

Organisation des demographischen Wandels in Kommunalverwaltungen

Tom Albrecht, Ronald Besen, Valeska Braun, Roberta Cain, Juliane Franz, Inga Greiner, Ralf Großardt, Izabela Michalak, Henrik Nürnberger, Madleen Pahl, Anne-Sophie Panzer, Universität Potsdam

Übersicht

1. Ausgangssituation	1
2. Vorgehensweise	2
3. Organisationsformen	3
4. Erfolgsfaktoren und Empfehlungen	11
5. Zusammenfassung	13
6. Literatur	15

1. Ausgangssituation

Dauerhaft politisch relevante Themen stellen eine Herausforderung für den Aufbau von und den Ablauf in Verwaltungsorganisationen dar. Dass der demographische Wandel zu einem dieser Themen zählt, gilt mittlerweile als Binsenweisheit (Reichard und Schröter 2009: 33).

Dabei hat der demographische Wandel unterschiedlichste Facetten: von Wachstum bis Schrumpfung, von Veränderung der Alters- und Sozialstrukturen über Rückgang der Kinder- und Geburtenzahl bis hin zu innerdeutschen Wanderungsbewegungen und einer Internationalisierung der Bevölkerung durch Zuwanderung aus anderen Ländern (Bertelsmann Stiftung 2013: 9). Es gibt keine einheitliche demographische Entwicklung, vielmehr ein breites Spektrum an Trends, die regional sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.

Kommunen obliegt die Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge, die vom demographischen Wandel in nahezu allen Bereichen betroffen ist. Vielerorts haben Kommunen deshalb begonnen, politische Strategien für den Umgang mit demographischen Entwicklungen zu erarbeiten und die Verwaltungsorganisation danach auszurichten. Aufgrund des Selbstverwaltungsrechts haben Kommunen einen großen Gestaltungsspielraum im Aufbau ihrer Verwaltungsorganisationen. Allerdings wird dieser Spielraum durch die oftmals knappen Kassen wieder beschränkt.

Die Bevölkerungsentwicklung ist überall eine andere, ebenso wie die finanziellen Möglichkeiten, doch sollten Kommunen aufgrund ihrer besonderen Betroffenheit den demographischen Wandel im Rahmen

ihrer Möglichkeiten aktiv mitgestalten. Denn das Schaffen von entsprechenden Verwaltungsstrukturen gewährleistet, die Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit zu behalten und zu stärken. So kann der demographische Wandel von der Kommunalverwaltung und -politik weniger als unsichere Zukunftsperspektive, sondern vielmehr auch als Chance für zukünftige Handlungsspielräume und innovative Veränderungsprozesse genutzt werden.

Es gibt keinen Königsweg bzw. keine Allzweckstrategie, sondern vielmehr unterschiedliche Lösungsansätze, um innerhalb der Verwaltungsorganisation effektiv und proaktiv auf den demographischen Wandel zu reagieren (Bauer 2009: 21). Welche Organisationsstrategien von Kommunen bisher verfolgt wurden und welche Rahmenbedingungen für eine Einbindung des Querschnittsthemas in die Verwaltungsstruktur vorteilhaft sind, wird im Folgenden untersucht. Dafür wurden deutschlandweit 33 Kommunen mit verschiedensten Voraussetzungen und bereits vorhandenen Organisationsstrategien befragt und ausgewertet. Im Folgenden werden bewährte Organisationsformen vorgestellt und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Der Bericht ist aufgrund der geringen Fallzahl nicht repräsentativ und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Er versteht sich vielmehr als Orientierungshilfe und will interessierten Kommunen Anregungen geben und Beispiele aufzeigen, wie die Organisation des demographischen Wandels im Verwaltungsaufbau und -ablauf gestaltet werden kann.

2. Vorgehensweise

Viele deutsche Kommunen stehen aufgrund des demographischen Wandels unter großen Handlungsdruck. Aufgrund dessen haben sich sowohl Praxis als auch Wissenschaft mit einer Vielzahl an Studien, Projekten und Empfehlungen dieser Thematik gewidmet. Wie genau der Wandel von den Verwaltungen am besten organisatorisch bewältigt werden könne, ist dabei jedoch eine bisher eher vernachlässigte Frage.

In der verwaltungswissenschaftlichen Organisationslehre wird unter „Organisation“ einerseits die Aufbauorganisation einer Kommune verstanden, in der die Verteilung und Koordination der Aufgaben festgelegt wird; andererseits die Ablauforganisation, die die Gestaltung von Arbeitsprozessen bestimmt (Gourmelon, Mroß und Seidel 2011). Wenn im Folgenden von „Organisationsformen des demographischen Wandels“ in Kommunen gesprochen wird, sind hiermit dauerhafte oder temporär eingerichtete Formen des Organisierens gemeint, die sich auf die Aufbau- und Ablauforganisation einer Kommunalverwaltung auswirken. Der Fokus liegt dabei stärker auf dem verwaltungsinternen, weniger auf dem politischen Organisationsbereich der Kommunen.

Für die Untersuchung kommunaler Organisationsformen zum demographischen Wandel wurde ein Methodenmix gewählt, der sich im Rahmen der viermonatigen Studie bewährte. Bei der Auswahl der zu untersuchenden Kommunen dienten die von der Bertelsmann Stiftung entwickelten neun Demographietypen als Orientierungsrahmen (Bertelsmann Stiftung 2013:20 ff.). Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass sowohl große und kleine, städtische und ländliche als auch wachsende und schrumpfende Kommunen in der Studie berücksichtigt werden. Gleichzeitig musste aufgrund begrenzter Projektressourcen eine Auswahl derjenigen Kommunen getroffen werden, die bereits erkennbare

organisationale Strukturen zur Bewältigung des demographischen Wandels aufweisen. Insgesamt wurden 33 Kommunen befragt; das entspricht mindestens drei Kommunen pro Demographietyp. Die Daten zur organisatorischen Praxis wurden mittels leitfragengestützter Interviews mit relevanten Akteuren des politisch-administrativen Systems der Kommunen erhoben. Befragt wurden unter anderem (Ober-)Bürgermeister, Fachbereichsleiter oder Demographiebeauftragte.¹

Die gewonnenen Daten zu den Organisationsformen und insbesondere deren Ausgestaltung wurden in einem vergleichenden Analyseraster verschriftlicht. Die so entstandene Vergleichbarkeit beispielsweise von Anzahl, Ausprägung sowie Vor- und Nachteilen der Organisationsformen bildete die Grundlage für den Bericht.

