreien Veränderungsprozess.

Veränderungsprozesse sollten daher immer mit Respekt vor der Vergangenheit angegangen werden. Je größer die Organisation ist, umso höhere Vorbereitungszeit erfordern Veränderungen. Der Innovationsprozess funktioniert generell reibungsloser, je konformer er sich zu traditionellen, vertrauten Werten der Mitarbeiter/Führungskräfte verhält. Also ist die Beteiligung umso wichtiger, je weniger Konformität vorliegt. Auf diese Weise lässt sich die *Dialektik von Bewahren und Verändern*<sup>351</sup> in den Veränderungsprozess einbauen.

Die dargestellten Konzepte und Ideen der *lernenden Organisation*, des *Change Managements* und der *Organisationsentwicklung* erscheinen besonders geeignet, um Veränderungen ganzheitlich zu initiieren und zu begleiten.

Alle drei Konzepte verstehen den Mitarbeiter als Träger von Reformprozessen und ermöglichen eine umfassende Kompetenzentwicklung - sowohl auf individueller als auch auf organisationaler Ebene, die sowohl sachliche/fachliche als auch affektive Wirkungen umfasst. Angesichts des begrenzten Zeitfensters, das praktisch für Veränderungsarbeit zur Verfügung steht, ist es nicht notwendig, jeden Mitarbeiter in die Veränderungsarbeit zu involvieren. Zielführender erscheint die richtige Entscheidung über zu beteiligende Führungskräfte oder Schlüsselpersonen. *Führungskräfte* nehmen eine Schlüsselrolle bei Veränderungsprozessen ein, da ihr Verhalten sich wesentlich auf die Einstellung der Mitarbeiter auswirkt. Sie sind daher gefordert, eine gemeinsame Orientierung für die Mitarbeiter zu schaffen und die emotionale Ebene einzubeziehen.

### **5.8.4.3 ... und eine ganzheitliche Personalentwicklung**

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Konzepte (lernende Organisation-Change Management – Organisationsentwicklung) für ein Modell der ganzheitlichen Personalentwicklung aus mehreren Gründe bedeutsam sind. Zunächst handelt es sich

---

<sup>351</sup> Vgl. Thielen, a.a.O., S. 140 f.

um partizipative Veränderungsstrategien. Die Mitarbeiter stehen im Mittelpunkt von Veränderungsprozessen. Gleiches gilt für Personalentwicklungsmaßnahmen.

Darüber hinaus spielt in allen Ansätzen der konkrete Arbeitsplatz und die Organisation selbst eine große Rolle. Hier befinden sich die Ausgangspunkte für Veränderungen, anstelle sie organisationsextern oder arbeitsplatzfern (z.B. als Weiterbildung *off the job*) einzuleiten.

Mit allen vorgestellten Konzepten wird an konkreten Problemen statt an abstrakten Fragestellungen gearbeitet.

Flexiblen Organisationsformen, wie Projekt- und Arbeitsgruppen, nehmen eine Schlüsselrolle für das Erarbeiten einer ganzheitlichen Personalentwicklung ein. Dieser Zusammenarbeitsformen bedienen sich auch die Konzepte der Lernenden Organisation und der Personalentwicklung.

Auf der Metaebene sind ferner folgende Gemeinsamkeiten festzustellen. Veränderungen sollen sich allen Konzepten zufolge schrittweise vollziehen anstatt radikal. Auch Personalentwicklung wird nicht als fertiges Gesamtkonzept der jeweiligen Verwaltungsbehörde „übergestülpt“. Vielmehr ermöglichen die vorgestellten PE-Bausteine eine Implementierung durch einzelne, mit dem Mitarbeiter abgestimmte Maßnahmen.<sup>352</sup>

Sozialer Wandel wird als fortlaufender Prozess verstanden. Veränderungen besitzen insbesondere der Idee der lernenden Organisation zufolge keinen Anfang und kein Ende. Diese Idee lässt sich auf die Umsetzung des Themas Personalentwicklung in den Verwaltungsbehörden umsetzen, wie das sechste Kapitel erläutern wird.

Zuletzt gehen alle vorgestellten Konzepte von der Veränderlichkeit und Steuerbarkeit der Unternehmenskultur (und Lernkultur als ein Bestandteil) aus.

---

<sup>352</sup> Vgl. Kap. 4.5.1. Diese Einzelinstrumente sollten aber in ein organisationsumfassendes Gesamtkonzept eingebettet werden. Entsprechende Möglichkeiten zeigt das sechste Kapitel auf.

## 6.1 Einleitung

Bislang fehlt in der Forschung ein wissenschaftlicher Ansatz, der eine organisationsumfassende Personalentwicklung für ältere Mitarbeiter beinhaltet. Unter dem Druck des demografischen Wandels besteht daran nicht nur ein theoretischer, sondern vor allem praktischer Bedarf. Verwaltungsbehörden werden ihre derzeitigen Personalentwicklungsstrategien (sofern überhaupt vorhanden) nicht auf Dauer beibehalten, sondern den sich verändernden Verhältnissen in den Belegschaften anpassen müssen. Mit Erreichen des 45. Lebensjahres ist häufig die Karriereleiter erklimmt, jedoch müssen mittlerweile über 20 weitere Jahre der Erwerbstätigkeit sinnvoll gestaltet und Anreize geboten werden.

Der hohe Anteil älterer Mitarbeiter bei gleichzeitig sinkendem personellen Nachwuchs erfordert ein neues Personalmanagement. Eine Anpassung von Organisationsstrukturen wird zwangsläufig notwendig.

Die politischen Akteure haben durch zahlreiche Programme, etwa das „Programm 50 plus“ der Bundesregierung, die Weichen für eine altersgerechte Personalentwicklung gestellt. *Innerhalb* der Verwaltungsbehörden wird jedoch völlig unterschiedlich mit dieser Weichenstellung verfahren. Ausschlaggebend ist daher vor allem die behördeninterne Einstellung gegenüber älteren Erwerbstätigen, insbesondere der Verwaltungsleitung und Personalverantwortlichen. Ernsthafte Reformprozesse müssen daher organisationsintern ansetzen, da sich Politik *„lediglich mit der Symptombekämpfung befasst.“*<sup>353</sup>

---

<sup>353</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 9.

Für die Personalentwicklung bedeutet dies den Anspruch, Mitarbeiter im gesamten Erwerbsleben zu fordern und zu fördern. Auch ältere Mitarbeiter wollen nicht auf ein Abstellgleis verfrachtet, sondern in Veränderungsprozesse eingebunden werden, neue Aufgaben wahrnehmen oder flexibilisierte Arbeitszeiten nutzen.<sup>354</sup>

Es ist nicht notwendig, dafür neue Bausteine der Personalentwicklung zu erfinden. Altersgerechte PE-Instrumente<sup>355</sup> sind in der Verwaltungspraxis ansatzweise bereits vorhanden. Sie müssen verstärkt genutzt und Organisationsstrukturen darauf ausgerichtet werden.

## **6.2            Untersuchungsfrage**

Die Untersuchungsfrage lautet daher: „Wie kann eine altersspezifische Personalentwicklung organisationsumfassend in Behörden der öffentlichen Verwaltung implementiert werden?“

## **6.3            Zum Vorgehen**

### **6.3.1        Rolle der Praxisbeispiele**

Zur Entwicklung eines Ansatzes konnte nicht auf bereits bestehende wissenschaftliche Ansätze zurückgegriffen werden. Studien, die sich mit dem Untersuchungsgegenstand explizit befassen, fehlen bislang.

Gleiches gilt für praktische Umsetzungsmöglichkeiten: eine mehrjährige Recherche nach guten Beispielen aus der Verwaltungspraxis, mit der man sich dem Untersuchungsgegenstand hätte empirisch annähern können, erfolgte vergebens. Sie bestätigte vielmehr ein Ergebnis dieser Schrift, wonach die Umsetzung von Personalentwicklung in praxi „Stückwerk“ ist.

---

<sup>354</sup> Zu diesem Ergebnis kommen verschiedene empirische Studien wie z.B. Krüger, Doreen, 2006: Veränderungsprozesse in der Arbeits- und Personalpolitik vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung: Handlungsansätze für die betriebliche Praxis, Kassel, S. 213.

<sup>355</sup> Hierzu zählen beispielsweise alle Formen altersgerechter Arbeitsgestaltung, etwa Beratungstätigkeiten, Mentoring, oder Arbeitszeitmodelle, vgl. Kap. 4.5.1.



Die überschaubaren Praxisbeispiele öffentlicher Verwaltungsbehörden, die zumindest entfernte Bezüge zum Untersuchungsgegenstand aufweisen, indem sie *entweder* Personalentwicklung *oder* demografische Veränderungen fokussieren, werden im Anhang der Arbeit zusammengefasst. Sie zeigen einzelne Reformschritte, die die öffentliche Verwaltung zur Bewältigung des demografischen Wandels vornimmt. Andere Beispiele fokussieren Personalentwicklung als generelles Handlungsfeld des Personalmanagements oder organisationsexterne Anforderungen. Alle Beispiele wurden in öffentlichen Modernisierungswettbewerben honoriert, zum einen durch den Carl Bertelsmann-Preis, der jährlich für besondere Leistungen der öffentlichen Verwaltung, beispielsweise für Leistungssteigerungen und Fortschritt im Bereich öffentlicher Verwaltungsbehörden vergeben wird.<sup>356</sup> Andere Behördenbeispiele erhielten Preise im so genannten Speyerer Qualitätswettbewerb<sup>357</sup>, einem Modernisierungswettbewerb für öffentliche Verwaltungsbehörden, der innovative Leistungen im Bereich modernen Staats- und Verwaltungshandelns honoriert.<sup>358</sup>

### 6.3.2 Wissenschaftspragmatischer Ansatz

Die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Kapiteln werden nun mit dem Untersuchungsgegenstand verknüpft. Aus den Inhalten der letzten Kapitel werden Grundannahmen für den zu entwickelnden Ansatz abgeleitet. So wird der eigene Ansatz aus der vorangegangenen praktischen Defizitanalyse heraus abgeleitet, mit wissenschaftlichen Annahmen untermauert, um Daten aus der Verwaltungspraxis angereichert und begründbar (wissenschaftspragmatischer Ansatz).

Ziel ist es, einen Ansatz zur ganzheitlichen, d.h. organisationsumfassenden Personalentwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln, darzustellen und praktische Umsetzungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

---

<sup>356</sup> Die *Aktion Demografischer Wandel* ist ein Leitprojekt der Bertelsmann Stiftung und enthält gute Praxisbeispiele deutscher Verwaltungsbehörden. Vgl. <http://www.bertelsmann-stiftung.de> und <http://www.demographiekonkret.de>, Stand: 02.03.2010.

<sup>357</sup> Vgl. <http://www.hfv-speyer.de>, Stand: 02.03.2010.

<sup>358</sup> Vgl. Bewerberinformationen zum 6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002, S. 5. Er wurde mittlerweile auf die europäischer Ebene ausgedehnt (European Public Sector Award). Im Internet abrufbar unter <http://www.epsa-projects.eu>, Stand: 02.03.2010.

## 6.4 Die Grundannahmen

- Funktionsfähig kann Personalentwicklung für ältere Mitarbeiter nur sein, wenn sie in ein Entwicklungskonzept für die gesamte Verwaltung eingebettet ist.
- Bei der Umsetzung einer organisationsumfassenden altersgerechten Personalentwicklung handelt es sich um einen Veränderungsprozess in der jeweiligen Verwaltungsbehörde.
- Veränderungen betreffen sowohl Mitarbeiter (z.B. die Frage der Personalverwendung) als auch Organisationsstrukturen (etwa die Schaffung flexibler Arbeitszeiten).
- Wandel entsteht in der Organisation zunächst durch externe Anstöße (Organisation als offenes System). In diesem Fall sind es die beschriebenen Modernisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung, vor allem seitens Politik und Gesellschaft.
- Für umfassende Veränderungen reichen externe Anstöße nicht aus, es bedarf auch der engagierten Einflussnahme von innen (Organisation als geschlossenes System). Der Ansatz wird daher organisationsinterne Wege fokussieren.
- Die öffentliche Verwaltung ist insofern durch eine Dialektik geprägt, als sowohl traditionell-bürokratische Strukturen als auch Modernisierungsbestrebungen innerhalb der Organisation wirksam sind.
- Für große Unternehmen mit rigiden bürokratischen Strukturen stellen organisationale Veränderungen eine große Herausforderung dar. Bei radikalen Veränderungen stellen sich dort Widerstände, aufgrund der Organisationsgröße und –strukturen, besonders deutlich ein.<sup>359</sup>

---

<sup>359</sup> Janes et. al. bezeichnen dies als ein Spannungsfeld zwischen Zugzwang, da Umwelтанforderungen „schnelle und effektive Veränderungen von Strategien, Strukturen, Kulturen und Kompetenzen ...[verlangen und der Problematik, dass, V.L.] Veränderungsvorhaben, die zu schnell und mechanis-

- Veränderungsprozesse müssen daher Methoden der Organisationsentwicklung und der Lernenden Organisation berücksichtigen. Ihr Vorzug begründet sich darin, dass durch die Beteiligung von Betroffenen an Veränderungsprozessen Innovationen leichter umzusetzen sind.
- Organisationsgröße und Veränderungsdruck begrenzen diesen umgekehrten Weg, der Veränderung durch umfassende Partizipation anstelle radikal einleitet.
- Traditionell-bürokratische Strukturen erfordern somit einen weiteren Zugang zu Veränderungsprozessen. Radikale und partizipative Elemente müssen ausbalanciert werden.
- Zur Implementierung einer organisationsumfassenden Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung ist es daher notwendig, erstens *Top-down und Bottom-up Prozesse*<sup>360</sup> zu verbinden, zweitens Verwaltungsleitung, Führungskräfte und Mitarbeiter zu beteiligen und drittens Veränderungen schrittweise einzuleiten.
- Zur erfolgreichen Veränderung gehören sowohl Strategie als auch Psychologie, die Art und Weise der Umsetzung von Veränderungen ist entscheidend für ihren Erfolg.<sup>361</sup> Instabilität, Unsicherheiten und Widerstände, gruppendynamische Prozesse dürfen in Veränderungsprozessen nicht ausgeklammert werden.
- Veränderungen wirken sich auf die Unternehmenskultur aus.
- Die Unternehmenskultur entsteht durch das Verhalten der Organisationsmitglieder und prägt umgekehrt deren Verhalten. Sie bildet die Basis, an der eine organisationsumfassende Personalentwicklung ansetzen muss.

---

*tisch durchgeführt werden, die Alltagspraxis der Systeme nicht erreichen.*“ Vgl. Janes, Alfred et. al., 2001: Transformationsmanagement. Organisationen von innen verändern, Wien: Springer, S. 8.

<sup>360</sup> Vgl. Kap. 6.4.

<sup>361</sup> Vgl. Beriger, P./R. Wyssen, 1998: Integrierte Unternehmensentwicklung. Dynamik dank Strategie und Psychologie! In: IO Management Zeitschrift. 12, 1998, S. 46.

- Die Unternehmenskultur wird als weiterentwicklungsfähig betrachtet.
- Das Führungsverhalten, also das Verhalten der Vorgesetzten, ist für die Mitarbeitermotivation ausschlaggebend und damit für das Gelingen von Veränderungen.
- Veränderungen bilden innerhalb der öffentlichen Verwaltung einen fortlaufenden Prozess, denn Modernisierungsbestrebungen bestehen permanent. Der Ansatz soll mit Blick auf das Schlagwort „Nachhaltigkeit“ Organisationsstrukturen beschreiben, die weitere Veränderungsprozesse erleichtern. Eine Weiterentwicklung des Ansatzes, eine Übertragbarkeit und ein Nutzen für andere Veränderungsprozesse soll möglich sein.
- Die Aspekte *Wirtschaftlichkeit* und *Effizienz* sind zu berücksichtigen.

Für die Implementierung von Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung ist unter anderem der politische Wille ausschlaggebend. Er befasst sich mit Personalkosten in der öffentlichen Verwaltung und generell mit allen Aspekten, die im Fokus des öffentlichen Interesses stehen.

Verwaltungsbehörden sind zum wirtschaftlichen Handeln angehalten. Um die weitere Unterstützung und Forcierung durch Politik und Verwaltungsspitze zu erreichen, muss der zu entwickelnde Ansatz daher unter möglichst geringem Kosten-, Personal- und Sachaufwand zu verwirklichen sein und gleichzeitig qualitativ hochwertig, d.h. auf ein organisationsumfassendes Gesamtkonzept bedacht, sein.

- Ältere Mitarbeiter bilden in naher Zukunft den weitaus größten Teil der Belegschaft öffentlicher Verwaltungsbehörden. Der Ansatz wird deshalb die beschriebenen Erkenntnisse zur Arbeitsmotivation und zum altersspezifischen Lernen (z.B. Erfahrungslernen und realitätsnahes Lernen, Lernen am Arbeitsplatz) berücksichtigen.

## 6.5 Projektion der Grundannahmen

### 6.5.1 Erste Anregung für einen Verkettungsansatz

Dass sich Verwaltungsstrategie, Personal- und Organisationsentwicklung generell verknüpfen lassen, implizierte bereits der sogenannte *Michigan-Ansatz*, der in den 1980er Jahren entwickelt wurde. Darin wird ein Zusammenspiel von Human Resource Management (später wurde Personalentwicklung als ihr zentraler Bestandteil erkannt), Organisationsentwicklung, Unternehmensstrategie und unternehmensexternen Faktoren angenommen.

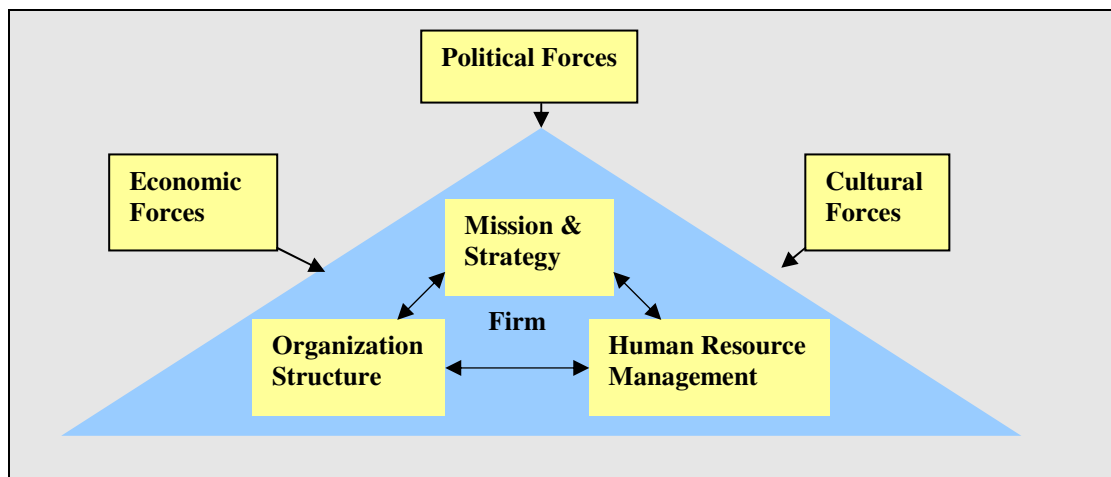


Abb. 36: Strategisches Human Resource Management im Michigan-Ansatz<sup>362</sup>

Hier wird die wechselseitige Beeinflussung der einzelnen Elemente deutlich. Der Michigan-Ansatz kann folgenderweise auf den Untersuchungsgegenstand übertragen werden.

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung (*Firm*) können die drei Elemente *Personal - Organisationsstrukturen - Verwaltungsstrategie* gleichrangig integriert werden.

Personalentwicklung kann intern nur erfolgreich gestaltet werden, wenn Organisationsstrukturen kompatibel sind und ein strategisches Gesamtkonzept vorhanden ist.

<sup>362</sup> Vgl. Tichy, N.M. et. al., 1982: Strategic human Resource Management, S. 48 und Staehle, W. H., 1991: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, München S. 728, zitiert nach Korinthenberg, a.a.O., S. 91. „Firm“ steht hier in der Bedeutung des Unternehmens/der Firma.

Inwieweit Personalentwicklung innerhalb der öffentlichen Verwaltung wirksam werden kann, ist aber auch eine Frage *organisationsexterner* Faktoren, nämlich wirtschaftlicher (finanzieller), politischer und kultureller Einflüsse.<sup>363</sup>

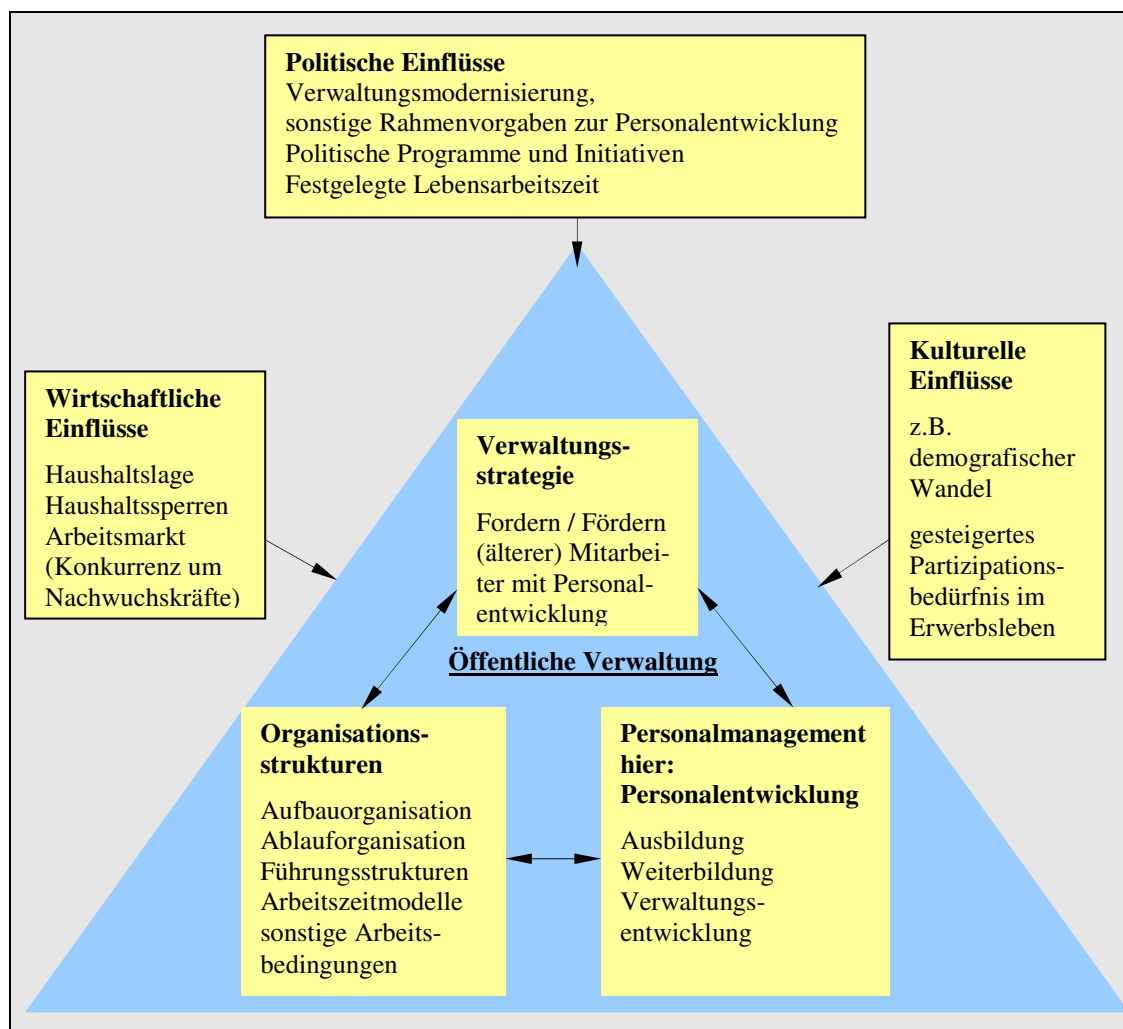


Abb. 37: Ganzheitliche Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

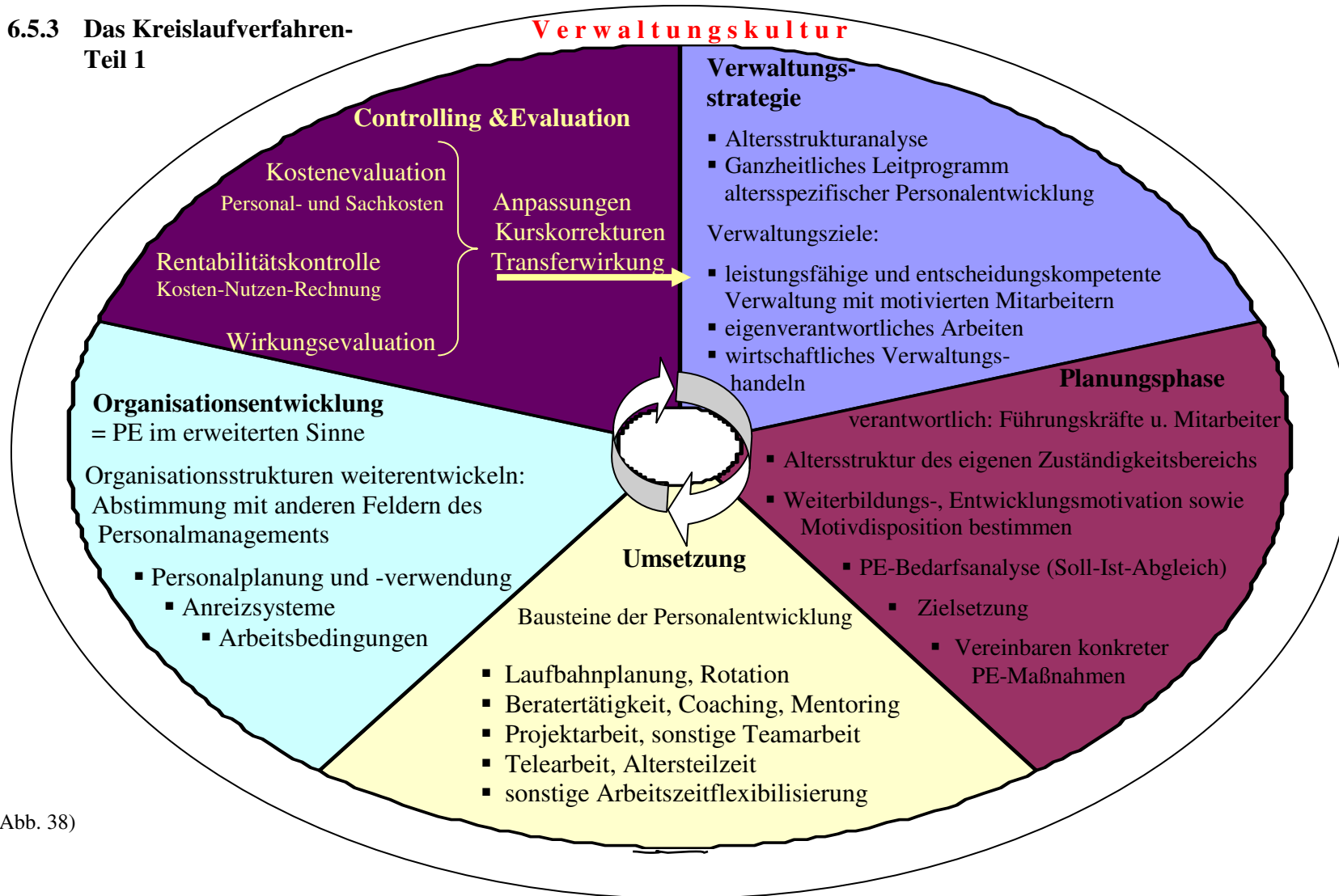
<sup>363</sup> Eine ähnliche Übertragung wurde bereits im vorigen Kapitel (vgl. Organisationsentwicklung, Kap. 5.8.1) vorgenommen, deswegen wird an dieser Stelle auf weitere Erläuterungen verzichtet.

