

Analysen und Konzepte

aus dem Programm „LebensWerte Kommune“



Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	2
2. Stand der Forschung	2
3. Trends auf Ebene der Länder	4
4. Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in NRW	10
5. Diskussion	13
6. Handlungsansätze	16
7. Fazit	18
Literatur	19
Mission	20
Ausblick	20
Impressum	20

Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen.

Autoren: Friederike-Sophie Niemann und Dr. René Geißler¹

Zusammenfassung

In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen (NRW) deutlich verschoben. Die Gemeinden sind bereits kurzfristig mit einer Verrentungswelle und spiegelbildlich mit einem hohen Nachbesetzungsbedarf konfrontiert. Diese Entwicklungen fallen in eine Zeit wachsender gesellschaftlicher Ansprüche, Komplexität und schrumpfender Arbeitsmärkte. In der Wissenschaft finden diese Herausforderungen zumeist nur auf aggregierter Ebene Beachtung (vgl. Robert Bosch Stiftung 2009). Flächendeckende, differenzierte Betrachtungen nach Ländern oder sogar auf der Ebene einzelner Gemeinden liegen hingegen kaum vor. In der Verwaltungspraxis ist man sich des (künftigen) Problems zwar grundsätzlich bewusst, Gegenmaßnahmen werden allerdings häufig noch nicht in erforderlichem Umfang ergriffen. Vielfach wird Personal noch immer vorrangig als Kostenfaktor empfunden. „Analysen und Konzepte“ untersucht erstmals auf Basis der amtlichen Personalstatistik sowie ergänzender Experteninterviews Ausmaß, Trends und Hintergründe der Alterung am Beispiel der Gemeindeverwaltungen NRW.

Demographie

Soziales

Finanzen

¹Friederike-Sophie Niemann und Dr. René Geißler sind Project Manager im Programm LebensWerte Kommune der Bertelsmann Stiftung | friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de; rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

1. Einleitung

Die öffentliche Krisendebatte der Kommunalverwaltungen wird von der Finanzlage bestimmt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2015). Vor dem Hintergrund dieses (bis dato) noch regionalen, aber schlagzeilenträchtigen Problems gerät ein anderer, nicht minder bedeutender „Produktionsfaktor“ der Kommunen in Vergessenheit: die Beschäftigten. Die Kommunen stehen heute unmittelbar vor einer Phase hoher Altersfluktuation. In den nächsten Jahren wird ein erheblicher Teil der Beschäftigten das Rentenalter erreichen. Wissens- und Leistungsträger gehen verloren, die adäquat ersetzt werden müssen. Sollte dies nicht gelingen, sind die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und damit deren vielfältige Aufgaben gefährdet.

Die Relevanz des Personals für die Kommunen ist unstrittig. Ebenso sind die Auswirkungen der demographischen Entwicklung bekannt. Viel spricht jedoch dafür, dass eine praktische und wissenschaftliche Befassung mit diesen Fragen noch nicht umfassend erfolgt. Für die langfristige Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltungen ist dies ein gefährliches Testat. Denn Engpässe im Personalstamm auszugleichen, erfordert langfristige Planung. Dies gilt umso mehr, da der öffentliche Dienst vielerorts an die Grenzen des Arbeitsmarktes stößt und die Anforderungen der Gesellschaft an kommunale Leistungen in Breite und Qualität beständig zunehmen. Bereits anhand der externen Rahmenbedingungen wird somit deutlich, dass die Zeit drängt, die Herausforderung Altersfluktuation anzugehen.

Die vorliegende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ greift diese Fragestellungen am Beispiel der Gemeinden NRW auf. Das Land NRW ist für diese Analyse besonders gut geeignet, da es über 396 selbstständige Gemeinden mit eigener Verwaltung verfügt und die Landesteile gänzlich verschiedenen sozioökonomischen Einflüssen unterliegen.²

2 So bewegt sich das Medianalter der Bevölkerung zwischen 39 Jahren in Schöppingen und 49 Jahren in Bad Sassendorf. Die Kinderarmut bewegt sich zwischen 3 Prozent in Heek und 35 Prozent in Gelsenkirchen. Quelle: Wegweiser Kommune.

Der Beitrag stellt dar, wie sich die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen im zeitlichen und regionalen Vergleich entwickelt hat und wo das Risiko der Nachbesetzung besonders ausgeprägt erscheint. In Kapitel 2 wird die vorhandene einschlägige Literatur zusammengefasst. Kapitel 3 wirft einen Blick auf bundesweite Trends anhand der Länderdaten. Da solcherart Aggregate jedoch für die Lage einzelner Gemeinden stets nur begrenzte Aussagekraft besitzen, findet in Kapitel 4 die eigentliche statistische Analyse anhand der Gemeinden NRW statt. Neben der deskriptiven Betrachtung nach einschlägigen Kennzahlen werden Einflussfaktoren auf die Altersstruktur untersucht. Die Empirie des Beitrags basiert auf der amtlichen Personalstatistik und Interviews mit Experten kommunaler Personalabteilungen.

Das Ziel dieser Untersuchung liegt darin, die bestehende Forschungslücke zur Alterung und Nachbesetzung des kommunalen Personals ein Stück weit zu schließen und eine vertiefte praktisch-wissenschaftliche Diskussion anzustoßen.

2. Stand der Forschung

Die Verwaltungswissenschaft hat sich der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kommunalverwaltungen bis dato eher zurückhaltend angenommen. Im Mittelpunkt stehen die Folgen der Alterung und die Rolle der Personalverwaltungen.

Die Bundesrepublik ist seit Jahrzehnten geprägt durch Schrumpfung und Alterung, ausgelöst durch eine steigende Lebenserwartung und niedrige Geburtenraten (Loos 2015: 33).³ Rückgang und Alterung der Erwerbsbevölkerung folgen daraus zwangsläufig. Der Alterungsprozess trifft den öffentlichen Dienst besonders stark und früh (Bundesministerium des Inneren 2007: 13; Kunze 2013: 268). Ein Grund dafür liegt im Ausbau des Sozialstaates und den daraus folgenden zahlreichen Neuein-

3 Wie groß der Effekt der aktuellen Zuwanderung sein wird, ist derzeit kaum abzuschätzen (Loos 2015: 37).

stellungen unter den Babyboomern der 1960er bis 70er Jahre (Bossaert, Demmke und Moilanen 2012: 12).

Einige Ursachen liegen jedoch auch im öffentlichen Dienst selbst. Die Haushaltsprobleme von Bund, Ländern und Kommunen wirkten sich aus, da lange Zeit Einstellungsstopps dominierten. Die statistische Alterung des Personals in den Kommunen lässt sich zudem zumindest teilweise durch Ausgliederungen in Bereichen mit vergleichsweise jungem Personal wie z. B. Krankenhäuser zurückführen (Altis und Koufen 2011: 1114).

Die Alterung kann (muss aber nicht) Konsequenzen für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, der Behörden und der einzelnen Beschäftigten haben. Einerseits sind höhere Krankenstände zu erwarten (Bundesministerium des Innern 2014: 42 ff.).⁴ Andererseits mahnen Experten in Bezug auf die Leistungsfähigkeit eine differenzierte Sichtweise an: So entwickelt sich die Fähigkeit zur Verarbeitung neuen Wissens mit zunehmendem Alter zwar eher rückläufig. Erfahrungsbasierte Fähigkeiten steigen aber an und können eine Kompensationswirkung entfalten (Kunze 2013: 269 ff.).

Die Alterung kann Spannungen in der Belegschaft hervorrufen, denn die Struktur im Personalkörper ändert sich. Zum einen vergrößert sich die Altersspanne, zum anderen verschiebt sich die Altersstruktur zulasten der Jüngeren. Die Heterogenität nimmt zu. Chancen liegen in der Poolung unterschiedlicher Kompetenzen, Erfahrungen und Perspektiven. Risiken liegen in der Entstehung von sich abgrenzenden Subgruppen, Ausbreitung von Stereotypen oder Ungleichbehandlung. Diese Risiken bedürfen einer bewussten und geschickten Personalführung sowie einer positiven und inklusiven Organisationskultur (Boehm, Kunze und Bruch 2014: 691 f.).

Darüber hinaus zeichnen sich dahingehend Probleme ab, dass bei einem geringeren Anteil von jungen Nachwuchskräften weniger neues Wissen in die Verwaltung

gen getragen wird. Insofern werden sehr viel systematischere Weiterbildungsmaßnahmen notwendig (Lutz 2008: 21). Überdies drohen angesichts der umfangreichen Verrentungs- und Pensionierungswellen massive Wissensverluste (KGSt 2010: 11).

Aus fiskalischer Sicht treffen die Pensionsansprüche der bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen – oder demnächst ausscheidenden – Beamten aufgrund des dort höheren Beamtenanteils primär die Länder hart (Altis und Koufen 2014: 189 ff.). Gleichwohl bewirkt die Alterung der Belegschaft auch auf kommunaler Ebene eine Erhöhung der Personalausgaben, da die Entgelte dem Senioritätsprinzip folgen. Altersfluktuation und Nachbesetzung können spiegelbildlich insofern aber auch eine Entlastung bedeuten.

Noch vor wenigen Jahren wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern Personalprobleme künftig tatsächlich zum Tragen kommen werden. Altersfluktuation wurde als Chance gesehen, die Behörden zu verkleinern oder zumindest zu reorganisieren (OECD 2007: 24). Zwar ist durchaus davon auszugehen, dass es infolge des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs bzw. durch zunehmende Technisierung in einigen Bereichen zu einem gewissen Aufgabenwegfall kommen wird (Deutscher Landkreistag 2012: 6). Angesichts einer alternden und durch Migration geprägten Gesellschaft wird aber gleichermaßen prognostiziert, dass andere Aufgabenbereiche an Bedeutung gewinnen bzw. sogar zusätzliche entstehen werden (Schrappner 2013: 445). Tatsächlich zeichnet sich bereits seit Längerem eine gestiegene Anspruchshaltung der Bürger mit Blick auf die Dienstleistungsqualität des Staates ab. Hinzu treten politisch begründete und personalintensive Aufgabenexpansionen, wie zum Beispiel im Bereich der Kita. Diese entziehen sich zudem den technischen Rationalisierungsmöglichkeiten. In jüngerer Zeit wurde der öffentliche Dienst auch durch internationale Entwicklungen (Asyl) berührt, die zumindest mittelfristig einen erhöhten Personalbedarf veranlassen. Insofern ist davon auszugehen, dass die Altersabgänge größtenteils ersetzt werden müssen und die Stellenzahl in der Summe kurz- bis mittelfristig mindestens stabil bleibt.

