

Managen statt Verwalten

– Von der Personalverwaltung hin zur professionellen Gestaltung der Personalstruktur Polizei – Teil 2

Im ersten Teil ihres Beitrages (vgl. Heft 9/2007, S. 250 ff.) haben die Autoren Probleme der Personalbedarfsplanung, der Besoldungsstrukturen, der Stellenbewirtschaftung und der Personalentwicklung dargestellt, im zweiten Teil gehen sie im Schwerpunkt auf die Altersschichtung der Polizei ein und bieten zugleich Anregungen für ein umsichtigeres Personalmanagement an.

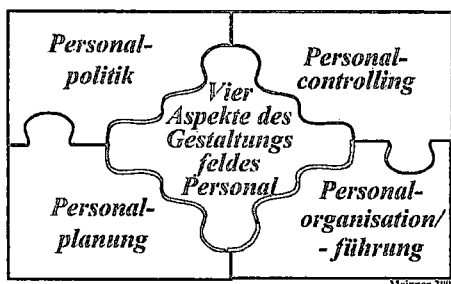
5. Personalstrukturplanung und Altersschichtung der Polizei

Das personalwirtschaftliche Gleichgewicht zwischen Jung und Alt neigt sich bei der Polizei hin zu den älteren Jahrgängen. Das in den 1980er Jahre außergewöhnlich günstige Durchschnittsalter wendet sich jetzt mit aller Wucht in das andere Extrem. Diese Entwicklung war zwar langfristig absehbar, aber in den guten Zeiten wurde gewerkelt und gehandelt mit eingengtem Horizont auf den nächsten Tag. Der Blick auf die Herausforderungen der Zukunft war nicht angesagt. Ohne Sensibilität für die langfristigen Entwicklungen ist allerdings eine ausgewogene Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung nicht möglich (Lebenszeitprinzip, Einbahnstraße nach Oben). Mit den Konsequenzen der verpassten Chancen einer zukunftstauglichen Personalplanung müssen sich heute andere abmühen.

Die Polizei hat ein umsichtigeres Personalmanagement verdient!

Gegenüber der klassischen Personalverwaltung wirkt das Personalmanagement aktiv auf die Personalstruktur der Polizei ein. Dabei ist die Personalpolitik neben der Personalplanung, der Personalführung und dem Personalcontrolling ein wichtiger Gestaltungsfaktor.

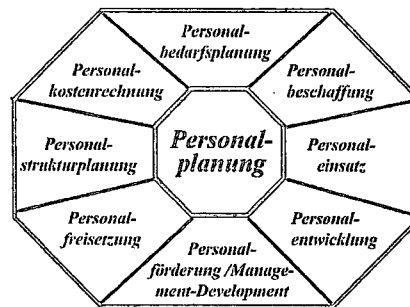
Von der Personalverwaltung zum Personalmanagement



Ziel eines Personalmanagements ist es, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Zahl, Qualifikation, zeitlicher und räumlicher Verteilung in der Verwaltung effizient einzusetzen sowie den formal-strukturellen Rahmen einer auf das langfristige Funktionieren ausgerichteten Personalstruktur zu erhalten.

* H. E. Meixner ist Professor an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Abteilung Köln. W. Wecker ist leitender Polizeidirektor und Leiter GS im Rhen-Erftkreis. Zu dieser Thematik ist die Reihe Personalstrukturplanung im Carl Heymanns Verlag erschienen. Diese Zusammenhänge wurden auch in dem Band: Personal- und Organisationsentwicklung beschrieben.

Um diese Ziele zu erreichen, ist vor allem der Gestaltungssektor Personalplanung mit seinen Subfunktionen der Personalbedarfsplanung, der Personalbeschaffung, dem Personaleinsatz, der Personalentwicklung, der Personalkostenplanung und der Personalstrukturplanung gefordert. Die hier aufgezeigten Probleme sind vor allem eine Frage der Personalstrukturplanung.



Meixner 2003

Anliegen der qualitativen Strukturplanung ist es, auf die Altersschichtung der Beschäftigten differenziert nach Tätigkeitsbereichen, Laufbahnen und Funktionen so einzuwirken, dass die Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch eine optimale Personalstruktur gewährleistet werden kann sowie für die Beschäftigten auch langfristig die berufliche Entfaltung nicht verbaut wird.

Ziel ist es, dass

- vergleichbare Chancen auf berufliche Entfaltung – auch langfristig – nicht verbaut werden,
- die Verwendungsabfolge zur Qualifizierung (etwa Führungsnachwuchs) nicht behindert wird,
- neue Ideen und Innovationen Zugang in das System finden,
- eine Überalterung des Personalkörpers vermieden wird,
- altersbedingte Überforderungen vermieden werden.

Arbeitsbegriffe der Strukturplanung sind

- der Beförderungszyklus (von den Winzerfesten¹ hin zum Beförderungsstau),
- der Verwendungszyklus (von der Verschwendungsbreite hin zum Verwendungsstau),
- der Regenerationszyklus (von der Bestenauswahl zum Mittelmaß),
- der Innovationszyklus (vom Innovationschaos hin zum Innovationsstau),
- der Verjüngungs-Überalterungszyklus (von der Unerfahrenheit hin zur Überalterung).

¹ Der Begriff kennzeichnet ungesunde Entwicklungen. Mitte der 60er Jahre wurden bundesweit die Obergrenzen des gesetzlichen Stellenkegels verbessert. In wenigen Jahren (1965, 1968, 1971) standen auf diese Weise zusätzliche Beförderungsplattformen zur Verfügung. Ohne Änderung der Funktion wurden so viele Beschäftigte nach dem Motto befördert: »Alte Flaschen mit neuen Etiketten« = Winzerfeste. Vgl. hierzu Meixner, Personalstrukturplanung, Band 1 und Band 3)

Zentrale Parameter der Strukturplanung sind

- die Altersschichtung
- die Verteilung der Funktionsstellen auf die Jahrgänge (»Ämterstruktur«)
- die Gesamtverweilzeit in der Verwaltung.

