

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/299184956>

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung in Deutschland

Article in *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* · January 2005

CITATIONS

0

READS

15

2 authors:



Andreas Ette

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

46 PUBLICATIONS 186 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Frank Micheel

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

47 PUBLICATIONS 56 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Transitions and Old Age Potential [View project](#)



Work Motivation, Work Ability, and Retirement Decisions, Continued Employment, and Age Discrimination [View project](#)

All content following this page was uploaded by [Frank Micheel](#) on 27 April 2016.

The user has requested enhancement of the downloaded file.



Zeitschrift für Bevölkerungs- wissenschaft

Demographie



SONDERDRUCK

Andreas Ette und Frank Micheel

Die Auswirkungen des demographischen Wandels
auf die Bundesverwaltung in Deutschland

Aus: 30. Jahrgang - 4/2005



BERICHTE/DOKUMENTE

Andreas Ette und Frank Micheel

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung in Deutschland*

Zusammenfassung

Sowohl die Schrumpfung als auch die zunehmende Alterung der Bevölkerung in Deutschland sind Phänomene, die im Zuge des starken Geburtenrückgangs seit den 1970er Jahren in der Wissenschaft intensiv diskutiert werden. Ziel des Beitrages ist es, einen Überblick über die Auswirkungen dieses demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung in Deutschland zu geben und Forschungsdefizite zu benennen. Auswirkungen zeigen sich in vier verschiedenen Dimensionen: (1) Verhältnis zwischen Bürger und Bundesverwaltung; (2) Alters- und Qualifikationsstruktur des Personals der Bundesverwaltung; (3) Wissens- und Motivationsprobleme in der Belegschaft der Bundesverwaltung und (4) Finanzielle Ressourcen der Bundesverwaltung. Während das Verhältnis zwischen Bürger und Bundesverwaltung durch den demographischen Wandel nur geringfügig beeinflusst wird und der Bereich der Konsequenzen der Alterung der Gesellschaft auf die finanziellen Ressourcen bereits umfassend analysiert wird, erhalten die beiden Dimensionen Personal und Wissen der öffentlichen Verwaltung bisher zu wenig Aufmerksamkeit in der Wissenschaft. Der Beitrag formuliert die Herausforderungen in den verschiedenen Dimensionen und stellt Handlungsoptionen dar, um auf die Auswirkungen des demographischen Wandels rechtzeitig angemessen reagieren zu können.

* Der Beitrag entstand im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Er stellt erste Ergebnisse eines gleichnamigen Forschungsprojektes dar, das am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung durchgeführt wird. Wir danken Susan Kriete-Dodds und Sebastian Koufen (Statistisches Bundesamt, Wiesbaden) für die Unterstützung bei der Bereitstellung bisher unveröffentlichter Daten sowie Robert Naderi (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung) für seine Mithilfe bei der Erarbeitung dieses Beitrags.



1 Einleitung

Sowohl die Schrumpfung als auch die zunehmende Alterung der Bevölkerung in Deutschland sind keine neuen Phänomene, sondern werden im Zuge des starken Geburtenrückgangs seit den 1970er Jahren in der Wissenschaft intensiv diskutiert. Die politische Diskussion über den demographischen Wandel und seine gesellschaftlichen Folgen begann in der breiten Öffentlichkeit deutlich später. Ein wichtiger Schritt, der dieses Thema auf der politischen Tagesordnung verankerte, war die Arbeit der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestags „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. Mit zunehmendem Interesse an diesem Thema und der Erkenntnis, wie umfassend die gesellschaftlichen Veränderungen durch die Alterung sein werden, stieg auch die Nachfrage nach Untersuchungen zu den Auswirkungen des demographischen Wandels und potenziellen Handlungsmöglichkeiten. Schwerpunkte waren bisher die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt sowie insbesondere auf die sozialen Sicherungssysteme.

Das Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Überblick über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung zu geben. Auswirkungen lassen sich in zwei Bereichen beobachten: Erstens wird sich der demographische Wandel auf die Gesellschaft allgemein und damit auf die „Kunden“ der Bundesverwaltung auswirken. Hier stellt sich die Frage, ob die älter werdende Gesellschaft veränderte Bedürfnisstrukturen aufweisen wird oder ob sie neue Anforderungen an die Verfahren, wie die Dienstleistungen durch die Bundesverwaltung erbracht werden, stellt. Der zweite Bereich behandelt die Frage der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ressourcen der Bundesverwaltung. Drei Ressourcen werden unterschieden: Finanzen, Personal und Wissen. Der erste Punkt betrifft die sich durch die älter werdende Gesellschaft verändernden Steuereinnahmen der Bundesverwaltung. Die zweite Ressource – Personal – betrifft die Frage nach der Alterung der Belegschaft der Bundesverwaltung. Hier wird untersucht, wie sich die Altersstruktur der Belegschaft verändert und wie die große Zahl altersbedingt ausscheidender Mitarbeiter durch eine ausreichende Zahl von neuen Mitarbeitern mit den notwendigen Qualifikationen ersetzt werden kann. Abschließend wird hinsichtlich der Ressource Wissen analysiert, wie trotz der verstärkt altersbedingten Austritte das personengebundene (Erfahrungs-)Wissen in der Organisation dauerhaft gesichert und wie der Wissensstand und die Motivation in einem alternden Personalkörper aktuell und hoch gehalten werden können.

Eine Reihe der angesprochenen Fragen, die in diesem Gutachten aufgegriffen werden, wurde bereits – meist allerdings unter anderen Gesichtspunk-



ten oder für andere Wirtschaftssektoren – untersucht (Clemens 2003a). So existiert bereits eine Reihe von Prognosen für die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das zu erwartende Steueraufkommen. Andere Aspekte, wie beispielsweise die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Belegschaft der Bundesverwaltung, wurden bisher kaum untersucht. Hierzu werden im Rahmen dieser Veröffentlichung erstmals Ergebnisse präsentiert. Die folgenden Kapitel werden jeweils mit einem Aufriss möglicher oder erwarteter Probleme in den verschiedenen Untersuchungsdimensionen eingeleitet, um anschließend entsprechende Handlungsoptionen aufzuzeigen. Der Beitrag verfolgt zwei Ziele: erstens will er eine Übersicht über mögliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die zentralen Dimensionen der Bundesverwaltung in Deutschland bieten. Zweitens zielt er darauf ab, die Bereiche zu ermitteln, in denen weiterer Forschungsbedarf besteht.

2 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Beziehung zwischen Bürger und Bundesverwaltung

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung stellen die erste Untersuchungsdimension dar. Die Fragestellung ist hier, ob die zunehmende Alterung der Gesellschaft – und damit der „Kunden“ der öffentlichen Verwaltung – zu Anpassungsbedürfnissen auf Seiten der Bundesverwaltung führen wird. Konkret geht es um zwei Fragen: Erstens, ob es durch die Alterung der Gesellschaft zu relevanten Verschiebungen in der Bedürfnisstruktur der Bevölkerung kommen wird. Und zweitens, ob die Verfahren, wie diese Dienstleistungen durch die Bundesverwaltung erbracht werden, auf die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung angepasst werden müssen. Zunächst wird kurz die erwartete Alterung der Gesellschaft dargestellt, bevor anschließend die beiden Fragen hinsichtlich eines eventuellen Handlungsbedarfs zu diskutieren sind.

2.1 Problemaufriss: Die Alterung der Bevölkerung in Deutschland

Die Bevölkerung in Deutschland wird in den zukünftigen Jahrzehnten zahlenmäßig kleiner und zunehmend älter werden. Folgt man dem Statistischen Bundesamt in seiner 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, werden im Jahr 2050 nach der mittleren Variante nur noch 75,1 Millionen Menschen in Deutschland leben, verglichen mit 82,5 Millionen im Jahr 2004 (Statistisches Bundesamt 2003). Hintergrund ist die seit den 1970er Jahren niedrige Geburtenziffer von 1,3 bis 1,4 Kindern je Frau, die nach Annahmen dieser Berechnungen nicht ansteigen wird. Eine weitere Ursache für den demographischen Wandel ist die stetig steigende Lebenserwartung. So wird in



der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von einem weiteren Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung ausgegangen. Demnach würden in der mittleren Variante im Jahr 2050 weibliche Neugeborene eine durchschnittliche Lebenserwartung von fast 87 Jahren, männliche Neugeborene eine Lebenserwartung von 81 Jahren aufweisen. Neugeborene des Jahres 2050 würden damit durchschnittlich sechs Jahre länger leben als die Neugeborenen am Anfang des Berechnungszeitraums.

In der Altersstruktur werden dadurch immer weniger junge Menschen immer mehr älteren Menschen gegenüberstehen, und das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird deutlich zunehmen. Der Anteil der 60-Jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung lag im Jahr 2004 bei 24,9 %. Nach der mittleren Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung steigt dieser Anteil bis zum Jahr 2050 auf einen Wert von 36,7 % an. Die Alterung lässt sich auch anhand des Altenquotienten darstellen. Kamen im Jahr 2004 noch gut 45 Personen im Alter von 60 Jahren und älter auf 100 Personen zwischen 20 und 59 Jahren, so werden es im Jahr 2020 voraussichtlich fast 55 und im Jahr 2050 knapp 78 Personen sein. Ein besonders starker Anstieg wird zwischen den Jahren 2020 und 2030 erwartet, wenn die so genannten Baby-Boomer (Geburtsjahrgänge von Mitte der 1950er bis Mitte der 1960er Jahre) die Altersgrenze von 60 Jahren überschreiten werden. Dagegen wird es, bedingt durch das niedrige Geburtenniveau, immer weniger junge Menschen (0 bis 19 Jahre) sowohl in absoluten als auch in relativen Größen geben. Im Jahr 2004 gehörten in Deutschland 20,3 % der Gesamtbevölkerung zu dieser Altersgruppe. Im Jahr 2050 werden es voraussichtlich 16,1 % sein.

2.2 Führen neue Bedürfnisstrukturen in der Bevölkerung zu veränderten Aufgaben der Bundesverwaltung?

Ausgehend von der zukünftig zu erwartenden demographischen Entwicklung liegt die Vermutung nahe, dass sich die Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung altersbedingt ändern werden. Ein wesentlicher Bereich, in dem es zu einem deutlichen Aufgabenzuwachs kommen wird, sind die sozialen Dienste. Im Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ wird argumentiert, dass als Folge der demographischen Entwicklung „die Anteile älterer Menschen, älterer Kinderloser, älterer Alleinlebender ohne Angehörige und älterer Ehepaare ohne Angehörige steigen. In Verbindung mit dem gesellschaftlichen Wandel und der Abnahme familialer Netzwerke wirkt sich diese Entwicklung nachhaltig auf die Nachfrage nach solchen sozialen Diensten aus, die Familienleistungen ergänzen oder ersetzen. Professionelle Dienste, aber auch ehrenamtliche Hilfeleistungen, werden daher an Bedeutung gewinnen“ (*Deutscher Bundestag* 2002: 279).



Das Beispiel der sozialen Dienste zeigt, dass der demographische Wandel in einzelnen Bereichen zu deutlichen Änderungen der Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung führen wird. Diese werden weit reichende finanzielle und personelle Konsequenzen für den öffentlichen Dienst in den Kommunen mit sich bringen.

