



Open Access Repository

[www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

## Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen

Geißler, René; Niemann, Friederike-Sophie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Geißler, R., & Niemann, F.-S. (2017). Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10(1), 49-68. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i1.03>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68797-3>

René Geißler/Friederike-Sophie Niemann

## Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen

### Zusammenfassung

Kommunen sehen sich bereits kurzfristig mit Verrentungswellen und spiegelbildlich einem hohen Nachbesetzungsbedarf konfrontiert. Diese Entwicklungen fallen in eine Zeit wachsender gesellschaftlicher Ansprüche, schrumpfender Arbeitsmärkte und „on top“ bestehender Krisen. Obgleich diese Herausforderungen bekannt sind, finden sie in Wissenschaft und Praxis nur wenig Beachtung.

Der vorliegende Beitrag vertieft erstmals über ein Mixed-Methods-Design die Trends und Einflussfaktoren der Alterung. Empirische Grundlage ist eine Sonderauswertung der amtlichen Personalstatistik für alle Gemeinden Nordrhein-Westfalens im Vergleich der Jahre 2004 und 2014.

Sichtbar wird ein enormer Anstieg des Anteils älterer Beschäftigter ab 55 Jahre. Die Heterogenität zwischen den Gemeinden nimmt im Vergleich der Jahre zu. Eine gesunde Altersstruktur ist 2014 in kaum einer Gemeinde Nordrhein-Westfalens mehr gegeben.

Die statistische Analyse ergab, dass die Alterung des Gemeindepersonals durch Stellenabbau verstärkt wird. Gegenläufig wirken der Kita-Ausbau und die Größe der Gemeindeverwaltung. Darüber hinaus liegt eine gewisse Persistenz der Altersstruktur über die betrachtete Periode vor.

Der qualitative Untersuchungsteil fokussiert neben der Bedeutung der Größe der Verwaltung auf die Wirkmechanismen der Haushaltskrise, welche statistisch nicht klar herausstreten. Die Hemmnisse maroder Haushalte treffen eher die großen Städte. Die kleinen Gemeinden sind jedoch mit spezifischen Nachteilen konfrontiert, die absehbar für die Altersfluktuation und Nachwuchssicherung schwerer wiegen.

Weiterer Forschungsbedarf besteht daher vor allem dahingehend, die kleinen Gemeinden in ihrer Attraktivität und personalwirtschaftlichen Kapazität zu fördern.

### Abstract

*Limited demographic sustainability. Age profiles of municipal workforce in North Rhine-Westphalia*

Local governments will be challenged by high numbers of retirements and simultaneously a great need for replacements in the near future. These trends take place in an era of growing demands for high-quality public services, shrinking labour markets and further crises “on top”. Although those challenges are well known, they are hardly covered in academic discourse and attract too little attention in HR practice.

Based on data from North Rhine-Westphalian municipalities this article studies trends of ageing in municipal workforce following a mixed methods design.

Quantitative data are built on official employee statistics comparing the years of 2004 and 2014. Qualitative data are collected by a series of interviews with HR experts.

Statistics show a tremendous rise of the share of elderly employees. Furthermore, one can observe a growing heterogeneity among the age profiles of the workforce in different municipalities over this decade. As a result, there is hardly any municipality left with a balanced age structure of its workforce in 2014. Deeper analysis proves increasing effects of staff cuts. In contrast, the expansion of day-care facilities as well as the size of municipal administration have decreasing effects. Beyond this we find certain levels of persistence of age structure over time.

The qualitative analysis, on the other hand, focuses on the effects of the size of municipal administration in day-to-day HRM and budget crises. Although budget crises affect larger cities to a much higher degree, there are specific disadvantages of smaller municipalities that might have an even more negative impact with regard to replacement.

Based on these findings we see a crucial need for further research in strengthening employer attractiveness and HRM capacities in small municipalities.

*Schlagworte:* Kommunalverwaltung, Personal, Personalverwaltung, Nordrhein-Westfalen (NRW), Haushaltskrise

*Key words:* local governments, municipal workforce, human resource management, North Rhine-Westphalia, budget crisis

## 1 Einleitung

Die demographische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, seit Jahrzehnten geprägt durch Schrumpfung und Alterung, bedingt zwangsläufig auch den Rückgang und die Alterung der Erwerbsbevölkerung (Bossaert/Demmke/Moilanen 2012, S. 8). Der Anteil der über 55-Jährigen wird zunehmen und künftig einen maßgeblichen Anteil der Erwerbstätigen ausmachen (Robert Bosch Stiftung 2009, S. 13). Interessanterweise trifft dieser Alterungsprozess den öffentlichen Dienst besonders stark und besonders früh (Bundesministerium des Innern 2007, S. 13; Kunze 2013, S. 268). Seit Jahren mehren sich daher Stimmen, die angesichts hoher Rentenabgänge und steigenden Wettbewerbs um Fachkräfte und um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen fürchten.<sup>1</sup>

Trotz der unbestrittenen Relevanz und diverser politischer Verlautbarungen, zum Beispiel im Rahmen der Expertenkonferenz des Bundesministeriums des Innern 2007 „Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst“ oder des aktuellen Koalitionsvertrags der Bundesregierung, hat dieses Thema bisher kaum Eingang in die verwaltungswissenschaftliche Forschung gefunden. Wenig ist bekannt über die Einflussfaktoren und das regionale Ausmaß der Alterung sowie über die Konsequenzen und Strategien im Umgang damit. Den wenigen empirischen Arbeiten folgend ist auch die Verwaltungspraxis noch nicht in genügendem Maße aktiv (vgl. Freiling 2011; Hurrle 2014). Nach der Haushaltskrise, die bis dato nur einzelne Regionen betraf, bahnt sich damit für die Kommunen ein neues Problem an: ein Engpass des Personals.

Der vorliegende Beitrag greift die Herausforderung Alterung auf und vertieft sie erstmals anhand individueller Gemeindedaten eines Bundeslandes. Er untersucht die Altersstrukturen des kommunalen Personals aller Gemeinden Nordrhein-Westfalens zwischen 2004 und 2014. Dabei werden vier Ziele verfolgt: Der Beitrag soll erstens jenseits aggregierter Landeswerte die landesinternen Streuungen und Disparitäten sichtbar machen, zweitens ausgehend von der Literaturrecherche das Gewicht relevanter Einflussfaktoren aufdecken und drittens deren Wirkungsweise erklären. Viertens soll diese Untersuchung das Themenfeld erschließen und daraus Anstöße für die verwaltungspraktische Diskussion und weiterführende Forschung liefern.

Die Untersuchung folgt einem Mixed-Methods-Ansatz, welcher gezielt quantitative und qualitative Methoden sequenziell kombiniert. Die statistische Analyse fokussiert auf die Gemeinden als Betrachtungsebene. Dafür sprechen, neben ihrer unbestrittenen Relevanz für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, auch methodische Aspekte, denn ihre große Zahl ermöglicht erst das Aufdecken von Disparitäten jenseits von Durchschnittswerten und ist zudem Voraussetzung statistischer Berechnungen. Die 396 Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen eignen sich aus folgendem Grund besonders für eine solche Untersuchung: Sie besitzen jeweils eine eigene Verwaltung und betreiben eine eigenständige Personalpolitik. Im Gegensatz dazu existieren in anderen Bundeslän-

dern, wie zum Beispiel Bayern, Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen, kreisangehörige Gemeindeverbände, worunter die Transparenz der Verwaltungsstruktur und die Zurechenbarkeit der Personalarbeit leiden.

Der Beitrag beginnt in Kapitel 2 mit einem Überblick über die vorliegende einschlägige Literatur. Der quantitative Teil des Beitrags basiert auf einer Sonderauswertung der amtlichen Personalstatistik und findet Ergänzung durch budgetäre Variablen.<sup>2</sup> Zusätzlich dazu wurden 14 qualitative leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten unterschiedlich strukturierter NRW-Gemeinden, mit Verbänden und der Finanzaufsicht geführt. Kapitel 3 erläutert die diesbezüglichen methodischen Entscheidungen. Die eigentliche statistische Analyse erfolgt im darauffolgenden Kapitel 4. Zentrale Fragestellungen und Aspekte, die sich aus Literatur und quantitativer Analyse ergeben, werden anschließend in Kapitel 5 anhand der Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews vertiefend diskutiert.

## 2 Literaturüberblick

Bisher hat sich die Verwaltungswissenschaft eher am Rande mit den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kommunalverwaltungen in Deutschland beschäftigt und nur selten belastbare empirische Erkenntnisse in der Breite der Kommunen hervorgebracht.<sup>3</sup> Die wenigen vorliegenden Studien fokussieren vor allem auf die Folgen der Alterung und die Rolle der Personalverwaltungen.

Die Altersstruktur des öffentlichen Dienstes bewegt sich schon seit Jahren auf höherem Niveau denn jene der Privatwirtschaft. So ist der Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter am gesamten Personalbestand im öffentlichen Dienst fast doppelt so hoch wie im privaten Sektor (*Robert Bosch Stiftung* 2009, S. 38). Infolgedessen sind bereits in absehbarer Zeit große Altersabgänge zu erwarten. Die besonders starke Alterung des öffentlichen Dienstes hat mehrere Gründe. Zum einen ist dieser durch einen vergleichsweise hohen Akademikeranteil geprägt. Das bedingt durch die langen Ausbildungszeiten einen späteren Berufseinstieg und vielfach ebenso einen späteren Ruhestand (*Altis/Koufen* 2011, S. 1.115). Andererseits spielen aber auch historische Gründe eine Rolle. So erfolgten in Zusammenhang mit dem Ausbau des Sozialstaats überproportional viele Neueinstellungen primär in den 1970er-Jahren (*Bossaert/Demmke/Moilanen* 2012, S. 12).