⁴ In der Altersgruppe der Beschäftigten ab 60 Jahren fielen im Jahr 2014 durchschnittlich 30 Krankheitstage an; bei den Beschäftigten bis 30 Jahre 12 Tage.

Die Einstellung qualifizierter Nachwuchskräfte erweist sich jedoch angesichts einer rückläufigen Zahl von Schulabgängern und eines insgesamt sinkenden Erwerbspersonenpotenzials als immer schwieriger (Schrapper 2013: 442). Dadurch wächst der Konkurrenzdruck um die besten Köpfe – nicht nur zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, sondern auch zwischen den föderalen Ebenen und sogar zwischen einzelnen Kommunalverwaltungen.

Hinsichtlich der Vergütung gelten die Kommunalverwaltungen in vielen Bereichen als nicht konkurrenzfähig gegenüber der Privatwirtschaft. Sie müssen daher im Werben um Fachkräfte andere Schwerpunkte setzen (KGSt 2010: 14). Argumente sind hierbei z. B. das interessante und abwechslungsreiche Tätigkeitsfeld, Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder die Arbeitsplatzsicherheit. Gedämpft wird dieses positive Bild dadurch, dass der öffentliche Dienst nicht mehr der „Vorzeigarbeitgeber“ früherer Zeiten ist. Der Anteil von Normalarbeitsverhältnissen ging gegenüber flexibilisierten Formen wie Befristungen, Leiharbeit und Minijobs zurück (Keller und Seifert 2015: 1; Briken et al. 2014: 133). Die Wettbewerbsposition öffentlicher Arbeitgeber hat sich damit weiter verschlechtert.

Einige Studien kommen zu dem Schluss, dass das Bewusstsein für die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die eigene Behörde bei den Verantwortlichen durchaus vorhanden ist, sich aber zu selten in konkreten Reaktionen widerspiegelt (Freiling 2011). Zumindest vier Ursachen können hierfür vermutet werden: Die Alterung erfolgt schleichend und wird von kurzfristigen Effekten überlagert. Höhere Verwaltungsebenen bauen keinen Druck auf, sich des Themas anzunehmen. Personal wird noch immer überwiegend als Kostenfaktor wahrgenommen. Und letztlich sind die Handlungsmöglichkeiten der Behörden oft begrenzt.

Der entscheidende Faktor für den Umgang mit und die Bewältigung der Alterung und Nachbesetzung ist jedoch die strategische Qualität der Personalverwaltung. Zwar haben die betriebswirtschaftlich geprägten Mo-

dernisierungen seit Mitte der 1990er Jahre durchaus zu einigen Verbesserungen geführt (Bogumil et al. 2007: 61; Reichard 2011: 297). Allerdings macht der öffentliche Dienst noch zu wenig im Wettbewerb um die besten Köpfe (Rohmann/Tiemann 2015: 3). Die Verwaltungswissenschaft beurteilt die Personalarbeit weiterhin eher skeptisch. Personal gilt als „klassisch vernachlässigte Ressource“. Stellenpläne folgen eher den Haushaltsmitteln denn den fachlichen Bedarfen und sind damit prozyklisch. Die Perspektive ist juristisch geprägt. Defizite liegen in der Bedarfserkennung, der Fortbildung, dem Arbeitgebermarketing, der Rekrutierung, Strategie oder Mitarbeiterbindung. Eine langfristige Planung des Stellenbedarfs in Zahl und Fachrichtung fand bislang kaum statt. Die Verwaltungen agierten weniger, denn sie reagierten (Oechsler 2011; Reichard 2011).

3. Trends auf Ebene der Länder

Bevor im folgenden Kapitel 4 die Untersuchung am Beispiel der Gemeinden NRWs vertieft wird, stehen zunächst die Personalbestände der Kommunalverwaltungen nach Ländern im Vordergrund. Bereits auf dieser aggregierten Ebene werden eklatante Unterschiede des Niveaus und der Entwicklung der betrachteten Indikatoren sichtbar.

Tabelle 1 zeigt die zentralen Indikatoren im Vergleich dreier Jahre sowie für Ost- und Westdeutschland. Diese regionale Unterscheidung ist, wie sich in der Folge zeigen wird, in Bezug auf das kommunale Personal weiterhin angezeigt.

Die **Gesamtbeschäftigung** der Kommunalverwaltungen ist bundesweit im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2004 gestiegen. Seit 2009 wachsen die Kommunalverwaltungen wieder, primär in Westdeutschland. Erklärbar ist dieser Trend zum Teil aus dem enormen Ausbau der Kindertagesstätten.⁵ Auch in anderen Fachberei-

⁵ Der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe folgend wuchs das in Kita tätige Personal von 365.000 in 2008 auf 642.000 in 2015.

Tabelle 1. Variablen der Altersstruktur in den kommunalen Verwaltungen

	Deutschland			West			Ost		
	2004	2009	2014	2004	2009	2014	2004	2009	2014
VZÄ gesamt	846.490	841.870	901.795	672.775	680.160	735.295	173.720	161.710	166.495
Medianalter	43,5	46,5	47,5	43,5	45,5	47,5	46,5	48,5	49,5
Anteil ≤ 30 Jahre	11,3 %	11,7 %	12,8 %	12,6 %	12,5 %	13,0 %	6,1 %	8,5 %	10,9 %
Anteil ≥ 55 Jahre	14,9 %	20,0 %	26,5 %	14,4 %	19,0 %	24,8 %	17,0 %	24,0 %	32,0 %
Azubi-Anteil	3,9 %	3,8 %	3,6 %	4,2 %	4,0 %	3,9 %	2,6 %	2,9 %	2,2 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Personalstatistik; Wegweiser Kommune.

chen steigen die Stellenzahlen. Da bezüglich der Kita noch auf Jahre keine Sättigung absehbar ist, wird das Personal der Kommunalverwaltungen weiter wachsen, selbst wenn nur ein Teil der Kita direkt kommunal getragen wird. Interessanterweise trifft der Kitausbau auch die ostdeutschen Kommunen, obgleich die Versorgung hier seit jeher hoch war. Einzig in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist die kommunale Gesamtbeschäftigung im Vergleich zu 2009 weiter (leicht) gesunken. Dies kann wiederum mit der Trägerschaft der Kita erklärt werden. Denn in Mecklenburg-Vorpommern ist der Anteil freier Träger bundesweit am höchsten. Dementsprechend trifft der Kitausbau dort weniger die Stellenzahlen der Kommunen, sondern eher die Zuweisungen.

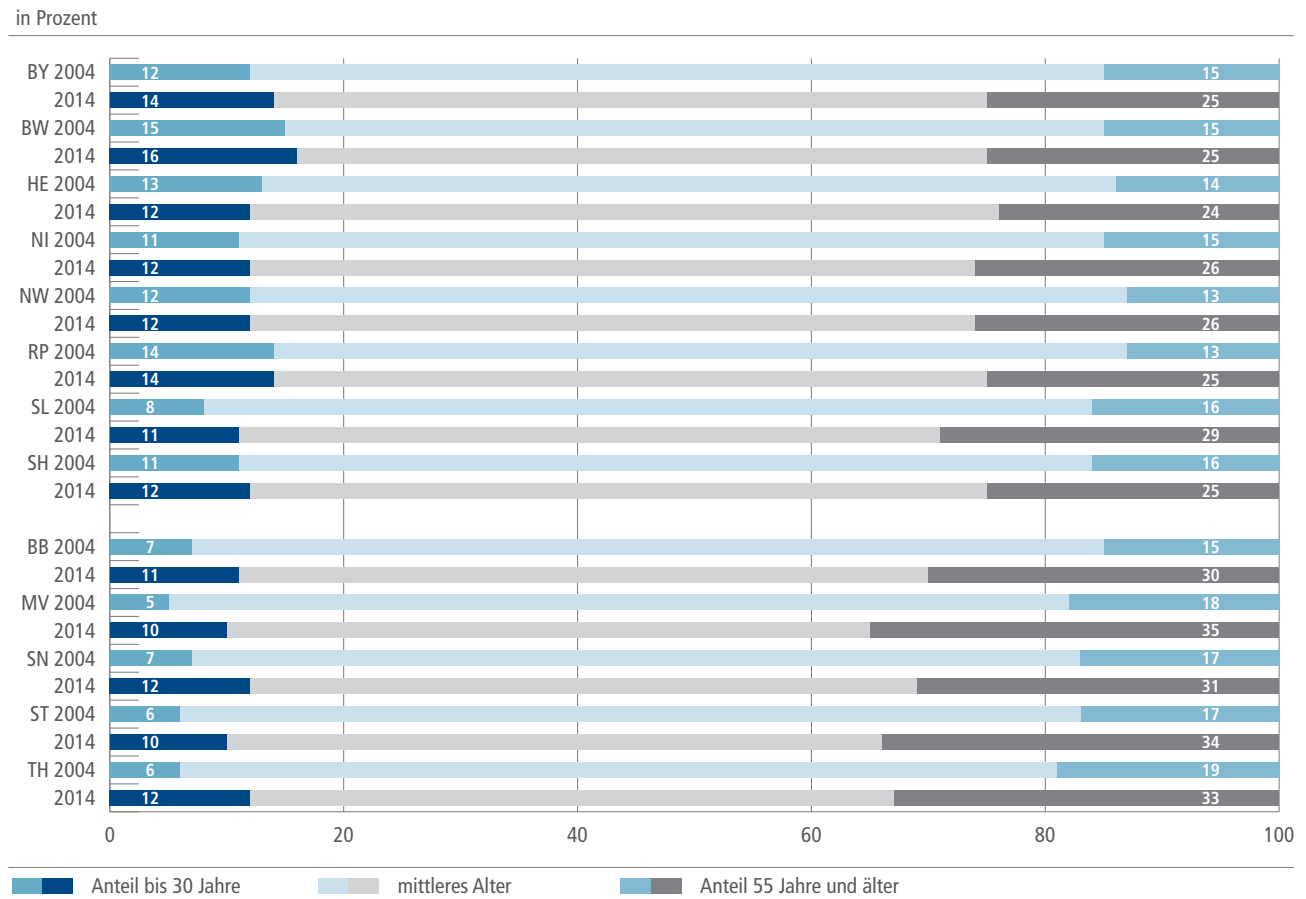
Das **Medianalter** teilt die Beschäftigung in eine jüngere und eine ältere Hälfte. Trotz steigender Beschäftigung altern die Kommunalverwaltungen in allen Ländern. Das Medianalter stieg bundesweit in besagter Dekade um vier Jahre. Im Jahr 2014 bewegte es sich zwischen 46,5 Jahren in Bayern und 50,5 Jahren in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In Sachsen-Anhalt war auch die Alterung im betrachteten Zeitraum mit plus fünf Jahren am größten, in Bayern mit plus drei Jahren am geringsten. Demgegenüber lag die Spanne des Medianalters im Jahr 2004 noch zwischen 43,5 und 46,5 Jahren. Spannweite bzw. Heterogenität nahmen somit innerhalb des Zehnjahreszeitraums zu.