## 6.5.2 Der Blick in die Organisation

Modernisierungsbestrebungen wirken permanent auf die öffentliche Verwaltung ein. Die politischen Weichen zum Umgang mit alternden Belegschaften und der Rolle von Personalentwicklung sind gestellt. Diese Schrift geht davon aus, dass sich Politik zu diesen Themen weiterhin auf ihre Signalfunktion beschränken wird. Deshalb wird der Blick nun auf das „Innenleben“ der Organisation gerichtet.

Die Frage ist, wie dort vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die drei Elemente *Personalentwicklung – Organisationsstrukturen – Verwaltungsstrategie* organisationsintern verknüpft werden können und zwar **vor dem Hintergrund der dargestellten Grundannahmen.**

### 6.5.3 Das Kreislaufverfahren- Teil 1



(Abb. 38)



Die Elemente *Personalentwicklung – Organisationsstrukturen - Verwaltungsstrategie* werden hier in einem Kreislaufverfahren verbunden. Altersgerechte Personalentwicklung kann auf dieser Grundlage geplant, umgesetzt, gesteuert und evaluiert werden.

Der Kreislauf besitzt keinen Anfang und kein Ende. Er nimmt die Verwaltungsleitung in die Verantwortung, anschließend Führungskräfte und (ältere) Mitarbeiter und zieht sich, da Abstimmungsprozesse erforderlich sind, durch die gesamte Organisation. Ergebnisse und Erkenntnisse des Veränderungsprozesses werden evaluiert, um ggf. Kurskorrekturen und Anpassungen vornehmen zu können.

So entsteht ein fortwährender Kreislauf, der alle Elemente der Personalentwicklung integriert. Um diesen Kreislauf eingehend erläutern zu können, muss das zugrunde liegende Verständnis organisationaler Veränderung skizziert werden.

#### **6.5.4 Systematisches Vorgehen im Rahmen organisationaler Veränderungen**

Der Veränderungsprozess setzt im dargestellten Kreislauf an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Organisation an, d.h. bei der Verwaltungsleitung, bei Führungskräften und Mitarbeitern sowie organisationsübergreifend. Grundsätzlich werden folgende Möglichkeiten zur Einleitung organisationaler Änderungen erkannt, die auch in der Literatur als (idealtypische) Veränderungsstrategien vorzufinden sind.<sup>364</sup>

##### **6.5.4.1 Veränderungen als Abwärtsstrategie (Top-down)**

Der Veränderungsprozess betrifft zunächst die Verwaltungsleitung und setzt sich von oben nach unten fort. Vorteilhaft ist die Schnelligkeit, mit der Veränderungen initiiert werden können, als nachteilig wird sich häufig eine mangelnde Akzeptanz in der

---

<sup>364</sup> Vgl. Bokler, Andrea Maria, 2004: Beratung in Veränderungen, DUV, S. 75 oder Schanz, G., 1982: Organisationsgestaltung: Struktur und Verhalten, München: Vahlen, S. 354 ff. oder auch Carbon, M., 1999: Leitbilder. In: Bullinger, H.-J. (Hrsg.), 1999: Effizientes Informationsmanagement in dezentralen Organisationsstrukturen. Berlin und Heidelberg: Springer, S. 87-95.

Belegschaft erweisen, da ihre Vorstellungen nicht oder nur am Rande berücksichtigt werden.

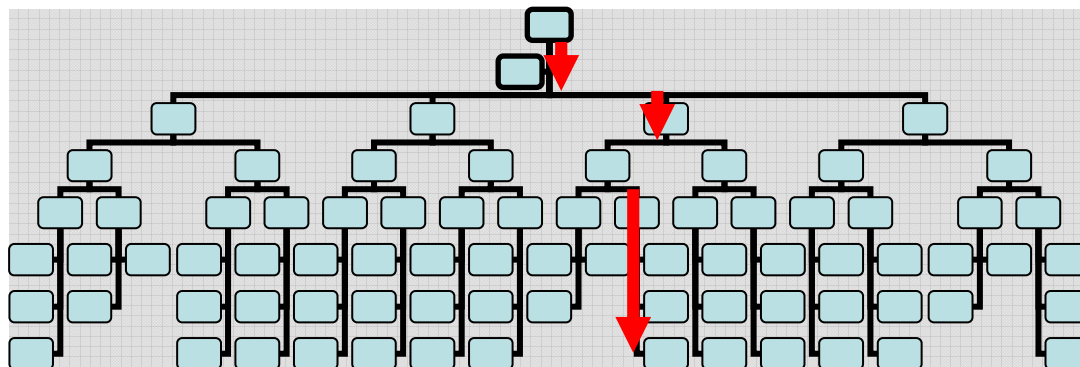


Abb. 39 a: Top-Down-Prozess

#### 6.5.4.2 Aufwärtsstrategie (Bottom-up)

Veränderung setzt an der untersten hierarchischen Ebene der Verwaltungsbehörde an. Der Entwicklungsprozess soll sich von dort aus schrittweise nach oben fortsetzen. Auf diese Weise sind Mitarbeiter aus allen Verwaltungsbereichen von Anbeginn am Veränderungsprozess beteiligt. Das Vorgehen ist im Vergleich zur *Top-down-Strategie* viel zeitaufwendiger, da viele Personen handeln und entscheiden. Auch hier muss mit mangelnder Akzeptanz, diesmal aus Richtung der Vorgesetztenebenen, gerechnet werden. Sie kann aufgrund der Machtverhältnisse zu einem Scheitern der erarbeiteten Veränderungen führen.

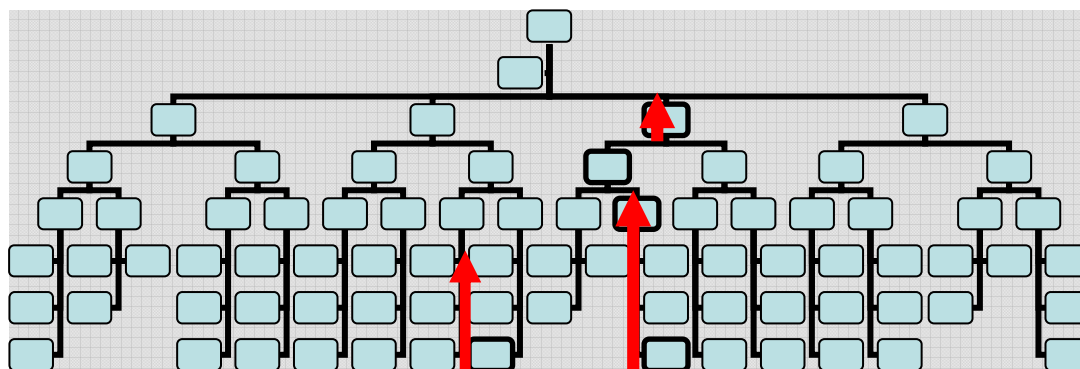


Abb. 39 b: Bottom-up-Prozess

### 6.5.4.3 Keilstrategie (Center-out)

Ausgangspunkt der Veränderungen ist das mittlere Management, so dass sich Änderungsimpulse gleichzeitig von der Mitte nach oben und nach unten richten.

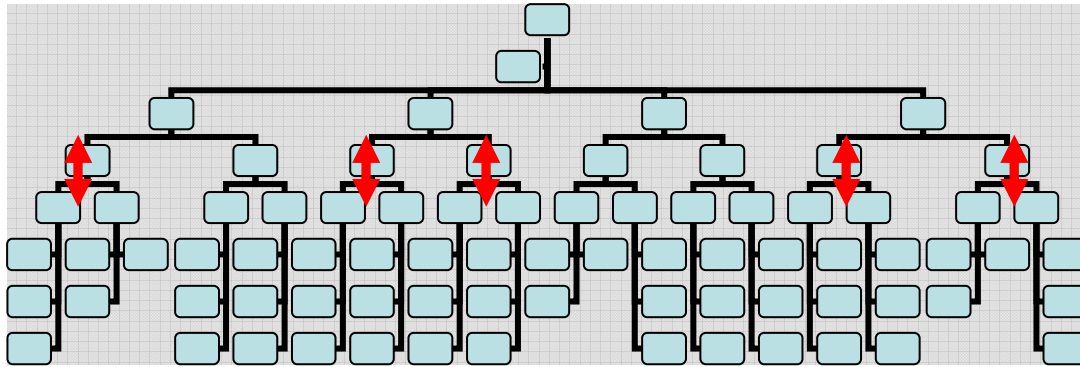


Abb. 40: Keilstrategie

### 6.5.4.4 Bipolare Strategie

Veränderungen werden von oben und unten gleichzeitig durchgeführt.

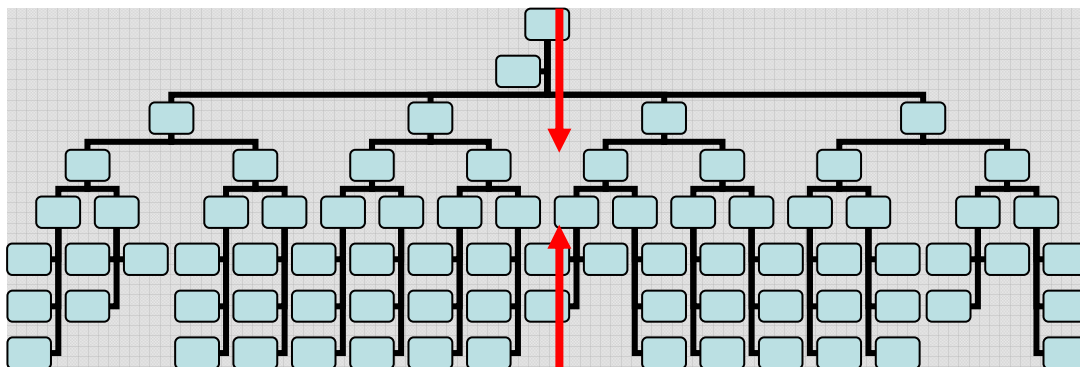


Abb. 41: Bipolare Strategie

### 6.5.4.5 Fleckenstrategie (Multiple nucleus)

Veränderungen werden an verschiedenen Stellen der Organisation gleichzeitig eingeleitet; wichtig ist, die zunächst unverbundenen Initiativen nach ihrer Durchführung zu koordinieren und zu einer Einheit zu verknüpfen.

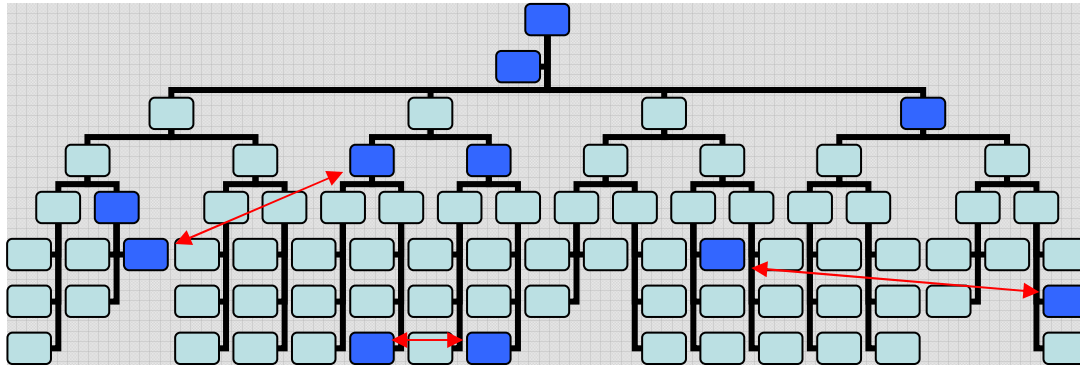


Abb. 42: Fleckenstrategie

#### 6.5.4.6 Bedeutung für den eigenen Ansatz

Er wird diese Möglichkeiten kombinieren. Die Idee ist, Veränderungen *im Querschnitt der Organisation* zu verankern. So ergibt sich ein Zugang zu Organisationsveränderungen, der radikale/kurzfristige und schrittweise Umsetzungsschritte, also Partizipation und machtorientiertes Vorgehen, kombiniert.

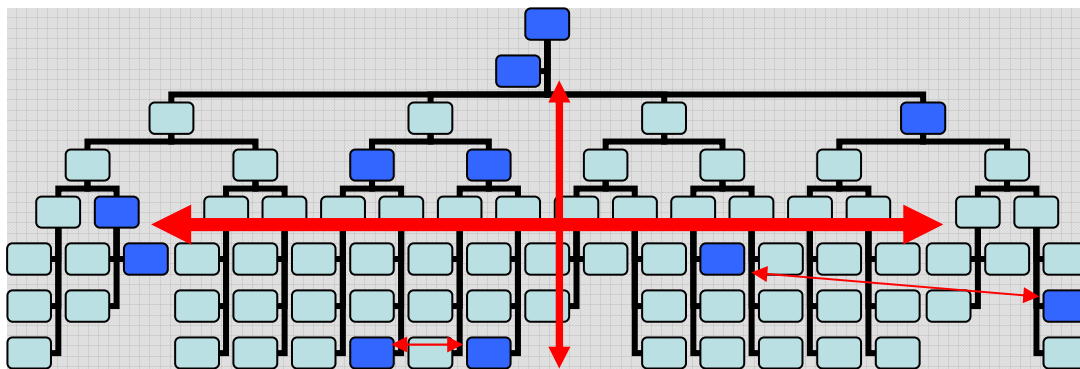


Abb. 43: Kombination verschiedener Veränderungsstrategien

Vor diesem Hintergrund wird nun der oben dargestellte Kreislauf erörtert.

## **6.6 Eckpfeiler des Kreislaufverfahrens**

### **6.6.1 Verwaltungskultur**

Wie sich Veränderungen vollziehen, hängt zunächst von der gelebten Unternehmenskultur/Verwaltungskultur ab, deshalb umschließt sie im dargestellten Kreislauf die Organisation und ihre Mitarbeiter. Verwaltungsbehörden, die Personalentwicklung speziell für ältere Mitarbeiter konzipieren, signalisieren Wertschätzung und prägen so automatisch ihre Unternehmenskultur. Der gesamte Veränderungsprozess ist durch das Bild einer lernenden Verwaltung, hier durch das Zusammenwirken von Verwaltungsleitung, Führungskräften und Belegschaft gekennzeichnet. Auch ihr Verhalten prägt so die Kultur der Verwaltungsbehörde.

### **6.6.2 Verwaltungsstrategie**

#### **6.6.2.1 Altersstrukturanalyse**

Am Anfang stellt sich die Frage, was überhaupt erreicht werden soll.

Die Altersstrukturanalyse erfolgt eigentlich im Vorfeld des Veränderungsprozesses. Sie bildet die Voraussetzung für das Erkennen der Verwaltungsleitung, mit welchen Konsequenzen aufgrund demografischer Veränderungen zu rechnen ist, etwa ob und in welchen Bereichen Pensionierungswellen auftreten oder in welchen Abteilungen Erfahrungswissen verloren geht. Auch verschiedene Zukunftsszenarien sollten durchdacht werden, um Handlungsstrategien entwickeln zu können, also um die Behörde strategisch auf den demografischen Wandel auszurichten.

Um die Altersstruktur zu erheben und zu analysieren und um die Strategie der Personalarbeit abzustimmen, wird die Verwaltungsleitung regelmäßig auf die Zuarbeit der Zentral- oder Personalabteilung angewiesen sein. Die Personalabteilung fungiert so als strategischer Partner der Verwaltungsleitung, eine Forderung, die bereits mit dem Michigan-Ansatz laut wurde.<sup>365</sup>

---

<sup>365</sup> Vgl. Korinthenberg, a.a.O., S. 94 ff.

Eine Analyse der Altersstruktur muss dabei schon aus Datenschutzgründen anonymisiert erfolgen. Sie sollte die Alterskurve der Gesamtbelegschaft abbilden, um Handlungsbedarf und besonders betroffene Organisationseinheiten aufzuzeigen.

Die Altersstrukturanalyse erleichtert so auch die Entscheidung einzubeziehender Führungskräfte in das „Projekt altersspezifische Personalentwicklung.“

Hier wird davon ausgegangen, dass die Verwaltungsbehörde sich mit dem demografischen Wandel in ihrer Organisation befasst und Auswirkungen auf die Altersstruktur erkannt hat. Sie hat die Altersstruktur der *gesamten* Belegschaft bereits erhoben und schlussfolgert, dass Handlungsbedarf in Form der Untersuchungsfrage besteht.

### 6.6.2.2 Ganzheitliches Leitprogramm mit Zielen

Personalentwicklung wird hier als ein *Ziel* innerhalb der Verwaltungsstrategie berücksichtigt, denn nur dann kann sie in der *gesamten* Organisation wirksam werden.

An diesem Punkt ist die Verwaltungsleitung gefragt. Sie ist gefordert, das ganzheitliche *Leitprogramm* mit Zielen zu entwickeln. Im Anschluss gilt es, ein *theoretisches Planungskonzept*, das wesentliche Handlungsschritte und einzubeziehende Personen berücksichtigt zu entwerfen (sozusagen einen *Masterplan* der Veränderung).

Abschließend ist sie gefordert, ein *Evaluationskonzept* zu skizzieren.<sup>366</sup>

Dies sind die drei wesentlichen Aufgaben der Verwaltungsleitung in der Anfangsphase. Es geht um die Leitfragen, wie sich die Verwaltungsbehörde personell und organisatorisch auf alternde Belegschaften ausrichtet, wie ältere Mitarbeiter gefordert und gefördert werden können und wie Personalentwicklung als Strategie zur Stärkung der Arbeitsfähigkeit der Älteren genutzt werden kann. Die Ziele werden sich in einzelnen Verwaltungsbehörden kaum unterscheiden, letztendlich bestehen sie in

- einer leistungsfähigen Verwaltung mit motivierten Mitarbeitern
- einer Verwaltung, der ältere Beschäftigte wichtig sind
- der Stärkung selbständiger Aufgabenerfüllung

---

<sup>366</sup> Dies empfiehlt in ähnlicher Weise Klimecki, R.G. (Hrsg.)/M.O. Althage/F.A. Morath, 1998: Die Neue Verwaltung. Flexibilisierung, neue Führung, Personalentwicklung, Nr. 25, Konstanz, o.V., S. 36. Zum Evaluationsverständnis vgl. Kap. 6.3.8.

- einer entscheidungskompetenten Verwaltung
- wirtschaftlichem Verwaltungshandeln.

Ein ganzheitliches Leitprogramm wird hier als Erfolgsfaktor verstanden, um altersentsprechende Personalentwicklung „ganz oben“ zu etablieren, um die Verwaltungsleitung einzubinden und um sie zum Promotor der Veränderung zu machen. So werden die ersten Voraussetzungen für eine Verankerung der Personalentwicklung mittels Top-down-Prozesses geschaffen.

### 6.6.2.3 Masterplan der Veränderung und ein Evaluationskonzept

In praxi ist häufig zu beobachten, dass Leitstrategien und Top-down-Prozesse von der Belegschaft nicht wirklich akzeptiert werden. Dann entstehen im weiteren Verlauf der Veränderungsbestrebungen *„eigendynamisch zerlaufende Diskurse, an deren Ende zwar umfangreiche brauchbare Rohmaterialien aber keine knappen und konturierten Orientierungen ... mit Auftragscharakter entstehen.“*<sup>367</sup>

Gefragt ist die Verwaltungsleitung, die Personalentwicklung zu „ihrer Sache“ machen und die Weichen für die nächsten Veränderungsschritte stellen muss. Zur Umsetzung dieser Idee bietet sich beispielsweise folgender Ablauf an.

Die Verwaltungsleitung legt die beabsichtigte organisationale Veränderung fest. In vorliegendem Fall handelt es sich um die Neugestaltung oder das Etablieren der Personalentwicklung unter dem Aspekt *„Was macht Personalentwicklung für ältere Mitarbeiter aus?“*

In einem zweiten Schritt verständigt sie sich über *Hauptinhalte* des Veränderungsprozesses. Insbesondere zu berücksichtigende Instrumente der Personalentwicklung (welche will die Behörde generell und im Hinblick auf ältere Mitarbeiter nutzen) bilden einen Hauptinhalt, ebenso wie das Identifizieren von Schlüsselqualifikationen für ältere Mitarbeiter.

---

<sup>367</sup> Vgl. Klimecki, Prof. R.G., 1998: Personalentwicklung für die Neue Verwaltung, in: ders., 1998: Die Neue Verwaltung. Flexibilisierung, neue Führung, Personalentwicklung, Bd. 25, Konstanz, S. 37.

Die *Leitfrage* für die Suche nach Hauptinhalten könnte lauten: Welche Qualifikationen sind für die Belegschaft der älteren Mitarbeiter relevant, welche speziellen Personalentwicklungsbausteine können genutzt werden und wie können die Organisationsstrukturen darauf ausgerichtet werden?

Für das praktische Vorgehen bietet es sich an, diese Frage in so genannte *Korridor-themen*<sup>368</sup> zu übersetzen. Das heißt, es erfolgt eine Prioritätenbildung und inhaltliche Präzisierung, um im nächsten Schritt *wesentliche Umsetzungsschritte und Kernprojekte* für eine altersentsprechende Personalentwicklung festlegen zu können.

Frühzeitig sollte auch eine Entscheidung über zu *beteiligende Ebenen* innerhalb der Belegschaft erfolgen. Dazu zählen verschiedene Ebenen der Führungskräfte und Mitarbeiter, aber auch so genannte Schlüsselpersonen, z.B. ältere Mitarbeiter. Auch behördliche Beteiligungspflichten (z.B. Personalvertretungen, Beauftragte) müssen Berücksichtigung finden. Für das Ausmaß dieser Beteiligung gibt Kap. 5.4.4 einige Anhalte.

Eine erste Verständigung zum *Pool nutzbarer Bausteine* der Personalentwicklung (z.B. Rotation, Mentoring, Projektarbeit, Beratertätigkeit) könnte ebenfalls Bestandteil des Masterplans sein. Die Ergebnisse werden in Abhängigkeit von Organisationsstrukturen behördenspezifisch variieren. Außerdem bilden die Ergebnisse zu generell nutzbaren PE-Bausteinen eine Grundlage für die später folgende Arbeitsgruppenbildung.

In einem weiteren Schritt sorgt die Verwaltungsleitung für eine organisationsweite Kommunikation und initiiert Folgeprojekte. Die *Kommunikation* und Präsentation der geplanten Umsetzungsschritte dient nicht nur der Information der Belegschaft, sondern soll auch ihr Interesse an der Veränderungsarbeit wecken.

Die Folgeprojekte betreffend, sollte Orientierung durch Rahmenvorgaben und Informationen geschaffen werden. Ein *Zeitrahmen* für den gesamten Veränderungsprozess sollte ebenfalls zu Beginn festgelegt werden. Ebenso sollten Verantwortlichkeiten (z.B. Leitungs-, Ergebnis- oder Durchführungverantwortung) festgelegt werden.

---

<sup>368</sup> Zum Methodenvorschlag vgl. Klimecki, a.a.O., S. 40.



Da Veränderungsvorhaben in praxi nicht selten am fehlenden finanziellen Rahmen scheitern ist es elementar, die verfügbaren *Haushaltsmittel* mit der Budgetverwaltung abzugleichen. Aber nicht nur die Verständigung mit der budgetverwaltenden Stelle ist für den Erfolg des Veränderungsprozesses wesentlich.

Ebenso muss der Umfang der Personalentwicklung mit anderen Feldern des Personalmanagements<sup>369</sup> abgestimmt werden, da diese Anreize und Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung neuer Qualifikationen bereitstellen. Dieser wesentliche Schritt setzt das Wissen um organisatorische Ansatzstellen für Veränderungsprozesse voraus.

Von Anfang an sollten auch die Aufgaben der Wirkungs- und Erfolgsmessungen vergeben werden, also die Einrichtung von *Controlling und Evaluation* gewährleistet sein. Ein Evaluationskonzept und –rahmen ist zu skizzieren (Kap. 6.12) und wesentliche Evaluationskriterien sind festzulegen.<sup>370</sup> Diese Instrumente sollten folglich prozessbegleitend genutzt werden, erstens um frühzeitig Kurskorrekturen einleiten zu können und zweitens, um unnötige (später evtl. überflüssige Erhebungen) zu vermeiden. Aus demselben Grund sollte die Verwaltungsleitung bereits jetzt Grobindikatoren für das Controlling und Evaluationen vorgeben.

Mit all diesen Schritten stellt die Verwaltungsleitung die Weichen für eine Beteiligung der Belegschaft an später folgenden Veränderungsschritten. Sie sind Bestandteil des oben genannten theoretischen Handlungskonzeptes, sozusagen eines Masterplans für den Umgang mit alternden Belegschaften.

Die wesentlichen Bestandteile eines möglichen Masterplans sind auch zusammenfassend im Anhang der Schrift (Pkt. IX) abgebildet.

---

<sup>369</sup> Etwa mit den Handlungsfeldern Arbeitsgestaltung (Rotationsprogramme), Personalbeurteilung (Förderungs- und Entwicklungsgespräche), Personalverwendung (Laufbahnplanung). Vgl. ausführlich Kap. 4.4.3.

<sup>370</sup> Zum Aspekt der Evaluation vgl. Kap. 6.12. Als Anregung für die Entwicklung dieser Handlungsschritte dienten die Vorschläge Klimeckis, a.a.O., S. 36. Die Ausführungen wurden für diese Ausarbeitung modifiziert, ergänzt und auf die eigene Untersuchungsfrage übertragen.