Durch die faktische Unkündbarkeit von Beamten und Angestellten altert der öffentliche Dienst zudem stärker als die Privatwirtschaft, die im Bereich der Personalplanung und -steuerung über größere Flexibilität verfügt. Zusätzlich dazu hatten die im Laufe der Jahre zunehmenden Haushaltsprobleme von Bund, Ländern und Kommunen oftmals Einstellungsstopps (und damit altersbedingten Personalabbau) zur Folge, wodurch lange Zeit nur wenig (junges) Personal nachbesetzt wurde. Ebenso wirkt die in den letzten Jahren vorgenommene Rückführung der Altersteilzeit erhöhend auf den Altersdurchschnitt (*Czerwick* 2011, S. 167f.). Ein weiterer Grund für die statistische Alterung des Personals in den Kommunen ist in den Ausgliederungen und Privatisierungen von Bereichen mit vergleichsweise jungem Personal, wie zum Beispiel Krankenhäusern, zu sehen (*Altis/Koufen* 2011, S. 1.114). Allerdings sind die individuelle Situation und damit der jeweilige Handlungsdruck der einzelnen Kommunen von großen Unterschieden geprägt (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt* 2010, S. 12). Solche

Disparitäten zeigen sich insbesondere zwischen west- und ostdeutschen Gemeinden (*Robert Bosch Stiftung* 2009, S. 26). Die weit überproportionale Personalausstattung infolge des Neuaufbaus nach der Wiedervereinigung hatte einen bis in die jüngere Zeit anhaltenden Druck auf die Reduzierung der Personalbestände mit den entsprechenden Konsequenzen für die Altersstruktur zur Folge (*Banner* 2001, S. 121ff.). So sind die ostdeutschen Gemeindeverwaltungen sehr viel stärker von Alterung betroffen als ihre westdeutschen Pendanten (*Bartl* 2011, S. 193; *Niemann/Geißler* 2016). Positiv wirkt sich allerdings aus, dass die Sensibilität für die damit einhergehenden Herausforderungen in Ostdeutschland höher ist (*Freiling* 2011, S. 31). Demgegenüber fühlen sich zum Beispiel baden-württembergische Gemeinden noch wenig betroffen (*Hurrle* 2014, S. 273).

Diese Entwicklungen gehen für den öffentlichen Dienst im Allgemeinen sowie für die jeweiligen Behörden und Beschäftigten im Speziellen mit verschiedenen Herausforderungen einher. So steigt durch die zunehmende Verdichtung der Arbeit auf weniger und tendenziell ältere Beschäftigte die physische und psychische Belastung für den Einzelnen, was sich in einem erhöhten Stresslevel niederschlägt. Die im öffentlichen Dienst ohnehin schon höheren Krankenstände steigen weiter an (*Bundesministerium des Innern* 2014, S. 42ff.).<sup>4</sup> Andererseits gibt es in dieser Hinsicht starke interindividuelle Unterschiede sowie die Möglichkeit präventiver Gegenmaßnahmen im Sinne eines umfassenden Gesundheitsmanagements sowie einer Kultur des lebenslangen Lernens (*Kunze* 2013, S. 269ff.).

Als weitere Herausforderung erweist sich, dass angesichts einer abnehmenden Zahl von Nachwuchskräften weniger neues Wissen in die Verwaltungen gelangt. Infolgedessen müssen die Personalabteilungen viel systematischer als bisher Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für die unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Berufsbilder konzipieren (*Lutz* 2008, S. 21). Daneben bereitet der absehbare Abfluss von über die Jahre angesammeltem Wissen angesichts künftiger umfangreicher Verrentungs- und Pensionierungswellen massive Sorgen. Entsprechende Gegenmaßnahmen, zum Beispiel im Rahmen des sogenannten Wissensmanagements, sind daher dringend zu ergreifen.

Neben dem prominenten Gender-Aspekt ist auch das Alter grundsätzlich eine Kategorie der Diversity, obgleich eine subjektive und weniger sichtbare (*Boehm/Dwertmann* 2014, S. 43). So wächst mit der Alterung des Personals im Regelfall auch dessen Heterogenität: Zum einen vergrößert sich die Altersspanne, zum anderen verschiebt sich die Altersstruktur zulasten der Jüngeren. Der einschlägigen Forschung zufolge birgt eine zunehmende Diversität sowohl Chancen als auch Risiken. Chancen liegen insbesondere darin, auf unterschiedliche Kompetenzen, Erfahrungen und Perspektiven innerhalb der Belegschaft zurückgreifen zu können. Risiken können hingegen unter anderem entstehen, wenn sich voneinander abgrenzende Subgruppen entwickeln, wenn sich Vorurteile ausbreiten oder Altersdiskriminierung erfolgt (*ebd.* S. 44f.). Zudem können etwaige „Generationskonflikte“ an Ausprägung gewinnen. Daher bedürfen diese Risiken einer bewussten und geschickten Personalführung sowie einer positiven und inklusiven Organisationskultur (*ebd.* S. 50f.). Der vierte notwendige Faktor, um die Risiken der Alterung abzufangen und die Chancen für die Leistungsfähigkeit der Organisation zu nutzen, ist damit – neben dem bereits erwähnten umfassenden Gesundheitsmanagement, der Förderung des lebenslangen Lernens sowie dem Wissensmanagement – eine strategisch agierende Personalabteilung.

Verschiedentlich wird der Zusammenhang zwischen der allgemeinen demographischen Entwicklung und der Personalpolitik der Kommunen diskutiert (vgl. *Bartl* 2011). Im Vordergrund steht hierbei die Frage, wie sich die Schrumpfung einer Kommune auf

ihre Personalpolitik auswirkt. Im Ergebnis zeigt sich, dass ein Zusammenhang zwischen Schrumpfung und Personalbestand lediglich indirekt über die Finanzierung der Kommunen besteht. Zwar existieren verschiedentlich an die Einwohnerzahl angelehnte Stellenrichtwerte für kommunale Leistungen, jene sind jedoch mitnichten zwingend und führen nicht automatisch zu Personalabbau in Kommunen mit Bevölkerungsrückgang, sondern bieten im Rahmen kommunaler Personal- und Finanzhoheit politische Spielräume (Bartl 2011, S. 154; Sackmann et al. 2015, S. 78ff.). Allerdings werden diese Spielräume dadurch begrenzt, dass Schrumpfung die finanzielle Lage des Haushalts belastet. Dieser Zusammenhang besteht zum einen über Remanenzkosten der technischen und sozialen Infrastruktur sowie zum anderen über Schlüsselzuweisungen, Gemeindesteuern und Gebühren (vgl. Dittrich-Wesbuer et al. 2015). Ist eine Kommune also eher finanzschwach und kann daher den durch Schrumpfung verursachten Haushaltsdruck nicht anderweitig ausgleichen, hat dies allgemeine Einsparungen, auch im Bereich der Personalkosten, zur Folge. Die Alterung des kommunalen Personals ist dann allerdings keine Folge schrumpfender Kommunen per se, sondern vielmehr der durch Haushaltsengpässe ausgelösten personalpolitischen Entscheidungen (Bartl 2011, S. 242).

Teilweise wird in der Literatur jedoch auch die Frage aufgeworfen, inwiefern Personalprobleme durch Altersfluktuation künftig überhaupt zum Tragen kommen werden. So sieht die OECD darin durchaus auch Chancen, die Organisation relativ zügig verkleinern oder umbauen zu können (OECD 2007, S. 24). Dem steht allerdings gegenüber, dass eine gewisse Verringerung der Aufgabenlast zwar in einigen Bereichen infolge des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs bzw. zunehmender Automatisierung und Digitalisierung durchaus möglich ist, öffentliches Personal jedoch keineswegs proportional zum Bevölkerungsrückgang eingespart werden kann (Robert Bosch Stiftung 2009, S. 45).<sup>5</sup> Im Gegenteil werden angesichts einer älter und kulturell diverser werdenden Gesellschaft auch neue Aufgabenbereiche hinzutreten (Schrapper 2013, S. 445). Darüber hinaus steigt schon seit Längerem die Anspruchshaltung der Bürger der Verwaltung gegenüber. Hinzu treten politisch begründete Aufgabenexpansionen, die entweder auf veränderte gesellschaftliche Wertvorstellungen (größere Nachfrage nach Kitas aufgrund der zunehmenden Berufstätigkeit der Frau) oder auf Handlungsbedarf infolge aktueller internationaler Entwicklungen (Asylverfahren) zurückzuführen sind. Insofern ist die positive Einschätzung der OECD zu hinterfragen und eher davon auszugehen, dass die sich abzeichnenden Altersabgänge überwiegend Nachbesetzungen auslösen werden und damit die Stellenzahl insgesamt auf kurze bis mittlere Frist mindestens stagniert.

