

Kunath, Marcus

Master Thesis

Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel:
Unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen
Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und
Hamburg

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 7

Provided in Cooperation with:

Chair of Public and Nonprofit Management, University of Potsdam

Suggested Citation: Kunath, Marcus (2011) : Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel: Unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 7, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/64561>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>



Universität Potsdam

Marcus Kunath

Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel

Unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld
des strategischen Personalmanagements
in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Marcus Kunath

**Personalpolitik in der Landesverwaltung
und demografischer Wandel**

Unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld
des strategischen Personalmanagements
in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2011

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

ISSN (Online) 2190-4561

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:

Namensnennung – Keine Kommerzielle Nutzung – Weitergabe zu gleichen Bedingungen
3.0 Deutschland

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

Zugl.: Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2009

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2011/5338/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386)

<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386>

Abstract

Die vorliegende Arbeit untersucht am Beispiel der Stadtstaaten Berlin und Hamburg konkrete Handlungsoptionen des strategischen Personalmanagements angesichts unausgewogener Altersstrukturen in der Landesverwaltung unter den Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes. Vor dem Hintergrund einer abnehmenden Erwerbsbevölkerung und der sinkenden Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber wird das Thema „Personal“ als die Schlüsselressource für die Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung identifiziert. Die Untersuchung zeigt auf, wie eine absehbare Überalterung des Personalkörpers die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigen wird. Sie weist nach, dass sich beide Stadtstaaten bereits heute mit punktuellm Fachkräftemangel in technischen und Spezialisten-Berufen, aber auch bei Lehren und Ärzten, konfrontiert sehen. Diese Herausforderungen werden sich durch massive Altersabgänge ab dem Jahr 2015 und eine Alterung des bleibenden Personalkörpers noch erheblich verstärken. Die Untersuchungsergebnisse zeigen jedoch, dass die hamburgische Verwaltung, aufbauend auf einer langen Modernisierungshistorie und erleichtert durch Akteurszentralismus und eine ressortübergreifend abgestimmte quantitative und qualitative Personalbedarfsplanung, über einen gut institutionalisierten und gelebten Strategiekreislauf verfügt. Dies lässt den Schluss zu, dass die Hansestadt mit ihrem strategischen Personalmanagement gut für die Bewältigung der demografischen Herausforderungen aufgestellt ist. Dagegen wird beleuchtet, wie der Umgang mit dem Thema Personal in Berlin noch immer von chronischen Sparzwängen und einem Pluralismus der Akteure geprägt ist. Die daraus resultierende, hauptsächlich quantitativ agierende Personalwirtschaft und das Fehlen einer auch nur mittelfristigen Personalstrategie werfen erhebliche Bedenken bezüglich der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Berliner Verwaltung auf.

The present study examines the potential and limits of strategic human resources management in the German civil service by analyzing the cases of the länder of Berlin and Hamburg. Against the background of a decline in the working population and the diminishing attractiveness of careers in the civil service, only a state-of-the-art human resources management can ensure the performance of the public sector in the long run. The study demonstrates how an ageing workforce is bound to lead to a reduced performance of the civil service sector. Both of the länder analyzed are already confronted with a shortage of skilled labour for technical posts, but also for teachers and doctors. These challenges are going to be further exacerbated by massive waves of retirement and a constantly ageing employee workforce in the years from 2015 forward. The study reveals, however, that the civil service of Hamburg has developed and successfully applies a progressive human resources management strategy, due in part to the city's rather long history of civil service modernization and the relative power of its human resources planners. Hamburg therefore seems to be rather well adjusted to face the future demographic challenges. Human resources management in Berlin, on the contrary, is continually limited by the city's chronic budget deficit and the plurality of human resources planners. The subsequent lack of a long-term human resources strategy casts considerable doubt on the future performance of Berlin's civil service.

Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	v
---	----------

Abkürzungsverzeichnis	vi
------------------------------------	-----------

1. Einleitung	1
----------------------------	----------

1.1 Thematische Ein- und Hinführung	1
---	---

1.2 Stand der Literatur.....	2
------------------------------	---

1.3 Forschungsfrage und Methodik	3
--	---

1.4 Zentrale Begriffe	6
-----------------------------	---

1.5 Aufbau der Arbeit.....	8
----------------------------	---

2. Theoretische Grundlagen	8
---	----------

2.1 Herkömmliche Personalverwaltung im Öffentlichen Dienst	8
--	---

2.2 Anforderungen an ein strategisches Personalmanagement	9
---	---

2.3 Unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements	16
--	----

2.4 Handlungsoptionen des strategischen Personalmanagements	21
---	----

2.5 Analyseraster für die Untersuchung der Fallbeispiele	23
--	----

3. Empirische Situation in den Landesverwaltungen.....	25
---	-----------

3.1 Personalabbau und unausgewogene Altersstrukturen	25
--	----

3.2 Der demografische Wandel und die Verwaltung	28
---	----

4. Fallbeispiel Berlin.....	31
------------------------------------	-----------

4.1 Altersstruktur der Berliner Verwaltung	31
--	----

4.2 Analyse des strategischen Personalmanagements	34
---	----

4.2.1 Akteure	34
---------------------	----

4.2.2 Prozesse	36
----------------------	----

4.2.3	Instrumente	38
4.2.3.1	<i>Analyseinstrumente</i>	38
4.2.3.2	<i>Konzeptionsinstrumente</i>	39
4.2.3.3	<i>Umsetzungsinstrumente</i>	43
4.2.4	Abstimmung	47
5.	Fallbeispiel Freie und Hansestadt Hamburg	48
5.1	Altersstruktur der hamburgischen Verwaltung	48
5.2	Analyse des strategischen Personalmanagements	51
5.2.1	Akteure	51
5.2.2	Prozesse	52
5.2.3	Instrumente	54
5.2.3.1	<i>Analyseinstrumente</i>	54
5.2.3.2	<i>Konzeptionsinstrumente</i>	55
5.2.3.3	<i>Umsetzungsinstrumente</i>	57
5.2.4	Abstimmung	61
6.	Altersstrukturen und strategisches Personalmanagement Berlins und Hamburgs im Vergleich	61
7.	Schlussfolgerungen	64
	Literaturverzeichnis	68

Anhang	81
Anhang 1: Interviewleitfaden Berlin	81
Anhang 2: Interviewleitfaden Personalamt Hamburg.....	83
Anhang 3: Interviewleitfaden Wissenstransfer.....	85
Anhang 4: Verzeichnis der Experteninterviews	86
Anhang 5: Leistungspotenziale im Überblick.....	87
Anhang 6: Gegenmaßnahmen des strategischen Personalmanagements.....	88
Anhang 7: Strategiezyklus in der Hamburger Verwaltung	90
Anhang 8: Personalbedarfsplanungsmatrix Hamburg	91
 Eidesstattliche Erklärung.....	 93

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. 1	Krankenstand und Falldauer nach Altersgruppen	19
Abb. 2	Altersstruktur im öffentlichen Dienst.....	28
Abb. 3	Abgänge 2007-2014 in der hamburgischen Verwaltung nach Ressorts	50
Abb. 4	Altersbedingte Abgänge 2007-2014 in % des Personalbestandes	51
Abb. 5	Leistungspotenziale im Überblick.....	87
Abb. 6	Strategiezyklus in der Hamburger Verwaltung.....	90
Abb. 7	Personalbedarfsplanungsmatrix Hamburg	91

Tabellen

Tabelle 1	Alterskohortenverteilung der Berliner Verwaltung.....	32
Tabelle 2	Prognose der Altersverteilung in der Berliner Verwaltung 2015 (VZÄ).....	33
Tabelle 3	Altersstruktur der hamburgischen Verwaltung 2000 und 2007	49

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag Ost
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
bzw.	beziehungsweise
IVM	Institut für Verwaltungsmanagement
Kap.	Kapitel
Mio.	Million(en)
NPM	New Public Management
PIA	Projekt Interner Arbeitsmarkt
PSI	PersonalService Integration
PSR	Personalstrategische Staatsräterunde
PSSG	Personalstrukturstatistikgesetz
SenFin	Senatsverwaltung für Finanzen
SenIAS	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
SenInn	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
SenWTF	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VAk Berlin	Verwaltungsakademie Berlin
VGG	Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZAF	Zentrum für Aus- und Fortbildung
ZeP	Zentrales Personalüberhangmanagement

1. Einleitung

1.1 Thematische Ein- und Hinführung

Während die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die Reform des öffentlichen Sektors generell eher als *maintainer* mit schleppender Umsetzungshistorie eingeschätzt wird, geht der Prozess der Verwaltungsmodernisierung derweil auf den verschiedenen Verwaltungsebenen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität vonstatten. Nachdem die Kommunen eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (mit allerdings oft ernüchternden Ergebnissen) eingenommen hatten¹, reformieren zunehmend auch Bund und Länder ihre Verwaltungsstrukturen. Angesichts der Tatsache, dass innerhalb der dezentralen Strukturen im deutschen Bundesstaat personalintensive Aufgabenbereiche den Ländern zufallen und Personalausgaben durchschnittlich fast 40% der Länderhaushalte ausmachen, stellt der Umgang mit der wichtigen und zugleich kritischen Ressource Personal dabei einen wesentlichen Erfolgsfaktor der Reformbemühungen dar. Umso stärker fällt ins Gewicht, dass seit den 1990er Jahren die Landesverwaltungen aufgrund finanziellen Handlungsdrucks kontinuierlich Personal abbauen mussten und ihnen dabei von der Literatur immer wieder vorgeworfen wird, diese Reduzierungen nicht auf Grundlage konsistenter Aufgabenkritik, sondern pauschal nach der „Rasenmähermethode“ umgesetzt zu haben. Diese Entwicklung stellt dabei nur einen Teil der Tendenz dar, in den Landesverwaltungen veraltete Personalwirtschaft anstelle eines der Ressource Personal angemessenen Personalmanagements zu betreiben. Der unter den besonderen Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Dienstes durchgeführte Personalabbau hat jedoch einen demografischen Wandel des Verwaltungspersonals zur Folge. Die Altersstrukturen der Belegschaft stellen sich mittlerweile als unausgewogen in dem Sinne dar, dass der Personalkörper „überaltert“ ist und aufgrund von teilweise jahrelangen Einstellungsstopps große Lücken zwischen den Alterskohorten vorherrschen. Angesichts einer zunehmend komplexen Umwelt mit steigenden Anforderungen an alle Beschäftigten muss die Leistungsfähigkeit einer von unausgewogenen Altersstrukturen geprägten Verwaltung aber bezweifelt werden. Die vorliegende Arbeit untersucht daher zunächst, welche Probleme unausgewogene Altersstrukturen bereiten und über welche Handlungsoptionen ein *state-of-the-art*-Personalmanagement angesichts dieses Phänomens verfügt. Anhand der Fallbeispiele der deutschen Stadtstaaten Berlin und Hamburg wird verdeutlicht, inwieweit das strategische landesweite Personalmanagement zur Sicherung oder gegebenenfalls Wiederherstellung

¹ Vgl. Prigge/Prange/Bovenschulte (1999), S. 184.

einer leistungsfähigen Landesverwaltung beitragen kann und welchen Herausforderungen es sich dabei zu stellen hat.

1.2 Stand der Literatur

Die auf einer Kritik an der traditionellen Personalverwaltung des öffentlichen Dienstes fußenden theoretischen Anforderungen an ein zeitgemäßes Personalmanagement sind wissenschaftlich relativ gut ausgearbeitet² und teilweise zu Konzepten eines öffentlichen Human Resources Management³ konkretisiert worden. Betrachtet man die auf spezielle Verwaltungsebenen eingehende Personalmanagement-Literatur, fällt auf, dass die kommunale Ebene relativ ausführlich und auch schon seit den 1990er Jahren behandelt wird⁴, während analoge Beiträge zur speziellen Situation des Landespersonals, wenn sie denn vorliegen, fast ausschließlich die Problematik des Personalabbaus thematisieren.⁵ Gesondert zu nennen sind im Rahmen der bundesländerspezifischen Literatur die Speyrer Forschungsberichte, welche einen Überblick über den Ist-Zustand der Aktivitäten auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung geben und dabei auch die Maßnahmen im Bereich des Landesverwaltungspersonals untersuchen.⁶ Diese sind jedoch – wie viele andere Untersuchungen auch – in großem Maße auf Selbstdarstellungen der Landesverwaltungen angewiesen, so dass generell ein Defizit an neutraler wissenschaftlicher Evaluation der Reformmaßnahmen auf Landesebene festzustellen ist.⁷ Eine Ausnahme hiervon bilden beispielsweise die länderübergreifende Bewertung der Verwaltungsreformen durch Bürsch/Müller (1999), die Untersuchung der Stadtstaaten durch Prigge/Prange/Bovenshulte (1999) sowie für das Berliner Fallbeispiel die Zwischenbilanz von Engelniederhammer et al. (2000) und der Bericht des Rechnungshofes von Berlin (2006).

Für das Problemfeld unausgewogener Altersstrukturen unter den Beschäftigten gilt, dass sich eine umfangreiche Literatur mit den Auswirkungen innerbetrieblicher Altersstrukturen auf der individuellen wie auch der gesamtbetrieblichen Ebene befasst.⁸ Hier ist zum einen die Arbeit von Buck/Kistler/Mendius mit ihren Handlungsanleitungen

² Vgl. Bonorden (2001); Conrad (2003); Herbig (1997); Reichard (2005); Thom/Ritz (2008).

³ Vgl. Oechsler/Vaanholt (1998) und Vaanholt (1997).

⁴ Vor allem von der KGSt. Vgl. exemplarisch KGSt (2002); ferner Kühnlein/Wohlfahrt (1996); ferner der Anwendungsfall strategischen Personalmanagements in Kommunen bei Schedler/Siegel (2005).

⁵ Vgl. Reichard (2001).

⁶ Vgl. exemplarisch Brenski/Liebig (2006) und Jock (2008).

⁷ Vgl. Reichard (2004), S. 88.

⁸ Vgl. Buck/Kistler/Mendius (2002); ferner Seitz (2004); ferner INQA (2004); ferner Nienhüser (2002); ferner Köchling (2001).

zur Herstellung ausgewogener betrieblicher Altersstrukturen und einer alternsgerechten Arbeits- und Personalpolitik hervorzuheben; zum anderen widmen sich auch Deller et al. den Optionen des Personalmanagements im demografischen Wandel, wenngleich mit starkem Fokus auf privatwirtschaftlichen Unternehmen.⁹ Auch im Rahmen der Initiative „demotrans“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sind eine Reihe von Arbeiten für eine Öffentlichkeits- und Marketingstrategie sowie Werkzeuge zum demografischen Wandel in der Arbeitswelt veröffentlicht worden¹⁰, wobei die hier ausgewertete Literatur zu den innerbetrieblichen Altersstrukturen jedoch nicht ausführlicher auf die spezielle Situation des Personal im öffentlichen Dienst eingeht.

Die Auswirkungen von Altersstrukturen in der öffentlichen Verwaltung sind nach Recherche des Verfassers der vorliegenden Arbeit bisher kaum untersucht worden. Einschlägig sind vor allem zwei Arbeiten: Zum einen die Masterarbeit von Woithe zu Personalmanagement in Städten und Gemeinden von 2007¹¹ und zum anderen die Projektarbeit von Bayer et al.¹² zum demografischen Wandel in der Berliner Verwaltung aus dem Jahr 2005. Woithe untersucht die unausgewogenen Altersstrukturen kommunaler Verwaltungen und identifiziert dabei im Rahmen des integrierten Managementkonzeptes nach Bleicher Interventionsbereiche des Personalmanagements. Die Arbeit thematisiert auf einer abstrakten Ebene verschiedene Maßnahmen des Umgangs mit unausgewogenen Altersstrukturen. Dagegen untersuchen Bayer et al. den konkreten Fall der Berliner Verwaltung. Nach einer knappen Analyse der Altersstruktur erörtern sie mögliche Strategien zur Problemlösung, die jedoch nicht explizit auf das Fallbeispiel angewendet werden. Wünschenswert bleibt daher eine konkret am Fall einer Landesverwaltung durchgeführte Untersuchung der Altersstrukturen und möglicher Handlungsoptionen des Personalmanagements.

1.3 Forschungsfrage und Methodik

Da die diskutierte Literatur (inklusive der Arbeiten von Woithe und Bayer et al.) größtenteils präskriptiv vorgeht, hat sich die vorliegende Arbeit zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zum Schließen der empirischen Forschungslücke in Bezug auf die Landesverwaltungen zu leisten. Es sollen anhand der beiden Fallbeispiele nicht nur das

⁹ Deller et al. (2008).

¹⁰ Vgl. www.demotrans.de.

¹¹ Woithe (2007).

¹² Bayer et al. (2005).

Vorliegen unausgewogener Altersstrukturen, sondern auch Handlungsoptionen des strategischen Personalmanagements untersucht werden. Die Forschungsfrage lautet daher:

„Welchen Beitrag leistet das landesweite strategische Personalmanagement zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung angesichts des Handlungsfeldes „unausgewogene Altersstrukturen“?“

Angesichts der konstatierten Forschungslücke muss die Forschungsfrage im Rahmen eines explorativen Forschungsdesigns beantwortet werden. Da das Ziel der vorliegenden Arbeit explizit in der Analyse nicht nur der Altersstrukturen, sondern auch der Identifizierung möglicher Lösungsansätze im Sinne von *good-practice*-Beispielen besteht, wurde unter den deutschen Bundesländern eine Fallauswahl vorgenommen. Nach dem Studium der wissenschaftlichen Literatur und der verfügbaren Primärdokumente fiel die Wahl zunächst auf die Stadtstaaten: Zum einen weisen diese im Gegensatz zu den Flächenländern neben ihrem Status als Bundesländer auch Charakteristika von großen Kommunen auf (denen Bogumil et al. einen gewissen Vorsprung in der Implementierung von Personalmanagement-Elementen attestieren¹³) und müssen sich damit einigen „territorial bedingten Herausforderungen von Flächenstaaten“ nicht stellen.¹⁴ Zum anderen ist in den Stadtstaaten das Verständnis als einheitlicher Arbeitgeber größer und damit ein besser institutionalisiertes ressortübergreifendes Personalmanagement zu erwarten. Und schließlich weisen die Stadtstaaten einen im Vergleich zu den Flächenländern höheren Personalbesatz auf.¹⁵ Damit gewinnt das Personalmanagement eine entscheidende Bedeutung für die Leistungsfähigkeit wie auch die zukünftige Finanzierbarkeit der Verwaltung insgesamt. Angesichts der im Rahmen einer Masterarbeit durchführbaren Forschungsarbeit ist eine Beschränkung notwendig, so dass die die Fallauswahl auf die beiden großen Stadtstaaten Berlin und Hamburg eingeschränkt wurde. Beide Landesverwaltungen wurde dahingehend analysiert und verglichen, den Umsetzungsstand des strategischen Personalmanagements und der von ihm eingesetzten Instrumente zu analysieren. Die Aussagekraft der im Rahmen des Vergleichs gewonnenen Erkenntnisse liegt damit höher als bei einer Einzelfallstudie. Allerdings können die im Rahmen dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse aufgrund der Stadtstaaten-Spezifika nicht automatisch auf alle deutschen Bundesländer ausgeweitet werden. Nichtsdestoweniger geben die

¹³ Bogumil et al. (2007), S. 62.

¹⁴ Reichard (2004), S. 89.

¹⁵ Prigge/Prange/Bovenshulte (2000), S. 134.

Aussagen des Kapitels 2.3 und des Kapitels 3 einen starken Hinweis darauf, dass der Problemdruck unausgewogener Altersstrukturen alle Bundesländer und nicht zuletzt den gesamten öffentlichen Dienst betrifft. Wünschenswert ist hier weitergehende Forschung, insbesondere eine eingehende Analyse der Altersstruktur in den nicht von dieser Arbeit abgedeckten Bundesländern, und in letzter Konsequenz eine Überprüfung, welche Gegenmaßnahmen des Personalmanagements auch auf Nicht-Stadtstaaten übertragbar sind. (Vergleiche dazu auch den Ausblick im Schlusskapitel)

Zur Datenerhebung wurde auf Basis der wissenschaftlichen Sekundärliteratur ein teilstrukturierter Interviewleitfaden¹⁶ erarbeitet, der sowohl die Wahrnehmung des Problemfeldes durch die befragten Akteure als auch deren Gegenstrategien erfassen sollte. Da insbesondere in Berlin fundierte Analysen zur Altersstruktur entweder noch nicht durchgeführt oder nicht öffentlich verfügbar sind (vgl. Kapitel 4.2.3.1), bildeten Experteninterviews hier die einzige Möglichkeit, Informationen zum Untersuchungsgegenstand zu gewinnen. Die Gespräche mit den für das landesweite strategische Personalmanagement zuständigen Akteuren wurden im Sinne des explorativen Charakters der Untersuchung in Form von „Leitfadeninterviews“¹⁷ durchgeführt, mit Tonband aufgezeichnet und den Interviewpartnern anschließend in Form eines Gesprächsprotokolls noch einmal vorgelegt. Die Interviewpartner hatten dabei Gelegenheit, Anmerkungen zu ihren Aussagen vorzunehmen. Dabei wurde diese Methode der qualitativen Sozialforschung bewusst gewählt, um eine Vergleichbarkeit der Erhebungsergebnisse sicherzustellen und zugleich den notwendigen Freiraum für länder- und akteursspezifische Aussagen zu garantieren.¹⁸ Weil die verfügbare Dokumentation zu Altersstrukturen und Personalmanagement in Hamburg relativ umfassend war, wurde der Interviewleitfaden noch einmal um vertiefende Fragestellungen erweitert¹⁹, die aus den Veröffentlichungen des Personalamtes gewonnen worden waren. Während das Experteninterview ob der Aktualität vieler Reformmaßnahmen und des bereits festgestellten Mangels an wissenschaftlicher Aufarbeitung oftmals die einzige Möglichkeit darstellt, an Informationen sowie weiterführende Dokumente zum Umsetzungsstand des Personalmanagements zu gelangen, gilt dennoch, dass die Aussagen der Interviewpartner einem akteursspezifischen *bias* unterliegen können und daher im Rahmen weiterführender wissenschaftlicher Untersuchungen überprüft werden müssen. Dasselbe trifft auch auf

¹⁶ Vgl. Anhang 1: Interviewleitfaden Berlin

¹⁷ Schnell/Hill/Esser (2008), S. 322; ferner Kromrey (2006), S. 389.

¹⁸ Schnell/Hill/Esser (2008), S. 387f.

¹⁹ Vgl. Anhang 2: Interviewleitfaden Personalamt Hamburg

Aussagen zu noch in der Umsetzung befindlichen Instrumenten zu, bei denen Grad und Qualität der Implementierung in einer weiteren Untersuchung evaluiert werden müssen.

Aufgrund der stadtstaatlichen Besonderheiten konnten jeweils zentrale Ansprechpartner zur Forschungsfrage interviewt werden. In Hamburg wurde eine Person im zentralen Personalamt der Stadt befragt, wo das gesamtstädtische Personalmanagement wahrgenommen wird. In ihrer Position als Verantwortliche für landesweite Personalmanagementkonzepte und Personalmarketing konnte die Expertin Auskunft geben insbesondere über die strategischen, zukunftsgerichteten Aspekte der Altersstrukturen und deren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der hamburgischen Landesverwaltung. Aufgrund der organisatorischen Arbeitsteilung in Berlin²⁰ wurde zuerst ein Kleingruppengespräch mit dem Referatsleiter der mit dem qualitativen strategischen Personalmanagement betrauten Abteilung ZS in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und einem weiteren Vertreter geführt, um die mit unausgewogenen Altersstrukturen verknüpften qualitativen Phänomene und Maßnahmen in Erfahrung zu bringen. Da der Umgang mit Personal in Berlin stark von haushaltspolitischen Erfordernissen beeinflusst wird, wurde im Anschluss der Referatsleiter des Referates II C der Senatsverwaltung für Finanzen interviewt, da dieses grundsätzlich für quantitative Fragen der landesweiten Personalplanung und Personalpolitik zuständig ist. Nachdem sich im Laufe des Forschungsprozesses herausgestellt hatte, dass die Berliner Verwaltung einen relativen Vorsprung bei der Organisation systematischen Wissenstransfers bei Altersausscheiden hat, wurde zu den Erfahrungen ein ergänzendes Interview mit der federführenden Expertin des dafür zuständigen „Moderatorennetzwerks“ geführt.²¹ Ein Überblick über alle Interviewpartner, Datum und Ort der Interviews sowie deren Referenz im Text findet sich in Anhang 4.

1.4 Zentrale Begriffe

Unter den zentralen Begriffen, die für ein besseres Verständnis der folgenden Ausführungen an dieser Stelle kurz erläutert werden, befindet sich an erster Stelle der im Titel angeführte „demografische Wandel“. Im Verständnis der vorliegenden Arbeit steht dieser Begriff für zwei Phänomene: zum einen den demografischen Wandel der gesamten Bevölkerung, der in Kapitel 3.2 ausführlich erläutert wird, welcher aber auf den Untersuchungsfokus der Altersstrukturen in den Landesverwaltungen nur einen indirekten

²⁰ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4.2.1 zu den Akteuren des landesweiten Berliner Personalmanagements.

²¹ Vgl. Anhang 3: Interviewleitfaden Wissenstransfer.

Einfluss hat und daher hier lediglich als eine vom Personalmanagement zu beachtende externe Variable unter anderen behandelt wird. Das Hauptaugenmerk liegt auf dem verwaltungsinternen demografischen Wandel, welcher sich durch eine zunehmend „unausgewogene Altersstruktur“ bemerkbar macht. Dieses Phänomen, teilweise auch als „Überalterung“ bezeichnet, hängt eng mit dem Begriff „(lebens)älterer Mitarbeiter“ zusammen und unterliegt einigen Definitionsproblemen: In quantitativer Hinsicht variiert das Alter, ab dem ein Mitarbeiter als „älter“ bezeichnet wird. Während die OECD von Mitarbeitern spricht, die sich in der zweiten Hälfte ihres Erwerbslebens befinden, das Rentenalter noch nicht erreicht haben sowie gesund und arbeitsfähig sind, und die Grenze daher bei etwa 40-45 Jahren liegen dürfte,²² machen andere diese Grenze insbesondere für eher geistige Tätigkeiten erst bei 55 Jahren fest.²³ Zu dieser Unstimmigkeit kommt hinzu, dass im Rahmen einer qualitativen Diskussion nicht nur das kalendarische Alter zählt, sondern auch personen- und situationsbedingte Kriterien bei der Beurteilung des individuellen Alters eine Rolle spielen.²⁴ Der Feststellung Woithes, dass es „keine allgemein anerkannte Definition des älteren Arbeitnehmers gibt“²⁵, ist daher auch für die Verwaltung zuzustimmen. Dies umso mehr, als auch hier nach „betriebs- und branchenspezifischen Faktoren“ unterschieden werden muss,²⁶ beispielsweise zwischen Bereichen mit hoher physischer und psychischer Belastung, wie polizeilichem und Strafvollzugsdienst, und dem allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst. Für diese Arbeit wird daher auf eine funktionale Definition zurückgegriffen, in deren Rahmen Altersstrukturen dann als „unausgewogen“ bezeichnet werden, wenn sie die Leistungsfähigkeit der Verwaltung oder einzelner Teilbereiche mittel- oder langfristig durch eines oder mehrere der im Kapitel 2.3 aufgeführten Probleme beeinträchtigen. Diese funktionale Definition hat den Vorteil, auch Phänomene zu erfassen, die sich nicht allein am Durchschnittsalter festmachen lassen, wie beispielsweise Lücken in der Altersstruktur. Unter „Leistungsfähigkeit der Verwaltung“ wird im Folgenden die Fähigkeit der Verwaltung verstanden, den gegenwärtig und zukünftig an sie gerichteten Anforderungen gerecht zu werden. Der Begriff des „strategischen Personalmanagements“ schließlich wird in Kapitel 2.2 ausführlich erläutert.

²² Woithe (2007), S. 10.

²³ Deller et al. (2008), S. 2.

²⁴ Woithe (2007), S. 10f.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Seitz, C. (2004), S. 16.

1.5 Aufbau der Arbeit

Ausgehend vom erläuterten Ziel und Forschungsdesign gliedert sich die Arbeit in einen theoretischen Teil (Kapitel 2), einen empirischen Teil (Kap. 3, 4, 5 und 6) und ein Schlusskapitel (Kap. 7). Im theoretischen Teil werden, aufbauend auf der Kritik der wissenschaftlichen Sekundärliteratur an der herkömmlichen Personalverwaltung (Kap. 2.1), zunächst die Anforderungen an ein zeitgemäßes strategisches Personalmanagement diskutiert (Kap. 2.2). Nachdem unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements identifiziert (Kap. 2.3) und mögliche Gegenmaßnahmen (Kap. 2.4) vorgestellt wurden, werden diese Elemente in Kap. 2.5 in ein umfassendes Analyseraster integriert.

Im empirischen Teil werden in Kap. 3 die Auswirkungen des verwaltungsinternen demografischen Wandels, also der unausgewogenen Alterszusammensetzung (Kap. 3.1), und jene des verwaltungsexternen demografischen Wandels (Kap. 3.2) auf die Altersstrukturen der Landesverwaltungen generell erörtert. Die konkrete Untersuchung der Fallbeispiele erfolgt in Kapitel 4 für Berlin. Dort werden zunächst die Altersstruktur (Kap. 4.1) analysiert und anschließend mittels des im theoretischen Teil erarbeiteten Analyserasters Akteure, Prozesse, Instrumente und deren Abstimmung untersucht (Kap. 4.2). Analog erfolgt dies in Kap. 5.1 mit der Analyse der Altersstruktur in der hamburgischen Verwaltung und in Kap. 5.2 mit der Untersuchung anhand des Analyserasters. Die so gewonnenen Erkenntnisse über die Problemstellung, -wahrnehmung und -behandlung in beiden Verwaltungen werden daraufhin in Kapitel 6 miteinander verglichen. Das Schlusskapitel 7 schließlich fasst die Erkenntnisse der Arbeit zusammen und wagt einen Ausblick zur Reichweite dieser Erkenntnisse.