Zur Beantwortung der Frage nach den Konsequenzen veränderter Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung für die Bundesverwaltung müssen die verschiedenen bereits erbrachten Dienstleistungen auf ihre Abhängigkeit von der Altersstruktur der Bevölkerung analysiert werden. Im Kontext des neuen Steuerungsmodells und der Einführung des E-Governments hat sich die Bundesverwaltung bereits mit der verbesserten Kundenorientierung und Leistungserbringung für den Bürger auseinandergesetzt. Um den Adressatenbezug zu erhöhen und alle „Geschäftsprozesse [...] konsequent von den Zielgruppen her zu denken“ (BMI 2005), wurden sämtliche Dienstleistungen, die von der Bundesverwaltung erbracht werden, erfasst. Im Rahmen dieser Erhebung wurde unter anderem deutlich, dass ein großer Teil der etwa 400 Dienstleistungen der Bundesverwaltung in die Bereiche „government-to-business“ und „government-to-government“ fallen. Öffentliche und private Unternehmen sind aber als Kunden der Bundesverwaltung durch den demographischen Wandel hinsichtlich ihrer Bedürfnisstrukturen kaum betroffen. Nur der kleinere Teil von Dienstleistungen betrifft den Bereich „government-to-citizen“, allerdings erreichen diese einen vergleichsweise großen Adressatenkreis. Die wichtigsten Beispiele sind hier die Rentenversicherung, der Zivildienst, das BAföG und die Finanzverwaltung. Die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung wird voraussichtlich zu keinen weiterreichenden Veränderungen hinsichtlich des Finanz- oder Personalbedarfes zur Erbringung dieser Dienstleistungen führen. In den einzelnen Aufgabenbereichen der Bundesverwaltung kann es zukünftig aber dennoch zu umfassenderen Veränderungen im Personal- und Finanzbedarf kommen. Auslöser werden aber vermutlich weniger die demographischen Entwicklungen sein, sondern stärker die Veränderungen der Verfahren, mit denen die Bundesverwaltung – beispielsweise durch die Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien – ihre Dienstleistungen erbringt.

2.3 Dienstleistungserbringung durch E-Government: Gibt es eine demographische „Digital divide“?

Die zweite Frage bezieht sich auf potenzielle Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Verfahren, mit denen die Bundesverwaltung ihre Dienstleistungen für ihre Kunden erbringt. Auch hier stehen wieder die Bürger im Mittelpunkt und nicht andere Behörden oder Unternehmen, die als neutral im Hinblick auf potenzielle Auswirkungen des demographischen



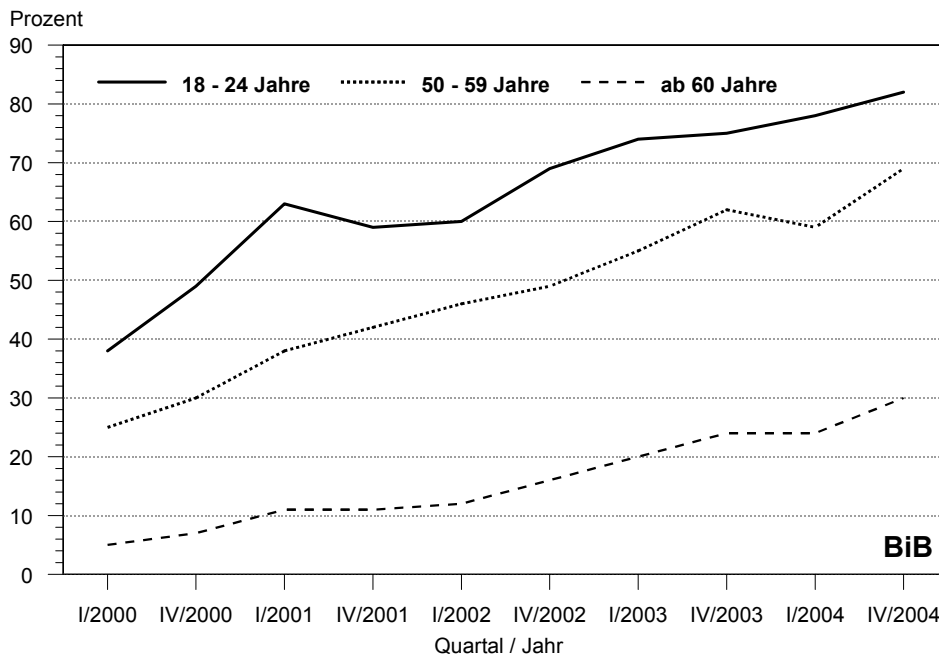
Wandels betrachtet werden. Weiterhin scheint hinsichtlich der Fragestellung vor allem der Ausbau von E-Government ein für eine alternde Gesellschaft besonders sensibler Bereich zu sein, der daher im Mittelpunkt der folgenden Analysen steht. Bisher gibt es noch keine flächendeckende Verbreitung und Nutzung des Internets in Deutschland und insbesondere die älteren Generationen machen im Vergleich zu jüngeren wenig Gebrauch von diesen neuen Informations- und Kommunikationstechniken. Daher stellt sich die Frage, ob bei einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft durch diese Umstellung der Dienstleistungserbringung einem Teil der Gesellschaft diese Leistungen nicht vorenthalten werden. Doch auch hier zeichnen sich keine durch den demographischen Wandel verursachten größeren Probleme ab.

Nach der Definition der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer bezeichnet E-Government „[...] die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ (*Lucke/Reinermann* 2000: 1). Insbesondere im Rahmen der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung werden mit E-Government große Hoffnungen verbunden. Neben der Möglichkeit einer wirtschaftlichen Gestaltung interner Verwaltungsakte können vor allem Interaktionen mit den „Kunden“ der öffentlichen Verwaltung positiv durch E-Government beeinflusst werden. Es ermöglicht eine schnellere Bearbeitung der gewünschten Dienstleistungen der Kunden und erfüllt hierbei noch die Funktion einer höheren Transparenz des Verwaltungshandelns sowie einer direkten Teilnahme am Prozess durch den Bürger oder durch die Unternehmen (*Karger et al.* 2005: 136). Insbesondere durch die im Jahr 2000 gestartete E-Government Initiative „BundOnline 2005“ wurde in den vergangenen fünf Jahren bereits ein großer Teil von internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung umgestellt.

Für die erfolgreiche Umsetzung von E-Government ist eine flächendeckende Verbreitung der Zugangsmöglichkeiten für Bürger eine notwendige Bedingung. Unerlässliche Voraussetzung ist der Besitz eines PCs und einer Internetverbindung. Im ersten Quartal 2004 waren etwa 66 % der privaten Haushalte mit einem PC ausgestattet. Dieser Versorgungsgrad variiert aber deutlich mit dem Alter, so dass Personen über 55 Jahre zu weniger als 40 % einen Computer besitzen. Mehr als die Hälfte aller Privathaushalte in Deutschland verfügt über einen Zugang zum Internet. Auch hier sind die über 55-Jährigen mit 32 % unterdurchschnittlich vertreten. Aus heutiger Sicht besteht bzgl. der Nutzung von E-Government noch eine deutliche demographische „digital divide“ zwischen den verschiedenen Altersgruppen, so dass eine ausschließliche Erbringung von Dienstleistungen der Bundesverwaltung für die Bürger mit Hilfe des Internets zu einem Ausschluss eines großen Teils der Bevölkerung von diesen Leistungen führen würde.



Abb. 1: Anteil der Internetnutzer in verschiedenen Altersgruppen und ihre Veränderung zwischen 2000 und 2004 in Deutschland (in %)



Datenquelle: *Forschungsgruppe Wahlen Online 2005*

Die nahe liegende Vermutung, dass die zunehmende Alterung der Gesellschaft daher auch zu einem andauernden „Abkoppeln“ der Älteren von E-Government-Diensten bedeutet, lässt sich so jedoch nicht bestätigen. Betrachtet man den Grad der Internetnutzung im zeitlichen Verlauf, ist in allen Altersgruppen ein positiver Trend zu erkennen (vgl. Abb. 1). Nach den Ergebnissen der „Forschungsgruppe Wahlen“ ist der Anteil der Nutzer in der Altersgruppe der über 60-Jährigen zwischen den Jahren 2000 und 2004 von 5 % auf 30 % gestiegen. Außerdem nähert sich die Altersklasse der 50- bis 59-Jährigen bei der Internetnutzung den jüngeren Jahrgängen an.

Insgesamt besteht die begründete Hoffnung, dass die heute noch deutlich vorhandene „digital divide“ zwischen den älteren und jüngeren Altersgruppen in der Zukunft noch weiter schrumpft. So ist die Nutzung von elektronischen Dienstleistungen des öffentlichen Dienstes in der Altersgruppe der über 55-Jährigen bereits heute höher als in der Gruppe der unter 24-Jährigen. Durch die Alterung der Gesellschaft scheinen also auf lange Sicht keine größeren Probleme für das E-Government zu entstehen. Allerdings bestehen bisher deutliche sozioökonomische Unterschiede in der Computer- und Internetnutzung, die sich vermutlich auch in mittelfristiger Perspektive nicht auflösen



werden. Wenn es zukünftig auch keine Ausgrenzung bestimmter Altersgruppen aus E-Government-Dienstleistungen mehr geben sollte, so ist dennoch nicht damit zu rechnen, dass die elektronische Dienstleistungserbringung ein alle Bevölkerungsgruppen einschließendes Verfahren darstellt.

3 Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Personal der Bundesverwaltung