Das ist jedoch nur mit einer auf Langfristigkeit ausgerichteten Personalpolitik zu leisten, die auf eine harmonische Altersschichtung und eine ausgewogene Ämterstruktur hinwirkt. Diese Vor- und Fürsorge – das ist eine zentrale Leitungsverantwortung! – zielt darauf ab, die personellen Bewegungen innerhalb einer Verwaltung zu verstetigen, um einen

- Innovationsstau,
- Beförderungstau-,
- Verwendungstau- und
- Regenerationsstau sowie
- Grenzaltersprobleme/Überalterung

zu vermeiden.² Negative Beispiele der Überalterung aus dem Bereich der Bildung (z. B. Altersschichtung Lehrer), der Streitkräfte, dem Bereich der inneren Verwaltung u. a. m. zeigen, dass es nicht immer gelingt, Fehlentwicklungen frühzeitig zu begegnen. So heißt es etwa in einer aktuellen Analyse unter dem Titel »Veraltet verwaltet«: »Die Zahlen sprechen für sich: Von den 300.000 Beschäftigten in der Bundesverwaltung (ohne Streitkräfte) sind 34,5 Prozent bereits 50 Jahre oder älter und nur noch 12,5 Prozent 30 Jahre oder jünger. ... Unter der Voraussetzung, dass sich an der derzeitigen Beschäftigungspolitik künftig nichts ändert, wird der Anteil derjenigen, die 55 oder älter sind bis zum Jahr 2010 auf 40 Prozent und bis 2020 auf 60 Prozent ansteigen.«³ So gesehen, steht die Polizei mit ihren Problemen sicherlich nicht allein. Doch es gibt einen prinzipiellen Unterschied zu den hier aufgezeigten Bereichen: Die Polizei muss ihre Dienstleistungen rund um die Uhr anbieten. Schicht- und Wechseldienst werden aber mit zunehmendem Alter zu einem drückenden Problem. Kommen dann noch Arbeitsbereiche und Funktionen hinzu, in denen besondere körperliche Anforderungen (z. B. Arbeiten unter Stress im Nachtdienst) eine Rolle spielen, dann wird dieses Problem zu einer nahezu erdrückenden und kaum zu schulternden Herausforderung.

6. Die unharmonische Altersschichtung als ein Kernproblem des Personaleinsatzes

Die Projektgruppe »Altersstruktur Polizei« des IM NRW greift die beunruhigende Thematik »unausgewogene Altersschichtung« auf und stellt fest:

Im Rahmen der Inspektion der Kreispolizeibehörden (KPB) zum Thema »Personalverwendung« (Oktober 2002 bis Juni 2003) sind unter anderem die Alterstrukturdaten der Polizei NRW erhoben worden. Abgefragt wurden jeweils Altersgruppen über einen Zeitraum von 5 Jahren. Es stellte sich heraus, dass die Altersgruppe der zu diesem Zeitpunkt 40–44 Jährigen überproportional vertreten war. Gemeinsam mit den Gruppen der 35–39 und der 45–49 Jährigen verursacht diese Altersgruppe den sogenannten Altersbauch der Polizei NRW.

Ohne grundlegende Veränderungen stellt sich das Problem, polizeiliche Aufgaben sachgerecht erfüllen zu müs-

2 Vgl. Meixner, H. E., Personal- und Organisationsentwicklung – Eine strategische und operative Herausforderung, Bonn, 1966, 102 ff. sowie hierzu eine Reihe von Artikeln, die unter www.fhoev-nrw.de/meixner/Portal eingesehen werden können. Login: User Polizei, Passwort pol2007.

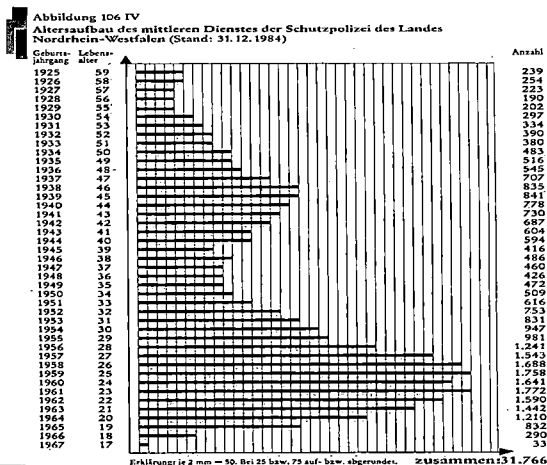
3 Behördenpiegel: Veraltet verwaltet, März 2006, S. 6.

sen, obwohl im Jahr 2015 rund die Hälfte des Personals 50 Jahre und älter sein wird. Die Straffung der Organisation im Rahmen von Umstrukturierungen sowie die Konzentration auf Kernaufgaben werden Verwendungen aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen erschweren und das Problem noch verschärfen.

Optimal wäre ein ausgewogener Altersschnitt in allen Aufgabenfeldern der Polizei. Unterschiedliche Anforderungen machen jedoch Differenzierungen notwendig. Der Wachdienst, in Teilbereichen auch der Ermittlungsdienst, ist außergewöhnlichen Belastungen – insbesondere durch dauerhafte Wechselschichten – ausgesetzt. Studien und Forschungsberichte weisen darauf hin, dass insbesondere der Nachtdienst für Beschäftigte, die älter als 50 Jahre sind, schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen mit sich bringt.⁴

Wer mit wachem Blick die Strukturentwicklung der letzten Jahrzehnte im Auge hatte, konnte eigentlich von dieser Entwicklung nicht überrascht werden. Interessant sind insoweit auch weniger die Zahlen, die hier genannt werden, als das, was zwischen den Zeilen steht: So zum Beispiel: »Abgefragt wurde ...« Solch entscheidende Daten sollten eigentlich nicht dezentral abgefragt werden müssen. Eine zukunfts-fähige (Personalführung-)Leitung – und dafür wird sie bezahlt – sollte diese Zahlen jederzeit ad hoc verfügbar haben. Dieser zentrale Datensatz gehört zum täglichen Arbeitswerkzeug. Nur so lassen sich die personalwirtschaftlichen und personalpolitischen Entscheidungen langfristig absichern. Wer hierauf verzichtet, kann das Schiff Polizei nicht zukunftstauglich aussteuern! Das zeigt der Blick in die Vergangenheit.