Die **Beschäftigten im Alter bis 30 Jahre** können als potenzielle Nachwuchskräfte betrachtet werden. Sie haben ihre Ausbildung beendet und stehen den Kommunen noch über Jahrzehnte zur Verfügung.⁶ Im Gegensatz dazu bewegen sich die Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter auf den Renteneintritt zu. Sie werden binnen der kommenden zehn Jahre aus dem Dienst ausscheiden und müssen in mehr oder minder großem Umfang ersetzt werden.⁷ Da im Fokus dieses Beitrags die Frage der Alterung und Nachwuchssicherung steht, sind diese beiden Alterskohorten zentral. Abbildung 1 zeigt die Altersstrukturen beider Kohorten auf Länderebene im Vergleich 2004 und 2014. Relevant sind der Anteil beider Gruppen am Personalstamm sowie das Verhältnis zueinander.

6 Der Effekt universitärer Ausbildungen, die einen späteren Berufseintritt und eine ggf. andere Abgrenzung der Einstufung als potenzielle Nachwuchskraft mit sich bringen, ist in den Kommunalverwaltungen relativ begrenzt. Gemessen an Entgeltgruppen gehören nur knapp sechs Prozent der kommunalen Beschäftigten dem höheren Dienst an, der im Regelfall auf einem Universitätsstudium beruht. Vgl. DESTATIS, Personalstatistik 2014: 29.

7 Das gesetzliche Renteneintrittsalter steigt seit dem Jahr 2012. Im Jahr 2024 soll es bei 66 Jahren liegen. Der tatsächliche Renteneintritt erfolgt im Durchschnitt jedoch einige Jahre früher. Auch die Übergangsvorschrift der Rente mit 63 Jahren wirkt sich mindernd auf den Renteneintritt aus. Für die vorliegende Untersuchung wird das Rentenalter daher konstant mit 65 Jahren angenommen.

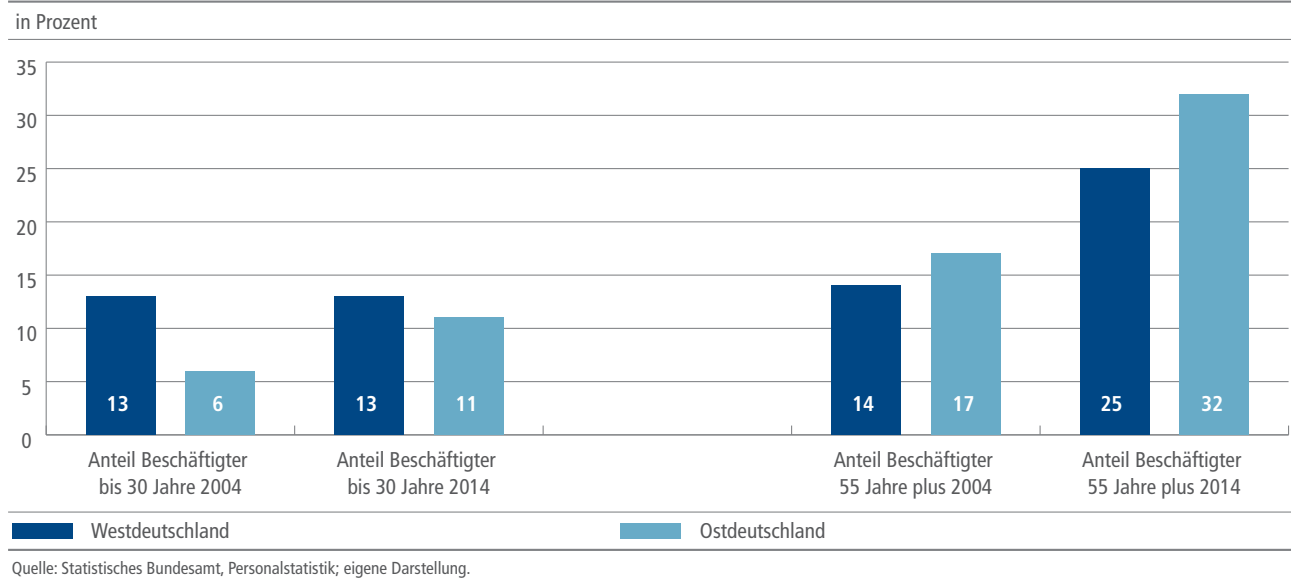
Abbildung 1. Anteile jüngerer und älterer Beschäftigter auf Länderebene im Zeitvergleich



Der Anteil der Kohorte der **55-Jährigen und älter** stieg bundesweit von 14,9 auf 26,5 Prozent. In Ostdeutschland lag er bereits 2004 höher als in Westdeutschland, obgleich Ost und West noch nah beieinander waren (17,0 versus 14,4 Prozent). 2004 lag die Spannweite auf Länderebene noch zwischen 13 Prozent in Rheinland-Pfalz und 19 Prozent in Thüringen. Zu erkennen ist dabei eine Überschneidung zwischen westdeutschen Bundesländern mit hohen Anteilswerten (z. B. das Saarland und Schleswig-Holstein) und ostdeutschen Bundesländern mit niedrigen Anteilswerten (Brandenburg). Der Abstand wuchs im Zehnjahresvergleich von knapp drei auf über sieben Prozentpunkte. 2014 haben sich diese Anteilswerte demzufolge deutlich auseinanderentwickelt, wobei sie alleamt massiv angestiegen sind. Vergleicht man die Zahlen

von 2004 und 2014 in Ost und West miteinander, haben die Werte in Ostdeutschland deutlich stärkere Zuwächse zu verzeichnen. Sie stiegen – von tendenziell höherem Niveau aus startend – zwischen +13,6 Prozentpunkten in Thüringen und +17,1 Prozentpunkten in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In Sachsen-Anhalt verdoppelte sich der Anteilswert sogar trotz des hohen Anfangsniveaus innerhalb der vergangenen zehn Jahre. Dahingegen betrug der Anstieg in Westdeutschland – von etwas niedrigerem Niveau aus startend – „nur“ zwischen +8,5 Prozentpunkten in Schleswig-Holstein und +13,1 Prozentpunkten im Saarland. Eine Überschneidung zwischen Ost und West gibt es nun nicht mehr. Die Zunahme des Anteils älterer Beschäftigter ist aber bundesweit und in allen Ländern eklatant.

Abbildung 2. Anteile jüngerer und älterer Beschäftigter in ost- und westdeutschen Kommunalverwaltungen im Zeitvergleich



Die Entwicklung der jüngeren Alterskohorte der **bis 30-Jährigen** verlief demgegenüber diverser und positiver. Bundesweit wuchs sie binnen dieser zehn Jahre sogar leicht an. Hinter diesem Durchschnitt verbergen sich jedoch unterschiedliche Entwicklungen. 2004 ist beim Anteil der bis 30-Jährigen noch ein auffälliger Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland zu erkennen. So lag dieser Wert im Westen mit 12,6 Prozent mehr als doppelt so hoch als im Osten mit 6,1 Prozent. Mit Ausnahme des Saarlandes lagen die Anteile aller westdeutschen Bundesländer im zweistelligen Bereich. Die Extremwerte bildeten Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern. Der Anteil der bis 30-Jährigen war 2004 in Baden-Württemberg fast dreimal so hoch wie in Mecklenburg-Vorpommern.

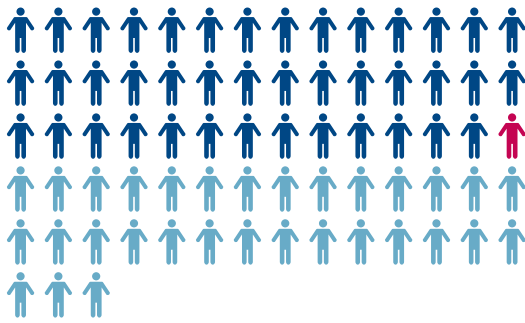
2014 haben sich die Anteile der bis 30-Jährigen zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern deutlich angenähert. In Westdeutschland blieb der Anteil nahezu konstant. Auffällig verlief jedoch die Entwicklung in den ostdeutschen Kommunen. Der Anteil jüngerer Beschäftigter hat sich dort im Schnitt von 6 Prozent auf knapp 11 Prozent erhöht, liegt aber weiterhin unter dem west-

deutschen Wert. Sachsen und Thüringen haben jedoch zwischenzeitlich das Saarland als schlechtestes westdeutsches Land über- und auch Schleswig-Holstein eingeholt. Die Spannweite zwischen allen Ländern hat sich 2014 deutlich verringert, da in Ostdeutschland massiv Personal eingestellt wurde.

In einer gesunden Altersstruktur sollte die Kohorte jüngerer und älterer Beschäftigter gleich groß sein. Bundesweit sind über die zehn Jahre sowohl die jüngere als auch die ältere Alterskohorte gewachsen, wenn auch in deutlich unterschiedlichem Maße. 2004 lagen sie bundesweit mit einem Abstand von 3,7 Prozentpunkten noch nah beieinander. 2014 stieg der Abstand hingegen deutlich an auf 13,7 Prozentpunkte. Im Jahr 2004 gab es mit Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg noch zwei Länder, in denen der Anteil jüngerer Beschäftigter größer war als der Anteil älterer Beschäftigter. Bis 2014 erlebten jedoch auch diese Länder eine Umkehr der Relation. Die Differenz stieg allgemein zugunsten älterer Beschäftigter. 2014 hat sich damit auch in Westdeutschland die Schere zwischen dem Anteil jüngerer und älterer Beschäftigter deutlich geöffnet. Ab-

Abbildung 3. Azubi-Potenzial 2014 im Ländervergleich

Wie viele Jugendliche stehen den Kommunen im Jahr 2014 statistisch zur Verfügung, um eine Verrentung durch einen Azubi zu ersetzen?