2. Theoretische Grundlagen

2.1 Herkömmliche Personalverwaltung im Öffentlichen Dienst

Der traditionelle Umgang des deutschen öffentlichen Dienstes mit seinem Personal zeichnete sich im Gegensatz zur Privatwirtschaft lange Zeit durch eine reine Personalverwaltung und ein dieser zugrunde liegendes „technisch-administratives Verständnis“ des Umgangs mit Personal aus.²⁷ Diese Haltung kann verstanden werden als Resultat mehrerer Faktoren: Die lange Zeit bestehende Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber, gepaart mit einer zunehmenden Ausweitung des Personalkörpers forderten wenig Rücksicht auf Fragen der Personalbeschaffung und der Personalkosten,

²⁷ Vaanholt (1997), S. 91.

während die Effizienz des öffentlichen Dienstes zugleich nicht an denselben Maßstäben wie privatwirtschaftliche Unternehmen gemessen werden musste. Den gesetzlichen Rahmenbedingungen in Form des Dienstrechtes und einer ausreichenden Alimentation billigte man zu, dass sie unter der Annahme eines unterstellten intrinsischen Leistungsethos des Berufsbeamten dessen selbstständige Weiterbildung in seiner Fachrichtung schon lenken würden²⁸, so dass eine systematische Fortbildungs- und Personalentwicklungsplanung als nicht erforderlich erachtet wurde.²⁹ Die Personalverwaltung fand unter kurzfristigen und größtenteils quantitativen Gesichtspunkten statt, während strategische, längerfristige Planungen die Ausnahme darstellten.³⁰ Obgleich sich nun die Rahmenbedingungen (Effizienzgebote, Attraktivität des öffentlichen Dienstes) grundlegend geändert haben, gilt die Feststellung der mangelnden strategischen Ausrichtung des Personalmanagements weiterhin.³¹ So beklagt Reichard, dass sich Personalpolitik noch immer „in passiver und reaktiver Dienstrechtsanwendung“ erschöpfe und „abgestimmte[s], leitbildbezogene[s] Personalmanagement“ die Ausnahme darstelle.³² Während zumindest die größeren Kommunen dabei Anstrengungen auf dem Weg zu einem strategischen Personalmanagement unternommen haben³³, bleiben Bund und Länder bisher zurück. Reichard fasst dies für die Länder so zusammen, dass sie zwar mit verschiedenen Instrumenten des Personalmanagements „experimentiert“ hätten³⁴, in diesem Bereich aber noch „erhebliches Modernisierungspotenzial“ bestehe.³⁵

2.2 Anforderungen an ein strategisches Personalmanagement

Im Vergleich aller Gebietskörperschaften stellt der Anteil der Personalkosten in den Haushalten der Länder den größten Ausgabenblock der Gesamtausgaben dar. (Siehe dazu ausführlich Kapitel 3.1.) Daher trifft die Aussage, dass das Personal die wichtigste Modernisierungsressource der öffentlichen Verwaltung³⁶, zugleich aber auch deren kritischen Faktor³⁷ darstellt, auf die Bundesländer in besonderem Maße zu. Da sich dieser Umstand nun, wie ebenfalls erläutert, bisher nicht in einer Abkehr von der überkommenen

²⁸ Kühnlein/Wohlfahrt (1996), S. 7.

²⁹ Vgl. zu dieser Aussage für die Bundesministerien BWV (1987), S. 74.

³⁰ Vaanholt (1997), S. 91.

³¹ Reichard (2005), S. 230; ferner Thom/Ritz (2006), S. 255.

³² Reichard (2005), S. 230.

³³ Vgl. Bogumil et al. (2007), S. 61f.

³⁴ Reichard (2004), S. 95.

³⁵ Ebenda, S. 99.

³⁶ Naschold/Bogumil (2000), S. 98; ferner Reichard (2005), S. 230.

³⁷ Thom/Ritz (2008), S. 308.

reinen Personalverwaltung geäußert hat, ist es notwendig, zunächst die Anforderungen näher zu betrachten, die von der wissenschaftlichen Literatur an die Konzeption eines zeitgemäßen strategischen Personalmanagements im öffentlichen Dienst gestellt werden.

Die grundsätzliche Herausforderung, der sich das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung stellen muss, ist dieselbe wie in privaten Unternehmen und besteht darin, „das zur Erfüllung der (öffentlichen) Aufgaben erforderliche Personal in ausreichender Menge und Qualität zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort bereitzustellen“, und den Personalbedarf in langfristiger Perspektive sicherzustellen.³⁸ Miteinander in Einklang gebracht werden müssen sowohl der Personalbedarf als auch die vorhandenen Personalressourcen unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Entwicklung. Aus dieser Forderung leiten sich mehrere Elemente der konkreten Ausgestaltung eines strategischen Personalmanagements ab, deren Strukturierung im Folgenden einer angepassten Gliederung von Conrad³⁹ entnommen wird:

1. Strategische Personalbedarfsplanung (unter Berücksichtigung langfristiger Bedarfsverschiebungen),
2. Strategische Personalbestandsanalyse (langfristige quantitative und qualitative Entwicklung der Mitarbeiterstruktur),
3. Personalbeschaffungsplanung,
4. Auseinandersetzung mit dem Arbeitsmarkt,
5. Strategisches Personalentwicklungsmanagement (zur Schließung von prognostizierten Deckungslücken) und
6. Strategisches Personalkostenmanagement.

Reichard⁴⁰ nennt zusätzlich noch:

7. Steuerung des Personaleinsatzes,
8. Personalführung und Mitarbeitermotivation sowie
9. Steuerung der Personalfreisetzung.

Die größten Herausforderungen für ein umfassendes strategisches Personalmanagement liegen dabei einerseits in der zukunftsgerichteten Umsetzung der einzelnen Elemente und

³⁸ Vgl. BWV (1987), S. 15. Vaanholt (1997) kritisiert am traditionellen Begriffsverständnis insbesondere der Personalplanung deren derivativen Charakter und fordern mit einem eigenständigen Beitrag der Personalplanung zur Verwaltungsplanung sowie einer Beobachtung externer Rahmenbedingungen die Nutzung zusätzlicher Potenziale eines eigenständigen Personalmanagements.

³⁹ Conrad (2003), S. 260. Der Punkt 3. „Personalbeschaffungsplanung“ fällt bei Conrad teilweise unter die „Auseinandersetzung mit dem Arbeitsmarkt“.

⁴⁰ Reichard (2005), S. 230. Vgl. auch Vaanholt (1997), S. 97f. und Grunow (1982), S. 409.

zum anderen in der sinnvollen Abstimmung dieser untereinander und mit den Gesamtzielen der Organisation. Das Ziel des Personalmanagements besteht konkret im Treffen von „Maßnahmen zum frühzeitigen Aufbau, zum Erhalt, zur Nutzung oder zum Abbau aktueller bzw. zukünftiger Personalpotenziale“⁴¹ und sollte sich an den langfristigen politischen Gesamtzielen der Verwaltung ausrichten.⁴² Für die Abstimmung der einzelnen Personalmanagement-Elemente gilt dabei, dass am Anfang der Überlegungen zur Ausgestaltung des Personalmanagements eine Personalbestandsanalyse stehen sollte, die in Verbindung mit einer Personalbedarfsanalyse Auskunft gibt, wie Personalbeschaffung und Personalentwicklung zu gestalten sind.

Da die **Personalbestandsanalyse** die Grundlage für alle weiteren Planungen bildet, sollte sie den vorhandenen Personalbestand sorgfältig nach quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten erfassen⁴³, wobei zu den qualitativen Merkmalen vor allem die Beschäftigtenkompetenzen und natürlich die Altersstruktur gehören.

Die **Personalbedarfsplanung** sollte ebenfalls nach quantitativen und qualitativen Bedarfen differenzieren⁴⁴, wobei in der bisherigen Praxis der qualitative Aspekt noch zu oft vernachlässigt wird.⁴⁵ Es ist dabei entscheidend, die Frage nach den in Zukunft benötigten Kompetenzen/Qualifikationen zu stellen.⁴⁶ In quantitativer Hinsicht gilt es, anstehende Umstrukturierungen und deren Auswirkungen auf den Personalbedarf⁴⁷ wie auch verwaltungsexterne Entwicklungen, beispielsweise Nachfrageveränderungen infolge der demografischen Entwicklung, zu antizipieren. Um den Personalbedarf zu ermitteln, steht eine Reihe von methodischen Instrumenten zur Verfügung, die meist nach den einfacheren, summarischen und den aufwändigeren, analytischen Verfahren unterschieden werden.⁴⁸

Werden nun Personalbestandsanalyse und Personalbedarfsplanung miteinander abgestimmt, folgt daraus für die Zukunft entweder ein Personalminderbedarf oder ein Personalmehrbedarf. In der Realität gehen beide Ausprägungen oft einher, zumal Minder- oder Mehrbedarf auch qualitativ definiert sind, so dass ein Mehrbedarf an Personal mit bestimmten Qualifikationen flankiert sein kann von einem Minderbedarf an bereits

⁴¹ Thom/Ritz (2006), S. 251.

⁴² Drescher (2004), S. 116; ferner Thom/Ritz (2008), S. 318.

⁴³ Drescher (2004), S. 113.

⁴⁴ Drescher (2004), S. 116; ferner Herbig (1997), S. 571.

⁴⁵ Drescher (2004), S. 113.

⁴⁶ Thom/Ritz (2008), S. 323.

⁴⁷ Vaanholt (1997), S. 212.

⁴⁸ Herbig (1997), S. 562. Vergleiche zu Anwendungsempfehlungen das „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“. Bundesministerium des Innern (2007), S. 166ff. Ferner auch die Ausführungen zur „Stellenbemessung“ von Siepmann/Siepmann (2004), S. 91f.

beschäftigtem Personal mit anderen Qualifikationen.⁴⁹ Zur Deckung des Personalbedarfs werden die Personalmanagement-Elemente der Personalbeschaffungsplanung, der Personalentwicklungsplanung und unter Umständen der Personalfreisetzung angewendet.

Für **Personalfreisetzung** bzw. **Personalabbau** gilt im Wesentlichen das, was im Kapitel 3.1 noch vertiefend dargestellt wird: Solange Personalreduzierung mittels undifferenzierender Abbauquoten und nicht auf Grundlage von Aufgabenkritik realisiert wird und solange die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen tendenziell nur ältere Arbeitnehmer schützen, resultieren daraus zwar kurzfristige Einspareffekte. Langfristig bedingen diese jedoch eine Überalterung und damit eine Abnahme der Leistungsfähigkeit des Verwaltungskörpers. Einem *state-of-the-art*-Personalmanagement angemessen dagegen wären auf Grundlage einer vorausgehenden umfassenden Aufgabenkritik erarbeitete sektoral differenzierende Wiederbesetzungssperren⁵⁰ und eine systematischere Verknüpfung der Personalfreisetzung mit der Personalplanung.⁵¹

Die **Personalbeschaffungsplanung** stellt die „Deckung des Personalbedarfs in quantitativer, qualitativer, zeitlicher und örtlicher Hinsicht“ durch die „Suche nach Arbeitskräften [...] auf dem internen oder externen Arbeitsmarkt“ sicher.⁵² Die größte Herausforderung besteht nun darin, in einer dynamischen Umwelt Veränderungen des externen Arbeitsmarktes, des Rekrutierungspools und der steigenden Kompetenzanforderungen zu antizipieren und diesen Faktoren Rechnung zu tragen. Konkret heißt dies, dass aufgrund des demografischen Wandels zunehmend kleinere Alterskohorten an potenziellen Nachwuchskräften zur Verfügung stehen, während sich zugleich der Konkurrenzkampf um diese Arbeitskräfte zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft, letztlich aber auch zwischen den verschiedenen öffentlichen Arbeitgebern verschärft (Vgl. Kapitel 3.2).⁵³ Daraus folgt, dass eine Professionalisierung der bisherigen Personalverwaltung hin zur strategischen Personalbeschaffung erfolgen muss. Dies erfordert zum einen Personalmarketingkonzepte, welche vorhandene Attraktivitätsfaktoren der Verwaltung bewerben. Zum anderen müssen bei einem festgestellten Bewerbermangel Attraktivitätsfaktoren entwickelt werden, die gezielt die Attraktivität (einer bestimmten Laufbahn oder Qualifikation) erhöhen. Nicht zuletzt gilt es im Hinblick auf die steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter, welche – einmal eingestellt – lange beschäftigt bleiben, auch die Instrumente der

⁴⁹ Bedingt beispielsweise durch übernommene Personalüberhänge, Aufgabenveränderungen oder Umstrukturierungen.

⁵⁰ Vgl. Herbig (1997), S. 575.

⁵¹ Vaanholt (1997), S. 249.

⁵² Thom/Ritz (2006), S. 252.

⁵³ Bonorden (2001), S. 44; Maderyc (2001), S. 61.; Prümm (2008), S. 255.

Personalbeschaffungsplanung zu professionalisieren und beispielsweise systematische Anforderungsprofile oder strukturierte Bewerberinterviews zu nutzen.⁵⁴

Deutlich wird in diesem Rahmen die enge Verbindung zwischen der Personalbeschaffungs- und der **Personalentwicklungsplanung**: Stehen auf dem externen oder internen Arbeitsmarkt die benötigten Qualifikationen nicht zur Verfügung, können aus Kostengründen keine Neueinstellungen vorgenommen werden oder müssen aus den oben erläuterten Gründen Mehr- und Minderbedarfe innerhalb der Verwaltung ausgeglichen werden, so ist eine Personalentwicklung der vorhandenen Beschäftigten angebracht. Dabei soll allerdings nicht der Eindruck entstehen, Personalentwicklung stelle lediglich eine „zweitbeste Lösung“ dar. Im Gegenteil bietet eine strategische Personalentwicklung sowohl der Verwaltung als auch den Mitarbeitern Vorteile: Die Verwaltung erschließt Qualifikationsreserven und nutzt effizient und effektiv die Ressource Personal; die Beschäftigten erweitern mit den Kenntnissen auch ihre individuellen Aufstiegsmöglichkeiten und Handlungsspielräume.⁵⁵ Dabei richtet sich die Kritik an der bisher vorherrschenden, Personalentwicklung sowohl auf Ausbildung als auch auf die Fortbildung. Während zu den Mängeln der Ausbildung auf Vaanholt verwiesen wird⁵⁶, seien im Rahmen der Fortbildungspraxis in der deutschen Verwaltung vor allem die fehlenden Anreize auf Seiten der Beschäftigten, unzureichende Bedarfsanalysen⁵⁷, mangelnde systematische Verknüpfung von Organisationsgesamt- und Fortbildungszielen, Defizite in der Fortbildung von Führungskräften⁵⁸ und schließlich der im Vergleich zur Privatwirtschaft geringe Anteil an Personalentwicklungskosten des Öffentlichen Dienstes genannt.⁵⁹ In der Summe muss die auf Fortbildung zielende Personalentwicklung des öffentlichen Dienstes daher als „qualitativ und quantitativ unzureichend“ bezeichnet werden.⁶⁰ Vor dem Hintergrund der Verwaltungsmodernisierung sind oder werden organisatorische Umstrukturierungen in größerem Maße notwendig und bedingen eine Weiterverwendung des vorhandenen Personals auf dem internen Arbeitsmarkt mittels Stellenpools oder Jobbörsen.⁶¹ Auch angesichts der rückgängigen Ausbildungszahlen und fehlender Spielräume zur Neueinstellung entwickelt sich die Fortbildung des bestehenden Personalkörpers in Zukunft „vom Projektauftrag zur

⁵⁴ Drescher (2004), S. 113.

⁵⁵ Vgl. Vaanholt (1997), S. 193f.

⁵⁶ Vaanholt (1997), S. 198f.

⁵⁷ Vaanholt (1997), S. 209.

⁵⁸ Exemplarisch sei hier auf die Bestandsaufnahme von Lorse hingewiesen, der für die Personalentwicklung der Bundesministerien feststellt, dass diese in der Verwaltungspraxis „über das Formulieren von idealisierten Vorstellungen der Führungskraft [...] im Wesentlichen nicht hinausgekommen“ sei. Lorse (2001), S. 92.

⁵⁹ Vaanholt (1997), S. 214f.

⁶⁰ Vaanholt (1997), S. 209.

⁶¹ Vgl. Drescher (2004), S. 114.

Daueraufgabe“⁶², so dass die Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes unerlässlich wird. Erforderlich im Sinne eines umfassenden strategischen Personalmanagements sind dabei die Verknüpfung der Personalentwicklungsplanung mit der Personalbedarfsplanung und die Ausrichtung beider an den politischen Zielen zur Entwicklung der Verwaltung.⁶³

In der Praxis der Personalarbeit in den Landesverwaltungen spielt das **Personalkostenmanagement** gegenwärtig eine entscheidende Rolle und nimmt damit den Charakter einer fast deterministischen Rahmenbedingung für die anderen Elemente an. So stellt Lorse fest, dass in den letzten Jahren der „finanzierbare Personalumfang“ die Richtschnur für die Personalbedarfsplanung darstellte.⁶⁴ Auch Drescher identifiziert die Personalkostenplanung als das „in der öffentlichen Verwaltung bislang verbreitetste Handlungsfeld der Personalplanung“.⁶⁵ Kritisiert wird dabei die verbreitete Praxis, Personalkosten durch undifferenzierte Kürzung von Stellen auf Basis der Stellenplanmethode zu erreichen, was nach Vaanholt nicht nur in Motivationsverlusten der Mitarbeiter resultiere, sondern in der Regel auch das ursprüngliche Ziel einer dauerhaften Haushaltskonsolidierung verfehle.⁶⁶ In seiner umfassenderen, nicht ausschließlich durch Haushaltsvorgaben determinierten Funktion zielt das Personalkostenmanagement dagegen auf „ein angemessenes Verhältnis von erbrachter Leistung der Beschäftigten und durch diese verursachten Kosten und verbindet somit [...] das Personal- mit dem Finanzmanagement“.⁶⁷ Seine Ausgestaltung kann es dabei insbesondere in Form der Personalkostenbudgetierung und eines damit einhergehenden Personalcontrollingsystems erfahren.⁶⁸

Diskutiert wird die Frage, wie die organisatorische Ausgestaltung und Ansiedelung des strategischen Personalmanagements vonstatten gehen soll. Frühere verwaltungswissenschaftliche Arbeiten forderten aufgrund der wahrgenommenen Aufsplitterung der Personalhoheit noch eine weitgehende Zentralisierung der Personalpolitik in Form eines zentralen Personalamtes oder gar Personalministeriums.⁶⁹ Im Rahmen des New Public Management wird gegen einen „bürokratischen Zentralismus“ in der Personalabteilung argumentiert⁷⁰ und eine differenziertere Sicht des Querschnittsbereiches „Personalmanagement“ angestrebt: Gemäß der gewünschten

⁶² Drescher (2004), S. 114.

⁶³ Vaanholt (1997), S. 234f.

⁶⁴ Lorse (2001), S. 131.

⁶⁵ Drescher (2004), S. 115.

⁶⁶ Vaanholt (1997), S. 107f.

⁶⁷ Drescher (2004), S. 115.

⁶⁸ Vgl. Budäus (2003).

⁶⁹ Vgl. Lecheler (1972), S. 62.

⁷⁰ Reichard (2005), S. 232.

Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollen operative Personalfragen ausgewogen in die Fachabteilungen integriert werden, während das für das Personal zuständige Querschnittsamt Koordinations- und strategische Aufgaben wahrnimmt, die sich an den grundsätzlichen personalpolitischen Vorgaben orientieren.⁷¹ Die Personalabteilung solle sich dabei, entlastet vom Tagesgeschäft, „konzeptionellen und methodischen Fragen öffnen“ und ihre Arbeit weitgehend professionalisieren.⁷² Unmittelbar ermittelt würde der Personalbedarf dann dezentral in den Fachabteilungen, während die zentrale Personalabteilung die für die Erfassung notwendigen Verfahren der Personalbedarfsplanung bereitstellt und die ihr übermittelten Daten schließlich aggregiert. Dagegen wird es als sinnvoll angesehen, alle strategischen Funktionen wie die Beobachtung des externen Arbeitsmarktes und anderer relevanter Umweltveränderungen⁷³ zentral anzusiedeln.⁷⁴

Im Rahmen dieser Arbeit wird angenommen, dass für das Problemfeld unausgewogener Altersstrukturen in den Landesverwaltungen die Wahrnehmung des strategischen Personalmanagements durch eine zentrale Personalabteilung eine Reihe von Vorteilen mit sich bringt: Im Kontext des notwendigen Personalabbaus sollten die Personaleinsparziele von der zentralen Personalabteilung in Abstimmung mit den Fachabteilungen sektoral verhandelt werden, um Ressortegoismen auf der einen Seite vorzubeugen, gleichzeitig aber eine Stellenkürzung nach einer undifferenzierten Quote zu vermeiden, da diese letztlich der Leistungsfähigkeit der Ressorts schaden kann.⁷⁵ Ebenfalls für eine zentrale Koordinierung sprechen die besonderen Anforderungen der Personalbeschaffungsplanung: Eine zentrale Personalabteilung sichert ein einheitliches Auftreten als Arbeitsgeber, kann den externen Arbeitsmarkt besser beobachten und verhindert aufgrund ihres Überblicks einen ruinösen Wettbewerb um Nachwuchskräfte, der aus unkoordinierten dezentralen Personalbeschaffungsaktivitäten resultieren kann. Auch die Leistungsfähigkeit eines internen Arbeitsmarktes hängt stark von der zentralen Koordinierung des Personaleinsatzes intern mobiler Beschäftigter ab, wie auch die

⁷¹ Vgl. Schedler/Proeller (2006), S. 112f. Thom/Ritz sehen die strategisch-konzeptionellen Aufgaben bei der Verwaltungsführung, wie auch Reichard, der zwischen strategischer, taktischer und operativer Verantwortung unterscheidet. Vgl. Thom/Ritz (2008), S. 325 und Reichard (2005), S. 229.

⁷² Oechsler/Vaanholt (1998), S. 183.

⁷³ Vaanholt (1997), S. 105f.

⁷⁴ Thom/Ritz (2008), S. 326 erachten die zentrale Wahrnehmung immer dann als sinnvoll, wenn:

- die Aufgabe für die ganze Institution erheblich ist,
- die Aufgaben des Personalmanagements ob ihrer strategischen Auswirkungen miteinander abgestimmt werden müssen,
- zentrale Aufgabenerfüllung wirtschaftlicher ist oder
- besondere personalwirtschaftliche Fachkenntnisse vonnöten sind.

⁷⁵ So habe man mit ressortübergreifenden Lenkungsgremien auch bei anderen Modernisierungsprojekten in den Landesverwaltung bessere Umsetzungserfahrungen gemacht. Vgl. Bürsch/Müller (1999), S. 9.

Personalentwicklungsplanung einer größeren Anzahl von Beschäftigten, etwa im Zuge von Umstrukturierungsmaßnahmen. Erst die ressortübergreifende Gesamtschau eines ressortübergreifenden strategischen Personalmanagements verdeutlicht das ganze Ausmaß unausgewogener Altersstrukturen und kann dabei der von Drescher konstatierten „Strategielücke“ abhelfen.⁷⁶ Diese Feststellung ändert allerdings nichts daran, dass das Verhältnis zwischen zentralen Rahmenregelungen und dezentraler Verantwortung auch bei der Bearbeitung unausgewogener Altersstrukturen eine stetige „Gratwanderung“⁷⁷ darstellt.

2.3 Unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements

Wie in Kapitel 1.4 verdeutlicht, werden unausgewogene Altersstrukturen im Rahmen dieser Arbeit an den Beeinträchtigungen gemessen, welche sie der Leistungsfähigkeit der Verwaltung zufügen. Weil dabei eine Differenzierung zwischen den einzelnen Verwaltungsbereichen angebracht ist, liegt der Hauptaugenmerk dieser Arbeit auf dem Bereich der allgemeinen nichttechnischen Verwaltung, für den Aspekte der physischen Leistungsfähigkeit eine andere Rolle spielen als für die stark vollzugsgeprägten Bereiche von beispielsweise Polizei oder Feuerwehr. Die im Folgenden erläuterten Konsequenzen unausgewogener Altersstrukturen, welche diese zu einem Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements machen, beziehen sich daher in erster Linie auf den allgemeinen Verwaltungsdienst. Hier gilt nun, dass nur durch eine ausgewogene Altersstruktur, in der alle Alterskohorten annähernd gleichmäßig vertreten sind, ein kontinuierlicher und quasi automatisch ablaufender Wissenstransfer sichergestellt werden kann. Ein Großteil des Wissens in einer Organisation besteht aus Erfahrungswissen, welches impliziten und intuitiven Charakter aufweist. Diese kann am besten „arbeitsplatzbezogen und kommunikativ“, in der Regel von Älteren zu Jüngeren vermittelt werden und lässt sich nur schwer dokumentieren.⁷⁸ Gibt es in einem Verwaltungsbereich nun größere Alterskohorten, die im Rahmen von „Pensionierungswellen“ ausscheiden, droht das massive Verlorengehen von Erfahrungswissen.⁷⁹ Selbst wenn das Personalmanagement eine solche Welle rechtzeitig erkennt, was in der Praxis, wie weiter unten zu zeigen sein wird, die Ausnahme darstellt, wird das Erfahrungswissen nur schwer transferierbar sein

⁷⁶ Drescher (2004), S. 112.

⁷⁷ Drescher (2004), S. 127

⁷⁸ Seitz, C. (2004), S. 73.

⁷⁹ Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 54

und Maßnahmen, die für eine geringe Anzahl von Wissenstransfers noch praktikabel sind, stoßen angesichts massenhafter Pensionierungen schnell an ihre Grenzen. Folgeschwer gestaltet sich das Problem des Wissensverlustes speziell in „singuläre[n] und hochspezialisierte[n]“ Tätigkeitsfeldern⁸⁰, beispielsweise in Bereichen des technischen Dienstes; weiterhin aber auch in sämtlichen strategisch wichtigen Funktionen oder Führungspositionen der gesamten Verwaltung.

Der Aspekt der Kontinuität bezieht sich jedoch ebenso auf den Zustrom frischen Wissens durch jüngere Nachwuchskräfte, die im Rahmen von Schul-, Berufs- oder Hochschulbildung den jeweils aktuellen Stand des Wissens in die Verwaltung mehr oder weniger automatisch herein tragen.⁸¹ Fehlt dieser Zustrom, weil beispielsweise keine Einstellungskorridore freigehalten werden, wird eine Aktualisierung des Beschäftigtenwissens durch Fortbildungen nötig, was dann erhebliche Mehrkosten nach sich zieht. Zur Wünschbarkeit einer heterogenen Struktur darf schließlich nicht vergessen werden, dass eine Pensionierungswelle auch einen kumulierten Neubedarf an Beschäftigten bedingt, der bei Rekrutierung von Nachwuchskräften desselben Alters langfristig wiederum eine neue Pensionierungswelle hervorruft.⁸²

Ein weiteres Problem betrifft die Organisation des internen Arbeitsmarktes der öffentlichen Verwaltung. Aus dem „Lebenszeitprinzip“ als einem der hergebrachten Grundsätze des deutschen Berufsbeamtentums folgend, werden (Beamten-) Nachwuchskräfte traditionell für ein Einstiegsamt innerhalb einer Laufbahngruppe rekrutiert und durchlaufen von da ab die gesamte Fachlaufbahn.⁸³ Der auf den regelmäßigen Amtsaufstieg ausgerichtete interne Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes wird aber durch einen Aufstiegs- und Beförderungsstau aufgrund der „Blockierung“ höherwertiger Stellen durch die älteren Beamten gestört.⁸⁴ Später kommt es dann zu einem Besetzungsproblem von höherwertigen Stellen, wenn (aufgrund von Einstellungsstopps) noch kein geeigneter Führungskräftenachwuchs herangewachsen ist, oder es entbrennt ein interner Rekrutierungswettbewerb um wenige qualifizierte Führungsnachwachskräfte. Da die Dominanz vertikaler Laufbahnen auch unter Angestellten des öffentlichen Dienstes dominiert, betrifft dieses Problem auch Verwaltungen mit geringem Beamtenanteil.

Ebenfalls nicht zu unterschätzen ist der Aspekt der Personalkosten, der mit einer von umfangreichen Kohorten älterer Beschäftigter geprägten Altersstruktur einhergeht.

⁸⁰ Bayer et al. (2005), S. 37.

⁸¹ Lutz (2008), S. 21f.

⁸² Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 52f.

⁸³ Lecheler (1997).

⁸⁴ Lutz (2008), S. 21f.

Aufgrund der stark senioritätsbezogenen Verdienst- und Alimentationsstrukturen des öffentlichen Dienstes verursachen ältere Mitarbeiter tendenziell höhere Personalkosten als jüngere, wodurch eine insgesamt alternde Belegschaft den Landeshaushalt stärker belastet.⁸⁵

Schließlich wirft ein alter Personalkörper auch Fragen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Verwaltung auf. Die notwendige Differenzierung zwischen dem allgemeinen Verwaltungsdienst und stark vollzugsgeprägten Bereichen wurde bereits angesprochen und wird in der Praxis auch oft durch niedrigere Zielquoten für das Durchschnittsalter der in den letzteren Bereichen Beschäftigten oder dauerhaft garantierte Einstellungskorridore umzusetzen versucht. Dessen ungeachtet ist die Frage nach der Leistungsfähigkeit jedoch auch für den allgemeinen Verwaltungsdienst von großer Bedeutung. Ein Modell geht in diesem Zusammenhang von drei „Säulen der Arbeitsfähigkeit“ aus: Demnach konstituiert sich die Arbeits- bzw. Leistungsfähigkeit aus Gesundheit, Kompetenz und Motivation⁸⁶ der Beschäftigten: Im Rahmen der Motivation dürfte es dabei keine großen altersstrukturellen Unterschiede zwischen Älteren und jüngeren Beschäftigten geben; Motivation hängt eher vom komplexen Wechselspiel aus intrinsischen und extrinsischen Motivationsfaktoren ab, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden soll. Unterschiede in den altersspezifischen Kompetenzen dagegen sind durchaus empirisch belegt, wie die Untersuchungsergebnisse von Leistungspotenzialen Älterer und Jüngerer (Vgl dazu Anhang 5) zeigen.⁸⁷ Der nähere Blick auf die Potenzialunterschiede zeigt jedoch, dass für die Verwaltung wie für die betrachteten Unternehmen sowohl die spezifischen Stärken Jüngerer wie auch die Stärken Älterer erfolgsrelevant sind. Im Sinne der Komplementarität ist daher wiederum eine heterogene Altersstruktur mit einer Durchmischung von Jüngeren und Älteren wünschenswert⁸⁸, bei der sich die Potenziale in der täglichen Arbeit gegenseitig ergänzen. Nicht zu Unrecht verweist Seitz in ihrer Dissertation zu Generationenbeziehungen in der Arbeitswelt auch darauf, dass Kompetenz- und Leistungsunterschiede erheblich innerhalb einer Altersgruppe differieren und durch Faktoren wie berufliches Training oder Motivation weit stärker beeinflussbar sind als durch das kalendarische Alter.⁸⁹

⁸⁵ Bayer et al. (2005), S. 37ff.

⁸⁶ Bayer et al. (2005), S. 21.

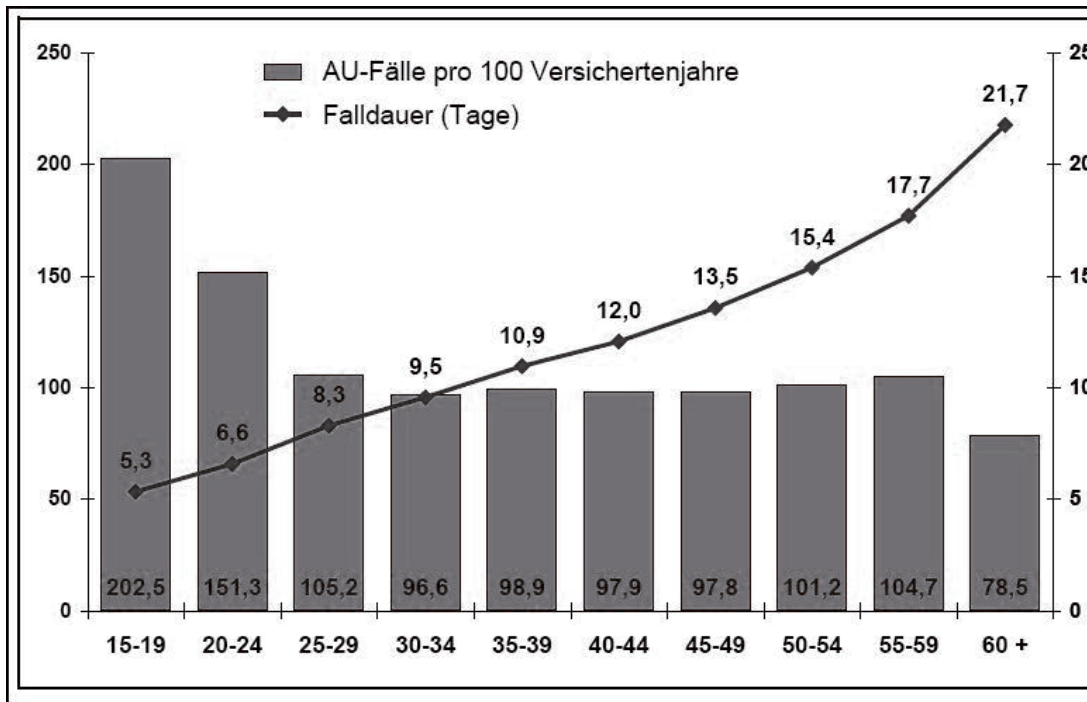
⁸⁷ Vgl. auch Seitz, C. (2004), S. 14. Die Autorin unterscheidet mit dem Alter abnehmende „fluide Intelligenz“ und parallel zunehmende „kristalline Intelligenz“ und differenziert Komponenten der menschlichen Leistungsstruktur nach ihrer Veränderung im Zeitverlauf.