Um die Studie mit weiterer fachinterner Expertise zu vervollständigen, wurden die Zwischenergebnisse in einem Workshop mit ausgewählten Experten aus der kommunalen Wissenschaft und Praxis diskutiert. Die Expertenbeiträge und Diskussionsergebnisse sind vor allem im vierten Teil in die Bedingungen zur erfolgreichen Organisation des demographischen Wandels eingeflossen.

3. Organisationsformen

Erste Ansätze zur Einführung neuer Managementstrukturen als Reaktion auf den demographischen Wandel traten in den Kommunen Mitte der 2000er Jahre auf (Deutscher Städtetag 2006). Viele der im Rahmen der Studie untersuchten Kommunen haben jedoch erst in den letzten zwei bis fünf Jahren mit der Umgestaltung ihrer Managementstrukturen und Einbindung des demographischen Wandels begonnen. Die Befragungen der Kommunen haben ein buntes Feld an kommunalen und interkommunalen Organisationsformen ergeben. Sie lassen sich in dauerhafte und temporäre Organisationsformen zur Koordination, Gestaltung und Bearbeitung des demographischen Wandel als Querschnittsthema innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung unterscheiden.

Die Abbildung 1 bildet die in den Kommunen vorgefundenen Organisationsformen und die Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit über temporäre und dauerhafte Organisationsformen ab.

¹ Der besseren Lesbarkeit wegen haben wir in der Regel auf die weibliche Sprachform verzichtet.

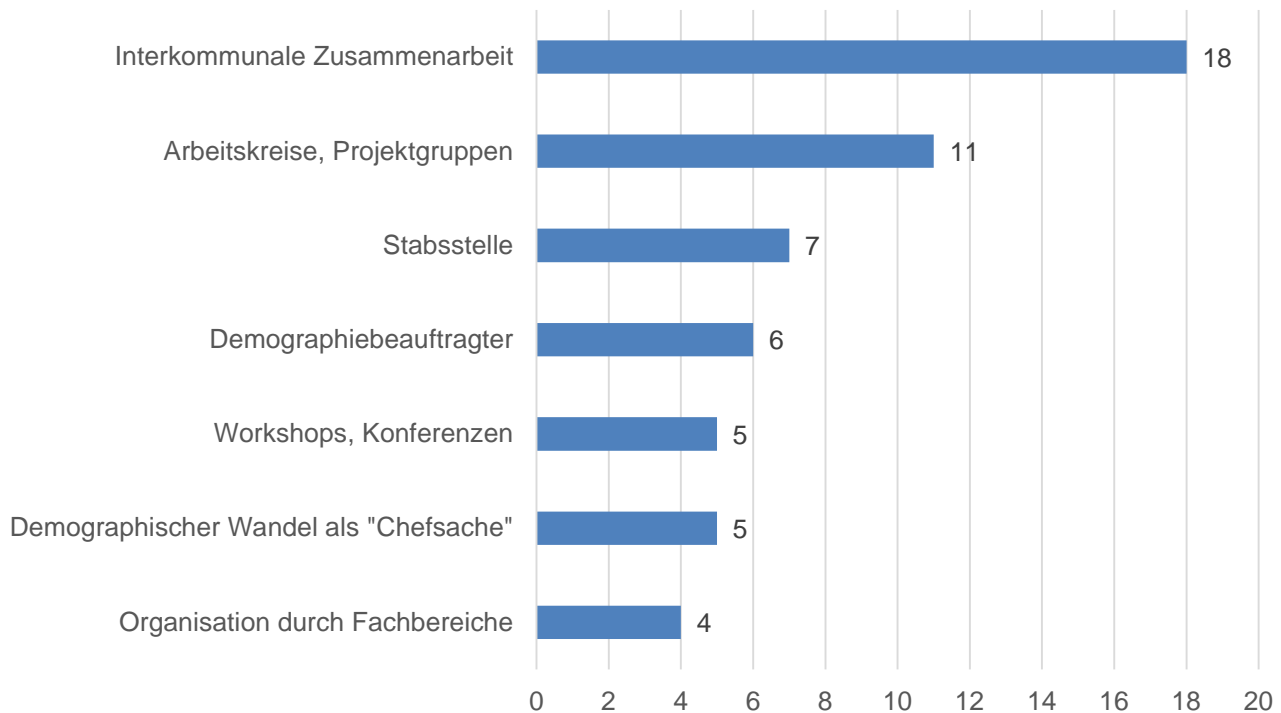


Abbildung 1: Aufkommen an Organisationsformen in untersuchten Kommunen (Quelle: eigene Darstellung)

3.1. Dauerhafte Organisationsformen

Eine Vielzahl der befragten Kommunen hat dauerhafte Organisationsformen eingeführt, die fest in der Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung verankert sind. Dazu zählt die Einrichtung eigener Organisationseinheiten, die sich explizit mit dem demographischen Wandel beschäftigen, wie der Aufbau einer (1) Stabsstelle oder die (2) Berufung eines Demographiebeauftragten. Weiterhin wird das Thema demographischer Wandel auch (3) an bereits bestehende Organisationseinheiten angehängt bzw. eingegliedert und von diesen bearbeitet. Dies geschieht entweder durch die Zuweisung der Verantwortung an einen Fachbereich oder (4) die Übernahme der Querschnittsaufgabe durch den (Ober-)Bürgermeister als „Chefsache“. Im Folgenden werden diese vier Ansätze näher beleuchtet, um Informationen und einen Überblick zu den Rahmenbedingungen, aber auch zu den Herausforderungen solcher Organisationsformen zu geben.