Schleswig-Holstein: **2014** sind es 41 | **2004** waren es noch 73



Sachsen-Anhalt: **2014** sind es 18 | **2004** waren es noch 39

Quelle: Statistisches Bundesamt, Personalstatistik; eigene Darstellung.

geschlagen bleiben die Kommunalverwaltungen Ostdeutschlands.

Für alle Länder gilt jedoch eine Beobachtung: Der gemeinsame Anteil beider Altersgruppen an der Gesamtbeschäftigung steigt. Die Polarisierung des kommunalen Personals in wachsende Gruppen älterer und – in deutlich geringerem Umfang auch – jüngerer Beschäftigter nimmt zu.

Die wichtigste personalpolitische Maßnahme zur Deckung des Personalbedarfs ist die Ausbildung. Die Ausbildungsquote gibt das Verhältnis der Azubis zur Gesamtbeschäftigung wieder. Aus ihr lässt sich ableiten, in welchem Maße der Altersabgang endogen ausgeglichen werden kann. Um künftige Entwicklungen der Altersstruktur bzw. das Engagement der jeweiligen Verwaltungen abzulesen zu können, Nachwuchskräfte zu binden, ist die Ausbildungsquote ein Hinweis (Walsleben und Klein 2011: 25). Der auch in Ostdeutschland steigende Personalbedarf hat sich noch nicht in den Ausbildungszahlen niedergeschlagen. Die **Ausbildungsquote** liegt dort fortwährend auf signifikant geringerem Niveau als in Westdeutschland. So ist sie 2014 in Baden-Württemberg mit 4,7 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in Sachsen-Anhalt mit 2,1 Prozent. Im Vergleich der drei Jahre ist anhand der Länderdaten kein einheitlicher Trend zu erkennen. In den meisten Ländern

sind die Ausbildungsquoten über die Zeit relativ stabil, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Festzuhalten ist jedoch, dass die Ausbildungsquoten in allen Ländern statistisch zu gering sind, um den Altersabgang allein zu kompensieren. Verdeutlicht sei dieser Gedanke an den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns. Der Altersstruktur folgend verlassen in den kommenden zehn Jahren jährlich 3,5 Prozent der Beschäftigten die Kommunalverwaltungen. Die Ausbildung abschließen werden aber jährlich nur 1 Prozent der Beschäftigten. Die jährliche Lücke beträgt somit 2,5 Prozent. Sie kann zum Stellenabbau genutzt werden oder muss extern geschlossen werden. Demgegenüber beträgt diese jährliche Lücke in Baden-Württemberg weniger als 1 Prozent. Der Vergleich deutet auf die große Herausforderung der Nachbesetzung für Mecklenburg-Vorpommern hin. Gemessen an der Personalstatistik werden die Kommunalverwaltungen ihrer Vorbildrolle nur bedingt gerecht. Die Ausbildungsquoten liegen nicht höher als in der privaten Wirtschaft und sind weit von der ehemals diskutierten politischen Zielmarke von 7 Prozent entfernt.⁸

Eine weitere Kennzahl kann die sich zuspitzende Frage der Nachbesetzung näherungsweise andeuten. Denn spiegelbildlich zur steigenden Zahl der Altersabgänge

⁸ Im Jahr 2003 brachte die rot-grüne Bundesregierung einen Gesetzentwurf mit dieser Zielmarke ein. Vgl. Drs. 15/2800, §2 Absatz 5.

sinkt in vielen Ländern die Zahl Jugendlicher, die gemessen am Alter überhaupt für eine Ausbildung infrage kämen. Hierzu bilden wir das Verhältnis zwischen den Beschäftigten, welche die Kommunalverwaltung in der kommenden Dekade verlassen werden (Beschäftigte 55 Jahre und älter), und der Zahl der jungen Menschen, welche in dieser Dekade das Azubi-Alter erreichen (Kinder und Jugendliche im Alter von 7 bis 16 Jahren). Dieses Azubi-Potenzial sagt nun aus, wie viele Jugendliche theoretisch zur Verfügung stehen, um einen Azubi zu gewinnen, welcher dann eine Verrentung ersetzt. Das **Azubi-Potenzial** bewegt sich 2014 zwischen 41 Jugendlichen in Schleswig-Holstein und 18 in Sachsen-An-

halt. Den Kommunen Schleswig-Holsteins stehen somit 41 Jugendliche zur Verfügung, um einen Azubi zu gewinnen und eine Verrentung auszugleichen; denen in Sachsen-Anhalt nur 18 (vgl. Abbildung 3). Allgemein ist diese Kennzahl in Ostdeutschland deutlich niedriger ausgeprägt und damit besonders problematisch, da hier hohe Altersabgänge und demographisch sinkende Zahlen Jugendlicher zusammentreffen. 2004 bewegte sich das Azubi-Potenzial noch zwischen 93 und 39. In allen Ländern ist es somit zwischen 2004 und 2014 schwieriger geworden, die Altersabgänge über Ausbildung auszugleichen.

Methodik und Daten

Die in Kapitel 4 zugrunde liegenden Statistiken basieren auf einer eigens durchgeführten Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes IT.NRW.

Die Organisation einzelner Gemeindeverwaltungen in rechtlich selbstständige Einrichtungen wird in jeder Gemeinde eigenverantwortlich entschieden und variiert dementsprechend. Die Personalstatistik unterscheidet seit 2011 Kernhaushalte, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlicher Rechtsform sowie Einrichtungen in privater Rechtsform und mindestens hälftigem kommunalen Anteil. Personal in mehrheitlich privatisierten Einrichtungen wird nicht mehr erfasst. Im Ergebnis von Ausgliederungen und Änderungen der Statistik ist ein belastbarer intertemporaler Vergleich des kommunalen Personals nur noch auf Ebene der ersten Schale, der Kernhaushalte, möglich.

Eine besondere Form der Ausgliederung kommunaler Aufgaben ist im Bereich der Kindertagesstätten (Kita) gegeben. Grundsätzlich gilt in der Kinder- und Jugendhilfe ein Vorrang freier Träger, die über kommunale Zuweisungen unterstützt werden. Die Entscheidung hierüber obliegt wiederum den Ge-

meinden. Im Falle der freien Träger werden Kitabeschäftigte nicht als kommunales Personal erfasst.

Einer der großen Trends im Personalwesen kommunaler Verwaltungen ist das Wachstum der Teilzeitbeschäftigung. Die Zahl der Beschäftigten erlaubt keine direkte Aussage über die Zahl der von ihnen besetzten Stellen. Die statistische Untersuchung fußt daher auf dem statistischen Konstrukt der Vollzeitäquivalente (VZÄ).

Die Alterung des Personals ist ein schleichender und mittelfristiger Prozess. Messbar wird sie erst über längere Perioden, insbesondere hinsichtlich regionaler Differenzen. Mit dem Vergleich der Jahre 2014 und 2004 wird daher ausgehend von den aktuellsten Statistiken ein Zehnjahreszeitraum gewählt.

Zur Interpretation der Statistiken wurden acht qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Experten der Gemeinden und Verbände in NRW geführt. Die Gemeinden wurden nach den Kategorien kreisfrei/kreisangehörig, stabile/schwierige Haushaltssituation sowie wachsende/schrumpfende Gemeinde ausgesucht.

Zur statistischen Untersuchung der Entwicklungen wird auf zwei Streuungs- und Konzentrationsmaße zurückgegriffen. Die Spannweite gibt die Differenz zwischen minimalem und maximalem Wert der Verteilung an. Sie ist anfällig für Ausreißer, da sie nur die Enden der Verteilung betrachtet und die Form der Verteilung der Grundgesamtheit an sich außen

vor lässt. Die Standardabweichung bezeichnet die durchschnittliche Differenz (gleich in welche Richtung) der einzelnen Werte zum Mittelwert. Sie gibt Hinweise auf die Dichte der Verteilung. Diese zwei Maßzahlen sind nominale Maße, die in der jeweiligen Maßeinheit des betrachteten Indikators auftreten und in ihrer Größenordnung unbegrenzt sind

4. Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in NRW

In diesem Kapitel werden die vorstehend auf Länderebene dargestellten Variablen auf die einzelnen Gemeinden NRWs bezogen. Ziel ist es, Disparitäten zwischen den Gemeinden sowie Veränderungen im Zeitvergleich aufzudecken.

4.1 Entwicklung der Stellenzahl

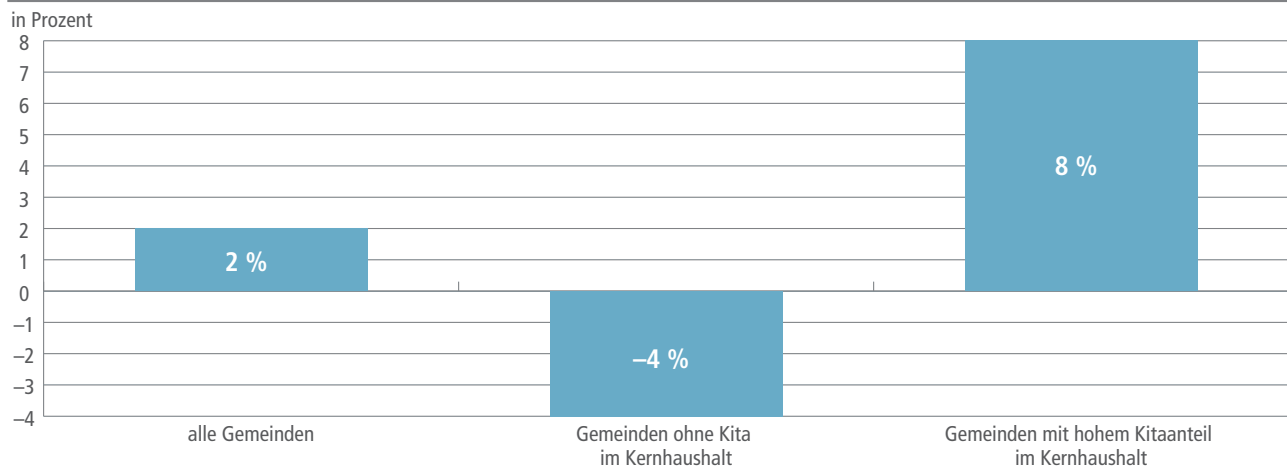
Die Beschäftigung der Kernhaushalte gemessen an Vollzeitäquivalenten (VZÄ) stieg in Summe von 2004 zu 2014 leicht um zwei Prozent. Die Spannweite auf Gemeindeebene ist jedoch mit Werten zwischen –56 Prozent und +94 Prozent enorm. Ursächlich hierfür sind wenige Ausreißer an beiden Enden. Blendet man die zehn Prozent der Gemeinden an beiden Enden der Verteilung aus, so reduziert sich die Streuung bereits auf Werte zwischen –17 Prozent und +21 Prozent. Die Mehrzahl der Gemeinden (221) wuchs. Im Falle großer Veränderungen der VZÄ liegt die Vermutung von Reorganisationen im Konzern Stadt nahe, welche den Kernhaushalt statistisch berühren. Interessant ist, dass in der betrachteten Periode Reintegrationen in die Kernverwaltung häufiger stattfanden als Auslagerungen. Sprunghaftes Wachstum der Kernverwaltungen ist häufiger abzulesen denn sprunghaftes Schrumpfen.