Nachbesetzungen mit jungen und qualifizierten Nachwuchskräften erweisen sich jedoch angesichts sinkender Schülerzahlen und eines insgesamt rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials als immer problematischer (Schrapper 2013, S. 442). Infolgedessen deutet vieles darauf hin, dass die Konkurrenz um qualifizierten Nachwuchs auf und zwischen allen Ebenen wächst – zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und schließlich innerhalb der kommunalen Gemeinschaft. Da die Kommunalverwaltungen mit Blick auf die Vergütungsstrukturen in vielen Bereichen nicht mit der Privatwirtschaft konkurrieren können, müssen sie mit anderen Argumenten um Fachkräfte werben (KGSSt 2010, S. 14). Als attraktiv gelten beispielsweise das interessante und abwechslungsreiche Tätigkeitsfeld, die Arbeitsplatzsicherheit, die gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie das positive Betriebsklima (Deutscher Landkreistag 2012, S. 9; Helmke/Kühne 2011, S. 56). Die sich bessernde Lage auf dem Arbeitsmarkt erweist sich dabei für die öffentliche Verwaltung allerdings teilweise als nach-

teilig, da aus Sicht der Arbeitssuchenden die Relevanz von Sicherheitsaspekten sinkt (*ebd.* S. 40).

In der Literatur wird schließlich darauf hingewiesen, dass viele der oben genannten Faktoren von der sogenannten „Generation Y“ besonders geschätzt werden bzw. dem Bedeutungsgewinn von Selbstentfaltungswerten in der heutigen Zeit entsprechen (*Hurrle* 2014, S. 277; *Winkel* 2014, S. 98). Andererseits trübt sich dieses positive Bild insofern etwas ein, als dass der öffentliche Dienst mittlerweile vielfach seinem Ruf als vorbildlicher Arbeitgeber nicht mehr gerecht wird. Relativ betrachtet gingen Normalarbeitsverhältnisse gegenüber flexibilisierten Formen, wie Teilzeitbeschäftigung, Befristungen, Leiharbeit und Minijobs, deutlich zurück (*Keller/Seifert* 2015, S. 1; *Briken et al.* 2014, S. 133). Dies kann sich negativ auf die Wettbewerbsposition mit der Privatwirtschaft auswirken, umso mehr, als die finanziellen und personellen Spielräume der staatlichen Ebenen nach wie vor begrenzt sind und der öffentliche Dienst angesichts finanzieller Engpässe über viele Jahre eher mit dem Abbau von Personal beschäftigt war, als damit, Weichen für die Zukunft zu stellen. In dieser Hinsicht stehen die Personalverwaltungen der Kommunen vor einem Paradigmenwechsel.

Die Erkenntnisse über die großen Trends des demographischen Wandels können als Allgemeingut betrachtet werden. Studien zeigen, dass ein allgemeines Problembewusstsein in den Behörden vorhanden ist und der Stellenwert als hoch angesehen wird, konkrete Reaktionen jedoch meist noch hinter dem eigentlich Notwendigen zurückbleiben (*Bundesministerium des Innern* 2007, S. 5; *Freiling* 2011). Ursachen liegen wohl hauptsächlich darin begründet, dass sich die Entwicklungen relativ langsam vollziehen und von kurzfristigen Effekten überlagert werden, höhere Verwaltungsebenen das Thema oftmals nicht prioritär behandeln, die Kommunen insgesamt nur über begrenzte Handlungsmöglichkeiten verfügen und Personal vielfach immer noch eher als Kosten- denn als Leistungsfaktor wahrgenommen wird.

Von besonderer Bedeutung ist vor diesem Hintergrund die strategische Qualität der Personalverwaltung, welche in der öffentlichen Verwaltung jedoch traditionell als eher gering angesehen wird (vgl. *Bogumil et al.* 2007; *Ridder/Horn* 2011; *Oechsler* 2011; *Reichard* 2011). Personal gilt als „klassisch vernachlässigte Ressource“. Stellenpläne orientieren sich mehr an den finanziellen Möglichkeiten als an fachlichen Bedarfskriterien und zeichnen damit prozyklisch die Entwicklung der Haushaltssituation nach. Langfristige quantitative wie qualitative Planungen des Stellenbedarfs fanden hingegen in der Vergangenheit kaum statt. Die Verwaltungen agierten vielfach eher reaktiv als antizipativ. Diese klassische Orientierung wird den gegenwärtig wachsenden Anforderungen nicht mehr gerecht (*Oechsler* 2011, S. 253). Das Neue Steuerungsmodell, welches früh die Bedeutung der Personalverwaltung erkannte, hat in den Kommunen zwischenzeitlich zu einigen Verbesserungen geführt (*Bogumil et al.* 2007, S. 61; *Reichard* 2011, S. 297). Als nach wie vor defizitär werden jedoch die Bedarfserkennung, die Fortbildung, das Arbeitgebermarketing, die Rekrutierung, die Strategie oder die Personalbindung beurteilt. Gelegentlich wurden den Personalverwaltungen in den letzten Jahren gar „Entwicklungsbedarfe in alle Richtungen“ (*Reichard* 2011, S. 299) attestiert. Eine juristisch basierte Perspektive, konservative Instrumente und tradierte Rekrutierungsleitbilder dominieren grundsätzlich weiterhin die Personalverwaltungen. Die strategische Orientierung fehlt (*Ridder* 2011, S. 88). Darüber hinaus liegt gerade in Bezug auf die Anwendung personalwirtschaftlicher Reforminstrumente eine erhebliche Heterogenität der Gemeinden nach Größenklassen vor. Kleine Gemeinden fallen im Vergleich zu den großen Städten weit zurück (*Bogumil et al.* 2007, S. 337).

### 3 Methodik und Daten

Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Mixed Methods-Ansatz. Die Triangulation quantitativer wie qualitativer Methoden und Analyseverfahren verspricht eine komplexere Analyse des Forschungsgegenstands sowie die Übertragbarkeit der Ergebnisse zumindest auf die Gesamtheit der Gemeinden Nordrhein-Westfalens (*Kuckartz* 2014, S. 30ff.). Im vorliegenden Beitrag erfolgte zunächst eine quantitative Analyse des Datensatzes. Qualitative Interviews schlossen sich an, mit dem Ziel, die statistischen Ergebnisse tiefer zu durchdringen.

Der quantitativ-statistische Teil der Untersuchung basiert auf der amtlichen Personalstatistik Fachserie 14 Reihe 6. Die Daten wurden über eine Sonderauswertung der amtlichen Personalstatistik von IT.NRW bereitgestellt. Hierbei handelt es sich um eine Vollerhebung, denn gemäß des Finanz- und Personalstatistikgesetzes sind alle Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, die im Gesetz genannten Merkmale jährlich zu liefern.<sup>6</sup>

Die Verwendung der Personalstatistik bedurfte einiger methodischer Entscheidungen: Kommunale Struktur und Aufgabenkatalog werden durch die Länder bestimmt. Anders verhält es sich mit den vielfältigen Prozessen der Ausdifferenzierung einzelner Gemeindeverwaltungen in rechtlich selbstständige Einrichtungen. Umfang, Aufgabenbereich und Rechtsform dieser Ausgliederungen werden in jeder Gemeinde eigenverantwortlich ihrer Organisationshoheit folgend festgelegt.<sup>7</sup> Unverkennbar kam es in den vergangenen zwanzig Jahren zu weitreichenden Ausgliederungen, die auch zwischen räumlich nahe liegenden und sozioökonomisch ähnlichen Gemeinden stark streuen.<sup>8</sup> Die Personalstatistik hat verschiedentlich versucht, diese Ausgliederungen nachzuverfolgen. Gleichwohl mussten stetig mehr Stellen im mittelbaren öffentlichen Dienst und in Einrichtungen in privater Rechtsform ausgewiesen werden. Mit dem Jahr 2011 wurde die Personalstatistik daher in Anlehnung an die Finanzstatistik auf das Schalenkonzept umgestellt.

Im Ergebnis von Ausgliederungen und Änderungen der Statistik ist ein intertemporaler Vergleich des kommunalen Personals nur noch auf Ebene der ersten Schale, der Kernhaushalte, möglich. Diese Einschränkung ist im Kontext der hier untersuchten Fragestellung jedoch auch sachdienlich. Denn es kann angenommen werden, dass sich die Personalstrukturen zwischen Kernhaushalten und ausgelagerten Einrichtungen unterscheiden. Die Alterung der kommunalen Verwaltungen mit ihren Konsequenzen wird die marktnäheren Auslagerungen weniger denn die Kernverwaltungen treffen. Zum einen unterliegen diese Unternehmen nicht den Begrenzungen der teilweise maroden Kommunalhaushalte. Zum anderen sollte die verschiedentlich festgestellte Annäherung an betriebswirtschaftliche Rationalitäten zu einer weitsichtigeren Personalarbeit führen (vgl. *Edeling* 2009).

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. Bundesweit werden rund zwei Drittel der Einrichtungen durch freie Träger geführt. Deren Anteil weist aber zwischen den Ländern große Unterschiede auf.<sup>9</sup> Im Falle der freien Träger werden Kita-Beschäftigte nicht als kommunales Personal erfasst, was in Anbetracht der Größe und der Dynamik dieses Aufgabenbereiches nicht unerheblich ist und bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden muss.

Einer der großen Trends im Personalwesen kommunaler Verwaltungen ist das Wachstum der Teilzeitbeschäftigung (*Keller/Seifert* 2015: 4).<sup>10</sup> Der Umfang der Teilzeit wird jedoch in der Personalstatistik selbst nicht ausgewiesen, so dass die Zahl der Beschäftigten

keine direkte Aussage über die Zahl der von ihnen besetzten Stellen erlaubt. Aus diesem Grund fußt die Untersuchung auf dem statistischen Konstrukt der Vollzeitäquivalente (VZÄ).