3.1 Problemaufriss: Alterung der Belegschaft

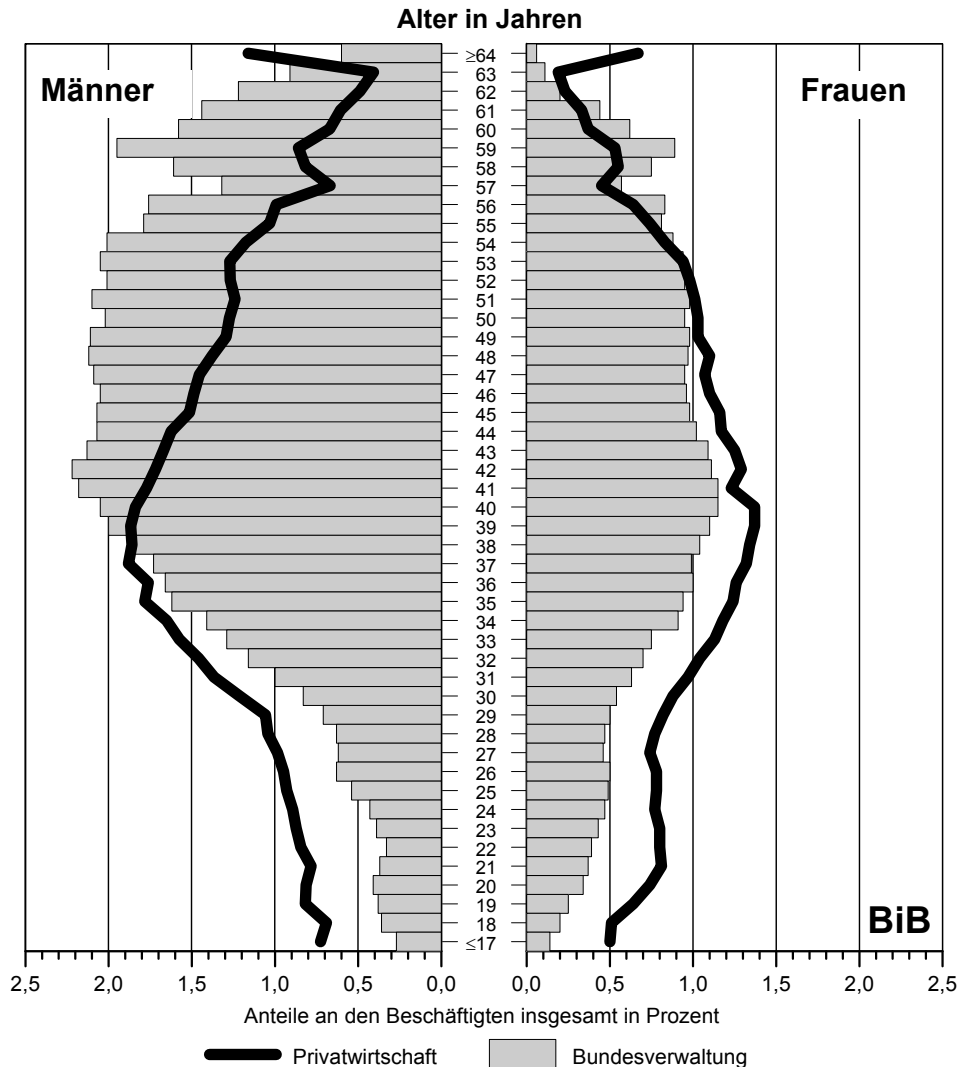
Das Personal stellt eine der wesentlichen Ressourcen des öffentlichen Dienstes dar. Die Anzahl und die Qualifikation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind die entscheidenden Faktoren, welche die Qualität der Leistungserbringung im öffentlichen Dienst beeinflussen. Durch den demographischen Wandel wird es in beiden Aspekten – der Anzahl und der Qualifikation des Personals – zu maßgeblichen Anpassungsschwierigkeiten kommen. Der demographische Wandel verursacht zwei Herausforderungen: Erstens werden in den nächsten Jahren größere Teile der Belegschaft in den Ruhestand wechseln und die Belegschaft wird insgesamt altern. Zweitens ist aufgrund des demographischen Wandels mit Arbeitskräftemangel für hochqualifiziertes Personal zu rechnen. Beide Herausforderungen stellen den öffentlichen Dienst vor die Frage, wie qualifiziertes Personal in der entsprechenden Anzahl und in Konkurrenz mit der privaten Wirtschaft gewonnen werden kann.

3.1.1 Zunehmende Alterung des Personals der Bundesverwaltung

In Kapitel 2 wurde bereits die zukünftige demographische Entwicklung für die gesamte Bevölkerung in Deutschland dargestellt. Entscheidend war hier, dass in Zukunft zunehmend mehr ältere Menschen zunehmend weniger jungen Menschen gegenüber stehen. Diese auch für das Erwerbspersonenpotenzial zu erwartende Entwicklung trat bis heute aber noch nicht ein. Betrachtet man die heutigen Erwerbspersonen in den privaten Betrieben, zeigt sich ein umgekehrter Trend: obwohl die Gesamtgesellschaft altert, weisen die Belegschaften in den Betrieben immer jüngere Altersstrukturen auf. Diese auf den ersten Blick überraschende Entwicklung ist unter anderem auf die hohe Anreizwirkung von Frühverrentungsmaßnahmen zurückzuführen (Arnds/Bonin 2002). In der Konsequenz scheint es bisher, als ob der demographische Wandel an den Betrieben vorbeigehe.



Abb. 2: Altersaufbau der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Bundes im Vergleich mit der Privatwirtschaft in Deutschland, 2003 (ohne Soldaten)



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2003; eigene Berechnungen

Folgt man den einschlägigen Vorausberechnungen des Erwerbspersonenpotenzials (z.B. *BMGS 2003; Fuchs/Thon 1999*), kann davon ausgegangen werden, dass spätestens ab den Jahren 2015 bis 2020 auch die Betriebe deutlich ältere Altersstrukturen aufweisen werden. Bei solch langfristigen Betrachtungen zeigt sich, dass trotz einer Erhöhung der Erwerbsquoten das Erwerbspersonenpotenzial (im Jahr 2002 zählten dazu etwa 43 Mio. Men-



schen) insgesamt sinken wird. So wird im Bericht der Nachhaltigkeitskommission, die im Jahr 2003 von der Bundesregierung eingesetzt wurde, für den Zeitraum von 2002 bis 2030 ein durchschnittlicher Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 1,7 % pro Jahr erwartet. In absoluten Zahlen ausgedrückt handelt es sich um einen Rückgang von insgesamt 3,1 Mio. Personen. Dieser Rückgang erfährt seine stärkste Dynamik ab dem Jahr 2020. Im Zeitraum zwischen 2030 und 2040 wird das Erwerbspersonenpotenzial um weitere 2,5 Mio. Personen absinken. Hinsichtlich des Altersaufbaus des Erwerbspersonenpotenzials kommt es zu deutlichen Alterungseffekten: so gab es bereits im Jahr 2000 mehr Arbeitskräfte ab 50 Jahren (9,4 Millionen) als bis zu 30 Jahren (8,6 Millionen). Ab 2020 stehen 7,6 Millionen Jüngere sogar 13,2 Millionen Älteren gegenüber.

Diese Aussagen zur zukünftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials insgesamt werden sich auch auf die einzelnen Betriebe und den öffentlichen Dienst auswirken. Hinsichtlich der Frage nach der zukünftigen Entwicklung des Personals der Bundesverwaltung ist die heutige Altersstruktur der Beschäftigten die wichtigste Rechengröße. Sie gibt unter anderem Auskunft darüber, zu welchen Zeitpunkten größere Teile der Belegschaft in den Ruhestand eintreten. Abbildung 2 vergleicht den Altersaufbau des Personals der Bundesverwaltung mit der erwerbstätigen Bevölkerung in der Privatwirtschaft.¹ Danach waren am 30. Juni 2003 von den ca. 300.000 Beschäftigten in der Bundesverwaltung 34,3 % im Alter von 50 Jahren und älter und nur 12,5 % 30 Jahre und jünger, während bei der erwerbstätigen Bevölkerung in der privaten Wirtschaft nur 23,4 % älter als 50 und immerhin 23,0 % jünger als 30 Jahre alt waren. Die zwischen 35- und 44-Jährigen stellen in der Bundesverwaltung heute die stärksten Jahrgänge. Dies geht auf die vermehrten Einstellungen zu Beginn der frühen 1990er Jahre im Zuge der Wiedervereinigung zurück. Im Verlauf der letzten zehn Jahre ist das Durchschnittsalter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes um ca. zwei Jahre gestiegen. Betrug es im Jahre 1993 noch ca. 42 Jahre, lag es im Jahr 2003 bereits bei ca. 44 Jahren. Die Frauen weisen eine insgesamt jüngere Altersstruktur auf als die Männer. Weiterhin von Bedeutung ist allerdings, dass nur etwa ein Drittel der Beschäftigten in der Bundesverwaltung Frauen sind, während die Frauen 45,0 % der erwerbstätigen Bevölkerung in der Privatwirtschaft stellen.

Ausgehend von der heutigen Altersstruktur der Beschäftigten in der Bundesverwaltung stellt der demographische Wandel den öffentlichen Dienst vor eine doppelte Herausforderung: So kommt es erstens durch die relativ geringen Anteile jüngerer Beschäftigter zu einer deutlichen Alterung der Belegschaften. Diese ist bereits heute zu erkennen, wird sich aber in den kommenden Jahren noch weiter verschärfen.² Zweitens werden innerhalb der nächsten zehn Jahre große Anteile der heutigen Belegschaft in den Ruhestand eintreten. Um diese Herausforderungen zu bewältigen gilt es, ge-



gen die bereits heute erkennbaren Entwicklungen gegenzusteuern. Dazu erforderlich sind geeignete Maßnahmen, um in Konkurrenz mit der privaten Wirtschaft auch noch in zehn oder zwanzig Jahren angemessen qualifiziertes und junges Personal gewinnen zu können. Gleichzeitig sind aber auch Maßnahmen zu ergreifen, welche auf die Weiterqualifikation der alternden Belegschaften sowie die Bindung der vorhandenen Belegschaften an ihren heutigen Dienstherrn abzielen.

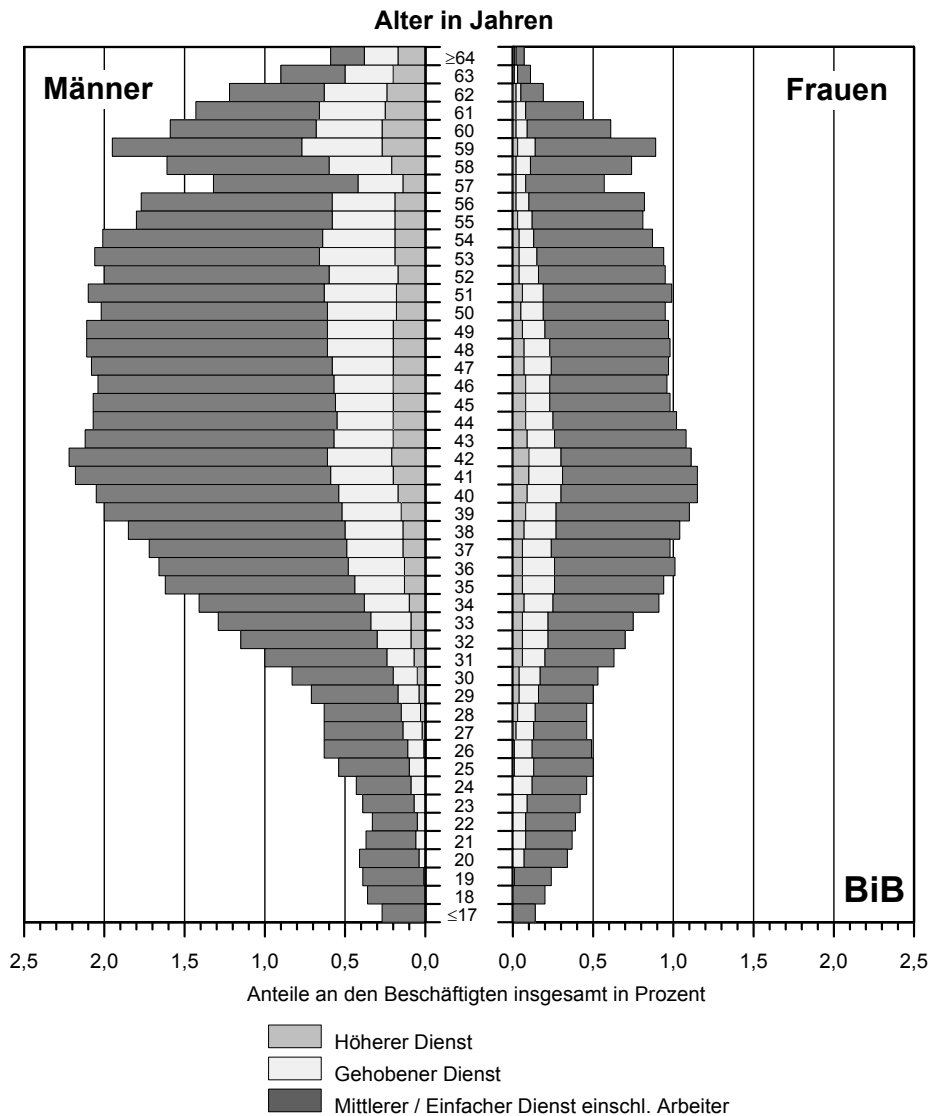
3.1.2 *Drohender Mangel an hochqualifiziertem Personal für die Bundesverwaltung*

Die Betrachtung des Personals nach der reinen Anzahl der Beschäftigten greift zu kurz. Bezieht man die Qualifikationsstruktur in die Analysen mit ein, verschärfen sich sogar die bereits genannten Herausforderungen des demographischen Wandels. So lässt sich davon ausgehen, dass der demographische Wandel nicht qualifikationsneutral verläuft. Die Alterung der Belegschaften durch fehlendes junges Personal wird vor allem den hochqualifizierten Bereich betreffen.