Neben organisatorischen Aspekten ist der Kitausbau ein weiterer Treiber personeller Veränderungen bzw. Wachstumstendenzen. Welcher Anteil an besagtem

Stellenwachstum entfällt also auf den Kitausbau? Allgemein findet eine Verschiebung der Stellen zugunsten von Kita statt. So ist die Kitabeschäftigung der Gemeinden in der Kernverwaltung im betrachteten Zeitraum um 26 Prozent gestiegen, die übrige Beschäftigung der Kernverwaltung hingegen um 1 Prozent gesunken. Allerdings macht die Kitabeschäftigung auch im Jahr 2014 im Schnitt nur 13 Prozent der Beschäftigung der Kernhaushalte aus. Entscheidend für den Einfluss des Kitaausbaus auf die Personalstruktur der einzelnen Gemeinde ist deren Träger- und Organisationsstruktur. Diese Entscheidung ist eine genuin lokalpolitische und hat daher eine große Heterogenität zu Folge. Fast jede zweite Gemeinde (177) führt 2014 überhaupt keine Kita im Kernhaushalt. Diese Gemeinden waren vom Kitausbau somit personell nicht direkt betroffen. Entsprechend sank ihre Beschäftigung im Kernhaushalt gegenüber 2004 um 4 Prozent (vgl. Abbildung 4). 39 Gemeinden haben hingegen einen Anteil des Kitapersonals im Jahr 2014, der dem Doppelten des landesweiten Durchschnittes entspricht (Gemeinden mit hohem Kitaanteil). Kita prägt hier deutlich die Personalstruktur. In dieser Gruppe wuchs die Kitastellenzahl, allerdings nicht zulasten des übrigen Personals, welches konstant blieb. Insgesamt lässt sich festhalten: Die Beschäftigung im Kernhaushalt wächst umso stärker, je stärker Kita ein Bestandteil dessen ist.

Der exponentielle Ausbau der Kitas zwischen 2004 und 2014 hat die Träger- und Organisationsstruktur in den Gemeinden nicht berührt. Mehr als die Hälfte der Gemeinden war in beiden Jahren in Kita aktiv (214). Die

Abbildung 4. Entwicklung der VZÄ 2014 zu 2004 in Abhängigkeit vom Anteil des Kitapersonals



Quelle: IT.NR; eigene Darstellung.

Kontrastgruppe der in beiden Jahren nicht aktiven Gemeinden war mit 159 kleiner. Nur wenige Gemeinden (23) nahmen einen Pfadwechsel vor.

4.2 Ausprägung der Altersstruktur

Tabelle 2 zeigt für vier Indikatoren deren Mittelwert, Spannweite sowie Minimum und Maximum der 396 Gemeinden für beide Jahre.

Der Altersdurchschnitt erhöhte sich in der betrachteten Dekade relativ kontinuierlich um drei Jahre. Die Spannweite blieb konstant. Die Alterung trifft die Gemeinden im Grunde durchgehend. Nur zwei von 396 Gemeinden konnten ihren Altersdurchschnitt um jeweils ein Jahr senken. Elf Gemeinden blieben konstant.

Der durchschnittliche Anteil jüngerer Beschäftigter erfuhr im Jahresvergleich keine Änderung (jeweils 12 Prozent). Der Maximalwert sank leicht von 30 auf 26 Prozent, mithin die Spannweite. Eine deutliche Veränderung trat im Bereich der älteren Beschäftigten auf. Im Durchschnitt verdoppelte sich deren Anteil fast von 13 auf 25 Prozent. Nur in fünf Gemeinden sank er bzw. blieb unverändert. In der Spitze der Gemeinden erreicht der Anteil älterer Beschäftigter Werte von über 40 Prozent. Die Streuung zwischen den Gemeinden nahm zu,

was auf den nun höheren Maximalwert zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 2). Gleichwohl sind nahezu alle Gemeinden von einer starken Zunahme des Anteils älterer Beschäftigter betroffen. In Bezug auf die Ausbildungsquote sind keine wesentlichen Veränderungen ersichtlich. Bemerkenswert ist jedoch, dass eine Reihe von (kleinen) Gemeinden gar keine Ausbildung betreibt.

Die Standardabweichung in Tabelle 2 erlaubt ein tieferes Verständnis der Disparitäten unter den NRW-Gemeinden. Das Medianalter weist die größte Homogenität auf. Die mit 1,5 Jahren durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert ist gering. Bei der Gruppe älterer Beschäftigter sind die stärksten intertemporalen Veränderungen in der Verteilung beobachtbar. Gemessen an diesen Maßzahlen lässt sich eine zunehmende Unterschiedlichkeit der Gemeinden ablesen. In Bezug auf die jüngere Altersgruppe und die Ausbildungsquote sind die zeitlichen Veränderungen relativ gering.

Die Kohorten der Beschäftigten bis 30 Jahre und der Beschäftigten ab 55 Jahren sollten bei einer Normalverteilung der Beschäftigung und somit einer gesunden Altersstruktur ungefähr gleich groß sein. Im Jahr 2004 war dieser Grundsatz im Durchschnitt aller Gemeinden gegeben (vgl. Tabelle 2). Bis zum Jahr 2014 fand allerdings eine deutliche Verschiebung zugunsten der Kohorte äl-

Tabelle 2. Variablen der Altersstruktur im Jahresvergleich

2014	Mittelwert	Minimum	Gemeinde	Maximum	Gemeinde	Spannweite	Standardabweichung
Durchschnittsalter	46	42	Delbrück	51	Bad Laasphe	9	1,5
Anteil bis 30-Jährige in %	12 %	2 %	Halver	26 %	Legden	24 %	3,8 %
Anteil 55 plus in %	25 %	13 %	Lippetal	45 %	Erndtebrück	32 %	5,1 %
Ausbildungsquote in %	4 %	0 %	23 Gemeinden	9 %	Willebadessen	9 %	1,8 %
2004							
Altersdurchschnitt	43	38	Bad Wünneberg	48	Nordwalde	10	1,4
Anteil bis 30-Jährige in %	12 %	1 %	Schlangen	30 %	Sassenberg	29 %	4,2 %
Anteil 55 plus in %	13 %	2 %	Westerkappeln	25 %	Burstedt	23 %	3,9 %
Ausbildungsquote in %	4 %	0 %	20 Gemeinden	13 %	Dörentrup	13 %	2,1 %

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung.

terer Beschäftigter statt, die nun mehr als doppelt so groß ist wie die der jüngeren. In 2004 gab es noch 96 Gemeinden mit mehr jungen als älteren Beschäftigten, in 2014 nur noch vier. 2004 war in 71 Gemeinden der Anteil älterer Beschäftigter doppelt so hoch wie jener der Jüngeren. 2014 war dieses Verhältnis die Regel bei 254 Gemeinden. Das Ungleichgewicht zwischen den Altersgruppen stieg an und ist heute die Norm.

In einer normalverteilten Altersstruktur sind beide Altersgruppen jedoch nicht nur gleich groß, sondern belaufen sich auch in der Summe auf Werte zwischen 40 und 50 Prozent. 2004 traf dies auf vier Gemeinden zu, 2014 auf acht von jeweils 396. Normalverteilung der Altersstruktur ist also eine absolute Ausnahme.

4.3 Einflussfaktoren auf die Altersstruktur

Es stellt sich die Frage, welche Faktoren von Einfluss auf die festgestellte Alterung der Gemeinden waren. Die diesbezügliche Datenlage ist begrenzt, da nur ein Teil denkbarer Faktoren statistisch erfasst wird. Insbesondere Daten über die Art und Weise der Personalverwaltung oder lokalpolitische Konstellationen liegen nicht vor. Gleichwohl wird an dieser Stelle ein erster Schritt unter-

nommen, Einflussfaktoren auf das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Jahr 2014 zu beleuchten. Dazu werden vier potenzielle Einflussfaktoren herangezogen.

Die **Entwicklung der Stellenzahl von 2004 zu 2014** zeigt, dass in vielen Gemeinden in der betrachteten Dekade erhebliche Veränderungen auftraten. Der Effekt des Kitaausbaus wird hierbei herausgerechnet, um Verzerrungen zu vermeiden. Die Hypothese besagt, dass eher marktnahe Fachbereiche ausgegliedert werden, deren Personalstruktur weniger demographische Schief-lagen aufweist. In der Kernverwaltung zurück bliebe somit ein überdurchschnittlich alter Personalstamm.

Die Personalpolitik einer Gemeinde wird durch die **Haushaltslage** begrenzt. Die übliche Maßzahl der Haushaltskrise ist der Stand der Kassenkredite je Einwohner 2014. Marode Kernhaushalte schränken den personalwirtschaftlichen Spielraum ein, da nicht zuletzt die haushaltsrechtlichen Bestimmungen Druck zur Reduzierung der Personalausgaben ausüben. Hohe Kassenkredite sollten daher erhöhend auf die Altersstruktur der Gemeinde wirken.

Der **Kitausbau** wird gemessen am Zuwachs der Kitastellen im Kernhaushalt des Jahres 2014 zum Jahr 2004. Der Kitausbau ist seit 2007 ein bestimmendes Thema der Personalpolitik in den Gemeinden NRW. Sofern Kita innerhalb der Kernverwaltung organisiert sind, sollte dieser Ausbau zu einer Verjüngung führen, da eine Vielzahl neuer Stellen entsteht.