#### 6.6.2.4 Bewertung

Im Grunde besteht die Aufgabe der Verwaltungsleitung insgesamt darin, den oben abgebildeten Veränderungsprozess vorzudenken, ihn voranzutreiben, die Weichen für diese und weitere Veränderungsschritte *durch die Belegschaft* zu stellen und diese zu begleiten.

Es bietet sich an, in die Erstellung des Masterplans das obere Management der Verwaltungsbehörde und ggf. den Verwaltungsstab einzubeziehen, um den Aufgabenumfang bewerkstelligen zu können und weitere Promotoren für den Veränderungsprozess in die Verantwortung zu bringen.

#### 6.6.3 Planung und Zielsetzung

Zwar bildet auch das Vorgehen der Verwaltungsspitze einen Planungsprozess, hier steht aber die *Planung der konkreten Umsetzung* altersgerechter Personalentwicklung im Fokus. Der Planungsprozess fordert insbesondere das mittlere Management als Bindeglied sowie nachgeordnete Führungskräfte, da sie ihre (älteren) Mitarbeiter am besten einschätzen können.

In der Planungsphase erfolgt die Bedarfsanalyse, welche insbesondere folgende Fragen beantworten muss:

- Welche Altersstruktur besteht *in der jeweiligen Organisationseinheit*?
- Wann treten welche und wie viele Mitarbeiter in den Ruhestand ein?
- Treten Pensionierungswellen auf?
- Mit welchen Personalentwicklungsmaßnahmen kann das Wissen älterer Mitarbeiter gesichert werden?
- Welche Aufgaben werden aktuell in der Verwaltungsbehörde durch ältere Mitarbeiter bewältigt?
- Welche Aufgaben sind zukünftig zu bewältigen?
- Welche fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen sind zur Aufgabenbewältigung notwendig?

- Welche Anreizsysteme bestehen bereits, um Mitarbeiter in Personalentwicklungskonzepte einzubinden?

Die Bedarfsanalyse stellt folglich einen *Soll-Ist-Abgleich* dar, indem Anforderungen und vorhandene Kompetenzen (sog. Potentialanalyse) gegenübergestellt werden.

Daraus ergibt sich der Personalentwicklungsbedarf für ältere Mitarbeiter.

In die weitere Planungsphase sollten ältere Mitarbeiter direkt einbezogen werden. Der Personalentwicklungsbaustein *Mitarbeitergespräch* kann zu diesem Zeitpunkt direkt genutzt werden, um Ziele der Verwaltungsbehörde, des Vorgesetzten und Ziele des Mitarbeiters abzustimmen.

Weiterhin erhellt dieses Gespräch die Motivdisposition des jeweiligen Mitarbeiters, d.h. der Vorgesetzte erkennt, worin Anreize für einzelne Mitarbeiter liegen.

Er erkennt auch, wie sich die berufliche Weiterentwicklungsmotivation des Mitarbeiters insgesamt darstellt, wie sich seine Nutzenkalküle beeinflussen lassen.

Dieses Erkennen ist elementar, um entscheiden zu können, ob und welche Instrumente der Personalentwicklung zum Einsatz kommen können. Denkbar wäre beispielsweise eine verstärkte Einbindung in Projektarbeit zur Stärkung eigenverantwortlichen Handelns, der Einsatz des älteren Mitarbeiters als Berater, wenn er extrovertiert ist und sein Erfahrungswissen weitergeben möchte, Job-Rotation, um sich für höherwertige Aufgaben zu qualifizieren oder Einblicke in andere Aufgabenbereiche zu ermöglichen.

Aber auch an flexibilisierte Arbeitszeiten als Anreiz wäre zu denken, beispielsweise um den Eintritt in den Ruhestand vorzubereiten oder die Pflege von Angehörigen zu ermöglichen. Mit dieser Aufgabe werden angesichts des demografischen Wandels mehr und mehr Erwerbstätige konfrontiert werden.

Die Wahl der Personalentwicklungsbausteine hängt also entscheidend von der Motivdisposition des Mitarbeiters ab.

Vielleicht fällt die Übernahme von Sonderaufgaben oder Projektarbeit schon ohne den Hintergrund Personalentwicklung an, so dass die Nutzung dieser Instrumente nicht zwangsläufig einen zeitlichen oder personellen Mehraufwand bedeuten muss, sondern verstärkt auf ältere Mitarbeiter ausgerichtet werden könnte.

Weiterhin wird in der Planungsphase abgestimmt, welche Instrumente *on the job* also direkt am Arbeitsplatz erfolgen oder ob Qualifizierungsbedarf *off-the-job* besteht.

#### **6.6.4 Bewertung**

Insgesamt berücksichtigt die Planungs- und Zielsetzungsphase nicht nur die Frage der Kompetenzen und Qualifikationen, sondern auch die Mitarbeitermotivation.

Anforderungen und Fähigkeiten speziell der älteren Mitarbeiter werden hier gegenübergestellt und ersichtlich, ob Mitarbeiter an ihrer derzeitigen Position über-, unter- oder adäquat qualifiziert und motiviert sind.

Löst man den Blick vom konkreten Vorgehen und betrachtet den gesamten Veränderungsprozess wird deutlich, dass der eingangs beschriebene *Top-down-Prozess* durch die Mitarbeiterbeteiligung um ein *Bottom-up-Element* ergänzt wurde.

#### **6.6.5 Die Umsetzung: Organisationale Abstimmung oder die dritte Säule der Personalentwicklung**

An dieser Stelle werden konkrete Forder-, Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen, die Ergebnis der Planungsphase waren, durchgeführt.

Sie lassen sich in großen Organisationen allerdings nicht im Alleingang umsetzen. Während der Durchführungsphase sind weitere Abstimmungs- und Weiterentwicklungsprozesse innerhalb der Organisation erforderlich, beispielsweise im Hinblick auf die Verfügbarkeit einzelner Personalentwicklungsinstrumente in der Behörde, aber auch die zeitliche Planung. Insbesondere zwischen der personalverwaltenden Stelle und den jeweiligen Vorgesetzten der (älteren) Mitarbeiter müssen darüber hinaus *Priorisierungen* erfolgen: nicht alle älteren Mitarbeiter können gleichzeitig in Personalentwicklungskonzepte eingebunden werden.

Diese Abstimmungsprozesse sind also elementar, will man Personalentwicklung ganzheitlich in der Organisation umsetzen. Sie umfassen die Frage der zu beteiligten Abteilungen aber auch die fortlaufende Abstimmung der Personalentwicklung

mit weiteren Handlungsfeldern des Personalmanagements. Dazu zählen etwa Fragen der Arbeitsplatzgestaltung, denn sie wirkt sich unmittelbar auf die Arbeitsfähigkeit aus.

Ferner betreffen sie die Frage nach dem einzubeziehendem Personal und Schlüsselpersonen. Aber auch die benötigten Ressourcen (Sachmittel, Raumbedarf, usw.) können nur durch Kooperation, etwa mit der Zentralabteilung, angeschafft werden. Ebenso handelt es sich bei der möglichen Abfolge der Personalentwicklungsmaßnahmen um einen Prozess der Zusammenarbeit, genauso wie bei der Kostenplanung und ihrer Genehmigung durch die Verwaltungsleitung.

Dies sind gleichzeitig allesamt Fragen der Personalentwicklung im erweiterten Sinne (Verwaltungsentwicklung). Sie werden durch viele weitere Verständigungsprozesse ergänzt, etwa wenn es um die abteilungsübergreifende Entwicklung von Personalentwicklungskonzepten geht oder um Möglichkeiten einer flexibleren Personalverwendung innerhalb der Verwaltungsbehörde.

Nur durch Kooperation mit anderen Abteilungen lassen sich außerdem Themen wie *Führungsstrukturen und Führungsstile* behandeln, insbesondere vor dem Hintergrund alternder Belegschaften. Aber auch Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung und die Entwicklung von Anreizkonzepten (Arbeitszeiten, Entlohnung, Personalverwendung) erfordern eine bereichsübergreifende Kommunikation.

Nicht zuletzt werden flankierende Maßnahmen für die beteiligten Vorgesetzten erforderlich. Praktisch wird man nicht davon ausgehen können, dass alle Führungskräfte die beschriebenen Aufgaben adhoc umsetzen können. Kenntnisse zu den Aspekten Mitarbeitergespräch, Beratung, Coaching von Mitarbeitern sollten vermittelt oder weiter vertieft werden.

Durch diese zusätzliche Kompetenzvermittlung entsteht ein Mehrwert für die gesamte Organisation, denn auf das vermittelte Wissen kann bei weiteren Organisationsveränderungen zurückgegriffen werden. Außerdem wirkt sich eine wertschätzende Verwaltungskultur positiv auf die Mitarbeitermotivation aus.

In der Umsetzungsphase bietet es sich außerdem an, Zwischenbilanzen zu ziehen. Über den Umsetzungsstand und Erfolg der Personalentwicklungsmaßnahme selbst klären Gespräche zwischen Vorgesetzten und älteren Mitarbeitern auf. Auf organisationaler Ebene sollten ebenfalls Zwischenbilanzen gezogen werden.

### 6.6.6 Bewertung

Die Umsetzungsphase kennzeichnet sich also durch *quer durch die Organisation laufende Abstimmungsprozesse*. Die Durchführung altersgerechter Personalentwicklung wird so mit den Organisationsstrukturen vernetzt.

Für die praktische Umsetzung bietet es sich daher an, zunächst wenig abstimmungsintensive Bausteine (etwa Mitarbeitergespräche, Arbeitsabläufe durch Projektarbeit) umzusetzen. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes sollte die Umsetzung nicht in diesem Stadium stehen bleiben.

Die Defizite praktizierter Personalentwicklung lassen sich besonders auf die Art und Weise der Umsetzung zurückführen. Einzelne Instrumente im eigenen Wirkungsbereich zu nutzen ist nun einmal nicht so zeit- und arbeitsintensiv wie organisationsumfassende Abstimmungsprozesse. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass einzelne Instrumente „ins Leere laufen“. Daher sollten Organisationen sich über einen Pool nutzbarer PE-Instrumente verständigen, Anreizsysteme entwickeln oder auf die Übernahme neuer Aufgaben vorbereiten.

### 6.6.7 Controlling und Evaluation

#### 6.6.7.1 Controlling - Begriff und Grenzen

Es wäre nicht zielführend, für die Untersuchungsfrage umfangreiche perfektionistische Controlling-Systeme zu entwickeln. Ebenso wenig ist *Controlling* hier im Sinne von *Kontrolle der Mitarbeiter* zu verstehen. Die Aufgabe wird vielmehr zentral oder dezentral innerhalb der Verwaltung angesiedelt, als dass sie der Verwaltungsspitze obliegt.

Controlling wird auch mit der Kurzformel „*Managementunterstützung durch Informationen und Vorschläge*“<sup>371</sup> gekennzeichnet und umfasst die Sammlung und Aufbereitung von Informationen zur Planung, Steuerung, Kontrolle (z.B. der Ziele und Wirkungen) und Systemgestaltung. Die Verwaltungsleitung sollte nur den Rahmen

---

<sup>371</sup> Vgl. Beitrag im Online-Verwaltungslexikon Olev, Version 1.88, <http://www.olev.de=c=controlling.htm>, abgerufen am 01.11.2009.

für einen umfassenden Controlling- und Evaluationsansatz schaffen, um die Weichen für weitere Umsetzungsschritte durch die Belegschaft zu stellen.

Controlling und Evaluation sind unverzichtbar, um den Erfolg und die Wirkung der Personalentwicklung messen und beurteilen zu können und um ggf. Kurskorrekturen einzuleiten.

Im Gegensatz zur Evaluation sind Controlling-Konzepte in der Verwaltungspraxis häufig sehr weit und umfassend entwickelt. Es bereitet kaum Schwierigkeiten, zu messende Kennzahlen/Datensätze festzulegen, jedoch sollte das Erheben und Messen nicht zu einem Selbstzweck werden.

Wesentlich für die öffentliche Verwaltung ist, das aus der Privatwirtschaft übernommene Instrument des Controllings nicht nur auf monetäre Aspekte zu beziehen, die hier in der Frage „*Was kostet uns eine organisationsumfassende Personalentwicklung?*“ bestünden. Wirkungen, Ergebnisse und die Qualität des Veränderungsprozesses sind ebenso relevant.<sup>372</sup> Diese stehen im Fokus sogenannter Evaluationen.

### 6.6.7.2 Evaluation

Knapp formuliert bedeutet Evaluation „*the systematic investigation of the merit or worth of an object (program) for the purpose of reducing uncertainty in decision making.*“<sup>373</sup> Wie das Controlling dienen Evaluationen der Information und Unterstützung im Veränderungsprozess. Jedoch reicht Evaluation weiter, denn sie befasst sich mit der

„[...]*Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens sozialer Interventionsprogramme. Evaluationsforschung bezeichnet den gezielten Einsatz sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Verbesserung der Planung und laufenden Überwachung sowie zur Bestimmung der Effektivität und Effizienz von (...) sozialen Interventionsmaßnahmen.*“<sup>374</sup>

---

<sup>372</sup> Vgl. z.B. Pkt. 6.10.4.4 dieser Arbeit

<sup>373</sup> Mertons, Donna, 1998, S. 219, zitiert nach Stockmann, Reinhard, 2007: Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung, Waxmann-Verlag, S. 26.

<sup>374</sup> Vgl. Rossi, P. H. et al, 1988: Programm-Evaluation, Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung, Stuttgart: Enke, S. 3.

Gegenstände einer Evaluation können etwa Organisationen, Reformen, Gesetze, Projekte sein oder eben der Veränderungsprozess dieser Schrift (Implementieren einer altersspezifischen organisationsumfassenden Personalentwicklung).

Sie unterstützt so ein zielgerichtetes Arbeiten und verhindert, dass Veränderungen zum Selbstzweck werden. Evaluationen können bereits bei der Einleitung von Veränderungen erfolgen. Dort besitzen sie beratende und kontrollierende Funktionen (formative Evaluation).<sup>375</sup>

Darüber hinaus besteht die Aufgabe der Evaluation darin, *nach* Abschluss der Implementierungsphase eingetretene Effekte des Veränderungsprozesses zu untersuchen und Zusammenhänge aufzudecken. Dies wird als „summative Evaluation“ bezeichnet und in der Regel ex-post durchgeführt.<sup>376</sup>

Auf eine tiefgehende Betrachtung der Evaluationsmethoden und –kriterien wird verzichtet. Zahlreiche Aspekte des Veränderungsprozesses können evaluiert werden. Stattdessen werden drei ausgewählte Controlling- und Evaluationsinhalte skizziert, die zur eigenen Themenstellung passen.

### **6.6.7.3 Controlling und Evaluation im Rahmen altersspezifischer Personalentwicklung**

#### **6.6.7.3.1 Personal- und Sachkosten**

Die *Kostenevaluation* gibt Auskunft darüber, welche Kosten in der Verwaltungsbehörde entstanden sind und erleichtert Kostenvergleichsrechnungen bei der Entscheidung zwischen alternativen Fördermaßnahmen. Der verfügbare finanzielle Rahmen zur Implementierung der Personalentwicklung wird in der Verwaltungspraxis regelmäßig lange im Vorfeld der Umsetzung festgelegt worden sein. Dies erfordern vor

---

<sup>375</sup> Vgl. Stockmann, Reinhard (Hrsg.), 2004: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen: Leske und Budrich<sup>2</sup>, S. 3.

<sup>376</sup> Die terminologische Unterscheidung zwischen formativer und summativer Evaluation geht auf Scriven zurück, vgl. Scriven, Michael, 1991: Evaluation Thesaurus. Newbury Park u.a.: Sage. Aber auch ders., 1983: Evaluation Ideologies. In: Madaus, G. F./M. Scriven/D. L. Stufflebeam: Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation, Boston: Kluwe-Nijhoff, zitiert nach Stockmann, Reinhard, a.a.O., S. 4.



allem haushaltsrechtliche Vorgaben. Für das Kostencontrolling folgt daraus, dass der finanziell verfügbare Rahmen eine zentrale Controllinggröße darstellt.

Für das Anliegen, altersgerechte Personalentwicklung in der Organisation zu etablieren, dürften mit Blick auf die Kostenfrage fast ausschließlich Personalkosten relevant sein. Diese bilden generell den weitaus größten Teil der Gesamtkosten öffentlicher Verwaltungsbehörden.

#### **6.6.7.3.2 Rentabilität der Personalentwicklung – wie kann sie in „Nonprofit-Unternehmen“ gemessen werden?**

Die Kostenevaluation könnte durch eine Kosten-Nutzen-Rechnung ergänzt werden.<sup>377</sup> Da die öffentliche Verwaltung ein Nonprofit-Unternehmen<sup>378</sup> darstellt, also primär nicht nach materiellem Gewinn strebt und keine Güter herstellt, gestaltet sich eine Rentabilitätsberechnung zunächst schwierig. Eine Quantifizierung der Erfolge - wie sie etwa in einem Produktionsbetrieb in einer gesteigerten Mengenleistung sichtbar wird - ist kaum möglich.

Es könnten beispielsweise folgende Bewertungskriterien im Bereich der Personalentwicklung genutzt werden:

- die Gesamtzahl älterer Mitarbeiter in der Verwaltungsbehörde
- die Anzahl älterer Mitarbeiter, die generell an Weiterbildungsprogrammen teilnehmen
- die Relation der beiden Werte
- der Umfang, in dem altersentsprechende Bausteine der Personalentwicklung genutzt werden (z.B. Mentoring, Coaching, Arbeitszeitreduzierung)
- Art und Umfang der Kompetenzerweiterung (soziale, fachliche, methodische und persönliche Fähigkeiten) und dazu in Relation

---

<sup>377</sup> Ähnlich auch Herr, Monika, 2007: Instrumente für eine strategische Personalentwicklung, Bonn, S. 21. Online im Internet: <http://www.die-bonn.de/doks/herr0701.pdf> abgerufen am 29.08.2009.

<sup>378</sup> Zum Begriff vgl. etwa Eckardstein, D. von/H-G. Ridder (Hrsg.), 2003: Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management, München und Mering.

- der Kostenumfang für Personalentwicklung (im Sinne der Ausbildung und Weiterqualifizierung).

Im *Bereich der Organisationsentwicklung* könnte zur Kosten-Nutzen-Bewertung unter anderem erfasst werden,

- wie hoch der Krankheitsstand älterer Mitarbeiter ist (anonymisiert)
- ob sich die Krankheitstage innerhalb eines Jahres insgesamt verringern<sup>379</sup>
- welche fachlichen, methodischen und persönlichen Kompetenzen vermittelt werden (Know-How-Analyse) und so strategischen Nutzen entfalten (d.h. der gesamten Organisation nutzen)
- welche zusätzlichen Verwendungsmöglichkeiten älterer Mitarbeiter durch altersspezifische Personalentwicklung entstehen
- welche Einspareffekte dadurch entstehen (z.B. Verzicht auf externe Berater durch Rückgriff auf vorhandenes Personal, aber auch der Multiplikatoreneinsatz älterer Mitarbeiter)
- welche organisationalen Änderungen erfolgt sind (z.B. Etablieren von Altersteilzeit, Rotationen innerhalb der Verwaltungsbehörde) und damit
- generell die Höhe des *organisationalen* Wissenserwerbs.

### 6.6.7.3.3 Wirkungen der umgesetzten Personalentwicklungsmaßnahmen

Eine *Wirkungsevaluation* ergänzt den Blick auf die Kosten und erscheint sinnvoll, gerade weil mit altersgerechter Personalentwicklung ein längerfristiges Ziel angestrebt wird, das sich nur in einem längeren Veränderungsprozess verwirklichen lässt. Der Nachweis der Wirksamkeit von Personalentwicklung ist insgesamt schwierig. Das alleine ist aber kein Argument, sie gänzlich zu unterlassen. Neben dem täglichen Kontakt zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern können vor allem individuelle Mitarbeitergespräche oder -da weniger zeitintensiv- Besprechungen mit mehreren älte-

---

<sup>379</sup> Ähnlich auch Priebe, Andreas, 2007: Nachhaltige Personalentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen, Bielefeld, S. 187 f, der sich an dieser Stelle mit Bewertungskriterien im Bereich der Qualifikations- und Organisationsentwicklung auseinandersetzt.

ren Mitarbeitern, die an Personalentwicklungsmaßnahmen teilnehmen, sinnvoll Auskunft über Wirkungen geben.

Mit der Wirkungsevaluation muss festzustellen sein, ob ältere Mitarbeiter die angestrebten Qualifikationen oder Kompetenzen aufbauen und im konkreten Arbeitsalltag einsetzen konnten. Zu erwarten wären positive Auswirkungen auf die Arbeitszufriedenheit und Motivation.

Die Wirkungsevaluation bezieht sich damit auf die gesamte Organisation. Im Veränderungsprozess selbst (Implementierung altersgerechter Personalentwicklung) wirken Mitarbeiter und Führungskräfte der gesamten Verwaltung mit, was der Idee einer lernenden Organisation entspricht.

Hier wird die Transferleistungsfunktion von Evaluation deutlich.

#### **6.6.7.3.4      Fazit: Controlling in Perfektion? Der Mensch steht im Mittelpunkt der Veränderung**

Der Vorschlag der Controlling- und Evaluationskriterien ist nicht abschließend zu verstehen, aber beschränkt sich bewusst auf Wesentliches, um einer *bürokratischen Überformung*<sup>380</sup> organisationaler Veränderung entgegenzutreten. Das heißt, dass der Blick auf die eigene Fragestellung nicht durch perfektionistische Controlling-Systeme verdeckt werden soll. Der Mensch steht im Mittelpunkt des Veränderungsprozesses.

Aus der formativen Evaluation folgt, dass Kurskorrekturen im dargestellten Kreislauf an *jedem* Umsetzungsschritt ansetzen können. Sie können beispielsweise in Anpassungen der Verwaltungsstrategie, der Planung konkreter Personalentwicklungsmaßnahmen münden oder organisationale Aspekte betreffen.

Auch die Grundannahme der *Nachhaltigkeit* setzt voraus, dass die Handlungsschritte fortlaufend oder abschließend evaluiert werden. Dann lassen sich Schlüsse für weitere Veränderungsschritte ziehen, eine Voraussetzung, um Personalentwicklung tatsächlich zu einem wesentlichen Entwicklungselement der Verwaltungsorganisation avancieren zu lassen.

---

<sup>380</sup> Klimecki, R: a.a.O. (Personalentwicklung für die neue Verwaltung), S. 42.

Zur im Kreislauf abgebildeten Transferleistung gehört, aus den Controlling-Ergebnissen Rückschlüsse für die Implementierung altersgerechter Personalentwicklung zu ziehen, über erforderliche Anpassungen zu urteilen und die Übertragbarkeit auf andere Veränderungsprozesse innerhalb der Verwaltung zu analysieren.

*Evaluationen* bedeuten also viel mehr als das Messen von Kennzahlen. Angesichts dieser umfassenden Funktion verwundert es nicht, dass Evaluation in der betrieblichen Praxis am wenigsten weit entwickelt ist und oft vernachlässigt wird.<sup>381</sup>

Zusammengefasst sind Evaluationen für den eigenen Ansatz relevant, da sie dem Kreislauf des Planens, Umsetzens, Steuerns und Bewertens eine offene Ausrichtung geben. Die Evaluationsergebnisse führen zur Anpassung der übrigen Elemente, das Verfahren beginnt erneut und korrigiert.

## 6.7 Prinzip der Gleichzeitigkeit

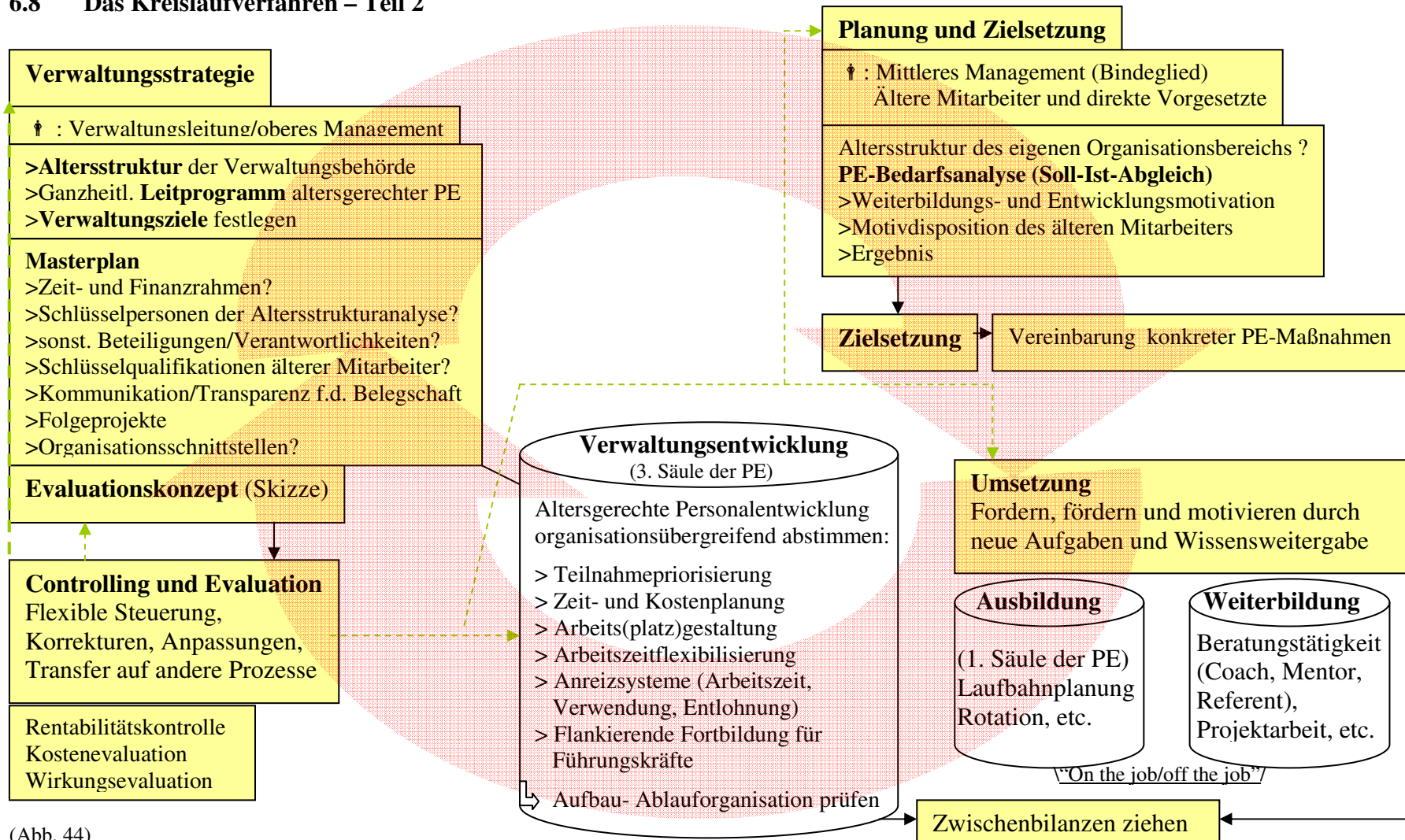
Wie erläutert sollte Evaluation an allen dargestellten Elementen (Verwaltungsstrategie – Planung – Umsetzung - Organisationsentwicklung) ansetzen, um Veränderungen und Wirkungen umfassend abzubilden. War Personalentwicklung innerhalb einer Verwaltungsbehörde bislang unbekannt und soll sie nun implementiert werden, bietet es sich an, die Elemente des Kreislaufs chronologisch anzugehen. In der praktischen Umsetzung werden sich die Elemente des Planens, Umsetzens, Abstimmens und Anpassens regelmäßig zeitlich überschneiden.