Die statistische Untersuchung zielt auf die Veränderung der Altersstruktur der Kommunalverwaltungen sowie deren Ursachen. Es gehört zum Wesen struktureller Trends, dass sie sich schleichend vollziehen und gegebenenfalls durch kurzfristige Effekte überzeichnet werden. Valide Erkenntnisse lassen sich erst über längere Perioden gewinnen. Mit dem Vergleich der Jahre 2014 und 2004 wird daher ausgehend von den aktuellsten Statistiken ein Zehnjahreszeitraum gewählt.

Die statistische Untersuchung bezieht sich auf drei Indikatoren, jeweils gemessen anhand der VZÄ der Kernhaushalte:

- Anteil der Beschäftigten bis 30 Jahre
- Anteil der Beschäftigten ab 55 Jahren
- Altersdurchschnitt

Der Altersdurchschnitt gibt als Lagemaß Auskunft über die Tendenz der Verteilung einer Grundgesamtheit. In diesem Fall ist er das arithmetische Mittel des Alters der einzelnen Beschäftigten. Die Beschäftigten im Alter bis 30 Jahre können als potenzielle Nachwuchskräfte betrachtet werden. Sie haben ihre Ausbildung beendet und stehen den Gemeinden noch über Jahrzehnte zur Verfügung.<sup>11</sup> Im Gegensatz dazu bewegen sich die Beschäftigten über 55 Jahre 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.<sup>12</sup>

Der qualitative Teil der Studie erfolgte mittels Befragung, deren inhaltliche Strukturierung anhand der Literatur und der statistischen Ergebnisse. Empirische Grundlage sind vierzehn Interviews mit Expertinnen und Experten. Hierbei handelte es sich um Personalverantwortliche bzw. Bürgermeister aus unterschiedlich strukturierten Gemeinden, Fachleute aus Verbänden und Beschäftigte der Kommunalaufsichtsbehörden. Die Perspektivenvielfalt der Befragten beugt nicht kontrollierbaren persönlichen Einflüssen auf die Endergebnisse vor (*Gläser/Laudel* 2010, S. 117; *Flick* 2012, S. 95).

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte bewusst entlang der Dimensionen kreisfrei/kreisangehörig und arm/reich. So bewegte sich die Einwohnerzahl der befragten Gemeinden zwischen etwa 10.000 und mehr als 500.000, die Höhe der Kassenkredite zwischen null Euro und ca. 3.000 Euro je Einwohner. Die genannten Dimensionen wurden ausgewählt, um die Auswirkung der Haushaltslage auf die Alterung der kommunalen Belegschaft zu vertiefen. Hinzu tritt die Frage, inwieweit kleinere Gemeinden, welche die Masse der Gemeinden bilden, besonderen Bedingungen bzw. Problemen unterliegen.

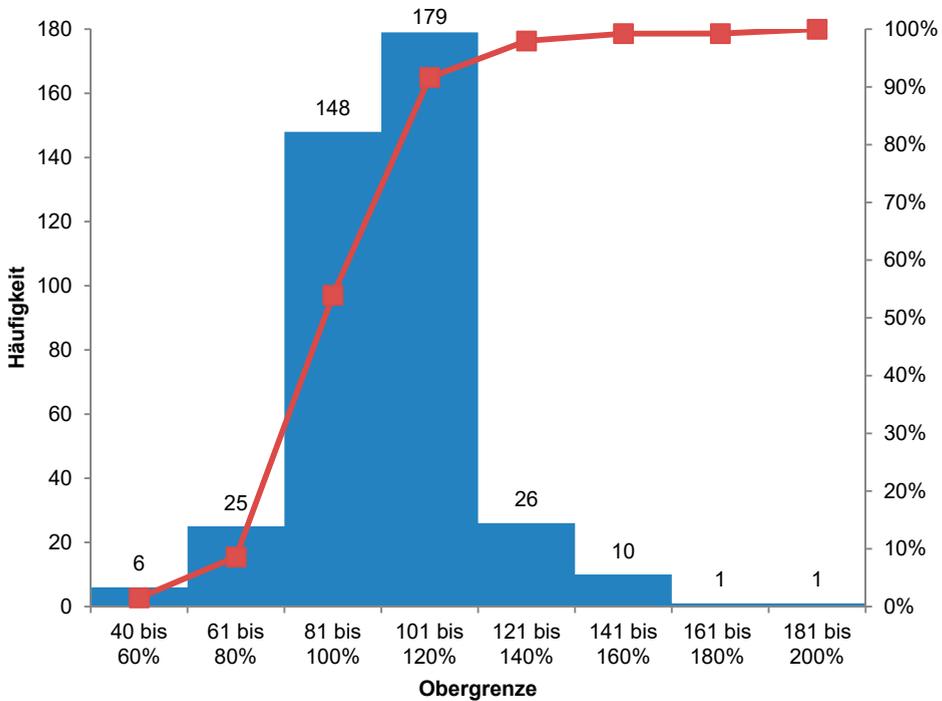
## 4 Altersstrukturvariablen der Gemeindeverwaltungen in NRW

### 4.1 Entwicklung der Stellenzahl

Die Beschäftigung der Kernhaushalte stieg in Summe von 2004 zu 2014 leicht um zwei Prozent und zwar von 164.200 auf 167.800 Beschäftigte. Die Spannweite auf Gemeindeebene ist jedoch mit Werten zwischen minus 56 Prozent und plus 94 Prozent enorm. Ur-

sächlich hierfür sind wenige Ausreißer an beiden Enden. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens entsprechend ihrer Stellenentwicklung in dieser Dekade. Die mit insgesamt 327 überwiegende Zahl der Gemeinden bewegte sich 2014 im Bereich von 81 bis 120 Prozent der Stellenzahl aus 2004. Die Mehrzahl der Gemeinden (217) wuchs. Die Hintergründe großer personeller Veränderungen werden statistisch nicht erfasst. Veränderungsraten der Beschäftigung von mehr als plus/minus 20 Prozent können jedoch kaum über das tatsächliche Einstellungsverhalten der Gemeinden begründet werden. Stattdessen liegt die Vermutung organisatorischer Umgestaltungen im Konzern Kommune nahe, welche den Kernhaushalt statistisch verändern. Interessant ist, dass in der betrachteten Periode Reintegrationen in die Kernverwaltung häufiger stattfanden als Auslagerungen. Wachstum der Kernverwaltungen ist häufiger abzulesen denn Schrumpfen.

Abbildung 1: Verteilung der NRW-Gemeinden nach Stellenentwicklung  
(Relation der VZÄ 2014 zu den VZÄ 2004), N 396



Quelle: Eigene Darstellung.

## 4.2 Ausprägung der Altersstruktur

Das Durchschnittsalter erhöhte sich im betrachteten Zeitraum relativ kontinuierlich um drei Jahre. Die Alterung trifft die Gemeinden im Grunde durchgehend. Nur zwei von 396 Gemeinden konnten ihren Altersdurchschnitt um jeweils ein Jahr senken. In elf Gemeinden änderte sich der Altersdurchschnitt nicht.

Der durchschnittliche Anteil junger Beschäftigter erfuhr im Zehnjahresvergleich keine Änderung (jeweils 12 Prozent). Eine deutliche Veränderung tritt im Bereich der älteren Beschäftigten auf. Im Durchschnitt verdoppelte sich deren Anteil fast von 13 auf 25 Prozent. In der Spitze der Gemeinden erreicht der Anteil älterer Beschäftigter nun Werte von über 40 Prozent. Nahezu alle Gemeinden sind von einer starken Zunahme des Anteils älterer Beschäftigter betroffen. In 35 Gemeinden stieg deren Anteil nominal sogar um mehr als 20 Prozentpunkte. Nur in fünf Gemeinden sank er bzw. blieb unverändert.

Die Streuungsmaße in Tabelle 1 erlauben ein tieferes Verständnis der Disparitäten unter den NRW-Gemeinden. Das Durchschnittsalter weist die größte Homogenität auf. Die mit 1,5 Jahren durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert ist gering, was sich in einem minimalen Variationskoeffizienten widerspiegelt. Bei der Gruppe älterer Beschäftigter sind die stärksten intertemporalen Veränderungen in der Verteilung und Streuung beobachtbar. Gemessen an der nicht standardisierten Maßzahl der Standardabweichung ist hier ein Trend in der Zunahme der Streuung erkennbar. Der normierte Variationskoeffizient relativiert diesen Eindruck, da sich gleichzeitig der Mittelwert verdoppelte.

*Tabelle 1:* Konzentrationsmaße im Zehnjahresvergleich

<b>2014</b>	<b>Mittelwert</b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>Variationskoeffizient</b>
Durchschnittsalter	46	1,50	0,03
Anteil bis 30-Jährige	12%	3,8%	0,32
Anteil 55 plus	25%	5,1%	0,20
<b>2004</b>			
Durchschnittsalter	43	1,40	0,03
Anteil bis 30-Jährige	12%	4,2%	0,35
Anteil 55 plus	13%	3,9%	0,29

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung.

