

Perspektiven der beruflichen Weiterbildung und die älteren Mitarbeiter im öffentlichen Dienst

Von Prof. Dr. H. E. Meixner, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Abteilung Köln

Einleitung

Folgt man der Typologie, die von den Gerontologen zur Klassifizierung des Alters angeboten wird, dann dürfte zumindest nach der heutigen Zuruhesetzungspraxis der ältere Mensch kein Problemfeld der Verwaltung sein: Denn deutlich bevor die kritischen Altersgrenzen erreicht werden, scheiden Mitarbeiter/innen aus dem Beschäftigungsverhältnis aus. Denkt man zudem an die Diskussion der vorzeitigen Zuruhesetzung, dann könnte sich der Eindruck, daß es zu diesem Thema keinen personal-, organisations- und bildungspolitischen Handlungsbedarf der Verwaltung gibt, verfestigen. Wer es allerdings bei diesen aktuellen Entwicklungslinien beläßt, der wird leicht den Handlungsbedarf der kommenden Jahre übersehen.

Allein ein Blick auf die demographische Entwicklung unserer Bevölkerung¹ und ein Blick auf die in vielen Verwaltungen bereits heute unharmonischen Altersschichtungen zeigt, daß eine Beschäftigung mit lebensälteren Mitarbeitern/innen wichtiger denn je geworden ist:

1. Es ist nicht auszuschließen, daß die heute geführte Diskussion einer Vorverlegung der Altersgrenzen schon bald mit umgekehrten Vorzeichen geführt werden muß: Arbeitsmarktpolitische Erwägungen und die Sicherung der Rentenfinanzierung können schon bald eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit ratsam erscheinen lassen.²

1 Neuere Schätzungen zeichnen ein beruhigenderes Bild: „Die jüngste vom Bundeskabinett verabschiedete Modellrechnung zur Bevölkerungsentwicklung erwartet für das Jahr 2030 eine Gesamtbevölkerungszahl von 48,32 Millionen Einwohnern“. *Tofaute, H.*, Möglichkeiten und Bedingungen einer zukunftsorientierten Personalpolitik im öffentlichen Dienst, in: WSI Mitteilungen 6, 1988, S. 314. Zuvor war die Rede von 42,6 Mio.

2 In dieser Diskussion kann es auch zu einer restriktiveren Auslegung der Teilzeitarbeit und Beurlaubungspraxis kommen. Diese Zusammenhänge mag man in bezug auf die Rentensicherung, den Arbeitsmarkt der 90er Jahre, der Humanisierung der Arbeitswelt (gleitender Übergang in den Ruhestand) etc. je nach Standpunkt mit unterschiedlichen Perspektiven spekulieren.

2. Bereits Mitte der 90er Jahre wird in vielen Verwaltungen das Durchschnittsalter deutlich steigen³: der Anteil der älteren Mitarbeiter wächst überproportional.

Bezogen auf die öffentliche Verwaltung gilt dabei folgende Faustformel: Überall dort, wo in wenigen Jahren ein hoher Expansionsbedarf durch eine Aufgabenausweitung zu decken war (Bildungswesen, öffentliche Sicherheit, Rechtsschutz, Gesundheit, Sport, etc.), muß auf Sicht mit einer Überalterung des Personalkörpers gerechnet werden.⁴

3. Stagnierende Personalhaushalte, Stellenabbau, Wiederbesetzungssperren verschärfen den Trend einer Überalterung. Dies ist immer dann der Fall, wenn nur noch ein Teil der Stellen, die durch Fluktuation und altersbedingter Abgänge frei werden, durch lebensjüngere Nachwuchskräfte ersetzt wird. In diesem Fall verschärfen sich die Probleme einer Überalterung.
4. Die Rekrutierung von Nachwuchskräften wird die öffentliche Verwaltung bereits in den 90er Jahren auf einem für diese Altersgruppen angespannten Arbeitsmarkt vor eine große Herausforderung stellen.⁵
5. Es ist vorstellbar, daß die öffentliche Verwaltung zur Abdeckung des erhöhten Ergänzungsbedarfs in 10 bis 15 Jahren vermehrt auf lebensältere Jahrgänge zurückgreifen muß, die dann auf dem Arbeitsmarkt in größerer Zahl verfügbar sein werden als junge Nachwuchskräfte. Ob jüngere Nachwuchskräfte überhaupt gewonnen werden können, hängt primär von der Attraktivität des öffentlichen Dienstes ab. Das ist inzwischen erkannt.
6. Sollte der öffentliche Dienst als Instrument einer Beschäftigungspolitik stärker in das politische Bewußtsein kommen, dann führt dies zu einer Rekrutierung lebensälterer Jahrgänge.