Wenden wir uns daher einmal dem Jahr 1984 zu: Was heute als Problem gesehen wird, war der Vorteil der 80er Jahre. Das schaffte damals Ruhe und Besinnlichkeit, leider aber keine Vorsorge für schlechtere Zeiten.



Ein Blick auf die Expansion der 1970er und 1980er Jahre sagt mehr als jeder Kommentar. Die personellen Zuwachsraten lagen bei der Polizei

1968 bis 1971	11.000
1972 bis 1974	18.000
1975 bis 1978	26.500

bei einer Grundbasis im Bereich Sicherheit von insgesamt 135.000 Polizisten (Stand 1950) und 299.00 (Stand 1982) mit Regie- und Verwaltungspersonal, ansonsten deutlich weniger.

4 Projektbericht »Altersstruktur NRW«, S. 2.

Diese Expansion schlägt sich in der Altersschichtung nieder. Die Altersschichtung aus dem Jahr 1984/1985 spiegelt diese Entwicklung wieder.

Damals gab es nicht nur viele junge Kräfte, auch der Beförderungsbeschleuniger »Expansion« sorgte für viel Freude und einen Dauereinsatz der behördeninternen Druckerei, um die Ernennungsurkunden zügig nachzureichen. Es herrschte ein kräftiger Zug im »Beförderungskamin«. Vielen hat dieses Tempo die Sicht für das Machbare – vielleicht auch für das Realistische – genommen.

Es sei angemerkt: Wer in diesen Zeiten den Finger mahnend erhoben hätte, wäre wahrscheinlich als Querulant gescheitert. Für eine Karriere wäre das sicherlich nicht förderlich – heute, wie damals.



Halten wir fest: das heutige Problem war seit vielen Jahren absehbar!

Man hat andere Prioritäten gesetzt!

Stand 1984: ca. 15.000 Beschäftigten – 50 % des Personalkörpers – zwischen 20 und 30 Jahre!

Stand 1994: das Durchschnittsalter dieser 50 % des Personalkörpers liegt zw. 30 und 40 Jahre

Stand 2004: dazu braucht man nichts weiter zu sagen!

2007

Prof. Dr. H.-E. Melzer

Die Wurzel dieses Planungsdilemmas ist vielschichtig. Es beginnt mit so trivialen Kleinigkeiten wie der personellen Ausstattung der Personalabteilungen. Bei einem Personalbestand von 40.000 Polizisten kommt man nicht ohne einen konzeptionell arbeitenden Stab für personelle Grundsatzangelegenheiten aus. Wer die Personalverwaltung der Streitkräfte daraufhin einmal zu Rate zieht, wird erstaunt sein, wie viele hoch bezahlte Köpfe sich mit dieser Thematik beschäftigten bzw. beschäftigen könnten. So, wie dort, braucht man die Dinge sicherlich nicht zu betreiben. Mitunter ist dieses konzeptionelle Entwicklungsthema aber auch eine Frage der zugewiesenen Priorität und der daraus resultierenden Organisation. Denn auch bei der Polizei sind viele im Bereich »Personalwirtschaft« tätig. Wer die Prioritäten richtig setzte, würde sicherlich manches ermöglichen, was jetzt unterbleibt. Es wird häufig nicht das getan, was getan werden müsste. So werden verfügbare personelle Ressourcen zu wenig auf diese Fragestellungen hin gebündelt. Stattdessen wird noch zu häufig gekleckert. Heraus kommt eine engmaschige Verwaltung von Karteikarten, völlig unnötige Reglementierungen und wenig überzeugende Statistiken. Betroffen ist die Personalarbeit aber auch von der allgemeinen Haushaltslage. Insbesondere in Zeiten knapper Haushaltsmittel ist die Gefahr erkennbar, dass man die Bedeutung und den Nutzen einer umsichtigen und auf lange Sicht hin ausgerichteten »Personalpolitik« unterschätzt und sich mit einem partikulären, auf aktuelle Nöte hin ausgerichteten Aktionismus (z. B. Sparhaushalte) begnügt. Dann wird beispielsweise – wie bereits erwähnt – der Ergänzungsbedarf weit unter den tatsächlichen Bedarf abgesenkt. Gleichzeitig spricht man von der demographischen Entwicklung und erkennt, dass der Arbeitsmarkt in wenigen Jahren den Bedarf an Nachwuchskräften nicht mehr decken wird. Kostspielige Anreizsysteme für die

Nachwuchsgewinnung sind heute bereits so vorprogrammiert.

Andere Verwaltungen haben in ähnlichen Situationen einen Einstellungskorridor geschaffen und sogar über den aktuellen Bedarf hinausgehend eingestellt. Das alles hat mit zwei Subfunktionen der Personalplanung zu tun: Mit einer Personalkostenplanung und der Personalstrukturplanung. Wo es an diesem Wissen und der Methodik fehlt, wird nach der Devise gepart: »Koste es, was es wolle!«

7. Die anstehenden Herausforderungen meistern!

Heute geht es nicht mehr um die Frage: »Was hätte man in den 1980er und in den 1990er Jahren tun können?«, sondern jetzt geht es um die Frage: »Wie bekommen wir die Kuh von Eis?«

Mit dieser Frage beschäftigt sich die Projektgruppe des IM NRW. Der Auftrag reicht von einer IST-Darstellung bis hin zu einer Prognose für die weitere Entwicklung. Dabei sollen Vorschläge für Maßnahmen erarbeitet werden

- ✓ die kurzfristig greifen können,
- ✓ mittelfristig Einflussmöglichkeiten bieten,
- ✓ langfristig im Rahmen strategischer Personalplanung denkbar sind.