⁸⁸ Bayer et al. (2005), S.37.

⁸⁹ Seitz, C. (2004), S. 62.

Betrachtet man schließlich den dritten Eckpfeiler der Arbeitsfähigkeit, die Gesundheit der Beschäftigten, so sind hier wiederum Differenzierungen angebracht. Es ist festzustellen, dass ältere Arbeitnehmer im Durchschnitt seltener, dafür aber länger krank sind, was unter anderem auf die unterschiedlichen Erkrankungsarten zurückgeführt wird.⁹⁰ Im Zusammenspiel beider Effekte muss dennoch gesagt werden, dass der statistische Krankenstand „zwischen dem 25. und dem 60. Lebensjahr kontinuierlich an[steigt]“.⁹¹

Abb. 1 Krankenstand und Falldauer nach Altersgruppen



Quelle: DAK AU-Daten (2008), nach DAK (2009), S. 24.

Bei einer Verschiebung der verwaltungsinternen Altersstruktur hin zu lebensälteren Belegschaften muss daher *ceteris paribus* mit steigenden Gesundheits- und Leistungsbeeinträchtigungen gerechnet werden.⁹² Diese Feststellung besagt nicht, dass eine ältere Belegschaft immer und unvermeidbar die Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt und beeinträchtigen wird. Sie impliziert jedoch, dass das Personalmanagement, wenn es auf die Ausschöpfung und Entwicklung der Leistungspotenziale älterer Beschäftigter angewiesen ist, sich einer Reihe von neuen Herausforderungen bezüglich eines verbesserten betrieblichen Gesundheitsmanagements und einer „alternsgerechten“ Arbeit stellen muss. Und gerade bei der Konzeption alternsgerechter Arbeit wird die Notwendigkeit einer *strategischen* Herangehensweise

⁹⁰ DAK (2009), S. 24. Vgl. auch Bayer et al. (2005), S. 29ff. Die Autoren mutmaßen, dass Ältere eher unter langwierigen Verschleißkrankheiten leiden, während Jüngere an Atemwegsinfekten (z.B. grippalen Infekten) von kurzer Dauer erkranken, gegen die Ältere möglicherweise im Laufe des Lebens eine gewisse Resistenz aufgebaut haben.

⁹¹ Bayer et al. (2005), S. 28f.

⁹² Bayer et al. (2005), S. 32.

deutlich. So sind Mitarbeiter vor allem dann auch im höheren Alter noch lern- und leistungsfähig, wenn sie während ihrer gesamten Tätigkeit kontinuierlich Aufgabenwechsel, Fortbildung oder Stellenrotation erlebt haben. Die Voraussetzungen für eine solche lebensbegleitende Potenzialentwicklung der Beschäftigten stehen dabei im öffentlichen Dienst mit seinen in der Regel immer noch stabilen Beschäftigungsverhältnissen gar nicht schlecht, sofern das Personalmanagement die horizontale Mobilität unterstützt, diese Rotation für den Beschäftigten keine Nachteile mit sich bringt und die Verwaltungskultur sich schließlich von rein an vertikaler Mobilität (sprich: Beförderungen) orientierten Vorstellungen verabschiedet.

Resümiert man die Problemstellung der Altersstruktur, so lässt sich zum einen feststellen, dass eine unausgewogene Altersstruktur, egal, ob sie sich in der Dominanz älterer Belegschaftskohorten oder in Lücken zwischen den Alterskohorten äußert, eine Problemfeld für das strategische Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung darstellt: Sowohl die im Laufe langer Zeit aufgebauten internen Aufstiegs- und Beförderungsstrukturen des öffentlichen Dienstes, als auch der bisher quasi-automatisch ablaufende Zustrom und die Weitergabe von Wissen und nicht zuletzt die Personalausgabenstrukturen werden durch eine unausgewogene Altersstruktur erheblich beeinträchtigt. Zum anderen kann zwar nicht *a priori* von Defiziten in der Leistung älterer Arbeitnehmer ausgegangen werden, doch wird deutlich, dass ein hoher Anteil älterer Arbeitnehmer das strategische Personalmanagement vor eine Reihe von Herausforderungen im Rahmen von Qualifikationserhalt, alternsgerechter Arbeit und Gesundheitsmanagement stellt, die bisher so keine Rolle spielten: Angesichts eines immer komplexeren Verwaltungsumfeldes mit vielfältigen Anforderungen an die öffentlichen Dienstleistungen und unter der Maßgabe, dass der Effizienzdruck auf den öffentlichen Dienst keinesfalls ab-, eher sogar zunehmen wird, ist mit größeren Anforderungen an den einzelnen Mitarbeiter zu rechnen. Die für den öffentlichen Dienst lange Zeit berühmt-berüchtigten „Schonarbeitsplätze“, auf denen man weniger leistungsfähige ältere Arbeitnehmer früher beschäftigen konnte, sind zu Recht im Verschwinden begriffen. Das bedeutet jedoch, dass das Personalmanagement auf das Leistungspotenzial der alternden Beschäftigtenkohorten nicht verzichten kann und dementsprechend neue Strategien entwickeln muss, um sowohl die Leistungsfähigkeit des Einzelnen wie auch die des gesamten Verwaltungskörpers zu sichern.

2.4 Handlungsoptionen des strategischen Personalmanagements

Aus dem vorgehend erläuterten Bündel von Problemen, das sich aus einer unausgewogenen Altersstruktur ergibt, folgt eine Handlungsnotwendigkeit des Personalmanagements. Da die betriebliche Altersverteilung einer oder gar einer Reihe von Verwaltungseinheiten eine gewachsene Struktur darstellt, kann diese nur bedingt beeinflusst werden. Dies gilt für den öffentlichen Dienst mit seinen spezifischen Beschäftigungsbedingungen (siehe Kap. 3.1) noch in weit größerem Maße als für die Privatwirtschaft. Nichtsdestoweniger verfügt das strategische Personalmanagement angesichts unausgewogener Altersstrukturen über eine Reihe von Handlungsoptionen, mit denen die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und ihrer Beschäftigten gesichert werden kann. Für die vorliegende Analyse wird eine Gliederung nach kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen genutzt werden soll, die sich an die von Buck/Kistler/Mendius für die gesamte Arbeitswelt entworfene Übersicht⁹³(vergleiche Anhang 6) anlehnt.⁹⁴

An erster Stelle der kurzfristigen Maßnahmen steht die Analyse der Altersstruktur und die Prognose der Altersabgänge im Rahmen der Personalbestandsanalyse, bietet diese doch eine relativ sichere Aussage über die Entwicklung des Personalbestandes, ohne dass große Annahmen über Aufgabenentwicklung oder demografisch determinierte Bedarfe erfolgen müssen. Ebenfalls machbar ist die Initiierung eines systematischen Wissenstransfers, der kurzfristig wohl nur durch die Suche und Anwendung geeigneter Dokumentationsmaßnahmen bei Altersausscheiden operationalisierbar ist.⁹⁵ Schließlich bietet sich eine Erweiterung des Rekrutierungspools an, welcher sich im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zum Beispiel durch eine Reduzierung des Juristenmonopols im höheren Dienst und ganz allgemein neue Rekrutierungsgruppen umsetzen ließe.

Mittelfristig wird das strategische Personalmanagement der Landesverwaltungen die Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Rahmen von Personalmarketing gezielter bewerben müssen. Mittel- bis langfristig gilt es, diese Attraktivität auch noch auszubauen und dabei z.B. die im Rahmen der Föderalismusreform I übertragenen Kompetenzen bei der Gestaltung des Laufbahnrechts auszunutzen. Die Bundesländer haben im Gegensatz zu den Kommunen in diesem Bereich die Möglichkeit, die Beschäftigungsbedingungen und

⁹³ Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 68f.

⁹⁴ Zu einer alternativen Systematik von Gegenmaßnahmen vgl. Deller et al. (2008), S. 122f.

⁹⁵ Buck/Kistler/Mendius führen als kurzfristige Maßnahme die Initiierung generationenübergreifender Zusammenarbeit an, welche sicherlich notwendig, aber wohl nur langfristig Erfolg versprechend ist.

damit ihre Attraktivität selbst zu gestalten – allerdings unter praktischen finanziellen Beschränkungen.⁹⁶

Unter den langfristigen Optionen kann sich das strategische Personalmanagement im Rahmen der Personalentwicklungsplanung der Aufwertung horizontaler Karrieren und möglichst früh begonnener Rotations- und Mobilitätsmaßnahmen bedienen, um die notwendige Flexibilität der Beschäftigten durch angemessenen Tätigkeitswechsel zu erhalten und längerfristige einseitige Belastungen zu vermeiden. Die Grundannahme ist, dass Beschäftigte, die kontinuierlich mobil waren, auch im höheren Alter flexibler mit den sich schnell wandelnden externen Anforderungen an die Verwaltung umgehen können. Zudem verhindert Mobilität längerfristige einseitige Belastungen⁹⁷ und kann im Rahmen des betrieblichen Eingliederungsmanagements Beschäftigte, die auf einer Arbeitsstelle nur noch eingeschränkt einsetzbar sind, anderswo wieder in vollem Umfang beschäftigen.⁹⁸ Den Königsweg der langfristigen Gegenmaßnahmen stellt schließlich die Etablierung ausgewogener Altersstrukturen dar, die sich beispielsweise durch die kontinuierliche Ausbildung von Nachwuchskräften und das Freihalten von Einstellungskorridoren erreichen lässt.⁹⁹

Es wird im Rahmen der Kapitel 3.1 und 3.2 noch deutlich werden, dass sich ausgewogene Altersstrukturen angesichts der bedingten Personalflexibilität im öffentlichen Dienst, wie auch perspektivisch aufgrund der Alterung des Rekrutierungspools nicht immer werden herstellen lassen. Bei anderen Maßnahmen (Rotation und Mobilität) dagegen hat der öffentliche Dienst aufgrund seiner immer noch an lebenslangen Beschäftigungsverhältnissen orientierten Strukturen größere Möglichkeiten der Beeinflussung. In der Summe muss das strategische Personalmanagement der Landesverwaltungen also daran gemessen werden, inwieweit es die ihm offen stehenden Möglichkeiten zur Herstellung ausgewogener Altersstrukturen nutzt bzw. wie es mit den ihm auferlegten Begrenzungen umgeht.

⁹⁶ Buck/Kistler/Mendius nennen unter den mittelfristigen Maßnahmen noch den „Abbau von Vorurteilen“ und die Entwicklung einer „alternsgerechten, lebensbahnorientierten Laufbahngestaltung“. Beide Maßnahmen werden aus Kapazitätsgründen hier nicht untersucht, wobei die lebensbahnorientierte Laufbahngestaltung und dabei insbesondere die Inanspruchnahme der verschiedenen Altersteilzeitmodelle einen lohnenden Untersuchungsgegenstand darstellt. Vgl. zur empirischen Situation Kriete-Dodds (2004), S. 1301f.

⁹⁷ Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 69.

⁹⁸ Kirsch/Mühge (2008), S. 55.

⁹⁹ Die „lebensbegleitende Kompetenzentwicklung“ von Buck/Kistler/Mendius wird hier im Rahmen der Personalentwicklungsplanung untersucht. Das umfangreiche Feld des Betrieblichen Gesundheitsmanagements wiederum stellt einen Untersuchungsgegenstand für sich dar, der in dieser Arbeit nicht behandelt wird.

2.5 Analyseraster für die Untersuchung der Fallbeispiele

In den vorangehenden Kapiteln wurden die Elemente eines strategischen Personalmanagements vorgestellt, die Auswirkungen unausgewogener Altersstrukturen auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erörtert und mögliche Gegenmaßnahmen des landesweiten Personalmanagements erläutert. Nun werden diese in einem Analyseraster integriert, mittels dessen die Forschungsfrage nach dem Beitrag des ressortübergreifenden strategischen Personalmanagements zur Sicherung einer leistungsfähigen Landesverwaltung für die Fallbeispiele beantwortet werden soll. Als Rahmen dabei wird der Ansatz von Schedler und Siegel zur Untersuchung strategischen Managements in Kommunen verwendet¹⁰⁰, der sich zum einen aufgrund seines Anwendungsbeispiels für strategisches Personalmanagement und zum anderen wegen des quasikommunalen Charakters der Fallbeispiele Berlin und Hamburg anbietet. Der Analyserahmen von Schedler und Siegel mit seinen Fragestellungen nach **Inhalt**, **Akteuren**, **Prozessen**, **Instrumenten** und **Abstimmung** des strategischen Managements sowie der Frage nach dem durch sie initiierten **strategischen Wandel**¹⁰¹ wird dabei folgendermaßen zum Analyseraster dieser Arbeit vervollständigt: Die inhaltliche Analyseebene des strategischen Personalmanagements bildet das Themenfeld „unausgewogene Altersstrukturen“¹⁰², wobei als Ziel die Herstellung ausgewogener Altersstrukturen respektive die Sicherung der Leistungsfähigkeit trotz unausgewogener Altersstrukturen angenommen wird. Als Strategie zu Erreichung dieses Zieles wird dabei die zu untersuchende Ausgestaltung und Anwendung der strategischen Instrumente (siehe dazu unten) verstanden.

Die Analyse der Akteure stellt die Frage nach den für das ressortübergreifende strategische Personalmanagement relevanten Akteuren (Politik; Verwaltungsführung; zentrales und dezentrales Personalmanagement; andere Akteure¹⁰³) und deren praktischer Zusammenarbeit bei der Thematisierung und Bearbeitung des Themas „Altersstrukturen“.

Im Rahmen der Prozesse wird zunächst untersucht, inwieweit eine Strategie zu diesem Thema im Sinne Mintzbergs und Waters' als „beabsichtigte“ (*deliberate*) oder als „emergente“ Strategie (d.h. als sich herausbildendes Muster im Strom der Handlungen) besteht und wie eine solche Strategie gegebenenfalls am besten zu charakterisieren ist.¹⁰⁴ Zudem wird analysiert, ob diese Strategie auch implementiert wurde (was sich vor allem

¹⁰⁰ Schedler/Siegel (2005).

¹⁰¹ Ebenda, S. 100.

¹⁰² Eine weitere Untergliederung der inhaltlichen Dimension bietet sich nach Ansicht des Autors nicht an, da die Gegenstrategien und Umsetzungsinstrumente angesichts des Themenfeldes „unausgewogene Altersstrukturen“ viele Interdependenzen aufweisen.

¹⁰³ Nicht explizit untersucht wurde die Rolle der Personalvertretungen.

¹⁰⁴ Vgl. Mintzberg/Waters (1985).

an der Nutzung der Instrumente erkennen lässt) und ob eine kontinuierliche Evaluation und Anpassung der Strategie erfolgt.

Die Instrumente gliedern sich in Analyse-, Konzeptions- und Umsetzungsinstrumente, wobei die ersteren beiden die Elemente des strategischen Personalmanagements aus Kapitel 2.2 umfassen, also Personalbestandsanalyse, Personalbedarfs-, Personalbeschaffungs- (inklusive Differenzierung nach externem und internem Arbeitsmarkt) und Personalentwicklungsplanung. Unter den Umsetzungsinstrumenten werden die kurz-, mittel- und langfristigen Gegenmaßnahmen aus Kapitel 2.4 verstanden. Schließlich wird noch die Abstimmung als Grad der Integration der einzelnen Elemente untersucht. Die Frage, ob ein strategischer Wandel bezüglich des Umgangs mit unausgewogenen Altersstrukturen stattgefunden hat, lässt sich erst in der Gesamtschau klären, und wird daher im Rahmen der vergleichenden Betrachtung Kapitel 6 beantwortet. Das Analyseraster mit seinen Untersuchungsfragen stellt sich daher folgendermaßen dar:

Akteure:

- Wer sind die für das landesübergreifende strategische Personalmanagement relevanten Akteure (Politik; Verwaltungsführung; zentrales Personalmanagement; dezentrales Personalmanagement; andere Akteure)?
- Wie gestaltet sich in der Praxis das Verhältnis der Akteure in Bezug auf die Thematisierung und Gestaltung der Altersstrukturen?

Prozesse:

- Formulierung:

- Werden Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements erkannt und thematisiert?
- Wird daraus eine explizite Handlungsstrategie abgeleitet bzw. ist eine emergente Strategie zu erkennen?

- Implementierung:

- Wie wird versucht, die Altersstruktur zu beeinflussen bzw. welche Maßnahmen werden getroffen, um mit einer unausgewogenen Altersstruktur umzugehen? (vgl. dazu die Instrumente)

- Evaluation:

- Wird die Umsetzung der Strategie auf ihren Erfolg hin evaluiert und gegebenenfalls angepasst?

Existenz und Ausgestaltung der Instrumente:

- Analyseinstrumente:

- Personalbestandsanalyse

- **Konzeptionsinstrumente:**
 - Personalbedarfsplanung
 - Personalbeschaffungsplanung (externer oder interner Arbeitsmarkts)
 - Personalentwicklungsplanung
- **Umsetzungsinstrumente/Gegenmaßnahmen (Vgl. Kapitel 2.4)**
 - **Kurzfristige Gegenmaßnahmen:**
 - Initiierung systematischen Wissenstransfers
 - Rekrutierung neuer Zielgruppen
 - **Mittelfristige Gegenmaßnahmen:**
 - Personalmarketing und Ausbau der Attraktivitätsfaktoren
 - Reform des Laufbahnrechts
 - **Langfristige:**
 - Rotation und Mobilität
 - Etablierung ausgewogener Altersstrukturen

Abstimmung:

- In welcher Weise erfolgt die Integration der Einzelelemente?

Strategischer Wandel:

- Gibt es Hinweise darauf, dass ein strategischer Wandel mit Bezug auf den Umgang mit unausgewogenen Altersstrukturen stattgefunden hat?

3. Empirische Situation in den Landesverwaltungen

3.1 Personalabbau und unausgewogene Altersstrukturen

Herrührend aus der Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik und der damit einhergehenden „Dominanz dezentraler Verwaltungsstrukturen“¹⁰⁵ weisen die deutschen Bundesländer einen im Vergleich zum Bund und den Kommunen relativ hohen Personalbesatz auf: Vor allem die Aufgabenbereiche Schulbildung, Hochschulbildung und Polizei, die in der Verantwortung der Bundesländer liegen, werden durch größere Personalkörper wahrgenommen.¹⁰⁶ Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Länder ist damit relativ hoch und beträgt etwa 38% des Haushaltes; im Vergleich hierzu repräsentieren Personalausgaben etwa 10% des Bundes- und 27% der kommunalen Haushalte.¹⁰⁷ Bis in die 70er Jahre zeichnete sich die Landesebene dabei

¹⁰⁵ Bogumil (1999), S. 124.

¹⁰⁶ Regierungskommission Nordrhein-Westfalen (2003), S. 63f.

¹⁰⁷ Regierungskommission Nordrhein-Westfalen (2003), S. 64. Czerwick weist darauf hin, dass der Anteil der Personal- an den Gesamtkosten, der bei Bund und Kommunen kontinuierlich abgenommen habe, bei den Ländern im Zeitraum von 1991 bis 2004 relativ stabil geblieben sei. Er führt dies darauf zurück, dass bei Bund und Kommunen die absoluten Gesamtausgaben schneller gestiegen seien als die absoluten

noch durch ein kontinuierliches Wachstum der Beschäftigtenzahlen aus.¹⁰⁸ Angesichts enger werdender finanzieller Spielräume¹⁰⁹ wie auch der in den ostdeutschen Bundesländern aus der realsozialistischen Verwaltung übernommenen überdimensionierten Personalbestände¹¹⁰ müssen die Länder seit dem Jahr 1991 ihre Ausgaben stark einschränken und nutzen daher die Hauptsteuerungsvariable „Personal“, indem sie massiv Beschäftigte abbauen. Insgesamt reduzierten die Bundesländer dabei nach Czerwick von 1991 bis 2004 ihr Personal um 465.000 Stellen oder 17,7%; dies im Vergleich zu einem Personalabbau von 24,4% beim Bund und 32,5% bei den Gemeinden.¹¹¹ Diese Entwicklung führte im Ergebnis dazu, dass zum 30.06.2008 im öffentlichen Dienst der Länder in absoluten Zahlen etwa 1,93 Mio. Personen beschäftigt waren, gegenüber etwa 462.000 beim Bund und 1,2 Mio. Beschäftigten bei den Kommunen.¹¹² Dieser Abbau erfolgte allerdings in der Länderpraxis meist nach festen Quotenvorgaben¹¹³ und war nicht verbunden mit einer generellen Aufgabenkritik, strategischen Orientierung oder der systematischen Einführung moderner Personalmanagementelemente, so dass im Personalbereich der Landesverwaltungen weiterhin erhebliches Modernisierungspotenzial besteht.¹¹⁴ Die vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung zu verstehende Priorität des Personalabbaus hatte dabei erhebliche Konsequenzen für die Zusammensetzung des Personalkörpers auf Landesebene. Um diese ermessen zu können, ist es zunächst notwendig, die Rahmenbedingungen von Personalfreisetzen im öffentlichen Dienst genauer zu betrachten, welche einigen wesentlichen rechtlichen und faktischen Beschränkungen unterliegen. Während Beamtenverhältnisse ohnehin nur unter extrem engen gesetzlich sanktionierten Voraussetzungen beendet werden können¹¹⁵, gilt für Landesarbeitnehmer nach dem TV-L¹¹⁶ immer dann die grundsätzliche Unkündbarkeit, wenn sie mindestens 15 Jahre im öffentlichen Dienst beschäftigt waren und zugleich das

Personalausgaben und sich somit der relative Anteil der Personalkosten verringert habe; die Ursache für diese Entwicklung müsse jedoch noch untersucht werden. Vgl. Czerwick (2007), S. 98f.

¹⁰⁸ Jann/Wegrich/Tiessen (2007), S. 30f.

¹⁰⁹ Bürsch/Müller (1999), S. 6.

¹¹⁰ Schimanke, Dieter (2001), S. 184.

¹¹¹ Czerwick (2007), S. 75.

¹¹² Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009).

¹¹³ Bürsch/Müller (1999), S. 7.

¹¹⁴ Vgl. Reichard (2004).

¹¹⁵ Hebeler charakterisiert diese Entlassenstatbestände als im wesentlichen „formal-persönlich[er]“ Art. Vgl. Hebeler (2006), S. 173f.

¹¹⁶ Der „Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder“ (TV-L), abgeschlossen am 19.5.2006 zwischen der „Tarifgemeinschaft deutscher Länder“ (TdL) auf der einen und den Gewerkschaften Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und dbb beamtenbund und tarifunion auf der anderen Seite ist einschlägig für die privatrechtlichen Dienstverhältnisse der Tarifbeschäftigten/Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst der Länder. Der TdL gehören dabei 14 deutsche Bundesländer, nicht aber Hessen und Berlin, an.

40. Lebensjahr vollendet haben.¹¹⁷ Diese hohen Hürden, gekoppelt mit der Zusage der Landesregierungen, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten, führen dazu, dass die notwendigen Einsparungen vor allem durch Wiederbesetzungssperren von Stellen und Einstellungsstopps realisiert werden.¹¹⁸ De facto werden damit weniger junge Arbeitnehmer eingestellt oder in den Bereichen, in denen betriebsbedingte Kündigungen doch wahrgenommen werden, abgebaut.¹¹⁹ Diese Praxis wirkt sich negativ auf die Altersstruktur der Verwaltung aus und verhindert den dringend benötigten Zustrom von Innovationspotenzial in den Verwaltungskörper.¹²⁰ Stellen müssen folglich vor allem über den internen Arbeitsmarkt besetzt werden. Damit jedoch wird ebenfalls aus einem zunehmend alternden Pool rekrutiert und die mit der Überalterung der Verwaltung verbundenen Probleme verschärfen sich noch weiter. (Zu möglichen Schwierigkeiten der externen Rekrutierung siehe das folgende Kapitel.)

In der Summe resultiert eine für die Verwaltung ungünstige Altersstruktur, bei der die älteren Alterskohorten deutlich überwiegen.¹²¹ Die Grafik in Abbildung 2 (folgende Seite) stellt zwar die Situation für den gesamten öffentlichen Dienst dar, kann aber als exemplarisch auch für die Länderverwaltungen betrachtet werden. Es wird deutlich, dass die mittleren und älteren Alterskohorten deutlich überwiegen. Es ist offensichtlich, dass im Rahmen dieser empirischen Situation alle im theoretischen Teil erörterten Gefahren einer unausgewogenen Altersstruktur drohen, zumal die teilweise totalen Einstellungsstopps der letzten Jahre zu den ebenfalls erwähnten „Lücken“ zwischen den in der Belegschaft vertretenen Alterskohorten geführt haben.

¹¹⁷ Vgl. TV-L §34. Diese Regelung betrifft nur das Tarifgebiet West und gilt nicht für den Fall einer „außerordentlichen Kündigung“. Wer nach den Tarifregelungen vor dem TV-L unkündbar war, bleibt dies auch.

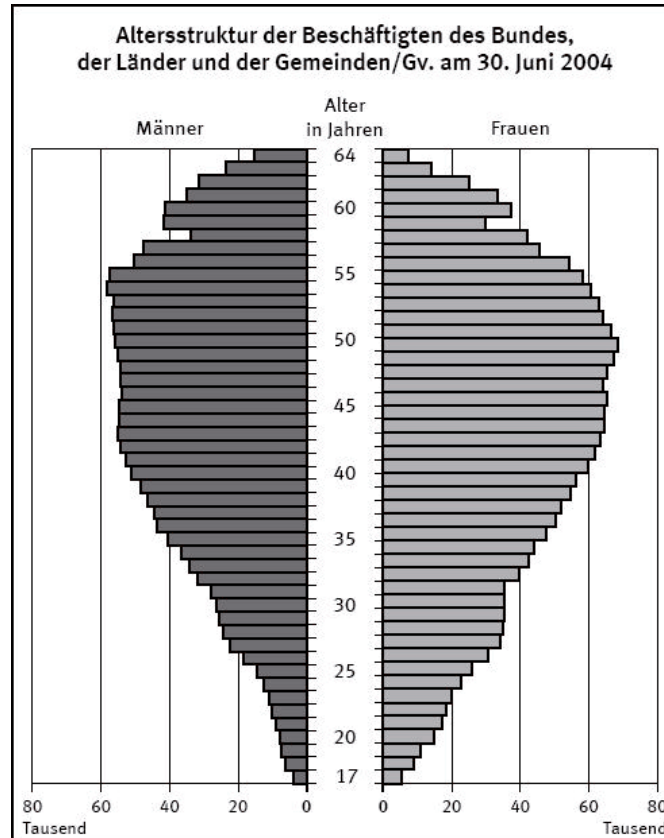
¹¹⁸ Vgl. Jock (2008), S. 548.

¹¹⁹ Czerwick (2008), S. 124 ff. konstatiert außerdem eine Zunahme „prekärer Arbeitsverhältnisse“ (Tarifbeschäftigte mit Zeitvertrag, geringfügig Beschäftigte, mittel- und kurzfristig Beschäftigte, so genannte „Ein-Euro-Jobs“), welche dem öffentlichen Dienst eine höhere Personalflexibilität erlauben. Obgleich systematische Untersuchungen noch nicht vorliegen, wird vom Verfasser die These vertreten, dass jüngere Nachwuchskräfte eher in befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt werden. Da zunächst die unkündbaren älteren Beschäftigten „untergebracht“ werden müssen, werden in der Praxis befristete Arbeitsverhältnisse jüngerer Arbeitnehmer nicht verlängert oder entfristet, so dass die jüngeren Kräfte nicht in den regulären Personalkörper der Verwaltung übergehen und dieser zunehmend überaltert.

¹²⁰ Vaanholt (1997), S. 249f.

¹²¹ Reichard (2001), S. 196.

Abb. 2 Altersstruktur im öffentlichen Dienst



Quelle: Kriete-Dodds (2005), S. 1300

3.2 Der demografische Wandel und die Verwaltung

Während nun die mit allen genannten Mängeln behaftete personalwirtschaftliche Praxis der Vergangenheit in ihren Folgen für die Altersstruktur und Leistungsfähigkeit der Verwaltung größtenteils noch nicht einmal in ihrem vollen Umfang erkannt ist, erwächst dem strategischen Personalmanagement bereits eine neue zukünftige Gefahr vonseiten der demografischen Entwicklung in der Gesamtbevölkerung: Nimmt man nämlich mit gutem Grund an, dass die öffentliche Verwaltung der deutschen Bundesländer ihre Beschäftigten vornehmlich aus dem Pool der deutschen Bevölkerung rekrutiert bzw. rekrutieren wird, gewinnen demografische Faktoren erheblich an Bedeutung für das Personalmanagement. Für die Bundesrepublik Deutschland gilt dabei nach den Prognosen der aktuellen 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, dass die Gesamtbevölkerung im Gegensatz zu ihrem bisherigen Wachstum bis zum Jahr 2050 abnehmen wird.¹²² Zugleich ändert sich die Alterszusammensetzung dahingehend, dass der Anteil älterer Alterskohorten stetig

¹²² Diese Abnahme erfolgt unterschiedlich stark je nach Ausgestaltung der zugrunde gelegten Parameter und der daraus folgenden Szenarien. Vgl. Schaubild 2 Statistisches Bundesamt (2006), S. 15.

zunimmt und damit auch das Durchschnittsalter der Bevölkerung kontinuierlich ansteigt.¹²³ Dieser demografische Wandel hat zu einer Auswirkung auf die Einnahmen der Bundesländer¹²⁴ und resultiert zum anderen in veränderten Anforderungen an die Quantität und Qualität von Leistungen der öffentlichen Verwaltung: Während eine dem Bevölkerungsschwund proportionale Reduzierung von Verwaltungsleistungen aufgrund von Kostenremanenzen nur bedingt machbar ist, dürften die Anforderungen einer alternden Gesamtbevölkerung *grosso modo* vor allem eine weitere Reduzierung des Landespersonalbestandes nach sich ziehen¹²⁵, welche bei unveränderten Beschäftigungsbedingungen die Altersstrukturproblematik noch verschärfen würden.