3.1.1. Stabsstelle

Die Einrichtung einer Stabsstelle ist gelegentlich mit der Entwicklung eines Demographiekonzeptes verbunden. Sie kann jedoch auch aus einer querschnittsorientierten Projektgruppe hervorgehen, wobei die Stabsstelle nach Erprobung von Koordinierungsmechanismen allmählich verankert wird. Häufig gingen der Einrichtung einer Stabsstelle in den befragten Kommunen Bevölkerungsvorausberechnungen voraus, die den Handlungsdruck auf die jeweilige Kommune veranschaulichten. Die Entscheidung über die Schaffung einer Stabsstelle liegt letztlich beim (Ober-)Bürgermeister.

Von der Einrichtung einer Stabsstelle soll für gewöhnlich ein deutliches Signal nach innen und außen ausgehen. So belegt die Etablierung einer eigenen Stelle, dass die Bedeutung des Themas erkannt und entsprechend in den Verwaltungsstrukturen abgebildet wird. Ihr querschnittsorientierter Charakter betont die Intention, der Vielschichtigkeit des Themas Rechnung zu tragen. Eine Stabsstelle zeichnet sich einerseits durch ihre Flexibilität aus, indem sie außerhalb der regulären Fachbereichsstruktur agiert, profitiert andererseits von „kurzen Wegen“ zur Verwaltungsspitze und politischen Vertretern (Steinborn 2009: 67). Aufgrund ihrer herausragenden Position soll es ihr möglich sein, Gesamtentwicklungen im Blick zu haben und auf einzelne Maßnahmen in der Kommunalverwaltung herunter zu brechen. Andererseits kann ihr aber auch die Verankerung in der Linie fehlen.

In den untersuchten Kommunen mit Stabsstelle kommt dieser die Aufgabe zu, Entwicklungen zum demographischen Wandel zu dokumentieren, zu analysieren und die Ergebnisse zu kommunizieren. In diesem Zusammenhang obliegt es ihr, Stellungnahmen zu verfassen, Hinweise auf den demographischen Wandel in den Verwaltungsalltag einfließen zu lassen und die Politik über aktuelle Entwicklungen in Kenntnis zu setzen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf Netzwerkarbeit und interner Koordinierung. So stellt die Stabsstelle nicht nur den zentralen Ansprechpartner für Verwaltungsmitarbeiter zum Thema „demographischer Wandel“ dar, sondern soll zugleich einen regelmäßigen Austausch der Fachbereiche untereinander sowie zwischen den Fachbereichen und der Verwaltungsführung sicherstellen. Dabei kommt ihr eine Vermittlerfunktion zu, innerhalb der sie unterschiedliche Interessen zum Ausgleich zu bringen hat.

Die Ausstattung der Stabsstellen variiert innerhalb der Fallbeispiele deutlich. Die Stelle kann sich personell u. a. zusammensetzen aus

- einer Person,
- einem Leiter und einem Mitarbeiter,
- einem Leiter und mehreren Personen mit jeweils unterschiedlichen Stellenanteilen.

Die finanzielle Ausstattung ist bei den befragten Kommunen gering, häufig ist für die Stabsstelle kein eigener Haushaltsposten (über die Personalkosten hinaus) vorgesehen. Während die Stabsstelle in diesen Fällen auf Mittel aus den Fachbereichen angewiesen ist, verfügt sie in anderen Kommunen über Ressourcen von circa 10.000 Euro pro Jahr. Da die finanzielle Ausstattung wesentlich über den Handlungsspielraum der Stabsstelle bestimmt, sollte sie bei der Festlegung des Aufgabenspektrums bedacht und unter Umständen angepasst werden. Ein eigenes Budget erleichtert die Planungen der Stabsstelle und trägt zu ihrer Unabhängigkeit gegenüber den Fachbereichen bei.

In Bezug auf die Angliederung einer Stabsstelle kann zwischen mindestens zwei Optionen unterschieden werden: Sie kann einerseits direkt dem (Ober-)Bürgermeister untergeordnet, andererseits aber auch an einen der Fachbereiche angegliedert sein, sodass hier von vornherein ihre enge Verbindung zu einem spezifischen Themenfeld zum Ausdruck kommt. Inhaltliche und funktionale Prioritäten sind in jedem Fall bereits im Vorfeld ihrer Einrichtung zu berücksichtigen.

Die Einbindung der Stabsstelle beruht zu einem großen Teil auf projektbezogener Zusammenarbeit. Kennzeichnend für die Kommunikation der Stabsstelle mit den Fachbereichen ist der informelle Austausch, wobei die Größe der Verwaltung hierbei die Grenze darstellt. Gelegentlich sind darüber hinaus dezernatsübergreifende Projektgruppen – mit Einbeziehung der Stabsstelle – vorhanden. Die Ausstattung der Stabsstelle mit der Befugnis, Organisationsverfügungen zu erlassen, ist eine

Möglichkeit, die Fachbereiche zur regelmäßigen und verbindlichen Beteiligung der Stelle zu verpflichten und vorzubeugen, dass sie übergangen wird. Die Etablierung einer kontinuierlichen Abstimmungskultur innerhalb der Verwaltung ist notwendig, um von den Vorteilen, die der Stabsstelle bietet, umfassend profitieren zu können.

Die Einrichtung einer Stabsstelle ist nicht nur mit veränderten Koordinationsmechanismen verbunden, sondern erfordert darüber hinaus häufig einen Bewusstseinswandel innerhalb der Verwaltung. Andernfalls liefe sie als neu eingerichtete Organisationseinheit Gefahr, auf einen „verlorenen Posten“ zu geraten. Die Stabsstelle ist naturgemäß einem erhöhten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, da sich viele Stellen implizit mit diesem Thema befassen und ein Themenfeld bearbeiten, in dem Maßnahmen in der Regel nur langsam greifen. Neben der verwaltungsinternen Akzeptanz ist aber auch die Unterstützung seitens der Verwaltungsführung und Politik unabdingbare Voraussetzung für den Bestand und eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung der Stabsstelle. Und schließlich stellt die vage Bestimmtheit des „demographischen Wandels“ eine Herausforderung bei einer expliziten Bearbeitung des Themas dar, die insbesondere dann gute Erfolgsaussichten hat, wenn im Vorfeld aussagekräftige Leitbilder entwickelt und daraus abgeleitete Ziele und Maßnahmen vereinbart wurden.

