

Kommunen im demografischen Wandel: spezifische Verwaltungsstrukturen vorhanden?

Kommunen bekommen die Folgen des demografischen Wandels als unterste Verwaltungsebene unmittelbar zu spüren. Eine aktuelle Untersuchung der Universität Potsdam zeigt nun, dass Kommunen zur Bewältigung dieser Aufgaben sowohl auf feste Strukturen als auch auf flexible Instrumente zurückgreifen, wodurch das Thema in der Verwaltungsorganisation in unterschiedlichem Maße institutionell verankert wird.

Auch wenn die Städte, Gemeinden und Landkreise in unterschiedlichem Ausmaß von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sind, so sind doch viele gezwungen, die Leistungen der Daseinsvorsorge auf sich verändernde Gesellschaftsstrukturen anzupassen.

Verwaltungsstrukturen für den demografischen Wandel – eine Forschungslücke

Der demografische Wandel zeigt sich in unterschiedlichsten Facetten in der Bevölkerungsstruktur: von Wachstum bis Schrumpfung, über die Veränderung der Altersstrukturen und den Rückgang der Geburtenzahl bis hin zu innerdeutschen Wanderungsbewegungen sowie einer Internationalisierung der Bevölkerung.¹ Es gibt keine einheitliche Entwicklung, vielmehr ein buntes Bild an Tendenzen, die bundesweit in den Kommunen unterschiedlich zur Ausprägung kommen. Dabei bleibt die Entwicklung vermutlich konstant: Auch die aktuell hohe Zuwanderung hat nur eingeschränkte Auswirkungen auf die langfristige Bevölkerungsentwicklung. Der generelle Trend der zunehmenden Alterung der Bevölkerung

kann dadurch allen Prognosen nach nicht aufgehoben oder gar umgekehrt werden.²

Der Wandel ändert in vielen Bereichen die Anforderungen an die öffentliche Daseinsvorsorge. Als Erbringer dieser Leistungen sind Kommunen daher besonders stark von seinen Auswirkungen betroffen. Als Querschnittsthema tangiert der demografische Wandel eine Vielzahl kommunaler Handlungsfelder, wie Infrastruktur, Bildung oder den Arbeitsmarkt. Kommunen können aufgrund des verfassungsrechtlich gesicherten Selbstverwaltungsrechts den Herausforderungen aktiv begegnen. Einige haben bereits begonnen, politische Strategien zu erarbeiten und die Verwaltungsorganisation entsprechend auszurichten.

Wie genau der demografische Wandel von den Kommunalverwaltungen organisatorisch bewältigt wird, ist in der Wissenschaft eine bislang vernachlässigte Frage. Dieser Artikel thematisiert daher erstmals Organisationsstrukturen, die in den Verwaltungen zur Bearbeitung der Herausforderungen des demografischen Wandels eingesetzt werden. Sie können

als feste Strukturen oder als flexible Instrumente sowie in unterschiedlichen Kombinationen auftreten. Zusätzlich werden Erfolgsfaktoren für einen wirksamen Einsatz der jeweils gewählten Organisationsstruktur identifiziert. Die Ergebnisse sind in einem studentischen Projekt an der Universität Potsdam in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung entstanden.³

Kommunen schaffen neue Organisationsstrukturen

Eine Anfang 2006 in 56 ausgewählten Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags durchgeführte Umfrage ergab, dass 87 Prozent der Städte den vorhandenen Verwaltungsstrukturen vertrauten und keine neuen Organisationsstrukturen zur Handhabung des demografischen Wandels einführen wollten.⁴ Knapp zehn Jahre später wurde eine andere Beobachtung gemacht: Bei der Befragung der Universität Potsdam im Zeitraum von Mai bis Juli 2015 gaben rund vier von fünf Kommunen an, zur Bewältigung der vielfältigen Veränderungen mindestens eine feste Organisationsstruktur innerhalb der Ver-

1 Bertelsmann Stiftung (2013): Stadt-Land-Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel, 1. Auflage, Gütersloh: Bertelsmann Verlag

2 Statistisches Bundesamt (2016): Alterung der Bevölkerung durch aktuell hohe Zuwanderung nicht umkehrbar, Pressemitteilung Nr. 021/20.1.2016, abrufbar unter: www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/01/PD16_021_12421.html

3 Albrecht/Besen/Braun et al. (2015): Organisation des demographischen Wandels in Kommunalverwaltungen, Gütersloh: Bertelsmann Verlag, abrufbar unter: www.wegweiser-kommune.de/demographischer-wandel

4 Bertelsmann Stiftung (2013): Stadt-Land-Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel, 1. Auflage, Gütersloh: Bertelsmann Verlag

Über das Projektdesign

Von Mai bis Juli 2015 wurden deutschlandweit 32 Kommunen mit verschiedenen demografischen und organisatorischen Voraussetzungen befragt. Bei der Auswahl orientierte man sich an den von der Bertelsmann Stiftung entwickelten neun Demografietypen⁵. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass sowohl urbane und ländliche, wohlhabende und ärmere als auch wachsende und schrumpfende Kommunen in der Studie vertreten sind und so der Vielfalt deutscher Kommunen Rechnung getragen wurde.