Im engeren Sinne entscheidend für die Personalrekrutierung des öffentlichen Dienstes ist jedoch die Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes unterliegt auch diese einem Alterungs- und Schrumpfungsprozess, so dass die „Bevölkerung im Erwerbsalter stark durch die Älteren geprägt sein wird“¹²⁶, die öffentliche Verwaltung ihre potenziellen Beschäftigten mithin aus einem zunehmend lebensälteren Rekrutierungspool auswählen muss, was sich früher oder später in der internen Altersstruktur der Verwaltung niederschlägt.

Daneben ist absehbar, dass der demografische Wandel im Zusammenspiel mit anderen Faktoren noch eine Reihe weiterer unangenehmer Konsequenzen für die Landesverwaltungen haben wird: Verkleinert sich der Rekrutierungspool der Nachwuchskräfte aufgrund sinkender Geburtenraten weiter, wird es längerfristig zu einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots und damit zu einer Konkurrenzsituation zwischen öffentlichem Dienst und der Privatwirtschaft um qualifizierte Nachwuchskräfte kommen. Seriöse Prognosen weisen darauf hin, dass „[w]eder kurz noch mittelfristig [...] eine Arbeitskräfteknappheit auf breiter Front zu erwarten“ ist¹²⁷, da das Erwerbspersonenpotenzial „kaum vor dem Jahr 2015, eher erst ab 2020 spürbar unter das heutige Niveau zu sinken beginnen wird“.¹²⁸ Nichtsdestoweniger ist bereits vorher mit

¹²³ Schaubilder 4 und 5, Statistisches Bundesamt (2006), S. 18ff.

¹²⁴ Vergleiche dazu: Seitz, H. (2004a), S. 4ff.

¹²⁵ So in den Bereichen des Lehrpersonals oder der Polizeikräfte, die es vor allem mit jugendlichen Tätern zu tun haben. Damit wären zwei Verwaltungsbereiche mit hohem Personalbesatz betroffen. Vgl. im Einzelnen Seitz, H. (2004), S. 82f.

¹²⁶ Nach dieser Prognose würde die Gruppe der erwerbsfähigen Bevölkerung im Jahr 2050 um 22-29% kleiner sein als im Jahr 2005. Statistisches Bundesamt (2006), S. 21f.

¹²⁷ Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 34.

¹²⁸ Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 20.

einer Alterung des Erwerbspersonenpotenzials¹²⁹ sicher zu rechnen, während zugleich „qualifikatorische und regionale Diskrepanzen“ zunehmen werden.¹³⁰

Für die deutschen Bundesländer wurden im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 Befugnisse bei der Ausgestaltung der Beamtenrechtsverhältnisse übertragen. Aus den unterschiedlichen Tarifräumen, die mit dem (nicht einheitlichen) Abschluss des TV-L¹³¹ nun unter den ehemals einheitlich organisierten öffentlichen Arbeitgebern gelten, resultiert schon heute eine „Dezentralisierung und Heterogenisierung“ der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst.¹³² Dieser Trend birgt das Potenzial zu einem Konkurrenzkampf zwischen den öffentlichen Arbeitgebern Bund, Ländern und Kommunen und trägt zugleich den Keim eines „Wettbewerbsföderalismus“ zwischen den Bundesländern selbst in sich, wie es beispielsweise die gegenwärtigen (2009) Bemühungen Baden-Württembergs um die Anlockung von Lehrkräften erkennen lassen. Und es liegt in der Natur eines solchen Wettbewerbs, dass das Personalmanagement insbesondere in den finanzschwächeren oder vom demografischen Wandel besonders betroffenen Bundesländern neue Strategien erarbeiten muss, will es langfristig die Attraktivität der Landesverwaltung als Arbeitgeber sichern.

Es bleibt damit festzuhalten, dass der demografische Wandel mittelfristig (also ab dem Jahr 2015/2020) das Personalmanagement aller Landesverwaltungen vor das Problem der Nachwuchsrekrutierung aus einer zunehmend älteren Bevölkerung mit nur geringen Kohorten Jüngerer stellen wird. Im Wettbewerb um die fähigsten Köpfe eines sinkenden Pools von Erwerbspersonen werden die Landesverwaltungen dann auf breiter Front vermehrt in Konkurrenz zur Privatwirtschaft treten. Das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes wird dessen Attraktivität aufgrund der engen Spielräume materieller Anreize dann durch die gezielte Herausarbeitung anderer Anreize im Rahmen professionellen Personalmarketings sichern müssen. Aufgrund der Heterogenisierung bei Besoldung und anderen Beschäftigungsbedingungen ist eine Verstärkung der bereits jetzt zu beobachtenden Konkurrenz der Bundesländer untereinander um geeignete Bewerber zu erwarten. Diese Entwicklungen betreffen jedoch schon heute einzelne Qualifikationen und diejenigen Landesverwaltungen, die weniger attraktive Beschäftigungsbedingungen anbieten (können).

¹²⁹ Statistisches Bundesamt (2006), S. 20f.

¹³⁰ Buck/Kistler/Mendius (2002), S.34.

¹³¹ In 14 Bundesländern gilt der TV-L, in Hessen der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und in Berlin ein Anwendungs-TV Land Berlin, welcher sich am BAT und dem BAT-O orientiert.

¹³² Keller (2008), S. 84.

4. Fallbeispiel Berlin

4.1 Altersstruktur der Berliner Verwaltung

Die Personalpolitik Berlins ist geprägt durch die Sondersituation der deutschen Wiedervereinigung, in deren Folge zwei „gut genährte“ Verwaltungshälften¹³³ zu einem funktionierenden Ganzen zusammengefügt und dabei das überbesetzte Landespersonal drastisch reduziert werden mussten.¹³⁴ Während in der ersten Reformphase von 1990 bis 1994 noch die Verschmelzung beider Verwaltungsteile im Vordergrund stand und in der zweiten Phase von 1995 bis 1999 eine Reform der Instrumente erfolgte, die sich im „Dritten Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung“ (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz VGG) von 1999 niederschlug, ist die dritte Phase ab dem Jahr 2000 von einem Paradigmen- und Mentalitätswechsel gekennzeichnet.¹³⁵ Dieser beinhaltete angesichts der vom Senat festgestellten extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin¹³⁶ eine umfassende Staats- und Aufgabenkritik mit einem radikalen Kostensenkungsprogramm des „im Bundesvergleich stark überbesetzte[n]“ öffentlichen Landesdienstes, welches sich bis zum heutigen Tag fortsetzt und Berlin im bundesweiten Vergleich damit zum Spitzenreiter bei der Gesamtreduzierung der Personalausgaben macht.¹³⁷ In absoluten Zahlen wurde damit im unmittelbaren Landesdienst Berlins eine Reduktion von 207.151 Stellen im Jahr 1991 auf 106.600 Stellen im laufenden Jahr 2009 erreicht.¹³⁸ Aufgrund des Bekenntnisses zum sozialverträglichen Personalabbau erfolgte dieser Abbau durch eine streng bedarfsorientierte Einstellungspolitik in Kombination mit der natürlichen Fluktuation.¹³⁹ Infolge des äußerst restriktiven Einstellungsverhaltens (so wurden beispielsweise von 2001 bis 2005 überhaupt keine Regierungsreferendare für den höheren Dienst eingestellt¹⁴⁰) sieht sich die Verwaltung Berlins jedoch mit dem Phänomen unausgewogener Altersstrukturen und einer Dominanz lebensälterer Alterskohorten konfrontiert, wie sie in den folgenden Daten zur Entwicklung der Altersstruktur in den Jahren 1998 bis 2009 zum Ausdruck kommen:

¹³³ Prigge/Prange/Bovenschulte (1999), S. 134f.

¹³⁴ Jock (2008), S. 41.

¹³⁵ Ebenda.

¹³⁶ Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002).

¹³⁷ Senatskanzlei Berlin (2006), S. 17.

¹³⁸ Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2007b). Bis 2002 Stellen gemäß Stellenplan, ab 2003 Vollzeitäquivalente.

¹³⁹ Vgl. Senatskanzlei Berlin (2006), S. 17.

¹⁴⁰ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

Tabelle 1 Alterskohortenverteilung der Berliner Verwaltung¹⁴¹

Angaben in %	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Unter 30	6,24	5,41	4,77	4,70	-	4,45
30 bis unter 40	28,71	28,27	27,80	27,08	-	23,91
40 bis unter 50	31,69	31,94	32,07	32,42	-	33,88
50 bis unter 60	28,84	29,65	29,83	29,45	-	29,78
60 und älter	4,51	4,73	5,54	6,36	-	7,98
VZÄ insgesamt	162.091	157.253	152.467	150.165	-	145.921

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistikstelle Personal (2008). Zahlen auf 2 Nachkommastellen gerundet. Für das Jahr 2002 lagen keine Angaben vor.

Fortsetzung Tabelle 1

Angaben in %	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Unter 30	4,03	3,80	3,24	2,71	2,31	2,20
30 bis unter 40	22,02	20,09	18,31	16,87	15,48	14,50
40 bis unter 50	34,88	35,52	35,61	36,07	36,33	35,95
50 bis unter 60	30,34	31,76	33,51	34,40	34,96	35,92
60 und älter	8,72	8,83	9,34	9,95	10,93	12,05
VZÄ insgesamt	140.621	135.907	124.852	121.845	119.464	117.400

Während sich der Anteil der mittleren Alterskohorte der 40- bis Unter-50-Jährigen nur geringfügig erhöht hat, sind die strukturellen Veränderungen der Altersstruktur vor allem an den Polen der jüngeren und älteren Kohorten erkennbar: Es ist deutlich ersichtlich, dass sich der Anteil der Unter-30-Jährigen von 1998 bis 2009 auf ein Drittel des ursprünglichen Wertes verringert hat, während zugleich der Anteil der 30- bis Unter-40-Jährigen auf die Hälfte geschrumpft ist. Auf der anderen Seite hat sich in elf Jahren der Anteil der 50- bis Unter-60-Jährigen um ein Viertel erhöht, die Alterskohorte der Über-60-Jährigen sich gar verdreifacht. Das heißt, dass mittlerweile fast 48% der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlins älter als 50 Jahre sind, während zugleich nur knappe 17% zu den Unter-40-Jährigen gehören. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in der gesamten Berliner Landesverwaltung liegt damit bei 48,0 Jahren, in der Innenverwaltung gar bei 48,7 Jahren.¹⁴²

Da betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen sind, altern die zahlenstarken Alterskohorten der heute 40- bis Unter-50-Jährigen und 50- bis Unter-60-Jährigen im

¹⁴¹ Vollzeitäquivalente im unmittelbaren Landesdienst.

¹⁴² Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

Verwaltungsdienst weiter. Eine Prognose der Senatsverwaltung für Finanzen sagt für das Jahr 2015 folgende Altersverteilung unter den Beschäftigten vorher:

Tabelle 2 Prognose der Altersverteilung in der Berliner Verwaltung 2015 (VZÄ)

	Absolut	Anteile in %
Unter 30	6.900	7,59
30 bis unter 40	11.150	12,25
40 bis unter 50	22.650	24,89
50 bis unter 60	39.850	43,79
60 und älter	10.450	11,48
VZÄ insgesamt	91.000	100

Quelle: Eigene Berechnungen nach Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2009)

Kritisch ist hierbei, dass der Anteil der über-50-jährigen Beschäftigten dann bereits bei mehr als 55% liegen würde. Demgegenüber dürften die jüngeren Alterskohorten durch die Ausweitung von Einstellungskorridoren (Vgl. dazu im Einzelnen das folgende Kapitel) wieder stärker besetzt sein. Wenngleich diese Maßnahme im Hinblick auf die Herstellung einer ausgewogenen Altersstruktur zu begrüßen ist, werden selbst bei einer (angesichts der zu erwartenden Haushaltslage eher unwahrscheinlichen) expansiven Ausweitung der Einstellungskorridore jedoch in jedem Fall die stark besetzten älteren und die schwach besetzten mittleren Beschäftigtenkohorten bestehen bleiben. Beim Ausscheiden der älteren Kohorten dann treten alle in Kapitel 2.3 erläuterten Probleme adäquater Stellenbesetzung und breiten Wissenstransfers auf.

Hinzu kommt, dass nach einer Prognose der Personalstatistikstelle aus dem Jahr 2008¹⁴³ von 2008 bis 2015 insgesamt 23,3% der Vollzeitäquivalente der Berliner Verwaltung (Haupt- und Bezirksverwaltungen) aus Altersgründen ausscheiden werden.¹⁴⁴ In einigen Ressorts liegt dieser Anteil jedoch noch um einiges höher, so im Fachbereich Bildung, Wissenschaft, Forschung (ohne Schulen) mit 33,0% ausscheidender VZÄ oder im Fachbereich Justiz (ohne Vollzug, Gerichte, Anwaltschaften) mit 34,8% ausscheidender VZÄ.¹⁴⁵ Auch auf Ebene der Bezirke sind die alterbedingten Ausscheidensraten für denselben Zeitraum unterschiedlich und bewegen sich zwischen 18,5% in Pankow und 25,9% der VZÄ in Steglitz-Zehlendorf.¹⁴⁶

Fasst man die Situation zusammen, so zeigt sich deutlich, dass im öffentlichen Dienst Berlins unausgewogene Altersstrukturen dahingehend herrschen, dass kleineren

¹⁴³ Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen (2008).

¹⁴⁴ Ebenda, S. 10.

¹⁴⁵ Ebenda.

¹⁴⁶ Ebenda, S. 13.

Kohorten jüngerer Beschäftigter (Unter-40-Jährige) größere Alterskohorten lebensälterer Beschäftigter (Über-50-Jährige) gegenüberstehen, welche bereits heute beinahe die Hälfte des Verwaltungspersonals ausmachen. Anhand der prognostizierten Ausscheidensraten ist demnach bereits in den nächsten sechs Jahren mit einem großflächigen Verlust von Erfahrungswissen zu rechnen, sollte das strategische Personalmanagement keine Gegenmaßnahmen initiieren. Durch die schwache Besetzung der heute jüngeren Kohorten würde bei traditionellen Rekrutierungspraktiken (d.h. Rekrutierung jüngerer Absolventen nach Abschluss ihrer Ausbildung) selbst eine massive Ausweitung der Einstellungskorridore die jetzt bestehenden Lücken in der Altersstruktur der Beschäftigten nicht schließen können, so dass sich das strategische Personalmanagement in toto mit einer lückenhaften und überalterten Beschäftigtenstruktur konfrontiert sieht.

4.2 Analyse des strategischen Personalmanagements

4.2.1 Akteure

Die Annahme, dass dem strategischen landesweiten Personalmanagement in einem Stadtstaat grundsätzlich zentralere Steuerungsmöglichkeiten offen stehen als in einem Flächenland, wird auch von den Akteuren in der Berliner Verwaltung bestätigt.¹⁴⁷ Dessen ungeachtet zeichnet sich Berlin durch eine historisch begründete und auch in seiner Verfassung verankerte starke Selbstständigkeit der Bezirke aus¹⁴⁸, welche als „Vielfalt in der Einheit“¹⁴⁹ auch ein politisches Bekenntnis genießt. In der Praxis des Personalmanagements heißt dies, dass eine Vielzahl von Personalabteilungen in den einzelnen Bezirken, Senatsverwaltungen und nachgeordneten Behörden existiert, der Umgang mit Personal also von einer Akteurspluralität gekennzeichnet ist.

Auch für den Bereich des strategischen landesweiten Personalmanagements gilt, dass eine zentrale Verortung, beispielsweise als Stabsstelle bei der Senatskanzlei, explizit nicht vorgesehen ist. Das Zusammenspiel der Akteure des ressortübergreifenden Personalmanagements gestaltet sich daher so, dass die personalpolitischen Vorgaben in Form der Senatsbeschlüsse erfolgen. Die zentrale Ausgestaltung erfolgt sodann im Wesentlichen durch die Kooperation zweier zentraler Akteure, der Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (SenInn). Erstere ist mit der Abteilung II für quantitative, „harte“ Fragen des landesweiten strategischen

¹⁴⁷ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁴⁸ Vgl. Abschnitt VI der Verfassung von Berlin in der Fassung vom 6.7.2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 710). Ferner Prigge/Prange/Bovenschulte (1999), S. 201.

¹⁴⁹ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

Personalmanagements zuständig und steuert über die Mittelzuweisung in Form des Stellenplans. Ihr nachgeordnet ist seit 2004 als Behörde das Zentrale Personalüberhangmanagement (ZeP) zur internen und externen Vermittlung von Personalüberhangkräften. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport dagegen nimmt qualitative Funktionen des landesweiten Personalmanagements innerhalb der Abteilung ZS wahr. So ist sie beispielsweise für ressortübergreifende laufbahnrechtliche Fragen des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienstes zuständig, beschäftigt sich aber auch mit landesweiten Fragen der Personalentwicklung oder einer gemeinsamen Führungskräftekultur. Als zentrale Einstellungsbehörde für den gehobenen und höheren Dienst des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsbereiches nimmt sie für diesen Teil des Personals strategische Funktionen wahr und führt in diesem Rahmen auch zentrale Verhandlungen mit der SenFin.¹⁵⁰

Die Personalabteilungen in den jeweiligen Fachressorts dagegen nehmen im Bereich des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienstes alle operativen Aufgaben wahr. In allen anderen Verwaltungsbereichen, insbesondere in den quantitativ bedeutsamen Ressorts von Polizei, Justiz oder Lehrern, aber auch in den technischen Bereichen, obliegen sowohl die strategischen als auch die operativen Aufgaben des Personalmanagements den jeweiligen Personalabteilungen der Senatsverwaltungen. Verhandlungen zu personalwirtschaftlichen Fragen führen diese Abteilungen demnach auch bilateral mit der SenFin.¹⁵¹

Den zentralen Anbieter von ressortübergreifenden Fortbildungsmaßnahmen für den allgemeinen nichttechnischen Dienst stellt die Verwaltungsakademie Berlin (VAK) dar. Deren sehr stark angebotsorientierte Form der Fortbildung ist nach Aussagen der Interviewpartner politisch gewünscht, um eine denkbare „Zweckentfremdung“ des Personalentwicklungsbudgets bei stärkerer Dezentralisierung zu verhindern und eine bessere Steuerung insbesondere von nicht rein fachspezifischen Fortbildungsinhalten, wie Führungskräftebildungen und Organisationsentwicklungsmaßnahmen zu gewährleisten.¹⁵²

Die berlinspezifische Ausgestaltung und Arbeitsteilung des Personalmanagements wird von den Akteuren als „funktionsfähig“¹⁵³ bzw. „zufrieden stellend“¹⁵⁴ bewertet. Aufgrund der historischen Entwicklung schätzen sowohl SenFin als auch SenInn eine

¹⁵⁰ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁵¹ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁵² Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009. Vgl. auch Brenski/Liebig (2007), S. 48 und Jock (2008), S. 64.

¹⁵³ Ebenda.

¹⁵⁴ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

weitergehende Zentralisierung als nicht erforderlich ein, solange das bestehende System nur den zugrunde liegenden Prämissen entsprechend funktionell ausgestaltet werde.¹⁵⁵

4.2.2 Prozesse

Die politisch beschlossene und damit explizit formulierte Strategie orientiert sich weiterhin am Ziel, den Landeshaushalt durch Personalreduzierung zu konsolidieren und wird operationalisiert durch die Zielzahl von 100.000 Stellen (VZÄ) im Jahr 2012, während weitergehende Orientierungen am Stadtstaaten-Benchmark von 93.000 VZÄ rein interne Überlegungen darstellen.¹⁵⁶ Grundlage der geplanten Reduzierung stellt keine umfassende Aufgabenkritik, sondern der haushaltsbedingte, politisch gesetzte Bedarf dar, der sich am finanzierbaren Personalbedarf bemisst.¹⁵⁷ Es verwundert demnach nicht, dass die Formulierung und Implementierung dieser geplanten Strategie maßgeblich durch die Senatsverwaltung für Finanzen wahrgenommen wird.

Daneben weist die Personalmanagementstrategie der Berliner Verwaltung jedoch auch emergente Elemente auf: Nach zwei Jahrzehnten kontinuierlichen Personalabbaus werden unausgewogene Altersstrukturen, punktueller Fachkräftemangel und Besetzungsprobleme mittlerweile verstärkt sichtbar und bedingen einen Paradigmenwechsel des strategischen Personalmanagements hin zu einem differenzierteren Einstellungsverhalten.¹⁵⁸ So sind im Rahmen der möglichen externen Neueinstellungen von der Senatsverwaltung für Finanzen die Einstellungskorridore für besondere Bereiche wie Polizei, Feuerwehr, Justiz oder Lehrer bereits ausgeweitet worden (vgl. dazu Kapitel 4.2.3.3), während die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Erhöhung auch der Einstellungskorridore im allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsbereich anstrebt und parallel dazu bereits mit einer Ausweitung des Rekrutierungspools (siehe ebendort) begonnen hat.¹⁵⁹

Die Implementierung der geplanten Strategie zur Personaleinsparung erfolgt durch Einsparvorschläge der Senatsverwaltung für Finanzen, deren Zielzahlen sich allgemein am Benchmarking mit den anderen Stadtstaaten (einschließlich eines hauptstadtbedingten Mehrbedarfs) orientieren. Für die Personalausstattung einzelner Fachbereiche wie des Polizeidienstes oder der Finanzämter werden die Zielquoten noch differenzierter unter

¹⁵⁵ Ebenda.

¹⁵⁶ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁵⁷ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009 und Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁵⁸ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁵⁹ Ebenda.

Rückgriff auf andere Bedarfsschlüssel festgelegt, so z.B. durch die Orientierung der Finanzämter an einem bundesweiten Durchschnittswert. Für den Bereich der allgemeinen Verwaltung bedient sich die SenFin der Vorgabe pauschaler Personaleinsparquoten mittels Senatsbeschlüssen, da differenziertere Vorgaben angesichts der Souveränität der im Senat vertretenen Ressorts nach Aussage des Interviewpartners „aussichtslos“ wären. Die Ressorts seien dann frei darin, wie sie diese geforderten Einsparungen erbrachten, bevorzugten aber in der Regel die undifferenzierte interne Weitergabe der Quoten. Flankierend zu den Einsparquoten nutzt die SenFin Benchmarkingvergleiche zwischen den Bezirken oder mit anderen Kommunen, um Bezirke oder Fachbehörden zu Einsparungen zu motivieren.¹⁶⁰

Um qualitative Aspekte der Personalmanagementstrategie zu implementieren, greift die SenInn dagegen aufgrund ihres geringeren Druckpotenzials auf eher informelle und kommunikative Ansätze zurück. Sie verstehe sich als Impulsgeber und initiiere Pilotprojekte, deren Ergebnisse dann beispielsweise durch gemeinsame Gremien der Personalentwickler verbreitet werden sollen. Für den Bereich des qualitativen strategischen Personalmanagements ist jedoch eine Professionalisierung¹⁶¹ geplant, welche die bereits vorhandenen Teilkonzepte verbinden und damit als Ganzes ein Gegengewicht zu der bisher dominierenden fiskalpolitischen Prägung des ressortübergreifenden Personalmanagements in der Berliner Verwaltung bilden könnte. Dieses Gesamtkonzept¹⁶² sieht innerhalb eines 3-Jahres-Zyklus die Identifikation strategisch wichtiger Themen und eine politische Schwerpunktsetzung im Staatssekretärsausschuss mit der Ableitung von Umsetzungsmaßnahmen vor (*Strategieformulierung*), welche dann nach der Umsetzung (*Strategieimplementierung*) auch auf ihre Wirksamkeit überprüft werden sollen (*Strategieevaluation*). Die Hauptzusammenarbeit ist in der Abstimmung zwischen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und den dezentralen Personalentwicklern vorgesehen; beteiligt werden zudem die Verwaltungsakademie Berlin und die Personalvertretungen. Nach Aussage der Interviewpartner existieren der politische Auftrag für diese Institutionalisierung des qualitativen Personalmanagements sowie einzelne Teilkonzepte, während die Formulierung des Gesamtkonzeptes für das Ende der derzeitigen Legislaturperiode 2010 vorgesehen sei.¹⁶³

¹⁶⁰ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁶¹ Dieses Projekt eines gesamtstädtischen Konzeptes zur Personalplanung und -entwicklung ist zugleich Teil des Programms „ServiceStadt Berlin“ zur Weiterführung der Verwaltungsmodernisierung im Handlungsfeld „Verwaltungseffizienz und Personalmanagement“. Vgl. den Titel IV D 26 des Programms in: Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2007), S. 7.

¹⁶² Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2009).

¹⁶³ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

Resümiert man die Ausführungen zu den Prozessen des strategischen Personalmanagements, so wird deutlich, dass die geplante Strategie noch immer sehr stark von quantitativen Aspekten des Personalabbaus geprägt wird, wenn auch ein leichter Paradigmenwechsel hin zu einer Ausweitung der Einstellungskorridore zu beobachten ist. Die Formulierung obliegt hier im Wesentlichen dem Akteur Senatsverwaltung für Finanzen, die in den Verhandlungen mit den einzelnen Ressorts (aufgrund ihrer Ressourcenverteilungsfunktion) in *top-down*-Manier wenig differenzierende Personaleinsparziele vorgibt. Für die Implementierung bleiben den Fachbereichen theoretisch Umsetzungsspielräume, die aber in der Praxis kaum wahrgenommen werden. Der Erfolg der Strategie wird dann in einer politischen Bilanz evaluiert. Qualitative Strategien des Personalmanagements dagegen, die besonders für den Umgang mit der Altersstruktur bedeutsam sind, werden bisher in impulsgebender Funktion von der Senatsverwaltung für Inneres formuliert. Ihre Implementierung erfolgt dann in *bottom-up*-Weise, unterliegt aber in der Praxis stark dem (sehr heterogenen) Willen und Können der dezentralen Personalstellen und der jeweiligen Führungskräfte und führt daher auch zu ebenso heterogenen Ergebnissen.¹⁶⁴ Infolge der uneinheitlichen Umsetzung ist eine systematische Evaluation schwierig. Bisher weist diese Strategie viele emergente Elemente auf; die Interviewpartner des qualitativen Personalmanagements bestätigten, dass viele dezentrale Problemfelder wie auch Lösungsansätze zunächst durch den „Flurfunk“ identifiziert würden. Das zentrale Personalmanagement filtere dann *good-practice*-Ansätze heraus und bemühe sich um deren Verbreitung. Durch die geplante Professionalisierung könnte sich auch das qualitative Personalmanagement mehr in Richtung einer geplanten Strategie entwickeln, wobei die dezentralen Umsetzungsspielräume aufgrund der weniger direkten Ressourcenverknüpfung dennoch größer bleiben dürften als beim quantitativen Personalmanagement.

4.2.3 Instrumente

4.2.3.1 Analyseinstrumente

Wie in Kapitel 2.2 erläutert wurde, stellt die **Personalbestandsanalyse**, und hier insbesondere die Analyse der Altersstruktur, die Grundlage für alle weiteren Konzeptionsinstrumente und Umsetzungsmaßnahmen des strategischen Personalmanagements dar. Während in Berlin Analysen der Personalstruktur vor dem Jahr

¹⁶⁴ Interview Moderatorennetzwerk, 27.05.2009. Vgl. auch Harms (2006), S. 346.

2004 nur mittels Einzelanfragen an die Personalabteilungen der Ressorts realisiert werden konnten, existiert seit 2004 mit dem „Gesetz über die Statistik der Personalstruktur und der Personalkosten im unmittelbaren Landesdienst“ (Personalstrukturstatistikgesetz – PSSG) die rechtliche Grundlage für den Betrieb einer zentralen Personalstrukturdatei.¹⁶⁵ Da die für diese Aufgabe zuständige, bei der Senatsverwaltung für Finanzen angesiedelte „Statistikstelle Personal“ erst seit Januar 2007 im flächendeckenden Probe-Echtbetrieb arbeitet, befindet sich die systematische und flächendeckende Erfassung aller Personalstrukturdaten noch in ihrer Anfangsphase.¹⁶⁶

Die der Analyse in Abschnitt 4.1 zugrunde liegenden Daten zur Altersstruktur der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlins für die Jahre 1998 bis 2009¹⁶⁷ sind sehr stark aggregiert. Eine detaillierte Aufschlüsselung der Altersstruktur nach Fachbereichen in der Hauptverwaltung und den Bezirken sowie eine Prognose der Ausscheidensraten wurden als Grundlage einer Staatssekretärsklausur im Jahr 2008¹⁶⁸ erstellt und sollen nach Aussagen der Interviewpartner demnächst noch weiter nach Laufbahnen und Tätigkeitsmerkmalen aufgeschlüsselt werden. Insgesamt bedinge die Dezentralität der Berliner Verwaltung jedoch eine vergleichsweise schwere Verfügbarkeit von systematisch aggregierten Altersstrukturdaten. Detailliertere Strukturdaten seien aufgrund rechtlicher Probleme erstmals im Jahr 2008 in Form des obigem Dokument erhoben und systematisiert worden.¹⁶⁹ Angesichts der grundlegenden Bedeutung dieser Daten für die weitere Konzeption und Umsetzung von Gegenmaßnahmen des Personalmanagements und der Erfahrung, dass erst die Betrachtung von Altersstrukturdaten im Zeitverlauf wichtige Erkenntnisse liefert, kann demnach noch von erheblichem Verbesserungsbedarf der Analyseinstrumente ausgegangen werden.

4.2.3.2 Konzeptionsinstrumente

Was bereits zuvor zur Personalstrategie der Berliner Verwaltung allgemein hervorgehoben wurde, gilt auch für ihre konzeptionellen Teilelemente von Personalbedarfsplanung und -beschaffungsplanung: Zentral ist der von der Senatsverwaltung für Finanzen festgestellte „finanzierbare Personalbedarf“. Obwohl die landesverwaltungsweite Personalreduzierung

¹⁶⁵ Vgl. die Erläuterungen im Haushaltsplan von 2006/2007. Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2006), S. 143.

¹⁶⁶ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009. Der Interviewpartner betonte, dass die Einführung einer zentralen Personalstatistikstelle heftig umstritten war.

¹⁶⁷ Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen (2008).

¹⁶⁸ Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen (2009).

¹⁶⁹ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

anhand dieses Kriteriums noch immer im Gange ist, wird nach nahezu zwei Jahrzehnten kontinuierlichen Personalabbaus davon ausgegangen, dass mittlerweile nicht mehr generelle Personalüberhänge angenommen werden können, sondern stärker nach Ressorts differenziert werden muss.¹⁷⁰ Diese von der SenFin durchgeführte, differenziertere quantitative Personalbedarfsplanung findet ihren Ausdruck in der Unterscheidung eines engeren allgemeinen Einstellungskorridor-Bereiches für den allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst, für den noch immer von Personalüberhängen ausgegangen wird, und die besonderen Einstellungskorridor-Bereiche, in denen die Personalzielquoten (fast) erreicht sind und Abgänge daher proportional durch externe Einstellungen ersetzt werden. (Siehe dazu ausführlich die langfristigen Gegenmaßnahmen in Kapitel 4.2.3.3)

Daneben weisen Bedarfs- und Beschaffungsplanung wie auch die Personalentwicklungsplanung jedoch eine Reihe von qualitativen Aspekten auf, welche ressortübergreifend für die Berliner Verwaltung vorrangig durch die Abteilung ZS in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bearbeitet werden. Angesichts einer veränderten und sich verändernden sowie zunehmend komplexen Umwelt des öffentlichen Dienstes muss sich auch der Idealtypus des Verwaltungsmitarbeiters ändern.¹⁷¹ Für die strategische **Personalbedarfsplanung** unterstützt die Abteilung ZS einen Wandel von den inputbezogenen Qualifikationen (in der Regel bestätigt durch formale Bildungsabschlüsse) hin zu mehr outputbezogenen Qualifikationen, also der primären Frage, was der potenzielle Mitarbeiter kann, unabhängig davon, wo und wie er diese Fähigkeit erworben hat. Dementsprechend zeichne sich das Anforderungsprofil eines zukünftigen Beschäftigten (vor allem des höheren Dienstes) durch eine breite Basisqualifikation (Reflexionsfähigkeit; Interdisziplinarität; wissenschaftliche Arbeitsweise; soziale Kompetenz), exemplarische Fachkenntnis und angesichts der absehbaren längeren Beschäftigung im öffentlichen Dienst vor allem durch die Bereitschaft und Fähigkeit zu lebensbegleitendem Lernen aus.¹⁷² Konkret äußert sich dies in veränderten Anforderungsprofilen und Rekrutierungsformen der Berliner Verwaltung, die beispielsweise in einer Abkehr von der juristenfixierten Einstellungspolitik des höheren Dienstes und der zunehmenden Nachfrage nach interkulturellen Kompetenzen ihren Ausdruck finden. Welche konkreten Instrumente zu diesem Zweck genutzt werden, wird anhand der Umsetzungsinstrumente in Kapitel 4.2.3.3 erläutert.