3.1.2. Demographiebeauftragter

Die Einführung eines Demographiebeauftragten hat unterschiedliche, kommunenspezifische Gründe. Die Befragung ergab, dass Veränderungen in der Gesellschaft, wie z. B. die Zunahme des Anteils Älterer, grundsätzlich auch organisatorische Veränderungen innerhalb der Verwaltung nach sich ziehen. So kann die Einführung eines Verantwortlichen für dieses Thema beispielsweise aus einem Bürgerbeteiligungsprozess hervorgehen. Dies hat den Vorteil, dass die Verwaltung gemeinsam mit den Bürgern und der Politik zunächst den kommunalen Handlungsbedarf zu diesem Themenfeld ermitteln kann. Daran anschließend legt sie den Handlungsrahmen fest und ernennt den Demographiebeauftragten. Grundsätzlich gilt: Je früher eine Kommune auf den demographischen Wandel reagiert, desto besser sind die Aussichten, den demographischen Gedanken in die Aufgaben der Fachbereiche ihrer Verwaltung einzubinden.

Der Demographiebeauftragte ist zentraler Ansprechpartner sowohl für die Verwaltung und Politik als auch für die Bürger. Er agiert somit nach innen wie nach außen und sensibilisiert sein Umfeld für die Thematik. Als Verantwortlicher begleitet er das Thema zum einen stellvertretend für die Verwaltung nach außen, zum anderen trägt er es in die einzelnen Verwaltungsbereiche hinein.

Das Aufgabengebiet der Demographiebeauftragten in den untersuchten Kommunen ist vielfältig. Ein besonderer Schwerpunkt liegt in der Kooperation mit den Fachbereichen. Dies setzt eine aktive Kommunikation voraus, um den demographischen Gedanken in die gegenwärtigen wie auch zukünftigen kommunalen Projekte hineinzutragen.

Um Projekte auf ihre „Demographiefestigkeit“ hin zu untersuchen, kann es ratsam sein, dass Verwaltungsvorlagen dem Demographiebeauftragten zur Prüfung vorgelegt werden. Des Weiteren leistet der Beauftragte einen Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit, indem er u. a. auf Basis von Bevölkerungsprognosen Informationen für Verwaltung und Bürger bereitstellt. Des Weiteren organisiert er öffentliche Veranstaltungen und ist zentraler Ansprechpartner mit beratender Funktion. Innerhalb der

Verwaltung koordiniert er demographierelevante Projekte und sensibilisiert die Beschäftigten für diese Thematik. Nach außen leistet er Netzwerkarbeit mit anderen Behörden und stellt ein Beratungsangebot für Bürger zur Verfügung.

Für die personelle Ausstattung gibt es zwei Möglichkeiten: Die Aufgabenwahrnehmung ist zu 100 Prozent auf den Demographiebeauftragten konzentriert, das heißt, dass für ihn eine Vollzeitstelle eingerichtet ist. Je nach kommunalspezifischen Rahmenbedingungen kann dem Beauftragten ein weiterer Mitarbeiter als Unterstützung zur Seite gestellt werden. Eine weitere Möglichkeit ist eine stellenanteilige Ausübung der Aufgaben. Die finanzielle Ressourcenausstattung betreffend sieht keine der befragten Kommunen ein eigenes Budget für den Demographiebeauftragten vor, die finanziellen Mittel für demographiespezifische Aufgaben stehen vielmehr in den jeweiligen Fachbereichen zur Verfügung. Die Angliederung des Demographiebeauftragten kann unterschiedlich ausgestaltet sein. In den befragten Kommunen ist er entweder im Fachbereich für Soziales, der Stadtplanung oder einer Stabsstelle integriert. Ist er innerhalb eines Fachbereichs angesiedelt, ist die Bildung von fachbereichsinternen Arbeitsgruppen ein probates Mittel, dass er seine Aufgaben effizient wahrnehmen kann.

Zentrale Aufgabe des Demographiebeauftragten ist es, den demographischen Wandel in die Verwaltung zu kommunizieren. Deshalb ist seine Präsenz bei internen Besprechungen maßgeblich. Große interne Verwaltungskonferenzen oder interdisziplinäre Arbeitsgruppen bieten ihm die Möglichkeit, die Verwaltungsmitarbeiter, den Verwaltungsvorstand als auch die Politik über den Status quo seiner Projekte und Vorhaben zu informieren. Daneben bieten sich weitere Optionen, wie interne Newsletter oder das Intranet, um über aktuelle Geschehnisse zu berichten.

Weil der Demographiebeauftragte auf die Fachexpertise der Fachbereiche angewiesen ist, hängt er maßgeblich von ihrer Kooperationsbereitschaft ab. Voraussetzung für die Schaffung einer breiten Akzeptanz innerhalb der Verwaltung für dieses Themenfeld ist daher eine breite Unterstützung durch die Verwaltungsführung und Politik.

3.1.3. Organisation durch Fachbereiche

Wird demographischer Wandel durch Fachbereiche organisiert, dann meist über solche mit den Themenschwerpunkten Stadtentwicklung und Statistik oder Generation, Bildung und Sport. Der Grund für die Einbindung der Querschnittsaufgabe in einen Fachbereich ist vor allem die direkte Verbindung des Themas mit der dafür relevanten und bereits vorhandenen Expertise. Zudem müssen keine Ressourcen für eine eigens einzurichtende Organisationseinheit aufgewendet werden.

Die Aufgabe des Fachbereichs ist es, die Koordination und Zusammenarbeit mit den anderen Fachbereichen innerhalb der Verwaltung und mit der Politik, aber auch im Rahmen eventueller externer Kooperationen bezüglich des demographischen Wandels sicherzustellen und dieses Thema in der Kommune präsent zu gestalten. Ziel ist es, den Verwaltungseinheiten Impulse zu geben, damit sie Aspekte des demographischen Wandels in ihre Entscheidungsvorlagen einbeziehen können.