Wer sich mit diesem Thema befasst, wird feststellen, dass es nicht nur darum gehen kann, wie ältere Menschen unbeschadet im Schicht- und Wechseldienst tätig werden können. Der Untersuchungsansatz muss breiter gefasst werden. Wenden wir uns einem Beispiel aus den 1980er Jahren zu. Mit den Auswirkungen einer unharmonischen Altersschichtung hat sich der Deutschen Bundestag damals beschäftigt. Es ging um kostspielige Nachbesserungen im Bereich der Streitkräfte (Ergebnis: Goldener Handschlag). Ein Funktionsbereich wurde dabei besonders dramatisch herausgestellt. Es waren die Hauptleute und Kompaniechefs. Sie waren, folgt man den Verteidigungsminister Wörner, weit von der »Knackigkeitsgrenze« entfernt, kurzum für diese Funktion zu alt geworden. Um Vorbild sein zu können, müsse man mithalten können – auch bei Märschen und nicht im Jeep sitzend den Takt der Schritte anderer zählen. Das für diese Funktionsgruppe definierte ideale Grenzalter lag bei etwa 32 Jahren, eher darunter. Dagegen entwickelte sich die tatsächliche Altersverteilung deutlich über diese Jahresmarke. Zur Lösung dieser Herausforderung wurden zwei grundsätzliche Lösungsansätze diskutiert:

Lösungsansatz 1: Wie kann man den Kompaniechef trotz Beförderungsfrost schlank und drahtig halten?

Lösungsansatz 2: Wie muss die Personalstruktur aktuell und langfristig verändert werden, damit es zu diesen »Engpässen« künftig nicht mehr kommt?

Es ist erstaunlich, dass trotz der komfortablen personalwirtschaftlichen Möglichkeiten (z. B. Instrument »Offizier auf Zeit« mit einer lukrativen Beigabe »Berufsförderungsdiene«) diese Fehlentwicklung nicht verhindert wurde. Besonders interessant ist in diesem Kontext, dass in der politischen Diskussion diese Frage kaum eine Rolle spielte. Entsprechend fand sich eine sehr kostenintensive Lösung: Man schickte Mitte der 1980er Jahre 1.200 Stabsoffiziere in den vorzeitigen Ruhestand und verschaffte sich damit für ein paar Jahre einen neuen Handlungsspielraum. Weitere kostenintensiven Nachbesserungen folgten.

Interessant ist an diesem Beispiel für die heutige Diskussion vor allem ein Detail: Es wurden viele Argumente ins Feld geführt, obgleich anderes angestrebt wurde. Es wurden die

»armen, überforderten Kompaniechefs« in den Blickpunkt gerückt, obgleich es ganz einfach und trivial vor allem um den gestörten Beförderungsrhythmus ging: Nicht so sehr die altersbedingten Funktionseinschränkungen waren die tragende Motivation, sondern die ausgeschöpften Beförderungsmöglichkeiten und die Erkenntnis, dass sich über Jahre die Hoffnung auf eine Beförderung an den harten Realitäten reiben würde. Aus heutiger Sicht lässt sich diese absichtvolle Argumentation leicht entlarven.

Diese Motivationslage sollte man bei der jetzt geführten Diskussion über die Altersschichtung in der Polizei sicherlich nicht von vornherein unterstellen. Aber es fällt durchaus auf, dass im Allgemeinen über die vielen negativen Aspekte des Schicht- und Wechseldienstes mit einer großen Portion Dramatik geklagt wird. Fragt man indes Betroffene nach ihren persönlichen Erfahrungen, fallen die Hinweise durchaus moderater aus. Es gibt wohl eine von der Zahl her nicht definierte Gruppe, die den Schicht- und Wechseldienst als eine besondere persönliche Chance ihrer Lebensgestaltung begreift und eine ausgewogene Analyse der Vor- und Nachteile für sich selbst vornehmen kann. Manche kommen zu dem Schluss: »Auf die vielen Möglichkeiten, die der Schicht- und Wechseldienst bietet, möchte ich nicht mehr verzichten!«

Wenden wir uns noch einmal dem nicht mehr so knackigen Kompaniechef zu. Konzentriert man sich auf das Problem, dann sind zwei praktische Lösungsansätze denkbar:

1. Die Anpassungsstrategie: Der Mensch im Schicht- und Wechseldienst wird auf diese Belastungen und Beanspruchungen hin ausgewählt, trainiert und ggf. desensibilisiert. Dieser Ansatz umfasst eine Verhaltens-, Belastungs-, Befähigungs- und Motivationsanalyse.
2. Die Einwirkungsstrategie: Organisations- und Personalentwicklung werden auf die menschliche Dynamik hin ausgerichtet. Dabei geht es um eine Strukturanalyse, eine problemorientierte Verwendungsplanung und das altersadäquate Einwirken auf die Parameter der Personalstrukturplanung.



Die Arbeitsgruppe des IM NRW akzentuiert die Anpassungsstrategie und konzentriert sich dabei auf die Themenfelder:

- 1) Flexibilisierung des Schichtdienstes
- 2) Akzeptanzsteigerung des Wachdienstes
- 3) Entwicklung einer Potentialanalyse (work ability index)
- 4) Sensibilisierung von Führungskräften für den Umgang mit älter werdenden Beschäftigten

Fasst man diesen Ansatz etwas breiter, dann geht es um weitere Fragestellungen, wie etwa

- a. allgemeingültig kritische Altersgrenze für den Schicht- und Wechseldienst,
- b. Differenzierung in biologisches und kalendarisches Alter,
- c. altersgerechte Tätigkeitsstruktur,
- d. altersadäquate Personalverwendung,
- e. Methode der »Elefantenfriedhöfe« (Modifikation zu c).

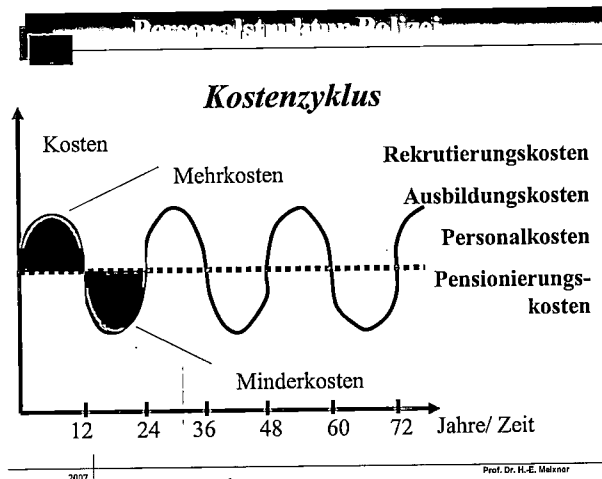
In jedem Fall zeichnen sich folgende Hypothesen ab:

1. Die Probleme (Belastung/ Beanspruchung) des Schicht- und Wechseldienstes werden durch psychische Aspekte (Demotivation, innere Kündigung, burn-out-Effekte) verstärkt, können aber auch vermindert werden.
2. Die Probleme der 18.000 im Schicht- und Wechseldienst Tätigen sind vielschichtig. Es besteht die Gefahr, dass diese Vielschichtigkeit eindimensional auf die Probleme des Tages- und Nachdienstes verkürzt wird, obgleich das Tätigkeitsprofil mindestens genauso entscheidend ist.