3 Die Analyse des Problems sowie der hieraus abzuleitende Handlungsbedarf sind dargestellt in *Meixner, H.E.*, Personalstrukturplanung — Leistung und Motivation durch Beförderungs- und Verwendungskonzepte, Teil 1, Köln, Berlin, Bonn, München, 1987. Siehe dazu auch *Voelkner, J.*, Der ältere Mitarbeiter als Seminarteilnehmer; in: *Verwaltung und Fortbildung (VuF)* 16. Jg. 1988, S. 10 f.

4 Vgl. hierzu die Expansion im Bildungswesen von 362.000 Beschäftigten im Jahre 1960 auf 865.000 im Jahre 1982. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich im Bereich der öffentlichen Sicherheit 1960: 184.000, 1982: 299.000, im Rechtsschutz 1960: 93.000; 1982: 131.000, im Bereich Gesundheit/Sport 1960: 173.000, 1982: 335.000. Vgl. *Meixner*, Personalstrukturplanung, a.a.O., S. 90.

5 Vgl. hierzu den „Bericht der Bundesregierung zur strukturellen Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts“.

Die Überalterung des Personalkörpers als personal-, organisations- und bildungspolitische Herausforderung

Die Überalterung des Personalkörpers und der damit gestörte Regenerationszyklus führt zu einer Reihe von einschneidenden personalpolitischen Konsequenzen:

Konsequenzen der Überalterung des Personalkörpers

Die durch den gestörten Regenerationszyklus bedingte Überalterung ist aus personalpolitischer Sicht nicht in erster Linie ein Problem physiologischer Leistungsgrenzen oder psychologischer Defizite derjenigen, die über das Durchschnittsalter hinauswachsen. Die Probleme sind differenzierter zu sehen: Hier geht es vornehmlich um die indirekten, d.h. systembedingten — in Abhebung zu den individuellen — Folgen einer Überalterung. Dies sind: die negativen Auswirkungen blockierter Verwendungsabfolgen, der gestörte Zyklus eines systematischen Erfahrungsgewinns, des Innovations- und Regenerationsstaus⁶ sowie gravierende und einschneidende Anreizprobleme: Die anders gelagerte Bereitschaft lebensälterer Mitarbeiter/innen, sich dem Anpassungs- und Änderungsdruck zu stellen, folgt auch anderen Gesetzmäßigkeiten der Anreizgestaltung und Motivierung.

Der lebensältere Mitarbeiter/in ist somit aus systemorientierter Sicht in Abhebung zur individuellen Alterung in erster Linie kein biologisches oder kalendarisches Problem. Es ist daher ungenau, wenn man apodiktisch unterstellt, daß man im Alter zwangsläufig inflexibler bzw. „dümmer“ wird. Aber eine falsche bzw. nachlässige Personal- und Fortbildungssteuerung kann leicht dahin führen, daß man den Forderungen des Arbeitsfeldes nicht mehr gewachsen ist. In diesem Zusammenhang ist dann häufig von mangelnder Mobilität, Innovationshemmnissen, Betriebsblindheit, fehlender Anpassungsbereitschaft und anderem mehr die Rede. So gesehen steht der ältere Mitarbeiter/in vor allem für eine Reihe von Versäumnissen einer unsystematisierten Personalsteuerung schlechthin.

Solange die Regenerationsquote überproportional hoch ausfiel, konnten diese Zusammenhänge ohne gravierende Nachteile für die Verwaltung übersehen werden.

⁶ Meixner, H.E., Personalstrukturplanung, a.a.O., Teil 1, S. 51 ff.

Die durch den Nachwuchs erzwungenen Verwendungsabfolgen

Den lähmenden Herausforderungen der täglichen Routine, war schon immer durch eine systematische Verwendungsabfolge zu begegnen. Routine — und jede Tätigkeit, die über einen langen Zeitraum wahrgenommen wird, kann dort enden — führt sehr schnell zu einer Einschleifung fehlangepaßter und durch die Entwicklung überholter Arbeitsmuster. Häufig werden so die notwendigen Anpassungsschritte verbaut.