Die Daten zur organisatorischen Praxis wurden mittels leitfadengestützter Interviews mit relevanten Akteuren des politisch-administrativen Systems der Kommunen erhoben. Die Auswertung der Daten erfolgte durch ein Analyseraster, das die Aufbauorganisation der Verwaltungsstruktur für den demografischen Wandel hinsichtlich der Ressourcenausstattung und der Leitungs- und Kommunikationsbeziehungen untersuchte.

waltung geschaffen zu haben oder sich verschiedener Instrumente (zum Beispiel Arbeitskreise, Projektgruppen) zu bedienen. Nur knapp ein Fünftel der in der Studie befragten Kommunalverwaltungen hatte bislang keinerlei Strukturen zur Handhabung des demografischen Wandels initiiert (vgl. Abbildung 1).

44 Prozent der befragten Kommunen haben eigens Organisationsstrukturen zur Handhabung des demografischen Wandels eingerichtet. Diese Organisationsstrukturen sind fest in der Verwaltungsorganisation verankert und mit festen/hauptamtlichen zeitlichen und personellen Kapazitäten ausgestattet.

Organisationsstrukturen sind:

- Einrichtung eines eigenen Fachbereichs
- Einrichtung einer Stabsstelle
- Ernennung eines Demografiebeauftragten
- Verortung der Aufgabe beim Verwaltungschef

Instrumente sind:

- Arbeits- und Projektgruppen
- interkommunale Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit mit Dritten

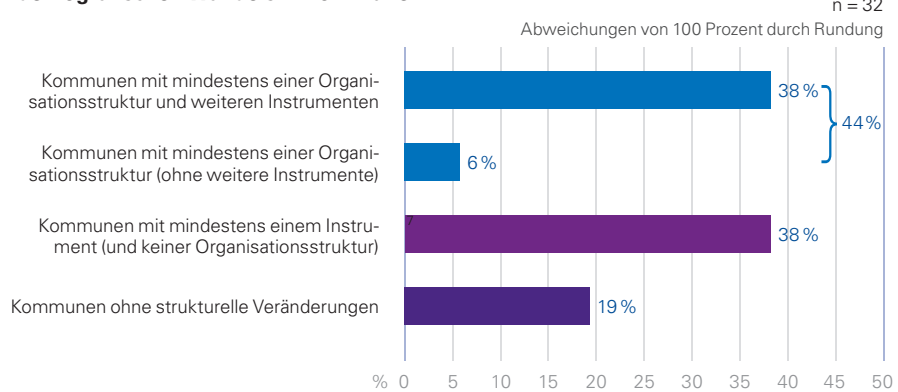
In über der Hälfte der befragten Kommunen wurden dabei Strukturen und Instrumente oder auch verschiedene Instrumente parallel verwendet. Ob der demografische Wandel durch feste Strukturen oder durch flexible Instrumente bearbeitet wird, macht einen Unterschied für die Verankerung des Themas innerhalb der Kommunalverwaltung. Feste Strukturen bieten ein Mehr an institutioneller Verankerung⁶, da sie mit einer größeren Bereitstellung verwaltungsinterner Ressourcen verbunden und fest in die Verwaltungshierarchie eingebunden sind.

Organisationsstrukturen variieren nach institutioneller Verankerung

Unter den Organisationsstrukturen ist der Demografiebeauftragte die am häufigsten gewählte Form (vorhanden in 16 Prozent aller befragten Kommunen), gefolgt von der Einsetzung einer Stabsstelle (13 Prozent). Des Weiteren wurde die Handhabung des demografischen Wandels strukturell in Fachbereichen etabliert (9 Prozent) oder direkt beim Verwaltungschef verortet (6 Prozent).