8. Was bedeutet eine »ideale Altersschichtung«?

Als ausgewogen kann eine Altersschichtung (SOLL-Struktur) gelten, bei der sich der Personalbestand anteilig im gleichen Verhältnis auf die einzelnen Jahrgänge verteilt.

Eine ideale Altersschichtung ist eine idealtypische Vorgabe, die in den meisten Verwaltungen nicht anzutreffen ist. Je stärker die Altersschichtung von der SOLL-Vorgabe abweicht, desto stärker variiert das Durchschnittsalter. Dies wirkt sich auf den Innovations-, den Regenerations-, Beförderung- und Verwendungszyklus aus. So gesehen, ist eine »ideale Altersschichtung« als Arbeitsbegriff zur Beschreibung eines Modells und dessen Auswirkungen zu sehen.



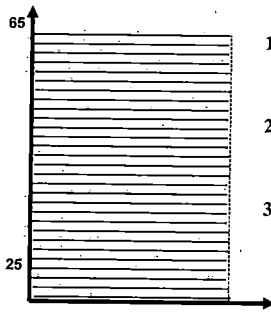
Von einer idealen Altersschichtung – aus der Sicht der Personalstrukturplanung – kann man reden, wenn alle Jahrgänge annähernd gleichstark besetzt sind.

1. Das Durchschnittsalter berechnet sich bei gleichstark besetzten Jahrgängen aus der Summation des ältesten Jahrgangs plus des jüngsten Jahrgangs dividiert durch 2:
 $\frac{1}{2} (65 - 1 + 25) = 44,5$ Jahre
 oder als alternatives Beispiel (vgl. Polizei)
 $\frac{1}{2} (62 - 1 + 24) = 42,5$ Jahre.
2. Abweichungen innerhalb der Jahrgangsschichtung führen zu einem Zyklus einer sich wiederholenden Verjüngung bzw. Überalterung.
3. Eine Aussteuerung hin zu einer ausgewogenen Struktur ist möglich über eine systematische Rekrutierungspolitik,

Zeitverträge, Personalleasing, Aushilfen und/oder einen »Goldenen Handschlag«.

Bei einem Personalkörper von 40.000 Polizisten und einem durchschnittlichen Eintrittsalter von 24 Jahren sowie einem Eintritt in den Ruhestand mit Erreichen des 62. Lebensjahres (Gesamtverweilzeit 39 Jahre), liegt der jährliche Ergänzungsbedarf bei 1.055,6 Nachwuchskräften. Ist diese ideale Verteilung erreicht, dann liegt das Durchschnittsalter konstant bei ca. 42,5 Jahren. Sind diese Bedingungen erfüllt, dann sind von den 40.000 Polizisten 12.500 (= 30 %) 50 Jahre und älter.

Charakteristische Merkmale einer idealen Altersschichtung



Die Probleme verschärfen sich, wenn in den nächsten Jahren beispielsweise weniger Kräfte eingestellt werden. Würden die kommenden fünf Jahrgänge auf 50 v. H. des Ergänzungsbedarfs reduziert, dann stiege das Durchschnittsalter bis zum 62. Lebensjahr auf ca. 44,5 Jahre.

Eine temporäre Reduzierung der Einstellungsquote kann durch Veränderung der Lebensarbeitszeit sowie der wöchentlichen Arbeitszeit bei einem konstanten Aufgabenvolumen erforderlich werden. In diesem Fall würde das bestehende Arbeitsvolumen durch eine höhere Arbeitskapazität von weniger Personal geschultert. In der Vergangenheit setzte man mit umgekehrten Vorzeichen die Arbeitszeitverkürzung ein, um mehr Arbeitsplätze zu schaffen.

Erhöht sich beispielsweise

- die durchschnittliche Verweilzeit bei gleichem Aufgabenvolumen von 28 Jahren auf durchschnittlich 35 Jahre (früheres Eintrittsalter durch Straffung des Studiums, Reduzierung der vorzeitigen Altersabgänge, Erhöhung des Pensionsalters),
- die Wochenarbeitszeit von 38,5 auf 42 Stunden, dann verändert sich der Einstellungsbedarf wie folgt:

Der jährliche, durchschnittliche Beschaffungsbedarf ermittelt sich aus der durchschnittlichen Verweilzeit (Lebensarbeitszeit) und dem Umfang des Personalkörpers.

Einstellungsbedarf/Alt = Umfang des Personalkörpers dividiert durch Lebensarbeitszeit

$$X = 40.000 \text{ dividiert durch } 28$$

Im Durchschnitt beträgt die jährliche Einstellungsquote 1.428,5 Personen.

Durch die Veränderungen der Parameter ist zunächst der personelle Umfang zu ermitteln, der sich aus der Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit ergibt: Eine höhere Wochenarbeitszeit bedeutet, dass weniger Personal das gleiche Arbeitsvolumen schultert.

Stellenbedarf = Aufgabenvolumen durch Arbeitskapazität

$$40.000 = \frac{X}{7,7 \times 203}$$

$$X = 7,7 \times 203 \times 40.000$$

$$X = 62.524.000 \text{ Arbeitsstunden}$$

$$St_{\text{Bed Neu}} = \frac{65.524.000}{8,4 \cdot 203}$$

$$St_{\text{Bed Neu}} = \frac{65.524.000}{17.052}$$

$$St_{\text{Bed Neu}} = 36.666,6$$

Jährlicher Ergänzungsbedarf = 36,666,6 dividiert durch 35 Jahre = 1.047,6.