¹⁷⁰ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁷¹ Vgl. Schedler/Proeller (2006), S. 239.

¹⁷² Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

Im Rahmen der **Personalbeschaffungsplanung** sieht sich das strategische Management zunächst mit der Frage konfrontiert, ob angesichts der zu erwartenden Altersabgänge die freiwerdenden Stellen wiederbesetzt werden können und, wenn dies der Fall ist, ob die benötigten Beschäftigten eher aus dem internen Arbeitsmarkt oder aus dem externen Arbeitsmarkt rekrutiert werden können. Für den Bereich der externen Rekrutierung betonen die Akteure, dass in der Berliner Verwaltung gegenwärtig weder ein flächendeckender Bewerber- noch ein Nachwuchskräftemangel festzustellen seien. Es zeichne sich bei der Beobachtung des externen Arbeitsmarktes jedoch perspektivisch ein Rückgang der Bewerberzahlen auf hohem Niveau ab, wofür auch die Prognose der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2008 spricht, die Berlin bis zum Jahr 2025 von allen Stadtstaaten den stärksten Rückgang in den nachwuchsrelevanten Altersklassen der 16-18-Jährigen (-26%), der 19-24-Jährigen (-27%) und der jüngeren Erwerbstätigen im Alter von 25-44 Jahren (-11%) voraussagt.¹⁷³ Außerdem bestünde hier und da bereits ein punktueller Mangel an geeigneten Bewerbern, beispielsweise für den mittleren Dienst des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsbereiches.¹⁷⁴ Auch von der Senatsverwaltung für Finanzen werden punktuelle Besetzungsprobleme¹⁷⁵ konstatiert: so bei Bauingenieuren; Beschäftigten in der Datenverarbeitung; bei Ärzten und therapeutischem Personal, für die die Berliner Tarifverträge tendenziell unattraktiv seien; bei Beschäftigten im Erziehungsdienst, von denen es zu wenig Bewerber auf dem Markt gebe; schließlich bei angestellten Lehrern, welche in Berlin seit 2004 auch nicht mehr verbeamtet werden und finanziell schlechter gestellt sind als ihre verbeamteten Kollegen.¹⁷⁶ Zudem steige der Konkurrenzdruck, weniger im Vergleich zu den privaten Arbeitgebern als vielmehr zum Bund und seit der Föderalismusreform auch zu den anderen Bundesländern. Bei Entlohnungsunterschieden von bis zu mehreren hundert Euro pro Monat zwischen verschiedenen Bundesländern ziehe Berlin beim Rekrutierungswettbewerb oft den Kürzeren.¹⁷⁷ Gegenmaßnahmen werden differenziert nach Qualifikationen abgeleitet und unter den mittelfristigen Umsetzungsinstrumenten genauer vorgestellt.

Angesichts des Verzichts auf betriebs- und reformbedingte Kündigungen¹⁷⁸ und der Beschränkungen des Personalbedarfs durch die Finanzierbarkeit spielt in der Berliner Verwaltung die Rekrutierung auf dem internen Arbeitsmarkt eine erhebliche Rolle. Seit dem Jahr 2004 nimmt diese Funktion ressortübergreifend und gesamtstädtisch das Zentrale

¹⁷³ Bertelsmann Stiftung (2008a), S. 3.

¹⁷⁴ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁷⁵ Senatverwaltung für Finanzen (2009b).

¹⁷⁶ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁷⁷ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁷⁸ Vgl. Bürsch/Müller (1999), S. 29.

Personalüberhangmanagement (ZeP) wahr, welches unter Fachaufsicht der SenFin Personalüberhangkräfte aus Hauptverwaltung und Bezirken auf freie Stellen innerhalb der Landesverwaltung vermittelt, Übergangseinsätze organisiert oder sie auf dem externen Arbeitsmarkt einsetzt¹⁷⁹ und im Bedarfsfall auch qualifiziert. Während das ZeP generell als ein Erfolg eingeschätzt wird, das von 9.400 hinein versetzten Personalüberhangkräften in den Jahren von 2004 bis 2009 etwa 4000 vermittelt habe, zeigten sich in der Praxis auch erhebliche arbeitsrechtliche Schranken bei der Weiterverwendung von Personal (z.B. von Angestellten in Arbeitertätigkeiten und umgekehrt), die die Effektivität der Personalvermittlung beeinträchtigten. Schließlich könne auch eine zentralisierte Vermittlungsstelle nur diejenigen Beschäftigten vermitteln, die ihr zur Verfügung gestellt würden. Im Hinblick auf die untersuchten Altersstrukturen bedeutet dies, dass auch durch die landesweite Umvermittlung von Beschäftigten das Durchschnittsalter und die Altersstruktur der Berliner Landesverwaltung unverändert unausgewogen blieben. Zudem habe sich die Vermittlung von älteren Beschäftigten ab einem gewissen Alter als beinahe unmöglich erwiesen.¹⁸⁰

Wenn der begrenzte Spielraum für externe Neueinstellungen den Zustrom aktuellen Wissens in die Verwaltung limitiert, gewinnen Fragen der **Personalentwicklung** und der Fortbildung erheblich an Bedeutung. In der Berliner Verwaltung wird der Bedarf an Personalentwicklungsmaßnahmen im allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst dezentral von den Führungskräften festgestellt und zu dessen Befriedigung ein zentrales Angebot durch die Verwaltungsakademie Berlin vorgehalten, welches von der Hauptverwaltung, den Bezirken und den nachgeordneten und Sonderbehörden kostenfrei in Anspruch genommen wird. Dabei sind jedoch keine Fortbildungen speziell für ältere Beschäftigte vorgesehen.¹⁸¹ Daneben existieren auch noch von den Behörden in Eigenregie organisierte Fortbildungen und Mischformen. Obgleich ein landesweites Personalentwicklungskonzept für den allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst schon länger geplant ist, scheiterte seine Realisierung bisher an der dezentralen Verwaltungskultur Berlins. Das landesweite Personalmanagement der SenInn bedient sich daher bisher der Anregungen durch *good-practice*-Beispiele und ihrer Verbreitung mittels der in einem Netzwerk miteinander in Kontakt stehenden Personalentwickler. Ein

¹⁷⁹ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2007c), Folie 7.

¹⁸⁰ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁸¹ Telefongespräch Verwaltungsakademie Berlin am 18.06.2009. Man habe sich nach intensiver Diskussion gegen solche Veranstaltungen entschieden, weil sie potenziell diskriminierend seien, weil man die Komplementarität von Stärken und Schwächen Älterer und Jüngerer nutzen wolle und schließlich, weil die Gruppen oft ohnehin von altershomogenen Gruppen älterer Beschäftigter gebildet würden, deren Bedürfnissen die Dozenten ihr Angebot dann anpassen.

ressortübergreifendes Konzept sei allerdings auch nur dann sinnvoll, wenn es von den dezentralen Führungskräften überhaupt gewünscht sei, sonst bleibe es ein reiner Papiertiger. Als personalentwicklerische Eckpunkte im Rahmen des weiter oben vorgestellten, noch zu konzipierenden landesweiten Personalmanagementkonzeptes seien die Themenfelder lebenslanges Lernen oder eine verpflichtende Form der Führungskräftefortbildung denkbar; in formaler Hinsicht könnte das landesweite Personalmanagement eher Standards und Instrumente als Vorgaben bereitstellen.¹⁸² Zudem soll zur Unterstützung der Personalentwicklungsprozesse das bereits bestehende Integrierte Personalverwaltungssystem (IPV) dahingehend ergänzt werden, dass auch zur Personalentwicklung notwendige Daten einheitlich erhoben und ausgewertet werden können.¹⁸³

4.2.3.3 **Umsetzungsinstrumente**

Kurzfristige Gegenmaßnahmen

Die **Initiierung von Wissenstransfers** sollte eigentlich eine selbstverständliche Aufgabe der dezentralen Führungskräfte sein, die unter anderem durch die rechtzeitige Bildung altersgemischter Teams gelöst werden kann, in denen nicht nur die komplementären Stärken Älterer und Jüngerer genutzt werden¹⁸⁴, sondern auch Erfahrungswissen im Rahmen der täglichen Arbeit weitergegeben wird. In der Realität der Berliner Verwaltung werde der Wissenstransfer von den dezentralen Führungskräften und Personalabteilungen jedoch immer noch sehr *ad hoc* gehandhabt.¹⁸⁵ Die Überlegungen, diesen unbefriedigenden Zustand angesichts des zunehmenden Ausscheidens aus Altersgründen zu verbessern, wurden bisher vor allem informell im Rahmen der Netzwerkstruktur eines „Moderatorennetzwerkes“ der Personalentwickler und durch Pilotprojekte in der Senatverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (SenWTF) realisiert.¹⁸⁶ Im Ergebnis der Erfahrungen mit systematischem Wissenstransfer wird konstatiert, dass der Erfolg stark von der Serviceorientierung der jeweiligen dezentralen Personalabteilung abhängt, und die

¹⁸² Interview Senatverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁸³ Vgl. Titel IV D 26 des Programms „ServiceStadt Berlin“: Senatverwaltung für Inneres und Sport (2007), S. 7 und Jock (2008), S. 61.

¹⁸⁴ Vgl. Woithe (2007), S. 52ff.

¹⁸⁵ Interview Senatverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁸⁶ Vgl. Hentschke (2008) und Lehmann (2008).

Interviewpartnerin schätzte, dass sich nur etwa die Hälfte dieser Abteilungen in der Berliner Verwaltung dem Instrument gegenüber aufgeschlossen zeige.¹⁸⁷ Ein von einer externen Person moderierter Wissenstransfer sei jedoch geeignet, auch implizites (Erfahrungs-)Wissen zu dokumentieren (beispielsweise in Form einer *mind-map*-ähnlichen Wissenslandkarte) und weiterzugeben. Identifizierten die Abteilungsleiter strategische Positionen, so lohne sich der Aufwand, da mühsames Rekonstruieren von Informationen aus alten Unterlagen entfalle und sich nach und nach auch im Alltagsgeschäft eine Kultur der Wissensteilhabe etabliere. Dazu jedoch müsse in der Berliner Verwaltung zum einen das Moderatorennetzwerk stärker institutionalisiert, eine zentralere Plattform geschaffen und idealerweise ein standardisiertes Angebot beim Institut für Verwaltungsmanagement (IVM) der VAK Berlin vorgehalten werden; all dies könnte zu einer Institutionalisierung des Wissenstransfers innerhalb der Verwaltungskultur führen. Da in naher Zukunft mit den vermehrt aus Altersgründen ausscheidenden Beschäftigten der Druck, gleichzeitig aber auch die für den systematischen Transfer benötigten Ressourcen zunehmen, sei schnelles Handeln angebracht.¹⁸⁸

Angesichts der unausgewogenen Altersstruktur der Berliner Verwaltung biete sich bei der **Rekrutierung neuer Zielgruppen** zunächst die Einstellung lebensälterer Beschäftigter vom externen Arbeitsmarkt an, um die durch die in den vergangenen Jahren praktizierten Einstellungsstopps verursachten „Lücken“ im Altersbaum zu schließen, ohne zugleich eine Pensionierungswelle in der Zukunft zu verursachen. Die Überlegungen der SenInn erstrecken sich dabei auch auf die externe Rekrutierung von Führungskräften, falls in den nachrückenden Alterskohorten zuwenig geeignete interne Bewerber zu finden seien.¹⁸⁹ Zur Rekrutierung neuer Zielgruppen zähle jedoch vor allem die verstärkte Konzentration auf Bewerber mit Migrationshintergrund, die auch unter dem Aspekt einer größeren Repräsentativität der Berliner Verwaltung angesichts ihres Umfeldes betrieben werde. Dabei sei durch gezielte Werbemaßnahmen der Anteil der eingestellten Bewerber mit Migrationshintergrund vor allem im mittleren und gehobenen, sowie mit Abstrichen im höheren Dienst auf einen Anteil von 20-25% signifikant gesteigert worden.¹⁹⁰ Die über den reinen Migrationshintergrund hinausgehende „interkulturelle Öffnung“ werde in den

¹⁸⁷ Interview Moderatorennetzwerk, 27.05.2009.

¹⁸⁸ Ebenda.

¹⁸⁹ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁹⁰ Die exakte Feststellung des Anteils von Bewerbern oder Beschäftigten mit Migrationshintergrund sei aus datenschutzrechtlichen Gründen schwierig.

nächsten Jahren ein wesentliches Handlungsfeld im landesweiten strategischen Personalmanagement darstellen.¹⁹¹

Mittelfristige Gegenmaßnahmen

Im Rahmen des **Personalmarketings und Ausbaus der Attraktivitätsfaktoren** wird die relative Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst weiter als großer Attraktivitätsfaktor eingeschätzt.¹⁹² Insbesondere die Akteure des qualitativen landesweiten Personalmanagements betonen jedoch, dass dieses Argument auf Dauer nicht genüge, um von den gewünschten Bewerbern als attraktiv wahrgenommen zu werden: Entscheidend seien im Fall der Berliner Verwaltung weitere, in der Regel immaterielle Aspekte. So spielten nach Angaben von eingestellten Nachwuchskräften die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im öffentlichen Dienst und die Anziehungskraft der Stadt Berlin eine große Rolle; außerdem zeichneten sich diese Bewerber oft durch ein *a priori* vorliegendes Interesse am Gemeinwohl aus. Ansonsten sei das Budget für Personalmarketingaktivitäten leider begrenzt.¹⁹³ Von Seiten der Senatsverwaltung für Finanzen wurde betont, dass im Hinblick auf den punktuellen Bewerbermangel situativ analysiert werden müsse, warum eine Besetzung nicht möglich ist, und dann spezifische Gegenmaßnahmen zu treffen seien: So habe der Senat angesichts der Entlohnungsunterschiede zwischen verbeamteten und angestellten Lehrern den Lohn der letzteren erhöht, um die Attraktivität zu steigern. Analoge Gegenmaßnahmen müssten sich jedoch stets an der Ursache des Bewerbermangels orientieren.¹⁹⁴

Da Berlin als Bundesland über die Möglichkeit verfügt, das **Laufbahnrecht** selbst zu gestalten, bieten sich dem Personalmanagement auch hier Möglichkeiten, den veränderten Anforderungen an die Verwaltung gerecht zu werden. So plant die Senatsverwaltung für Inneres und Sport eine Reform der starren Kompetenzanforderungen und insbesondere eine weitergehende Öffnung des Regierungsreferendariats. Bereits jetzt habe eine leichte Abkehr vom Juristenmonopol stattgefunden und gegenwärtig stellten Nichtjuristen bereits ein Drittel der Regierungsreferendare des höheren Dienstes. Auch innerhalb des Rekrutierungspools der Juristen befürworte das qualitative Personalmanagement eine künftige Differenzierung der Anforderungsprofile zwischen Bewerbern für ein Rechtsamt mit justiziellen Funktionen und Bewerbern, die im

¹⁹¹ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁹² Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

¹⁹³ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁹⁴ Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

allgemeinen Verwaltungsdienst tätig werden sollen und dafür weitere, nicht rein juristische Kompetenzen (wirtschaftliche Kenntnisse; Interdisziplinarität) benötigen.¹⁹⁵

Langfristige Gegenmaßnahmen

Rotation und Mobilität tragen nur dann zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit eines immer älteren Verwaltungskörpers bei, wenn die Beschäftigten Tätigkeitswechsel zur Prävention von „Fachblindheit“ ab Beginn ihres Eintritts in den öffentlichen Dienst als Normalität erleben. Das Personalentwicklungsinstrument der Rotation wurde daher auch im Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz verankert, wo sie als Voraussetzung für die Übertragung von Führungsaufgaben grundsätzlich für einen Zyklus von 5-10 Jahren festgehalten wird.¹⁹⁶ Im höheren Dienst der Berliner Verwaltung wird die hohe Verwendungsbreite (die im Übrigen von den Bewerbern als Attraktivitätsfaktor bewertet wird) dadurch sichergestellt, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport als zentrale Einstellungsbehörde der Beamtenanwärter des allgemeinen Verwaltungsdienstes diesen eine umfassende Rotation ermöglicht: Der Einsatz der Referendare erfolgt dabei im ministeriellen Bereich, im nachgeordneten Bereich und in der Bezirksverwaltung; er umfasst Tätigkeiten der Dienstleistungsverwaltung, der Eingriffsverwaltung und der planenden Verwaltung.¹⁹⁷ Darüber hinaus wird jedoch konstatiert, dass eine „systematische und planmäßige Rotation [...] nur in den wenigsten Senatsverwaltungen und auch nur in beschränktem Umfang“ stattfindet und diesem Instrument nur ein geringer Stellenwert eingeräumt wird. Die Ursachen für die geringe Nutzung lägen vor allem im befürchteten Verlust von Fachwissen, ungeeigneten Stellen und schließlich mangelnden Interesse der Mitarbeiter.¹⁹⁸

Der Königsweg der Gegenmaßnahmen besteht ohne Zweifel in der **Etablierung einer ausgewogenen Altersstruktur**, ist aber angesichts der organischen Struktur dieser und der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst zugleich der schwierigste und langwierigste. Nach den Dürrejahre des Einstellungsstopps stellt die Ausweitung von Einstellungskorridoren wieder eine Handlungsoption des strategischen Personalmanagements dar. Im Rahmen der Differenzierung zwischen den besonderen Einstellungskorridorbereichen und dem allgemeinen Einstellungskorridorbereich können in

¹⁹⁵ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁹⁶ Vgl. §6 Abs. (2) des „Dritten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz-VGG) in der Fassung vom 21.12.2005.

¹⁹⁷ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

¹⁹⁸ Rechnungshof von Berlin (2006), S. 38f.

den Jahren 2007-2011 erstere innerhalb der vereinbarten Korridore freie externe Neueinstellungen vornehmen, da eine weitere Personalreduzierung nicht vorgesehen ist. Dazu gehören:¹⁹⁹

- Polizeivollzug
- Vollzugsnaher Polizeidienst
- Feuerwehrvollzugsdienst
- Richter/Staatsanwälte
- Justizvollzug und besonderes Fachpersonal
- Lehrer
- Finanzämter (Steuerverwaltungsdienst)

Im allgemeinen Einstellungskorridor-Bereich dagegen mit seinen etwa 40.000 Stellen sind weitere Reduzierungen vorgesehen, die Einstellungskorridore fallen eher schmal aus und vor einer externen Neueinstellung ist immer eine vorherige Prüfung des Personalüberhangpools notwendig. Da sich jedoch in diesem Bereich die Liste der so genannten „Personalmangelberufe“ immer weiter verlängert²⁰⁰, wird auch hier über notwendige Differenzierungen und eine mögliche Ausweitung der Einstellungskorridore für einzelne Berufe im allgemeinen Einstellungskorridorbereich nachgedacht. (Dabei gelte es jedoch, das Extrem neuer Einstellungswellen von Bewerbern des gleichen Alters zu vermeiden, um zukünftigen Pensionierungswellen vorzubeugen.²⁰¹) Im gehobenen und höheren Dienst wurden in Berlin in den Jahren 2008/9 erstmals wieder je 50 Regierungsinspektoren und Regierungsräte zur Anstellung, sowie im Jahr 2009 weitere 20 Regierungsreferendare eingestellt.²⁰²

4.2.4 Abstimmung

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Abstimmung der Elemente des landesweiten strategischen Personalmanagements Berlins durch eine Reihe von Faktoren begrenzt wird: zum einen durch die in der Stadtgeschichte begründete Dezentralität der Verwaltungseinheiten, auf der anderen Seite durch die Dualität der zentralen Akteure von Senatsverwaltung für Finanzen und Senatsverwaltung für Inneres und Sport, und nicht

¹⁹⁹ Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2007).

²⁰⁰ Für diese „Personalmangelberufe“ ist eine prämienbegünstigte Beendigung einzelner Beschäftigungsverhältnisse ausgeschlossen, um nicht weiteres Personal zu verlieren. Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2009b).

²⁰¹ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

²⁰² Vgl. Jock (2008), S. 64.

zuletzt durch den haushaltspolitisch bedingten Personalabbau.²⁰³ Letzterer beeinträchtigt den Spielraum des strategischen Managements im Handlungsfeld der Herstellung ausgewogener Altersstrukturen erheblich. Bei der Erhaltung der Leistungsfähigkeit trotz unausgewogener Altersstrukturen wirkt sich die Akteursdualität vor allem auf den Prozess der Strategieformulierung negativ aus, während die Dezentralität einer Implementierung der Gegeninstrumente Grenzen setzt. Der Aussage des Rechnungshofes aus dem Jahr 2006, dass Instrumente des Personalmanagements in den Senats- und Bezirksverwaltungen bisher „nur stark eingeschränkt und lückenhaft“ eingeführt waren,²⁰⁴ muss angesichts des Umgangs mit unausgewogenen Altersstrukturen auch im Jahr 2009 noch zugestimmt werden.

5. Fallbeispiel Freie und Hansestadt Hamburg

5.1 Altersstruktur der hamburgischen Verwaltung

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat eine vergleichsweise lange Modernisierungshistorie vorzuweisen, in deren Verlauf seit den 1980er Jahren betriebliche Bereiche ausgegründet, betriebswirtschaftliche und Elemente des Neuen Steuerungsmodells eingeführt sowie Rationalisierungen und Effizienzsteigerungen angestrebt wurden.²⁰⁵ Seit dem Jahr 1993 wird die Neuorganisation der hamburgischen Verwaltung im engeren Sinne betrieben²⁰⁶ und in diesem Rahmen auch der Personalbesatz verringert.²⁰⁷ So verringerte sich die Anzahl der gesamten Beschäftigten von 128.710 Personen im Jahr 1991 auf 66.010 im Jahr 2007, was einer Reduzierung von nahezu 50% entspricht.²⁰⁸ Auch die Altersstruktur der Beschäftigten hat sich in diesem Zeitraum verändert: Betrug das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Jahr 2000 45 Jahre, so sind dies mittlerweile (2009) 46 Jahre.²⁰⁹ Die Verteilung der Alterskohorten ergibt dabei das folgende Bild (siehe nächste Seite):

²⁰³ Vgl. auch Rechnungshof von Berlin (2006), S. 36.

²⁰⁴ Ebenda, S. 44.

²⁰⁵ Vgl. Brenski/Liebig (2006), S. 130f.

²⁰⁶ Bürsch/Müller (1999), S. 40.

²⁰⁷ Ebenda, S. 43. Wie in Berlin, wurden dabei reformbedingte Kündigungen vom Senat ausgeschlossen.

²⁰⁸ Vgl. Statistikamt Nord (2004), S. 112 und Statistikamt Nord (2009), S. 186. Hier ist zu beachten, dass die Zahlen des Statistischen Landesamtes keine Aussage über den Beschäftigungsumfang geben und daher nicht identisch mit dem budgetrelevanten Personalbestand des Personalamtes sind, welche allerdings erst seit 1999 erfasst werden. Nach dieser Definition hat sich die Anzahl der Vollkräfte demnach von etwa 70.000 im Jahr 1999 auf etwa 58.000 VZÄ im Jahr 2007 reduziert, ein Abbau von 17,5%. Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a), S. 58 und Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008a), S. 61.

²⁰⁹ Kirsch/Mühge (2008), S. 49 und Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

Tabelle 3 Altersstruktur der hamburgischen Verwaltung 2000 und 2007²¹⁰

Angaben in %	Unter 30	30-39	40-49	50-59	60 und älter
2000	6,8	25,4	29,8	31,7	6,4
2007	7,0	19,1	33,0	31,6	9,4

Quelle: Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 52.

Es fällt auf, dass sich der Anteil der Unter-30-Jährigen leicht erhöht hat, während er in der darauf folgenden Alterskohorte der 30-39-Jährigen um 6,3 Prozentpunkte zurückgegangen ist. Das Bild der Kohorte der 50-59-Jährigen hat sich nur unmerklich verändert, während der Anteil 40-49-Jährigen um 3,2 Prozentpunkte, jener der rentennahen Über-60-Jährigen um 3 Prozentpunkte gestiegen ist. Unausgewogen ist die Altersstruktur insofern, als der Anteil der Beschäftigten, die älter als 50 Jahre sind, etwa 40% des gesamten Personalbestandes ausmacht und insbesondere die stark besetzte Kohorte der 50-59-Jährigen innerhalb der nächsten 5 bis 15 Jahre aus der Verwaltung mitsamt ihrem Erfahrungswissen aus der hamburgischen Verwaltung ausscheiden wird. Die ebenfalls stark besetzte Kohorte der heute 40-49-Jährigen wird innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre als lebensältere Belegschaft die hamburgische Verwaltung deutlich prägen.

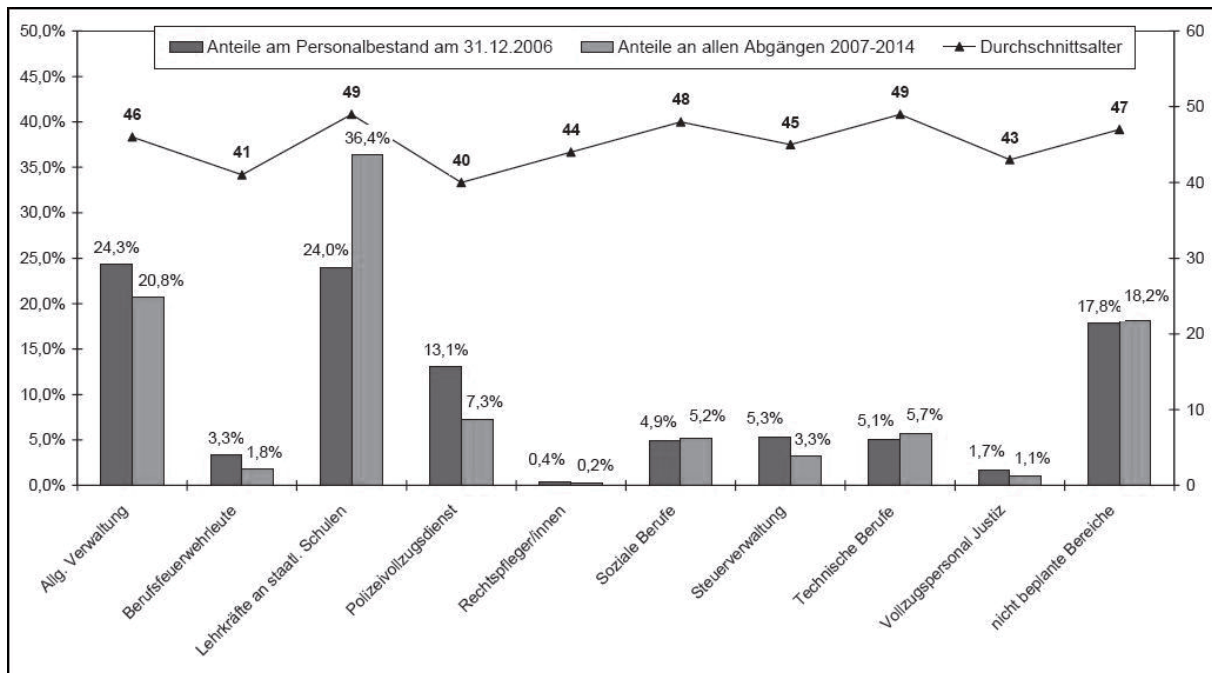
Diese unausgewogene Gesamtaltersstruktur sollte allerdings noch differenziert werden, da sich die Altersstruktur je nach Statusgruppe oder Ressort deutlich unterscheidet. So zeigen die Altersbäume aus dem Jahr 2000 eine deutliche Dominanz älterer Kohorten bei den männlichen Beamten im höheren Dienst, während im mittleren Dienst unter den männlichen Beamten die jüngeren bis mittleren Alterskohorten überwiegen.²¹¹ Auch für die einzelnen Verwaltungsbereiche muss differenziert werden: Während das Durchschnittsalter im Polizeivollzugsdienst bei 40 Jahren und in der Berufsfeuerwehr bei 41 Jahren liegt, sind Lehrer und technische Berufe mit 49 Jahren im Durchschnitt deutlich älter.²¹²

²¹⁰ Jeweils am 31.12. des Jahres.

²¹¹ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2001), S. 40. Diese Altersbäume stellen die letzten publizierten dar, da sie nach Aussagen der Interviewpartnerin wegen des hohen Aufwandes nicht mehr erhoben werden. Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²¹² Zum Jahr 2009 hat sich das Durchschnittsalter der Lehrer auf 48 Jahre verringert, das der Allgemeinen Verwaltung auf 47 Jahre erhöht. Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

Abb. 3 Abgänge 2007-2014 in der hamburgischen Verwaltung nach Ressorts²¹³



Quelle: Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007), S. 52

Insbesondere bei den technischen Berufen ist dabei in den nächsten Jahren mit hohen Altersabgängen zu rechnen.²¹⁴ Als ein weiteres Beispiel für die punktuelle Überalterung mag auch das „Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz“ innerhalb der „Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz“ dienen, wo das Durchschnittsalter im Jahr 2006 bei 49,5 Jahren lag und in den Jahren bis 2022 eine Halbierung des zudem weiter alternden Personals erwartet wurde.²¹⁵ Für die gesamte hamburgische Verwaltung ist dabei bis Ende 2014 mit Altersabgängen in Höhe von 23,5% zu rechnen²¹⁶, wobei diese auch diese Zahlen je nach Verwaltungsbereich niedriger oder höher liegen, wie in der folgenden Grafik (nächste Seite) zu erkennen ist.