So sind organisationale Abstimmungen nicht erst *nach* der Durchführung der Personalentwicklungsmaßnahme notwendig, sondern begleiten ihre Umsetzung. Das folgende Modell fasst die letzten Ausführungen zusammen und konkretisiert den vorgestellten Kreislauf.

---

<sup>381</sup> Vgl. etwa Herr, Monika, 2007: Instrumente für eine strategische Personalentwicklung, Bonn, S. 21. Online im Internet: <http://www.die-bonn.de/doks/herr0701.pdf> abgerufen am 29.08.2009.

6.8 Das Kreislaufverfahren – Teil 2



(Abb. 44)

## **6.9 Zwischenfazit**

### **6.9.1 Schrittweise und im Organisationsquerschnitt**

Personalentwicklung wird in den entwickelten Ansätzen als Kreislauf verstanden. Die Phasen *Planen, Umsetzen, Prüfen und Anpassen* werden so zu einem Zyklus, der sich in jeder Phase modifizieren lässt. So erhalten Veränderungsprozesse einen fortlaufenden Charakter, was der Idee einer Verwaltung als lernender Organisation entspricht.

Außerdem werden Veränderungen in diesem Modell schrittweise eingeleitet. Nicht alle Mitarbeiter sind zeitgleich und gleichstark in den Veränderungsprozess eingebunden. Personalentwicklungsmaßnahmen werden nach und nach eingeleitet, evaluiert, verworfen oder angepasst und erneut umgesetzt.

Weiterhin wird durch die abteilungsübergreifende Zusammenarbeit eine Verankerung *im Querschnitt* der Organisation erreicht. Veränderungen werden also mittels *Top-down-* und *Bottom-up-Vorgehen* sowie *Querschnittsstrategien* eingeleitet.

Dies bedeutet, dass Veränderungsprozesse in der gesamten Organisation angesiedelt werden. Dadurch kann der jeweils erforderliche „Fachverstand“ genutzt und die Akzeptanz auf breiter Ebene gestärkt werden. Hier wird der Zusammenhang von Psychologie und Strategie (im Sinne erfolgreicher Veränderung) deutlich.

Im Sinne einer lernenden Organisation fungiert so der Veränderungsprozess selbst als Lernfeld.

### **6.9.2 Partizipation älterer Mitarbeiter als Kerngedanke**

Da Veränderungsschritte aus unterschiedlichen Perspektiven eingeleitet werden, nämlich „von oben“, „aus der Mitte“ und „von unten“, erfolgt eine frühzeitige Einbindung von Führungskräften und (älteren) Mitarbeitern bereits in der Planungsphase. Diese Beteiligung stellt die Voraussetzung für Akzeptanz und ein Wirksamwerden altersgerechter Personalentwicklung in der jeweiligen Verwaltungsbehörde dar.

Ältere Mitarbeiter entscheiden auf diese Weise mit, ob und in welcher Form sie in die Personalentwicklung eingebunden werden. Die Palette reicht von einer verstärk-

ten Einbindung in Projektarbeit zur Stärkung eigenverantwortlichen Handelns, über innerbetriebliche Beratungstätigkeiten bis zur Nutzung flexibler Arbeitszeiten, beispielsweise um den Eintritt in den Ruhestand vorzubereiten oder die Pflege von Angehörigen zu ermöglichen. Mit dieser Aufgabe werden angesichts des demografischen Wandels mehr und mehr Erwerbstätige konfrontiert werden.

In der Partizipation äußert sich auch eine wertschätzende Unternehmenskultur (Verwaltungskultur).

### **6.9.3 Organisationsumfassende Wirkungen**

Der Kreislauf wirkt sich erkennbar auf den einzelnen Mitarbeiter und auf Organisationsstrukturen aus. Altersspezifische PE-Instrumente (etwa Mentoring, Altersteilzeit, Projektarbeit) dienen in diesem Modell einerseits zur Weiterqualifizierung älterer Mitarbeiter, andererseits wirken sie sich positiv auf die Arbeitsmotivation aus und die organisationalen Voraussetzungen für ihre Umsetzung werden geschaffen. So sind alle drei Säulen der Personalentwicklung tangiert.

Personalentwicklungsmaßnahmen werden nicht starr eingesetzt, sondern der Bedarf und die Sinnhaftigkeit in der Planungsphase mit dem Mitarbeiter abgestimmt.

### **6.9.4 Wirtschaftlichkeit des Ansatzes**

Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit ist festzustellen, dass die Implementierung altersgerechter Personalentwicklung organisationsintern erfolgt, was neudeutsch gern als „In-house-Lösung“ bezeichnet wird. Veränderungen werden durch die Organisationsmitglieder initiiert und getragen.

Außerdem wird die Übertragbarkeit auf andere Veränderungsprozesse (welche innerhalb der öffentlichen Verwaltung regelmäßig anstehen dürften) durch *Evaluation* ermöglicht. Finanzielle und zeitliche Einspareffekte für andere Veränderungsvorhaben sind zu erwarten. Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Veränderungsprozess „Organisationsumfassende altersspezifische Personalentwicklung“ können für andere

Vorhaben nützlich sein, etwa im Hinblick auf Zusammenarbeitsstrukturen, Zeitrahmen, Prozessabläufe.

Die fachlichen, methodischen und persönlichen Kompetenzen der Führungskräfte und Mitarbeiter werden in diesem Veränderungsprozess geschult. So dürften beispielsweise Fähigkeiten im Umgang mit organisationalen Veränderungen gestärkt worden sein. Sie können für weitere Veränderungen genutzt werden. Folglich entfällt ein externer Beratungsbedarf bei Organisationsveränderungen oder er verringert sich zumindest.

### **6.9.5           Zusätzlicher Arbeitsaufwand?**

Unter dem Stichwort *zusätzlicher Arbeitsaufwand* ist festzustellen, dass der personelle Zeitaufwand in der Planungsphase genauso geprüft werden muss wie eine mögliche Entlastung von anderen Aufgaben. Zu überlegen ist, ob die Übernahme von Sonderaufgaben oder Projektarbeit nicht ohnehin in einzelnen Organisationsbereichen, d.h. ohne den Hintergrund Personalentwicklung, anfällt.

Der Einsatz bestimmter Personalentwicklungsinstrumente bedeutet daher nicht zwangsläufig einen zeitlichen oder personellen Mehraufwand, sondern könnte dann verstärkt auf ältere Mitarbeiter ausgerichtet werden.



## **6.10 Welche konkreten Handlungsschritte lassen sich aus dem Ansatz ableiten?**

Im vorangegangenen Abschnitt wurde ein weiterer Blickwinkel eingenommen, indem der Gesamtprozess abgebildet wurde. Für die Verwaltungspraxis dürfte außerdem relevant sein, daraus resultierende Handlungsschritte zu konkretisieren. Die Frage ist, welche Optionen sich aus diesem Modell ableiten lassen.

Im Folgenden werden praktische Umsetzungsmöglichkeiten entwickelt, die auf die praktische Koppelung von Personal- und Organisationsentwicklung abzielen. Sie stellen keinen Idealtypus dar, sondern dienen als eine Anregung zur Umsetzung.

### **6.10.1 Grundlegende Idee: Umsetzung durch Anwendung**

Für die praktische Arbeit an der Fragestellung

*„Wie kann eine altersspezifische Personalentwicklung organisationsumfassend in unserer Verwaltungsbehörde implementiert werden?“*

ist bedeutsam, dass Bausteine der Personalentwicklung direkt genutzt werden können. Das heißt, dass die konkrete Umsetzung vor allem durch Mitarbeitergespräche, Team- und Projektarbeit, Arbeit in altersgemischten Teams und kollegiale Beratung erfolgen kann. Hierbei handelt es sich nicht nur um flexible Arbeitsmethoden, sondern gleichzeitig um altersgerechte Bausteine der PE.

Die Implementierung altersgerechter Personalentwicklung kann somit durch direkte Einbindung älterer Mitarbeiter und Führungskräfte in Projektgruppen-/Teamarbeit verwirklicht werden und dadurch, dass sie in diesem Veränderungsprozess beratende Funktionen einnehmen.

### 6.10.2 Exkurs: Nutzen von Team- und Projektarbeit als altersgerechter Baustein der Personalentwicklung

Um organisationale Veränderungen zu gestalten, bietet sich aus folgenden Gründen der Rückgriff auf Teamarbeit (insbesondere Projekte, Arbeitsgruppen, Workshops, Qualitätszirkel, Gremienarbeit) an.<sup>382</sup> Sie stellt eine zeitlich und personell flexible Arbeitsmethode dar und ermöglicht eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit. Team- oder Projektarbeit wird dementsprechend zur Bewältigung komplexer, bereichsübergreifender und arbeitsteiliger Änderungsvorhaben anerkannt, die durch die jeweilige Organisation selbständig bewerkstelligt werden können.<sup>383</sup>

Aufgabenvielfalt und ständige Modernisierungsbestrebungen erfordern von der öffentlichen Verwaltung und ihren Mitarbeitern verstärkt die Fähigkeit zur Selbstorganisation und zum selbständigen (lebenslangen) Lernen. Auch deshalb ist die Notwendigkeit des Teamlernens derzeit so groß wie nie zuvor.<sup>384</sup>

Im Hinblick auf altersspezifisches Lernen und Arbeitsmotivation ermöglicht Team-/Projektarbeit ein realitätsnahes individuelles und organisationales Lernen, das am Arbeitsplatz oder arbeitsplatznah erfolgt. Vorgesetzte und ältere Mitarbeiter finden sich in ihre Rolle als Berater oder Moderator ein. Sie werden in die Bearbeitung einer Fragestellung eingebunden, die sie direkt betrifft.

Das Verständnis organisationaler Zusammenhänge wächst. Dieses Vorgehen dürfte sich positiv auf Aspekte wie Zufriedenheit, Motivation, Akzeptanz und Identifikation auswirken und Widerstände gegenüber Organisationsveränderungen abbauen.<sup>385</sup>

Die partizipative Erarbeitung altersspezifischer Personalentwicklung wird so zum behördeninternen Veränderungsprozess. Arbeitsergebnisse werden direkt in den Organisationsalltag übertragen.

Somit stellt Team-/Projektarbeit *„eine Keimzelle für die lernende Organisation dar und [übernimmt] die Funktion eines Katalysators für den Unternehmenswandel.“*<sup>386</sup>

---

<sup>382</sup> Im Folgenden wird aus Gründen der Übersichtlichkeit nur von Team- oder Projektarbeit gesprochen, darin sind aber alle denkbaren Formen der Teamarbeit enthalten.

<sup>383</sup> So auch Grass, B./G. Pleuger, 1998: Projekte als Instrument der Personalentwicklung in Unternehmen und Hochschulen, in: Personal, 8, 1998, S. 376 ff.

<sup>384</sup> So resümiert auch Thielen, a.a.O., S. 158-164.

<sup>385</sup> Gleiche Effekte stellt Thielen, a.a.O., S. 160 fest.

<sup>386</sup> Vgl. Thielen, a.a.O., S. 159.

Die Formulierung spielt auf die sich potenzierende Wirkung an, die durch das Handeln der einzelnen Organisationsmitglieder entsteht.

Ebenso erhöht sich die informelle Kommunikation. Entwickelte Fähigkeiten können direkt weitergegeben werden. Neben dem organisationalen Lernen dient Teamarbeit der individuellen Personalentwicklung, da fachliche, methodische und soziale Fähigkeiten gestärkt werden. Personalentwicklung kann so „*on-the-job*“ erfolgen. Voraussetzung ist die Bereitschaft der Mitarbeiter zur Teamarbeit, ein hohes Maß an Autonomie, Selbstorganisation und Selbststeuerung seitens der Teams sowie Eigenverantwortlichkeit in Bezug auf die Qualität der Arbeitsergebnisse.

Ein *kooperativer Führungsstil* ist eine weitere wesentliche Voraussetzung der Teamarbeit, denn nur dieser animiert die Mitarbeiter zum ernsthaften Mitwirken. Einen besonderen Stellenwert nimmt die Koordination der Teamarbeit durch Führungskräfte ein. Gerade in Veränderungsprozessen werden vertraute Wege verlassen. Mit dieser Führungsleistung verbindet sich ein Orientierung stiftendes Moment.

Zusammengefasst ist Team-/Projektarbeit eine sehr wirkungsvolle und im Übrigen kostengünstige Möglichkeit, um Organisationsveränderungen durchzuführen. Sie führt zu einem individuellen und organisationalen Zugewinn. Externer Beratungsbedarf entfällt oder verringert sich.

### **6.10.3 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen**

Die folgenden Handlungsmöglichkeiten basieren daher im Kern auf Teamarbeit. Sie werden den Elementen des vorgestellten Kreislaufverfahrens (Verwaltungsstrategie - Planen und Zielsetzung - Umsetzen - Prüfen und Anpassen ) zugeordnet.

Aus dem Kreislauf resultierende Ziele, Inhalte, Handlungsschritte, Beteiligte und ein Pool möglicher Veränderungsmethoden werden zusammengetragen. Sie werden um gute Beispiele aus der Praxis ergänzt.<sup>387</sup>

---

<sup>387</sup> Mittels Datenbank-, Literatur- und Internetrecherche, vgl. Übersicht guter Praxisbeispiele im Anhang der Arbeit.

Um ständige inhaltliche Wiederholungen zu vermeiden, sind Beteiligte und Methoden für jede Phase zusammenfassend genannt, d.h., dass beispielsweise die Methode „Projektarbeit“ sich für mehrere Handlungsschritte eignet, aber nur einmal genannt wird. Ebenso verhält es sich mit den vorgeschlagenen beteiligten Personen.

Die Tabellen sind daher nicht zwingend von links nach rechts zu lesen.

#### **6.10.4      Ausgewählte Handlungsoptionen**

Viele der enthaltenen Elemente nutzen Verwaltungsbehörden bereits im Zusammenhang mit anderen Veränderungsprozessen, es bietet sich daher an, sie zur Implementierung altersgerechter Personalentwicklung zu nutzen.

Die Übersicht versteht sich nicht abschließend, sondern kann um weitere Methoden und Handlungsschritte behördenspezifisch ergänzt werden. Zum besseren Verständnis werden wesentliche Methoden und Umsetzungsschritte anschließend kurz erläutert.

### 6.10.4.1 Verwaltungsstrategie

Ziele	Inhalte	Handlungsschritte	Beteiligte	Umsetzungsmethoden (Pool)
Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter stärken	<b>Demografie-sensible</b> Personalpolitik	Erheben und Analysieren der Altersstruktur mit Blick auf die gesamte Organisation: Personelle Auswirkungen, Zeitpunkte des Ruhestands-Eintritts, Pensionierungswellen erkennen	Verwaltungsleitung und Personalabteilung	Datenerhebung und -analyse Anonymisierte Erhebung der Altersstruktur durch die Personalabteilung
Handlungserfordernisse (z.B. Pensionierungswellen) erkennen	<b>Altersstrukturanalyse</b> für die gesamte Behörde	Zukunftsszenarien skizzieren (verschiedene Entwicklungen des Personalbestands beim Ergreifen denkbarer Maßnahmen, z.B. zur Stärkung der Arbeitsfähigkeit, zur Wissenssicherung, zur Nachfolgeplanung, mögliche Entwicklungen bei Maßnahmenverzicht, beim Treffen ausgewählter Maßnahmen)		Szenariotechnik, Entwicklungen auf Grundlage erhobener Daten prognostizieren
Mitarbeiter motivieren, fordern und fördern	Ganzheitliches Leitprogramm mit Verwaltungszielen	Standortbestimmung durchführen. Zentrale Frage: Wie ist Personalarbeit / Personalentwicklung derzeit in unserer Behörde verankert?	wie vor	Analyse des Ist-Stands, z.B. mittels 4-Feldanalyse
Altersgerechte Personalentwicklung Implementieren	Neugestaltung oder Etablieren der PE	Verwaltungsziele abstimmen, mögliche Fragestellungen: Wie können das Wissen und die Leistungsfähigkeit der Belegschaft erhalten und gesichert werden? Was macht Personalentwicklung für ältere Mitarbeiter aus?  Verständigung über - erforderliche Personaleinbindung und Sachmittel, - einen Termin- und Ablaufplan,	wie vor, und ggf. Behördenstab/ „oberes“ Management der Behörde	Ist-Soll-Vergleich zur Zielfindung  Besprechungen

<sup>388</sup> Etwa mit den Handlungsfeldern Arbeitsgestaltung (Rotationsprogramme), Personalbeurteilung (Förderungs- und Entwicklungsgespräche), Personalverwendung (Laufbahnplanung)

<p>Leistungsfähigkeit und Entscheidungskompetenz der Verwaltungsbehörde erhöhen</p> <p>Wirtschaftliches Verwaltungshandeln fördern</p> <p>Sensibilisieren und Interesse der Mitarbeiter wecken</p>	<p><b>Theoretisches Planungskonzept</b></p> <p>(Masterplan d. Veränderung)</p> <p><b>Kernfragen:</b></p> <p>Welche Qualifikationen sind für die Belegschaft der älteren Mitarbeiter relevant?</p> <p>Welche speziellen PE-Bausteine können genutzt werden?</p> <p>Wie können die Organisationsstrukturen</p>	<p>- über die methodische Umsetzung (z.B. Team-/ Projektarbeit)</p> <p>Weichen für eine Beteiligung der Belegschaft an weiteren Veränderungsschritten stellen, etwa:</p> <p>- breit angelegte Mitarbeiterbefragung durchführen</p> <p>- personelle Beteiligungen festlegen: Schlüsselpersonen, z.B. ältere Mitarbeiter, Führungskräfte / Beauftragte / Personalrat)</p> <p>- organisationsweite Kommunikation gewährleisten</p> <p>Folgeprojekte initiieren, etwa zu den Themen:</p> <p>- Hauptinhalte des Veränderungsprozesses, wesentliche Umsetzungsschritte, Zeitleisten</p> <p>- Schlüsselqualifikationen für ältere Mitarbeiter</p> <p>- kooperativer Führungsstil/Führungsleitsätze</p> <p>- Pool nutzbarer Bausteine der PE skizzieren (z.B. Job-Rotation, Beratertätigkeit, Projektarbeit)</p> <p><i>Generelle Handlungsschritte für eine ergebnisorientierte Projektarbeit und -durchführung</i> 484:</p> <p>- Projektvorgaben machen und Zusammensetzung des Projektteams planen und abstimmen</p> <p>- Rolle der Projektbegleitung und Prozessverantwortlichen definieren</p> <p>- Projektinitiative: Thema und Zielsetzung sowie bekannte Problemfelder formulieren (Problemanalyse)</p>	<p>s.o.</p> <p>Alle Mitarbeiter</p> <p>Verwaltungsleitung und mittleres Management als Bindeglied zu nachgeordneten Führungskräften</p> <p>Verwaltungsleitung</p> <p>oberes</p>	<p>Arbeitsgruppen</p> <p>Priorisierte Umsetzungsplanung</p> <p>Mitarbeiterbefragung: bislang unberücksichtigte Ideen der Belegschaft aufgreifen, Einflussnahme, Feedback)</p> <p>Auftaktveranstaltung</p> <p>Impulsvorträge</p> <p>Besprechungen / Intranet/ E-Mail-Verkehr zur organisationsw. Kommunikation</p> <p>Projektarbeit, Korridor-themen zur Themenfindung bilden</p> <p>Kernprojekte, z.B. sogenannte Leucht-</p>
--	--	--	---	---

s.o.	darauf ausgerichtet werden?“	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Projektskizze erstellen: Auseinandersetzung mit dem Projektthema</li> <li>-Realisierbarkeit der Ziele durch Rückkopplungen/ Feedback sichern</li> <li>-Ziele formulieren</li> <li>-Projektplan ausarbeiten</li> <li>-Projekte durchführen</li> <li>-Projektpräsentation</li> <li>-Information, Kommunikation und Dokumentation des Prozesses</li> <li>-Abschluss und Implementierung</li> <li>-Messung und Evaluation der Projektergebnisse</li> </ul> <p>Orientierungsrahmen durch Rahmenvorgaben und Informationen schaffen, Verantwortlichkeiten festlegen</p> <p>Erkennen von Ansatzstellen für Organisationsentwicklung: Wo ist abteilungsübergreifende Kooperation notwendig?</p> <p>Abstimmen der Personalentwicklung mit anderen Feldern des Personalmanagements<sup>388</sup>, z.B. finanziell verfügbaren Rahmen mit der Budgetverwaltung vereinbaren, insofern verhandelbar</p> <p>Wirkungs- und Erfolgsmessungen des gesamten Veränderungsprozesses sicherstellen, Grobindikatoren eines Evaluationskonzepts vorgeben</p>	<p>und mittleres Management</p> <p>verantwortlich: Verwaltungsleitung</p> <p>Fachabteilungen bedarfsweise unterstützend, z.B.</p> <p>Personalabteilung</p> <p>Beauftragte(r) des Haushalts</p>	<p>turmprojekte</p> <p>s.o.</p>
------	------------------------------	---	--	---------------------------------

### 6.10.4.2 Planen

Ziele	Inhalte	Handlungsschritte	Beteiligte	Umsetzungsmethoden (Pool)
Veränderungsprozess vorantreiben	Abteilungs- <b>spezifische</b> Altersstruktur-analyse	Altersstruktur der <b>jeweiligen</b> Organisationseinheit erheben Ruhestandszeitpunkte, Pensionierungswellen im eigenen Verantwortungsbereich ermitteln	Unterstützung durch Personalabteilung	Datenerhebung und -analyse
Verbindung mit den Verwaltungszielen durch Beteiligung und Verantwortungsübertragung herstellen (Delegation)	Soll-Ist-Abgleich  <b>PE- Bedarfsanalyse</b> hier: Qualifizierungsbedarf (1. und 2. Säule der PE)	Art und Umfang derzeitiger und zukünftiger Aufgabenbewältigung (der älteren Mitarbeiter) bestimmen, ggf. unter Zuhilfenahme v. Stellenbeschreibungen / Anforderungsprofilen  Vorhandene und erforderliche fachliche, methodische und soziale Kompetenzen bestimmen und dokumentieren  Umfang erforderlicher Qualifizierungsmaßnahmen bestimmen  Im Ergebnis aktuelles Ausmaß an Unter-/ Über-/ adäquater Qualifizierung feststellen	Mittleres Management als Bindeglied zw. Verwaltung und Belegschaft  Führungskräfte der älteren Mitarbeiter	PE- Bedarfsanalyse  Potentialanalyse  Selbständige Analyse der Führungskraft
Breite Teile der Belegschaft aktivieren	<b>Ziele</b> der	Geeignete Personalentwicklungsmaßnahmen bestimmen zur - Wissenssicherung älterer Mitarbeiter, - Nachfolgeplanung, - Motivation älterer Mitarbeiter.		Rückkopplung mit der Personalabteilung
Akzeptanz für den Veränderungsprozess	- Verwaltung - Führungskraft	Entwicklungs- und Motivdisposition des älteren Mitarbeiters erarbeiten	Direkte Vorgesetzte und	Mitarbeitergespräch Entwicklungsge-



<p>schaffen</p> <p>Bereitschaft zur aktiven Mitarbeit fördern</p> <p>Selbstverantwortliches Arbeiten stärken</p> <p>Mitarbeiter fordern und fördern, motivieren</p> <p>Mitarbeiter und Führungskräfte unterstützen</p> <p>Konsens und Transparenz über die Ziele der einzelnen Bereiche herstellen</p>	<p>- Mitarbeiter</p> <p>Zielvereinbarung</p> <p>Umsetzungsschritte</p> <p>Abstimmungsprozesse</p> <p>Steuerung und Koordination des Gesamtprozesses</p>	<p>Gemeinsam mit dem älteren Mitarbeiter dessen mittel- und langfristige Entwicklungsvorstellungen erarbeiten</p> <p>Bestehende Anreizsysteme nutzen, um Mitarbeiter in Personalentwicklungskonzepte einzubinden</p> <p>Vereinbarung mit dem Mitarbeiter treffen: Ziele setzen sowie Umsetzungsschritte, Zeitrahmen, Durchführen der Qualifizierung vereinbaren (<i>on-the job</i> oder <i>off the job</i> durch externe Qualifizierung)</p> <p>Als Vorgesetzter ständig personelle und organisatorische Fragestellungen abstimmen, die im Planungsprozess aufkommen</p> <p>Verfahrensvorschläge entwickeln</p> <p>Beratung und Unterstützung der beteiligten Führungskräfte gewährleisten (z.B. Einrichten einer Service- und Koordinations-einheit für das Thema „altersgerechte PE“, mögl. Aufgaben: Beratung und Service, Koordination, strategische Absicherung auf der Ebene der Gesamtverwaltung, neue Projekte initiieren, bestehende aufeinander abstimmen)</p> <p>Die Koordinations – und Serviceeinheit ist auch in der folgenden Umsetzungsphase enthalten.</p>	<p>ältere Mitarbeiter</p> <p>Direkte Vorgesetzte und ältere Mitarbeiter</p> <p>Direkte Vorgesetzte und ältere Mitarbeiter</p> <p>Verwaltungsleitung als Initiator</p> <p>bereits vorhandene oder einzurichtende Organisationseinheit</p>	<p>sprach Bildungspläne erstellen</p> <p>Beratung, Coaching des Mitarbeiters</p> <p>Karriereplanung</p> <p>Laufbahnplanung</p> <p>Zielvereinbarungen</p> <p>Besprechungen</p> <p>Sonstige Rückkopplungen</p> <p>(de)zentrale Koordinationsgruppe (Service-Dienste, Steuerung des Gesamtprozesses)</p>
--	---	---	--	---