Das Budget der Fachbereiche ist durch den Haushalt determiniert. Wird der Fachbereich mit dieser Querschnittsaufgabe betraut, sollte dieser Umstand bei der Haushaltsplanung mitbedacht und sollten Ressourcen hierfür zur Verfügung gestellt werden. Zudem können die Fachbereiche ihr

Demographiebudget mittels Förderungen in Form von Zuschüssen von Land, Bund und EU aufbessern. Für die Bewältigung der Aufgabe wurde in den befragten Kommunen

- der Arbeitsaufwand entweder anteilig auf mehrere Personen innerhalb des Fachbereichs verteilt oder eine Person zu einem bestimmten Prozentanteil damit betraut.

Abstimmungen erfolgen in Dienstberatungen mit dem Bürgermeister, in Konferenzen der Fachbereiche oder in Gesprächen mit Beigeordneten. Zudem sollte der Fachbereich mit gewissen Initiativ- und Durchgriffsrechten ausgestattet sein, um sich gegenüber anderen Verwaltungseinheiten durchsetzen, auf sie einwirken und Projekte umsetzen zu können.

Der jeweils zuständige Fachbereich ist häufig mit einem Mangel an finanziellen und personellen Kapazitäten für die Bewältigung dieser Querschnittsaufgabe konfrontiert. Denn die Einbindung des Themas ist eine zusätzliche Aufgabe, die nicht immer automatisch eine zusätzliche finanzielle oder personelle Ressourcenzuteilung zur Folge hat. Nicht nur deshalb, sondern auch aufgrund der fehlenden Weisungsbefugnis des Fachbereichs, die dem klassischen Verwaltungsaufbau geschuldet ist, ist die Festlegung auf verwaltungsweit anerkannte Handlungskompetenzen für die Umsetzung von demographischen Maßnahmen von zentraler Bedeutung.

3.1.4. Demographischer Wandel als „Chefsache“

In dieser Organisationsform wird dieses Querschnittsthema federführend durch die Verwaltungsspitze bearbeitet. Der (Ober-)Bürgermeister ist dabei die zentrale Anlaufstelle für die Themen des demographischen Wandels. Er eignet sich besonders für die Bearbeitung dieses Themas, weil er als Verwaltungsoberhaupt nicht nur einen Einblick in alle Fachbereiche hat, sondern auch mit zentraler Weisungsbefugnis ausgestattet ist. Die Befragung ergab, dass insbesondere bei Ressourcenmangel und/oder wenn es sich aufgrund der Größe der Kommune nicht lohnt, eine eigene Organisationseinheit einzurichten, der (Ober-)Bürgermeister die Verantwortung für den demographischen Wandel übernimmt. Er ist zuständig für die Initiierung, Steuerung und das Nachhalten von Projekten, die in den Fachbereichen entwickelt und operativ begleitet werden. Daher ist der personelle Ressourcenaufwand für die Organisation des demographischen Wandels gering. Es müssen keine gesonderten Stellen geschaffen werden, da der (Ober-)Bürgermeister selbst die koordinierende Funktion innehat.

Die Koordination erfolgt themenbezogen in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen. Dabei kann der (Ober-)Bürgermeister top-down direkt über die Fachbereichsleiter Projekte in die Fachbereiche anstoßen, die Fachbereichsleiter können aber auch ihrerseits Projekte initiieren. Aufgrund der schlanken Organisation sind die Kommunikationswege eher kurz, sodass sich die Akteure schnell über informelle Gespräche austauschen können. Aufgrund des breiten Aufgabenspektrums des (Ober-)Bürgermeisters stellt bei dieser Organisationsform die Ressource „Zeit“ die größte Herausforderung dar. Oft bleibt nur Zeit für ein Verwalten, aber nicht für ein Gestalten des demographischen Wandels. Problematisch sind zudem starre Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltungen, die ein proaktives Angehen des demographischen Wandels erschweren.

3.2. Temporäre Organisationsformen

Temporäre Organisationsformen sind nicht fest im Organigramm verankert. In den untersuchten Kommunen umfassen sie Workshops und Konferenzen sowie zeitlich befristete Arbeitskreise und Projektgruppen. Dauerhafte Organisationsformen bedienen sich temporärer Organisationsformen, um beispielsweise ein Bewusstsein innerhalb der Verwaltung für den demographischen Wandel zu schaffen. Die befragten Kommunen nutzen aber auch temporäre Organisationsformen unabhängig von dauerhaften Organisationsformen.

3.2.1. Workshop, Konferenzen und deliberative Instrumente

In dieser Gruppe zusammengefasst sind Workshops, Foren und Konferenzen sowie deliberative bzw. auf Dialog aufbauende Formen, z. B. Zukunftswerkstätten unter Einbeziehung der Bürger. In fünf Fällen konnten Organisationsformen dieses Typs identifiziert werden, zumeist genutzt als Ergänzungen zu umfassenderen Policy-Strategien. Instrumente aus diesem Set dienen in der Regel nicht zur Koordinierung, da sie zumeist temporär oder in längeren Zeitabständen stattfinden und nicht in klassische Abläufe der Verwaltung eingebunden sind.

Mit diesen Organisationsformen verfolgen Kommunen insbesondere fünf wesentliche Ziele:

- Bürgerorientierung, Einbindung externer Akteure (bottom-up) und Aktivierung zivilgesellschaftlichen Potenzials,
- Promotion des Themas Demographie nach innen und außen,
- Impulsgebung für die Entwicklung von Policies und Netzwerken,
- Schulung und Informationsvermittlung,
- Erfolgskontrolle und Feedback zur Organisation des demographischen Wandels in der Kommune.

In vielen Fällen bilden Konferenzen und Workshops mit offenem Charakter und dem Anspruch, Lösungen zur Organisation des demographischen Wandels zu entwickeln, den Ausgangspunkt für die Entwicklung von Strategien zur Demographie. Hierbei können Politik und Verwaltung die notwendige Legitimation beziehen, um das „Demographiemanagement“ als langfristiges Handlungsfeld in Leitbildern festzuschreiben. Neben der Themensetzung und Politikformulierung dienen beispielsweise Workshops als Mittel der Weiterbildung und Schulung des Personals in Fragen des demographischen Wandels. Einige Kommunen äußerten in den Interviews deutlichen Bedarf, ihre Mitarbeiter in Workshops zu qualifizieren und/oder eine Feedback-Kultur zu entwickeln, um in bestimmten Zeitabständen Erfolgsmessungen zum Thema „demographischer Wandel“ durchführen zu können.