Die jährliche Einstellungsquote reduziert sich um ca. 381 Stellen von 1.428,5 Personen auf 1.047,6.

9. Die ideale Altersschichtung in Abhängigkeit von der Gesamtverweilzeit

Die Altersschichtung wird vor allem durch die Gesamtverweilzeit bestimmt. Die Gesamtverweilzeit setzt sich zusammen aus der Summe der Verweilzeiten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Anteil der Frauen in der Polizei war Anfang der 1980er Jahre deutlich geringer als dies heute der Fall ist. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die Gesamtverweilzeit und damit auch auf die Altersschichtung. Die Gesamtverweilzeit ist ebenfalls ein fiktiver Durchschnittswert. Gegenüber dem Durchschnittsalter gibt die Gesamtverweilzeit darüber Aufschluss, wie lange Beschäftigte im Durchschnitt im Polizeidienst verbleiben. Je ausgeprägter die Fluktuationsquote ausfällt, desto geringer fällt die Gesamtverweilzeit insgesamt aus. Die Gesamtverweilzeit wird neben der Fluktuationsquote durch weitere Einzelfaktoren bestimmt. Diese lassen sich durch Trendanalysen und Prognosen annäherungsweise bestimmen. Dabei handelt es sich um Einzelfaktoren wie

- Aufgabenvolumen,
- Arbeitskapazität des Beschäftigten,
- die vorzeitigen allgemeinen Abgänge (Fluktuation),
- das vorzeitige Ausscheiden wegen Dienstunfähigkeit,
- der Wechsel zu anderen Dienstherren,
- die Rekrutierungspolitik,
- die Beurlaubungen,
- die Teilzeitarbeit,
- ggf. Qualifizierung,
- (Ausfallquote) und
- der Laufbahngruppenwechsel.

Die hier aufgezeigten Parameter sind nicht geschlechtsneutral. Ausfallzeiten etwa durch Beurlaubung und Teilzeitarbeit sind immer dann differenziert zu sehen, wenn geschlechtsspezifische Anteile aufgebaut bzw. erhalten werden sollen.

Für die Bedarfsplanung ist die Gesamtverweilzeit in einem definierten Bereich eine zentrale strategische Größe. Geht es beispielsweise um die Förderung von Frauen in Funktionsbereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, dann kann über die Gesamtverweilzeit der Einstellungsbedarf ermittelt werden. Nehmen wir als Beispiel 40.000 Polizisten.

Unterstellt werden soll in dieser Simulation, dass in dieser Organisation am 1. 1. 2007 Männer und Frauen in gleichen Anteilen vertreten sind. Würde man die Rekrutierung der freien Stellen hälftig 50 % weiblich und 50 % männlich ausrichten, dann verschöben sich die Anteile zugunsten der Männer. Nehmen wir als Beispiel 500 Beschäftigte. Die Gesamtverweilzeit soll insgesamt bei 35 Jahren liegen, wobei dieser Durchschnittswert von den Männern um 4 Jahre über-

schritten und von den Frauen etwa im gleichen Umfang unterschritten wird. Würde man in den nächsten Jahren anteilig 50 v. H. Männer und 50 v. H. Frauen rekrutieren, dann führte dies Jahr für Jahr zu einer Verschiebung der Anteile zugunsten der Männer. So würde sich beispielsweise das ausgewogene Verhältnis von 50 % zu 50 % im Jahr 2006 bis zum Jahr 2027 auf 310 (Männer) zu 190 (Frauen) verändern. Lässt man die unterschiedlichen Gesamtverweilzeiten, bezogen auf das Geschlecht und bezogen auf die Rekrutierungspolitik, unberücksichtigt, dann führt dieser Planungsfehler zu dieser Fehlentwicklung. Statt einer hälftigen Einstellungsquote Mann/Frau müssen, bezogen auf dieses Beispiel, jährlich ca. 9 Frauen und nur sechs Männer eingestellt werden. Nur so lässt sich langfristig die angestrebte Struktur 50 % zu 50 % halten.

Diesen Effekt könnte man bei der Rekrutierungspolitik nutzen. Denn die unterschiedliche Gesamtverweilzeit einer Bezugsgruppe könnte genutzt werden, um auf das Durchschnittsalter gezielt einzuwirken.

Eine besondere Variante wählen die Streitkräfte. Hier spielt das Grenzalter (ebenso wie bei der Polizei: Schicht- und Wechseldienst) eine wichtige Rolle. Um die Probleme abzuschwächen, wählen die Streitkräfte Einstellungsmodelle, die zwischen einer Anstellung auf Lebenszeit und einer Anstellung auf Zeit differenzieren. Die Effekte sind erstaunlich:

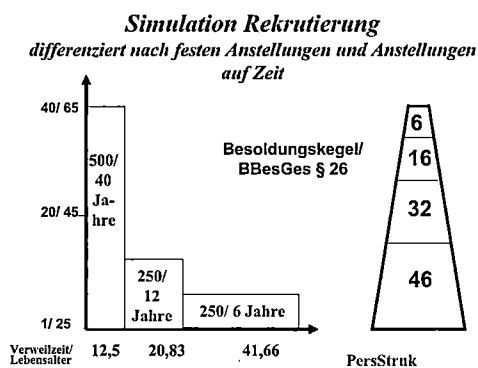
Beispiel

In einer Verwaltung sind von 1.000 Beschäftigten insgesamt 500 auf Zeit angestellt, davon 250 mit Zeitverträgen von durchschnittlich 6 Jahren und weitere 250 mit Zeitverträgen von 12 Jahren. Das Eintrittsalter liegt im 25. Lebensjahr und der späteste Austritt mit dem Erreichen des 65. Lebensjahres.

In diesem Fall berechnet sich der Rekrutierungsbedarf

$$\begin{aligned} 500 : 40 &= 12,5 \\ 250 : 12 &= 20,83 \\ 250 : 6 &= \underline{41,66} \\ &74,99 \end{aligned}$$

Zum Vergleich: Der Rekrutierungsbedarf bei einer ausgewogenen Altersschichtung bei einem Eintrittsalter im 25. Lebensjahr und einem Austritt mit dem 65. Lebensjahr läge bei 25 Beschäftigten pro Jahr.