Übernimmt der **Verwaltungschef**, also in der Regel der (Ober-)Bürgermeister, das Management des demografischen Wandels selbst in seinen Verantwortungsbereich, ist das Thema zwar an oberster Stelle angesiedelt, allerdings werden vergleichsweise wenig verwaltungsinterne Ressourcen bereitgestellt. Beim Verwaltungschef läuft die Bearbeitung des demografischen Wandels parallel zu anderen drängenden Problematiken in der Kommune, wodurch das Thema schnell ins Hintertreffen geraten kann. Der Erfolg hängt somit stark von seiner Motivation und Prioritätensetzung ab, da er in diesem Fall zuständig ist für die Initiierung und Steuerung von Projekten, die in den Fachbereichen ausgearbeitet und operativ begleitet werden. Ein positives Beispiel ist das brandenburgische Hennig-

Abbildung 1: Organisationsstrukturen und Instrumente zur Bewältigung des demografischen Wandels in Kommunen



Quelle: Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management

Instrumente hingegen sind flexible Hilfsmittel, um die Thematik in der Verwaltung außerhalb der festen Strukturen zu bearbeiten. So können Mitarbeiter aus verschiedensten Ressorts nebenamtlich für das Thema tätig sein. Diese Flexibilität schätzen und nutzen 38 Prozent der befragten Kommunen.

5 Bertelsmann Stiftung (2013): Stadt-Land-Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel, 1. Auflage, Gütersloh: Bertelsmann Verlag

6 Vgl. Bogumil, J. (2007): Strategische Ausrichtung der Kommunalverwaltung, abrufbar unter: www.familie-in-nrw.de/vertiefungstext-organisation-kommunalverwaltung.html#fbdd1fb91121b1966d9a9b35e2b25a

dorf, wo unter der Federführung des Bürgermeisters Führungskräfteklausuren und -konferenzen abgehalten werden, die sich mit wechselnden Aspekten der Demografie befassen. Die Befragung ergab, dass insbesondere bei Ressourcenmangel und/oder wenn es sich aufgrund der Größe der Kommune nicht lohnt, eine eigene Organisationseinheit einzurichten, die Thematik bei den Bürgermeistern angesiedelt wird.

Mehr Ressourcen für die Bearbeitung des demografischen Wandels werden bereitgestellt, wenn ein **Demografiebeauftragter** die Koordinierungsfunktion übernimmt. Der hauptamtliche Demografiebeauftragte ist unter anderem in den Städten Gütersloh und Erfurt zentraler Ansprechpartner für Verwaltung und Bürger. Seine Aufgabe ist es, beide Seiten für die Herausforderungen und Chancen des demografischen Wandels zu sensibilisieren und die aktive Kommunikationskultur mithilfe von Projekten, Konferenzen und Zusammenarbeit mit Dritten zu fördern. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen hierarchischen Anbindung des Beauftragten in der Verwaltungsorganisation ist für die effektive Aufgabenbewältigung eine Verknüpfung mit Instrumenten wie Arbeits- oder Projektgruppen sinnvoll.

Die Etablierung einer eigenen **Stabsstelle** zum demografischen Wandel zeigt, dass die Bedeutung des Themas erkannt und entsprechend institutionell verankert wurde. Allerdings hängt dies wesentlich davon ab, wie und wo die Stabsstelle aufgestellt ist. In den Städten Lüdenscheid und Neuss agieren die Stabsstellen außerhalb der klassischen Hierarchie, was sie mit Flexibilität und der Unabhängigkeit von Ressortinteressen ausstattet. Durch die zentrale Ansiedelung und somit den „kurzen Draht“ zur politischen Führung können Steuerungslücken reduziert werden. Mit einer Stabsstelle sind konzeptionelle, strategische Arbeiten möglich, ohne auf tagtäglich anfallende Aufgaben Rücksicht nehmen zu müssen. Zusätzlich kann sie je nach Aufgabenvolumen personell und finanziell weiter ausgestattet werden. Nachteilig kann sich jedoch die fehlende Ergebnisverantwortung auswirken. Wenn eigene

Weisungsrechte fehlen, ist die Stabsstelle stark auf Rückhalt und Einbindung innerhalb der Verwaltung angewiesen.

Mit der Einrichtung eines eigenen **Fachbereichs** erreicht die Thematik das höchste Maß an institutioneller Verankerung. Alle betreffenden kommunalen Verantwortungsbereiche werden hierbei in einer Zuständigkeit und beispielsweise in einem Amt für Demografie gebündelt. Die Vorteile dieser Konstruktion sind klare Verantwortlichkeiten und eine Beibehaltung der verwaltungsinternen Verfahren. Die Thematik ist maximal mit Ressourcen versehen und durch den Abteilungsleiter entsprechend weit oben in der Verwaltungshierarchie angesiedelt.