Bei der hier betrachteten abhängigen Variable des Altersdurchschnittes 2014 handelt es sich um einen Strukturindikator, der sich aus den Werten einer Vielzahl einzelner Personen zusammensetzt und daher kurzfristig nur gering volatil ist. Im intertemporalen Vergleich lässt sich argumentieren, dass der Wert des Jahres 2014 im Zusammenhang zum Altersdurchschnitt 2004 steht und sich die Altersstruktur fortschreibt. Gleichsam wäre es aber auch möglich, dass in dieser Dekade ein „Bugwelleneffekt“ auftrat und die älteren Beschäftigten in die Rente übergingen.

Die Erklärungskraft dieser vier Variablen auf den Altersdurchschnitt 2014 wird mittels einer linearen Regression untersucht. Im Ergebnis können die Einflussfaktoren rund 38 Prozent der Varianz des Altersdurchschnittes 2014 erklären. Alle vier Einflussfaktoren wirken in der vermuteten Richtung (vgl. Abbildung 5). Die höchste Determination geht aus dem Altersdurchschnitt 2004 hervor. Das Ausmaß der Haushaltskrise gemessen an den Kassenkrediten 2014 je Einwohner wirkt ebenso erhöhend auf den Altersdurchschnitt wie die Reduktion der Stellenzahl. Der Ausbau der Kita in der Kernverwaltung mindert hingegen den Altersdurchschnitt.

5. Diskussion

Die Zahlen der Personalstatistik geben wertvolle Hinweise auf Trends und Zusammenhänge, lassen gleichzeitig jedoch auch einige Fragen unbeantwortet. Aus diesem Grunde wurden zentrale Ergebnisse der Statistik mit einer Reihe von Experten aus Personalabteilungen unterschiedlich strukturierter Städte in NRW sowie mit

überregionalen Verbandsvertretern diskutiert.⁹

Die Deckung des Bedarfs an Fachkräften besitzt in Zukunft die höchste Relevanz unter allen Personalthemen. Nicht die Alterung per se, sondern die Altersabgänge sind dabei das eigentliche Problem. Die Rekrutierung des Nachwuchses ist bzw. wird eine echte Herausforderung. Wie groß diese im Einzelfall tatsächlich ist, hängt von individuell sehr unterschiedlich ausgeprägten Faktoren ab. Darüber hinaus sehen sich die Gemeinden schon seit einigen Jahren mit Engpässen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert, die nicht Folge des demographischen Wandels sind. Momentan trifft dies nur wenige Berufsgruppen. Deren Zahl wächst aber.

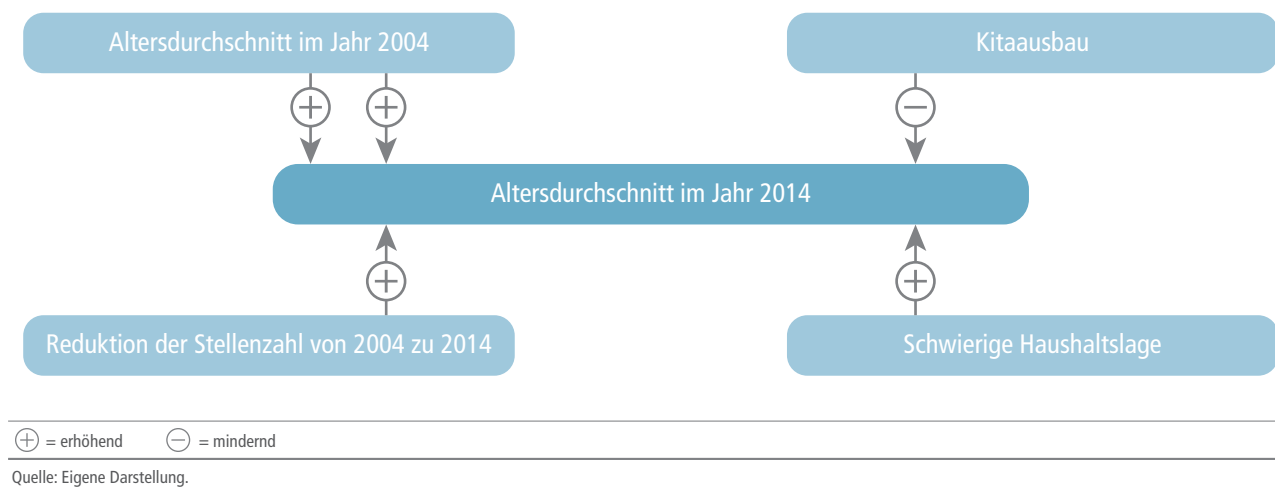
Der Kitausbau seit 2007 hat die Kommunen finanziell und personell massiv unter Druck gesetzt. Kita wurde zur ersten echten „Mangelbranche“. Neben dem weiteren Ausbau der Kitaplätze wird zukünftig auch die Debatte um Betreuungsstandards den Personalbedarf erhöhen. Am Beispiel der Feuerwehrkräfte wird die Abhängigkeit des Personalbedarfs von höchstrichterlicher Rechtsprechung deutlich.¹⁰ Die Begrenzung der maximal zulässigen Arbeitszeit von Feuerwehrkräften führte zu einem hohen Einstellungsbedarf, um eine adäquate Versorgung sicherzustellen. Die Rente mit 63 trat im Juli 2014 in Kraft und beschleunigte auch in den Gemeindeverwaltungen die Renteneintritte. Gleichwohl verteilten sich die Abgänge eher zufällig auf alle Fachbereiche, sodass kein branchenspezifisches Nachbesetzungsproblem entsteht. Die sich ab 2015 verschärfende Flüchtlingskrise gewann in kürzester Zeit eine bis dato nicht gekannte Dramatik.

In Bezug auf die besagten drei Fachbereiche kumuliert das Problem, da bundesweit alle Kommunen das gleiche Personal suchen. Jenseits dessen bestehen seit Jah-

⁹ Allen Beteiligten danken wir an dieser Stelle für die Unterstützung sowie für die wertvollen Einsichten, die wir dadurch gewinnen konnten.

¹⁰ Grundlegend entschied der Europäische Gerichtshof im Urteil vom 9. September 2003 (Az: C-151/02), dass Bereitschaftszeiten als Arbeitszeiten zu werten sind.

Abbildung 5. Einflussfaktoren auf den Altersdurchschnitt der Kernhaushalte der Gemeindeverwaltungen NRW



ren Rekrutierungsengpässe in technischen und medizinischen Berufen. Hier sind die Kommunalverwaltungen aufgrund der geringeren Verdienstchancen gegenüber privaten Arbeitgebern nur schwer konkurrenzfähig. Ein Vorteil der Berufsgruppen Kita, Sozialarbeit und Feuerwehr hingegen ist, dass der Arbeitsmarkt fast ausschließlich auf den öffentlichen Dienst begrenzt ist. Ein Wettbewerb zur Privatwirtschaft findet nicht statt. Eine starke lokale Wirtschaftsstruktur ist daher für die Kommunen in der Rekrutierung nicht zwangsläufig als ein Nachteil. Gegebenenfalls kann sie sich sogar als Vorteil erweisen, da solche Städte über ein gutes Image und hohe Lebensqualität verfügen. Als nachteilig können sich hingegen hohe Lebenshaltungskosten erweisen.

Ist die Entscheidung für den öffentlichen Dienst einmal gefallen, finden wenige Wechsel in die Privatwirtschaft statt. Die Mobilität des öffentlichen Personals ist gering. Eine reale Gefahr für die Kommunen sind hingegen Behörden der Landes- oder Bundesverwaltung, da hier schlicht ein höheres Tarifniveau gegeben ist. Zwischen den Gemeinden selbst ist der Wettbewerb durch die relativ einheitliche Eingruppierung begrenzt. Interkommunal spielen – wenn überhaupt – eher weiche Faktoren wie Arbeitsplatznähe, Arbeitsbedingungen und Karriereöglichkeiten eine Rolle.

Die Konkurrenz zur Privatwirtschaft betrifft nur bestimmte Berufsgruppen, allen voran die technischen und medizinischen. Einige Gemeinden reagieren auf den Nachteil begrenzter Vergütung mit zusätzlichen Sonderzahlungen. Dies stößt natürlich an Haushaltsgrenzen, gleichsam jedoch auch an das Verständnis der übrigen Beschäftigten. Davon abgesehen können auch die geregelten Arbeitszeiten ein Argument sein, die Kommunalverwaltung vorzuziehen. Letztlich ist es jedoch für viele Gemeinden nicht zu vermeiden, dass einige Stellen nicht besetzt werden können und die Personaldecke in den betroffenen Fachbereichen ausdünn. Hieraus erwachsen fraglos Risiken für die Funktionsfähigkeit dieser Fachbereiche. In der aktuellen Phase guter Konjunktur sinkt die Attraktivität der Kommunalverwaltungen weiter, da die Arbeitsplatzsicherheit des öffentlichen Dienstes an Relevanz verliert.

Der klassische Weg, Nachwuchs zu gewinnen, ist die eigene Ausbildung. Insbesondere im allgemeinen nicht-technischen Verwaltungsdienst als klassischem Ausbildungsberuf sind bis dato daher auch kaum Engpässe zu beobachten. Allerdings kann sich dies regional in mittlerer Frist in Abhängigkeit vom Umfang der Altersabgänge in den einzelnen Gemeindeverwaltungen und der Entwicklung der Zahl der Schulabgänger ändern. In den Fachbereichen Kita, Asyl und Gesundheit sowie in

den technischen Berufen greift der Weg interner Ausbildung jedoch nicht, da diese Ausbildungen nicht im dualen System der Berufsausbildung erfolgen. Die Ausbildungszahlen dieser Fachbereiche sind daher für die Kommunen kaum beeinflussbar.