Der Rekrutierungsbedarf bei einer Differenzierung in Berufs- und Zeitbeschäftigten (vgl. Streitkräfte) liegt somit um den Faktor 3 höher gegenüber einer normalen Altersschichtung.

$$\begin{aligned} (25 + 31) : 2 \text{ gewichtet } 45 \% &= 28 \cdot 45/100 = 12,60 \\ (31 + 37) : 2 \text{ gewichtet } 20 \% &= 34 \cdot 20/100 = 6,80 \\ (37 + 65) : 2 \text{ gewichtet } 35 \% &= 35 \cdot 35/100 = \underline{17,85} \\ &37,25 \end{aligned}$$

Das Durchschnittsalter liegt mit 37,25 Jahren 7,75 Jahre unter dem Durchschnittsalter einer idealen Schichtung ohne eine Differenzierung nach Berufs- und Zeitsoldaten (45 Jahre).

Mit diesen Zahlen wird deutlich, dass eine Rekrutierungspolitik viele Probleme einer Organisation lösen könnte. Während es bei den Streitkräften, den Universitäten und anderen Einrichtungen ein durchaus bekanntes Vorgehen ist, werden diese Möglichkeiten für andere Bereiche kaum diskutiert.

Erwähnt sei, dass diese Rekrutierungsstrategie ein »outplacement« zur sozialen Abfederung erfordert. Die Streitkräfte fühlen sich ihren Zeitsoldaten verpflichtet und sorgen für einen eleganten und im Rahmen des Berufsförderungsdienstes fürsorglichen Ausstieg. Würde man diese Modelle für die Polizei und für den Bildungsbereich übernehmen, wären sicherlich unter dem Dach eines Landes weitere Möglichkeiten denkbar. Dies ist ein Modell: Rechnet man alle Kosten zusammen, dann kann diese Alternative durchaus diskutabel sein. (z. B. Versorgungskosten etc.) Mit dieser Variante wird auch der Druck aus dem Kessel genommen: Wer 6 oder 12 Jahre bei der Polizei auf Zeit tätig ist, kann nicht erwarten, über die A 11 hinauszukommen. Das erhöht die Beförderungschancen der anderen deutlich.

Für eine solche Konzeption stehen heute allerdings die Zeichen der Zeit schlecht: Der Arbeitsmarkt verändert sich in Richtung eines Arbeitnehmermarktes. Damit geht es um die Frage der Attraktivität für die Bewerber. Lösungen finden sich, wenn man auf Alternativen zurückgreifen kann.

10. Schicht- und Wechseldienst in Abhängigkeit vom Lebensalter

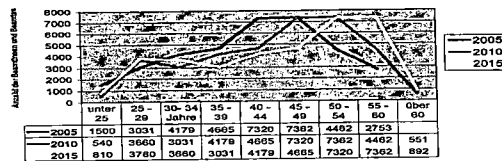
Im Schicht- und Wechseldienst sind 18.000 von den ca. 40.000 Polizeibeamten in NRW tätig. Bei einem Personalkörper von 40.000 Beschäftigten, einer Verweilzeit von 38 Jahren und einer harmonischen Schichtung liegt das Durchschnittsalter bei 42 Jahren. Für den kritischen Bereich des Schicht- und Wechseldienstes würden somit von den 40.000 Polizisten aufgrund des Lebensalters lediglich 28,9 Prozent (das sind 11.578 Polizisten) herausfallen. Zweidrittel des Personalkörpers könnten somit durch eine geeignete Verwendungsabfolge unterhalb dieses kritischen Datums in diesem Funktionsbereich beschäftigt werden. Damit stehen zwei von drei Beamten für diese Funktionen vor Erreichen des 50. Lebensjahres zur Verfügung.

Folgt man den etwas dürrigen Zahlen des IM, dann kann trotz der aktuellen Überalterung das Problem mit »Bordmitteln« gelöst werden. Die Lösung liegt in einem langfristig ausgerichteten Verwendungskonzept: Die Stehzeiten in den verschiedenen Funktionen im Arbeitsfeld der Polizei müssen bestimmt und aufeinander in ein in sich schlüssiges Verwendungskonzept gebracht werden. Als Parameter gehen in diese Planung ein die Altersschichtung, die Ämterstruktur (Besetzung der Beförderungsämtel), die mittlere Stehzeit in den Funktionen, die durchschnittliche Gesamtverweilzeit.

Das Problem Überalterung des Personalkörpers ist somit in erster Linie eine Frage des Personaleinsatzes und der Verwendungsplanung. Da diese Probleme erst jetzt thematisiert werden, ist es nicht auszuschließen, dass durch Planungsfehler die Probleme der Rekrutierungspolitik durch die Verwendungsplanung verschärft wurden.

Vom Grundsatz her sind drei Verwendungsmodelle denkbar. Aus diesen Grundmodellen werden die Verwendungs-

Entwicklung der Altersstruktur bis 2015



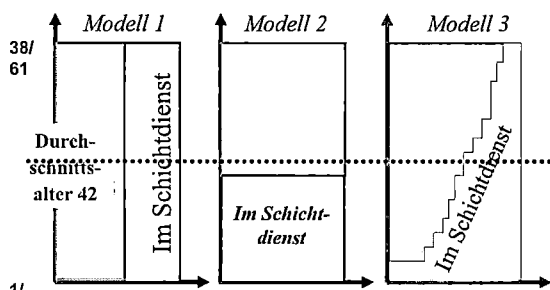
	unter 25	25 - 29	30 - 34 Jahre	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 60	über 60
2005	1500	3031	4179	4665	7320	7362	4462	2753	
2010	540	3660	3031	4179	4665	7320	7362	4462	551
2015	810	3780	3660	3031	4179	4665	7320	7362	892

2007

Prof. Dr. H.-E. Meißner

konzeptionen abgeleitet. Dabei geht es um eine Optimierung: Jedes dieser Modelle hat spezifische Vor-, aber auch Nachteile. Entscheidet man sich für ein Modell, dann erfordert dies eine langfristige Bindung. Diese Konsistenz vermisst man heute. Partikular werden dann Nachteile besonders einseitig akzentuiert und vermeintliche Lösungen angestrebt, ohne dass die Systemverflechtungen bedacht werden.