Die beschriebenen Instrumente werden meist als Sonderfall genutzt, dies gilt insbesondere für die Beauftragung externer Workshop-Anbieter. In den untersuchten Kommunen wird nur durch Initiative „von oben“, sei es durch politische Akteure oder mit entsprechender Handhabe ausgestattete Organisationseinheiten, erreicht, dass Personal aus dem laufenden Verwaltungsbetrieb an Workshops und Konferenzen teilnimmt.

3.2.2. Arbeitskreise und Projektgruppen

Die Befragung ergab, dass im Organigramm nicht fest verankerte, regelmäßige Treffen von Arbeitskreisen und Projektgruppen zum demographischen Wandel innerhalb der Verwaltungen nur in wenigen Ausnahmefällen stattfinden. Hierbei kommen Vertreter aus den verschiedenen Abteilungen in regelmäßigen Abständen in Arbeitskreisen und Projektgruppen zusammen, um sich zu Fragen des demographischen Wandels abzustimmen. Arbeitskreise und Projektgruppen, die in mehreren Fällen auch interkommunal angesiedelt wurden, dienen demnach als klassisches Instrument der Koordinierung. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich die Akteure zumeist auf informellem Wege abstimmen.

Arbeitskreise und Projektgruppen bieten Organisationseinheiten wie z. B. Stabsstellen zudem die Möglichkeit, Handlungsstrategien zur Demographie in den verschiedenen Abteilungen der Kommunalverwaltung zu verankern. Fehlen solche Instrumente, besteht die Gefahr, dass eigens eingerichtete Einheiten für die Organisation des demographischen Wandels nicht ihre vorgesehene Kraft entfalten können, da es an einer Anbindung an die infrage kommenden Verwaltungsstellen mangelt. Auch bei Arbeitskreisen und Projektgruppen stellt sich das Problem, dass auf vorhandenes Personal zurückgegriffen werden muss, bei dem es dabei aufgrund des Zeitbedarfs aber in vielen Fällen an Akzeptanz fehlt, an diesen Gremien mitzuwirken. Das Problem der finanziellen Belastung stellt sich hingegen bei Instrumenten dieses Typs weniger.

3.3. Organisationsformen in interkommunaler Zusammenarbeit

Ist in den untersuchten Kommunen eine dauerhafte Organisationsform zur Bewältigung des demographischen Wandels vorhanden, ist diese Einheit bzw. Stelle für die interkommunale Zusammenarbeit zuständig. Ist keine dauerhafte Organisationsform eingerichtet, so findet die Zusammenarbeit themenbezogen zwischen den jeweils dafür zuständigen Fachbereichen statt. Temporäre Organisationsformen werden nicht nur für die verwaltungsinterne, sondern auch für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dem Landkreis und der Zivilgesellschaft genutzt, um beispielsweise ein Bewusstsein für demographischen Wandel zu schaffen und Strategien zu entwickeln.

Die Koordination und Steuerung der interkommunalen Zusammenarbeit erfolgt in den befragten Kommunen durch verschiedene dauerhafte und temporäre Organisationsformen. Koordination mit der Zivilgesellschaft kann beispielsweise über Bürgerbeteiligungsinstrumente wie Bürgerforen und Bürgerkonferenzen, über Seniorenbeiräte oder einen Beirat für Demographie stattfinden. Weitere Koordinierungsinstrumente sind beispielsweise Zukunftswerkstätten zwischen Politik, Verwaltung und der Zivilgesellschaft oder Lenkungsorgane mit Unternehmen und der Industrie- und Handelskammer. Koordination mit anderen Kommunen und dem Landkreis findet hauptsächlich über interkommunale Arbeitsgruppen und/oder Foren der Demographiebeauftragten statt. Demographie-Fonds, übergreifende Demographiekonzepte und Studien auf Kreisebene können ebenfalls interkommunale Projekte vorantreiben.

Das Fehlen eines verantwortlichen Ansprechpartners in der Kommune und im Landkreis kann hemmend auf interkommunale Initiativen und den proaktiven Umgang mit demographischem Wandel wirken. Dies ist oft einem Mangel an Problembewusstsein geschuldet. Außerdem können Ängste und Sorgen der

Kommunen vor Autonomieeinbußen und vor unberechenbaren finanziellen und personellen Aufwänden zu einer kritischen/skeptischen Einstellung gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit führen. Gleichwohl aber kann interkommunale Zusammenarbeit gerade für kleinere und finanziell eher schwächer aufgestellte Kommunen eine Chance bieten, stärker und wirkungsvoller auf den demographischen Wandel zu reagieren. Denn neben einer Bündelung an Expertise auf Landkreisebene beispielsweise durch Arbeitsgruppen ist eventuell auch ein Mehr an finanziellen Ressourcen vorhanden.

4. Erfolgsfaktoren und Empfehlungen

Im Folgenden werden erfolgskritische Faktoren für alle bisher vorgestellten Organisationsformen abgeleitet, die eine effektive Gestaltung des demographischen Wandels in kommunalen Verwaltungsorganisationen begünstigen.