Die Kohorten der Beschäftigten bis 30 Jahre und der Beschäftigten ab 55 Jahren sollten bei einer Normalverteilung der Beschäftigung (ohne Auszubildende) und somit einer gesunden Altersstruktur ungefähr gleich groß sein. Im Jahr 2004 war dieser Grundsatz im Durchschnitt aller Gemeinden gegeben (vgl. Tabelle 1). Bis zum Jahr 2014 fand allerdings eine deutliche Verschiebung zugunsten der Kohorte Älterer statt. In 2004 gab es noch 96 Gemeinden mit mehr jungen als älteren Beschäftigten, in 2014 nur noch vier. 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. 2014 trafen beide Kriterien zusammengenommen auf lediglich acht von 396 Gemeinden zu. Die Normalverteilung der Altersstruktur ist damit eine absolute Ausnahme.

### 4.3 Einflussfaktoren auf die Altersstruktur

Die Altersstruktur der Gemeinden hat sich, gemessen am Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter, im Zeitraum 2004 bis 2014 deutlich verschoben. Die Datenlage bezüglich potenzieller Einflussfaktoren ist begrenzt, da nur ein Teil denkbarer Einflüsse statistisch erfasst wird. Insbesondere Daten über die Aufgabenwahrnehmung bzw. Qualität der Personalverwaltung sowie lokalpolitische Prioritäten liegen nicht vor. Gleich-

wohl wird an dieser Stelle als erster Schritt der Analyse eine explorative Annäherung an mögliche Einflussfaktoren auf Basis der Personalstatistik sowie ergänzender sozioökonomischer Variablen vorgenommen.

Die abhängige Variable ist der Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren an allen VZÄ (ohne Auszubildende) im Jahr 2014 (in Prozent). Für folgende vorliegende Faktoren lässt sich auf Grundlage der Literatur ein Einfluss vermuten:

Die Relation der VZÄ-Beschäftigtenzahl 2014 zu 2004 (in Prozent) zeigt, dass in vielen Gemeinden in der betrachteten Dekade erhebliche Veränderungen auftraten. Der Effekt des Kita-Ausbaus wird hierbei herausgerechnet, um diesbezügliche Verzerrungen zu vermeiden. Die Hypothese besagt, dass Personalabbau zu einer Alterung des Personalstamms führt, da Neueinstellungen vermieden werden.

Der Kita-Ausbau ist seit 2007 ein bestimmendes Thema der Personalpolitik in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens und ein Treiber personeller Veränderungen. Fast die Hälfte der Gemeinden (152) führt im Jahr 2014 keine Kita-Stellen im Kernhaushalt. In den anderen Gemeinden bewegte sich die Wachstumsrate des Kita-Personals zwischen 9 und 350 Prozent. Sofern Kitas innerhalb der Kernverwaltung organisiert sind, sollte dieser Ausbau zu einer Verjüngung führen, da eine Vielzahl neuer Stellen entsteht. Der Kita-Ausbau wird gemessen am prozentualen Zuwachs der Kita-Stellen im Kernhaushalt des Jahres 2014 zum Jahr 2004.

Demgegenüber wird die Personalpolitik einer Gemeinde durch die Haushaltslage begrenzt. Marode Kernhaushalte schränken den personalwirtschaftlichen Spielraum ein, da nicht zuletzt die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zumindest mittelbar Druck zur Reduzierung der Personalausgaben ausüben. Der übliche Indikator der Haushaltskrise sind die Kassenkredite je Einwohner (*Deutscher Städtetag* 2015, S. 8). NRW gilt seit mindestens 20 Jahren als Hot-Spot der kommunalen Haushaltskrise (*Arnold et al.* 2015, S. 111ff.). Die Konzentration der Kassenkredite ist hoch. Ein Drittel der Gemeinden Nordrhein-Westfalens wiesen 2014 (nahezu) keine Kassenkredite aus. Demgegenüber entfallen zwei Drittel des Landeswertes auf nur 20 Großstädte. Im Durchschnitt entspricht das Niveau der hier untersuchten Gemeinden der reduzierten Grundgesamtheit mit 1.547 Euro je Einwohner dem Landesdurchschnitt 2014. Da der Stand der Kassenkredite zwischen den Jahren durchaus volatil sein kann, wird hier der Durchschnitt pro Einwohner der Jahre 2012 bis 2014 herangezogen. Ein fester Schwellenwert, ab dem die Haushaltslage als „krisenhaft“ bezeichnet werden kann, lässt sich theoretisch nicht begründen. Eine metrisch skalierte, kontinuierliche Variable vermag die zunehmende Haushaltskrise besser abzubilden.

Ein weiterer potenziell denkbarer Indikator der Haushaltskrise wäre der Haushaltsstatus, welcher sich aktuell in sieben Stufen auf einem Spektrum von „regulärer Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 S. 2 GO NRW“<sup>13</sup> bis zum „nicht genehmigten Haushaltsanierungsplan (HSP) gemäß § 6 Stärkungspaktgesetz“<sup>14</sup> bewegt. Allerdings unterlagen die Abstufungen des Haushaltsstatus in der betrachteten Dekade Änderungen. Darüber hinaus wird der Haushaltsstatus nicht statistisch erfasst. Er ist daher als Krisenindikator für unsere Untersuchung nicht verwendbar.

Der Anteil der Beschäftigten ab 55 Jahren an allen VZÄ (in Prozent) im Jahr 2004 erfasst die Personen, die in der betrachteten Periode zwischen 2004 und 2014 das Rentenalter erreicht und die Verwaltung verlassen haben. Dementsprechend sollten jene Gemeinden, die im Jahr 2004 einen großen Anteil älterer Beschäftigter aufwiesen, diesen abgebaut und durch jüngere Beschäftigte ersetzt haben. In der Folgeperiode 2014 sollte der Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren an allen VZÄ somit relativ gering ausgeprägt sein.

Der Anteil älterer Beschäftigter – und damit das Ausmaß und Risiko mittelfristiger Fluktuation – kann darüber hinaus auch Resultat des Wirkens der Personalabteilung sein. Professionelle Personalabteilungen vermeiden eine Kumulation dieser Risiken und wirken auf eine ausgewogenere Altersstruktur hin. Die Größe der Gemeindeverwaltung in VZÄ dient daher näherungsweise als Proxy-Variable der Professionalität der Personalabteilung (Bogumil *et al.* 2007, S. 337). Somit sollte in großen Gemeindeverwaltungen der Anteil älterer Beschäftigter geringer sein als in kleinen.

Tabelle 2 fasst die fünf vermuteten Einflussfaktoren, die jeweils zugrunde liegende Hypothese und die Wirkungsrichtung zusammen. Tabelle 3 weist deskriptive Merkmale der unabhängigen und abhängigen Variablen aus.

*Tabelle 2:* Einflussfaktoren auf den Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren

<b>Einflussfaktor/ unabhängige Variable</b>	<b>Hypothese</b>	<b>Wirkungsrichtung</b>
Relation der VZÄ 2014 zu den VZÄ 2004, in Prozent	Der Rückgang der Stellenzahl erhöht den Anteil älterer Beschäftigter.	Negativ
Zuwachs der Kita-Stellen im Kernhaushalt 2014 zu 2004, in Prozent	Die Zunahme des Kita-Personals senkt den Anteil älterer Beschäftigter.	Negativ
Kassenkredite 2012-2014 in Euro je Einwohner	Höhere Kassenkredite führen zu einem höheren Anteil älterer Beschäftigter.	Positiv
Anteil älterer Beschäftigter 2004 an VZÄ insgesamt, in Prozent	Ein höherer Anteil älterer Beschäftigter 2004 führt zu einem niedrigeren Anteil älterer Beschäftigter 2014.	Negativ
VZÄ insgesamt 2014	Größere Kernverwaltungen haben einen niedrigeren Anteil älterer Beschäftigter.	Negativ

Quelle: Eigene Darstellung.

*Tabelle 3:* Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen, N 180

	<b>Mittelwert</b>	<b>Standard- abweichung</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>
Anteil älterer Beschäftigter 2014 an VZÄ insgesamt, in Prozent (AV)	26,43	4,00	17,00	44,00
Relation der VZÄ 2014 zu den VZÄ 2004, in Prozent (UV)	98,96	9,66	79,52	119,04
Zuwachs der Kita-Stellen im Kernhaushalt 2014 zu 2004, in Prozent (UV)	148,17	54,55	0,00	350,00
Kassenkredite 2012-2014 in Euro je Einwohner (UV)	893,08	1.135,72	0,00	7.233,00
Anteil älterer Beschäftigter 2004 an VZÄ insgesamt, in Prozent (UV)	13,85	3,28	5,31	25,18
VZÄ insgesamt 2014 (UV)	692,10	1.469,38	43,10	13.635,10

Quelle: Eigene Darstellung.

Um verzerrende Effekte zu vermeiden, wurde die Grundgesamtheit der Gemeinden Nordrhein-Westfalens in zwei Schritten bereinigt. Um zufällige Veränderungen der Altersstruktur infolge von Auslagerungen oder Reintegrationen zumindest näherungsweise auszuschließen, wurde die Analyse auf die Gemeinden mit einer relativ stabilen Stellenzahl (81 bis 120 Prozent im Zeitvergleich) begrenzt. Da der Anteil der Kita-Beschäftigung eine unabhängige Variable der Regression ist, wurden des Weiteren die Gemeinden ausgeschlossen, welche im Jahr 2014 über keine Kita-Beschäftigten in den Kernhaushalten verfügten. Die der Regression zugrunde liegende Grundgesamtheit betrug damit 180 Gemeinden.