Verwendungsmodelle: Konzeption



2007

Prof. Dr. H.-E. Meißner

Bei einer Portion an Sensibilität für diese Herausforderungen, hätte man die Weichen in der Verwendungs-, Anreiz- und Beförderungsplanung so stellen können, dass es zu einer deutlichen Entschärfung der Auswirkungen kommt. Aus den fiktiven Zahlen einer idealen Altersschichtung lassen sich drei Modellvarianten ableiten, hinter denen entsprechende Personalverwendungskonzepte stehen. Bei diesen Konzepten spielt vor allem auch die Anreizkomponente eine Rolle. Neben der Tätigkeit geht es dabei auch um die Möglichkeiten beruflicher Entwicklung, die sich in den Beförderungsmöglichkeiten niederschlagen. Im Modell drei wird beispielsweise davon ausgegangen, dass es durchaus Polizisten gibt, die auf die Belastungen und Beanspruchungen des Schicht- und Wechseldienstes relativ stressresistent reagieren. Dieses Potenzial ist schwer zu identifizieren, da die physiologischen Möglichkeiten durch eine Fehlsteuerung im System aus überlagernden Motiven nicht genutzt werden. Da im Bereich des Schicht- und Wechseldienstes eher eingeschränkte Beförderungsmög-

lichkeiten vorhanden sind, streben auch Kräfte aus diesem Bereich hin zu den Beförderungsmöglichkeiten, die bei einer günstigeren Planstellenausstattung durchaus in diesem Bereich verbleiben würden. Das Modell 1 geht davon aus, dass es für Spezialfunktionen erforderlich ist, Polizisten möglichst früh aus dem Schicht- und Wechseldienst herauszulösen, um den Nachwuchs in diesen Funktionsbereichen zu qualifizieren. Als Beispiel steht hier die Organisationsform, die in die Bereiche K und S differenziert. Eine langfristig ausgerichtete Verwendungsplanung baut auf eine der drei dargestellten Modelle. Entscheidend ist, dass man sich auf ein Modell verständigt und nicht heute so und morgen anders entscheidet. Das führt zu einem Planungsdesaster, weil die Entscheidung von heute die Entscheidungen von Morgen konterkariert. Die Vor-, aber auch die Nachteile dieser Modelle sind auf die Herausforderungen hin zu optimieren.

Es lassen sich folgende Rückschlüsse aus der Strukturanalyse ziehen:

1. Im Durchschnitt müsste jeder Beamte im Laufe seiner Verwendung 17 bis 18 Jahre im Schichtdienst tätig gewesen sein.
2. Bei einer individuellen Verkürzung dieser Zeit muss ein anderer länger in diesem Verwendungsbereich tätig sein.
3. Bei einer idealen Altersschichtung ist Schichtdienst im kritischen Bereich (Alter 50plus) nicht zwangsläufig erforderlich.
4. Die Gesamtverweilzeit und die Verweilzeit für die Geschlechter sind zu differenzieren.
5. Eine geschlechterspezifische Differenzierung kann mit Bezug auf das Lebensalter zu erheblichen Abweichungen führen.
6. Eine differenzierte Berechnung sollte auf die Jahresarbeitskapazität bezogen werden, um die Parameter Teilzeit, Beurlaubung etc. angemessen zu erfassen.

Die Grenzaltersprobleme bei der Polizei können deutlich entschärft werden

1. durch differenzierte Arbeitszeitmodelle;
2. statt pauschaler Arbeitszeitverlängerung, differenzierende Modelle nach Funktionen;
3. durch Beförderungsmodelle Sprung von A 10 nach A 11 über ein Förderklassensystem bzw. Wertpunktemodell;
4. Nutzung von Leistungszulagen (vgl. LOB/Besoldungsstrukturgesetz) gezielter für bestimmte Funktionen.

11. Das Anreizsystem im Schicht- und Wechseldienst

Es ist nicht auszuschließen, dass der Stressor »Unzufriedenheit« sich an den reduzierten Beförderungsmöglichkeiten im Schicht- und Wechseldienst besonders explosiv auflädt. In diesen Funktionsbereich (z. B. Streifendienst) sind die Beförderungschancen prozentual nicht so günstig wie in anderen Bereichen. Wer auf der Karriereleiter etwas erreichen will, strebt daher aus diesen Bereichen in Funktionsbereiche mit einem besseren Stellenkegel. Wer im Schichtdienst verbleibt, gehört dann bereits aus dieser Sicht eher zu den Verlierern. Kommt es zusätzlich zu einem Beförderungsstau, weil die Beförderungsmöglichkeiten der BesGr. A 10 und A 11 weit vor einer ausgewogenen Verweilzeit vergeben wurden, dann

die falschen Leute um mich geschart und meinen Auftrag verfehlt!« Die Personalstrukturplanung ist das Instrument, mit der sich die für die Zukunft verantwortlich fühlende Personalleitung beschäftigen sollte. Nur so lässt sich eine zukunftstaugliche Alters- und Ämterstruktur aussteuern und garantieren, dass die Karriere- und Personalentwicklung sich nicht auf die Frage des Einstellungsjahrganges reduzieren lässt. Wer Leistung und Identifikation von der Polizei

erwartet, kann und darf über diese Zusammenhänge nicht hinwegsehen⁵.

5 Vgl. hierzu *Meixner*, H. E., Personal- und Organisationsentwicklung, Bonn 1996; ders. Gestalten statt Verwalten – Herausforderungen an eine Personalpolitik, *Recht im Amt* 4, 2006, S. 145 bis 153. Zum Werdegangssystem/Verwendungszyklus vgl. auch *Meixner*, H. E. Lust statt Frust in der öffentlichen Verwaltung – Wege aus der Führungskrise, Köln 1998, S. 69 ff. und 90 ff.