Bisherige Erfahrungen der Privatwirtschaft zeigen, dass die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend gestiegen ist. Mittlerweile existieren unterschiedliche Projektionen bezüglich des qualifikationsbezogenen Arbeitskräftebedarfs (zwei IAB/Prognos-Studien aus dem Jahr 1999 sowie eine Bedarfsplanungsuntersuchung der Bund-Länder-Kommission aus dem Jahr 2002). Dabei gilt es zu beachten, dass Schätzungen des künftigen Erwerbspersonenpotenzials nach qualifikationsbezogenen Gesichtspunkten an sehr viele Bedingungen geknüpft sind, weshalb die Projektionszeiträume lediglich bis zum Jahr 2010 bzw. zum Jahr 2015 reichen (*Reinberg/Hummel* 2002: 583). Einig sind sich die Prognosen jedoch insoweit, dass sich der Anstieg des Dienstleistungssektors mit hoher Wahrscheinlichkeit fortsetzen wird und anspruchsvolle Tätigkeiten (Führungsaufgaben, Forschung & Entwicklung, Beratungstätigkeiten etc.) bis zum Jahr 2010 weiterhin zunehmen. Der Anteil der hoch qualifizierten Arbeitskräfte wird sich auf nahezu 40 % erhöhen. Dagegen werden die mittleren Tätigkeiten, und damit verbunden die Anzahl der Erwerbstätigen in diesem Bereich, fast unverändert bleiben. Die Nachfrage nach einfachen Berufstätigkeiten wird weiterhin an Bedeutung verlieren (*Reinberg/Hummel* 2002: 583f). Nach diesen Berechnungen ist davon auszugehen, dass formal hohe Qualifikationen sich als Engpassfaktor herausstellen werden, da das Beschäftigungspotenzial der Akademikerinnen und Akademiker bereits heute nahezu ausgeschöpft ist und auch nicht von einem deutlichen Anstieg hoch qualifizierter Erwerbspersonen ausgegangen werden kann (vgl. *Fuchs* 2003; *Reinberg/Hummel* 2002, 2005).



Abb. 3: Altersaufbau der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Bundes in Deutschland nach Laufbahngruppen, 2003 (ohne Soldaten)



Datenquelle: *Statistisches Bundesamt*; eigene Berechnungen

Diese Vorausschätzungen der Qualifikationsniveaus im zukünftig vorhandenen Erwerbspersonenpotential betreffen auch das Personal der Bundesverwaltung. Abbildung 3 vergleicht die Altersstruktur in der Bundesverwaltung differenziert nach Laufbahngruppen. Deutlich wird, dass der höhere Dienst mit 42,2 % die verhältnismäßig größten Anteile von über 50-Jährigen auf-



weist (gehobener Dienst: 37,2 %; mittlerer und einfacher Dienst: 32,7 %). Im Verlauf der nächsten Jahre wird also im höheren Dienst ein großer Anteil der heutigen Belegschaft in den Ruhestand treten. So kommt zusätzlich zu der bereits doppelten Auswirkung des demographischen Wandels auf das Personal durch Alterung der Belegschaften und fehlende junge Mitarbeiter noch das zusätzliche Problem, dass es vor allem im Bereich von Tätigkeiten, in denen hoch qualifiziertes Personal notwendig ist, zu zusätzlichen Engpässen kommen wird. Die zu entwickelnden Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den genannten Herausforderungen müssen daher um die Qualifikationsperspektive ergänzt werden. Es ist deshalb von großer Bedeutung, den zu erwartenden Fachkräftemangel in bestimmten hoch qualifizierten Bereichen rechtzeitig abzumildern.

3.2 Handlungsoptionen

Das Ziel der Arbeitgeber in der Bundesverwaltung ist es, eine flexible und anpassungsfähige Belegschaft sicherzustellen. Wie in Abschnitt 3.1.1 deutlich wurde, ist die Altersstruktur bereits im Jahr 2003 zu Ungunsten der jungen Personalgruppen verschoben. In zehn Jahren werden die Altersgruppen bis zu 35 Jahren jedoch weitestgehend fehlen bzw. sind zu noch geringeren Anteilen vertreten. Dieses Problem wird vor allem bei den Beschäftigten im höheren Dienst brisant werden. Wenn es nicht gelingen sollte, in den nächsten Jahren in verstärktem Maße junges Personal zu rekrutieren, wird der Personalbestand schrumpfen. Dies kann für die Bundesverwaltung einerseits eine willkommene Entwicklung sein, um einen Überbestand an Personal unkompliziert abzubauen. Andererseits kann es aber auch zu einem zu schnellen und übermäßigen „Ausbluten“ der Belegschaften kommen – mit gravierenden Folgen für die Leistungserbringung der Bundesverwaltung.

Folgende Empfehlungen zur Personalgewinnung und Personalhaltung lassen sich aus dieser Problemstellung ableiten:

1. Vorausschauende Personalpolitik, welche die Altersstruktur des Personalkörpers bei der Einstellung neuer Beschäftigter mit berücksichtigt (Kap. 3.2.1).
2. Eine weitere Maßnahme besteht darin, neue personelle Alternativen zu entwickeln. Die Erhöhung der Mobilität zwischen privater Wirtschaft und öffentlichem Dienst, welche es Seiteneinsteigern auch im mittleren und höheren Alter erlaubt, in den öffentlichen Dienst zu wechseln, gehört dazu (Kap. 3.2.2).
3. Eine dritte Handlungsempfehlung zielt darauf ab, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für Nachwuchskräfte zu verbessern. Dazu sind beispielsweise ein neues Tarifsysteem, aber auch Arbeitsplätze, die



ausreichend Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung bieten, notwendig (Kap. 3.2.3).

4. Eine längerfristig orientierte Handlungsempfehlung zielt auf die stärkere Mobilisierung von neuen Beschäftigungspotenzialen. Dazu zählt innerhalb der Bundesverwaltung – und insbesondere im höheren Dienst – die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit (Kap. 3.2.4).
5. Ein letzter Punkt, der versucht die Auswirkungen des demographischen Wandels für die Bundesverwaltung abzumildern, zielt auf die Verzögerung des Berufsaustritts wegen Alters (Kap. 3.2.5).

3.2.1 *Vorausschauende Personalpolitik*

Für die Zukunft muss mit Personalrekrutierungsproblemen gerechnet werden, die auf zwei Ursachen zurückzuführen sind: (1) erstens verursacht der demographische Wandel eine Knappheit an jüngeren Jahrgängen und/oder beruflichen Qualifikationen, die zu erhöhter Konkurrenz zwischen der privaten Wirtschaft und dem öffentlichen Dienst auf dem Arbeitsmarkt führen wird; (2) zweitens wird es die häufig geäußerte „Unattraktivität“ des öffentlichen Dienstes im Vergleich mit der privaten Wirtschaft der Bundesverwaltung zusätzlich schwer machen, eine ausreichende Zahl von hochqualifizierten Fachkräften einstellen zu können (*Köchling* 1995).

Die Bundesverwaltung sollte daher rechtzeitig beginnen, die Altersstruktur ihres Personalkörpers und den zukünftigen Arbeitskräftebedarf langfristig zu analysieren, um bereits heute systematische und differenzierte Rekrutierungsstrategien zu entwickeln. Sinnvoll wäre ein rechtzeitiges Abwenden von rein pro-zyklischem Einstellungsverhalten, bei der die momentane Haushaltskonsolidierung und die ausschließliche Sicherung des unbedingt notwendigen personellen Ersatzbedarfes im Mittelpunkt stehen. Ziel müsste ein stärker anti-zyklisches Rekrutierungsverhalten sein, bei dem bereits heute unter der Perspektive der anstehenden demographischen Herausforderungen eine „antizipative Personalpolitik“ betrieben wird (*Clemens* 2003b).

3.2.2 *Höhere Mobilität zwischen öffentlichem Dienst und privater Wirtschaft*

Die Erhöhung der Mobilität zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft ist eine weitere Möglichkeit, um auch in Zukunft qualifiziertes Personal für die Bundesverwaltung zu gewinnen. Als konkrete Maßnahme ist beispielsweise die in der Diskussion befindliche Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften zu nennen. Insgesamt würde man dadurch zwar auch qualifizierte Mitarbeiter an die private Wirtschaft verlieren, die Tätig-



keit im öffentlichen Dienst würde aber für eine große Gruppe insbesondere höher qualifizierter Personen attraktiver. Dadurch würde es eher gelingen, Personal, das sich bereits durch vorherige Tätigkeiten in der Privatwirtschaft qualifiziert hat, für die Bundesverwaltung zu gewinnen. Die Höhe des Nettoeffekts lässt sich jedoch nicht beziffern.

Keller und *Klein* haben die Frage, inwieweit die Arbeitsmarktsektoren des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft gegeneinander abgeschlossen sind, zu Beginn der 1990er Jahre untersucht. Dabei konnten sie eine weitgehende Segmentierung der beiden Arbeitsmärkte feststellen mit Arbeitsplatzwechseln, die zu etwa vier Fünftel innerhalb der Sektoren stattfinden. Weiterhin analysierten sie, dass Seiteneinstiege (auf höhere als die Eingangssämter) sehr selten sind, da sonst kein Schutz vor Outsidern garantiert werden kann und die Karrierechancen der bereits Beschäftigten und damit deren Motivation reduziert würden (*Keller/Klein* 1994).

Die Strategie eines erhöhten Austausches zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft würde nicht nur dazu beitragen, der quantitativen Herausforderung des demographischen Wandels für den Personalbedarf der Bundesverwaltung besser zu begegnen, sondern würde durch vermehrte Einstellung von Seiteneinsteigern auch qualitative Gewinne für den öffentlichen Dienst mit sich bringen.

3.2.3 *Steigerung der Attraktivität der Bundesverwaltung als Arbeitgeber*

In Kapitel 3.2.1 wurde bereits darauf verwiesen, dass die Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft in Zukunft noch stärker als heute ein entscheidendes Kriterium dafür sein wird, ob es gelingt, qualifiziertes Personal für die Bundesverwaltung zu gewinnen. Zur Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber sind Marketingstrategien an Schulen und Hochschulen genauso wie eine Umgestaltung des Tarifsystems und der Laufbahnentwicklung zu nennen.

Hinsichtlich des Tarifsystems gehört dazu beispielsweise eine Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes durch verbesserte Bezahlung zu Beginn des Berufslebens, wie es gerade der aktuelle Tarifvertrag in Ansätzen vorsieht. Darüber hinaus gehören dazu auch Reformen der Tätigkeitsgestaltung und der Möglichkeiten des Aufstiegs sowie der allgemeinen Laufbahnentwicklung. Ein Beispiel wäre hier der weitere Ausbau von Traineeausbildungen. Hier handelt es sich um Programme, „in denen Hochschulabsolventen systematisch mit dem gesamtbetrieblichen Geschehen (Unternehmensphilosophie und -politik), den strukturellen Zusammenhängen und konkreten Arbeitsanforderungen der Unternehmen vertraut ge-



macht werden, indem sie nach ihrem Hochschulabschluss ihre berufliche Laufbahn beginnen“ (Berthel/Becker 2003: 299ff). Allgemein würden die vorgeschlagenen Handlungsoptionen sowohl helfen, auch in Zukunft qualifiziertes Personal für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, als auch junge Fachkräfte mit bereits mehrjähriger Berufserfahrung längerfristig stärker an den öffentlichen Dienst zu binden.