Die Erklärungskraft dieser fünf unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable, sprich den Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren in 2014, wird mittels einer OLS-Regression untersucht. Vier der fünf unabhängigen Variablen erwiesen sich als signifikant (vgl. Tabelle 4).

*Tabelle 4:* Determinanten des Anteils Beschäftigter ab 55 Jahren an allen VZÄ in 2014

	<b>Modell 1</b>
Anteil Beschäftigte ab 55 Jahren an VZÄ 2004	,289**
Zuwachs Kita-Stellen 2014 zu 2004	-,185*
VZÄ insgesamt 2014	-,156*
Relation VZÄ 2014 zu 2004	-,149*
Kassenkredite 2012-2014 in Euro je Einwohner	,102
Konstante	29,633
Korrigiertes R <sup>2</sup>	,174
N	180

Tabelleneinträge sind standardisierte OLS-Regressionskoeffizienten

\*\* p = ,000 (zweiseitiger Test), \* p = < ,05 (zweiseitiger Test)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Beta-Werten der Tabelle 4 lassen sich einige Erkenntnisse ableiten. Vier der fünf Variablen wirken in der vermuteten Richtung. Keine Variable ist von dominantem Gewicht. Stellenabbau erhöht die Altersstruktur, Kita-Ausbau sowie Größe der Kernverwaltung mindern sie. Den größten Effekt besitzt die Altersstruktur der Vorgängerperiode. Für die Kassenkredite lässt sich ein statistisch signifikanter Effekt nicht feststellen.

Die Ergebnisse des Modells bieten zwei Überraschungen. So wird die hohe Altersstruktur der Vorperiode in der betrachteten Dekade nicht abgebaut. Die Volatilität der Altersstruktur ist somit geringer, als angenommen. Ein „Bugwelleneffekt“ ist nicht beobachtbar. Die Erklärung kann darin liegen, dass im Jahre 2004 in den Gemeinden mit hohem Anteil von Mitarbeitern im Alter 55 plus auch die folgende Alterskohorte der 45- bis 55-Jährigen hoch besetzt war. Eine weitere statistisch messbare Erklärung dieses Phänomens ist die Entwicklung des Personalbestandes. Der Vergleich des ersten und letzten Dezils bezogen auf den Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 plus der Gemeinden in 2004 zeigt einen klaren Zusammenhang: Gemeinden mit hohem Anteil älterer Beschäftigter haben im Verlaufe der Dekade Personal abgebaut (minus 5 Prozent), was die Alterung erhöht. Gemeinden mit geringem Anteil älterer Beschäftigter haben hingegen den Personalbestand erweitert (plus 6 Prozent), was mit einer Verjüngung des Personalstamms einhergeht. Ältere Gemeinden haben die Altersfluktuation somit in höherem Maße für den Personalabbau und nicht für die Nachbesetzung genutzt. Die zweite Überraschung ist der nicht signifikante Effekt maroder Kernhaushalte auf die Altersstruktur. Hier scheinen komplexere Zusammenhänge zu wirken, die im folgenden Kapitel vertieft werden.

Die Gesamterklärungskraft des Modells ist moderat, was auf das Wirken weiterer, nicht erfasster Einflussfaktoren hinweist. Hier besteht Forschungsbedarf. Gleichwohl finden wichtige Thesen aus der Literatur Bestätigung.

## 5 Diskussion

Die Personalstatistik bietet eine Fülle von Informationen, umso mehr im Zeitvergleich und auf einzelgemeindlicher Ebene. Die rein quantitative Interpretation läuft jedoch stets Gefahr, Hintergründe zu übersehen oder Zusammenhänge falsch zu deuten. Aus diesem Grunde bildeten zentrale Ergebnisse der Statistik ebenso wie Thesen aus der Literatur den Leitfaden für eine Reihe von Interviews mit Expertinnen und Experten.

Die statistische Analyse ergab im Gegensatz zur Hypothese keine signifikanten Einflüsse der Haushaltsslage. Ein weiterer zwar statistisch belegter, aber kausal nicht eindeutiger Einflussfaktor ist die Größe der Kernverwaltung. Um die Wirkmechanismen dieser beiden Faktoren zu ergründen, standen die Hürden nachhaltiger Personalplanung unter begrenzten finanziellen Mitteln, insbesondere in kleineren Gemeinden, im Vordergrund.

Grundsätzlich zählt die Fachkräftesicherung zu den zentralen Herausforderungen der Personalverantwortlichen. Im Hintergrund dessen steht die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Die Alterung des eigenen Personals und die damit einhergehenden Probleme werden in der Praxis flächendeckend wahrgenommen. Langfristige quantitative Planungen der Stellenabgänge, der Stellenausstattung und des Bedarfs an Nachbesetzung scheinen mittlerweile üblich zu sein. So berichteten alle befragten Gemeinden davon, Altersstrukturanalysen durchzuführen, wenn auch in unterschiedlicher Häufigkeit und mit verschiedenen Konsequenzen.

Gleichwohl scheint die Problemwahrnehmung in Richtung Alterung zwischen großen und kleinen Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt zu sein. Gemäß der Erkenntnisse aus den Interviews sind insbesondere kleinere Gemeinden von zahlenmäßig deutlich rückläufigen Bewerbungen für Ausbildungsplätze sowie quantitativen und qualitativen Problemen bei der Nachwuchsgewinnung betroffen, was ihnen Anlass zur Sorge bereitet. Demgegenüber sehen größere Städte den künftigen Altersabgängen noch relativ gelassen entgegen. Tatsächlich ist die Größe einer Gemeinde im Hinblick auf die Bewältigung von Altersabgängen relevant. So ist in kleinen, kreisangehörigen Gemeinden durch die insgesamt geringeren Stellenzahlen sowie den Stellenabbau vergangener Jahre kaum noch personelle Manövriermasse vorhanden, um krankheitsbedingte Ausfälle oder vorübergehende Lücken infolge der Altersfluktuation zu kompensieren. Zudem gelten unter potenziellen Nachwuchskräften größere Städte und Gemeinden (mit entsprechend größeren Verwaltungen) den Expertinnen und Experten zufolge auch aufgrund ihrer zahlreichen Aufstiegs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten als attraktiver.

Die Fachkräftesicherung in spezifischen Berufsgruppen, wie zum Beispiel im medizinischen oder technischen Bereich, ist seit etlichen Jahren problematisch. Hier kumulieren mehrere Probleme: Zum einen sind die Kommunalverwaltungen aufgrund ihrer geringeren Verdienstchancen gegenüber den privaten Arbeitgebern nur schwer konkurrenzfähig, sodass sie bei gegebenem Angebotsmangel oft das Nachsehen haben. Zum anderen können die Kommunen beispielsweise Fachkräfte in Technik, Bau oder Medizin nicht selbst ausbilden und damit das Angebot nicht steuern.

Die in der Literatur anklingende Arbeitgeberkonkurrenz zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft stellt sich in der Praxis allerdings differenzierter dar als zunächst vermutet. Sie existiert zwar in Bezug auf besagte medizinisch-technische Berufe, demgegenüber sind jedoch viele andere Berufsgruppen, wie zum Beispiel allgemeine Verwaltung, Feuerwehr oder soziale Arbeit, relativ frei davon, da entsprechende Äquivalente in der Privatwirtschaft kaum existieren oder gänzlich fehlen. Zudem habe eine star-

ke Wirtschaftsstruktur aus Sicht der Befragten im Gegenteil sogar durchaus auch Vorteile, da sie belebend auf die Stadt wirke. So dienten die Unternehmen als Werbeträger und förderten sowohl Bekanntheitsgrad als auch Image der Stadt. Davon profitierten letztlich auch die Kommunalverwaltungen bei ihrer Nachwuchssuche.

Bestätigt wurde demgegenüber die Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen öffentlichen Gebietskörperschaften. So weisen Landes- und Bundesbehörden ein grundsätzlich höheres Tarifniveau auf und stellen damit eine Gefahr für die Gemeinden dar. Aber auch interkommunal gibt es Unterschiede im Besoldungsgefüge, so zum Beispiel zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden. Angesichts des umfangreicheren Aufgabenspektrums der Beschäftigten in kleineren Gemeinden mindert die geringere Bezahlung dort zusätzlich deren Attraktivität. Größere bzw. kreisfreie Kommunen können zudem nicht nur mit besseren Konditionen, sondern auch mit besseren fachlichen Entwicklungsmöglichkeiten werben. Um diese Nachteile kleiner Kommunen auszugleichen, bedürfte es eigentlich einer besonders spezialisierten und professionalisierten Personalabteilung. In kleinen Gemeinden ist jene jedoch zwangsläufig personell schmal und generalistisch besetzt. Es fehlt an der erforderlichen Spezialisierung und dem benötigten „Know-how“. Die größtenbedingten Nachteile der Personalarbeit kumulieren demzufolge.

Die These eines negativen Effekts der Haushaltskrise fand in der Statistik keine Bestätigung. Die Wirkmechanismen sind offenbar vielschichtig. Grundsätzlich sind die Gemeinden bei auftretenden Haushaltsdefiziten über die Gemeindeordnung verpflichtet, jene schnellstmöglich abzubauen. Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es, diese gesetzliche Vorgabe durchzusetzen. Über welche Maßnahmen eine Gemeinde allerdings Haushaltsanierung betreibt, obliegt ihr allein im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung. Gesetzliche Vorgaben zum Personalabbau bestehen nicht.