4.1. Sensibilisierung der Akteure

Wesentliche Faktoren für eine effektive Einbindung dieses Querschnittsthemas in die Verwaltungsstruktur sind:

- die Entwicklung einer kommunalen und verwaltungsinternen Strategie zum Umgang mit dem demographischen Wandel. Hier werden die mittel- und langfristigen Ziele festgelegt, an denen sich die Auswahl geeigneter Organisationsformen orientiert. Als Teil des strategischen Prozesses eignen sich insbesondere Leitbilder, um Ziele sowohl verwaltungsintern als auch in der Politik und im öffentlichen Bewusstsein zu verankern.
- die Schaffung eines allgemeinen Bewusstseins/Verständnisses für den demographischen Wandel und die Dringlichkeit, diesbezügliche Maßnahmen zu ergreifen, von zentraler Bedeutung. Erst wenn ein breites Bewusstsein für das Thema geschaffen ist, entsteht Veränderungsbereitschaft, mit der eine für die Einbindung des demographischen Wandels in die Verwaltungsorganisation notwendige strukturelle Flexibilität einhergeht. In den Befragungen haben Kommunen mehrfach ein mangelndes Bewusstsein für das Thema kritisiert. Daraus lässt sich schließen, dass hier noch ein großer Nachholbedarf besteht.
- die Verantwortungsübernahme und Unterstützung durch die Verwaltungsspitze und Führungskräfte innerhalb der Verwaltung. Ihnen obliegt es letztlich, ein breites Bewusstsein für den demographischen Wandel zu schaffen, indem sie das Thema in ihre alltäglichen Verwaltungstätigkeiten und -aufgaben einbeziehen.
- die Unterstützung der Gesamtstrategie für die Bearbeitung und Organisation des demographischen Wandels durch die Politik einerseits auf kommunaler Ebene, aber auch auf Landes- und Bundesebene. Letztlich ist es die Politik, die den Rahmen und die Handlungsspielräume für Verwaltungen setzt, die notwendig sind, um Demographieprojekte aktiv zu gestalten.
- die Bereitstellung personeller und finanzieller Kapazitäten. Es ist nicht damit getan, die Verantwortung für das Thema „demographischer Wandel“ einer Stelle oder einem Fachbereich lediglich zuzuweisen. Es braucht auch Ressourcen, die nicht nur zur verbesserten Wahrnehmung der Relevanz des demographischen Wandels aufgewendet werden, sondern die Organisationsform überhaupt erst

handlungsfähig machen. Dies fördert die Akzeptanz und Zusammenarbeit der Verwaltungseinheiten. Die Integration der Organisationsform wird somit von Beginn an unterstützt.

Zur Sensibilisierung der Verwaltung für die Bedeutung dieses Querschnittsthemas bedienen sich die befragten Kommunen folgender Instrumente:

- Einführung eines Controllings durch „Demographie-Monitoring“ und Verwendung von Kennzahlen,
- Erarbeitung von Leitbildern, Demographiestrategien, Handlungsrahmen und Arbeitsprogrammen,
- Einrichtung interner Informationskanäle (Newsletter, Intranet etc.),
- Nutzung eines eigenen statistischen Informationssystems und Erstellung eigener, kommunaler Bevölkerungsprognosen.

Letztlich ist eine verwaltungspolitische Debatte zum Umgang, aber eben auch zur Organisation des demographischen Wandels zwingend erforderlich, um die Akzeptanz und Umsetzung gewählter Organisationsformen zu stärken. Eine verbesserte Transparenz, klare Ziele und ein starker politischer Wille führen zu kurz- und langfristigen Verbesserungen im Umgang mit dem demographischen Wandel.

4.2. Verankerung der Organisationsform

Die Organisation des demographischen Wandels ist eine Querschnittsaufgabe nahezu aller Verwaltungsbereiche, die sich mit Bedarfsplanung auseinandersetzen. Eine adäquate Einbindung der jeweils gewählten Organisationsform ist essenziell, um eine effektive und effiziente Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung zu gewährleisten. Die Integration eigens für den demographischen Wandel eingerichteter Organisationseinheiten ist oft konfliktbehaftet, da das Ressortprinzip und tradierte Rationalitäten innerhalb der Verwaltungsorganisation eine Zusammenarbeit erschweren. Einer Isolation gewählter Organisationsformen können folgende Aspekte entgegenwirken:

- eine konkrete Ausgestaltung der Organisationsform mit Machtressourcen und klar definierten Handlungskompetenzen und Zugriffsrechten
- Formalisierung der Prozesse und Abläufe, beispielsweise durch die Einführung regelmäßiger Berichtspflichten. (Jedoch ist hier Vorsicht geboten, denn eine zu starke Formalisierung kann zu Bürokratisierung und somit zu Beeinträchtigung und Verlangsamung der Prozesse führen.)
- Die Unterstützung verwaltungsinterner Führungskräfte aller Bereiche zur Stärkung der Relevanz der für den demographischen Wandel zuständigen Organisationsform. (Dadurch wird der demographische Wandel auch in Bereichen berücksichtigt, mit denen augenscheinlich weniger Berührungspunkte bestehen.)

4.3. Auswahl der Organisationsform

Eine konkrete Ausgestaltung des demographischen Wandels innerhalb der Verwaltung muss sich an den eigenen kommunalspezifischen Voraussetzungen orientieren. Diese sind von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich, weshalb keine bestimmte Organisationsform als idealer Ansatz vorgeschlagen werden kann. Vielmehr gibt es ein breites Feld an Lösungsansätzen, die sich in den letzten Jahren bewährt haben. Grundsätzlich kann jedoch festgehalten werden, dass die Größe der befragten Kommunen, gemessen an der Einwohnerzahl, entscheidend für die Wahl einer Organisationsform ist.

Die untersuchten mittelgroßen bis großen Kommunen neigen zur Einrichtung einer eigenen Organisationseinheit, in der Regel in Form einer Stabsstelle oder eines Demographiebeauftragten. Kleine bis mittelgroße Kommunen hingegen organisieren den demographischen Wandel eher durch Fachbereiche oder überlassen diesen Aufgabenbereich dem (Ober-)Bürgermeister als zentralem Akteur. Weiterhin ist die Wahl einer Organisationsform von kommunalspezifischen Ressourcen abhängig, da für die Schaffung bestimmter Organisationsformen personelle und finanzielle Kapazitäten vorhanden sein müssen.

4.4. Interkommunale Kooperation

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen, Kommunen und der Zivilgesellschaft sowie Kommunen mit dem Landkreis mittels dauerhafter oder temporärer Organisationsformen kann sich positiv auf die Bewältigung des demographischen Wandels auswirken. Mittels eines regen Erfahrungsaustauschs können Potenziale erschlossen und Expertise auf übergeordneter Ebene gebündelt werden.