Der Stellenplan wird durch den Stadtrat beschlossen. Hier entstehen regelmäßig Verteilungskämpfe, insbesondere in Phasen angespannter Haushalte. Personal gilt dabei häufig als Kostenblock, an dem die Politik gegenüber dem Bürger möglichst „unsichtbar“ zu sparen versucht. Einige Fachbereiche sind in diesem internen Wettbewerb politisch geschützt, andere infolge ihres Status als Pflichtaufgabe rechtlich. Dennoch besteht die Gefahr einer Herabsetzung von Standards. Mittelfristig unvermeidlich ist zudem eine Art kalter Aufgabenkritik im Sinne von Verdrängungseffekten zulasten gesetzlich nicht standardisierter oder freiwilliger Aufgaben. Gleichwohl sind dieser Vorgehensweise Grenzen gesetzt. Werden in den Bereichen der Inneren Verwaltung immer mehr Stellen abgebaut, ist irgendwann die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in Gefahr.

In der Praxis ist der Effekt maroder Kommunalhaushalte präsenter, als dies die statistische Analyse bereits vermuten lässt. Finanzielle Anreize wie Beförderungen oder Leistungszulagen sind in Kommunen mit Haushaltschief lagen limitiert, z. T. sogar untersagt. Mitunter ergibt sich daraus über Jahre hinweg ein struktureller Beförderungsstau. Das Haushaltsrecht übt zudem einen beständigen Druck zum Personalabbau aus. Teilweise erfolgt dies ganz direkt über Verwaltungsvorschriften der Kommunalaufsicht oder die notwendige Einzelgenehmigung im Nothaushaltsrecht. Letztere verzögert darüber hinaus auch die Rekrutierungsaktivitäten der Gemeinde, was ein weiterer Nachteil auf engen Arbeitsmärkten ist.

In Teilen beeinflusst auch die räumliche Lage einer Gemeinde ihre Wettbewerbspositionen. In den letzten Jahren haben in der Wahrnehmung der jüngeren Erwerbstätigen die großen Städte an Attraktivität gewonnen – ein Nachteil für ländliche Gemeinden. Relevant ist jedoch nicht allein die Größe einer Stadt, sondern die Nähe an-



Drei Fragen an ...
... Prof. Dr. Andreas Meyer-Falcke, Dezent für Personal und Gesundheit, Landeshauptstadt Düsseldorf

Düsseldorf ist ja – im Vergleich zu vielen anderen Gemeinden – eine wohlhabende Stadt. Inwiefern spielt die Haushaltssituation bei der Personalarbeit eine Rolle?

Wir haben in der Tat eine gute Ausgangssituation. Damit das so bleibt, müssen auch wir in Düsseldorf vorausschauend planen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung innerhalb der Stadtverwaltung Düsseldorf hat Oberbürgermeister Thomas Geisel das Projekt „Verwaltung 2020“ ins Leben gerufen. Ziel ist es, die Verwaltung langfristig demographiefest und damit zukunftssicher zu machen. Nur so kann die Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Düsseldorf erhalten und den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft in unserer Stadt ein optimaler Service geboten werden.

Der Öffentliche Dienst steht als Arbeitgeber in Konkurrenz zur Privatwirtschaft. Düsseldorf verfügt über einen sehr guten Wirtschaftsstandort. Welche Auswirkungen ergeben sich daraus für die Rekrutierung neuer Mitarbeiter?

Nicht nur die Privatwirtschaft, auch die öffentlichen Arbeitgeber untereinander konkurrieren um geeignete Bewerberinnen und Bewerber. Demographischer Wandel und der drohende Fachkräftemangel machen die Rekrutierung von geeignetem Personal nicht leichter. Darum müssen wir einmal mehr die Standortvorteile nutzen und die Attraktivität der Landeshauptstadt Düsseldorf als Arbeitgeberin mit all ihren Vorzügen hervorheben. Zur Attraktivität gehört auch, dass die Landeshauptstadt Düsseldorf 2014 als familienfreundliche Arbeitgeberin zertifiziert wurde. Weitere Vorteile einer Beschäftigung bei uns sind die hohe Übernahmequote bei den Auszubildenden von rund 90 Prozent, ein ansprechendes Arbeitsumfeld,

Tabelle 3: Beispielhafte exogene Einflussfaktoren der Fachkräfterekrutierung

Einflussfaktor	Beschreibung	Gestaltbarkeit
Haushaltslage	Finanzielle Handlungsspielräume für Stellenschaffung, Nachbesetzung und Beförderung Handlungsspielräume zur Gestaltung weicher Faktoren und Arbeitsumfeld Schnelligkeit der Genehmigung personalpolitischer Entscheidungen durch die Kommunalaufsicht	Mittel
Arbeitgeberkonkurrenz	Private Arbeitgeber (in Bezug auf selektive Berufsgruppen) Öffentliche Arbeitgeber	Keine
Geographische Lage	Stadt versus Land, räumliche Nähe zu (weiteren) Städten/Ballungsgebieten	Keine
Demographie	Verfügbarkeit von Azubis	Gering
Image der Stadt	Förderung der Mobilität Haltefaktor Weicher Faktor Lebensqualität	Gering
Lebenshaltungskosten	Immobilien Dienstleistungen	Gering

Quelle: Eigene Darstellung.

flexible Arbeitszeitmodelle, gute Entwicklungsmöglichkeiten mit Führungs- und Fachkarrieren sowie Personalentwicklungskonzepten. Befristungen werden auf ein Minimum reduziert, sodass uns auch das Angebot an Dauerbeschäftigungsverhältnissen zu einer attraktiven Arbeitgeberin macht. Bei Bedarf unterstützen wir z. B. bei der Wohnungssuche, der Kindesbetreuung und der Hilfe für pflegebedürftige Angehörige.

Welche Rolle spielt das Thema Ausbildung bei der Bewältigung der Altersfluktuation?

Ausbildung ist ein zentrales Thema. Wir sind seit Jahren einer der größten Ausbildungsbetriebe der Region. Wir erweitern das Ausbildungsspektrum sowie die Anzahl an Ausbildungsplätzen kontinuierlich und haben in diesem Zusammenhang eine Ausbildungsinitiative ins Leben gerufen. Hierüber werden neue Ausbildungsmöglichkeiten wie z. B. verschiedenste duale Studiengänge generiert und Rahmenbedingungen geschaffen, die u. a. die Bindung der Nachwuchskräfte an die Landeshauptstadt Düsseldorf nach Ausbildungsende vorsieht. 2017 werden wir unser Angebot an Ausbildungs- und Praktikumsplätzen sowie Freiwilligendiensten erneut deutlich ausweiten.

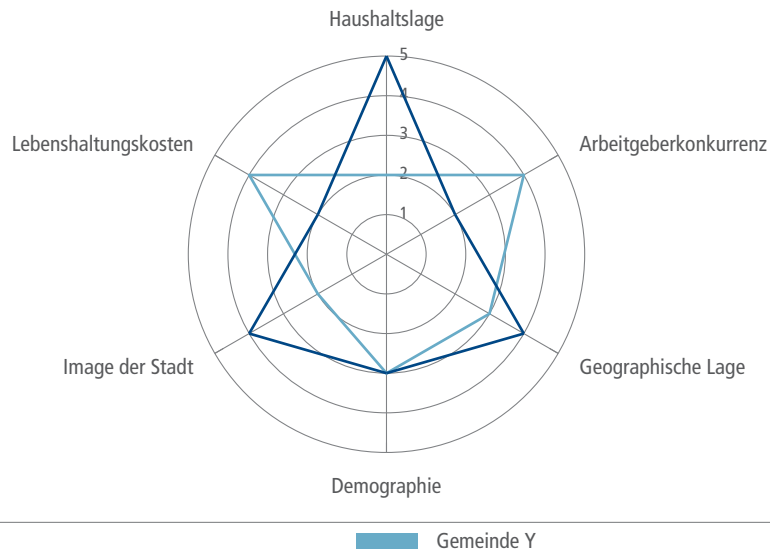
derer Großstädte. So kann sich eine Großstadt im Ruhrgebiet, das im engen Radius eine Vielzahl öffentlicher Arbeitgeber und damit eine hohe Konkurrenzsituation aufweist, ggf. in einer schwierigeren Position befinden als eine Kleinstadt im ländlichen Raum.

Insgesamt ist festzustellen, dass es nicht den einen Einflussfaktor auf die Wettbewerbsposition einer Gemeinde gibt. Tabelle 3 zeigt aus einem weiten Spektrum denkbarer Faktoren einige auf. Sie fallen lokal unterschiedlich aus und treffen wiederum auf ebenso stark streuende Personalbedarfe.

6. Handlungsansätze

Angesichts des künftig steigenden Problemdrucks ist die strategische und mittelfristige Planung des Personalbedarfs in Zahl und Art für alle Gemeinden essenziell. Obgleich sich etliche Faktoren der Gestaltung durch die Personalabteilungen weithin entziehen, ergeben sich dennoch Ansatzpunkte. Aus der Konstellation der exogenen Einflussfaktoren und des vorhandenen Rekrutierungsbedarfs resultiert für jede Gemeinde eine spezielle Rekrutierungsproblematik.

Abbildung 6. Beispielhaftes Stärken-Schwächen-Profil zweier Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Personalabteilung sollte daher die für die eigene Kommune relevanten Einflussfaktoren eruieren und das Stärken-Schwächen-Profil der eigenen Verwaltung beleuchten (vgl. Abbildung 6). Wie steht es mit den finanziellen Handlungsspielräumen der Kommune? Wie sieht die lokale Arbeitgeberkonkurrenz aus? Ist diese im betrachteten Fall eher von Vor- oder von Nachteil? Wie ist die demographische Situation der Verwaltung und auch der Kommune zu beurteilen? Welcher Nachbesetzungsbedarf besteht? Kann dieser lokal gestillt werden oder sind überregionale Rekrutierungsaktivitäten notwendig? Wie ist die Gemeinde im Raum verortet, welches Image hat sie und wie hoch sind die Lebenshaltungskosten, v. a. das Mietniveau? Wichtig ist es, zu untersuchen, ob Schwächen kumulieren oder ob bestimmte Schwächen durch andere Stärken ausgeglichen werden können.

Erst wenn man sich der eigenen, spezifischen Situation bewusst ist, lässt sich die Personalarbeit daran ausrichten. Festzuhalten sind zwei Aspekte: Im Gegensatz zu den oben beschriebenen exogenen Faktoren ist die strategische, konzeptionelle und instrumentelle Qualität der Personalarbeit durch die Kommunen selbst en-

dogen gestaltbar. Diese Qualität kann diverse ungünstige Ausprägungen externer Einflussfaktoren mindern oder gar überlagern.