In welchem Maße die Personalausgaben daher von Sanierungsmaßnahmen betroffen sind, ist eine Frage der Prioritätensetzung des Stadtrates. Personaleinsparungen gelten dabei häufig als politisch attraktiv, solange sie „unsichtbar“ für den Bürger bleiben. Dies ist jedoch bei dauerhaften Haushaltskrisen nicht umsetzbar. Pauschale personalwirtschaftliche Einsparvorgaben sind daher stets ein gewichtiger Baustein von Sanierungskonzepten (Arnold *et al.* 2015, S. 128). Sie stehen strategischen Überlegungen der Personalabteilung zwangsläufig entgegen. So sind zum Beispiel vorübergehende Doppelbesetzungen zum Zwecke eines geordneten Aufgabenübergangs auf neue Stelleninhabende und des Wissensmanagements vielfach ausgeschlossen.

Zwar darf die Kommunalaufsicht den Kommunen keine spezifischen Einsparmaßnahmen vorschreiben. Gleichwohl ist die Realität der Aufsicht von Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ geprägt (Ebinger *et al.* 2017, S. 8ff.). Hinzu treten Empfehlungen der Gemeindeprüfungsanstalt bezüglich notwendiger Stellenbedarfe, von denen Gemeinden in der Haushaltssicherung kaum abweichen können und an denen sich die Kommunalaufsicht in der Plausibilitätsprüfung der Sanierungskonzepte orientiert.

Besonders schwierig ist die Situation für jene Gemeinden, deren Sanierungskonzepte nicht genehmigungsfähig sind, weil der vorgeschriebene Haushaltsausgleich nicht erreicht wird. Diese Gemeinden befinden sich in der sogenannten „vorläufigen Haushaltsführung“ bzw. im „Nothaushaltsrecht“, was ihre Handlungsspielräume nochmals deutlich einschränkt. So dürfen sie nur noch Aufwendungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind und die nicht aufschiebbar sind. Das Eingehen von Ausgabenverpflichtungen im Bereich freiwilliger oder nicht exakt definierter Aufgaben (wie z.B. im Kulturbereich oder in der Jugendhilfe) ist demzufolge nicht erlaubt. Mittelfristig unvermeidlich ist somit eine

Art „kalter Aufgabenkritik“ im Sinne von Verdrängungseffekten zulasten gesetzlich nicht standardisierter oder freiwilliger Aufgaben – dies umso stärker, je schlechter der Haushaltsstatus einer Gemeinde ist.

Auch im Bereich der pflichtigen Aufgaben sind bestimmte Personalmaßnahmen, wie zum Beispiel Beförderungen von verbeamteten Beschäftigten oder freiwillige Sonderzahlungen, dann nicht mehr möglich. In einigen Städten entstehen daraus über die Jahre regelrechte „Beförderungsstaus“ und das reale Gehaltsniveau ist sichtbar geringer denn in finanziell gesunden Städten. Von derlei Begrenzungen sind kleine Gemeinden stärker betroffen, da große Städte über die absolute Zahl der Beschäftigten eher Umschichtungen vornehmen können. Für kommunale Angestellte gelten solche Beförderungsstopps hingegen nicht, da sie aufgrund des Tarifrechts in bestimmten Zeiträumen Anspruch auf entsprechende Erfahrungsgruppen haben.

Die Realität maroder Kommunalhaushalte besteht zudem in verzögerten Haushaltsplanungen, Nachverhandlungen mit der Kommunalaufsicht und somit stets einem mehr oder minder langen Zeitraum vorläufiger Haushaltsführung. Im Zuge dessen verzögern sich auch Einstellungen. Dies ist ein gewichtiger Wettbewerbsnachteil gegenüber finanziell gesunden Städten, da die wenigen geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten in den knappen Berufsfeldern zu diesem Zeitpunkt dann vielfach schon gebunden sind.

Aus den Interviews ergab sich somit ein differenziertes Bild in Bezug auf die Perspektiven aus Alterung und Nachwuchssicherung. Die Hemmnisse maroder Haushalte sind zwar gegeben, die Wirkmechanismen allerdings mehrdimensional. Hierin kann eine Ursache der statistischen Insignifikanz liegen. So treffen Kassenkredite sehr viel deutlicher die großen Städte, jene besitzen aber breitere Optionen, diese Effekte auf den Personalkörper und damit dessen Alterung zu umgehen. Eine weitere Erklärung des statistischen Ergebnisses ist die Lokalpolitik. Haushaltsdefizite, Personalabbau und Alterung korrelieren nicht zwangsläufig. Die Prioritätensetzung des Stadtrates ist eine hier nicht erfasste intervenierende Variable. Die Nachteile kleiner Personalkörper in kleinen Gemeinden überwiegen somit die Nachteile der Verschuldung in den Großstädten.

## 6 Fazit

Der Beitrag ging der Frage nach, wie sich die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen Nordrhein-Westfalens im Zeitverlauf einer Dekade entwickelt hat und welche Faktoren von Einfluss darauf waren. Die Empirie basiert auf der amtlichen Personalstatistik und ergänzenden Interviews mit Expertinnen und Experten des kommunalen Personalwesens.

Der Blick auf die 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens zeigt, welche 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 Kita-Trägerschaft widerspiegelt. Der wichtigste Trend ist die rapide Zunahme der Beschäftigten über 55 Jahre. Während das Durchschnittsalter relativ gleichmäßig stieg und der Anteil der Beschäftigten bis 30 Jahre recht konstant blieb, vergrößerte sich die Disparität zwischen den Gemeinden. Spiegelbildlich wuchs die mittelfristige Altersfluktuation und die Herausforderung Nachbesetzung. Eine ausgewogene Altersstruktur ist flächendeckend nicht mehr gegeben.

Eine erste statistische Annäherung hinsichtlich der Einflussfaktoren auf den Anteil älterer Beschäftigter ergab, dass dieser durch Stellenabbau vergrößert wird. Entgegenge-

setzt wirken der Kita-Ausbau und die Größe der Kernverwaltung. Darüber hinaus liegt eine gewisse Persistenz der Altersstruktur zur Vorgängerperiode vor. Der Effekt der Haushaltskrise ist zwar aus Sicht der Praxis gegeben, aber statistisch nicht signifikant messbar.

Aus Sicht der Personalabteilungen besitzt die Fachkräftesicherung die momentan höchste Priorität. Die eigene Personalplanung wird dabei jedoch wieder und wieder durch externe Entwicklungen und Entscheidungen konterkariert.<sup>15</sup> So wächst die Zahl der von Rekrutierungsengpässen betroffenen Branchen. Erschwerend kommt hinzu, dass im Grunde alle Kommunen das gleiche Personal suchen.

Das Fazit fällt somit in Bezug auf die Alterung in Kommunalverwaltungen eher negativ aus. Die Personalstatistiken lassen bereits kurzfristig einen hohen Handlungsbedarf erkennen. Das Arbeitskräftepotenzial aber schrumpft. Klassische Attrahierungsmerkmale des öffentlichen Dienstes verlieren an Relevanz.

Festzuhalten ist schließlich, dass in Bezug auf die Alterung des Gemeindepersonals keine regionalen Problemkonzentrationen vorliegen. Die Probleme lassen sich hingegen stärker an der Größenordnung der Gemeinden festmachen. Besonders gefährdet ist die Funktionsfähigkeit in kleinen Gemeinden.<sup>16</sup> Hier ist die absehbare Altersfluktuation am größten, gleichzeitig unterliegen sie spezifischen Nachteilen in ihrer Attraktivität und Begrenzungen ihrer Personalabteilungen. Tritt dann noch die Haushaltskrise hinzu, ergibt sich ein nahezu „perfekter Sturm“. 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.

Ein hoher Forschungsbedarf besteht daher in der Frage, wie insbesondere kleinere Gemeinden ihre Attraktivität steigern und kleine Personalabteilungen ihre Kapazitäten zur Bewältigung der sich abzeichnenden Herausforderungen mehren können.