Ein bunter Mix an Instrumenten

Zusätzlich zu den 44 Prozent Kommunen mit den beschriebenen Organisationsstrukturen setzen weitere 38 Prozent der Kommunen mindestens ein Instrument zur Bewältigung des demografischen Wandels ein (vgl. Abbildung 2).

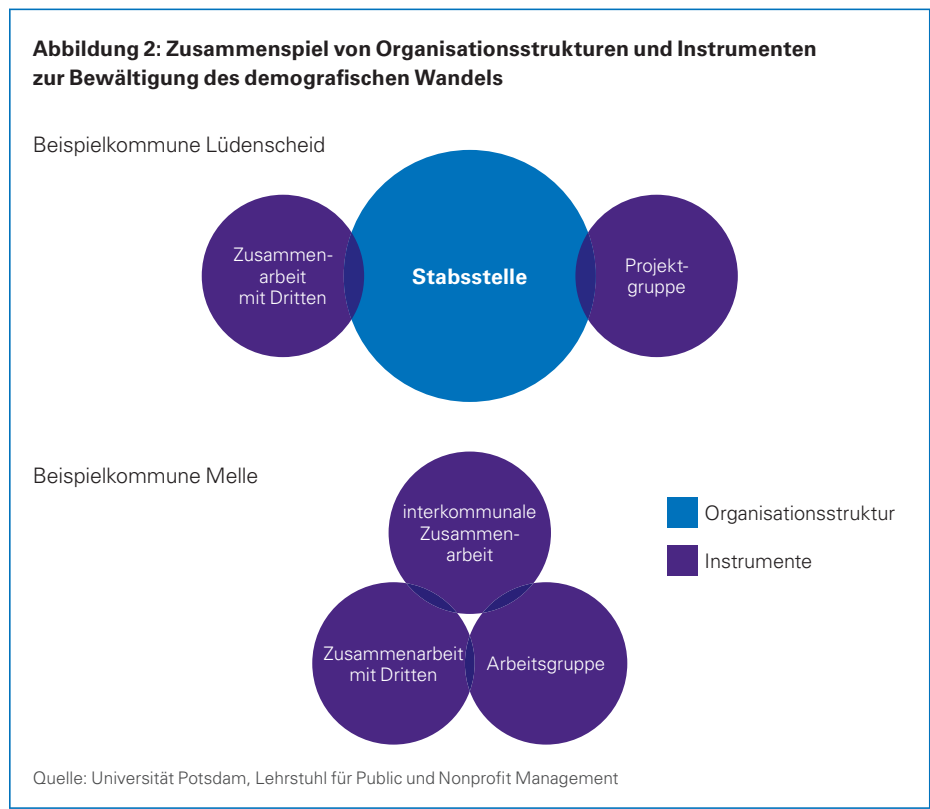
Besonders häufig wurde in den Interviews auf die interkommunale Zusammenarbeit und auf die mit externen Dritten hingewiesen. 75 Prozent aller be-

fragten Kommunen beteiligen sich an Projekt- und Arbeitsgruppen, Foren, Workshops und Netzwerken, die einen Austausch mit anderen Kommunen oder externen Dritten zum Thema demografischer Wandel ermöglichen.

Ähnlich häufig werden Arbeitsgruppen innerhalb der Verwaltungen gebildet, die sich mit ausgewählten Aspekten des demografischen Wandels beschäftigen. Projektgruppen und Konferenzen ergänzen die Auswahl.

Dabei waren diverse Kombinationen von Instrumenten beobachtbar, von ausschließlich verschiedenen Instrumenten bis hin zu Organisationsstrukturen, die um den Einsatz verschiedener Instrumente ergänzt wurden.

Die Beispiele aus unserer Untersuchungsgruppe verdeutlichen diese Heterogenität: Die nordrhein-westfälische Stadt Lüdenscheid zum Beispiel kombiniert die Organisationsstruktur einer Stabsstelle mit verwaltungsinternen Projektgruppen, um den Informationsfluss innerhalb der Verwaltung zu sichern, und mit Konferenzen und Zusammenarbeit mit externen Dritten, um Expertise in die



Verwaltungsarbeit einzubeziehen. Zentrale Koordinierungsinstanz ist jedoch die Stabsstelle. Melle in Niedersachsen hingegen ist ein Beispiel für eine Kommune, die keine Organisationsstruktur für den demografischen Wandel eingerichtet hat, dafür aber mit einer Vielzahl von Projekt- und Arbeitsgruppen sowie Konferenzen und Zusammenarbeit mit Verbänden intern und extern die Thematik in Einzelementen, wie zum Beispiel Jugend- oder Seniorenkonferenzen, aufgreift. Das Spektrum der von Kommunen gewählten organisatorischen Lösungen reicht insgesamt von nur einer Organisationsstruktur oder einem Instrument bis hin zu einem Mix von fünf Formen.