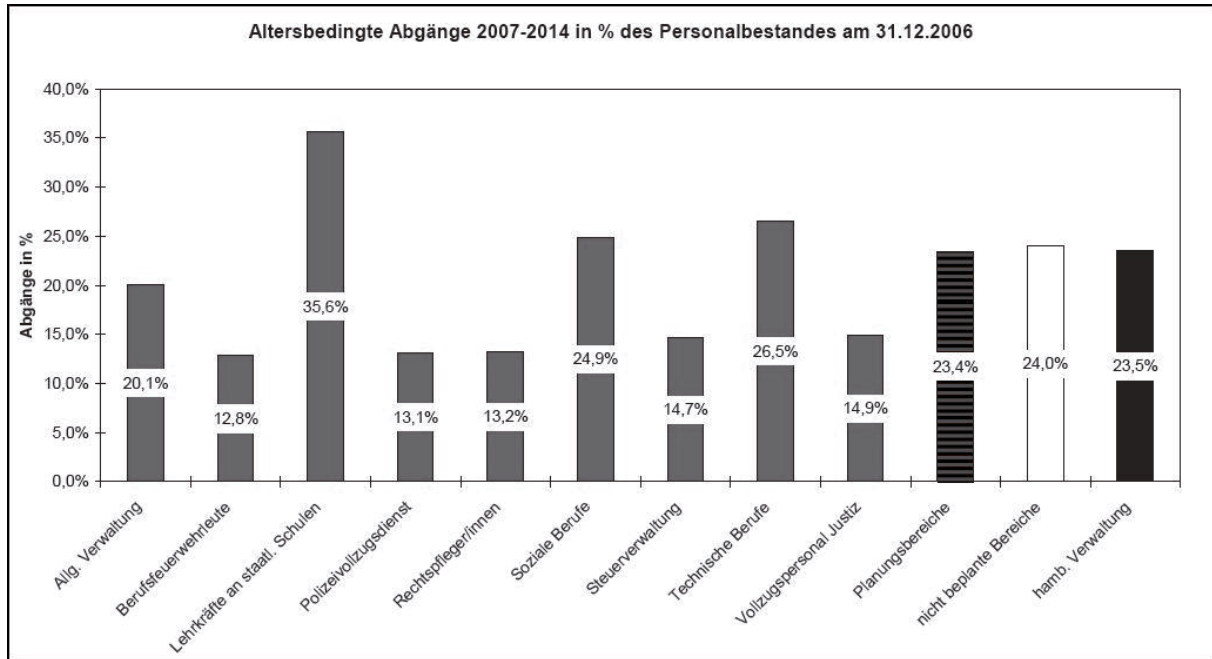
²¹³ Altersbedingte Abgänge 2007-2014 in % des Personalbestandes am 31.12.2006 in der hamburgischen Verwaltung.

²¹⁴ Beispielsweise die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 37.

²¹⁵ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 36.

²¹⁶ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a), S. 53.

Abb. 4 Altersbedingte Abgänge 2007-2014 in % des Personalbestandes²¹⁷



Quelle: Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007), S. 53

5.2 Analyse des strategischen Personalmanagements

5.2.1 Akteure

Das landesweite strategische Personalmanagement wird in der Hamburger Verwaltung in zentraler Form durch das Personalamt als Assistenzeinheit des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg wahrgenommen, welches „Aufgaben des Personalwesens von grundsätzlicher und übergeordneter Bedeutung“ erfüllt sowie zentrale Dienstleistungen erbringt.²¹⁸ Notwendig geworden war diese zentrale Stellung, nachdem im Zuge der organisatorischen Ausdifferenzierung dezentrales Personalwesen und Personalmanagement in einer Vielzahl von Verwaltungseinheiten betrieben wurde: Organisatorische Zersplitterung und eine hohe Fluktuationsrate auf Ebene der Personalabteilungen in den Fachbehörden und Bezirken machten eine größere Orientierung an zentral vorgegebenen und strategisch relevanten Themenfeldern wünschenswert. Da das Personalamt zunächst keine direkte Kompetenz hat, den Fachbehörden strategische Themen im Bereich des Personalmanagements vorzugeben, werden diese durch Beschlüsse der Staatsräte oder Amtsleitungen allgemeinverbindlich gemacht und in Form der jährlich veröffentlichten

²¹⁷ Durchschnittsalter, Anteile am Personalbestand am 31.12.2006 und Anteile an allen Abgängen 2007-2014 der Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung nach Ressorts.

²¹⁸ Vergleiche <http://www.hamburg.de/personalamt>.

Personalberichte dokumentiert.²¹⁹ Das Verhältnis des zentralen zum dezentralen Personalmanagement variiert nach Einschätzung der Interviewpartnerin: Während manche Personalverantwortliche in Behörden und Bezirken die Vorgabe strategischer Themen und Instrumente als Unterstützung wahrnahmen, kritisierten andere die Überlastung durch eine Vielzahl zu implementierender Instrumente bei weiter zu erfüllenden Fachaufgaben.²²⁰

Wesentlich für die Arbeitsteilung des hamburgischen Personalmanagements ist weiterhin, dass der zentrale Fortbildungsdienstleister „Zentrum für Aus- und Fortbildung“ (ZAF), eine Einrichtung des Personalamtes nach § 15 LHO, fach- und ressortübergreifende Fortbildung „für die Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung aus einer Hand“ anbietet.²²¹ Da auch das „Projekt Interner Arbeitsmarkt“ (PIA) und die „Dienststelle PersonalService Integration“ (PSI), auf deren Rolle im weiteren Verlauf noch eingegangen wird, beim Personalamt angesiedelt sind, kann von einer weitgehenden organisatorischen Konzentration der mit Teilelementen des landesweiten Personalmanagements befassten Akteure gesprochen werden.

5.2.2 Prozesse

Der Strategiezyklus in der hamburgischen Verwaltung ist eng mit dem System der Personalberichte verknüpft, die seit dem Jahr 2000 einen Überblick über und eine Analyse des Personalbestandes liefern. Seit dem Jahr 2004 werden die quantitativen Personalbestandsanalysen (im Personalstrukturbericht) ergänzt durch daraus abgeleitete, ausführliche qualitative Schlussfolgerungen, die sich in einem separaten Personalmanagementbericht wieder finden. Der Personalmanagementbericht widmet sich denjenigen zentralen strategischen Themen, die nach einer Diskussion auf mehreren Hierarchieebenen in letzter Instanz von der „Personalstrategischen Staatsräterunde“ festgelegt wurden. Diese Themen wiederum orientieren sich zum einen an der fachlichen und politischen Gesamtstrategie Hamburgs und zeigen zum anderen Handlungsbedarfe für Senat, Behörden und Ämter auf.²²² Während die Strategiekonferenz der Personalcontroller und -entwickler²²³ (in einer Großgruppe von bis zu 50 Personen) bisher einmal jährlich zusammenkam und strategische Themen identifizierte, soll der Strategiezyklus ab dem Jahr

²¹⁹ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²²⁰ Ebenda.

²²¹ Jock (2008), S. 176.

²²² Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 1.

²²³ Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2004), S. 3ff.

2008 auf zwei Jahre ausgedehnt werden.²²⁴ Da sich die Anzahl der strategischen Themen mittlerweile auf 5-6 erhöht habe²²⁵, könne nicht jeder Personalbericht innovativ sein und eine Verlängerung des Zyklus, vergleichbar dem des aller drei Jahre zu publizierenden Gleichstellungsberichts, sei dann sinnvoller.²²⁶

Da die Planungsverantwortung in der Hand der Behörden und Ämter liegt, erfolgt die Strategieimplementierung dezentral. Deren Qualität wird aus Sicht der Interviewpartnerin als „uneinheitlich“ infolge der unterschiedlichen Rationalitäten eingeschätzt: Während einige Behörden beispielsweise Gegenmaßnahmen für das vom zentralen Personalmanagement thematisierte Problem drohenden Spezialistenmangels erarbeiteten, versuchten andere trotz abnehmender Aufgabenvielfalt einen gleich bleibend hohen Personalbedarf um jeden Preis zu rechtfertigen.²²⁷ Auch die bereits erläuterte Wahrnehmung dezentraler Behörden, mit der Implementierung zentral konzipierter Personalmanagementinstrumente überfordert zu sein, dürfte einer einheitlichen Strategieimplementation abträglich sein. Im Rahmen der Personalbedarfsplanung sei zudem der dezentrale Aufwand für eine saubere Umsetzung nicht unerheblich, da er eine intensive Beschäftigung mit dem eigenen Geschäftsfeld erfordere.²²⁸

Der Anfangsaufwand der Personalbedarfsplanung mache denn auch eine Evaluation dieses strategischen Themenfeldes schwierig: Erst seit zwei Jahren seien die Daten methodisch korrekt erfasst und damit ressortübergreifend vergleichbar. Dennoch bestehe der Erfolg der nach einheitlichem Schema durchgeführten Personalbedarfsplanung darin, dass die Behörden gezwungen seien, ihre rechnerisch nachweisbaren Bedarfslücken anzuerkennen, und dass gegenüber der Politik mit demselben Argument eine Erhöhung der Rekrutierungszahlen, so im Rahmen einer Ausbildungsoffensive, durchgesetzt werden konnte. Dies entbinde das strategische Personalmanagement allerdings nicht von seiner Pflicht, eine Kosten-Nutzen-Abwägung über den noch sinnvollen Detailgrad von Planung vorzunehmen, beispielsweise angesichts veränderbarer politischer Grundsatzentscheidungen.²²⁹ Der Strategiezyklus könnte in Zukunft ergänzt werden durch eine Abschätzung von langfristigen Trends (Situation in den Jahren 2015 und 2030), die von Relevanz für das Personalmanagement der Hamburger Verwaltung sind. Eine

²²⁴ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), Fußnote S. 1.

²²⁵ So „Betriebliche Gesundheitsförderung“, „Mobilität und interner Arbeitsmarkt“, Personalbedarfsplanung“, „Demografische Entwicklung der Verwaltung“, „Verwaltungspersonal mit Migrationshintergrund. Vgl. dazu die einzelnen Personalmanagementberichte.

²²⁶ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009. Außerdem werde im Personalbericht des Jahres 2009 die Einschätzung zentraler Einflussfaktoren auf das Personalmanagement (Dienstrecht; Verwaltungsmodernisierung; e-Government) eine prominentere Rolle einnehmen.

²²⁷ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²²⁸ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²²⁹ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

Arbeitsgruppe, die 2008 zu diesem Thema getagt hatte, sah für die Identifikation strategischer Zukunftsthemen die Notwendigkeit eines größeren Abstandes zum Tagesgeschäft, eine stärkere Orientierung an den Bedarfen der Bürger und die Einbeziehung qualitativer Aspekte (Aufgabenentwicklung; Rationalisierungspotenziale), welche mit Ausnahmen bisher keine Rolle gespielt hätten. Angedacht sei vor allem eine größere Berücksichtigung externer Experten und Forschungsergebnisse, auf deren Grundlage dann eigene Szenarien zu entwerfen und Handlungsbedarfe abzuleiten seien.²³⁰ Eine grafische Darstellung des hamburgischen Personalmanagement-Strategiezyklus findet sich in Anhang 7.

5.2.3 Instrumente

5.2.3.1 Analyseinstrumente

Eine einheitliche Erfassung und Präsentation der zuvor nur verstreut vorliegenden Personalstrukturdaten erfolgt in Form des Personalberichts, der im Jahr 2000 erstmals als „Eröffnungsbilanz“ vorgelegt wurde.²³¹ Den integralen Bestandteil der Personalbestandsanalyse bildete von Anfang an eine Altersstrukturanalyse, deren kontinuierliche Anwendung für die hamburgische Verwaltung hier exemplarisch verdeutlicht werden soll: Während schon der erste Personalbericht die Altersstruktur der Beschäftigten detaillierter nach Statusgruppen und Geschlecht differenziert²³², wird im zweiten Personalbericht 2001 zudem genauer auf die Problematik aus Altersgründen ausscheidender Beschäftigter eingegangen.²³³ Im Bericht aus dem Jahre 2002 bilden Altersstrukturen einen thematischen Schwerpunkt und werden als eine der „wesentlichen personalwirtschaftlichen Herausforderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte“ eingehend analysiert.²³⁴ Die Altersstrukturanalyse bleibt fester Bestandteil jedes Strukturberichts und bildet nach der Ausdifferenzierung in den Personalstruktur- und Personalmanagementbericht als Handlungsanforderung schließlich auch ein strategisches Thema des letzteren im Jahr 2008. Dabei werden aus dem strategischen Themenfeld der unausgewogenen Altersstruktur sieben Handlungsfelder eines ganzheitlichen

²³⁰ Vgl. Dahrendorf (2008).

²³¹ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 1.

²³² Ebenda, S. 26f.

²³³ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2001), S. 38f.

²³⁴ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S. 52 und fortfolgende.

Demografiekonzeptes für das strategische Personalmanagement abgeleitet²³⁵ und mit konkreten Gegenmaßnahmen²³⁶ verbunden, wobei für den Bereich einer detaillierten dezentralen Altersstrukturanalyse Projekte in der „Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz“ und der „Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt“ umgesetzt werden.²³⁷

5.2.3.2 Konzeptionsinstrumente

Mit der Anerkennung des schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials wurde eine ressortübergreifend einheitlich auszuführende **Personalbedarfsplanung** erstmals im Jahr 2003 angewendet. Die einheitliche Personalplanungsmatrix²³⁸ wird von einem Großteil der Behörden genutzt und erfasst mittlerweile (gemessen am statistischen Personalbestand) rund 81% der in der hamburgischen Verwaltung Beschäftigten (Stand 2009), welche nach Berufskategorien beplant werden.²³⁹ Diese einheitliche Planung sei, so die Interviewpartnerin, deshalb ein echtes „Zentralistenthema“, weil sie Nettopersonalbedarfe und Rekrutierungsnotwendigkeiten in aggregierter Form offen lege und ruinösem Wettbewerb um die besten Köpfe innerhalb der Verwaltung vorbeugen könne. Außerdem seien die Behörden und Ämter zum Zeitpunkt der Einführung noch mit dem Personalabbau beschäftigt gewesen, während das zentrale Personalmanagement schon einen langfristigeren Blickwinkel der Bedarfssicherung einnahm, der sich mittlerweile auch bestätigt habe.²⁴⁰ Dabei stelle sich Personalbedarfsplanung vor allem in den Bereichen als notwendig dar, wo die hamburgische Verwaltung nicht selbst ausbilde und damit externer Einstellungen bedürfe, was beispielsweise bei Lehrern und Sozialpädagogen der Fall sei.²⁴¹ Die Nachwuchsbedarfsplanung, durchgeführt seit den 1990er Jahren und Bestandteil der allgemeinen Personalbedarfsplanung seit 2003,²⁴² habe dann auch zu einer quantitativen Ausweitung der Rekrutierungsaktivitäten geführt. In qualitativer Hinsicht benötige man

²³⁵ Personalgewinnung und Ausbildung; Führungskräfteauswahl und -entwicklung; Employabilität; Kommunikation; Gesundheit und Leistungsfähigkeit; Arbeitsorganisation und -zeit; Professionalisierung des Personalmanagements. Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 25.

²³⁶ Ebenda, S. 35f.

²³⁷ Ebenda.

²³⁸ Für diese Matrix (siehe Anhang 8) liefert das zentrale Personalmanagement die Zahlen zum Ist/Soll-Bestand, Beschäftigungsumfang und Abgängen, während die Behörden alles weitere planen und ihre Planungen auch durch Anmerkungen erläutern.

²³⁹ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 50.

²⁴⁰ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁴¹ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 31.

²⁴² Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 26.

zunehmend flexible und zu Krisenmanagement fähige Beschäftigte mit interkultureller Kompetenz.²⁴³

Im Rahmen der **Personalbeschaffungsplanung** galt lange Zeit das so genannte „geregelter Einstellungsverfahren“, das eine Priorität der internen Stellenbesetzung statuierte.²⁴⁴ Die damit verbundene vorrangige Personalbeschaffung über den internen Arbeitsmarkt birgt das Risiko, dass einige Behörden und Ämter mehr Personal abgeben als aufnehmen und sich ihr nicht gedeckter Nettopersonalbedarf noch erhöht.²⁴⁵ Mit der Aufhebung des Verfahrens am 01.02.2009 gewinnen Einstellungen aus dem externen Arbeitsmarkt und Nachwuchskräfteausbildung verstärkt an Bedeutung. Die hamburgische Verwaltung habe auch in den finanziell schwierigen Jahren ausgebildet und dürfte daher in den Jahren ab 2020 nicht von unüberwindbaren Personalengpässen betroffen sein.²⁴⁶ Auch sei die Metropole Hamburg vom demografischen Wandel der Bevölkerung eher gering betroffen.²⁴⁷ Diesem Trend entgegen steht jedoch die Tatsache, dass die hamburgische Verwaltung ihre Auszubildenden zum großen Teil aus den norddeutschen Randregionen, an erster Stelle aus Mecklenburg-Vorpommern, rekrutiert und dieser Rekrutierungspool durch den demografischen Wandel erheblich einbrechen wird.²⁴⁸ Angesichts dieser Alterungseffekte im Rekrutierungspool stellt sich damit für die hamburgische Verwaltung die Frage nach der Entwicklung des Rekrutierungspotenzials, die nach Aussage der Interviewpartnerin „schwer einzuschätzen“ sei.²⁴⁹ Von der Rekrutierung neuer Gruppen wird unter den Umsetzungsinstrumenten ausführlicher die Rede sein. In qualitativer Hinsicht stelle man eine abnehmende Qualität der Schulabsolventen fest. Damit müsse langfristig überlegt werden, ob insbesondere für den mittleren Dienst die von der Verwaltung selbst durchgeführte Ausbildung verbessert oder gar vermehrt unter Hochschulabsolventen rekrutiert werden müsse.²⁵⁰

Die Ausgestaltung der **Personalentwicklungsplanung** war bis zum Jahr 2005 von einer Parallelität zentraler und dezentraler Fortbildungsangebote geprägt, deren negative

²⁴³ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁴⁴ Vgl. zu Konzeption, Ausnahmen und Zielen des „geregelter Einstellungsverfahrens“ Kirsch/Mühge (2008), S. 58.

²⁴⁵ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 52f.

²⁴⁶ Ebenda, S. 26.

²⁴⁷ Nach einer Prognose der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2008 werde die Gesamtbevölkerung Hamburgs bis zum Jahr 2025 um 4% zunehmen, während der Rückgang der jüngeren potenziellen Erwerbstätigen mit 5% eher moderat ausfalle und Hamburg mit einem Medianalter von 42 Jahren dann das jüngste Bundesland darstellen werde. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2008b).

²⁴⁸ Nach derselben Prognose wird die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns bis 2025 um 12% abnehmen und bei einem Medianalter von 53 Jahren den deutschlandweit drittstärksten Rückgang der jüngeren potenziellen Erwerbstätigen (30%) hinnehmen müssen. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2008).

²⁴⁹ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁵⁰ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

Begleiteffekte Überschneidungen und Ineffizienzen sowie große Budgetunterschiede zwischen den einzelnen Behörden darstellten. Nach mehreren Reformschritten setzt sich das Fortbildungsbudget nun aus einem zentralen und dezentralen Teil zusammen, wobei der zentrale Aus- und Fortbildungsdienstleister ZAF die fach- und ressortübergreifende Fortbildung wahrnimmt und dafür von den Behörden beauftragt wird.²⁵¹ Die Interviewpartnerin im Personalamt konstatiert dennoch einen Mangel an strategischer Ausrichtung der Fortbildungsangebote und visiert mittelfristig eine größere Orientierung an den strategischen Gesamtzielen der Hamburger Verwaltung an, darunter die verstärkte Fortbildung in den Themenfeldern „Doppik“ und „Verwaltungsreform“.²⁵²

5.2.3.3 **Umsetzungsinstrumente**

Kurzfristige Gegenmaßnahmen

Maßnahmen des **Wissenstransfers** sind in der Hamburger Verwaltung grundsätzlich auf dezentraler Ebene der Behörden und Ämter angesiedelt. Nach Einschätzung der Interviewpartnerin werde Wissenstransfer dort bisher jedoch weniger systematisch als vielmehr *ad hoc* gehandhabt. Ziel des zentralen Personalmanagements müsse es demnach sein, die Führungskräfte zu sensibilisieren, mit einem Vorlauf von zwei Jahren diejenigen strategischen Positionen zu identifizieren, in denen der Verlust von Erfahrungswissen kritisch sei. Das Personalamt könne einen „Instrumentenkasten“ bereitstellen und *good-practice*-Beispiele publik machen.²⁵³ Im Rahmen des „Projektes Wissenserhalt“ des Personalamtes in Kooperation mit den dezentralen Personalentwicklern in vier weiteren Behörden²⁵⁴ wie auch einer (nicht repräsentativen) Befragung von neu besetzten Führungskräften im Rahmen einer Masterarbeit entwickle man gerade geeignete Erhebungs- und Dokumentationsformen sowie Möglichkeiten und Grenzen des Transfers von Erfahrungswissen.²⁵⁵

Die Maßnahmen zur **Rekrutierung neuer Zielgruppen** konzentrieren sich zum einen auf eine qualitative Erweiterung des Rekrutierungspools für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst: Nachdem der jährliche Einstellungskorridor auf 35 Personen ausgeweitet wurde, adressiert die hamburgische Verwaltung vermehrt

²⁵¹ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009. Die Budgetunterschiede zwischen den Behörden sind dabei nach Aussagen der Interviewpartnerin weitgehend nivelliert worden.

²⁵² Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁵³ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁵⁴ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 35.

²⁵⁵ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

Nichtjuristen und unter diesen auch Nichtökonominnen, um dem Wandel des Verwaltungsdienstes und -umfeldes Rechnung zu tragen.²⁵⁶ Zum anderen strebt sie eine Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund an. Im Ausbildungsbereich hat der Hamburger Senat das Ziel formuliert, den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund bis 2011 auf 20% aller Auszubildenden zu erhöhen.²⁵⁷ Die Maßnahmen hierzu sehen eine verstärkte Zielgruppenorientierung und die höhere Bewertung von interkultureller Kompetenz²⁵⁸, sowie gezielte Bewerbung des öffentlichen Dienstes in den jeweiligen Rekrutierungsgruppen vor.²⁵⁹ Da der Schwerpunkt öffentlicher Integrationsanstrengungen bisher auf der „Integration in der Gesellschaft“ gelegen habe, so die Interviewpartnerin, müsse ein Konzept für die „Integration in der Verwaltung“ noch erstellt werden. Das Thema „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ werde daher im Personalbericht 2009 einen strategischen Schwerpunkt bilden. Das zentrale Personalmanagement könnte ein zentrales Rahmenkonzept als Richtschnur für die dezentralen Behörden entwerfen, deren eigenständige Konzepte bisher noch nicht systematisch erfasst seien. Bei all dem bilde „interkulturelle Kompetenz“, solange sie kein reines Lippenbekenntnis darstelle, ein komplexes Phänomen und bedürfe zur Operationalisierung eines erheblichen Arbeitsaufwandes.²⁶⁰

Mittelfristige Gegenmaßnahmen

Wenngleich der öffentliche Dienst aufgrund der Finanzkrise gegenwärtig (2009) ein begehrter Arbeitgeber sei, werde die mangelnde Attraktivität nach Einschätzung der Interviewpartnerin mittelfristig ein Problem für die hamburgische Verwaltung darstellen: Bei den materiellen Attraktivitätsfaktoren sei man im öffentlichen Dienst zu unflexibel²⁶¹ und nicht konkurrenzfähig, die immateriellen Faktoren (Arbeitsplatzsicherheit;

²⁵⁶ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁵⁷ Im Jahr 2008 habe der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund 12,4% betragen; weiterhin verfügten 8,9% der Beschäftigten in der hamburgischen Verwaltung über einen solchen Hintergrund. Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2009).

²⁵⁸ Jock (2008), S. 174.

²⁵⁹ Vergleiche die gezielten Werbemaßnahmen unter Jugendlichen mit Migrationshintergrund für den mittleren feuerwehrtechnischen Dienst durch die „Behörde für Inneres“. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 38.

²⁶⁰ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁶¹ So seien die Tarifverträge für Ärzte unattraktiv; auch bei Lehrern und sozialem Personal gebe es Bedarfslücken. Zur Attraktivitätssteigerung hat beispielsweise die Behörde für Inneres die Eingangssämter von 67 Stellen des gehobenen feuerwehrtechnischen Dienstes angehoben. Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 38.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf)²⁶² würden auch von der Privatwirtschaft zunehmend thematisiert. Bisher noch unzureichend vom **Personalmarketing** beworbene Attraktivitätsfaktoren der öffentlichen Verwaltung stellten in einer alternden Gesellschaft beispielsweise die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege von Angehörigen dar. Außerdem gewinne die „Sinnstiftung“, welche die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung kennzeichne, an Bedeutung, obgleich die Ableitung konkreter Maßnahmen hier schwierig sei.²⁶³

Neben der oben erläuterten Öffnung des Anforderungskataloges für Anwärter des höheren Dienstes weg von einer rein juristischen Orientierung bestehen auch Überlegungen zu einer grundlegenden **Reform des Laufbahnrechts**. Diese sieht für die norddeutschen Küstenländer²⁶⁴ unter anderem nur noch zwei Laufbahngruppen vor.²⁶⁵ Die Ziele der Reform, mit der die Länder die im Rahmen der Föderalismusreform auf sie übertragenen Kompetenzen im Beamtenrecht nutzen wollen, bestehen in einer größeren Transparenz und Durchlässigkeit der Laufbahnen, erleichtertem Zugang für Seiteneinsteiger, höherer personalwirtschaftlicher Flexibilität und der Schaffung von Voraussetzungen zu lebenslangem Lernen.²⁶⁶ Auf Behördenebene nutzt die Polizei bereits ein einteiliges, stärker funktionsorientiertes Laufbahnverlaufsmodell für den mittleren und gehobenen Dienst, mit dem der Rekrutierungspool vergrößert und Aufstieg zugleich mehr von den Leistungen abhängig gemacht wird.²⁶⁷

Langfristige Gegenmaßnahmen

Neben seiner im Rahmen der Personalbedarfsplanung bereits erläuterten Funktion, die strukturelle Mobilität zu sichern, spielt das „Projekt Interner Arbeitsmarkt“ (PIA) eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung freiwilliger behördenübergreifender **Mobilität und Rotation** als Maßnahmen des Personalmanagements, zu denen sich Senat und Gewerkschaften bereits seit 1997 in einer Rahmenvereinbarung bekannt haben.²⁶⁸ Dem entgegen herrsche jedoch bis heute eine große „Standorttreue“ in der Verwaltung, bei der anfängliche Generalisten schnell sesshaft würden und Mobilität allenfalls behördenintern

²⁶² Diese Faktoren hätten auch den Nachteil, als Sekundärbotschaft weniger leistungsorientierte Bewerber in die öffentliche Verwaltung zu locken.

²⁶³ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁶⁴ Also Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

²⁶⁵ Im ersten Fall wird kein Hochschulabschluss benötigt, im zweiten Fall ist ein solcher Abschluss Voraussetzung.

²⁶⁶ Vgl. Meier (2007).

²⁶⁷ Auch Bewerber mit mittlerem Bildungsabschluss können damit in Funktionen des gehobenen Dienstes aufsteigen. Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 39.

²⁶⁸ Bürsch/Müller (1999), S. 44.

stattfinde.²⁶⁹ Als Gegenmaßnahme fungiert der obligatorische Planstellenwechsel aller vier Jahre im höheren Dienst, der gut angenommen werde. Der gleiche Wechsel aller sechs Jahre für Beschäftigte des gehobenen Dienstes scheitere bisher am Widerstand der Gewerkschaften. Noch ebenso wenig realisiert sei die Idee, Beschäftigten in „Sackgassen-Bereichen“ der Verwaltung²⁷⁰ eine Höchstverweildauer zu garantieren oder Fachpartnerschaften mit gesteuerter Mobilität zwischen Bezirksämtern und Fachbehörden zu institutionalisieren.²⁷¹ Da sich auch Zielvereinbarungen mit den dezentralen Führungskräften über einen bestimmten Mobilitätsgrad als nicht praktikabel erwiesen hätten, bestehe noch erhebliches Potenzial zur Förderung horizontaler Mobilität in der Hamburger Verwaltung.²⁷²

Wie im Rahmen der Personalbeschaffungsplanung bereits festgestellt, droht der Hamburger Verwaltung trotz der kontinuierlichen Ausbildungsanstrengungen in der Vergangenheit perspektivisch eine Reduzierung des Rekrutierungspools und der **Nachwuchskräfte**. Im Rahmen einer vorbeugenden Ausbildungsinitiative wurde daher der Anteil der Auszubildendenplätze für die Jahre 2009/10 um 37% erhöht.²⁷³ Das strategische Personalmanagement hatte daran insofern Anteil, als es mithilfe der Personalbedarfsplanung einen steigenden Bedarf für die Jahre ab 2012 verdeutlichen und damit zusätzliche Ausbildungsplätze über den momentanen Bedarf hinaus rechtfertigen konnte. Zusätzlich werde man auch den doppelten Abiturjahrgang im Jahr 2010 zur Neurekrutierung nutzen.²⁷⁴ Neben den Ausbildungs- wurden auch die Einstellungskorridore, hier für den höheren Dienst, ausgeweitet.²⁷⁵ Auf dezentraler Ebene übernimmt beispielsweise die Finanzbehörde Nachwuchskräfte auch über den rechnerischen Bedarf hinaus²⁷⁶, während die „Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt“ die Anzahl der Ausbildungsstellen erhöht und eine neue Ausbildungsrichtung eingeführt hat.²⁷⁷

²⁶⁹ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁷⁰ Dies sind Bereiche, in denen eine hohe Arbeitsdichte und schwer zufriedenzustellende Anspruchsgruppen vorherrschen, bspw. die ARGEn. Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007), S. 19.

²⁷¹ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁷² Während theoretisch eine Grenze bestehe, ab der Mobilität die Ausbildung von Spezialwissen behindere, sei man in der Realität der hamburgischen Verwaltung noch weit davon entfernt. Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁷³ Vgl. <http://www.hamburg.de/ausbildung/1391046/ausbildungsinitiative.html>.

²⁷⁴ Vgl. zu dieser Strategie in der Privatwirtschaft Deller et al. (2008), S. 131.

²⁷⁵ Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

²⁷⁶ Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), S. 40.

²⁷⁷ Ebenda, S. 37.

5.2.4 Abstimmung

Die senatsnahe Ansiedelung und herausgehobene Stellung des Personalamtes Hamburg sowie die Konzentration wichtiger angrenzender Personaldienstleistungen (PIA, PSI, ZAF) bieten mit der durch sie konstituierten Akteurszentralität eine gute Voraussetzung für die Abstimmung der einzelnen Teilelemente des Personalmanagements. Der institutionalisierte Strategiezyklus (Formulierung strategischer Themen durch die Personalstrategische Staatsräterunde und Publikation im Personalmanagementbericht; Implementierung; Evaluierung in Form des Personalmanagementberichtes) bietet gute Voraussetzungen für ein konsistentes Personalmanagement; ungeachtet der von der Interviewpartnerin selbst wahrgenommenen Gefahr einer Inflation strategischer Themen und variierender Umsetzung auf dezentraler Ebene. Insbesondere das Instrument der Personalbedarfsplanung auf Grundlage der einheitlichen Matrix scheint dabei erfolgreich implementiert worden zu sein und hat seinen Nutzen bei der strategischen Bearbeitung des Themenfeldes „unausgewogene Altersstrukturen“ bewiesen. Nachdem die Analyse der Altersstruktur in der hamburgischen Verwaltung von Anfang an zur Personalbestandsanalyse gehört, wurde mit dem Personalmanagementbericht 2008 auch ein darauf aufbauendes ganzheitliches Demografiekonzept konzipiert und Gegenmaßnahmen daraus abgeleitet, deren Umsetzung allerdings noch zu evaluieren ist.

6. Altersstrukturen und strategisches Personalmanagement Berlins und Hamburgs im Vergleich

Aufgrund der vereinigungsbedingten Überkapazitäten und finanziellen Handlungsdrucks musste die Berliner Verwaltung einen enormen Personalabbau bewältigen, dessen Folgen sich auch in der Altersstruktur zeigen. Eine restriktive Einstellungspolitik bedingt das hohe Durchschnittsalter von 48 Jahren und eine prognostizierte Ausscheidensrate von 23% bis 2015. Demgegenüber liegt das Durchschnittsalter in der hamburgischen Verwaltung mit 46 Jahren geringfügig niedriger, während die Ausscheidensrate sich bis 2014 ebenfalls auf 23,3% belaufen wird. Es muss jedoch für beide Verwaltungen von einer unausgewogenen Altersstruktur und einem daraus folgenden Handlungsdruck ausgegangen werden.