### 6.10.4.3 Umsetzen

Ziele	Inhalte	Handlungsschritte	Beteiligte	Umsetzungsmethoden (Pool)
<p>Arbeitsfähigkeit stärken</p> <p>Mitarbeiter fordern, fördern und motivieren</p>	<p>Aus- und Fortbildung</p> <p>(1. und 2. Säule der PE)</p>	<p>Förder-, Förder- Qualifizierungsmaßnahmen auf Grundlage der Planungsergebnisse durchführen, d.h. konkrete Bausteine der Personalentwicklung anwenden:</p> <p>Laufbahnplanung – Rotation - Beratungstätigkeit (Ältere als Coach, Mentor, Referent), Bildung altersgemischter Teams -Projekt- und sonstige Teamarbeit - Telearbeit - Altersteilzeit, sonstige Arbeitszeitflexibilisierung</p>	<p>Ältere Mitarbeiter</p> <p>direkte Vorgesetzte</p> <p>verantwortliche Führungskräfte</p>	<p>Altersgerechte Personalentwicklung, s. Spalte links (Handlungsschritte)</p>
<p>Entwicklung der Verwaltung hin zu einer Lernenden Organisation</p> <p>Ganzheitliche Umsetzung der PE</p>	<p>Verwaltungsentwicklung</p> <p>(3. Säule der PE)</p>	<p>Vor, während und nach der Umsetzung organisationsinterne, bereichsübergreifende Abstimmungsprozesse durchführen:</p> <p>fortlaufende Abstimmung der Personalentwicklung mit weiteren Handlungsfeldern des Personalmanagements, etwa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- der Arbeitsgestaltung (Rotationsprogramme, neue Methoden der Aufgabenwahrnehmung)</li> <li>- der Arbeitsplatzgestaltung (Einfluss auf die Arbeitsfähigkeit),</li> <li>- der Personalverwendung (Laufbahnplanung),</li> <li>- mit Anreizsystemen (Personalbeurteilung, flexible Arbeitszeiten, Motivation durch Förder- und Entwicklungsgespräche)</li> </ul> <p>Verfügbarkeit einzelner Personalentwicklungsinstrumente in der Behörde</p>	<p>Beteiligungen im Querschnitt der Organisation, z.B.:</p> <p>Personalabteilung</p> <p>Fachabteilungen im Bereich Personalmanagement</p>	<p>abteilungsübergreifende</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Projekte</li> <li>-Arbeitsgruppen</li> <li>-Workshops</li> </ul> <p>z.B. im Zwei-Gruppen- oder Mehrgruppen-Design</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Qualitätszirkel</li> <li>-Gremienarbeit</li> </ul>

<p>Verankerung der PE im Querschnitt der Organisation</p> <p>Langfristige Verwirklichung bzw. Nachhaltigkeit</p> <p>Konsens und Transparenz über die Ziele der einzelnen Bereiche herstellen</p> <p>Veränderung schrittweise einleiten</p>		<p>ermitteln und abstimmen</p> <p>Dauer und Umfang einzelner Fördermaßnahmen abstimmen</p> <p>Priorisierungen vornehmen, da nicht alle älteren Mitarbeiter gleichzeitig in Personalentwicklungskonzepte eingebunden werden können</p> <p>Zeitliche Gesamtplanung und benötigte Ressourcen abstimmen (Sachmittel, Raumbedarf, usw.)</p> <p>Kostenplanung vornehmen und Genehmigungsverfahren beachten</p> <p>Konzeptionelle Arbeiten durchführen, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PE-Konzepte abteilungsübergreifend entwickeln</li> <li>- Führungsstrukturen und Führungsstile, speziell im Umgang mit älteren Mitarbeitern, überarbeiten (Kooperativer Führungsstil ist zur Umsetzung altersgerechter PE erforderlich)</li> <li>- (Weiter)Entwicklung von Anreizkonzepten (Arbeitszeiten, Entlohnung, Personalverwendung)</li> </ul> <p>Flankierende Fortbildungsmaßnahmen für involvierte Führungskräfte durchführen</p> <p>Zwischenbilanzen ziehen</p> <p>Beratung und Unterstützung der beteiligten Führungskräfte gewährleisten (z.B. Einrichten einer Service- und Koordinationseinheit für das Thema „altersgerechte PE“, mögl. Aufgaben: Beratung und Service, Koordination, strategische Absicherung auf der Ebene der Gesamtverwaltung, neue Projekte initiieren, bestehende aufeinander abstimmen).</p> <p>Die Einheit ist auch in der Planungsphase enthalten.</p>	<p>ment oder Logistik (Raum-, IT-, Technikbedarf)</p> <p>Führungskräfte</p> <p>Zwischenbilanzen: Mitarbeiter Vorgesetzter und organisationsübergreifend</p> <p>Verwaltungsleitung für Rahmenvorgaben und Genehmigungen</p>	<p>-Besprechungen (anlassbezogen oder regelmäßiger Turnus)</p> <p>zentrale Koordinationsgruppe (Service-Dienste, Steuerung)</p> <p>Dienstvereinbarungen Dokumentationen Konzepterstellung</p> <p>Erfahrungsaustauschkreise, Multiplikatorenprinzip</p> <p>Schriftl. und/oder mündl. Feedback, etwa Besprechungen Rückmeldebögen</p>
--	--	---	--	---

#### 6.10.4.4 Prüfen/Evaluation

Ziele	Inhalte	Handlungsschritte	Beteiligte	Umsetzungsmethoden (Pool)
<p>Steuerung des Veränderungsprozesses</p> <p>Beurteilungsgrundlage schaffen z.B. für Kurskorrekturen und Anpassungen</p> <p>Kleine und umfangreiche Korrekturen ermöglichen</p>	<p><b>Prüfen</b></p> <p>(Controlling und Evaluation)</p> <p>Kosten-evaluation</p>	<p>Erfolg und Wirkung altersgerechter Personalentwicklung messen</p> <p>Korrekturen an jedem Umsetzungsschritt gewährleisten, d.h. an der Verwaltungsstrategie, Planung konkreter Personalentwicklungsmaßnahmen, an organisationalen Aspekten</p> <p>Jeweils geeignete Evaluationsmethode(n) auswählen</p> <p>Verfügbare Haushaltsmittel, Sach- und Personalkosten bestimmen</p> <p>Als Orientierungsgröße den verfügbaren finanziellen Rahmen zur Implementierung der Personalentwicklung beachten (haushaltsrechtliche Vorgabe, Pflicht zum wirtschaftlichen Verwaltungshandeln).</p> <p>Ergebnisse der Kostenevaluation für zukünftige Haushaltsplanung berücksichtigen</p>	<p>Team ausgewählter Mitarbeiter und/oder Führungskräfte und/oder o.g. Koordinationsgruppe</p> <p>Beauftragte(r) des Haushalts</p> <p>Zentralabteilung</p>	<p>Zentrale oder dezentrale Einheit für Controlling und Evaluation</p> <p>z.B. Kosten-Vergleichsrechnungen als Entscheidungshilfe bei alternativ verfügbaren Fördermaßnahmen</p>

<p>zielgerichtetes Arbeiten unterstützen</p> <p>Transferleistung für andere Veränderungsvorhaben gewährleisten</p> <p>wirtschaftliches Verwaltungshandeln gewährleisten</p>	<p>Rentabilitätskontrolle (Kosten-Nutzen-Rechnung)</p> <p>hier: Höhe des organisationalen Wissenserwerbs</p>	<p><b>Mögliche Controllinggrößen der Rentabilität:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Gesamtzahl älterer Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde,</li> <li>-Anzahl älterer MA, die an Weiterbildungsprogrammen teilnehmen,</li> <li>-Relation beider Werte,</li> <li>-Umfang tatsächl. genutzter Personalentwicklung,</li> <li>-Art und Umfang der Kompetenzerweiterung (soziale, fachliche, methodische und persönliche Fähigkeiten),</li> <li>-in Relation dazu der Kostenumfang für Aus- und Weiterbildung Älterer</li> </ul> <p><b>Mögliche Controllinggrößen im Bereich der Organisationsentwicklung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auskünfte der in PE-Maßnahmen eingebundenen Mitarbeiter</li> <li>- Organisationale Kosten-Nutzen-Bewertung</li> <li>- Krankheitstand älterer Mitarbeiter (anonymisiert),</li> <li>- Entwicklung des Krankenstands (anonymisierte Erhebung)</li> <li>- Inhalt und Umfang fachlicher, methodischer und persönlicher Kompetenzen</li> <li>- zusätzliche Verwendungsmöglichkeiten älterer Mitarbeiter durch altersgerechte PE,</li> <li>- resultierende Einspareffekte (z.B. Multiplikatorenfunktion, sinkende externe Beratungsnotwendigkeit),</li> <li>- Art und Umfang eingeführter organisationaler Änderungen (z.B. durch Etablieren von Altersteilzeit, Job-Rotationen)</li> </ul>	<p>Abteilungen im Bereich Haushalt und wirtschaftl. Angelegenheiten</p> <p>Verwaltungsleitung für die Vorgabe der Grobindikatoren der Evaluation, für Rahmenvorgaben und Genehmigungen</p>	<p>Rentabilitätsrechnung</p> <p>Know-How-Analyse</p> <p>Evaluation durch Projektgruppenarbeit</p> <p>(Evaluationen stellen Lernschleifen zur Ergebnisprüfung dar)</p> <p>(anonymisierte) Datenerhebungen und -analysen</p>
---	--	--	--	--

	<p><b>Wirkungs- evaluation</b></p>	<p>Entwicklungs- bzw. Lernerfolg der (älteren) Mitarbeiter und Führungskräfte erfassen,</p> <p>Feststellen, ob ältere Mitarbeiter die angestrebten Qualifikationen oder Kompetenzen aufbauen und im konkreten Arbeitsalltag einsetzen konnten,</p> <p>Auswirkungen auf <b>Motivation und Arbeitszufriedenheit</b> feststellen</p> <p>Evaluationsergebnisse und sonstige Erkenntnisse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für eine Weiterentwicklung der Implementierung altersgerechter PE nutzen</li> <li>- für Kurskorrekturen nutzen</li> <li>- für andere Veränderungsvorhaben nutzen</li> </ul>	<p>Vorgesetzte und ältere Mitarbeiter</p>	<p>Mitarbeitergespräche</p> <p>Besprechungen mit mehreren älteren Mitarbeitern bzw. mit Führungskräften</p>
--	--	---	---	---

## 6.11 Erläuterungen<sup>389</sup>

### 6.11.1 Standortbestimmung/Vier-Feld-Analyse

Da Personalentwicklung in den öffentlichen Verwaltungsbehörden keineswegs einheitlich bekannt und wirksam ist, variiert die Ausgangssituation stark. Dies wirkt sich auf die Handlungsschritte aus, beispielsweise werden mehr Anstrengungen im Bereich der Sensibilisierung der Belegschaft und einer organisationsweiten Kommunikation erfolgen müssen, wenn die Behörde zur Implementierung altersspezifischer PE bislang keine Berührungspunkte hatte.

Es bietet sich an, den gegenwärtigen Stand (Ist-Zustand) der Personalarbeit in der Behörde beispielsweise mit folgender Matrix<sup>390</sup> zu bestimmen.

1. Phase traditionell bürokratische Personalarbeit	2. Phase Institutionalisierungs- phase	3. Phase Improvisations- phase	4. Phase integrierte Personal- entwicklung
Personalarbeit = Administrations- und Personal- verwaltungs- aufgabe	Von der Personalver- waltung zur Personal- entwicklung PE als alleinige Aufga- be der Personalabteilung bzw. Stabsaufgabe	Personalentwick- lung als Stabs- aufgabe mit teil- weiser Ein- beziehung der „Linie“	Ganzheitliche Personalentwick- lung (Ausbil- dung, Weiterbil- dung und Ver- waltungsentwick- lung)
Kurzfristig/reaktiv	>	>	> langfristig/proaktiv

Abb. 45: Phasen der Personalentwicklung - Standortbestimmung

<sup>389</sup> Viele Aspekte wurden bereits im sechsten Kapitel (Kap. 6.5 bis 6.16) erläutert, so dass an dieser Stelle nur eine Ergänzung um erstmals erwähnte Aspekte erfolgt.

<sup>390</sup> Diese Matrix wurde bereits im vierten Kapitel dargestellt. Sie eignet sich durchaus zur Standortbestimmung einer Verwaltungsbehörde. Eigene Darstellung in Anlehnung an Hilb, M.: Integriertes Personalmanagement, S. 3 zitiert nach Korinthenberg, a.a.O., S. 105.

Das Gesamthema Personalentwicklung betreffend werden viele Verwaltungsbehörden sich wohl im zweiten, gelegentlich im dritten Feld einstufen. Die Implementierung Personalentwicklung speziell für ältere Mitarbeiter hingegen dürfte noch nicht ausgeprägt sein.

### **6.11.2        Wie erreicht man eine organisationsweite Sensibilisierung ?**

Einen Pool von Handlungsmöglichkeiten zur Beantwortung dieser Frage liefert Kap. 6.17.3.

Noch zu erläutern bleibt die *Einbeziehung der gesamten Organisation*. Sie könnte zunächst auf eine breit angelegte Mitarbeiterbefragung gestützt werden. Sie sensibilisiert die Belegschaft für den Altersstrukturwandel und signalisiert Wertschätzung der Mitarbeiter. Ferner bietet sie die Möglichkeit von Einflussnahme und Feedback.

Der Einsatz dieses Instrumentes ermöglicht es, zusätzliche Ideen und Vorschläge, die durch die Verwaltungsleitung bis dahin nicht entwickelt wurden, zu berücksichtigen. Der Veränderungsprozess wird im Großen und Ganzen besser akzeptiert oder sogar begrüßt.

### **6.11.3        Kern – oder „Leuchtturmprojekte“ und sonstige Teamarbeit**

Sie beinhalten die Hauptthemen des Veränderungsprozesses und schaffen so Orientierung. In diesen Projekten/Teams können ältere Mitarbeiter direkt mitwirken. Die Zusammenarbeit kann außerdem abteilungsübergreifend erfolgen, so dass arbeitsteilige Strukturen gelockert werden.

Durch anschließende Bildung mehrerer Projektteams/Arbeitsgruppen, unterstützt durch die Verwaltungsleitung, werden die Vorteile der *Top-down-* als auch der *Bottom-up-* Methode kombiniert. Veränderungen können durch die Promotion „von oben“ vergleichsweise zügig vorangetrieben werden, durch Partizipation „von unten“ um notwendiges Detailwissen und Akzeptanz ergänzt werden.



Akzeptanz und treibende Kraft verstärken sich durch eine Verankerung der Projektteams im Querschnitt der Organisation, also durch abteilungsübergreifende Zusammenarbeit.

Durch Einbeziehung des mittleren Managements (z.B. Abteilungs-/Referats-/ Dezer-natsleiter) als Bindeglied zu nachgeordneten Führungskräften wird der Veränderungsprozess auch aus der Mitte der Organisation heraus entwickelt, was der ein-gangs erläuterten *Keilstrategie* entspricht.

#### **6.11.4 Die Phasen des Planens und Umsetzens**

Beide Phasen wurden bereits erläutert (Kap. 6.8, 6.14 und 6.17.2) und hier nur um Aspekte der Handlungsmöglichkeiten ergänzt. Erläuterungswürdig erscheinen das *Zwei- oder Mehr-Gruppen-Design* und das *Multiplikatorenkonzept*. Darüber hinaus ist hier die Frage der *zentralen und dezentralen Verankerung* altersgerechter Personalentwicklung relevant.

##### **6.11.4.1 Zwei-Gruppen-Design zur Erhebung getrennter Perspektiven**

Die Begriffe kennzeichnen eine Veränderungsstrategie, die von zwei oder mehreren (Projekt)gruppen ausgeht, welche an derselben Themenstellung arbeiten.<sup>391</sup> Es können gleichrangige Gruppen oder jeweils ein Team aus (älteren) Mitarbeitern und Führungskräften gebildet werden. Entscheidend ist, zum Abschluss beide Projekt-gruppenergebnisse gleichwertig zu betrachten, so dass eine Ergebnisoffenheit besteht und diese durch die Bildung einer Synthese zusammenzuführen.

Die Vorzüge des Zwei- oder Mehr-Gruppen-Designs sind offensichtlich: eine konstruierte Konkurrenzsituation fördert die Motivation an der Projektarbeit, die Spannung und gegenseitige Neugier im Erarbeitungsprozess. Statt Konflikten in der Anfangsphase, die z.B. auf Positionskämpfen beruhen, kann sich in den beiden parallel arbeitenden Teams Begeisterung und Dynamik entfalten.

---

<sup>391</sup> Vgl. auch Thielen, a.a.O., S. 387 und 392.

Das Zwei- oder Mehr-Gruppen-Design gewährleistet, dass alle Ebenen und Perspektiven sich gleichermaßen entfalten können und berücksichtigt werden, außerdem werden unterschiedliche Auffassungen anhand der Arbeitsergebnisse sichtbar.<sup>392</sup>

#### **6.11.4.2 Flankierende Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte mittels Multiplikatorenkonzept**

Mit Mitarbeitergesprächen oder individueller Laufbahnplanung kommt altersgerechte Personalentwicklung bereits in der Planungsphase zur Anwendung. Ältere Mitarbeiter werden bereits in dieser Phase einbezogen.

Flankierende Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte sind notwendig, um sie auf ihre Rolle als „Personalentwickler“ vorzubereiten. Eine wertschätzende Unternehmenskultur signalisiert, dass Führungskräfte bei dieser Aufgabenwahrnehmung nicht auf sich allein gestellt sind.

Hier könnte ein Multiplikatorenkonzept genutzt werden.

Nicht nur unter dem Gesichtspunkt des altersgerechten Lernens, sondern auch wegen der Kostenneutralität und des relativ geringen Zeitaufwands eignet sich diese Fortbildungsmethode zur Vorbereitung der direkten Vorgesetzten auf ihre Rolle als „Personalentwickler“. Führungskräfte, die bereits über Kenntnisse und Erfahrungen zu den einschlägigen Themen<sup>393</sup> verfügen oder an Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, geben ihr Wissen an beteiligte Vorgesetzte weiter und multiplizieren es so. Bei der Art und Weise der Wissensweitergabe besteht viel Freiraum, sie reicht von Telefonaten und E-Mail-Verkehr über Besprechungen, Unterstützung am Arbeitsplatz bis hin zu kurzen Workshops.

Sofern lebensältere Führungskräfte diese Rolle wahrnehmen, verwirklicht sich gleichzeitig altersgerechte Personalentwicklung.

---

<sup>392</sup> Dies., a.a.O., S. 216.

<sup>393</sup> Hier kommen beispielsweise Kenntnisse über Coaching, Mitarbeitergespräche, Potentialanalysen und sonstige in der Planungsphase enthaltenen Methoden in Betracht.

### **6.11.4.3 Dezentrale oder zentrale Verankerung der Personalentwicklung in der Organisation?**

#### **6.11.4.3.1 Unterstützung durch eine Service-Einheit**

Zur Unterstützung der Führungskräfte und der in Projekte eingebundenen Mitarbeiter wird hier außerdem die Einrichtung einer neuen (oder Nutzung einer bereits bestehenden) Organisationseinheit vorgeschlagen. Sie soll Führungskräfte bereits in der Planungsphase unterstützen, aber auch wesentlicher Bestandteil der Umsetzungsphase sein.

Die umfangreichen Abstimmungsprozesse (Verwaltungsentwicklung) der Umsetzungsphase könnten ebenfalls durch eine „Service-Dienststelle“ unterstützt werden.

#### **6.11.4.3.2 Zentrale oder dezentrale Verankerung der Einheit?**

Das Problem der Errichtungsart kommt in der praktischen Veränderungsarbeit großer Organisationen immer wieder auf. Es stellt sich die Frage, welche Aufgaben zentral gebündelt und welche dezentral (im Organisationsquerschnitt) angesiedelt werden sollten.

In praxi stellt die Entscheidung regelmäßig eine Gratwanderung dar. Deshalb werden in dieser Schrift *beide Aspekte kombiniert*.

Zentrale Rahmenregelungen sind als Orientierungshilfe notwendig. Fehlen diese, ist eine Gesamtsteuerung des Veränderungsprozesses in Richtung einer altersgerechten Personalentwicklung kaum zu realisieren. Rahmenregelungen sollen einer dezentralen Verantwortung und Entscheidungsfreiheit nicht entgegenstehen, gleichzeitig aber auch dafür Sorge tragen, dass der gesamte Veränderungsprozess zielgerichtet verläuft und der Verwaltungsstrategie entspricht.

In der einschlägigen Literatur wird für die Durchführung organisatorischer Veränderungen vielfach die Nutzung zentraler Organisationseinheiten, teilweise in Kombination mit dezentralen Einheiten angeregt. Beispielsweise empfehlen Koch et al. für die organisatorische Verankerung von *Human Resource Management* die Einrichtung

einer zentralen Organisationseinheit, die als strategischer Partner der Verwaltungsspitze agiert sowie eine dezentrale Einheit in Form eines Service-Centers, das die Umsetzung des Veränderungsprozesses bei den Führungskräften verfolgt.<sup>394</sup>

Dieser Vorschlag wird hier modifiziert und auf Personalentwicklung bezogen, unter Beibehaltung seines Grundgedankens, nämlich einem Wechselspiel von zentraler und dezentraler Verankerung.

#### **6.11.4.4 Wechselspiel von Zentralität und Dezentralität**

Unter Kostengesichtspunkten ist es nicht notwendig, zentrale Organisationseinheiten in jeder Abteilung oder an jedem Standort vorzuhalten. Eine zentrale Einheit sollte mehreren Einheiten zuarbeiten. So lässt sich eine Bündelung von Leistungen erreichen. Auch ist an die Einrichtung von flexiblen Netzwerken für bestimmte Bereiche der Personalentwicklung zu denken. Beispielsweise wäre ein temporärer Zusammenschluss aller Einheiten, die für die einzelnen PE-Bausteine der kompetente Ansprechpartner sind, denkbar.

##### **6.11.4.4.1 Verantwortlichkeit der Verwaltungsleitung**

Dazu ergänzend erscheint folgender Ansatz im Sinne eines Wechselspiels von Zentralität und Dezentralität praktikabel.

Erstens entwickelt die Verwaltungsleitung unter Abstimmung mit der Personalabteilung Rahmenbedingungen für altersgerechte Personalentwicklung. Eine skizzierte inhaltliche Ausrichtung und Schwerpunktsetzung der Personalentwicklung besitzt strategischen Charakter und erscheint daher für diese zentrale Verankerung geeignet.

---

<sup>394</sup> Vgl. Koch, R./Conrad, P., 2004: Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste ?! Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft, Wiesbaden: DUV, S. 144.

#### 6.11.4.4.2 Führungskräfte als „Personalentwickler“

Zweitens sind direkte Vorgesetzte (aus aufbauorganisatorischer Sicht die „Linien“) für eine gemeinsame Abstimmung von PE-Bausteinen mit ihren älteren Mitarbeitern verantwortlich und sollen generell zur Teilnahme ermutigen/motivieren.

Eine wirkliche Verankerung der Personalentwicklung ist nämlich in der Behörde kaum denkbar, wenn Vorgesetzte nicht nachdrücklich und glaubhaft hinter der Veränderung stehen. Sie sind daher intensiv in die Projektgruppen einzubeziehen.

Vorgesetzte können durch den direkten Kontakt zu ihren Mitarbeitern am besten Bausteine der Personalentwicklung abstimmen und ältere Mitarbeiter zur Teilnahme motivieren. Sie haben den besten Überblick über bestehende und erforderliche Qualifikationen. Damit sind sie für die konkrete Planung und Umsetzung verantwortlich.

Es könnten in jeder Abteilung Projektteams mit Führungskräften und deren Mitarbeitern gebildet werden, welche die in der Planungs- und Umsetzungsphase beschriebenen Aufgaben wahrnehmen. Für die starke Einbindung der direkten Vorgesetzten spricht auch, dass

*„die Zuständigkeiten des direkten Vorgesetzten im Bereich der Personalentwicklung in den letzten Jahren bei mehr als 20 Prozent der Verwaltungen zugenommen haben.“<sup>395</sup>*

Die Aufgabe verlagert sich in der Folge mehr und mehr „in die Linie“.

Koch et al. weisen auch auf die Doppelrolle von Führungskräften hin, die zum einen „Gegenstand“ und zum anderen ... Akteure des Veränderungsprozesses...<sup>396</sup> sind. Der direkte Vorgesetzte ist der eigentliche Personalentwickler, sein Führungsverhalten ermöglicht Lernprozesse des Mitarbeiters. Führungskräfte setzen somit Rahmenbedingungen, Personalentwicklung ist damit Führungsaufgabe.

Die Vorgesetzten avancieren so zu Bildungsmanagern<sup>397</sup>, die Qualifizierungserfordernisse und -ansprüche abschätzen, Mitarbeiter fördern und altersspezifische Personalentwicklung gestalten. Dieses Verständnis entspricht dem Bild der öffentlichen Verwaltung als lernender Organisation in besonderer Weise.

---

<sup>395</sup> Vgl. Gaugler/Wiltz, 1993, S. 6 f. zitiert nach Vaanholt, a.a.O., S. 240.

<sup>396</sup> Vgl. Koch/Conrad, a.a.O., S. 246.

<sup>397</sup> Vgl. Vaanholt, a.a.O., S. 241.

Eine direkte Koppelung von Personal- und Organisationsentwicklung erfolgt im Übrigen automatisch, indem Führungskräfte durch Coaching, Mentoring und sonstige Qualifizierungsmaßnahmen auf ihre Aufgabe vorbereitet werden.

Durch die Einbindung der Führungskräfte ergibt sich ein Mehrwert für die gesamte Organisation. Vorgesetzte nehmen nach diesem Ansatz regelmäßig personalführende Aufgaben wahr (Beratung, Anleitung, Motivierung, Coaching der Mitarbeiter) und verbinden sie mit der Personalentwicklung. So wird die in der öffentlichen Verwaltung ausgeprägte Trennung zwischen Arbeits- und Lernprozessen stückweise aufgehoben.<sup>398</sup>

#### **6.11.4.4.3 Dezentralität durch Mitarbeiter-Partizipation**

Drittens könnten im Sinne verstärkter Dezentralität Mitarbeiter selbst Maßnahmen der Personalentwicklung vorschlagen und sie mit ihren Vorgesetzten und der Personalabteilung koordinieren. Sie werden zum Hauptträger des Veränderungsprozesses.

#### **6.11.4.4.4 Zentralität durch Steuerungs- und Koordinationsgruppe**

Viertens soll der Gesamtprozess „Implementierung altersgerechter Personalentwicklung“ durch eine zentrale Einheit unterstützt werden. Sie könnte folgende Aufgaben wahrnehmen.

Wie viele Veränderungsprozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung kennzeichnet sich auch das Thema „Gestaltung einer altersspezifischen Personalentwicklung“ durch die Mitarbeit vieler, durch Zerlegung in einzelne Arbeitsschritte und damit Arbeitsteilung. Die erste Aufgabe könnte deshalb in einer *Koordinationsleistung* (Koordination des Gesamtprozesses) bestehen.