## Anmerkungen

- 1 Als einer der Ersten wies Peter Heese, Präsident des Deutschen Beamtenbundes, auf diese Zusammenhänge hin (Handelsblatt vom 11.8.2007).
- 2 Jene wurden dem Datenportal „Wegweiser Kommune“ entnommen.
- 3 Helmke und Kühne (2011) befragten im Jahr 2011 gut 700 überwiegend kleinere bayerische Gemeinden zu Personalmanagement und Demographie. Die Erhebung von Freiling (2011) erfasste Ende 2010 unter der Überschrift „Zukunftssichere Personalpolitik“ gut 420 Kommunen. An der Befragung von Hurrle (2014) nahmen 2013/2014 256 (meist kleine) Gemeinden in Baden-Württemberg teil.
- 4 In der Altersgruppe der Beschäftigten ab 60 Jahren fielen im Jahr 2014 durchschnittlich 30 Krankheitstage an, bei den Beschäftigten bis 30 Jahre zwölf Tage.
- 5 Ältere Prognosen, die besonders für die Kommunen eine Aufgabenentlastung prognostizierten, haben sich nicht erfüllt (Seitz 2008: S. 107f.).
- 6 Zu diesen Merkmalen gehören z.B. Geschlecht, Stellenzahl, Beschäftigungsumfang, Entgeltgruppe, Fachbereich, Alter.
- 7 Treiber dieser Entwicklung waren u. a. die Liberalisierung einzelner Branchen durch die EU, Mängel der Kernverwaltung, das Neue Steuerungsmodell und die beginnende Haushaltskrise (vgl. Geißler 2012).
- 8 Im Jahr 2011 wurden auf kommunaler Ebene über 13.000 Auslagerungen gezählt. Ein Viertel ist in den Aufgabenbereichen Wasser und Energie tätig (vgl. Heil/Hollmann 2014: S. 311).
- 9 Er bewegt sich zwischen 84 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 48 Prozent in Brandenburg (vgl. Statistisches Bundesamt 2016: S. 91f.).
- 10 So stieg der Anteil der Teilzeitbeschäftigung der öffentlichen Arbeitgeber im kommunalen Bereich bundesweit von 32 Prozent im Jahr 2001 auf 36 Prozent im Jahr 2015 (Statistisches Bundesamt 2002, S. 16; 2014, S. 15).
- 11 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. *Statistisches Bundesamt* 2014: S. 29).
- 12 Das gesetzliche Renteneintrittsalter steigt seit dem Jahr 2012. Im Jahr 2024 soll es bei 66 Jahren liegen. Der tatsächliche Renteneintritt erfolgt im Durchschnitt allerdings etwas früher. Auch die Übergangsvorschrift der Rente mit 63 Jahren wirkt sich – seit Juli 2014 – mildernd auf den Renteneintritt aus. Auf die vorliegende Untersuchung, die auf Stichtagsberechnungen (jeweils 30.6.) basiert, haben Letztere jedoch keine Auswirkungen. Für die vorliegende Untersuchung wird das Rentenalter daher konstant mit 65 Jahren angenommen.
  - 13 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994, in der Fassung vom 15. November 2016 (GV. NRW S. 966).
  - 14 Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011, in der Fassung vom 29. November 2016 (GV. NRW S. 973).
  - 15 So z.B. Kita-Ausbau, Rente mit 63 oder die starke Zunahme von Asylverfahren.
  - 16 Da im hier betrachteten Nordrhein-Westfalen verglichen mit anderen Bundesländern selbst „kleine“ Gemeinden noch verhältnismäßig groß sind, ist davon auszugehen, dass die angesprochenen Probleme andernorts noch deutlich stärker zutage treten.

## Literaturverzeichnis

- Altis, Alexandros/Koufen, Sebastian*, 2011: Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Steigendes Durchschnittsalter, mehr Frauen in leitender Position, mehr Zeitverträge, in: *Wirtschaft und Statistik*, November 2011, S. 1.111-1.116.
- Altis, Alexandros/Koufen, Sebastian*, 2014: Ist die Beamtenversorgung langfristig noch finanzierbar? in: *Wirtschaft und Statistik*, März 2014, S. 181-193.
- Arnold, Felix/Boettcher, Florian/Freier, Ron/Geißler, René/Holler, Benjamin*, 2015: Kommunaler Finanzreport, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Banner, Gerhard*, 2001: Aufbau und Leistung der Kommunalverwaltung, in: *Derlien, Hans-Ulrich* (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost. Eine Evaluation*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 121-128.
- Bartl, Walter*, 2011: Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen: Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.
- Boehm, Stephan A./Dwertmann, David. J. G.*, 2014: Forging a Single-Edged Sword. Facilitating Positive Age and Disability Diversity Effects in the Workplace Through Leadership, Positive Climates, and HR Practices, in: *Work Aging Retire*, 1 (1), S. 41-63.
- Boehm, D./Kunze, Florian/Bruch, Heike*, 2014: Spotlight on age-diversity climate. The impact of age inclusive HR practices on firm level outcomes, in: *Personnel Psychology*, No. 3/2014, pp. 667-704.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Berlin: Edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe*, 2014. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 55(4), S. 614-647.
- Bossaert, Danielle/Demmke, Christoph/Moilanen, Timo*, 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, European Institute of Public Administration, working paper 2012/W/01, Maastricht.
- Briken, Kendra/Gottschall, Karin/Hils, Sylvia/Kittel, Bernhard*, 2014: Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland. Zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 60 (2), S. 123-148.
- Bundesministerium des Innern*, 2007: *Demografischer Wandel und öffentlicher Dienst*, Berlin.
- Bundesministerium des Innern*, 2014: *Gesundheitsförderbericht 2014*, Berlin.
- Czerwick, Edwin*, 2011: Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst. Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang. H.* (Hrsg.), *New Public Services*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 151-179.

- Deutscher Landkreistag*, 2012: Zur Ausbildungssituation in den Landkreisen, Deutscher Landkreistag, Berlin.
- Deutscher Städtetag*, 2015: Gemeindefinanzbericht 2015, Deutscher Städtetag, Berlin.
- Dittrich-Wesbuer, Andrea/Siedentop, Stefan/Hans, Moritz/Mayr, Alexander*, 2015: Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Demografischen Wandel. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH. Gutachten im Auftrag der Enquete Kommission III des Landtages NRW. Abschlussbericht, Dortmund.
- Ebinger, Falk/Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie/Person, Christian/Zabler, Steffen*, 2017. Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. *Analysen und Konzepte*, Nr. 1/2017, Gütersloh.
- Edeling, Thomas*, 2009: Brüchige Grenzen. Delegitimierung kommunalen Wirtschaftens durch Angleichung an die Privatwirtschaft?, in: *Haug, Peter/Rosenfeld, Martin T.W.* (Hrsg.), *Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit. Ausweitung versus Abbau?* Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 36-76.
- Flick, Uwe*, 2012: *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung.* Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Freiling, Thomas*, 2011: Personalmanagement bundesdeutscher Kommunalverwaltungen. Herausforderungen und Strategien zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels, in: *Gourmelon, Andreas* (Hrsg.), *Personalressourcen sichern. Eine Zukunftsaufgabe für den öffentlichen Sektor*, Heidelberg: Rehm Verlag, S. 45-54.
- Geißler, René*, 2012. Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 35 (3), S. 267-292.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit*, 2008: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen Experteninterviews, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Heil, Nora/Hollmann, Dagmar*, 2014: Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: *Wirtschaft und Statistik*, Mai 2014, S. 307-315.
- Helmke, Thomas/Kühte, Alexandra*, 2011: *Engpass Personal im öffentlichen Dienst.* Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.
- Hurrle, Beatrice*, 2014: Demografieorientiertes Personalmanagement in der Kommunalverwaltung. Ergebnisse einer Befragung der baden-württembergischen Städte und Gemeinden, in: *Verwaltung und Management*, 20 (5), S. 272-278.
- Keller, Berndt/Seifert, Hartmut*, 2015: Atypical forms of employment in the public sector – are there any? WSI-Diskussionspapier Nr. 199.
- KGSt*, 2010: Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen. Strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Personalmanagements, KGSt-Bericht Nr. 3/2010. Köln.
- Kuckartz, Udo*, 2014: *Mixed Methods. Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren.* Wiesbaden: VS Verlag.
- Kunze, Florian*, 2013: Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung im Zeichen des demografischen Wandels, in: *Verwaltung und Management*, 19 (5), S. 268-273.
- Kunze, Florian/Boehm, Stephan/Bruch, Heike*, 2013: Organizational Performance Consequences of Age Diversity. Inspecting the Role of Diversity-Friendly HR. Policies and Top Managers' Negative Age Stereotypes, in: *Journal of Management Studies*, No. 3/2013, pp. 413-442.
- Lutz, Burkart*, 2008. Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst, in: *Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold, Maria* (Hrsg.), *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 17-23.
- Niemann, Friederike-Sophie/Geißler, René*, 2016 : Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, in : *Analysen und Konzepte*, Nr. 3/2016.
- OECD*, 2007: *Aging and the public service.* Paris.
- Oechsler, Walter A.*, 2011: Reorganisation des Personalmanagements, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Walter H.* (Hrsg.): *New Public Services*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 247-271.
- Reichard, Christoph*, 2011: Personalmanagement, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch der Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 295-301.

- Ridder, Hans Gerd/Horn, Christina*, 2011: Strategieprozesse im Personalmanagement öffentlicher Dienste, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang. H.* (Hrsg.): *New Public Services*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 85-107.
- Robert Bosch Stiftung*, 2009: *Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung*. Robert Bosch Stiftung GmbH: Stuttgart.
- Sackmann, Reinhold/Bartl, Walter/Jonda, Bernadette/Kopycka, Katarzyna/Rademacher, Christian*, 2015: *Coping with Demographic Change: A Comparative View on Education and Local Government in Germany and Poland*. Cham: Springer.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke* (2005). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. (7., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage). München/Wien: Oldenbourg Verlag.
- Schrappner, Ludger*, 2013: Der öffentliche Dienst im demografischen Wandel. Herausforderungen für das Personalmanagement, in: *Die Verwaltung*, 46 (3), S. 441-455.
- Seitz, Helmut*, 2008: *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt*, 2016: *Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2016*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt*, 2014: *Personal des öffentlichen Dienstes*. Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt*, 2002: *Personal des öffentlichen Dienstes*. Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- Walsleben, Kirstin/Klein, Hermann*, 2011: *Verwaltungspersonal im demografischen Wandel*, in: *Der Städtetag*, Nr. 2/2011, S. 24-27.
- Winkel, Olaf*, 2014: *Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung*, in: *Verwaltung und Management*, 20 (2), S. 92-101.

*Anschriften des Autors und der Autorin*

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung  
Programm LebensWerte Kommune, Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de (Korrespondenzadresse)

Friederike-Sophie Niemann, Bertelsmann Stiftung  
Programm LebensWerte Kommune, Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de