3.2.4 Mobilisierung von Beschäftigungspotenzialen

Eine weitere Strategie, um den Auswirkungen des demographischen Wandels zu begegnen, kann in der Mobilisierung von bisher nur wenig genutzten Beschäftigungspotenzialen bestehen. Die Analyse des Altersaufbaus in der Bundesverwaltung hat verdeutlicht, dass gerade in der Bundesverwaltung durch die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit noch hohe Potenziale bestehen. Zur Mobilisierung dieses Beschäftigungspotenzials bedarf es der Schaffung von entsprechenden Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Hinsichtlich der Frauen als Zielgruppe ist die allgemeine Berücksichtigung von Chancengleichheit von großer Bedeutung, wie sie bereits im Rahmen des Gender-Mainstreamings umgesetzt wird. Dazu gehören aber auch familienfreundlichere Arbeitszeitmodelle. Eine vorausschauende Personalpolitik, die bereits heute auf den zukünftigen Fachkräftemangel reagieren will, sollte deshalb frühzeitig in familienfreundliche Maßnahmen und deren Infrastruktur investieren. Teilzeitmodelle, Telearbeit, Unterstützung bei der Kinderbetreuung, Freistellungsmöglichkeiten in Notfällen oder Weiterbildungsangebote während der Elternzeit könnten den öffentlichen Dienst gerade auch für hochqualifizierte Frauen zu einem attraktiven Arbeitgeber machen.

So schreibt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dass für Unternehmen eine familienorientierte Personalpolitik die Voraussetzung bildet, „um ein qualifikationsunabhängiges Ausscheiden gerade von jüngeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vermeiden, betriebsspezifisches Know-how zu erhalten und einen Teil des zunehmenden Aufwands für die Personalrekrutierung zu vermeiden. Durch die Verbesserung der unternehmensinternen Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen kann ein heute unzureichend genutztes Arbeitskräftepotenzial ausgeschöpft werden“ (BMFSFJ 2003: 9).

3.2.5 Übergang in den Ruhestand

Ein weiterer Ansatzpunkt, um eine ausreichend große und qualifizierte Belegschaft trotz des demographischen Wandels zu erhalten, liegt in der Umgestaltung der Berufsaustrittsphase. Allgemein geht es hierbei um die Erhöhung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters und damit insbesondere



um die Eindämmung der Frühpensionierung (*Clemens et al.* 2003). In diesem Bereich wurden in den vergangenen Jahren eine Reihe von Gesetzesinitiativen verabschiedet, die in der Zwischenzeit auch zu einem Anstieg des Renteneintrittsalters bei Beamten und Richtern der Bundesverwaltung von 59,4 Jahren 1993 auf 61 Jahre 2002 geführt haben (*Deutscher Bundestag* 2001, 2005).

Allerdings werfen Reformen der Renten- und Altersgrenzenpolitik neue Herausforderungen und Fragestellungen auf. So wird zukünftig ein noch größerer Anteil von Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Alter von 55 Jahren und älter sein. Hier stellen sich Fragen sowohl nach der kontinuierlichen Weiterqualifikation der Beschäftigten als auch der Aufrechterhaltung der Motivation und der Gesundheit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Diese und weitere Fragen, die die qualitativen Aspekte der Belegschaften in der öffentlichen Verwaltung betreffen, sollen im folgenden Kapitel diskutiert werden.

4 Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Wissen in der Bundesverwaltung

4.1 Problemaufriss: Wissen und Motivation in einer alternden Belegschaft

Verschiedene Faktoren werden die Entwicklung der Stellen- und Anforderungsprofile langfristig verändern. Mögliche Qualifikationslücken können dann entstehen, wenn auf den steigenden Bedarf nach Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen keine entsprechenden Bewerber vorhanden sind. Zu den wichtigsten Einflüssen, die zunächst unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung sind, zählen die folgenden vier Prozesse: Erstens vollzieht sich ein technologischer Wandel. Im Zeitalter der Information und Kommunikation (IuK) sind auch für die Zukunft technische Neuerungen zu erwarten. Die Ressource „Wissen“ wird zum immer wichtigeren Produktionsfaktor. Grundlegende Kenntnisse im Bereich der IuK-Technologien erfahren Änderungen und generieren immer wieder Anpassungsbedarf. Zweitens führt eine verstärkte Kunden- bzw. Serviceorientierung in der öffentlichen Verwaltung zu grundlegenden Änderungen der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung, aber auch zwischen den Behörden. Drittens erfordert ein stärkeres Qualitätsbewusstsein (Qualitätsstandards und Qualitätszirkel) ein ganzheitliches Denken auf sämtlichen Ebenen. Qualitätsmanagement obliegt nicht nur der Führungsebene. Viertens kommt es zu einer Ausbreitung der betriebswirtschaftlichen Sichtweise. Dadurch steigen die Anforderungen an die kaufmännischen Kenntnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie z.B. Rechnungswesen, Kosten-Leistungs-Rechnung, Controlling (*Ette et al.* 2005: 26ff).



Wenn in Zukunft nur in einem begrenzten Maße auf den externen Arbeitsmarkt zurückgegriffen werden kann (s. Abschnitt 3.1.2), sind die Potenziale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im internen Bereich umso stärker zu fördern. Des Weiteren ist zu hinterfragen, welche Altersgruppe besonders relevant ist, wenn die Wettbewerbsintensität um die qualifizierten Arbeitskräfte ansteigt.

4.2 Handlungsoptionen

Grundsätzlich lassen sich für die Zukunft drei große Bereiche aufführen, die einerseits den absehbaren Verlust an Humankapital – in diesem Fall das Erfahrungswissen der älteren Beschäftigten – kompensieren und andererseits „frisches“ oder aktualisiertes Wissen in der Bundesverwaltung dauerhaft sichern: Wissensmanagement, lebenslanges Lernen und neue Ansätze in der Personalentwicklung.

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen ist die Knappheit der Ressource Wissen. Diese erfordert einen effizienten Umgang, d.h. das Wissen sollte in der Organisation richtig, aktuell und nicht redundant sein. Die demographische Entwicklung wirft diesbezüglich folgende Frage auf: Wird die Bundesverwaltung in Zukunft „vergesslich“, wenn die älteren Beschäftigten die Organisation verlassen werden? Mit welchen Mitteln kann entgegengesteuert werden? Ziel eines erfolgreichen Wissensmanagements ist, eine demographieunabhängige Wissensbasis in der Bundesverwaltung zu errichten.

Das Wissen, das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen ihrer schulischen und beruflichen Ausbildung erlernt haben, wird aufgrund der zu erwartenden beruflichen, technischen und organisatorischen Änderungen nicht dauerhaft „up to date“ sein. In Folge der technologischen und organisatorischen Veränderungen sind Anpassungen bezüglich der Qualifikation absehbar. Hier bietet sich an, einen institutionellen Rahmen mit Regelungen wie Fortbildungspläne für Individuen oder Abteilungen vorzugeben. Ferner wird empfohlen, die Beschäftigten zu ermutigen, auch eigenständig ihre Weiterqualifikation in die Hand zu nehmen. Da die Beschäftigten zumindest mitverantwortlich für ihre Position auf dem Arbeitsmarkt und im Unternehmen sind, ist der Wille zur permanenten Fort- und Weiterbildung eine grundlegende Voraussetzung.

Schließlich sind neue Wege der Personalführung und Karriereplanung zu erarbeiten, die der Gewinnung qualifizierter Menschen dienen sowie die bereits Beschäftigten weiterhin motivieren, ihre Arbeit in guter Qualität zu verrichten.



4.2.1 Wissensmanagement

Wissensmanagement ist ein Teilgebiet der Managementlehre. Es soll dabei das organisatorische Wissen zur Erreichung der Unternehmensziele entwickelt und optimal eingesetzt werden. „[Es] bedeutet, Ansätze zu entwickeln und umzusetzen, mit denen Verwaltungen Wissen für den Erfolg ihrer Leistungen und ihres Handelns erschließen und nutzbar machen“ (Dreyer/Richter 2005: 207).

Die Einführung eines Wissensmanagements wurde in Zusammenhang mit Verwaltungsreformen bereits behandelt. Empfehlungen zu den Reformbemühungen sprach die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)* im Jahr 2001 aus, die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer vergab im Jahr 2002 einen Preis im Rahmen des Qualitätswettbewerbs im Bereich Wissensmanagement. Allerdings zeigt die Praxis, dass im Zuge der daraus entstehenden Reorganisationsmaßnahmen Umsetzungsprobleme zu beobachten waren. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bedeutung eines Wissensmanagements von der Belegschaft unterschätzt und oft vernachlässigt wurde. Der Fokus lag eher auf Strukturveränderungen und auf der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente. Weniger wurde darauf geachtet, dieses System begleitend weiter zu entwickeln und das Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter daraufhin zu lenken (Dreyer/Richter 2005: 205f).

Wissensmanagement ist also nichts Unbekanntes in der öffentlichen Verwaltung. Allerdings fällt auf, dass die Weiterentwicklung des Wissens in Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung bisher wenig problematisiert wird. In der Privatwirtschaft dagegen wird dieses Thema bereits angesprochen. In dem Journal „Wissensmanagement online“ schlägt *Thomas Auer* (2003) vor, das Wissen innerhalb der Unternehmung mit der demographischen Entwicklung begleitend zu beobachten, mit Hilfe von Kennziffern zu bewerten und bei Korrekturbedarf rechtzeitig zu intervenieren. Die entsprechenden Kennziffern werden im Rahmen einer „Balanced Scorecard“ entwickelt. Eine weitere Überlegung besteht in der Einführung einer Wissensbilanz. Das intellektuelle Kapital in der Unternehmung wird analog zu einer „normalen“ Bilanz, in der die materiellen Vermögenswerte und Schulden eines Unternehmens gegenübergestellt werden, dokumentiert. Ziel einer Wissensbilanz ist es, den Unternehmen die Möglichkeit zu geben „...ihr spezifisches immaterielles Vermögen schnell und kostengünstig zu erfassen, aufzubereiten und gegenüber wichtigen Entscheidungsträgern zu kommunizieren“ (BMWA 2005). Ein Modellprojekt „Wissensbilanz – Made in Germany“ (BMWA 2004) für kleine und mittelständische Unternehmen wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Jahr 2004 initiiert. An



dieser Stelle wäre zu erforschen, inwiefern sich die Erkenntnisgewinne aus dem Projekt auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen. Auch stellt sich die kritische Frage, ob sich Erfahrungswissen in Abgrenzung zum fachbezogenen Wissen zuverlässig bilanzieren lässt.