Zweitens ist zur Orientierung aller ein *ständiger Soll-Ist-Abgleich* zu gewährleisten. Drittens sollte eine Steuerungs- und Koordinationsgruppe als Service-Einheit fungie-

---

<sup>398</sup> Ähnlich äußert sich Vaanholt, a.a.O., S. 241.

ren. Diese Rolle umfasst die Aufgabe, beteiligte Vorgesetzte und Projektverantwortliche zu *beraten* und zu unterstützen.

Durch den neutralen Charakter könnte es der Koordinierungsgruppe auch obliegen, die *strategische Absicherung* auf der Ebene der Gesamtverwaltung vornehmen.

Im Hinblick auf die einzurichtenden Teams/Projekte/Arbeitsgruppen treten zahlreiche Aufgaben hinzu, etwa *neue Projekte zu initiieren*, bestehende aufeinander abzustimmen sowie *Konsens und Transparenz* über die Ziele der einzelnen Projekte herbeizuführen.

Eine wesentliche Aufgabe bestünde auch darin, das Einhalten des *zeitlichen Rahmens* zu gewährleisten. Zuletzt könnten auch die Aufgaben der Evaluation und des Controllings auf die Steuerungs- und Koordinierungsgruppe übertragen werden, um Wirkungen der einzelnen Projekte festzustellen. Zumindest das *bereichsübergreifende Controlling* und Teile der Evaluation könnten hier umgesetzt werden.<sup>399</sup>

Mit Etablieren einer Koordinations- und Steuerungsgruppe würde somit die dezentrale Umsetzung altersspezifischer Personalentwicklung (modularisierte Projektgruppen-/Workshop-/Teamarbeit/Führungsarbeit der „Linie“) um ein zentrales Element ergänzt. Personalentwicklung wird also zentral und dezentral in der Organisation verankert.

---

<sup>399</sup> Die Anregung gibt auch Korinthenberg, a.a.O., S. 203 und S. 250 ff.

## 6.12 Resümee

Personalentwicklung für ältere Mitarbeiter wird in den entwickelten Ansätzen einerseits durch den **Kreislauf** des Planens, Umsetzens, Prüfens und Anpassens implementiert.

Andererseits werden altersgerechte Bausteine der Personalentwicklung direkt angewandt. Zur Umsetzung werden vor allem Projektarbeit, Mitarbeiter- und Entwicklungsgespräche genutzt, so dass sich schon während des Veränderungsprozesses altersgerechte **Personalentwicklung durch die Anwendung ihrer Instrumente** verwirklicht. So werden alle drei Säulen der Personalentwicklung in einem Ansatz integriert.

Im Hinblick auf die **Mitarbeiter** verstärken sich Selbstorganisation und Eigeninitiative. Mitarbeiter, die es gewohnt sind, in hoch arbeitsteiligen Strukturen zu arbeiten, werden verstärkt in Teamarbeit einbezogen und an Entscheidungsprozessen beteiligt. Diese Form der Arbeitsorganisation ist im Hinblick auf alternde Belegschaften bedeutsam. Sie berücksichtigt Lernbesonderheiten Älterer und wird so den Aspekten **Arbeitsmotivation und altersspezifisches Lernen** gerecht.

Die Personalentwicklungsbausteine (z.B. Einsatz älterer Mitarbeiter als Coach, Berater, Mentor) wirken in die gleiche Richtung, denn mit ihrer Anwendung ist eine flexiblere Aufgabenzuordnung möglich und berufliche Entwicklungspfade können auf jeden (nicht nur) älteren Mitarbeiter abgestimmt werden.

Folgen des demografischen Wandels in der öffentlichen Verwaltung können somit gemildert werden, indem die Arbeitsfähigkeit durch eine ganzheitliche Personalentwicklung gestärkt wird.

Da sich die Wirkungen von Selbstorganisation und Eigeninitiative **potenzieren**, profitiert die öffentliche Verwaltung als gesamte Organisation von dieser Entwicklung. Beispielsweise Papcke spricht in diesem Zusammenhang von *„kollektiven Entfaltungsmöglichkeiten des Wissens, der Neugier, des Könnens und der Phantasie der Menschen.“*<sup>400</sup>

---

<sup>400</sup> Vgl. Papcke, Sven, 1992: Individualismus und der Widerspruch zwischen Selbstsetzung und gesellschaftlicher Abhängigkeit, S. 361, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6 (1992).



Die partizipative Vorgehensweise wirkt sich also positiv auf die Bereiche Arbeitsgestaltung, Zusammenarbeit, Führung, organisationales Lernen und Unternehmenskultur aus.

Veränderung als Kreislauf zu betrachten entspricht der Idee der **lernenden Organisation**, die Anfang und Ende von **Veränderungen** negiert und sie stattdessen als **fortlaufenden Prozess** versteht. Innerhalb des Kreislaufs finden individuelle und organisationale Lernprozesse statt und damit Verwaltungsentwicklung (3. Säule der PE).

Alle Ebenen der **Unternehmensidentität** werden tangiert, nämlich das Personal, die Organisationsstrukturen, die Verwaltungsstrategie und die Verwaltungskultur.

Letztere umschließt den Veränderungsprozess und entwickelt sich wiederum durch die Veränderungsschritte weiter.

Die entwickelten Ansätze binden auf verschiedenen Wegen die gesamte Organisation in den Veränderungsprozess ein und besitzen somit eine Schlüsselfunktion für die Unternehmenskultur.

Veränderungen erfolgen hier **schrittweise**, was für große Organisationen wie öffentliche Verwaltungsbehörden sinnvoll erscheint. Die Schritte des Planens, Umsetzens, Prüfens und Anpassens enthalten mehrere kleine Veränderungsschritte, etwa die Altersstrukturanalyse, den Entwurf eines Masterplans, Diskurs und Dialog, praktisches Handeln in mehreren Projekten, erneutes Sammeln von Informationen (etwa über den Erfolg des Handelns), erneuter Diskurs, schrittweise Kurskorrekturen und dies nicht etwa in einer streng vorgegebenen Reihenfolge, sondern abgeleitet aus und angepasst an den Stand des Veränderungsprozesses. Die ersten Umsetzungsschritte bilden zugleich den Ausgangspunkt für weitere Schritte.

Der Vorzug des entwickelten Vorgehens besteht darin, dass nicht straff strukturierte und formalisierte Programme zur Implementierung der Personalentwicklung in der Verwaltungsbehörde genutzt werden, welche häufig in traditionell bürokratischen Strukturen vorzufinden sind.

Vielmehr werden die Betroffenen direkt eingebunden und mit der Team- und Projektarbeit **flexible und lose gekoppelte Module** genutzt, die inhaltlich und im Zusammenspiel mit den anderen Modulen fortlaufend angepasst werden können. Um

die nötige Abstimmung, Verbindung und Koordination dieser unterschiedlichen Projekte und der darin mitarbeitenden Menschen zu gewährleisten, berücksichtigt der entwickelte Ansatz Methoden der **integrativen Abstimmung**.

Hierzu zählen alle vorgeschlagenen Rückkopplungsmethoden, etwa Mitarbeiter- und Entwicklungsgespräche, die gesamte Besprechungskultur, Zusammenkünfte und die zentrale Steuerungs- und Koordinationseinheit.

Die Nutzung modularer, dezentraler und flexibler Organisationseinheiten für Veränderungsprozesse und die gleichzeitige Partizipation der älteren Mitarbeiter könnte einen **Paradigmenwechsel** in traditionell bürokratisch und hierarchisch organisierten Verwaltungsbehörden einleiten - oder zumindest einen Beitrag neben anderen Modernisierungsbestrebungen leisten.

Sie wäre eine Abkehr von „*wachsende[r] Nichtübereinstimmung zwischen ... Organisationsstrukturen und den Erwartungen der Arbeitnehmer, ohne dass sich tatsächlich die lauthals geforderte „Beteiligungsorientierung“ ... irgendwo konkret politisch abzeichnete.*“<sup>401</sup>

**Modernisierung** in der öffentlichen Verwaltung ginge über das Anwachsen individueller Spielräume<sup>402</sup> hinaus, welche durch Personalentwicklung zweifelsfrei für die Mitarbeiter entstehen.

Modernisierungsinteressen bestehen aus gesellschaftspolitischer Sicht vor allem an einer **wirtschaftlich handelnden und leistungsfähigen Verwaltung**. Dazu ist festzustellen, dass *dezentrale und teilautonome Organisationsstrukturen* viele Vorteile besitzen. Erstens schultern sie Verantwortung in den Verwaltungsbehörden auf mehreren Schultern. So wird eigenverantwortliches Handeln und positive Konkurrenz in hochgradig arbeitsteiligen Strukturen gefördert. Aufgabenidentifikation und Verantwortungsbewusstsein werden folglich gestärkt.

Zweitens werden mit ihrer Hilfe tendenziell Entscheidung und Verantwortung für einen Sachverhalt zusammengeführt. Für die vorgesetzten Ebenen erleichtern dezentrale und teilautonome Strukturen drittens den Vergleich von Teileinheiten, beispielsweise unterschiedlicher Abteilungen oder Projektgruppenergebnisse.

---

<sup>401</sup> Vgl. Papcke, Sven, a.a.O., der an dieser Stelle den Einfluss der Arbeitnehmerpartizipation auch bezüglich gewerkschaftlicher Organisationsstrukturen feststellt.

<sup>402</sup> Ders., a.a.O., S. 364.

Damit liefern sie einen Ansporn zur Verbesserung (positiver Wettbewerbsgedanke). Viertens machen sie Kosten und Leistungen zurechenbar. Fünftens schaffen teilautonome Strukturen für die Mitarbeiter Transparenz und Akzeptanz für Veränderungen. Der Grund liegt in der generellen Offenheit für Partizipation der Belegschaft.

Dezentralität führt darüber hinaus zum Ausbau der (Service)Center-Idee<sup>403</sup>. Diese Idee konnte bereits in den 1980er Jahren innerhalb der öffentlichen Verwaltung „Fuß fassen“. Während sie sich zunächst mit Etablierung von Bürgerämtern organisationsextern verwirklichte, greift sie mehr und mehr auf organisationsinterne Abläufe über. Dort können so genannte Querschnitts- oder Serviceeinheiten Schnittstellen in den arbeitsteiligen Arbeitsabläufen minimieren. Vor allem Doppelzuständigkeiten und ungeklärte Zuständigkeitsfragen zählen zu diesen *Schnittstellen*. Sie können mittels modularisierten Arbeitsabläufen reduziert werden, da diese verstärkt abteilungsübergreifend organisiert werden.

Teilautonome und dezentrale Strukturen bewirken nicht zuletzt eine Entlastung der Spitzenführungskräfte durch Delegation. Damit fördern sie schlussendlich den Abbau von Hierarchien.

Unter **Kostengesichtspunkten** sind insbesondere die beiden letztgenannten Aspekte (Entlastung und Hierarchieabbau) bedeutsam, da Entscheidungswege verkürzt werden und flachere Hierarchien geringere Personalkosten und folglich geringere Entscheidungskosten verursachen.

Der finanzielle Aufwand zur Verwirklichung des dargestellten Ansatzes ist überschaubar, denn die Frage, wie sich altersgerechte Personalentwicklung in der Verwaltungsbehörde verwirklichen lässt, wird durch die eigenen Organisationsmitglieder beantwortet. Es handelt sich um eine sogenannte „In-house-Lösung“, folglich entfällt externer Beratungsbedarf.

---

<sup>403</sup> Insgesamt finden sich in der öffentlichen Verwaltung mehr und mehr Service-Dienststellen, nicht nur im Sinne des Dienstleistungsgedankens für den Bürger, sondern auch um organisationsinterne Koordinationsprozesse zu unterstützen. Diese Idee wurde im eigenen Ansatz mit dem Vorschlag aufgegriffen, eine Koordinationsgruppe zur Implementierung der Personalentwicklung einzurichten oder dafür ggf. auf eine bereits bestehende Organisationseinheit zurückzugreifen.

Die **zeitliche Einbindung** aller Beteiligten muss bereits in der Planungsphase abgestimmt werden, da die **Aufgabendichte** stetig zunimmt. Mithin fällt Projektarbeit oder die Übernahme von Sonderaufgaben bereits ohne den Hintergrund „Personalentwicklung“ an.

Daraus folgt auch, dass die Nutzung altersgerechter PE-Instrumente (etwa eigenverantwortliches Arbeiten in Projekten/Teams) nicht zwangsläufig einen zeitlichen oder personellen Mehraufwand bedeuten muss, sondern verstärkt auf ältere Mitarbeiter ausgerichtet werden könnte.

Das generelle Vorgehen nach dem Kreislaufmodell könnte auf **zukünftige** Veränderungsprozesse **übertragen** werden, so dass sich der Zeit- und Beratungsaufwand dann verringern dürfte.

Durch die Arbeit in Projektteams, das arbeitsplatznahe Lernen und die Arbeit an einem realen Problem, nämlich wie sich Personalentwicklung organisationsumfassend und altersgerecht gestalten lässt, **vollzieht sich Personalentwicklung praktisch**.

Mitarbeiter und Vorgesetzte werden nicht aus ihrem Arbeitsalltag hinausgezogen und praxisfern fortgebildet. Gleichzeitig werden vor allem die Führungskräfte befähigt, Organisationsveränderungen selbst durchzuführen zu können.

So werden Führungskräfte nicht nur Personal-, sondern auch Organisationsentwickler.

Ein wichtiges Merkmal des dargestellten Kreislaufs ist die Implementierung altersspezifischer PE **im Querschnitt der Organisation**. Die Veränderungsschritte werden aus unterschiedlichen Perspektiven eingeleitet, nämlich durch Einbinden der Verwaltungsleitung als Promotor des Veränderungsprozesses, d.h. als Top-down-Strategie, aber auch als Bottom-up-Strategie „von unten“, so dass eine frühzeitige Einbindung (älterer) Mitarbeiter bereits in der Planungsphase erfolgt. Diese Beteiligung stellt die Voraussetzung für Akzeptanz und ein Wirksamwerden altersspezifischer Personalentwicklung in der jeweiligen Verwaltungsbehörde dar.

Teamarbeit wird in verschiedenen Bereichen der Organisation angesiedelt und die Arbeitsergebnisse zusammengeführt (Fleckenstrategie). Zugleich gewährleistet die Verantwortlichkeit des mittleren Managements die Verknüpfung von *Top-down*- und *Bottom-up*-Perspektive.

Altersgerechte Personalentwicklung wird somit in der gesamten Organisation angesiedelt. Dadurch kann der jeweils erforderliche „Fachverstand“ genutzt und die Akzeptanz auf breiter Ebene gestärkt werden.

In der vorliegenden Arbeit wurden Herausforderungen des demografischen Wandels für das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung erläutert. Eine an älteren Mitarbeitern ausgerichtete Personalentwicklung könnte wie gezeigt die Folgen des Altersstrukturwandels abfedern. Sie setzt auf das „Gold in den Köpfen“ der Mitarbeiter, auf ihre Fähigkeiten, Wissen, Erfahrung und Motivation. Damit bildet sie eine Alternative zu weiteren pauschalen Verlängerungen der Lebensarbeitszeitgrenze, die bereits heute nur zwei Drittel aller Arbeitnehmer überhaupt erreichen.

Wenn sich die öffentliche Verwaltung nicht nur auf den Kampf um immer knapper werdenden Nachwuchs konzentriert, sondern in die vorhandene Belegschaft investiert, zeugt es auch von einer wertschätzenden Verwaltungskultur.

Die Pfeiler zur Umsetzung dieser Idee sind gesetzt. Personalentwicklung wird auch nicht in der Akte *Mode und Mythen*<sup>404</sup> abgelegt werden, wie die Praxisbeispiele im Anhang belegen.

Was häufig fehlt ist die ganzheitliche Umsetzung. Und dies gilt für viele Reformvorhaben auf dem Sektor der öffentlichen Verwaltung. Man laboriert an einzelnen Symptomen herum anstatt Ursachen zu bekämpfen. Die Gründe wurden in dieser Schrift sowohl in organisationsinternen Faktoren (etwa mangelnde Partizipationsmöglichkeiten, fehlende Erkennbarkeit eines Nutzens, organisierte Unverantwortlichkeit), als auch in organisationsexternen Aspekten (etwa der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung) verortet.

Um ernsthafte Reformen voranzutreiben, müssen noch einige Lücken geschlossen werden. Bislang fehlt es offensichtlich an einer neuen Identität der Verwaltung, denn das Weberianische Bürokratiemodell wurde von der Reformidee des New Public Managements nicht vollständig abgelöst.

Der Weg von der Amtsstube zur Zeltstadt, „...mobil, flexibel gruppierbar je nach Bedarf, leicht abzubauen und an anderer Stelle wieder aufzustellen, kommunikativ

---

<sup>404</sup> Kieser, 1995 zitiert nach Vaanholt, a.a.O., S. 310.

– *aber auch vergleichsweise instabiler...*<sup>405</sup> wird schon besprochen, ist aber noch lang.

Mit der vorliegenden Arbeit wurde daher einer -von sicherlich mehreren möglichen- Ansätzen skizziert, der Veränderungsprozesse in diesen dialektischen Strukturen voranzutreiben versucht.

---

<sup>405</sup> So skizzieren z.B. Koch et al. den öffentlichen Dienst der Zukunft in Koch, Rainer/Peter Conrad, 2004: *Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste ?! Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft*, Wiesbaden: DUV, S. 206.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

*Anlaufft, Wolfgang, 2005: Kompetenzentwicklung nachhaltig gestalten, Präsentation im Rahmen einer Impulswerkstatt unter Beteiligung der fww-Gesellschaft für Personal- und Organisationsentwicklung v. 21.06.2005, Nürnberg*

*Backes, Gertrud/Wolfgang Clemens, 1998: Lebensphase Alter, Weinheim, München: Juventa Verlag*

*Badura, B./H. Schellenschmidt/C. Vetter (Hrsg.), 2003: Fehlzeitenreport 2002, Berlin/Heidelberg: Springer Verlag*

*Banner, G., 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP 1/1991*

*ders., 1994: Neue Trends im kommunalen Management*

*Barkholdt, C., 2001: Qualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Bonn: fes (electronic ed.-www.fes.de)*

*Becker, F. G., 2002: Lexikon des Personalmanagements. Über 1000 Begriffe zu Instrumenten, Methoden und rechtlichen Grundlagen betrieblicher Personalarbeit, München: DTV<sup>2</sup>*

*Becker, M., 2005: Personalentwicklung. Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis, Stuttgart: Schäffer-Poeschel<sup>4</sup>*

*Behrend, Christoph, 2002: Demografischer Wandel – eine Chance für ältere Arbeitnehmer. In: Personalführung 6/202 a*

*Bergmann, J. R., 1995: Studies of Work. Ethnomethodologie. In: Flick, W./E. Kardorff/H. Keupp/L. v. Rosenstiel./S. Wolff (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz*

*Beriger, P./R. Wyssen, 1998: Integrierte Unternehmensentwicklung. Dynamik dank Strategie und Psychologie! In: IO Management Zeitschrift. 12, 1998*

*Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2004: Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich. Organisationskultur und Wettbewerb, Gütersloh, o.V.*

*Berthel/Becker, 2007: Personalmanagement, Stuttgart: Schäffer-Poeschel<sup>8</sup>.*

*Beske, Fritz Prof. Dr., 2008: Die drei Lebensabschnitte. Verlängerung der Lebensarbeitszeit unvermeidlich, in: Arzt und Krankenhaus 09/2008*

*Bichsel, Thomas, 1994: Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Bern, o.V.*



*Bleicher, Knut Prof. Dr., 1990: Zukunftsperspektiven organisatorischer Entwicklung: Von strukturellen zu human-zentrierten Ansätzen, in: ZfO, 3/1990, S. 152-161*

*ders., 2004: Das Konzept Integriertes Management. Visionen-Missionen-Programme, Sankt Gallen: Campus<sup>7</sup>*

*Böhm, H., 1995: Grenzüberschreitender Meinungs- und Erfahrungsaustausch. In Personalführung 8/95, S. 620-622*

*Bogumil, Jörg/Werner Jann, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft in Deutschland*

*Bokler, Andrea Maria, 2004: Beratung in Veränderungen, DUV*

*Bolder, Axel/Wolfgang Hendrich, 2002: Widerstand gegen Maßnahmen beruflicher Weiterbildung: Subjektives Wissensmanagement. WSI Mitteilungen 1/2002*

*Buchinger, Kurt, 1998: Supervision in Organisationen, Heidelberg: Karl Auer Systeme Verlag*

*Bundesamt für Statistik (Hrsg.), 2007: Der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Arbeitsmarktbeteiligung vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung, in: BFS Aktuell, Arbeit und Erwerb, Neuchâtel, Jg. 2007*

*Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), 2004: Bevölkerung. Fakten, Trends, Ursachen, Erwartungen. Die wichtigsten Fragen. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden: VS-Verlag<sup>2</sup>*

*Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), 2007: Die demographischer Lage in Deutschland 2007, Wiesbaden*

*Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2007: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Berlin, o.V.*

*Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2007: Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst, Dokumentation der Europäischen Expertenkonferenz vom 02.05.2007, Brühl*

*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 1997: Datenreport Alter: Individuelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen heutigen und zukünftigen Alters, Stuttgart: Kohlhammer*

*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2007: Chancen erkennen und nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich, Wiesbaden*

*Bund-Länder-Kommission (Hrsg.), 2001: Studie für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Zukunft von Bildung und Arbeit-Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und –angebot bis 2015*

*Burns, T./G.M. Stalker, 1961/1994: The Management of Innovation, London: Oxford University Press*

*Carbon, M., 1999: Leitbilder. In: Bullinger, H.-J. (Hrsg.), 1999: Effizientes Informationsmanagement in dezentralen Organisationsstrukturen. Berlin und Heidelberg: Springer*

*Casals, Pablo, 1975: Licht und Schatten auf einem langen Weg, Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag*

*Comelli, G., 1999: Organisationsentwicklung. In: Rosenstiel, L. v./E. Regnet/M. Domsch (Hrsg.): Führung von Mitarbeitern. Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement, Stuttgart: Schäffer-Poeschel*

*Conrad, Peter/Rainer Koch (Hrsg.), 2004: Verändertes Denken-Bessere Öffentliche Dienste ?! Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft, Wiesbaden: DUV*

*Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.), 2004: World Population Prospects, The 2004 Revision, New York*

*Destatis/Prognos AG (Hrsg.), 2008: Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Management Summary*

*Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Hrsg.): Die Älteren sollen sich weiterbilden, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 269/2007*

*ders., 2008: Personalentwicklung darf am Laufbahnrecht nicht scheitern, in: Magazin für Beamtinnen und Beamte, DGB-Bundesvorstand, Bereich Öffentlicher Dienst und Beamte (Hrsg.), Ausgabe 01/2008, 2. Jahrgang, Berlin*

*Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN, Hrsg.), 2006: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 member states on pension, health-care long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050). Special Report No 1/2006, Paris*

*Duell, W./F. Frei (Hrsg.), Arbeit gestalten - Mitarbeit beteiligen. Eine Heuristik qualifizierender Arbeitsgestaltung, in: Schriftenreihe Humanisierung des Arbeitslebens, Band 27. Frankfurt: Campus*

*Eckardstein, D. von/H-G. Ridder (Hrsg.), 2003: Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management, München und Mering*

*Ehmer, Susanne, 2004: Dialog in Organisationen. Praxis und Nutzen des Dialogs in der Organisationsentwicklung. Eine Untersuchung, in: Beiträge zur Supervision, Bd. 14, Kassel: Universitätsverlag Kassel*

*Europäische Kommission (Hrsg.), 2004: Die Herausforderung annehmen. Die Lisbon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Sachverständigen-Gruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004, Luxemburg*

*Färber, G.: Revision der Personalausgaben – Projektion der Gebietskörperschaften bis 2040, Speyerer Forschungsberichte Nr. 110, 3. Auflage, 1995*

*Flick, W./E. Kardorff/H. Keupp/L. Rosenstiel v./S. Wolff (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz*

*Frei et al., 1996: Die kompetente Organisation, Zürich, Stuttgart: Verlag der Fachvereine, Schäffer-Poeschel<sup>2</sup>*

*French, W. L./C.H. Bell, 1994: Organisationsentwicklung. Sozialwissenschaftliche Strategien zur Organisationsveränderung. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt*

*Frey, Rainer, 1988: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. Entwicklungen und Perspektiven, in: IfPol (Hrsg.), 1998: Beiträge zur Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Nr. 7*

*Funder, M./H.-P. Euler/G. Reber (Hrsg.): Entwicklungstrends der Unternehmensreorganisation. Internationalisierung, Dezentralisierung, Flexibilisierung, Linz: Trauner*

*Gaugler, Eduard/Stefan Wiltz, 1993: Personalwesen im europäischen Vergleich. Mannheim*

*Gebert, D./Lutz v. Rosenstiel, 1996: Organisationspsychologie, Stuttgart: Kohlhammer<sup>4</sup>*

*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand: 01.12.2006*

*Georg, Arno/ Frerich Frerichs, 1999: Ältere Arbeitnehmer in NRW. Betriebliche Problemfelder und Handlungsansätze, Münster, Hamburg, London: Lit-Verlag*

*Görtemaker, Manfred, 1996: Deutschland im 19. Jahrhundert, Opladen: Leske und Budrich<sup>5</sup>*

*Graf, Anita, 2001: Lebenszyklusorientierte Personalentwicklung, in: Management, Nr. 3, 2001*

*Grass, B./G. Pleuger, 1998: Projekte als Instrument der Personalentwicklung in Unternehmen und Hochschulen, in: Personal, Bd. 8, 1998*

Grossmann, Ralph/Ewald Krainz/Margit Oswald (Hrsg.), 1995: *Veränderungen in Organisationen*, Wiesbaden: Gabler

Grunow, Dieter, 2003: *Die öffentliche Verwaltung in der modernen Gesellschaft*, S. 12, in: ders.: *Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – Zwischen Ärmelschoner und E-Government*, Münster, 2003

Haller, M./H.-J. Pleitner/K. Bleicher/R. Wunderer (Hrsg.), 1993: *Globalisierung der Wirtschaftseinwirkungen auf die Betriebswirtschaftslehre*. 54. *Wissenschaftliche Jahrestagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft*, St. Gallen: Haupt Verlag

Heintel, Peter/Klaus Götz (Hrsg.), 2000: *Das Verhältnis von Institution und Organisation*, Hampp: München

Herr, Monika, 2007: *Instrumente für eine strategische Personalentwicklung*, Bonn

Hieber, F., 2003: *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung*, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin

Hilb, M., 1995: *Integriertes Personalmanagement*, Neuwied, Krißel, Berlin<sup>2</sup>

Hörwick, Eva: *Lernen Ältere anders?* In: *LASA* (Hrsg.), 2003: *Nutzung und Weiterentwicklung der Kompetenzen Älterer - eine gesellschaftliche Herausforderung der Gegenwart*. Tagungsband zur Fachtagung der Akademie der 2. Lebenshälfte am 26. und 27.08.2002, Potsdam