Für ein gutes Gelingen sind jedoch einige Kriterien zu beachten: Vorteilhaft ist das Vorhandensein eines Ansprechpartners in den Kommunen und im Landkreis, der für die interne als auch für die externe Organisation des demographischen Wandels zuständig ist. Dies erleichtert nicht nur die Kommunikation, sondern fördert auch das interne und externe Informations- und Wissensmanagement. Das ist vor allem wichtig, da demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe viele verschiedene Verwaltungseinheiten betrifft. Gibt es einen Zuständigen, der laufende Projekte, Strategien und/oder Programme zu demographischen Wandel innerhalb der gesamten Verwaltungsorganisation kommuniziert, sind alle Verwaltungseinheiten informiert und können diese bei Bedarf in ihre Arbeit mit einbeziehen. Wissen und mögliche Synergieeffekte gehen somit nicht verloren.

Nützlich ist zudem ein regelmäßiger, verbindlicher und auf Dauer angelegter Austausch der zuständigen Einheiten bzw. Stellen, der eine adäquate Bewältigung des demographischen Wandels gewährleistet. Temporäre Organisationsformen wie die Bildung von interkommunalen Projektgruppen oder Workshops können hier unterstützende Elemente sein. Auch wenn es einen Ansprechpartner für demographischen Wandel gibt, der für die Aufgabenverteilung, die Koordination und das Nachhalten verantwortlich ist, sollte dieser eng mit den Fachbereichen zusammenarbeiten. Denn sie sind letztendlich für die Umsetzung von Demographieprojekten zuständig.

5. Zusammenfassung

Relevante Themen in der Politik spiegeln sich auf längere oder kürzere Sicht unweigerlich in der Aufbau- und Ablauforganisation von Verwaltungen wider. So ist es selbstverständlich auch mit dem demographischen Wandel in der kommunalen Verwaltungsorganisation. Die Lösung verwaltungsorganisatorischer Problemstellungen bei der Bewältigung des demographischen Wandels liegt dabei weitestgehend in der Hand der Kommunen selbst, was in den letzten Jahren zu einem „bunten Strauß“ an organisatorischen Lösungsansätzen geführt hat. Der Grund für diese

organisatorische Vielfalt liegt vor allem in der unterschiedlichen, demographischen Betroffenheit jeder einzelnen Kommune.

Da es bisher an Hilfestellungen und Handlungsempfehlungen aus Politik und Wissenschaft für den organisatorischen Umgang mit dem demographischen Wandel mangelt, deren Relevanz aber steigt, wurden in dieser Studie kommunale Organisationsstrategien auf ihre Einbindung und Verankerung innerhalb der Verwaltungsorganisation hin untersucht. Die vorgestellten Organisationsformen umfassen dauerhafte, im Organigramm fest verankerte Formen, wie eine Stabsstelle, einen Demographiebeauftragten oder die Organisation durch die Fachbereiche sowie durch den Bürgermeister selbst. Zu den nicht fest verankerten, temporären Formen zählen deliberative Instrumente wie Konferenzen, Arbeitskreisen und Workshops.

Aus der Analyse der Organisationsformen und den Erfahrungen der Kommunen sowie zurate gezogener, wissenschaftlicher Fachexpertise wurden Handlungsempfehlungen und erfolgskritische Faktoren für die Einbindung demographischen Wandels in die Verwaltungsorganisation zusammengestellt:

- **Handlungsempfehlung 1**
Politik und Verwaltung müssen über/durch die Erarbeitung von Strategien und Konzepten, die Einführung von Berichtswesen und die Bereitstellung von Ressourcen für die Thematik des demographischen Wandels sensibilisiert werden
- **Handlungsempfehlung 2**
Die Organisationsformen sind mit klar definierten Handlungskompetenzen ausgestattet, um Akzeptanz innerhalb der Verwaltung zu schaffen und die Integration der Organisationsform innerhalb der Verwaltungsorganisation voranzutreiben.
- **Handlungsempfehlung 3**
Die Auswahl einer Organisationsform muss sich nach den kommunalspezifischen Bedürfnissen und Herausforderungen richten. Die Größe der Kommune sowie die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen sind dabei zu berücksichtigen
- **Handlungsempfehlung 4**
Kooperationen zwischen den Kommunen, mit der Zivilgesellschaft und dem Landkreis über temporäre und dauerhafte Organisationsformen fördern den Wissensaustausch und führen zu Synergieeffekten zwischen den Beteiligten.

Für die kommunalwissenschaftliche Forschung bietet diese Projektstudie erste brauchbare Erkenntnisse zur Organisation des Demographischen Wandels in Kommunen. Darauf aufbauend sind weitere Studien möglich und nötig, um die wissenschaftliche Lücke in dieser Thematik schließen zu können.

Trotz der vielfältigen Lösungsansätze befindet sich die Organisation des demographischen Wandels in Kommunalverwaltungen vielerorts noch im Anfangsstadium. Einige Kommunen haben zwar schon bewährte Organisationsformen in ihre Kommunalverwaltung integriert, jedoch gibt es viele Kommunen, die sich noch nicht explizit mit der organisatorischen Einbindung dieses Querschnittsthemas beschäftigt haben. Um sich über Möglichkeiten für die eigene Kommune zu informieren, bietet der Bericht eine Orientierungshilfe. Denn demographischer Wandel muss kein unkontrollierbares Zukunftsszenario sein, sondern bietet Chance und Gelegenheit für Änderungsimpulse und innovative Organisationslösungen.

6. Literatur

Bauer, Hartmut (2009). „Demografische Herausforderungen in Kommunen“. *Demografie im Wandel. Herausforderung für die Kommunen*. 2. Auflage. Hrsg. Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Olaf Gründel. Potsdam.

Deutscher Städtetag (2006). *Demografischer Wandel. Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte*. Köln, Berlin.

Gourmelon, Andreas, Michael Mroß und Sabine Seidel (2011). *Management im öffentlichen Sektor. Organisationen steuern – Strukturen schaffen – Prozesse gestalten*. Heidelberg, Hamburg.

Bertelsmann Stiftung (2013). *Stadt – Land – Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel*. 1. Auflage. Gütersloh.

Reichard, Christoph, und Eckhard Schröter (2009). „Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und zukünftige Reformperspektiven“. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1: 17–36.

Steinborn, Olaf (2009). *Verwaltungstechnik Bund*. Berlin.