Ziel dieser Untersuchung ist nicht, die einzelnen Stufen eines Wissensmanagements nach umsetzungstechnischen Gesichtspunkten zu durchleuchten.³ Vielmehr steht die strategische Frage im Vordergrund, wie ein generationenübergreifender Wissenstransfer in der öffentlichen Verwaltung etabliert werden kann. Probleme in der praktischen Umsetzung ergeben sich aus der Tatsache, dass das Erfahrungswissen der Belegschaft nicht in der gleichen Form zu sichern ist wie z.B. fachbezogene Kenntnisse. Darüber hinaus besteht die Schwierigkeit, den künftigen Wert der Erfahrungsschätze zu bestimmen. Ferner muss der Wert dieses Wissens mit den entstehenden Kosten abgewogen werden. Schließlich können die Kosten der Wissenssicherung schnell ihren Nutzen übersteigen. Nach bisherigem Kenntnisstand scheint eine sinnvolle Möglichkeit darin zu bestehen, die Wissens-träger selbst in der Verwaltung zu halten. An dieser Stelle wird empfohlen, den älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die kurz vor dem Ruhestand stehen, die Möglichkeit zu bieten, ihr Erfahrungswissen auf direktem Wege an die jüngeren Kolleginnen und Kollegen weiterzugeben. Zu denken wäre an Seminare, Workshops oder auch die Einführung eines Mentorensystems. So können die Älteren den Jüngeren deren Einstieg in die öffentliche Verwaltung bzw. in die neue berufliche Position erleichtern. Auf der anderen Seite wird die Chance erhöht, dass ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht das Gefühl haben, nutzlos ihre Zeit bis zum Ruhestand abzuarbeiten (innere Kündigung). Wenn die Motivation der Älteren höher ist, werden die rechtlichen Maßnahmen zur Erhöhung des Austrittsalters mit weniger Reibungen verlaufen.

4.2.2 *Lebenslanges Lernen*

Fort- und Weiterbildung findet im Anschluss an eine Berufs(erst)ausbildung statt und ist als eine ergänzende oder vertiefende Qualifizierungsmaßnahme zu verstehen. Sie kann sowohl zur Sicherung der horizontalen Mobilität (Anpassungsfortbildung) als auch zur Erhaltung der vertikalen Mobilität (Aufstiegsfortbildung) dienen. Die Adressaten der Fort- bzw. Weiterbildung sind nicht ausschließlich Führungskräfte, sondern alle Beschäftigten (*Hopp/Göbel* 2004: 331). Als Konsequenz aus den in Abschnitt 4.1 genannten Veränderungen liegt die Vermutung nahe, dass in Zukunft die Anpassungsfortbildung einen vergleichsweise höheren Stellenwert einnehmen wird als die Aufstiegsfortbildung.



Häufig wird älteren Beschäftigten seitens der Arbeitgeber ein altersbedingter Leistungsrückgang unterstellt. Die Vorstellung von einem altersbedingten Mangel an Leistungs- und Lernfähigkeit (so genanntes Defizit-Modell) führt in vielen Fällen dazu, dass älteren Erwerbstätigen die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung verwehrt wird. Das eigentliche Problem liegt jedoch in der langen zeitlichen Spanne zwischen den Lernphasen, die bei einer Nichtteilnahme bzw. einem Nichtstattfinden lebensbegleitenden Lernens entstehen. Der alternde Mitarbeiter verlernt über seine letzte Qualifizierungsmaßnahme hinaus mit der Zeit auch das Lernen an sich. Hierbei handelt es sich um den so genannten Disuse-Effekt (*Koller/Plath* 2000: 118). Um dem entgegenzusteuern, reicht es nicht aus, einen Mangel an Qualifikation durch einzelne und in unregelmäßigen Abständen stattfindende Weiterbildungsmaßnahmen zu kompensieren. Vielmehr sollte schon ab dem Eintritt ins Berufsleben kontinuierlich weitergebildet werden, was dem Konzept des lebenslangen Lernens entspricht.

Im Juli 2004 wurde in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung die „Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland“ vorgelegt. Zunächst wurde im Rahmen dieses Strategiepapiers grundlegend festgehalten, dass Lernen im mittleren und hohen Erwachsenenalter weniger in Institutionen eingebettet ist als bei Kindern und Jugendlichen (Schulen und allgemeine Schulpflicht). Daher tritt der Charakter der Eigenverantwortlichkeit stärker in den Vordergrund. Die Bedeutung des formalen Lernens nimmt mit Voranschreiten des Lebensalters dagegen ab. Eine besonders relevante Zielgruppe der Strategie ist die Gruppe der Älteren. Hierzu zählen Personen, die sich entweder wenige Jahre vor oder bereits im Ruhestand befinden (*Bund-Länder-Kommission* 2004: 26ff). Die Lernbereitschaft der Älteren lässt sich u.a. daraus ableiten, dass sie ihr Wissen und ihre Erfahrungen in die gesellschaftlichen Veränderungen einbringen möchten („der Gesellschaft etwas Gutes tun“). Diesen Vorteil sollten die politisch Verantwortlichen in ihren Überlegungen zum lebenslangen Lernen unbedingt berücksichtigen. Darüber hinaus werden „good practice-Beispiele“ für Modelle des lebenslangen Lernens aufgelistet. Als ein gutes Beispiel speziell für das Lernen in höheren Altersgruppen zählt das Modellprogramm „Erfahrungswissen für Initiativen“ (EFI). Da dieses Projekt noch nicht abgeschlossen ist, sind bisher nur Zwischenergebnisse verfügbar.⁴ Noch ist allerdings offen, inwiefern die Bundesverwaltung von den Erkenntnisgewinnen aus diesem Projekt profitieren kann, da das Modellprojekt vorwiegend Ehrenamtsarbeit im Gemeinwesen beinhaltet.

Eine empirische Untersuchung zur Lernbeteiligung in Unternehmen zeigt derzeit den öffentlichen Dienst in einem positiven Licht. Das Konzept des lebenslangen Lernens scheint hier im Vergleich zu anderen Branchen recht fortgeschritten zu sein: „Am häufigsten und intensivsten realisierten die



Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung bisher Lebenslanges Lernen. Im Vergleich hierzu fielen die Beschäftigten im Handel und im primären Sektor deutlich ab, und im Handwerk, Baugewerbe und verarbeitenden Gewerbe war das Risiko, nicht weitergebildet zu werden, noch einmal höher“ (Schiefl *et al.* 2004: 40).

4.2.3 *Alternative Karriereplanung und Motivation der Beschäftigten*

In Bezug auf die Personalentwicklung ist zu überlegen, inwiefern die traditionellen, aufstiegsbezogenen durch alternative, horizontale Karrierepfade ergänzt oder sogar abgelöst werden. Unter anderem ist zu diskutieren, ob Fort- und Weiterbildungen automatisch zu einem Aufstieg in der Laufbahn führen könnten. Es wird vermutet, dass permanente Weiterbildungen in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden, damit die Aufgabenerfüllung weiterhin auf einem hohen Qualitätsniveau möglich ist. Im Gegensatz dazu würden die Aufstiegsfortbildungen entsprechend an Gewicht verlieren. Dies erfordert ein Umdenken aller Beteiligten: „Verzicht“ auf Beförderungen bei regelmäßiger Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie verstärkte Eigeninitiative hinsichtlich der Weiterbildungsaktivitäten. Diese Eigeninitiative erfordert jedoch Unterstützung vom Arbeitgeber. Der Dienstherr sollte daher die institutionellen Rahmenbedingungen (zeitliche und inhaltliche Fragen sowie organisatorische Vorgaben) anpassen.

Diese beschriebenen Entwicklungspfade werfen eine Reihe von Fragen bezüglich der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf. Im Hinblick auf die Erhöhung von Motivation und Leistung gilt das personalwirtschaftliche Interesse den Anreiz- und Beförderungssystemen (Ridder/Hoon 2001: 78). Auf welche Anreize sprechen die Beschäftigten an? Als Alternative zu den traditionellen Karrierepfaden wird überlegt, wie eine sinnvolle Kombination aus materiellen und immateriellen Anreizen zu gestalten sei, ohne dabei die Laufbahn zu ändern. Zu den materiellen Anreizen zählen sämtliche monetären Kompensationszahlungen für die geleistete Arbeit (Lohn und Gehalt). Die Ausgestaltung der einzelnen Lohn- und Gehaltskomponenten kann dabei variieren. So honorieren Prämien zu einem festen Grundgehalt besondere Leistungen. Extrinsisch motivierte Beschäftigte reagieren auf diese (äußeren) Anreize. Allerdings sind diese Ausgestaltungsformen der Entlohnung in Bezug auf dauerhafte Leistungssteigerungen umstritten. Zum einen sind pauschale Leistungszulagen in ihrer Wirkung ungenau, da sie den individuellen Bedürfnissen der Beschäftigten nicht entsprechen. Zum anderen wird die langfristige Wirkung dieser Motivationsform angezweifelt (Ridder 2005: 276). In der Realität findet man Menschen vor, die nicht nur auf die äußeren Anreize reagieren, sondern auch eine Motivation von innen heraus mitbringen (intrinsische Motivation), d.h. sie erfreuen sich z.B. an hoher Arbeitsqua-



lität, an Anerkennung durch ihre Kollegen und Vorgesetzten oder an einer angenehmen Arbeitsatmosphäre. Leistungssteigerungen werden in diesem Fall durch immaterielle Anreize, die nicht im direkten Zusammenhang mit der Vergütung stehen, gefördert. Die Diskussion um die Reform der Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung ist nicht neu, sie steht allerdings in einem engen Zusammenhang mit dem lebenslangen Lernen. Besonders der Aspekt der immateriellen Anreize findet hier seine Bedeutung, da Untersuchungen in privatwirtschaftlichen Unternehmen belegen, dass die immateriellen Anreize über eine Humanisierung der Arbeit hinausgehen. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass qualifizierte Mitarbeiter ein wichtiger Wettbewerbsfaktor geworden sind (*Ridder 2005: 277*). Im neuen Tarifvertrag, der am 01.10.2005 in Kraft getreten ist, werden diese Überlegungen zum Teil aufgegriffen. Der Arbeitgeber erhält für variable leistungsabhängige Vergütungen seiner Beschäftigten ein Budget (bis zu 8 % der Gesamtentgeltsumme des jeweiligen Arbeitgebers, Start mit 1 % ab dem Jahr 2007). Nach welchen Kriterien er dieses Budget auf die Beschäftigten verteilt, ist ihm frei gestellt. Erfahrungswerte sind nach dieser kurzen Zeit noch nicht verfügbar. Daher bleibt abzuwarten, welche Gestaltungsform sich in Zukunft durchsetzen wird.

Die Herausforderung für die jeweiligen Arbeitgeber wird darin bestehen, Anreizstrukturen zu etablieren, die sowohl materielle als auch immaterielle Bedürfnisse der Arbeitnehmer berücksichtigen und sie somit ermuntern, weiterhin qualitativ hochwertige Leistungen zu erbringen und sich eigenverantwortlich weiterzubilden.