Hoffmann, Dieter, 2007: *110 – aktiv in die Zukunft*, in: *Innenministerium NRW*, 2007: *Streife*, Heft 3-4

Hoffmann, M. (Hrsg.): *Theorie und Praxis der Unternehmensberatung*, Heidelberg: Physica

Ilmarinen, J./J. Tempel, 2002: *Arbeitsfähigkeit 2010 – Was können wir tun, damit Sie gesund bleiben?* VSA-Verlag

INIFES/SÖSTRA (Hrsg.), 2002: *Unternehmensbefragung in den Arbeitsamtsbezirken Berlin Mitte*, Schweinfurt: Suhl

Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), 1993: *Verwaltung 2000. Strategisches Personalmanagement für die Landesverwaltung Baden-Württemberg*, Stuttgart

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), 1999: *IAB-Kurzbericht Nr. 4*

*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), 2001: Wie viele Betriebe beschäftigen Ältere?*

*Inversini, Simone, 2005: Wirkungsvolles Change Management in Abhängigkeit von situativen Anforderungen, Zürich*

*Janes, Alfred, et. al., 2001: Transformationsmanagement. Organisationen von innen verändern, Wien: Springer*

*Klages, H., 1994: Modernisierung der Personalentwicklung - oder haben wir die Zukunft schon versäumt? Speyer*

*Kliegel, Matthias Dr., 2006: Die kognitive Leistungsfähigkeit im mittleren und höheren Erwachsenenalter aus Sicht der Gerontopsychologie. In: Generation 60 plus. Tauglich für die Arbeitswelt 2020? Dokumentation der Tagung vom 14./15.02.2006 der Marie Luise und Ernst-Becker Stiftung in Bad Arolsen*

*Klimecki, Rüdiger et. al., 1998: Die neue Verwaltung – Flexibilisierung, neue Führung, Personalentwicklung, in: EPA (Hrsg.), 1998: Sind Verwaltungen lernfähig? Modernisierung als Lernprozeß, Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Bd. 25, Bern*

*Koch, R./P. Conrad, 2003: New Public Service, Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden*

*Koch, R./W. Oechsler, 2003: Stand und Entwicklungstendenzen einer Reorganisation des Personalmanagements*

*Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGST), 11/1988: Informationstechnologie und Sozialhilfe: Bericht über einen Organisationsentwicklungsprozess, Köln*

*dies., KGSt-Bericht 13/1994: Personalentwicklung – Grundlagen für die Konzeptarbeit, Köln*

*Korinthenberg, Werner, 1997: Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung: Erfolgs- und Mißerfolgskriterien im Reformprozess, Wiesbaden: Gabler*

*Kramer-Santel, C., 2007: Kampfansage an den Jugendwahn. Demographischer Wandel, in: Westfälische Nachrichten vom 24.03.2007, Nr. 71*

*Krichel, Gabriele, 2008: Neue Kommunen braucht das Land. Zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Lübeck, Marburg: Der Andere Verlag*

*Krüger, Doreen, 2006 : Veränderungsprozesse in der Arbeits- und Personalpolitik vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung: Handlungsansätze für die betriebliche Praxis, Kassel*

*Landesregierung NRW (Hrsg.), 2005: Koalitionsvereinbarung der NRW-Landesregierung*

*Langhoff, Dr. Thomas, 2005: Leistungsfähigkeit und Alter, Präsentation im Rahmen eines Sicherheitsrechtlichen Kolloquiums vom 06.12.2005 der Gesellschaft für betriebliche Zukunftsgestaltung mBH (Prospektiv) Dortmund, Unternehmensgruppe GfAH*

*Lewin, Kurt, 1982: Feldtheorie, Werkausgabe Bd. 4, hrsg. von Graumann, Carl-Friedrich, Bern: Huber/Stuttgart: Klett-Cotta*

*Löffler, E., 1996: Modernisierung als Lösung der Finanzkrise? In: VOP 9/96*

*Luhmann, Niklas, 1999: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin: Duncker und Humblot*

*ders., 1984: Soziale Systeme, Frankfurt: Suhrkamp*

*Marggraf, C., 1995: Teamkompetenz: Ein Qualifikationsziel der Berufsbildung, in: ders. (Hrsg.): Soziale Kompetenz und Innovation, Frankfurt: Peter Lang*

*Meixner, Hans-Eberhard, 1996: Personal- und Organisationsentwicklung. Eine strategische und operative Herausforderung. In: Schriftenreihe des DBB, 1996, Bd. 113, Bonn: DBB-Verlag*

*Mertons, Donna, 1998, zitiert nach Stockmann, Reinhard, 2007: Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung, Waxmann-Verlag*

*Naegele, Gerhard/Hans-Peter Tews (Hrsg.), 1993: Lebenslagen im Strukturwandel des Alters: alternde Gesellschaft – Folgen für die Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag*

*Papcke, Sven, 1992: Individualismus und der Widerspruch zwischen Selbstsetzung und gesellschaftlicher Abhängigkeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 6*

*ders., 1998: Wiederkehr der Macht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 2*

*Papcke, Sven, 2003: Alles scheint möglich, aber nichts geht mehr... Benötigen wir einen neuen Gesellschaftsvertrag? Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1*

*Papcke, Sven/Georg W. Oesterdieckhoff (Hrsg.), 2001: Schlüsselwerke der Soziologie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag*

*Personalführung 8/95, S. 620-622*

*Pitschas, R., 1981: Die Reform der öffentlichen Verwaltung als Organisationsentwicklung durch Fortbildung, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 72*

*Priebe, Andreas, 2007: Nachhaltige Personalentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen - Versuch einer Annäherung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, Bielefeld, o.V.*

*Probst, Gilbert, 1992: Interkulturelles Lernen, Diskussionsbeitrag Nr. 4. In: Haller, M./H.-J. Pleitner/K. Bleicher/R. Wunderer (Hrsg.), 1993: Globalisierung der Wirtschaftseinwirkungen auf die Betriebswirtschaftslehre. 54. Wissenschaftliche Jahrestagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft, St. Gallen: Haupt Verlag*

*Prognos AG (Hrsg.), 1998: Deutschland-Report Nr. 2, Basel*

*Püttner, Günter, 1989: Verwaltungslehre, München: Beck<sup>2</sup>*

*OECD (Hrsg.), 2003/2004: Ageing and Employment Policies, Paris*

*dies., 2004: Ageing an Employment Policies, Japan, Paris*

*Ortmann, Günter et al. (Hrsg.), 1997: Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft, Westdeutscher Verlag, Opladen*

*Reber, G., 2000: Stabilität und Wandel. Zur Rolle von Führungskompetenzen in organisationalen Veränderungsprozessen. In: Funder, M./H.-P. Euler/G. Reber (Hrsg.): Entwicklungstrends der Unternehmensreorganisation. Internationalisierung, Dezentralisierung, Flexibilisierung, Linz: Trauner*

*Reichard, Christoph/H. Wollmann (Hrsg.) 1996: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel: Birkhäuser*

*Reichard, C., 2003: Anreize zur Steuerung des individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst. Stand und Perspektiven. In: Koch, R./P. Conrad, 2003: New Public Service, Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden*

*Reinermann, Heinrich Prof. Dr., 1997: Krise als Chance. Wege innovativer Verwaltungen, in: Speyerer Forschungsberichte Nr. 139, Speyer, 6. überarbeitete Auflage*

*Ridder, Hans-Gerd/Christina Hoon, 2001: Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 2/2001*

*Rieckmann, H., 1994: Organisationsentwicklung – Von der Euphorie zu den Grenzen, in: Sattelberger, Thomas, o.J.: Die lernende Organisation: Konzepte für eine Qualität der Unternehmensentwicklung, 2. Auflage, Wiesbaden*

*Röber, Manfred, 1996: Über einige Missverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte. Ein Zwischenruf, in: Reichard, Christoph/H. Wollmann (Hrsg.) 1996: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel: Birkhäuser*

*Rosenmayr, Leopold (Hrsg.), 2003: Hoffnung Alter: Forschung, Theorie, Praxis  
Wien: WUV-Univ.Verlag*

*Rosenstiel, Lutz v., 1992: Grundlagen der Organisationspsychologie, Stuttgart:  
Schäffer-Poeschel*

*Rosenstiel, L. v./E. Regnet/M. Domsch (Hrsg.), o.J.: Führung von Mitarbeitern.  
Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement, Stuttgart: Schäffer-Poeschel*

*Rossi, P. H. et al, 1988: Programm-Evaluation, Einführung in die Methoden ange-  
wandter Sozialforschung, Stuttgart: Enke*

*Rothacker, Erich, 1964: Philosophische Anthropologie. Bonn: Bouvier u. Co. Verlag*

*Schanz, G., 1982: Organisationsgestaltung: Struktur und Verhalten, München: Vah-  
len*

*Schedler, Kuno, 1993: Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern, Stuttgart,  
o.V.*

*Scheerbarth et al., 1992: Beamtenrecht, Reckinger<sup>6</sup>*

*Schreyögg, Georg, 1996: Organisation, Wiesbaden: Gabler*

*ders., 1999: Organisation und Postmoderne, Wiesbaden: Gabler*

*Schreyögg, G./C. Noss, 1995: Organisatorischer Wandel: Von der Organisations-  
entwicklung zur lernenden Organisation, in: Die Betriebswirtschaft, 55 (2), 169-185*

*Schreyögg, Georg/Peter Conrad (Hrsg.), 2000: Organisatorischer Wandel und  
Transformation, Westdeutscher Verlag, Gabler*

*Schmidt, Irene, 2005: Gestaltungsmodelle der nachhaltigen Integration älterer Ar-  
beitspersonen in die Erwerbstätigkeit, o.V., Aachen*

*Schubert, Klaus/Klein, Martina, 2006: Das Politlexikon, Bonn: Dietz<sup>3</sup>*

*Scott-Morgan, P., 1994: Die heimlichen Spielregeln. Die Macht der ungeschriebenen  
Gesetze im Unternehmen, Frankfurt am Main/New York*

*Scriven, Michael, 1991: Evaluation Thesaurus. Newbury Park u.a.: Sage*

*ders., 1983: Evaluation Ideologies. In: Madaus, G. F./M. Scriven/D. L. Stufflebeam:  
Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation,  
Boston: Kluwe-Nijhoff*

*Ders., 1990: New Roles for Managers in Today's Learning Organizations, in:  
Sloane Management Review. Band 32, 1, 1990*



*Senge, Peter M., 1996: Die fünfte Disziplin, Stuttgart: Klett-Cotta*

*Senge, Peter, 2001: Die Fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation. Stuttgart: Klett-Cotta*

*Siedentopf, H.: Dienstrecht und personalpolitische Praxis, in: Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 15/989*

*Staehele, W.H., 1991: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, München, o.V.<sup>6</sup>*

*Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2002: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2002, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Wiesbaden*

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

*Stockmann, Reinhard (Hrsg.), 2004: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen: Leske und Budrich<sup>2</sup>*

*Stockmann, Reinhard, 2007: Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung, Waxmann-Verlag*

*taz – Die Tageszeitung vom 27.03.2006*

*Tews, Hans-Peter, 1991: Altersbilder. Kuratorium Deutsche Altershilfe, Köln*

*Thielen, Isabell, 2003: Das Synfo-Modell. Synthese aus Führungsgrundsätzen und Organisationsentwicklung. Keimzelle für Veränderungsmanagement, München*

*Tichy, N.M. et al., 1982: Strategic Human Resource Management, in: Sloan Management Review*

*Türk, K. 1976: Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart*

*Ulich, E., 1986: Probleme der Veränderung des Managementsystems, in: Duell, W./F. Frei (Hrsg.), Arbeit gestalten - Mitarbeit beteiligen. Eine Heuristik qualifizierender Arbeitsgestaltung, in: Schriftenreihe Humanisierung des Arbeitslebens, Band 27. Frankfurt: Campus*

*ders., 2001: Arbeitspsychologie, Stuttgart: Schäffer-Poeschel<sup>5</sup>*

*Ulrich, P., 1984: Systemsteuerung und Kulturentwicklung. In: Die Unternehmung, 38. Jg.*

*UNFPA (Hrsg.), 2008: State of World Population 2008, London (Jahresbericht des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen)*

*Vaanholt, Silke, 1997: Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung, DUV*

*Vahs, Dietmar, 1997: Organisation: Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, Stuttgart: Schäffer-Poeschel*

*VOP 1/1994, S. 5-12*

*Wahrig, Gerhard, 2000: Deutsches Wörterbuch, Gütersloh/München: Bertelsmann Lexikon Verlag GmbH*

*Weber, Max, 1976: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. revidierte Auflage, Tübingen*

*ders., 1985: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, überarbeitete Auflage, Tübingen*

*Wimmer, R., 1991: Organisationsberatung. Eine Wachstumsbranche ohne professionelles Selbstverständnis, in: Hoffmann, M. (Hrsg.): Theorie und Praxis der Unternehmensberatung, Heidelberg: Physica*

*ders., 1995: Was kann Beratung leisten? Zum Interventionsrepertoire und Interventionsverständnis der systemischen Organisationsberatung, in: R. Wimmer (Hrsg.): Organisationsberatung. Neue Wege und Konzepte (S. 59-111). Wiesbaden: Gabler*

*Wohlgemuth, A. C., 1991: Der Reorganisationsprozess als Paradigma der ganzheitlichen Beratung, in: M. Hoffmann, (Hrsg.): Theorie und Praxis der Unternehmensberatung, Heidelberg: Physica*

*Wolff, Dr. Heimfrid, 1999: Ergebnisse des Forschungsschwerpunkts „Demographischer Wandel und die Zukunft der Erwerbsarbeit. In: Fachkongress Altern und Arbeit*

## **Internetquellen:**

[http://www.auswanderermuseum.de/deutsch/inhalt\\_02\\_007.html](http://www.auswanderermuseum.de/deutsch/inhalt_02_007.html)

Stand: 12.12.2008

(Paul, Roland/Carsten Schreeb, 2008: *Die Geschichte der Auswanderung – ein kurzer historischer Abriss*)

[http://www.baua.de/nr\\_11598/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2167,xv=vt.pdf?](http://www.baua.de/nr_11598/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2167,xv=vt.pdf?)

Stand: 30.04.2009 bzw. 12.07.2009.

(*Job Characteristics Model. Studien von Hackmann und Oldham, 1975*)

[http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE\\_Beschaeftigung\\_Aelterer](http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Beschaeftigung_Aelterer)

Stand: 25.02.2007

(*Ältere Arbeitnehmer. Definitionen*)

[http://www.becker-stiftung.de/upload/Dokumentation\\_der\\_Tagung.pdf](http://www.becker-stiftung.de/upload/Dokumentation_der_Tagung.pdf)

Stand: 14.07.2009

(*Generation 60 plus. Tauglich für die Arbeitswelt 2020?*)

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/22/publ.Document.100601.pdf>

Stand: 03.12.2008

[http://www.bosch-](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Personalpolitik_Management_Summary)

[stiftung.de/content/language1/downloads/Personalpolitik\\_Management\\_Summary](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Personalpolitik_Management_Summary)

Stand: 10.01.2010

[http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3152\\_3191.php](http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3152_3191.php)

Stand: 18.01.2009 bzw. 11.03.2009

(*50. gewerkschaftliche Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbunds am 12.01.2009, Köln, Dokumentation*)

<http://www.demotrans.de/documents/focusM1802.pdf>

Stand: 14.07.2009

(*Zeitschriftenartikel „Trau einem über 50“*)

<http://www.die-bonn.de/doks/herr0701.pdf>

Stand: 29.08.2009

(*Herr, Monika, 2007: Instrumente für eine strategische Personalentwicklung, Bonn.*)

<http://doku.iab.de/kurzber/1999/kb0499.pdf>

Stand: 02.02.2009

(*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht Nr. 4*)

<http://www.forum-demographie.de/Daten.18.0.html>

Stand: 27.08.2008.

(*Forum „Demografischer Wandel“ des Bundespräsidenten*)

*<http://www.inqa.de/Inqa/Navigation/Themen/Demographischer-Wandel/Fakten/alt-die-definition-der-oecd.html>*

*Stand: 13.03.2007*

*<http://www.olev.de/c=controlling.htm>*

*Stand: 01.11.2009*

*(Online-Verwaltungslexikon Olev, Version 1.88)*

*<http://www.orghandbuch.de>*

*Stand: 04.02.2009*

*(Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung)*

*<http://www.pol.bonn-kpb.polizei.nrw.de/sonstige/dpolg/www.tarifunion.dbb.de>*

*Stand: 08.12.2006*

*(dbb-Newsletter 095/2006 vom 24.08.2006)*

*[http://www.verwaltung-innovativ.de/nn\\_684950/DE/Presse/Artikel/ ArtikelArchiv/2008/20080827\\_apropos\\_demografischer\\_wandel.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684950/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2008/20080827_apropos_demografischer_wandel.html)*

*Stand: 23.11.2008 und 21.07.2009*

*(Erklärung der Bundesregierung vom 4. Mai 2008: Apropos Demographischer Wandel)*

# **A n h a n g**

## I Handlungsstrategien zur Bewältigung des demografischen Wandels - gute Praxisbeispiele öffentlicher Verwaltungsbehörden<sup>406</sup>

### **Behörde**

Landkreis Holzminden

### **Thema**

Der Landkreis als Modellregion für die aktive Gestaltung des demografischen Wandels

### **Merkmale**

- Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung
- Kontraktmanagement zur Haushaltsaufstellung
- Erstellung eines Strategischen Grundsatzprogramms zur Ausrichtung der Kreispolitik auf den demografischen Wandel
- Bildung und Abstimmung von Handlungszielen
- Erstellung eines Demografieberichts
- Auftaktveranstaltungen
- Festlegen von Handlungsfeldern, Umsetzung von Handlungsstrategien und Projekten
- Durchführung von Pilotprojekten (u.a. Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen, Qualifizierung der Arbeitnehmer in der Altersgruppe „50 plus“, Sicherung des Wissenstransfers zwischen Alt und Jung)
- Einbindung von Mitarbeitern, Führungskräften, Verwaltungsleitung und politischen Akteuren in den Veränderungsprozess
- Einrichten einer zentralen Steuerungs- und Koordinationsgruppe
- Controlling und Evaluation
- Wissenschaftliche Begleitung durch die Fachhochschule Holzminden

---

<sup>406</sup> Die guten Beispiele fokussieren nicht *altersgerechte* Personalentwicklung als Anforderung des demografischen Wandels, sondern Personalentwicklung als generelles Handlungsfeld des Personalmanagements oder organisationsexterne Anforderungen.

Das Vorgehen zur Implementierung von Veränderungen stimmt in vielen Fällen mit dem in dieser Schrift vorgeschlagenen überein. Alle Beispiele wurden in öffentlichen Modernisierungswettbewerben honoriert, zum einen durch den Carl Bertelsmann-Preis, der jährlich für besondere Leistungen der öffentlichen Verwaltung, beispielsweise für Leistungssteigerungen und Fortschritt im Bereich öffentlicher Verwaltungsbehörden, vergeben wird. Andere Behördenbeispiele erhielten Preise im sogenannten Speyerer Qualitätswettbewerb, einem Modernisierungswettbewerb für öffentliche Verwaltungsbehörden, der innovative Leistungen im Bereich modernen Staats- und Verwaltungshandelns honoriert, vgl. Anhang, III.

### **Behördenziele**

- Ausrichtung der gesamten Kreispolitik auf den demografischen Wandel
- Erhalt von Arbeitsplätzen

### **Quellen**

Stand: 23.01.2010

- <http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/demographie/Demographie.action?>
- [http://demographiekonkret.de/Gesamtstrategische\\_Ansaetze.40.0.html](http://demographiekonkret.de/Gesamtstrategische_Ansaetze.40.0.html)
- [http://demographiekonkret.de/Landkreis\\_Holzminden\\_Modellregion\\_fuer\\_die\\_aktive\\_Gestaltung\\_d.127.0.html](http://demographiekonkret.de/Landkreis_Holzminden_Modellregion_fuer_die_aktive_Gestaltung_d.127.0.html)
- [http://demographiekonkret.de/fileadmin/user\\_upload/Material/Strategische\\_Zielbildung\\_LK\\_HOL.pdf](http://demographiekonkret.de/fileadmin/user_upload/Material/Strategische_Zielbildung_LK_HOL.pdf) (Strategisches Grundsatzprogramm des Landkreises Holzminden)

### **Behörde**

Landkreis Osnabrück

### **Thema**

„Demografischer Wandel als zentrale Herausforderung“

Der Landkreis Osnabrück übernimmt im Hinblick auf den demografischen Wandel die Rolle als „Netzwerkmanager“. Ziel ist es, zusammen mit den regional betroffenen Akteuren (Kommunen, Unternehmen, Kirchen, Verbänden etc.) an der Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels zu arbeiten.

### **Merkmale**

- Modellprojekte, u.a. Teilprojekt „Lebenslanges Lernen und altersgerechte Arbeitswelt fördern“
- Durchführung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (flexible Arbeitszeitregelungen, Eltern-Kind-Büro, Fonds „Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten“, Telearbeit, Beurlaubung über die dreijährige Elternzeit hinaus, Kontaktprogramm im Erziehungsurlaub, Anspruch auf eine Teilzeitbeschäftigung für die Betreuung eines Kindes oder zur Betreuung eines pflegebedürftigen Angehörigen)
- Wander-Ausstellung zum aktuellen Stand der regionalen guten Beispiele in den Bereichen Unternehmensnachfolge, Bürgerengagement der Älteren, Kinderbetreuung, Integration
- Fortbildungsangebote zum Thema Beruf und Familie
- demografiespezifisches Controlling

### **Quellen**

Stand: 30.01.2010

- [http://demographiekonkret.de/Landkreis\\_Osnabrueck\\_Demographischer\\_Wandel\\_als\\_zentrale\\_Herau.68.0.html?&tx\\_jppageteaser\\_pi1\[backId\]=40](http://demographiekonkret.de/Landkreis_Osnabrueck_Demographischer_Wandel_als_zentrale_Herau.68.0.html?&tx_jppageteaser_pi1[backId]=40)
- <http://www.epsa-projects.eu>



**Behörde**

Stadt Hamm in Westfalen

**Thema**

Die demografische Entwicklung und ihre Herausforderungen an das Personalmanagement bei der Stadtverwaltung Hamm

**Merkmale**

- Betriebliche Altersstrukturanalyse
- Durchführung von Mitarbeiterbefragungen
- Handlungsfelder:  
Gesundheit, Arbeitsorganisation und –gestaltung, Qualifikation und lebensbegleitendes Lernen, Führung, demografiegerechte Personal- und Rekrutierungspolitik

**Resümee der Stadt Hamm**

*„Die Auseinandersetzung mit den Konsequenzen des demografischen Wandels erfolgt zur Zeit noch oft auf der Ebene von Einzelmaßnahmen. Wichtig wäre aber eine langfristige Perspektive, eine gesamtkommunale Perspektive, abgestimmte Maßnahmenbündel, Aktion gegenüber Reaktion.“*

**Quelle**

Stand: 30.01.2010

<http://www.initiative-demografie.de>

**Behörde**

Stadt Kiel

**Thema**

„Initiative Zukunftsdialog“

In Kiel veranstaltet eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe seit 2004 die „Kieler Demografie-Konferenzen“. Sie bieten eine Plattform für fachliche Auseinandersetzung, sind Ausgangspunkt für Beteiligungsprozesse und dienen als Ideenschmiede für Projekte.

**Merkmale**

- Entwicklung und Anwendung einer Gesamtstrategie/Verwaltungsstrategie
- Sensibilisierung von Netzwerkpartnern / Belegschaften durch Demografie-Konferenzen
- Einrichtung einer dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe „Demografische Entwicklung“
- Schaffen einer gemeinsamen Datengrundlage (Bevölkerungsvorausberechnung) mit allen Fachämtern
- Netzwerkarbeit: Kommunikation mit allen (kommunalen) Akteuren
- Konkretisierung durch umsetzungsfähige Einzelprojekte und Maßnahmen
- Bürgerbeteiligung

**Quellen**

Stand: 24.01.2010

[http://demographiekonkret.de/Kiel\\_Initiative\\_Zukunftsdialog.80.0.html?&tx\\_jppageteaser\\_pi1\[backId\]=34](http://demographiekonkret.de/Kiel_Initiative_Zukunftsdialog.80.0.html?&tx_jppageteaser_pi1[backId]=34)

**Behörde**

Stadt Arnsberg

**Thema**

„Potentiale Älterer nutzen“

Mit der Entwicklung und Umsetzung des Konzeptes Arnsberger-Senioren-Netzwerk hat die Stadt ihre Seniorenpolitik neu ausgerichtet. So konnten neue Formen des Zugangs von Älteren zum bürgerschaftlichen Engagement eröffnet werden.

**Behördenziele**

das Wissen und die Erfahrung der älteren Generation für die Bürgergesellschaft nutzen

**Merkmale**

- Entwickeln einer Gesamtstrategie, Neuausrichtung der Seniorenpolitik
- Entwickeln und Umsetzen eines Handlungskonzepts („Zukunft und Alter“)
- Vielfältige selbstorganisierte Projekte unter Bürgerbeteiligung
- Einrichten einer Koordinationsstelle „Zukunft Alter“ bei der Stadt Arnsberg
- Evaluation der Ergebnisse und entsprechende Anpassung der weiteren Konzeptentwicklung

**Quelle**

Stand: 24.01.2010

<http://demographiekonkret.de/Arnsberg.48.0.html>

**Behörde**

Kreis Lippe

**Thema**

„Lippe 2020 – Gemeinsam in die Zukunft“

Im Rahmen dieses Zukunftsprojektes werden demografische Herausforderungen der Stadt analysiert, Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken herausgefiltert. Auf dieser Grundlage werden Fragestellungen und Ziele entwickelt, die in konkreten Handlungsempfehlungen münden sollen.