Erfolgsfaktoren für die Bewältigung des demografischen Wandels

Demografischer Wandel im Bewusstsein der Verwaltung

Der demografische Wandel wird über kurz oder lang in jeder Kommune zu spüren sein. Daher ist es notwendig, sich dem Thema auch innerhalb der Verwaltung so früh wie möglich – also prospektiv – zu widmen. Damit der demografische Wandel auch in die tägliche Verwaltungsarbeit einfließt, sollten Mitarbeiter aller Verwaltungsebenen sensibilisiert werden. Sinnvoll ist es, die Mitarbeiter selbst als Multiplikatoren einzusetzen, um ein Bewusstsein für den demografischen Wandel zu schaffen und Veränderungsbereitschaft zu fördern. Die befragten Kommunen sehen folgende Instrumente als zielführend an:

Top-down-Instrumente:

- Definition der zu bearbeitenden Themen und Entwicklung von Leitbildern und Strategien für die Verwaltung, die einem Monitoring und Controllingprozess unterliegen
- Einrichtung einer Organisationsstruktur mit klaren Handlungskompetenzen und hoher Ansiedlung in der Verwaltungshierarchie – Fachbereiche können beispielsweise per Verfügung angehalten werden, den Demografiebeauftragten oder die Stabsstelle in Planung und Umsetzung von Projekten einzubeziehen
- Schaffung eines Anreizsystems für die Organisationsstruktur durch bei-

spielsweise leistungsorientierte Bezahlung

Bottom-up-Instrumente:

- Einbindung der Organisationsstruktur in den Verwaltungsvorstand durch Aufnahme oder Teilnahme an Sitzungen des Vorstands
- Erstellung interner Newsletter, Demografieberichte und Broschüren, Durchführung von Konferenzen
- Einbeziehung der Bürger mittels Bürgerforen für bedarfsorientierte Bearbeitung des Themas

Personalausstattung der Organisationsstruktur: Doppelbesetzung empfehlenswert

Das Personal der gewählten Organisationsstruktur wird von den befragten Kommunen als wesentlicher Faktor für die erfolgreiche Aufgabebearbeitung erachtet. Empfohlen wird eine Doppelbesetzung, in der jeweils anteilig eine Person aus dem Bereich Soziales und dem Bereich Stadtentwicklung auf die Organisationsstruktur abgestellt werden. Die Vorteile liegen auf der Hand: Die Doppelbesetzung dient der breiten Expertise, da die Ressorts Soziales und Stadtentwicklung zentrale Aspekte des demografischen Wandels abdecken.

Schlussfolgerung

Die Ergebnisse der Projektstudie zeigen: Die Organisation des demografischen Wandels in Kommunen ist sehr heterogen. Deutlich wurde, dass sich Kommunen in den letzten Jahren zunehmend mit dem Wandel beschäftigen und unterschiedlich stark institutionell verankerte Strukturen ausbilden, die dem Management der Querschnittsaufgabe dienlich sind. Den Erfolg unterstützen kann dabei die deutliche Einbindung der Organisationsstruktur in die Verwaltungsstruktur. Relevant ist hierfür die Ernennung eines Verantwortlichen, der als interner und externer Ansprechpartner fungiert. Darüber hinaus sollte die Organisationsstruktur in bereits bestehende Strukturen der Verwaltung eingebunden werden, um den Aufbau von Parallelstrukturen zu vermeiden. Verbindliche Strukturen müssen hierfür geschaffen werden, jedoch dürfen diese nicht starr sein, um immer auch noch flexibel auf Auswirkungen des

demografischen Wandels reagieren zu können.

Da sich der demografische Wandel in den Kommunen jeweils unterschiedlich auswirkt, kann es keinen einheitlichen Fahrplan für die Bearbeitung auf kommunaler Ebene geben. Der passenden Wahl der Organisationsstruktur muss immer ein individueller und die demografischen und organisatorischen Voraussetzungen der Kommune berücksichtigender Entscheidungsprozess vorausgehen. |

*Roberta Cain, Juliane Franz,
Inga Greiner-Bild,*

*Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public
and Nonprofit Management*