In den Experteninterviews wurden in dieser Hinsicht mehrere gute Beispiele für gute und innovative Personalarbeit genannt, die das Ziel einer gezielten Mitarbeiteranwerbung verfolgen. Einige Städte schalten bereits größere Ausbildungskampagnen mit Plakaten, eigenen Slogans und Radiowerbung, um junge Leute flächendeckend anzusprechen und über die vielfältigen Karrieremöglichkeiten in der Kommunalverwaltung zu informieren. Online-Bewerbungstools versprechen gute Erfahrungen. Es ist wichtig, Bewerbungsverfahren möglichst professionell, aber auch effizient zu gestalten, um die Außenwahrnehmung der Kommune in den Augen der Bewerber positiv zu beeinflussen, aber auch um gute Bewerber nicht aufgrund langwieriger Verfahren zu verlieren. Zudem müssen die Kommunen mittlerweile proaktiver auf mögliche Bewerbergruppen zugehen – sei es durch Besuche in Schulen und an Universitäten, auf Ausbildungs- und Berufsmessen oder durch das Angebot von Praktika. Gerade in Mangelberufen kann man auf diese Weise frühzeitig mit potenziellen künfti-

gen Mitarbeitern in Kontakt kommen und die Chance wahrnehmen, sich als attraktiver Arbeitgeber darzustellen. Dabei sind solche Aktivitäten nicht nur für große Städte leistbar. So können kleinere Kommunen bspw. aus Effizienzgründen gemeinsame Messestände im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit betreiben. Des Weiteren sind Angebote wie flexible Arbeitszeitmodelle und garantierte Kitaplätze zweifellos hilfreich bei der Rekrutierung und Bindung von Mitarbeitern. Zu guter Letzt wurde mehrfach die Notwendigkeit erwähnt, noch stärker auf Gruppen zuzugehen, die bisher im Öffentlichen Dienst unterrepräsentiert sind – allen voran Menschen mit Migrationshintergrund. Vielen von ihnen sind die beruflichen Chancen in der Stadtverwaltung nicht bewusst. Imagekampagnen oder direkte Ansprachen bzw. Werbung bspw. durch Mitglieder der kommunalen Integrationsräte können in dieser Hinsicht helfen, Hemmungen abzubauen. Andererseits erfordert es aufseiten der Verwaltungen noch stärkeres Bemühen um den Aufbau interkultureller Kompetenzen.

7. Fazit

Bereits auf Ebene der aggregierten Länderdaten wird deutlich: Das kommunale Personal altert. Die Herausforderung einer hohen Altersfluktuation trifft alle Länder bereits in den nächsten Jahren. Zwischen Ost und West sind die strukturellen Unterschiede erheblich: Insbesondere der Anteil älterer Beschäftigter ist in Ostdeutschland kontinuierlich deutlich höher als in Westdeutschland, auch wenn letzterer in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat. Eine ausgewogene Altersstruktur ist 2014 in keinem Land mehr gegeben. Die Polarisierung des Personals wächst.

Der vertiefende Blick auf die 396 Gemeinden NRWs zeigt, welch enorme Vielfalt der Ausprägungen und Trends sich hinter Länderdurchschnitten verbergen kann. Diese Heterogenität ist auch Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, die sich zum Beispiel in der Konzernstruktur oder Kitaträgerschaft widerspiegelt. Der wichtigste Trend ist die rapide Zunahme der Beschäftigten im Alter

von 55 Jahren und älter. Während das Durchschnittsalter relativ gleichmäßig stieg und das Muster der Beschäftigten bis 30 Jahre recht konstant blieb, wuchs hier die Unterschiedlichkeit zwischen den Gemeinden.

Die Verwaltungswissenschaft hat sich der Alterung des kommunalen Personals bis dato nur zurückhaltend angenommen. Das neue Umfeld aus Nachwuchsmangel und Wettbewerb stellt die Personalverwaltungen vor gänzlich neue Aufgaben, die auch wissenschaftlich fundiert werden sollten. Arbeitgebermarketing, Mitarbeiterbindung oder die Erschließung neuer Zielgruppen waren in früheren Zeiten schlichtweg nicht notwendig, gewinnen jedoch immer stärker an Bedeutung.

Aus Sicht der Personalabteilungen besitzt die Fachkräftesicherung höchste Priorität. Die eigene Personalplanung wird dabei jedoch wieder und wieder durch externe Entwicklungen und Entscheidungen konterkariert. So wächst die Zahl der von Rekrutierungsengpässen betroffenen Branchen.

Das Fazit fällt somit in Bezug auf die Alterung in Kommunalverwaltungen skeptisch aus. Die Personalstatistiken lassen bereits kurzfristig einen hohen Handlungsbedarf erkennen. Das Arbeitskräfte-Potenzial aber schrumpft. Die strategische und instrumentelle Qualität der Personalverwaltungen als entscheidender Faktor gilt derzeit noch als begrenzt, obwohl deren Bedeutung angesichts der zu bewältigenden Herausforderungen stetig steigt. Klassische Attrahierungsmerkmale des öffentlichen Dienstes verlieren an Relevanz. Viele Gemeinden NRWs befinden sich noch immer in tief greifenden Haushaltskrisen. Vor diesem Hintergrund sind große Anstrengungen sowie ein echtes Commitment gegenüber dem Leistungsfaktor Personal notwendig, um die Herausforderung Alterung und Nachbesetzung in der Breite der Kommunen zu meistern.

Literatur

- Altis, Alexandros, und Sebastian Koufen (2014). „Ist die Beamtenversorgung langfristig noch finanzierbar?“. *Wirtschaft und Statistik*, März 2014. Hrsg. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. 181–193.
- Altis, Alexandros, und Sebastian Koufen (2011). „Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Steigendes Durchschnittsalter, mehr Frauen in leitender Position, mehr Zeitverträge“. *Wirtschaft und Statistik*, November 2011. Hrsg. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. 1111–1116.
- Bertelsmann Stiftung (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Gütersloh.
- Boehm, Stephan A., Florian Kunze und Heike Bruch (2014). „Spotlight on age-diversity climate. The impact of age inclusive HR practices on firm level outcomes“. *Personnel Psychology*. 667–704.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna K. Ohm (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Berlin.
- Bossaert, Danielle, Christoph Demmke und Timo Moilanen (2012). „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors. Three priority areas to invest in future HRM“. *working paper 2012/W/01*. Hrsg. European Institute of Public Administration.
- Briken, Kendra, Karin Gottschall, Sylvia Hils und Bernhard Kittel (2014). „Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle“. *Zeitschrift für Sozialreform* (60) 2. 123–148.
- Bundesministerium des Innern (2007). *Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst*. Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2014). *Gesundheitsförderbericht 2014*. Berlin.
- Deutscher Landkreistag (2012). *Zur Ausbildungssituation in den Landkreisen*. Berlin.
- Freiling, Thomas (2011). „Personalmanagement bundesdeutscher Kommunalverwaltungen. Herausforderungen und Strategien zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels“. *Personalressourcen sichern. Eine Zukunftsaufgabe für den öffentlichen Sektor*. Hrsg. Andreas Gourmelon. München. 45–54.
- Keller, Berndt, und Hartmut Seifert (2015). „Atypical forms of employment in the public sector – are there any?“. *WSI-Diskussionspapier Nr. 199*, Juni 2015. Hrsg. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut. Düsseldorf.
- KGSt (2010). *Der demographische Wandel in Kommunalverwaltungen. Strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Personalmanagements*. KGSt-Bericht Nr. 3/2010. Köln.
- Kunze, Florian (2013). „Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung im Zeichen des demographischen Wandels“, *Verwaltung und Management* (19) 5. 268–273.
- Loos, Reinhard (2015). „Veränderungen gegenüber den bisherigen Bevölkerungsvorausrechnungen im Wegweiser Kommune“. *Wer, wo, wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2030. Datenreport*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. 32–37.
- Lutz, Burkart (2008). „Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst“. *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Hrsg. Reinhold Sackmann, Bernadette Jonda und Maria Reinhold. Wiesbaden. 17–23.
- OECD (2007). *Aging and the public service*. Paris.
- Oechsler, Walter A. (2011). *Reorganisation des Personalmanagements. New Public Services*. Hrsg. Rainer Koch, Peter Conrad und Wolfgang H. Lorig. Wiesbaden. 247–271.
- Reichard, Christoph (2011). „Personalmanagement“. *Handbuch der Verwaltungsreform. Verwaltungsreform. 4. Auflage*. Hrsg. Bernhard Blanke, Frank Nullmeyer, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Wiesbaden. 295–301.
- Robert Bosch Stiftung (2009). *Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung*. Stuttgart.
- Rohmann, Katrin, und Heinrich Tiemann (2015). „Personalarbeit morgen: Herausforderungen für

das Management in Betrieben und Verwaltungen“. impulse Wirtschaft und Politik. Hrsg. Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Schrapper, Ludger (2013). „Der öffentliche Dienst im demographischen Wandel. Herausforderungen für das Personalmanagement“, Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften (46) 3. 441–455.

Walsleben, Kirstin, und Hermann Klein. (2011). Verwaltungspersonal im demographischen Wandel. Der städtetag 2 2011. 24–27.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Ausblick

Nr. 4 | 2016 erscheint im August 2016

Kommunale Pflegeprognose

Die Bertelsmann Stiftung hat im Jahr 2012 den Pflegebedarf erstmals auf Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte vorausberechnet. Basis der Berechnungen waren die Bevölkerungsprognose des „Wegweiser Kommune“ sowie die Pflegestatistik aus dem Erhebungsjahr 2009. Die Pflegeprognose für Kreise und kreisfreie Städte wird derzeit vom Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen aktualisiert. Die kommende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ gibt einen Überblick über die Ergebnisse. Es wird gezeigt, wie sich die Verteilung der unterschiedlichen Versorgungsformen – stationäre Pflege, ambulante Pflege oder Angehörigenpflege – in Zukunft entwickeln wird und welche Auswirkungen dies für die Personalsituation in Pflegeeinrichtungen hat. Die Daten bieten die Basis für die Planung und Gestaltung der kleinräumigen pflegerischen Infrastruktur.

Impressum

© 2016 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung | Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh | www.bertelsmann-stiftung.de

Autoren Friederike-Sophie Niemann | Dr. René Geißler, **Verantwortlich** Dr. René Geißler | **Lektorat** Rudolf Jan Gajdacz, München | **Gestaltung** Nicole Meyerholz, Bielefeld | **Bildnachweis** Johnny Greig – iStockphoto | **ISSN** 2199-7969