5 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die finanziellen Ressourcen der Bundesverwaltung

5.1 Problemaufriss: Die Entwicklung der Finanzen bis zum Jahr 2050

Wie werden die Finanzen der Bundesverwaltung von der demographischen Entwicklung beeinflusst? Die beiden wichtigsten Einnahmequellen der öffentlichen Haushalte bestehen aus Steuern und Beiträgen der Sozialversicherungen. Zur Bewertung der künftigen Finanzlage werden die Ergebnisse einer umfassenden Studie des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)* aus dem Jahr 2002 herangezogen (*Bach et al. 2002*). Hier wurden die künftigen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit von der demographischen Entwicklung berechnet. Der Schätzungszeitraum reicht bis zum Jahr 2050. Das gesamte Steueraufkommen ergibt sich aus der Anzahl der Steuerpflichtigen und den Pro-Kopf-Steuerbelastungen. Zurzeit steht der überwiegende Teil der Baby-Boomer im Erwerbsleben und zahlt aus seinem Einkommen Steuern. Die höchste Einkommensteuerbelastung



weist derzeit die Altersgruppe der 45- bis 49-Jährigen auf. Die Gründe dafür sind die hohen Erwerbstätigenquoten sowie die relativ hohen steuerpflichtigen Einkommen in dieser Altersgruppe. Was passiert in Hinblick auf das Steueraufkommen, wenn diese Generation in den Ruhestand wechselt und die Zahl der steuerpflichtigen Erwerbspersonen deutlich geringer wird? Der Zeitraum zwischen den Jahren 2020 und 2030 erscheint mit dem größten Rückgang der Erwerbspersonen, der größer als der der Gesamtbevölkerung ist, als besonders kritisch. Dabei wurde in den Modellrechnungen bereits ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen berücksichtigt. Werden die Steuern auf die Einkommen der privaten Haushalte betrachtet, so ist festzustellen, dass die Höhe der Steuereinnahmen der Bevölkerungsentwicklung folgt. Auch wurde eine Modellvariante mit der so genannten nachgelagerten Besteuerung berücksichtigt. Mit dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte findet eine Verlagerung des Einkommensteueraufkommens in die höheren Altersgruppen statt. Damit reagiert das Steueraufkommen weniger stark auf die demographische Alterung als bisher. Die Einführung einer nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte kann die negativen Effekte aus der demographischen Entwicklung aber lediglich abmildern, jedoch nicht aufhalten. Erwartungsgemäß gilt in allen Modellvarianten, dass der Abbau der Erwerbs- bzw. Arbeitslosigkeit eine deutlich positive Wirkung auf das Steueraufkommen ausübt. Wie die Ergebnisse in Tabelle 1 zeigen, bietet somit langfristiges Wirtschaftswachstum, das sowohl die Grundlage für Arbeitsplätze als auch für steigende Einkommen bildet, eine nachhaltige Alternative auf der Einnahmenseite. Unter der Annahme eines Wirtschaftswachstums von jährlich 1,75 % wird in sämtlichen Berechnungsszenarien ein steigendes Steueraufkommen erwartet, das jedoch von der demographischen Entwicklung gebremst ist (*Bach et al. 2002*).

Tab. 1: Erwerbstätigkeit und Steueraufkommen der privaten Haushalte und die erwartete Entwicklung bis 2050 bei nachgelagerter Besteuerung, Wirtschaftswachstum von 1,75 % p.a., Veränderungen gegenüber dem Jahr 2005 in Prozent

	2010	2020	2030	2040	2050
Erwerbstätige	2,1	-0,3	-9,6	-15,5	-21,2
Direkte Steuern	9,5	29,0	45,6	68,7	86,5
Umsatzsteuer	10,2	30,3	49,6	69,3	89,2
Spezielle Verbrauchsteuern	9,6	28,2	45,5	63,4	82,5
Steuern insgesamt	9,7	29,3	46,8	68,2	86,8

Datenquelle: *Bach et al. 2002: 98*



Tab. 2: Erwerbstätigkeit und Steueraufkommen der privaten Haushalte und die erwartete Entwicklung bis 2050 bei nachgelagerter Besteuerung, ohne reales Wirtschaftswachstum, Veränderungen gegenüber dem Jahr 2005 in Prozent

	2010	2020	2030	2040	2050
Erwerbstätige	2,1	-0,3	-9,6	-15,5	-21,2
Direkte Steuern	0,4	-0,6	-5,7	-8,1	-14,5
Umsatzsteuer	1,0	0,5	-3,1	-7,8	-13,3
Spezielle Verbrauchsteuern	0,5	-1,2	-5,7	-11,0	-16,4
Steuern insgesamt	0,6	-0,3	-4,9	-8,4	-14,4

Datenquelle: *Bach et al.* 2002: 95

Würde dagegen kein reales Wachstum stattfinden (vgl. Tab. 2), können die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das Steueraufkommen isoliert betrachtet werden. So wäre allein aus der demographischen Entwicklung zunächst ein Anstieg des Steueraufkommens zu erwarten, welcher bis zum Jahr 2020 reichen würde. Im Zuge der absehbaren massiven Verrentungen und Pensionierungen der Baby-Boomer zwischen den Jahren 2020 und 2030 würde das Steueraufkommen erheblich sinken.

Darüber hinaus wurde in der gleichen Studie die Entwicklung des Steueraufkommens und der Sozialbeiträge bis zum Jahr 2050 mit der Methode der Generationenbilanzierung untersucht. Die Entwicklung der unternehmensbezogenen Steuern weist einen anderen Verlauf auf als die der privaten Haushalte. Hier werden erst im Zeitraum zwischen den Jahren 2040 und 2050 Rückgänge des Steueraufkommens erwartet. Dies lässt sich dadurch erklären, dass der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock und die daraus resultierenden steuerpflichtigen Einnahmen sich überwiegend auf die höheren Altersstufen verteilen. Dadurch können die negativen Einflüsse der demographischen Entwicklung auf die Steuereinnahmen etwas gedämpft werden. In der Untersuchung zeigte sich aber auch, dass die Entwicklung der Sozialbeiträge weitaus ungünstiger verläuft als die des Steueraufkommens. Hier stellt sich die Frage, inwiefern der eingeschlagene Kurs der Finanzpolitik nachhaltig ist (*Bach et al.* 2002; *Brügelmann* 2005).

5.2 Handlungsoption: Nachhaltige Finanzpolitik

„Eine Finanzpolitik ist nachhaltig, wenn der Gegenwartswert aller Primärüberschüsse der Höhe der gegenwärtigen Staatsschuld entspricht. Ist der Gegenwartswert der Primärüberschüsse kleiner, besteht eine Nachhaltigkeitslücke“ (*BMF* 2001). Die Nachhaltigkeitslücke errechnet sich aus den



explizit ausgewiesenen Staatsschulden (zz. 60 % des BIP) und den schwebenden Ansprüchen der heutigen und künftigen Generationen an die zukünftigen Staatsbudgets (implizite Schulden). Alternativ wird von der „wahren“ Staatsschuld gesprochen. Mit den impliziten Schulden sind vorrangig die künftigen Leistungsansprüche an die Sozialversicherungen (insbesondere Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) gemeint. Die derzeitige Finanzpolitik wird nach Einschätzungen von Finanzwissenschaftlern als nicht nachhaltig eingestuft (z.B. *Bach et al.* 2002; *Ehrentraut/Raffelhüschen* 2003; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2003). Z.B. ermittelte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 2002 eine Nachhaltigkeitslücke von 330 % des BIP, wobei die impliziten die expliziten Staatsschulden um das 4,5fache übersteigen (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2003).

Die Implikationen für die künftige Gestaltung der öffentlichen Haushalte lassen sich wie folgt zusammenfassen: „Dies bedeutet, dass das Defizit der öffentlichen Haushalte unmittelbar und in jedem kommenden Jahr im Umfang von 3,2 Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts – dies sind nach heutigem Stand etwa 66 Mrd. Euro – reduziert werden muss, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu gewährleisten“ (*Arnds/Bonin* 2002: 42). Interessanterweise ist die demographische Alterung die Haupttriebfeder bezüglich der negativen finanziellen Entwicklung, so *Arnds* und *Bonin* weiter in ihrer Untersuchung: „Die Ergebnisse von Sensitivitätsexperimenten machen deutlich, dass das gravierende Nachhaltigkeitsproblem in Deutschland in erster Linie auf die bevorstehende demographische Alterung zurückzuführen ist. Zwar wäre die Nachhaltigkeitslücke deutlich geringer, wenn der Staat in der Vergangenheit auf eine Verschuldung verzichtet hätte oder wenn die immer noch erhebliche fiskalische Sonderbelastung durch die Folgen der deutschen Wiedervereinigung in Zukunft wegfiel. Ohne demographische Alterung wäre die deutsche Finanzpolitik jedoch trotz dieser Lasten nachhaltig“ (*Arnds/Bonin* 2002: 42).⁵ Selbst bei unterschiedlichen Methoden der Nachhaltigkeitsberechnung⁵ oder bei leicht abweichenden Annahmen ändern sich die Aussagen tendenziell nicht. Grundsätzlich müssen in Zukunft Haushaltsüberschüsse generiert werden, um langfristig eine „Explosion“ der Staatsschulden zu verhindern. Für die politisch Verantwortlichen ergeben sich hinsichtlich des öffentlichen Haushalts folgende Optionen: Entweder eine Erhöhung der Steuersätze bzw. der Sozialversicherungsbeiträge oder Leistungskürzungen. Diese Maßnahmen können auch den Haushalt der Bundesverwaltung betreffen. Damit stehen sämtliche Ausgabenposten nicht nur heute, sondern auch in Zukunft in einem Konflikt mit Haushaltskonsolidierungen.



6 Eine Forschungsagenda für das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

Der Beitrag verfolgte zwei Ziele: Erstens wurde ein Überblick über mögliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung gegeben. Dafür wurden vier zentrale Dimensionen herausgestellt – die Kunden der Bundesverwaltung, das Personal und das Wissen der Bundesverwaltung sowie ihre Finanzen – für die wahrscheinliche Auswirkungen skizziert wurden. Ein zweites Ziel bestand darin, weiteren Forschungsbedarf zu identifizieren. Diesem Punkt soll in diesem letzten Kapitel Rechnung getragen werden.

Der Beitrag hat gezeigt, dass der demographische Wandel in den vier untersuchten Dimensionen zu unterschiedlichen Anpassungsleistungen der Bundesverwaltung führen wird. So wird sich die Bundesverwaltung bei all jenen Dienstleistungen, bei denen sie direkt mit dem Bürger in Kontakt tritt, stärker auf die Bedürfnisse älterer Menschen einstellen müssen. Insgesamt scheint es hier aber kaum Anpassungsbedarf zu geben: das Internet wird in Zukunft vermutlich nicht mehr nur den jüngeren Generationen vorbehalten bleiben, weshalb die Einführung und Nutzung des E-Governments durch die Alterung der Gesellschaft nur am Rande betroffen sein wird. Weiterhin wird der demographische Wandel zu neuen Erwartungen der Bevölkerung an die öffentliche Verwaltung führen (z.B. erhöhter Bedarf an sozialen Diensten), die Auswirkungen in diesen Bereichen betreffen die Bundesverwaltung ebenfalls vergleichsweise wenig, sondern werden überwiegend von den kommunalen und föderalen Trägern zu leisten sein. Ausgeprägten Forschungsbedarf sehen wir bei der Frage nach den Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Verhältnis von Bürger und Bundesverwaltung daher nicht. Ähnliches gilt für die Frage nach den finanziellen Ressourcen der Bundesverwaltung. Hier wird der demographische Wandel zu deutlichen Veränderungen führen, zusätzlicher Forschungsbedarf von Seiten des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung wird aber nicht erwartet, da dieser Bereich von den einschlägigen Wirtschaftsforschungsinstituten bereits umfassend begleitet wird.