**Merkmale**

- Einrichten eines Zukunftsbüros zur Moderation und Steuerung des Gesamtprozesses und zur Koordination und Leitung des Gesamtprojektes
- Kooperationen mit anderen Institutionen
- Handlungsfeldübergreifende Projekte zur inhaltlichen Verknüpfung der Teilprojekte
- Analyse und Evaluation von Wirkungen der demografischen Entwicklung
- Nutzen der Evaluationsergebnisse zur Vernetzung einzelner Aktivitäten der regionalen Akteure
- Leitmotto „Lernende Kommune“
- Transferleistung, indem Erfahrungen aus Städten und Gemeinden auf Tauglichkeit in anderen Kommunen des Kreises hin geprüft werden

**Quelle**

Stand: 24.01.2010

- <http://www.epsa-projects.eu>
- [http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Lippe\\_2020\\_%E2%80%93\\_Gemeinsam\\_in\\_die\\_Zukunft](http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Lippe_2020_%E2%80%93_Gemeinsam_in_die_Zukunft)

**Behörde**

Stadt Kassel

**Thema**

Demografischer Wandel als Herausforderung der Stadt Kassel. Strategisches Management und Planungsinstrumente vor dem Hintergrund des Altersstrukturwandels

**Merkmale**

- Analyse der konkreten Auswirkungen des demografischen Wandels
- Entwickeln von Zukunftsszenarien
- Strategische Ausrichtung der Stadtverwaltung auf den demografischen Wandel
- Dezernats- und abteilungsübergreifende Maßnahmen
- Beteiligung der Bürger und Akteure der Stadtöffentlichkeit
- Entwickeln eines Zukunftsprogramms (1. Kasseler Zukunftsvereinbarung)
- Initiativen und Projekte in Kooperation der Stadt mit anderen Akteuren
- Einrichtung fünf so genannter Leuchtturmprojekte in den Bereichen Bildung und Infrastruktur
- Einbringen der Projekte in den Haushalt

**Quelle**

Stand: 24.01.2010

- <http://www.epsa-projects.eu>
- [http://www.epsa-projects.eu/index.php?/title=Demografischer\\_Wandel\\_als\\_Herausforderung\\_der\\_Stadt\\_Kassel](http://www.epsa-projects.eu/index.php?/title=Demografischer_Wandel_als_Herausforderung_der_Stadt_Kassel)

**Behörde**

Stadt Essen

**Thema**

Essener Konsens – offenes Netzwerk für kommunale Mehrzielprojekte

Das Netzwerk besteht aus hochrangigen Vertretern verschiedener Institutionen, welche ihre Unternehmensziele in einem kommunalen Mehrzielprojekt bündeln. Durch breite Akzeptanz in der Stadtgesellschaft sollen Mittel und Möglichkeiten freigesetzt werden, die durch eine schlanke Struktur verwaltet werden, ohne eine Verwaltung im klassischen Sinn zu installieren.

**Merkmale**

Zusammenarbeit in einem offenen Netzwerk anstelle einer Institution

Projektarbeit (Projekte beinhalten stets Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen)

Hohes Engagement durch Freiwilligkeit der Mitgliedschaft

Netzwerkarbeit, Integrieren von Personen der Stadtgesellschaft mit „Schlüsselpositionen“

**Quelle**

Stand: 24.01.2010

[http://www.epsa-projects.eu/index.php?/title=Essener\\_Konsens\\_-\\_offenes\\_Netzwerk\\_f%C3%BCr\\_kommunale\\_Mehrzielprojekte](http://www.epsa-projects.eu/index.php?/title=Essener_Konsens_-_offenes_Netzwerk_f%C3%BCr_kommunale_Mehrzielprojekte)

**Behörde**

Kreisverwaltung Recklinghausen

**Thema**

„Zirkel 50 plus – erfahren und gesund“

Auswirkungen des Altersstrukturwandels auf die Erwerbstätigkeit, Förderung älterer Arbeitnehmer

**Merkmale**

- Durchgeführte Altersstrukturanalyse
- Mitarbeiterbefragung
- Umsetzung von Ergonomiestandards (Gesundheitsförderlicher Arbeitsplatz)
- Etablieren von Seniorberatern (um Wissen älterer Mitarbeiter auch nach dem Eintritt in den Ruhestand zu nutzen)
- Erweiterung der Fortbildungs-, Betreuungs- und Gesundheitsangebote
- Nutzen einer zentralen Steuerungsgruppe (Zirkel „50 plus“ in Zuegleichfunktion)
- Ableiten von Handlungsanforderungen
- Bilden von Handlungsfeldern (z.B. altersgerechter Arbeitsplatz, Wissenstransfer, Maßnahmen zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit)
- Einbindung eines repräsentativen Querschnitts älterer Mitarbeiter in den „Zirkel 50 plus“
- Zirkel-Ergebnisse fließen in das Leitbild der Kreisverwaltung und in Dienstvereinbarungen ein
- Schaffen einer Dienstvereinbarung „altersgerechte Personal- und Organisationsentwicklung“ (seit 01.11.2006 in Kraft)
- Kooperation mit der AOK-Gesundheitskasse im Hinblick auf gesundheitserhaltende Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer
- Netzwerkarbeit mit kreisangehörigen Städten
- Transfers mit klein- und mittelständischen Unternehmen aus der Region

**Quelle**

Stand: 24.01.2010

[http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Zirkel\\_50%2B\\_-\\_erfahren\\_und\\_gesund](http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Zirkel_50%2B_-_erfahren_und_gesund)

## II                    **Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung – gute Praxisbeispiele**

### **Behörde**

Senatsverwaltung für Inneres und Sport in Berlin

### **Thema**

Modernisierung der Personalarbeit durch behördeninterne Personalentwicklung

### **Merkmale**

- Projekt IT-gestützte Personalentwicklung
- Referat für Personal- UND Organisationsentwicklung
- Personalentwicklung ist Bestandteil der Behördenstrategie
- Einrichtung einer dezentralen PE-Beratungsstelle
- Unterstützung der Führungskräfte durch die Beratungsstelle
- Weiterentwicklung eines bestehenden Personalentwicklungskonzeptes

### **Wesentliche Aussagen/Behördenziele**

- PE-Maßnahmen sollen strategisch aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt werden
- Die Beschäftigten stellen die wichtigste Ressource dar
- Personalentwicklung ist Führungsaufgabe
- Organisationsentwicklung ist Führungsaufgabe

### **Quellen**

Stand: 23.01.2009

- <http://www.berlin.de/sen/inneres/personalentwicklung/index.html>
- [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senin/00organigramme/organigramm\\_01.11.2009.pdf?start&ts=1258474234&file=organigramm\\_01.11.2009.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senin/00organigramme/organigramm_01.11.2009.pdf?start&ts=1258474234&file=organigramm_01.11.2009.pdf)



**Behörde**

Bundesagentur für Arbeit

**Thema**

Demografiesensible Personalpolitik über Diversity Management

**Behördenziele**

- Familienorientierte Personalpolitik
- Altersstrukturpolitik
- Schaffen einer am Lebenszyklus orientierten Personalentwicklung

**Merkmale**

- Einbindung der Personalarbeit/der Personalentwicklung in die Behördenstrategie
- Systematische Förderung schwerbehinderter Menschen und familienorientierte Personalpolitik
- Schrittweise Umsetzung anhand verschiedener Handlungsfelder, z.B. Führung, Rekrutierung, Personalentwicklung
- Mitarbeiterbefragung
- Implementieren eines betrieblichen Gesundheitsmanagements

**Quelle**

Stand: 30.01.2010

- <http://www.epsa-projects.eu>
- [http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Demographiesensible\\_Personalpolitik\\_%C3%BCber\\_Diversity\\_Management](http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Demographiesensible_Personalpolitik_%C3%BCber_Diversity_Management)

**Behörde**

Stadt Freiburg im Breisgau

**Thema**

Das Personalentwicklungskonzept der Stadt Freiburg im Breisgau

**Merkmale**

- Behördenspezifisches Personalentwicklungskonzept
- Einrichtung einer Projektgruppe „Personalentwicklung“
- Erarbeiten und sukzessives Umsetzen von neun PE-Bausteinen
- Leitbild-Entwicklung
- Überleitung der Projektgruppe in eine Arbeitsgruppe zur Fortführung des Themas Personalentwicklung
- Controlling von PE-Maßnahmen
- z. T. Abstimmen von Personal- und Organisationsentwicklung (etwa Beurteilungsrichtlinien)
- Personalentwicklung ist Bestandteil und ein Ziel in der Behördenstrategie
- Konkrete Umsetzungsmaßnahmen
- Einrichtung einer dezernatsübergreifenden Projektgruppe unter Beteiligung des Gesamtpersonalrates
- Ständige Rückkopplung mit den Beschäftigten
- Übertragbarkeit des Konzepts auf andere Verwaltungen ist grundsätzlich möglich

**Bausteine des PE-Konzepts**

- Führen durch Zielvereinbarung
- Heranbilden von Führungsnachwuchs
- Förderung von Teilzeit in Führungspositionen
- Personalplanung, -auswahl und -einsatz
- Aus- und Fortbildung
- Flexible Arbeitszeiten

### **Behördenziele mit PE-Bezug**

- Motivation und Zufriedenheit am Arbeitsplatz
- Anpassen der PE-Bausteine an aktuelle Entwicklungen
- Erarbeiten neuer Handlungsfelder, z.B. Überarbeiten der Beurteilungsrichtlinien
- Vernetzen einzelner PE-Bausteine

### **Quelle**

Stand: 30.01.2010

- <http://www.hfv-speyer.de>
- <http://www.hfv-speyer.de/qualitaetswettbewerb/Materialien/Freiburg.pdf>

### III Kurzübersicht

Gesichtete Informationsportale zu den Themen *Personalmanagement, -entwicklung und Demografie* in der öffentlichen Verwaltung

**<http://www.aqua-nordbayern.de>**

Projekt A.QUA (alternsgerechte Qualifizierung), Förderung durch Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

**<http://www.arbeitszeiten.nrw.de>**

Initiative Moderne Arbeitszeiten des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW

**<http://www.bertelsmann-stiftung.de>** und **<http://www.demographiekonkret.de>**

Die Aktion Demografischer Wandel ist ein Leitprojekt der Bertelsmann Stiftung, enthält gute Praxisbeispiele deutscher Verwaltungsbehörden.

Transferprojekte des BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) zum demografischen Wandel: Öffentlichkeits- und Marketingstrategie demografischer Wandel (**<http://www.demotrans.de>**) und Werkzeuge für eine demografieorientierte Personalpolitik (**<http://www.demowerkzeuge.de>**)

**<http://www.hfv-speyer.de>**

Internationaler Speyerer Qualitätswettbewerb (gute Beispiele aus der Verwaltungspraxis von 1992-2002)

**<http://www.epsa-projects.eu>**

Fortsetzung des Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerbs  
EPSA European Public Sector Award: Gemeinsame Initiative der Bertelsmann-Stiftung, der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und der European Group of Public Administration (Brüssel), ein Themenbereich der Preis-ausschreibung: „Den demografischen Wandel steuern“

**<http://www.forum-demographie.de>**

Forum Demografischer Wandel des Bundespräsidenten

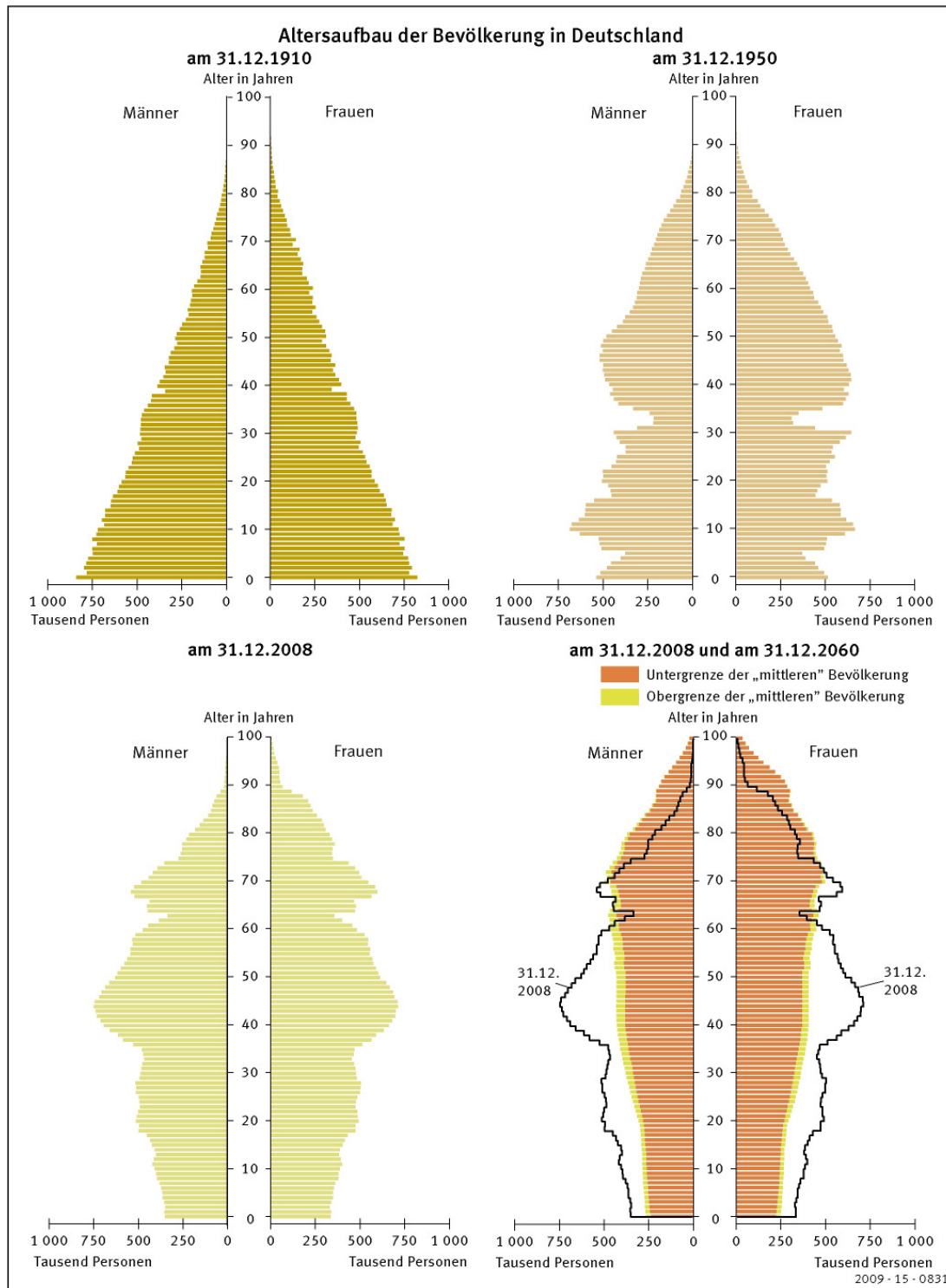
**<http://www.inqa.de>**

Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA)  
Maßnahmen zum Thema Älterwerden in Beschäftigung  
z.B. Demografie-Aktivitäten-Landkarte:

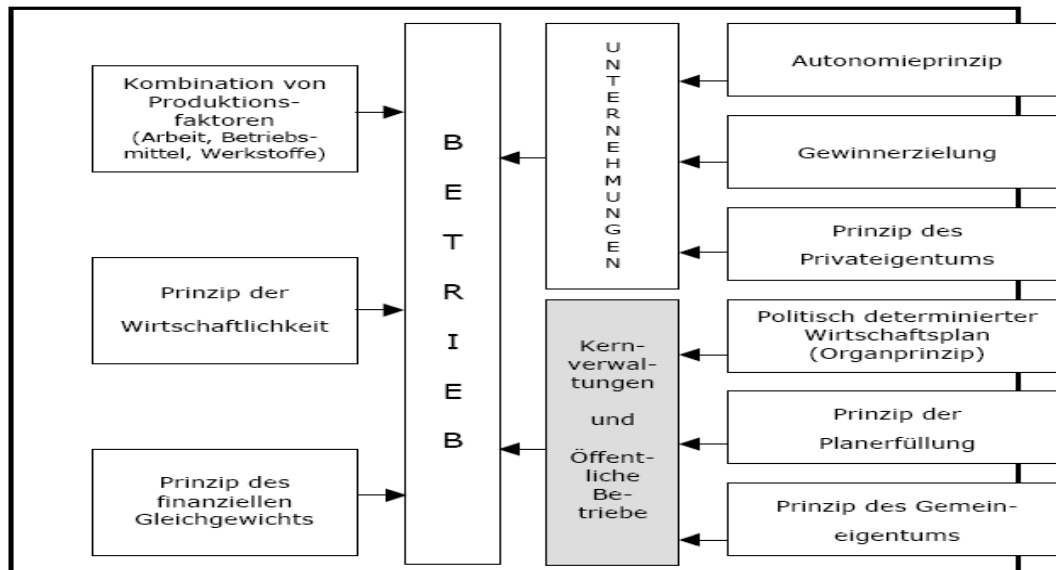
**<http://www.perspektive50plus.de>**

Bundesprogramm „Perspektive 50 plus“ – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen

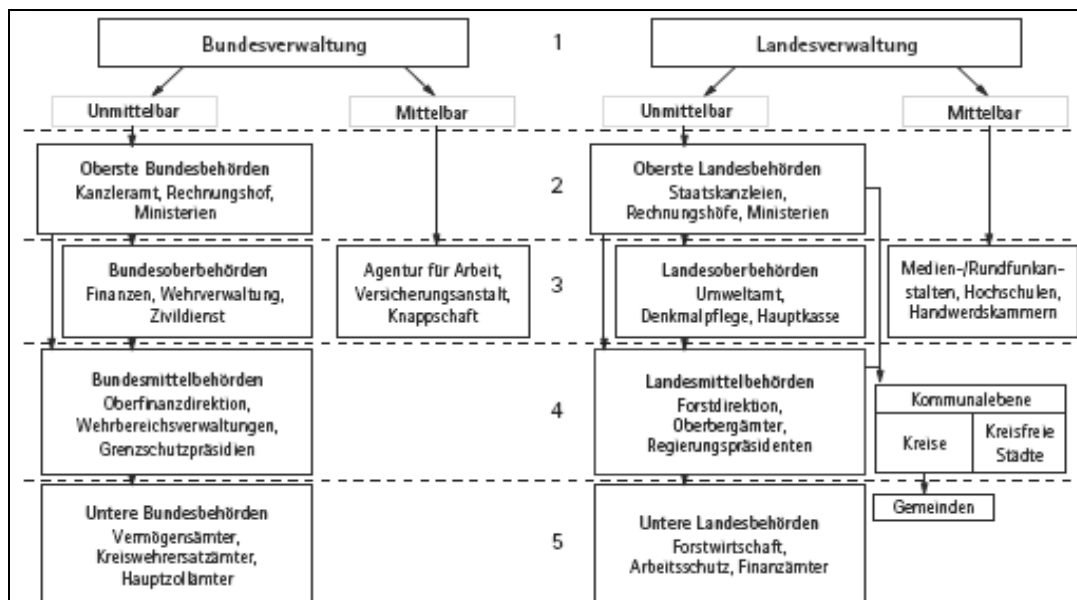
**IV Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Stand: November 2009)**



## V Positionierung öffentlicher Verwaltung innerhalb einer Betriebstypologie<sup>407</sup>



## VI Verwaltungsaufbau in Deutschland<sup>408</sup>



<sup>407</sup> Zu Kap. 1.4. Vgl. Hieber, F., 2003: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, S. 35.

<sup>408</sup> Vgl. Bogumil, Jörg/Werner Jann, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland- Einführung in die Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 68.

## VII Aufbau- und Ablauforganisation – ein Beispiel

**Auszug aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand: 01.12.2006<sup>409</sup>**

[...] Kapitel 2 Organisationsgrundsätze

### **§ 4 Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien**

*(1) Die Bundesministerien gestalten ihre Organisation so, dass sie den sich ändernden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel gerecht werden können.*

*(2) Organisatorische Regelungen sollen die selbstständige, eigenverantwortliche sowie kosten- und qualitätsbewusste Wahrnehmung der Aufgaben unterstützen und gleichzeitig dazu beitragen, die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern.*

*(3) Die Bundesministerien betreiben eine an den aktuellen fachlichen Notwendigkeiten orientierte Organisations- und Personalentwicklung.*

*(4) Es sind angemessen große Organisationseinheiten bei wenigen Hierarchieebenen zu bilden, deren Leitungsspannen nach Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben zu bemessen sind.*

*(5) Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sollen auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zusammengeführt werden.*

*(6) Die Bundesministerien sollen Steuerungs- und Führungsinstrumente wie Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling, Personal- und Qualitätsmanagement erproben und gegebenenfalls einführen. In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.*

*(7) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien sollen durch Vorschläge an der Verbesserung der Organisation und der Arbeitsergebnisse mitwirken. Verbesserungsideen sind kontinuierlich zu fördern und umzusetzen.*

### **Kapitel 3 Aufbauorganisation**

#### **§ 7 Gliederung der Bundesministerien; Geschäftsverteilung**

*(1) Die Bundesministerien gliedern sich grundsätzlich in Abteilungen und Referate. Die tragende Einheit im Aufbau der Bundesministerien ist in der Regel das Referat. Es hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die ihm in seinem Zuständigkeitsbereich zugewiesen sind.*

---

<sup>409</sup> Zu Kap. V. Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2009: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Berlin, online verfügbar unter <http://www.orghandbuch.de>, Abruf am 04.02.2009.

(2) Zwischen den Referaten und innerhalb jedes Referats werden die Aufgabengebiete nach Sachzusammenhängen so gegliedert, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung klar ersichtlich sind. Fachlich zusammenhängende Aufgaben sind in der Regel in einer Organisationseinheit wahrzunehmen. Die Verteilung der Aufgaben wird in einem Geschäftsverteilungsplan festgelegt.

(3) Grundsätzlich soll niemand gleichzeitig in mehreren Referaten eingesetzt oder mehreren unmittelbaren Vorgesetzten zugeordnet werden. Unter Beachtung der tarif- und personalvertretungsrechtlichen Regelungen kann die Abteilungsleitung abweichend vom Geschäftsverteilungsplan Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten in einem anderen Referat der Abteilung einsetzen und ihnen andere gleichwertige Aufgaben übertragen. Die Übertragung kann abteilungsübergreifend erfolgen, wenn zwischen den beteiligten Abteilungsleitungen Einvernehmen besteht. Das Organisationsreferat und das Personalreferat sind zu beteiligen.

(4) Der organisatorische Aufbau des Bundesministeriums ist zu veröffentlichen.

### **§ 8 Abteilungen**

Eine Abteilung umfasst unter der Leitung einer Abteilungsleiterin oder eines Abteilungsleiters in der Regel mindestens fünf Referate. Unterabteilungen werden nur gebildet, wenn es sachlich notwendig ist; dafür werden in der Regel mindestens fünf Referate zusammengefasst.

### **§ 9 Referate**

(1) Das Referat umfasst in der Regel neben der Referatsleiterin oder dem Referatsleiter mindestens vier Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter.

(2) Neben den Leitungs- und Führungsaufgaben soll die Referatsleitung herausgehobene Angelegenheiten des Referats selbst bearbeiten.

### **§ 10 Besondere Organisationsformen**

(1) Für bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung des Bundesministeriums, können Organisationseinheiten mit Stabsfunktion eingerichtet werden.

(2) Für zeitlich befristete, komplexe Aufgaben, die einen übergreifenden Personaleinsatz erfordern, sind vorzugsweise Projektgruppen einzurichten. Leitung, Ziel, Kompetenzen sowie Personal- und Sachmittel sind in dem Projektauftrag festzulegen.

(3) Die §§ 8, 9 Abs. 1 finden keine Anwendung. [...]



## VIII Wesentliche Reformschritte in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands seit den 1990er Jahren<sup>410</sup>

Thema	Bund	Länder	Kommunen
Binnenmodernisierung im Zuge des New Public Managements (seit 1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gutachten und Entschlüsse von FES, SPD und Bündnis 90/Grüne (1993 ff.)</li> <li>▪ Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ (1995-1997)</li> <li>▪ Bund-Online 2005 (1999 ff.)</li> <li>▪ Liberalisierung kommunaler Daseinsvorsorge (Energie, Abfall, Verkehr 1996 ff.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stabsstelle Verwaltungsstruktur/Information und Kommunikation (Baden-Württemberg 1988 ff.)</li> <li>▪ Arbeitsstab Aufgabenkritik (NRW 1989 ff.)</li> <li>▪ Denkfabrik (Schleswig-Holstein 1982-1996)</li> <li>▪ Enquete-Kommission (Schleswig-Holstein 1993-1995)</li> <li>▪ Zukunft des öffentlichen Dienstes (Bayern 1992-1994)</li> <li>▪ Einbeziehung von Unternehmensberatern (1990 ff.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Neues Steuerungsmodell (KGSt 1991 ff.)</li> <li>▪ Reformaktivitäten in mehr als 50 % der großen Städte (Deutscher Städte-tag 1997)</li> <li>▪ Bürgerämter (1992 ff.)</li> <li>▪ Netzwerk Kommunen der Zukunft (1997 ff.)</li> </ul>
Aktivieren der Staat, Bürgergesellschaft und Verwaltungsstruktur-reformen (1998 ff.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enquetekommission „Zukunft des bürgerlichen Engagements“ (1999 – 2002)</li> <li>▪ Hartz-Kommission (2002)</li> <li>▪ Rürup-Kommission (2003)</li> <li>▪ Herzog-Kommission (2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Landesprogramm Baden-Württemberg (1992 bis heute)</li> <li>▪ Landesförderungen Freiwilligenzentren</li> <li>▪ Verwaltungsstruktur-reformen (Baden-Württemberg 2004-2005)</li> <li>▪ Verwaltungsstruktur-reformen in NRW (seit 2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aktive Bürger (KGSt 2000)</li> <li>▪ Bürgerkommune</li> </ul>

<sup>410</sup> Zu Kap. 1 und VII, Stand der Verwaltungsmodernisierung. In Anlehnung an Bogumil, Jörg/Werner Jann, a.a.O., S. 184 und Krichel, Gabriele, 2008: Neue Kommunen braucht das Land. Zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Lübeck, Marburg: Der Andere Verlag.

## **IX Implementieren ganzheitlicher Personalentwicklung – Wesentliche Bestandteile und Maßnahmen eines theoretischen Handlungskonzepts**

- Neugestaltung oder Etablieren der Personalentwicklung unter der Fragestellung „Was macht Personalentwicklung für ältere Mitarbeiter aus?“
- Hauptinhalte des Veränderungsprozesses
- Skizze wesentlicher Umsetzungsschritte
- Zeitleisten
- Festlegen von Schlüsselqualifikationen für ältere Mitarbeiter
- Verständigung über zu berücksichtigende Instrumente der Personalentwicklung (welche will die Behörde generell und im Hinblick auf ältere Mitarbeiter nutzen)
- Pool nutzbarer Bausteinen der Personalentwicklung (z.B. Rotation, Mentoring, Projektarbeit, Beratertätigkeit)
- Identifizieren von Kernprojekten
- Festlegen zu beteiligender Belegschafts- und Führungskräfte-Ebenen sowie Schlüsselpersonen, z.B. ältere Mitarbeiter
- Festlegen von Verantwortlichkeiten
- Berücksichtigen der Beteiligungspflichten (z.B. Personalvertretungen, Beauftragte, Haushalt)
- Abstimmen der Personalentwicklung mit anderen Feldern des Personalmanagements (Anreize und Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung neuer Qualifikationen)
- Kommunikation und Präsentation der geplanten Umsetzungsschritte zur Information der Belegschaft
- Identifizierung von organisatorischen Ansatzstellen für Veränderungsprozesse
- Evaluationskonzept und –rahmen skizzieren
- wesentliche Evaluationskriterien festlegen