Das strategische landesweite Personalmanagement Berlins zeichnet sich durch eine Akteurspluralität und insbesondere die Aufgabenteilung zwischen quantitativem Personalmanagement bei der Senatsverwaltung für Finanzen und qualitativem Management bei der Senatsverwaltung für Inneres aus. Die Implementierung ist dabei

stark von der Dezentralität der Verwaltungsstrukturen geprägt. In Hamburg dagegen kann von einer Akteurskonzentration und einer starken Stellung des Personalamtes gesprochen werden, die nach anfänglicher Zersplitterung der Personalarbeit geschaffen wurde.

Der „finanzierbare Personalbedarf“ als Prämisse der geplanten Personalmanagementstrategie Berlins zieht eine stark quantitative Ausrichtung nach sich, welche die unausgewogenen Altersstrukturen verschlechtert. Die qualitative Gegenstrategie ist stark von emergenten Elementen geprägt und auf einen kommunikativen Umsetzungsansatz angewiesen. Zu einem gewissen Grad ändern könnte dies die vorgesehene Professionalisierung des qualitativen Personalmanagements hin zu einer mehr geplanten Strategie. In Hamburg dagegen ist ein professioneller Strategiekreislauf von Formulierung in Form der Personalberichte, Implementierung und Evaluierung in Form der Personalberichte umgesetzt, der sich auf wenige strategische Themen, darunter die Altersstruktur, konzentriert. Die Umsetzung wird als uneinheitlich beurteilt, müsste allerdings noch genauer untersucht werden.

Im Rahmen der Umsetzungsinstrumente befindet sich die systematische Erfassung von Altersstrukturdaten durch die Statistikstelle Personal in Berlin noch in ihrer Anfangsphase, während Altersstrukturdaten in Hamburg seit dem Jahr 2000 systematisch erhoben, veröffentlicht und zur Grundlage von Themen des strategischen Personalmanagements gemacht werden.

Die Personalbedarfsplanung ist schwer vergleichbar, da in Berlin eine der hamburgischen gemeinsamen Planungsmatrix vergleichbares Instrument fehlt, obgleich gerade diese großen Anteil an der Verdeutlichung von Altersabgängen und Nettopersonalbedarfen der hamburgischen Ressorts hatte. Während die Personalbeschaffungsplanung Berlins noch von einer Dominanz interner Rekrutierung (mit allen Gefahren für die Altersstruktur) geprägt ist, hat Hamburg nach dem Wegfall des geregelten Einstellungsverfahrens größere Spielräume für externe Einstellungen. Dennoch wird die Hansestadt perspektivisch bedroht durch den Einbruch ihres Rekrutierungspools in den norddeutschen Flächenländern; für Berlin ist ebenfalls eine erhebliche Reduzierung des Rekrutierungspools zu erwarten. Die Personalentwicklungsplanungen Berlins und Hamburgs sind schwer zu vergleichen, da Fortbildung in beiden Verwaltungen zentral angeboten, aber dezentral geplant wird. In Berlin soll Personalentwicklung zukünftig einen Teil des landesweiten qualitativen Personalmanagementkonzeptes darstellen; in Hamburg wird ein Mehr an strategischer Fortbildung gewünscht.

Bei der kurzfristigen Gegenmaßnahme des Wissenstransfers zeichnet sich die Berliner Verwaltung durch ein relativ gut ausgearbeitetes und dokumentiertes Konzept mit

einer zufriedenstellenden Umsetzung durch informelle Vernetzung aus, während das Hamburger „Projekt Wissenserhalt“ bisher noch nicht dokumentiert wurde. Im Rahmen der Rekrutierung neuer Zielgruppen wird die Ausweitung der Zielgruppe auf Personen mit Migrationshintergrund in beiden Verwaltungen als entscheidendes strategisches Thema betrachtet und durch entsprechende Maßnahmen flankiert. Während sich Hamburg dabei eine feste Zahl zur Erhöhung des Anteils dieser Personen an den Auszubildenden gesetzt hat, wird in Berlin von einer festen Zielquote abgesehen.

Die Personalmarketingaktivitäten im Rahmen der mittelfristigen Gegenmaßnahmen sind in beiden Fällen auf das Bewerben immaterieller Anreize angewiesen, wobei sowohl die Interviewpartner in Berlin als auch in Hamburg den Aspekt der Sinnstiftung im öffentlichen Dienst als Attraktivitätsfaktor sehen. Trotz punktueller Gegenmaßnahmen (Tariferhöhung für Lehrer; Hebung von feuerwehrtechnischen Stellen in Hamburg) ist für beide Verwaltungen davon auszugehen, dass die Personalmarketingaktivitäten noch erhöht werden müssen, um in Zukunft (v.a. mit anderen öffentlichen Arbeitgebern) konkurrenzfähig zu sein. Die Reform des Laufbahnrechts konzentriert sich in Berlin und Hamburg auf eine Ausweitung der Anforderungsprofile weg von der Juristendominanz, wobei in Hamburg zusätzlich eine umfassende Reform des Laufbahnrechts mit mehr personalwirtschaftlicher Flexibilität und Betonung lebenslangen Lernens geplant, aber noch nicht umgesetzt ist.

Die langfristigen Gegenmaßnahmen sehen in Berlin wie in Hamburg vor allem eine Mobilität im höheren Dienst vor. Eine Ausweitung dieser auch auf den gehobenen Dienst, „Sackgassen-Bereiche“ und Fachpartnerschaften konnte in der hamburgischen Verwaltung vor allem aufgrund gewerkschaftlichen Widerstands bisher nicht umgesetzt werden. Die Ausweitung der Ausbildungs- und Einstellungskorridore erfolgt in Berlin vor allem in den besonderen Einstellungsbereichen; im allgemeinen Verwaltungsbereich dagegen eher zögerlich und auf den höheren Dienst beschränkt. Hamburg hat eine kontinuierliche Ausbildungsbilanz und eine jüngere Ausbildungsoffensive vorzuweisen und verfügt nach dem Wegfall des „Geregelten Einstellungsverfahrens“ gleichermaßen wieder über größere Einstellungsspielräume.

In der Berliner Verwaltung leidet die Abstimmung der einzelnen Strategieelemente unter der gewachsenen Dezentralität, dem andauernd notwendigen und durch Haushaltsnot noch forcierten Personalabbau und schließlich unter der Akteursdualität von qualitativem und quantitativem Personalmanagement. Diese Faktoren bedingen, dass eine konsistente Strategie zum Umgang mit unausgewogenen Altersstrukturen trotz im Einzelnen praktizierter Gegenmaßnahmen bisher nicht formuliert wurde. In Hamburg wirken sich die

Akteurskonzentration und ein gut institutionalisierter Strategiezyklus vorteilhaft aus; unausgewogene Altersstrukturen bilden ein strategisches Thema und ein ganzheitliches Demografiekonzept existiert in Ansätzen. Die ebenfalls länger institutionalisierte einheitliche Personalbedarfsplanung dürfte gute Chancen für dessen Implementierung bilden.

Da die Strategie des landesweiten Berliner Personalmanagements in Bezug auf die Altersstrukturen aufgrund ihrer emergenten Elemente noch sehr inkonsistent ist, fällt es schwer, einen strategischen Wandel zu entdecken. Trotz teilweise erfolgreicher Gegenmaßnahmen und gut ausgearbeiteter Instrumente (Wissenstransfer) wird die unausgewogene Altersstruktur oft erst dann erkannt und thematisiert, wenn „ein Senator sein Vorzimmer nicht mehr besetzen kann“.²⁷⁸ Demgegenüber zeichnet sich die hamburgische Verwaltung durch einen zeitlichen Vorlauf bei der Thematisierung und Bearbeitung unausgewogener Altersstrukturen aus. In der Bewältigung dieser Problematik ist ein strategischer Wandel erkennbar, sicherlich auch begünstigt durch die mit dem Instrument der einheitlichen Personalplanungsmatrix verbundenen Lernprozesse.

7. Schlussfolgerungen

Die Forschungsfrage nach dem Beitrag des landesweiten strategischen Personalmanagements zur Sicherstellung einer leistungsfähigen Verwaltung angesichts unausgewogener Altersstrukturen lässt sich aufbauend auf der theoretischen und empirischen Analyse für die untersuchten Fallbeispiele folgendermaßen beantworten: Die im theoretischen Teil gewonnene Erkenntnis, dass unausgewogene Altersstrukturen die Leistungsfähigkeit bedrohen, bestätigt sich sowohl für die Berliner als auch für die Hamburger Verwaltung. Unausgewogene Altersstrukturen existieren und deren Konsequenzen bedrohen insbesondere in technischen und Spezialistenbereichen, bei Ärzten und bei Lehrern, mit zunehmendem Maße jedoch auch in allen anderen Bereichen die Arbeitsfähigkeit der Ressorts.

Die Problemerkennntnis unter den Akteuren des strategischen Personalmanagements steigt dabei nach den Erkenntnissen dieser Untersuchung mit dem Grad der Betonung qualitativer und nicht nur rein personalwirtschaftlicher Aspekte der Personalarbeit. Die Arbeit lässt außerdem vermuten, dass ein zentral organisiertes landesweites Personalmanagement mit Akteurskonzentration besser in der Lage ist, die

²⁷⁸ Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

Problembearbeitung von unausgewogenen Altersstrukturen in Angriff zu nehmen; zu einer Validierung dieser Vermutung müssten jedoch weitere Fallbeispiele untersucht und/oder dieselben Stadtstaaten zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal analysiert werden.

Des Weiteren wurde festgestellt, dass es zur Problemerkennntnis zunächst einer systematischen und über einen längeren Zeitraum durchgeführten Personalbestandsanalyse bedarf, die nach Alterskohorten differenziert sowie die kurz- bis mittelfristig ausscheidenden Beschäftigten aufführt.

Mindestens ebenso wichtig ist die politische Unterstützung einer Gegenstrategie zu unausgewogenen Altersstrukturen. Diese leidet in der Regel unter der Langfristigkeit des Phänomens (so hat sich in Hamburg das Durchschnittsalter innerhalb von 10 Jahren um ein Jahr erhöht) und offenbar auch der Tatsache, dass erst persönliche Betroffenheit der politischen Akteure zur Problemerkennntnis führt. Ein vorausschauendes politisches Bekenntnis ist jedoch umso bedeutender, als die Gegenstrategien und -maßnahmen des Personalmanagements zur Entfaltung ihrer Wirkung – das zeigt der Fall Hamburg – eines gewissen Zeitraums bedürfen und die Erreichung ausgewogener Altersstrukturen unter den Bedingungen des öffentlichen Dienstes ebenso erst langfristig erreichbar sind. Dafür kann allein der Einsatz eines Instrumentes wie der einheitlichen Personalbedarfsplanung die Problemerkennntnis auch unter den dezentralen Akteuren erheblich verbessern.

Die vom Personalmanagement einzusetzenden Gegenmaßnahmen leiden in der Praxis unter einer Reihe von Hemmnissen. An erster Stelle ist hier die Haushaltssituation zu nennen, die das Freihalten von Einstellungskorridoren für Nachwuchskräfte als echte Gegenmaßnahme oft nicht zulässt. Diese Beschränkung entbindet das strategische Personalmanagement allerdings nicht von seiner Pflicht, die Problemlage anzuerkennen und dann „zweitbeste“ Gegenstrategien zu konzipieren. Da betriebliche Belegschaften angesichts des demografischen Wandels der Bevölkerung mittelfristig ohnehin älter werden, könnte der öffentliche Dienst im Gegensatz zu privaten Betrieben, die dem Problemfeld noch oft durch Externalisierungen begegnen, hier eine Vorreiterrolle bei der Erprobung eines zukunftsweisenden Umgangs mit älteren Beschäftigtenkohorten bilden.

Die finanzielle Beschränkung wirkt sich auch auf den Ausbau der Attraktivitätsfaktoren durch das Personalmanagement der untersuchten Landesverwaltungen aus: Die Akteure erkennen den steigenden Konkurrenzkampf um qualifizierte Bewerber zwar, der Ausbau materieller Attraktivitätsfaktoren ist jedoch allenfalls punktuell möglich, so dass dem strategischen Personalmanagement oft die Hände gebunden sind. Ob ein Ausbau und eine bessere Bewerbung der immateriellen

Attraktivitätsfaktoren hier Kompensation schaffen kann, sollte noch ausführlicher untersucht werden.

Das zweite große Hemmnis liegt in der flächendeckenden und systematischen Umsetzung der von einem zentralen Personalmanagement konzipierten Instrumente. Diese scheitert im Verwaltungsalltag oft am Widerstand verschiedener Akteure (in Hamburg etwa der Gewerkschaften). So sind umfassende Rotationsmaßnahmen bisher vor allem dem höheren Dienst vorbehalten, was angesichts der quantitativen Bedeutung der anderen Laufbahnen ein unbefriedigender Zustand ist. Auch der Erfolg strategischer Personalentwicklungsmaßnahmen und eines systematischen Wissenstransfers ist sehr stark abhängig von der heterogenen dezentralen Personalarbeit. Eine dem Handlungsfeld Altersstrukturen angemessene Problemerkennntnis und die Umsetzung von Gegeninstrumenten werden hier von einem Wandel der Organisationskultur abhängen, die vom landesweiten Personalmanagement jedoch auch in Zukunft nur indirekt durch die Erprobung und Verbreitung von *good-practice*-Beispielen beeinflusst werden kann. Die rechtzeitige Identifizierung strategisch bedeutsamer Positionen kann nur durch dezentrale Führungskräfte erfolgen.

Good-practice-Beispiele, welche im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zur Nachahmung empfohlen werden, stellen das Dokumentationskonzept zum systematischen Wissenstransfer des Berliner Moderatorennetzwerks, das strukturierte Demografiekonzept des hamburgischen Personalamts und die Rekrutierungsstrategie beider Verwaltungen zur Erhöhung des Anteils von Nichtjuristen und von Personen mit Migrationshintergrund dar. Insbesondere das Dokumentationskonzept zum Wissenstransfer ist mit einem vergleichsweise geringen Aufwand auch auf andere Landesverwaltungen übertragbar, während das Demografiekonzept der Hamburger Verwaltung eine Systematik für die vielfältigen mit Alterungseffekten verbundenen Handlungsfelder bietet.

Im Falle der systematischen Ausweitung des Rekrutierungspools auf Personen mit Migrationshintergrund bieten sich besonders Bundesländer mit einem ähnlich hohen Anteil an der Gesamtbevölkerung an. Grundsätzlich ist allen Landesverwaltungen zu empfehlen, eine perspektivische Beobachtung des Rekrutierungspools unter Berücksichtigung des demografischen Wandels der Gesamtbevölkerung durchzuführen und analog der Stadtstaaten Berlin und Hamburg jetzt noch vorhandene Rekrutierungspotenziale (z.B. doppelte Abiturjahrgänge) zu nutzen, da sich der Konkurrenzkampf sowohl mit der Privatwirtschaft als auch mit anderen öffentlichen Arbeitgebern auf jeden Fall verschärfen wird.

Für die Übertragbarkeit der Erkenntnisse dieser Untersuchung generell gilt, dass eine den beiden Fallbeispielen (und hier insbesondere Hamburg) vergleichbare Altersstrukturanalyse des Personalbestandes aller Landesverwaltungen und die daraus zu ziehenden Schlüsse die wichtigste Empfehlung darstellt. Obwohl der theoretische Teil der Arbeit deutlich auf die mit unausgewogenen Altersstrukturen verbundenen Probleme hinweist, fehlt es – wie der untersuchte Stand der Literatur zeigt – an wissenschaftlichen Untersuchungen des Problemfeldes und auch die Akteure in den Landesverwaltungen selbst scheinen sich eher durch einen Mangel an mit tatsächlichen Gegenmaßnahmen verknüpftem Problembewusstsein auszuzeichnen. Während die in Flächenländern höhere Ressortsoveränität der Übertragbarkeit einiger erfolgreicher ressortübergreifender Gegenmaßnahmen der Stadtstaaten wie der systematischen Rotation Grenzen setzt, könnten die anderen oben empfohlenen Gegenstrategien, nicht zuletzt bei größeren finanziellen Spielräumen, als Vorbild dienen.

Da der demografische Wandel der Belegschaften im vollen Gange ist und sich das Problem durch ein „Aussitzen“ nur verschärft, bleibt zu hoffen, dass die vorliegende Arbeit einen Anstoß gibt, die untersuchten Stadtstaaten als „Reformlaboratorien“²⁷⁹ zu verstehen und rechtzeitig von den Erfolgen und Problemen des strategischen landesweiten Personalmanagements Berlins und Hamburgs im Umgang mit unausgewogenen Altersstrukturen zu lernen. Denn nur durch ein rasches Handeln wird es den Landesverwaltungen gelingen, langfristig ihre Leistungsfähigkeit in einer Umwelt mit immer komplexeren Anforderungen an den öffentlichen Dienst sicherzustellen.

²⁷⁹ Prigge/Prange/Bovenschulte (2000), S. 246.

Literaturverzeichnis

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2008): Statistisches Jahrbuch 2008: Berlin.

<http://www.statistik-berlin->

[brandenburg.de/produkte/jahrbuch/jb2008/BE_Jahrbuch_2008.pdf](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/jahrbuch/jb2008/BE_Jahrbuch_2008.pdf) (Stand: 18.04.2009).

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2009): Statistischer Bericht L III 2 – j/07. Personal im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg am 30.06.2007.

http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2009/SB_L3-2_j01-07_BB.pdf (Stand: 27.04.2009).

Bayer, Olaf/Gielsdorf, Daniel/Nikolajewski, Ines/Westphal, Roland (2005): Demografischer Wandel in der Verwaltung – Was tun? Projektarbeit im Rahmen der Zusatzqualifizierung Personalentwicklungsberater/in. Berlin: Institut für Verwaltungsmanagement der Verwaltungsakademie Berlin.

http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/projektarbeit_dw.pdf (Stand: 12.05.09).

Bertelsmann Stiftung (2008): Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern altert rasch.

Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern zur Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-66E7769F-69133D23/bst/xcms_bst_dms_26854_26855_2.pdf (Stand: 23.06.2009).

Bertelsmann Stiftung (2008a): Einwohnerzahl in Berlin bleibt stabil. Länderbericht Berlin zur Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-30A5A619-](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-30A5A619-1E0A187F/bst/xcms_bst_dms_26874_26875_2.pdf)

[1E0A187F/bst/xcms_bst_dms_26874_26875_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-30A5A619-1E0A187F/bst/xcms_bst_dms_26874_26875_2.pdf) (Stand: 09.07.2009).

Bertelsmann Stiftung (2008b): Hamburgs Bevölkerung wächst am stärksten. Länderbericht Hamburg zur Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung.

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-66E7769F-69133D23/bst/xcms_bst_dms_26862_26863_2.pdf (Stand: 23.06.2009).

Besendorfer, Daniel/Phuong Dang, Emily/Raffelhüschen, Bernd (2005): Die angekündigte Katastrophe. Pensionskosten der Bundesländer im Vergleich. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 89. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.

- Bogumil, Jörg (1999): Modernisierung der Landesverwaltungen - Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven. In: Kißler, Leo/Lange, Hans-Jürgen/Kersting, Norbert (Hg.) (1999): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden, S. 123-134.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.) (2008): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften [Online-Ausgabe], S. 275-288 .
<http://www.springerlink.com/content/w57334746700u72g/fulltext.pdf> (Stand: 25.04.2009).
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma.
- Bonorden, Volker (2001) Der öffentliche Dienst: Kritik und Analyse. In: Bull, Hans Peter/Bonorden, Volker (Hg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 31-50.
- Brenski, Carsten/Liebig, Armin (2007): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/5. Speyerer Forschungsberichte 250. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Buck, Hartmut/Kistler, Ernst/Mendius, Hans Gerhard (2002): Demographischer Wandel in der Arbeitswelt. Chancen für eine innovative Arbeitsgestaltung. Broschürenreihe: Demographie und Erwerbsarbeit des BMBF. Stuttgart.
http://www.demotrans.de/documents/BR_DE_BR_9.pdf (Stand: 12.05.09).
- Budäus, Dietrich (2003): Personalkostenbudgetierung – ein noch unzulängliches Element von Verwaltungsreform. In: Koch, Rainer/Conrad, Peter (Hg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden: Gabler, S. 155-175.

- Bull, Hans Peter/Bonorden, Volker (2001): Offene Punkte, Forschungs- und Entscheidungsbedarfe. In: Bull, Hans Peter/Bonorden, Volker (Hg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 153-157.
- Bundesministerium des Innern (2007): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. PDF-Arbeitsversion. Köln: Bundesverwaltungsamt.
http://www.orghandbuch.de/cln_151/nn_414290/OrganisationsHandbuch/DE/ohb__pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/ohb__pdf.pdf (29.06.2009).
- Bundesregierung (2005): Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung.
[Online-Ausgabe]. <http://www.bpb.de/files/OSOGI5.pdf> (Stand: 27.04.2009).
- Bürsch, Michael/Müller, Brigitte (1999): Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. [Online-Ausgabe].
<http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00927007.htm#LOCE9E7> (Stand: 09.07.2009).
- BWV (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung) (1987): Personal- und Organisationsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel oberster Bundesbehörden. Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Verlag W. Kohlhammer.
- Conrad, Peter (2003): Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen. In: Eckardstein, Dudo von/Ridder, Hans-Gerd (Hg.): Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management. München: Hampp, S. 251-270.
- Czerwick, Edwin (2007): Die Zukunft des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
[Online-Ausgabe].
<http://www.springerlink.com/content/15h4102266544776/fulltext.pdf>.
- DAK (2009): Gesundheitsreport 2009. Analyse der Arbeitsunfähigkeitsdaten.
Schwerpunktthema Doping am Arbeitsplatz.

- http://www.dak.de/content/filesopen/Gesundheitsreport_2009.pdf (Stand: 25.06.2009).
- Dahrendorf, Katharina (2008): Trends erkennen und nutzen – Personalmanagement strategisch gedacht in der Hamburger Personalarbeit. Power-Point-Präsentation zum Europäischen Verwaltungsreformkongress 2008.
<http://www.evrk.de/pdf/Megatrends.pdf> (Stand: 22.06.2009).
- Deller, Jürgen/Kern, Stefanie/Hausmann, Esther/Diederichs, Yvonne (2008): Personalmanagement im demografischen Wandel. Ein Handbuch für den Veränderungsprozess. Heidelberg: Springer Medizin Verlag. [Online-Ausgabe].
<http://www.springerlink.com/content/t56582/?p=f8102bf029384ed6869c2dd5b1918797&pi=0> (Stand: 09.07.2009).
- Drescher, Anne (2004): Strategisches Personalmanagement – ein Schlüssel zu einem veränderten Verwaltungshandeln. In: Koch, Rainer/Conrad, Peter (Hg.): Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste?! Ansätze und Instrumente einer dezentralen Personalwirtschaft. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, S. 111- 132.
- Engelniederhammer et al. (2000): Hauptwege und Nebenwege. Eine Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform Berlin. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz.
- Grunow, Dieter (1982): Instrumente der Personalplanung und ihre Anwendungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung. In: Remer, Andreas (Hg.): Verwaltungsführung: Beiträge zu Organisation, Kooperationsstil und Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung. Berlin: de Gruyter, S. 407-430.
- Harms, Jens (2006): Die Verwaltungsreform in Berlin – eine Zwischenbilanz. In: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Helmut (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: edition sigma, S. 335-348.
- Hebeler, Timo (2006): Verwaltungspersonal. Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung. Neue Schriften zum Verwaltungsrecht. Band 7. Baden-Baden: Nomos.
- Hentschke, Irene (2008): Wissensweitergabe bei ausscheidenden Dienstkräften. Ein Leitfaden für Führungskräfte. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor]

Herbig, Gottfried (1997): Personalwirtschaft. In: König, Klaus (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 2. Auflage Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 559-593.

INQA (2004): Demographischer Wandel und Beschäftigung. Plädoyer für neue Unternehmensstrategien. Memorandum der Initiative Neue Qualität der Arbeit.
<http://www.mature-project.eu/materials/memorandum-pdfpropertypdfbereichinqasprachederwbtrue.pdf> (Stand: 06.07.2009).

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan (2007): „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Jock, Christian (Hg.) (2008): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2006/7. Speyerer Forschungsberichte 256. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Keller, Berndt (2008): Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklung und Perspektiven. In: Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold, Maria (Hg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften [Online-Ausgabe], S. 73-94.
<http://www.springerlink.com/content/q40043r425265468/fulltext.pdf> (Stand: 31.03.2009).

KGSt (2002): Strategische Ziele des Personalmanagements. Bericht 1/2002. Köln.

Kirsch, Johannes/Mühge, Gernot (2008): Unternehmensinterne Arbeitsvermittlung als Alternative zur Entlassung. Erste Fallstudien zur Wirksamkeit interner Arbeitsmärkte. Universität Duisburg Essen/Institut Arbeit und Qualifikation: Blaue Reihe 2008-01.

Köchling, Annegret (2001): Früherkennung altersstruktureller Probleme im Betrieb. Power-Point-Präsentation im Rahmen des Transferprojekts „Öffentlichkeits- und Marketingstrategie demographischer Wandel“.
http://www.demotrans.de/documents/Pers01_KOE.pdf (Stand: 09.07.2009).

- Kriete-Dodds, Susan (2004): Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber am 30. Juni 2004. in: *Wirtschaft und Statistik*. 12/2005. S. 1297-1308.
- Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert (1996): *Zwischen Mobilität und Modernisierung. Personalentwicklungsstrategien in der Kommunalverwaltung*. 2. Auflage Berlin: edition sigma.
- Lecheler, Helmut (1972): *Personalpolitik und Personalführung in der öffentlichen Verwaltung: Kritik und Vorschläge*. Bonn-Bad Godesberg: Godesberger Taschenbuch-Verlag.
- Lecheler, Helmut (1997): Die Gliederung des öffentlichen Dienstes. In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. 2. Auflage Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 501-515.
- Lehmann, Veronika (2008): *Wissenstransfer. Der rote Faden. Beratung und Begleitung in der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales*.
[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor]
- Lorse, Jürgen (2001): *Personalmanagement im öffentlichen Dienst. Einstellungsverfahren – Stellenausschreibungen – Verwendungsplanung - dienstliche Beurteilung – Auswahlverfahren - Fortbildung*. Neuwied: Luchterhand.
- Lutz, Burkart (2008): Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst. In: Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold, Maria (Hg.): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften [Online-Ausgabe], S. 17-23.
<http://www.springerlink.com/content/w8144t71g120k7v6/fulltext.pdf> (Stand: 31.03.2009).
- Maderyc, Maria (2001): Die Bedeutung von Personalmanagement im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung. In: Bull, Hans Peter/Bonorden, Volker (Hg.): *Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 53-72.

- Meier, Friedhelm (2007): Status- und Laufbahnrecht: Gemeinsam erarbeitete Vorschläge der Küstenländer. Power-Point-Präsentation zum 2. Bonner Dienstrechtssymposium am 19.11.2007. <http://www.dienstrechtsreform-bw.de/image/inhalte/Kuestenlaender.pdf> (Stand: 23.04.2009).
- Mintzberg, Henry/Waters, James A. (1985): Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*. Vol. 6. S. 257-272.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): Modernisierung des Staates. *New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2. Auflage Opladen: Leske + Budrich.
- Nienhüser, Werner (2002): Alternde Belegschaften – betriebliche Ressource oder Belastung? In: Behrend, Christoph (Hg.): *Chancen für die Erwerbsarbeit im Alter. Betriebliche Personalpolitik und ältere Erwerbstätige*. Opladen: Leske + Budrich. S. 63-88.
- Oechsler, Walter A./Vaanholt, Silke (1998): Human Ressource Management – Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemäßes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hg.): *New Public Management*. Berlin: de Gruyter, S. 151-190.
- Palm, Hermann (2005): Kosten des öffentlichen Dienstes. In: Blanke, Bernhard et al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Auflage Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 322-326.
- Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Personalbericht 2000. blickpunkt personal 2/2000. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten. <http://www.hamburg.de/contentblob/30274/data/blickpunkt-personal-2000-2.pdf> (Stand: 22.06.2009).
- Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): Personalbericht 2001. blickpunkt personal 2/2001. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten. <http://www.hamburg.de/contentblob/30282/data/blickpunkt-personal-2001-2.pdf> (Stand: 22.06.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Personalbericht 2002. blickpunkt personal 3/2002. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten.
<http://www.hamburg.de/contentblob/30290/data/blickpunkt-personal-2002-3.pdf> (Stand: 22.06.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2004): blickpunkt personal 2/2004. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten.
<http://www.hamburg.de/contentblob/30306/data/blickpunkt-personal-2004-2.pdf> (Stand: 22.06.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): blickpunkt personal 3/2006. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten.
<http://www.hamburg.de/contentblob/30204/data/blickpunkt-personal-2006-3-pmb.pdf> (Stand: 22.06.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Personalmanagementbericht 2007. blickpunkt personal 3/2007. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten.
<http://www.hamburg.de/contentblob/30200/data/00-pmb-2007.pdf> (Stand: 23.06.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a): Personalstrukturbericht 2007. blickpunkt personal 3/2007. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten.
<http://www.hamburg.de/contentblob/30198/data/01-psb-2007.pdf> (Stand: 24.06.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008): Personalmanagementbericht 2008. blickpunkt personal 3/2008. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten.
<http://www.hamburg.de/contentblob/436082/data/bp-3-2008-pmb.pdf> (Stand: 18.04.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008a): Personalmanagementbericht 2008. Band II. Matritzenanhang. blickpunkt personal 3/2008. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten. <http://www.hamburg.de/contentblob/473440/data/bp-3-2008-pmb-tabellenanhang.pdf> (Stand: 18.04.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008b): Personalstrukturbericht 2008. blickpunkt personal 3/2008. Aktuelles, Aktivitäten, Ansichten.

<http://www.hamburg.de/contentblob/436036/data/bp-3-2008-psb.pdf> (Stand: 18.04.2009).

Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Personalbericht 2009 liegt vor. Vielfalt als Programm – interkulturelle Öffnung der hamburgischen Verwaltung. Pressemitteilung. <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/1572854/2009-06-30-pa-personalbericht.html> (Stand: 06.07.2009).

Prigge, Rolf/Prange, Martin/Bovenschulte, Andreas (1999): Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber? Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Berlin, Hamburg und Bremen. Bremen: Kellner.

Prümm, Hans Paul (2008): Wie bewältigen die öffentlichen Verwaltungen und die Fachhochschulen für öffentliche Aufgaben das Nachwuchsproblem? In: Verwaltungsrundschau, Jg. 54, Heft 8, S. 253-260.

Rechnungshof von Berlin (2006): Bericht gemäß § 99 LHO über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) in den Senatsverwaltungen. http://www.berlin.de/imperia/md/content/rechnungshof2/vgg_bericht_bezirke.pdf (Stand: 09.07.2009).

Regierungskommission Nordrhein-Westfalen (2003): Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission. Düsseldorf.

Reichard, Christoph (2001): Personeller Umbau und Herausforderungen an die Personalpolitik. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Tagung der deutschen Sektion des internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Potsdam, 19.-20. Oktober 2000. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 189-202.