Weiterer Forschungsbedarf lässt sich hingegen in den Bereichen Personal und Wissen feststellen. Obwohl in der Privatwirtschaft für beide Bereiche durch wissenschaftliche Studien und Modellprojekte bereits zahlreiche Erkenntnisse und Erfahrungen vorliegen, hinkt die öffentliche Verwaltung deutlich hinterher (vgl. *Clemens* 2003b). Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Personal und das Humankapital der Bundesverwaltung sind bisher nur unzureichend erforscht und erfahren ein vergleichsweise geringes wissenschaftliches Interesse. Im Rahmen des Beitrags wurden insbesondere drei Fragen deutlich, die im weiteren Verlauf des Projektes bearbeitet werden sollen:



1. Der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung ist bisher nur unzureichend wissenschaftlich untersucht worden. So basieren die wesentlichen Erkenntnisse noch immer auf zwei Untersuchungen aus den 1970er (*Luhmann/Mayntz* 1973) bzw. 1980er (*Brandes* 1990) Jahren. Um die Auswirkungen des demographischen Wandels in diesem Bereich besser zu erfassen, wären Modellrechnungen zur zukünftigen Entwicklung des Personalbestandes und seiner Strukturen in der Bundesverwaltung erforderlich. Ziel soll es sein, mittels dieser Prognosen sowohl zukünftige personelle Engpässe in den verschiedenen Laufbahngruppen als auch zukünftige Auswirkungen heutiger Einstellungspraxis frühzeitig zu erkennen und zu korrigieren.
2. Die Personalstrukturen in der Bundesverwaltung wurden im Rahmen dieses Beitrags auf Basis der amtlichen Statistik analysiert. Die amtliche Statistik erfasst aber ausschließlich Bestandsgrößen über das Personal der Bundesverwaltung. Für die in Punkt 1 benannten Modellrechnungen und differenziertere Handlungsempfehlungen wären allerdings genauere Kenntnisse der Dynamik der Entwicklung der Personalstrukturen notwendig. Dazu gehören Fragen bezüglich des Eintritts in die Bundesverwaltung (z.B. Motivation, Qualifikation etc.) oder bezüglich der individuellen Karrierepfade in der Verwaltung (bspw. Laufbahn- oder Dienststellenwechsel). Weitere Fragen betreffen Maßnahmen zur Erhaltung der Qualifikation der Mitarbeiter sowie der Erhaltung eines flexiblen Personalkörpers. Genauere Daten zur Beurteilung von Quantität und Qualität weiterqualifizierender Maßnahmen wären dazu notwendig.
3. Hinsichtlich der Ressource Wissen in der Bundesverwaltung stellt sich die Frage, ob und in welcher Form Behörden die demographische Entwicklung bei ihrer Planung bereits berücksichtigen. Gibt es dazu best-practice Beispiele? Welche positiven wie auch negativen Erfahrungen waren bei der Umsetzung zu beobachten? Internationale Vergleiche mit anderen OECD-Staaten sollen dazu beitragen, diese Lücke zu schließen.

Anmerkungen

- ¹ Die Zahlen und Berechnungen beziehen sich ausschließlich auf den unmittelbaren öffentlichen Dienst des Bundes. Für weitergehende Analysen siehe *Ette et al.* (2005). Die Soldaten wurden aufgrund der Eigenheiten dieser Laufbahngruppe bei allen Analysen nicht mit berücksichtigt. Überlegungen zu den Auswirkungen des demographischen Wandels für den Aufgabenbereich Verteidigung bzw. zu den Altersstrukturen der Streitkräfte finden sich beispielsweise in verschiedenen Planungspapieren zur Zukunft der Bundeswehr (vgl. *BMVG* 2000).



- ² Genauere Aussagen bleiben Modellrechnungen vorbehalten, die im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung im Rahmen dieses Forschungsprojektes noch erstellt werden.
- ³ An dieser Stelle wird z.B. auf *Dreyer/Richter* 2005 und angegebene Literatur verwiesen.
- ⁴ Das *Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik* in Köln evaluiert dieses Modellprogramm. Weitere Informationen sind unter <http://www.isg-institut.de/3ErfahrungswissenSeniorTrainerInnen.html> oder unter <http://www.efi-programm.de/> (jeweils Abruf vom 12.10.05) zu finden.
- ⁵ Neben der Generationenbilanzierung wird das Konzept der Tragfähigkeitsindikatoren verwendet, eine Methode, die gemeinsam von der OECD und dem Economic Policy Committee der EU entwickelt wurde. Einen Vergleich der beiden Methoden enthält z.B. das Gutachten des *Sachverständigenrats* aus dem Jahr 2003 (*Sachverständigenrat* 2003: 411ff und 675ff).

Literaturverzeichnis

Arnds, Pascal; Bonin, Holger, 2002: Arbeitsmarkteffekte und finanzpolitische Folgen der demographischen Alterung in Deutschland. IZA Discussion Paper, Bd. 667 [<http://ftp.iza.org/dp667.pdf> vom 15.10.2005]

Auer, Thomas, 2003: Nachhaltigkeit im Spannungsfeld von Wissensgesellschaft und Demografie. In: *wissensmanagement online*, Ausgabe November [http://www.wissensmanagement.net/online/archiv/2003/11_2003/nachhaltigkeit.shtml vom 12.10.05]

Bach, Stefan et al., 2002: Demographischer Wandel und Steueraufkommen. DIW-Materialien, Bd. 20 [http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw_rn02-11-20.pdf vom 13.10.2005]

Berthel, Jürgen; Becker, Fred G., 2003: Personalmanagement. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit. 7. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Pöschel

Bundesministerium für Finanzen (BMF), 2001: Nachhaltigkeit der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung der öffentlichen Haushalte. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Finanzen, Band 71. Bonn: Bundesministerium für Finanzen

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2003: Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen. Berlin: Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend



- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung*
- Bundesministerium des Innern (BMI), 2005: Fortschrittsbericht 2005 des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ im Bereich Modernes Verwaltungsmanagement. Berlin: Bundesministerium des Innern*
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), 2004: Wissensbilanz – Made in Germany. Leitfaden 1.0 zur Erstellung einer Wissensbilanz, Dokumentation Nr. 536. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), 2005: Die Wissensbilanz als strategisches Management-Instrument [<http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Technologie-und-Energie/Informationsgesellschaft/tagung-wissensbilanz,did=74594.html> vom 14.10.05]*
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVG), 2000: Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung*
- Brandes, Wolfgang, 1990: Der Staat als Arbeitgeber. Frankfurt: Campus*
- Brügelmann, Ralph, 2005: Öffentliche Finanzen. In: *Institut der deutschen Wirtschaft* (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels. Köln/Bonn: Deutscher Instituts-Verlag: 219-238*
- Bund-Länder-Kommission, 2004: Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Band 115. Bonn*
- Clemens, Wolfgang, 2003a: Wissenschaftsentwicklung und Forschungsstand. In: *Herfurth, Matthias; Kohli, Martin; Zimmermann, Klaus F.* (Hrsg.): Arbeit in einer alternden Gesellschaft. Problembereiche und Entwicklungstendenzen der Erwerbsbeteiligung Älterer. Opladen: Leske + Budrich: 179-194*
- Clemens, Wolfgang, 2003b: Modelle und Maßnahmen betrieblicher Anpassung älterer Arbeitnehmer. In: *Herfurth, Matthias; Kohli, Martin; Zimmermann, Klaus F.* (Hrsg.): Arbeit in einer alternden Gesellschaft. Problembereiche und Entwicklungstendenzen der Erwerbsbeteiligung Älterer. Opladen: Leske + Budrich: 93-130*
- Clemens, Wolfgang; Künemund Harald; Parey, Matthias, 2003: Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt. In: *Herfurth, Matthias; Kohli, Martin; Zimmermann, Klaus F.* (Hrsg.): Arbeit in einer alternden Gesellschaft. Problembereiche und Entwicklungstendenzen der Erwerbsbeteiligung Älterer. Opladen: Leske + Budrich: 43-64*



- Deutscher Bundestag*, 2002: Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. Bundestagsdrucksache 14/8800 vom 23.02.2002
- Deutscher Bundestag*, 2001: Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 14/7220 vom 19.10.2001
- Deutscher Bundestag*, 2005: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 15/5821 vom 22.06.2005
- Dreyer, Matthias; Richter, Walter*, 2005: Wissensmanagement. In: *Blanke, Bernhard et al.* (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform: Wiesbaden: VS-Verlag: 205-215
- Ehrentraut, Oliver; Raffelhüschen, Bernd*, 2003: Die Rentenversicherung unter Reformdruck. Ein Drama in drei Akten. In: *Wirtschaftsdienst* 83,11: 711-720
- Ette, Andreas; Micheel, Frank; Naderi, Robert*, 2005: Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung. Zwischenbericht (unveröffentlichtes Manuskript). Wiesbaden
- Forschungsgruppe Wahlen Online*, 2005: *Internet-Strukturdaten*
[<http://www.forschungsgruppe.de/Ergebnisse/Internet-Strukturdaten/> vom 14.08.2005]
- Fuchs, Johann*, 2003: Demographische Alterung und Arbeitskräftepotenzial. In: Eine Frage des Alters: Herausforderungen für eine zukunftsorientierte Beschäftigungspolitik. IAB-Colloquium „Praxis trifft Wissenschaft“ am 20. und 21. Oktober 2003 in der Führungsakademie der BA in Lauf, Nürnberg [http://doku.iab.de/grauemap/2003/lauf_fuchs_vortrag.pdf vom 17.05.2005]
- Fuchs, Johann; Thon, Manfred*, 1999: Potentialprojektion bis 2040: Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. In: IAB-Kurzbericht 04/1999
- Hopp, Helmut; Göbel, Astrid*, 2004: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. 2. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Pöschel
- Karger, Pia; Rüß, Oliver; vom Scheidt, Nadia*, 2005: E-Government. In: *Blanke, Bernhard, et al.* (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS-Verlag: 136-144
- Keller, Berndt; Klein, Thomas*, 1994: Berufseinstieg und Mobilität von Akademikern zwischen Öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 27,2: 152-160
- Köchling, Annegret*, 1995: Wie Betriebe heute mit Altersstrukturen (nicht mit Älteren) umgehen – Anforderungen an die Zukunft. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28,3: 437-453



- Koller, Barbara; Plath, Hans-Eberhard*, 2000: Qualifikation und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33,1: 112-125
- Lucke, Jörn von; Reinermann, Heinrich*, 2000: Speyrer Definition von Electronic Government. In: Online Publikationen des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [<http://foev.dhv-speyer.de/RUVII/Sp-EGov.pdf> vom 14.04.2005]
- Luhmann, Niklas; Mayntz, Renate*, 1973: Personal im öffentlichen Dienst – Eintritt und Karrieren. Baden-Baden: Nomos
- Reinberg, Alexander; Hummel, Markus*, 2002: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten. Reale Entwicklung oder statistisches Artefakt? In: IAB Werkstattbericht Nr. 4
- Reinberg, Alexander; Hummel, Markus*, 2005: Vertrauter Befund: Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit. In: IAB-Kurzbericht 09/2005
- Ridder, Hans-Gerd*, 2005: Materielle und immaterielle Leistungsanreize. In: *Blanke, Bernhard et al.* (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS-Verlag: 270-280
- Ridder, Hans-Gerd; Hoon, Christina*, 2001: Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: *Verwaltung und Management* 7, 2: 76-83
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2003: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04 [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/03_ges.pdf vom 13.11.2003]
- Schiel, Stefan; Schröder, Helmut; Aust, Folkert*, 2004: Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse. Gutachten für die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“. Bielefeld
- Statistisches Bundesamt*, 2003: Bevölkerung Deutschlands von 2002 bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- (Anschrift der Verf.: Andreas Ette und Frank Micheel, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Friedrich-Ebert-Allee 4, 65185 Wiesbaden, E-Mail: andreas.ette@destatis.de, frank.micheel@destatis.de, URL: <http://www.bib-demographie.de>)