Reichard, Christoph (2004): Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In: Jann et al.: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma. S. 87-99.

- Reichard, Christoph (2005): Personalmanagement. In: Blanke, Bernhard et al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 229-235.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management. 3. Auflage Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Schedler, Kuno/Siegel, John Philipp (2005): Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement. Edition der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schimanke, Dieter (2001): Dilemmata der Personalpolitik. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Tagung der deutschen Sektion des internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Potsdam, 19.-20. Oktober 2000. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 179-187.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung. 8. unveränderte Auflage München/Wien: Oldenbourg Verlag.
- Seitz, Cornelia (2004): Generationenbeziehungen in der Arbeitswelt. Zur Gestaltung intergenerativer Lern- und Arbeitsstrukturen in Organisationen. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. soc.) des Fachbereichs der Justus Liebig-Universität Giessen.
- Seitz, Helmut (2004): Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. Endbericht. Frankfurt/Oder: Europa-Universität Viadrina.
<http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/forschung/endberichtfinanzenseitz.pdf> (Stand: 12.05.2009).
- Seitz, Helmut (2004a): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. Vortrag anlässlich der Veranstaltung: „Auswirkungen des demografischen Wandels auf Ausgaben und Struktur der öffentlichen Verwaltung. Dresden: ifo Institut.

<http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/forschung/implikationendemografie.pdf> (Stand: 27.04.2009).

Senatskanzlei Berlin (2006): Politische Bilanz zur Verwaltungsreform zur 15.

Legislaturperiode. Papier zur 39. Sitzung des Staatssekretärsausschusses zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung am 04. September 2006.

http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/politische_bilanz_verwaltungsmodernisierung.pdf.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002): Senat stellt extreme Haushaltsnotlage fest.

Presseerklärung vom 05.11.2002.

http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/021105_haushaltsnotlage.pdf.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2006): Haushaltsplan von Berlin für die Jahre 2006/2007. Band 10. Einzelpläne 15, 28, 29.

http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/2006_2007_band_10_epl_15_28_29.pdf.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2007): Einstellungskorridore 2007 bis 2022.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor].

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2007b): Stellen im unmittelbaren Landesdienst.

Power-Point-Präsentation. Folie 1.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor].

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2007c): Vorstellung des Zentralen

Personalüberhangmanagements (ZeP). „Personalumbau effizient managen“. Best-Age-Kongress am 28.08.2007. Power-Point-Präsentation.

<http://www.daten.best-age-conference.com/2007/Buschmann.pdf> (Stand: 18.06.09).

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2009): Altersaufbau der VZÄ der Berliner Verwaltung 2007 und 2015. Folie 22 der Präsentation zu Personalrätekonferenz vom 31.03.2009.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor].

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2009b): II C – P 5021 -3/2009. Ausschlusstatbestand von der Verwaltungsvorschrift über Realisierung von Personalkosteneinsparungen gemäß §2 Abs. 2 VV Prämie.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor].

Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2007): Programm „ServiceStadt Berlin“. Anlage 1. Projekte, Vorhaben zur Weiterentwicklung der Verwaltung.

http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/070611_3_anlage_1_projekte_und_vorhaben_neufassung.pdf (Stand: 18.06.09).

Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin (2009): Professionalisierung des Personalmanagements. Power-Point-Präsentation. Folien 16 und 17.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor].

Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (2004): Verwaltungsorganisation. 6. überarbeitete Auflage Stuttgart: Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag.

Statistikamt Nord (2004): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2004/2005. Hamburg/Kiel.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein

http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/JB2004_HH.pdf (Stand: 19.07.2009).

Statistikamt Nord (2009): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2008/2009. Hamburg/Kiel:

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.

http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/JB08HH_Gesamt.pdf (Stand: 19.07. 2009).

Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen (2008): Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Juni 2008. Vorläufige Ergebnisse. Anlage für die StK-Klausur am 13. Oktober 2008.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor].

Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen (2009): Beschäftigte des unmittelbaren Landesdienstes Berlin im Januar der Jahre 1998 bis 2009 nach Altersgruppen.

[Internes Dokument liegt dem Verfasser vor].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009): Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb26_jahrta60.asp (Stand: 25.06.2009).

Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Presseexemplar. Wiesbaden: Pressestelle des Statistischen Bundesamtes.

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Bevoelkerungsentwicklung/bevoelkerungsprojektion2050,property=file.pdf> (Stand: 12.05.09).

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2009): Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

http://www.statistik.sachsen.de/21/03_03/03_03_03_tabelle.asp (Stand 19.04.2009).

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006): Personalmanagement. In: Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften [Online-Ausgabe], S. 248-255.

<http://www.springerlink.com/content/u2642q81x3wpr141/fulltext.pdf> (Stand: 31.03.2009).

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. Auflage Wiesbaden: Gabler.

Vaanholt, Silke (1997): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung.

Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden Berlin

I. Organisation der Personalverwaltung/des Personalmanagements

- 1) Von welchen Akteuren werden Personalpolitik und Personalplanung/Personalmanagement wahrgenommen?
 - a) Wie sieht die Aufgabenteilung zwischen diesen Akteuren aus?

II. Systematische mittel- bis langfristige Personalplanung

- 1) Gibt es eine für die gesamte Landesverwaltung gültige Personalstrategie mit mittelfristigem Planungshorizont (10-15 Jahre)?
 - a) Wenn ja, wie differenziert diese nach dem quantitativen und qualitativen/an Lehrfächern orientierten Personalbedarf?
- 2) Wie wird sich nach dieser mittelfristigen Strategie Ihr Personalbedarf in den nächsten 10-15 Jahren entwickeln?

III. Personalbedarf

- 1) Welche externen Faktoren (Bevölkerungsentwicklung; Aufgabenkritik) schätzen Sie als entscheidend für Ihren mittelfristigen Personalbedarf ein?
- 2) Von welchen Qualifikationen/Stellen werden Sie in Zukunft mehr, von welchen weniger benötigen?
 - a) Sind dabei größere Schwankungen innerhalb der nächsten 10-15 Jahre zu erwarten?
- 3) Gibt es bei Ihnen das Phänomen von gleichzeitigen Personalüberhängen in einigen und Personalmangel in anderen Bereichen?
- 4) Wenn Sie Personal abbauen müssen, erfolgt dies dann mit einer für alle Ressorts geltenden Zielquote oder wird nach unterschiedlichen Sektoren/Qualifikationen/Laufbahnen unterschieden?
- 5) Welche Rahmenbedingungen (z.B. Haushaltssituation; personalpolitische Vorgaben) sind entscheidend für Ihre tatsächliche Einstellungsstrategie?
- 6) Glauben Sie, dass Sie unter Berücksichtigung der externen Faktoren und Rahmenbedingungen über genügend qualifiziertes Personal verfügen werden, um Ihre Aufgaben wahrzunehmen?

IV. Arbeitsmarkt und Attraktivität als Arbeitgeber

- 1) Wie schätzen Sie gegenwärtig Ihre Attraktivität als Arbeitgeber auf dem externen Arbeitsmarkt ein?

- a) Gelingt es Ihnen, ausreichend Nachwuchspersonal mit den von Ihnen benötigten Qualifikationen anzuwerben?
- 2) Gibt es eine Konkurrenzsituation zu anderen Arbeitgebern (andere öffentliche/private Arbeitgeber) und falls ja, wie stark ist diese?
- 3) Falls eine solche Konkurrenzsituation besteht, mit welchen Maßnahmen oder Angeboten versuchen Sie dann, als Arbeitgeber für neues qualifiziertes Personal attraktiv zu sein?
- 4) Wie schätzen Sie Ihre Attraktivität als Arbeitgeber im mittelfristigen Zeitraum (10-15 Jahre) ein?

V. Alterseffekte und Nachwuchssicherung

- 1) Wie sieht die derzeitige Altersstruktur Ihres Personals aus?
 - a) Schätzen Sie diese Altersstruktur als ausgewogen ein?
- 2) Wie wird sich die Altersstruktur in den nächsten 10-15 Jahren entwickeln?
 - a) Werden signifikante Mengen an Beschäftigten aus Altersgründen ausscheiden?
 - b) Wenn ja, werden Sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen deren Stellen wiederbesetzen (können)?
- 3) Welche Maßnahmen treffen Sie zur Beibehaltung/Schaffung einer ausgewogenen Alterstruktur (z.B. Freihalten von „Einstellungskorridoren“)?

VI. Qualifikationserhalt, Personalentwicklung und Fortbildung

- 1) Wie stellen Sie den Erhalt und die Weitergabe von Qualifikationen/Fertigkeiten der ausscheidenden Beschäftigten bei Nachwuchsmangel sicher?
- 2) Gibt es ein strategisches Personalentwicklungskonzept, welches systematisch und nach Organisationseinheiten den Fortbildungsbedarf ermittelt, der durch eine unausgewogene Altersstruktur und eventuellen Nachwuchsmangel entsteht?
 - a) Wer ermittelt den Fortbildungsbedarf und wie wird er mit der allgemeinen Personalplanung abgestimmt?
- 3) Gibt es ein systematisches Konzept zur Weiterverwendung und -qualifizierung von Personal, das in bestimmten Bereichen nicht mehr benötigt wird?
- 4) Welche Erfahrungen haben Sie mit Fortbildungen und Umschulungen auch einer großen Anzahl von Beschäftigten gemacht?
 - a) Existiert ein funktionierender interner „Reformarbeitsmarkt“?
 - b) Welche Voraussetzungen müssen dafür gegeben sein?
- 5) Welchen Anteil der Personalkosten machen die Ausgaben für Personalentwicklung (Fortbildung) bei Ihnen aus?

Anhang 2: Interviewleitfaden Personalamt Hamburg

I. Organisation des Personalmanagements

- 1) Welche Erfahrungen haben Sie mit der Arbeitsteilung zwischen zentral agierendem Personalamt und der dezentralen Planungshoheit der Behörden/Ämter gemacht?

II. Systematische mittel- bis langfristige Personalplanung

- 1) Wie schätzen Sie nach Ihren Erfahrungen den Aufwand an Zeit und Ressourcen für die Einführung einer zentralen Personalbedarfsplanung ein?
 - a) Wie hoch ist der jährlich wiederkehrende Aufwand nach erfolgter Implementierung und mehrjähriger Erfahrung?
- 2) Hat sich das strategische und längerfristige Verständnis von Personalplanung durch die Veröffentlichung einer gesamtstädtischen Übersicht auch in den einzelnen Behörden/Ämtern verändert?
- 3) Wie schätzen Sie (mit einigen Jahren Erfahrung) die Genauigkeit ein, mit der Vorhersagen über den langfristigen Personalbedarf getroffen werden können?
 - a) In welchem Maße haben sich die Annahmen und Aussagen im Zeitverlauf bestätigt?
 - b) Waren größere Anpassungen aufgrund von externen Faktoren (personalpolitische Grundsatzentscheidungen; Aufgabenkritik; Umstrukturierungen) notwendig?
- 4) Hat sich die Projektgruppe zu den langfristigen Megatrends (Personalmanagementbericht 2008) bereits konstituiert, und falls ja, liegen bereits erste Einschätzungen vor?

III. Personalbedarf

- 1) Welche externen Faktoren (Bevölkerungsentwicklung; Aufgabenkritik) schätzen sie als ausschlaggebend für Ihren mittelfristigen Personalbedarf ein?
 - a) Sind innerhalb der nächsten 10-15 Jahre größere Schwankungen des Personalbedarfs zu erwarten?

IV. Attraktivität als Arbeitgeber; Interner und externer Arbeitsmarkt

- 1) Wie schätzen Sie gegenwärtig Ihre Attraktivität als Arbeitgeber auf dem externen Arbeitsmarkt ein?
 - a) Wie stark ist die Konkurrenzsituation zu anderen Arbeitgebern (andere öffentliche/private Arbeitgeber)?
 - b) Welche Maßnahmen schätzen Sie als geeignet und realisierbar ein, um sich als attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren?
- 2) Werden Sie in den nächsten 10-15 Jahren Stellen eher über den externen oder den internen Arbeitsmarkt besetzen (können)?

- 3) Welche Rahmenbedingungen (z.B. Haushaltssituation; personalpolitische Vorgaben) sind dabei entscheidend für Ihre tatsächliche Einstellungsstrategie?
- 4) Glauben Sie, dass Sie unter Berücksichtigung der externen Faktoren und Rahmenbedingungen über genügend qualifiziertes Personal verfügen werden, um Ihre Aufgaben wahrzunehmen?

V. Alterseffekte und Nachwuchssicherung

- 1) Können Sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen („Geregeltes Einstellungsverfahren“) eine gesunde Altersstruktur Ihres Personals sicherstellen?
- 2) Wie sind Ihre Erfahrungen mit dem gezielten Anwerben von Nachwuchskräften unter Personen mit Migrationshintergrund?

VI. Qualifikationserhalt, Personalentwicklung und interne Mobilität

- 1) Wie kann unter den gegebenen Einschränkungen (keine Doppelbesetzung von Stellen) die Weitergabe von Spezial- und Führungswissen sichergestellt werden?
 - a) Liegen bereits erste Ergebnisse im Rahmen des Projekts „Wissenstransfer“ (Personalmanagementbericht 2008) vor?
- 2) Gibt es ein strategisches Personalentwicklungskonzept, welches systematisch und nach Organisationseinheiten den Fortbildungsbedarf ermittelt, der durch eine unausgewogene Altersstruktur und eventuellen Nachwuchsmangel entsteht?
 - a) Wird der Fortbildungsbedarf zentral oder dezentral entwickelt und abgestimmt?
 - b) Welchen Anteil der Personalkosten machen die Ausgaben für Personalentwicklung (Fortbildung) bei Ihnen aus?
- 3) Gibt es ein systematisches Konzept zur Weiterverwendung und -qualifizierung von Personal, das in bestimmten Bereichen nicht mehr benötigt wird?
- 4) Welche Erfahrungen haben Sie mit dem „Projekt Interner Arbeitsmarkt“ bisher gemacht?
 - a) Welche Voraussetzungen müssen für einen funktionierenden internen Arbeitsmarkt gegeben sein?
 - b) Ist ein solcher interner Arbeitsmarkt auch für eine größere Anzahl von Beschäftigten praktikabel?
- 5) Welche Erfahrungen haben Sie mit den „Fachpartnerschaften“ zwischen Bezirksämtern und Fachbehörden bisher gemacht?
 - a) In welchem Maße wird auf der Ebene der Behörden/Ämter davon Gebrauch gemacht?
- 6) Gibt es aus Ihrer Sicht einen Zielkonflikt von hoher verwaltungsinterner Mobilität und der Generierung/des Erhalts von Spezialwissen?

Anhang 3: Interviewleitfaden Wissenstransfer

- 1) Als wie dringlich schätzen Sie die fachbereichsübergreifende Notwendigkeit von Wissenstransfer für die aus Altersgründen ausscheidenden Beschäftigten der Berliner Verwaltung ein?
- 2) Wie identifiziert man strategische Positionen bzw. für den Verwaltungsbereich strategisches Wissen?
- 3) Inwieweit ist auch (implizites) Erfahrungswissen transferierbar?
- 4) Was sind die geeignetsten Dokumentationsformen?
- 5) Welche Rolle spielt die Bereitschaft des Wissensgebenden/des Wissensnehmenden, mitzuarbeiten?
- 6) Wie muss der Transfer bei verschiedenen Transferumständen (Stelle fällt weg; Wissen muss zwischengespeichert werden; direkter Nachfolger) organisiert werden?
- 7) Wie groß sind Zeit- und Ressourcenaufwand?
- 8) Ist Wissenstransfer auch bei einer großen Anzahl ausscheidender Beschäftigter (sh. Alterspyramide der Berliner Verwaltung) praktikabel?
- 9) Wenn nicht, was muss noch verbessert werden, um dem Wissensverlust vorzubeugen?
- 10) Nach Ihren Erfahrungen Ist jeder Wissenstransfer anders oder gibt es je nach "Verwaltungskultur" der Behörde behördeneigene Spielregeln oder lassen sich Schlüsse für die landesweite behördenübergreifende Sicherstellung des Wissenstransfers ziehen?
- 11) Welche Rolle sollte Ihren Erfahrungen nach ein zentrales Personalmanagement beim behördenübergreifenden Wissenstransfer spielen (zentrale Richtlinien oder Serviceangebote; besser dezentral regeln)?

Anhang 4: Verzeichnis der Experteninterviews

I. Experteninterview mit:

- Katharina Dahrendorf (Referatsleiterin Referat P30

„Personalmanagementkonzepte und Marketing“

im Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg.

Datum: 23.04.2009.

Zeit: 15:00-17:15

Referenz: Interview Personalamt Hamburg, 23.04.2009.

II. Experteninterview mit:

- Karl-Heinz Wanninger (Arbeitsgruppenleiter ZS B1 „Landesweites

Personalmanagement“) und

- Achim Rüst (ZS B12 „Strategisches landesweites Personalmanagement“)

in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin.

Datum: 06.05.2009

Zeit: 10:00-12:12

Referenz: Interview Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, 06.05.2009.

III. Experteninterview mit:

- Martin Jammer (Referatsleiter Referat II C „Grundsatzangelegenheiten der Personalpolitik des Landes Berlin, Personalüberhangmanagement, Fachaufsicht über das ZeP; Einzelplan Zentrale Personalangelegenheiten “

in der Senatverwaltung für Finanzen Berlin.

Datum: 25.05.2009

Zeit: 15:00-16:45

Referenz: Interview Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 25.05.2009.

IV. Experteninterview mit:

- Petra Siebert (Mitglied im Moderatorennetzwerk der Personalentwickler)

in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin.

Datum: 27.05.2009

Zeit: 10:00-11:15

Referenz: Interview Moderatorennetzwerk, 27.05.2009.

Anhang 5: Leistungspotenziale im Überblick

Abb. 5 Leistungspotenziale im Überblick

Leistungspotenziale	Jüngere Erwerbstätige	Ältere Erwerbstätige
	Nennungen der Betriebe*	
Erfahrungswissen	+	+++
Theoretisches Wissen	++	++
Kreativität	+++	+
Lernbereitschaft	+++	+
Lernfähigkeit	+++	+
Arbeitsmoral, Arbeitsdisziplin	+	+++
Einstellung zur Qualität	+	+++
Zuverlässigkeit	+	+++
Loyalität	+	+++
Teamfähigkeit	++	++
Führungsfähigkeit	+	+++
Flexibilität, Reaktionsfähigkeit	+++	+
Körperliche Belastbarkeit	+++	+
Psychische Belastbarkeit	++	++
Beruflicher Ehrgeiz	+++	+

* +++ = sehr häufig genannt ++ = häufig genannt + = wenig genannt

Tab. 2: Vergleich der Leistungspotenziale jüngerer und älterer Erwerbstätiger – Ergebnisse von Unternehmensbefragungen.
 Quelle: INIFES/SÖSTRA-Befragungen von Unternehmen in den Arbeitsamtsbezirken Berlin Mitte, Schweinfurt und Suhl, 2000/2001

Quelle: Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 38.

Anhang 6: Gegenmaßnahmen des strategischen Personalmanagements

Nach Buck/Kistler/Mendius (2002), S. 68f.

Kurzfristig einsetzbare Maßnahmen

- Die betriebliche und bereichsspezifische Altersstruktur analysieren, um unausgewogene Altersverteilungen und daraus resultierende Problemfelder identifizieren zu können.
- Generationenübergreifende Zusammenarbeit initiieren und Tandems bilden, um rechtzeitig die Übertragung von Erfahrungen und Wissen künftig ausscheidender MitarbeiterInnen auf ihre Nachfolger zu gewährleisten.
- Angepasste und erweiterte Rekrutierungs- und Personalentwicklungsstrategien zur Ausschöpfung der Arbeitsmarktreserven entwickeln, auch für „neue“ Zielgruppen wie Frauen und ältere Arbeitslose.

Mittelfristig wirksame Maßnahmen

- Die Attraktivität der Arbeit im eigenen Unternehmen entwickeln und herausstellen; nur wer auf dem Markt der Bewerber als attraktives Unternehmen wahrgenommen wird, hat eine Chance, die besten Talente anzulocken und zu halten.
- Vorurteile über die Leistungsfähigkeit ältere MitarbeiterInnen abbauen und auch in Innovationsprojekten die Erfahrung Älterer zur Vermeidung von Sackgassen nutzen.
- Den älter werdenden MitarbeiterInnen eine Entwicklungsperspektive geben und damit die mittlerweile fest gefügte Erwartung auf vorzeitige Verrentung aufbrechen, z.B. durch die Entwicklung einer alternsgerechten, lebensbahnorientierten Laufbahngestaltung und flexibler Übergänge in die Nacherwerbsphase.
- Etablierung von altersgemischten Teams zur Gewährleistung von Wissens- und Erfahrungstransfers und zur Nutzung der komplementären Stärken von Jüngeren und Älteren.

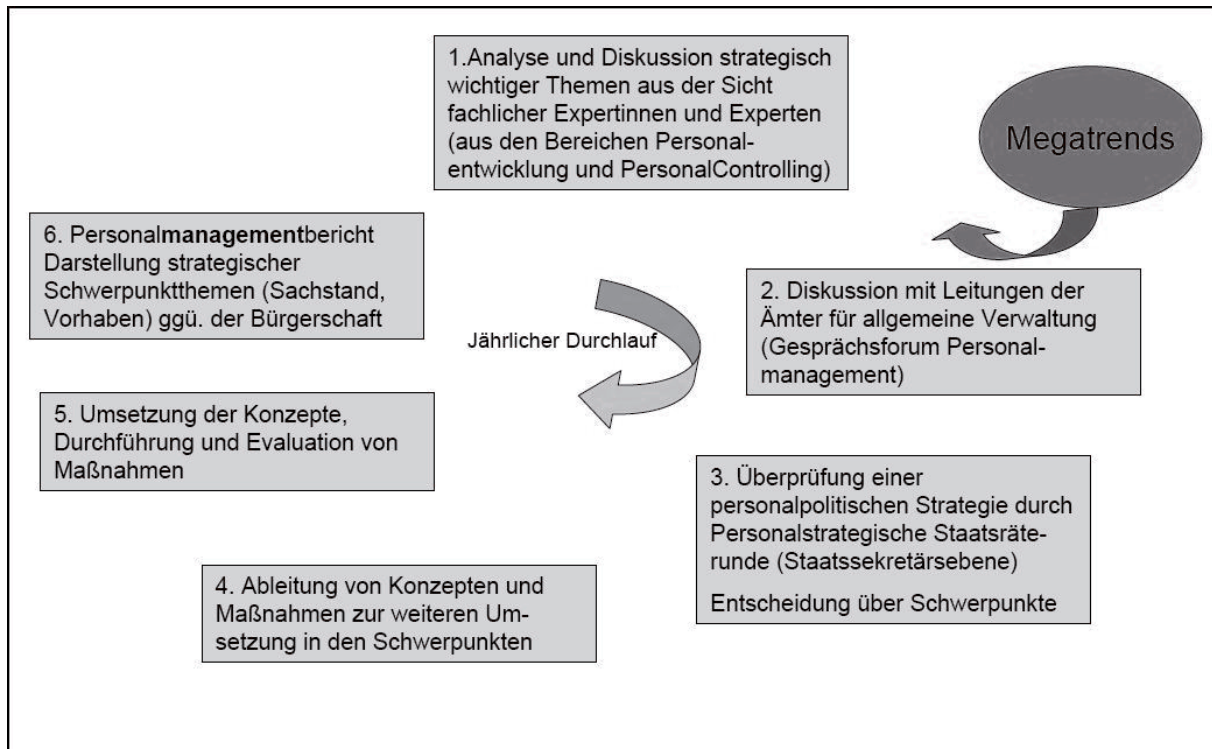
Langfristig wirksame Maßnahmen

- Den Status von Fachlaufbahnen neben hierarchischen Karrieren aufwerten; Veränderungs- und Lernfähigkeit durch Wechsel zwischen Aufgaben und Positionen fördern.
- Lebensbegleitende Kompetenzentwicklung fördern; MitarbeiterInnen mittleren und höheren Alters durch Weiterbildung und Tätigkeitswechsel aktivieren.

- Tätigkeiten, die nur begrenzte Zeit ausgeübt werden können, anders zuschneiden oder vermeiden; längerfristig einseitige Belastungen der MitarbeiterInnen verhindern und für Belastungsminderung bzw. -wechsel sorgen.
- Ausgewogene betriebliche und bereichsspezifische Personal- und Altersstrukturen etablieren, um Einstellungs- und Verrentungswellen zu vermeiden.

Anhang 7: Strategiezyklus in der Hamburger Verwaltung

Abb. 6 Strategiezyklus in der Hamburger Verwaltung



Quelle: Dahrendorf (2008), Folie 13.

Anhang 8: Personalbedarfsplanungsmatrix Hamburg

Abb. 7 Personalbedarfsplanungsmatrix Hamburg²⁸⁰

Pos.	Bezeichnung des Planungsgegenstands									
1	Behörde/Amt:	Behörde für Inneres (Kap. 8000, 8500, 8520, 8580)								
2	Planungsbereich:	Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen								
3	Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		Ist	Plan	Plan	Plan	Plan	Plan	Plan	Plan	Plan
4	Soll (Personalbestand in Vollkräften plus Zuschlag für stichtagsbedingte Vakanz) (Pos. 4(Vorjahr) + Pos. 4a + Pos. 4b)	7.813	7.720	7.648	7.648	7.648	7.648	7.648	7.648	7.648
4a	davon: Veränderung durch Aufgabenentwicklung		-93	-72						
4b	davon: Veränderung durch Rationalisierung (u.a. IuK-Technik)									
5	Durchschnittlicher Beschäftigungsumfang (im Ist-Jahr Pos. 4/Pos. 6)	97,9%	97,9%	97,9%	98,6%	98,6%	98,3%	98,1%	98,3%	98,2%
6	Ist-Prognose des Personalbestands (nach Abgängen & vor Einstellungen des Planjahres) (Pos. 6(Vorjahr) + Pos. 6a + Pos. 6b + Pos. 8a(Vorj.) + Pos. 8b(Vorj.) + Pos. 8c(Vorj.))	7.981	7.827	7.757	7.647	7.592	7.584	7.594	7.584	7.563
6a	davon: Personalbestandsveränderung durch altersbedingte Abgänge (z.B. "Variante 64")		-109	-84	-121	-122	-125	-145	-165	-176
6b	davon: Personalbestandsveränderung durch zusätzliche, nicht altersbedingte Abgänge		-45	-45	-45	-45	-45	-45	-45	-45
6c	Personalbestand umgerechnet in Vollkräfte (Pos. 5 x Pos. 6)	7.813	7.662	7.593	7.538	7.488	7.452	7.452	7.451	7.428
7	Nettopersonalbedarf (Differenz von Soll & Ist; Rekrutierungsbedarf)									
7a	Jährlicher Nettopersonalbedarf in Vollkräften (Pos. 4 - Pos. 6c)	0	58	55	110	160	196	196	197	220
7b	Nettopersonalbedarf in Personen (Pos. 7a / Pos. 5)	0	59	56	112	162	200	200	200	225
8	Voraussichtliche Rekrutierungen in Personen (Pos. 8a + Pos. 8b + Pos. 8c)	0	59	56	112	162	200	200	200	225
8a	Übernahme von Auszubildenden/Nachwuchskräften		59	56	112	162	200	200	200	225
8b	Interne Einstellungen aus der eigenen oder anderen Behörden									
8c	Externe Einstellungen u. offene Bedarfe									
8d	nachrichtlich: Rekrutierung von Auszubildenden mit entsprechendem Vorlauf		169	175	200	200	200	250	275	300
9	Nicht gedeckter Nettopersonalbedarf in Vollkräften - Kontrollzeile (Pos. 7b - Pos. 8) x Pos. 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0

²⁸⁰ Am Beispiel der Polizeivollzugsbeamten/-innen der Behörde für Inneres für die Jahre 2008-2015.

Fortsetzung Abb. 7: Erläuterungen zu den einzelnen Positionen in der Personalplanungsmatrix 2008-2015

Behörde für Inneres Polizeivollzugsbeamte/-innen Erläuterungen zu den einzelnen Positionen in der Personalplanungsmatrix 2008 – 2015	
Pos 4:	7.719,8 Vollkräfte zuzüglich 93,3 Vakanzen am 31.12.2007
Pos. 4a:	Die Veränderungen in den Jahren 2008 bis 2009 bilden das Erfordernis ab, Personalreduzierungen für den Ausgleich temporär über Bedarf beschäftigter Beamtinnen und Beamten (aus Berlin) und zum Ausgleich der Arbeitszeitverlängerung vorzunehmen.
Pos. 5:	Steigender Beschäftigungsumfang z.T. wegen sinkender Inanspruchnahme der Altersteilzeit. Die prognostizierte Entwicklung wird in den Planungen der kommenden Jahre zu überprüfen sein.
Pos. 6a:	Die planmäßigen Ruhestände erfassen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Planungsjahr das 60. Lebensjahr vollenden. In den Jahren 2008 bis 2009 sind die Abgangszahlen, um die sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindlichen Kräfte, reduziert worden (2008 +26, 2009 +12).
Pos. 6b:	Die aus der Dezentralen Berichtsdatenbank ermittelbare „Grundfluktuation“ ist mangels Differenzierbarkeit auf Polizeivollzugsbeamte nicht als Grundlage für künftige Prognosen nutzbar. Es ist daher ein systemunabhängiger Erwartungswert entwickelt worden.
Pos. 8a:	Aufgrund der unterschiedlichen Dauer der Ausbildung (Laufbahnabschnitt I 2,5 Jahre, Laufbahnabschnitt II 3 Jahre) lassen sich nicht in jedem Fall Beziehungen zu den Rekrutierungen von Auszubildenden (Pos. 8d) herstellen. Die Übernahmen für 2008 bis 2010 bilden aktuelle Daten aus der laufenden Ausbildung ab. Bei den Werten ab 2011 handelt es sich um Planungsdaten, die zur Vermeidung von nicht gedecktem Personalbedarf noch modifiziert werden könnten.
Pos. 8d :	Grundsätzlich wird bei der Einstellung von Nachwuchskräften bis 2008 mit einer Studien-/Lehrgruppengröße von 28 Anwärtern kalkuliert, ab dem Einstellungsjahr 2009 mit 25 Teilnehmern. Nachwuchskräfte für den Laufbahnabschnitt II werden mit Beginn des Grundstudiums berücksichtigt, obwohl sie noch nicht Mitarbeiter der FHH sind.

Quelle: Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg (2008a), S. 10f.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst, noch nicht anderweitig zu Prüfungszwecken vorgelegt, keine anderen als die angegebenen Quellen oder Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate als solche gekennzeichnet habe.

Berlin, den 20. Juli 2009

Marcus Kunath

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046
- Band 4** Vogel, Dominik: Dem Gemeinwohl verpflichtet? - Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? / Dominik Vogel. – 75 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51554
- Band 5** Rackow, Maja: Personalmarketing in der öffentlichen Verwaltung : Analyse und Implikationen eines Best Practice-Ansatzes / Maja Rackow. – VI, 68 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51652
- Band 6** Schnitger, Moritz: Pflegekonferenzen als geeignetes Instrument zur Optimierung des deutschen Pflegemarktes? : Steuerungspotential lokaler Politiknetzwerke im Rahmen von Wohlfahrtsmärkten / Moritz Schnitger. – VI, 137 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-52567
- Band 7** Kunath, Marcus: Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel : unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg / Marcus Kunath. – vi, 93 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386