Was früher fast automatisch auf die Verwaltung zukam, muß heute durch ein Mehr an planerischer Umsicht kompensiert werden: In den letzten drei Jahrzehnten haben hohe Abgangsquoten und vor allem eine enorme quantitative und qualitative Aufgabenausweitung des öffentlichen Dienstes dafür gesorgt, daß horizontale (Umsetzungen, Versetzungen) und vertikale personelle Bewegungen (Beförderungen) nicht nur möglich waren, sondern sie wurden durch die faktischen Gegebenheiten geradezu erzwungen: Insbesondere die Aufgabenerweiterung der öffentlichen Verwaltung ließ den Zugang an Nachwuchskräften überproportional hoch ausfallen. Hierauf mußten die Personalabteilungen durch Umsetzungen und Versetzungen reagieren. Die Folge war ein durch die Umstände erzwungenes, wenig systematisches job-rotation-Verfahren. Gleichwohl waren die Effekte erkennbar: Mitarbeitern/innen wurde ein hohes Maß an Flexibilität und Anpassungsbereitschaft abverlangt. Heute dagegen verlängern sich die Stehzeiten in den Verwendungen, und es ist Gefahr in Verzug, daß die so aufgezwungene Routine zu einem die Verwaltung insgesamt lähmenden Faktor wird.

Der Nachwuchs als Promotor der Anpassungsprozesse.

Die hohe Nachwuchsquote garantierte der Verwaltung in den zurückliegenden Jahren ein günstiges Durchschnittsalter und die so wichtige Auseinandersetzung des „Alten“ mit dem „Neuen“. Der Nachwuchs brachte allerdings nicht nur neue Ideen und Denkanstöße in die tägliche Routine, er sorgte auch für einen erfreulichen Schwung.

Diesem Schwung konnten sich selbst in der Routine verhaftete ältere Mitarbeiter/innen nicht entziehen. Dies war ein großer Gewinn für die Verwaltung, — ein Gewinn, der nicht nur im Wissenstransfer lag, sondern in dem hierdurch initiierten Änderungsdruck, alte Gewohnheiten zu überdenken und ggf. von ihnen abzulassen. Dieser Druck findet sich immer dann, wenn „Neue“ auf eine Organisationseinheit zukommen. Die große Zahl an Nachwuchskräften sorgte damals dafür, daß die „Alten“ im vermehrten Umfang Bestehendes und

liebgewordene Gewohnheiten von dem weniger betriebsblinden Nachwuchs infrage stellen lassen mußten. Dieses fruchtbare Spannungsverhältnis hielt zusätzlich jung.

Der Nachwuchs als Innovationspotential

Mit dem Zugang an Nachwuchs kam auch das in der Ausbildung vermittelte aktualisierte Wissen auf direktem Wege in die Verwaltung. Der Aufbruch in das Computerzeitalter belegt die Notwendigkeit eines systematischen, mitunter rasanten Innovationszyklus' eindrucksvoll. Je dynamischer die Wissenschaft voranschreitet, neue Methoden und Denkschemata den Produktions- und Dienstleistungssektor bestimmen, desto schneller überaltern die Qualifikationen der Mitarbeiter. Neue, kaum mit den bisherigen Erfahrungen vereinbare Arbeitsmuster werden gefordert. Das kann zu einem Generationsproblem werden, wie dies am Beispiel der neuen Informationstechniken bereits deutlich hervortritt: Was für viele Heranwachsende im spielerischen Tun zur Selbstverständlichkeit werden konnte, muß von den nur wenig älteren hart und aufwendig erarbeitet werden. Wo auf der einen Seite Ängste und Unsicherheiten die Entscheidungsfindung erschweren, wächst auf der anderen Seite ein großes Potential voller Zuversicht, Engagement und Optimismus in diese neue Technologie heran. Ein Unternehmen, das dieses andersartige know-how ausklammert, kann auf Dauer mit den Erfordernissen des Marktes nicht Schritt halten. In vielen Bereichen der Zukunftstechnologien überrollt die rasante Entwicklung das, was man als Erfahrungswert einmal lobte. Junge Mitarbeiter sind hier gefragt, nicht in erster Linie wegen ihrer Jugend, wohl aber wegen ihrer Sicht, die technischen Dinge zu sehen und zu handhaben.

Kennzeichnung des Alters in Abhängigkeit von der Funktion

Auf der Suche, wer denn als älterer Mitarbeiter/in anzusehen ist, kann man nicht unbedingt auf begeisterte Zustimmung derer bauen, die man mit diesem Etikett belegt. Zu sehr haftet dem Merkmal: „Alter“ noch immer das Image des Defizits an. Fest steht somit lediglich, daß sich der ältere Mitarbeiter/in in der Altersspanne zwischen dem 20. und dem 65. Lebensjahr wird finden lassen.

Der Personalchef eines großen Konzerns gefragt, wann denn in seinem Unternehmen von einem älteren Mitarbeiter die Rede ist, zog die Grenze spontan: so ab dem 50. Lebensjahr. Ob er, der Mittfünfziger, sich denn auch bereits zu dem „Alten Eisen“ zähle, löste Irritationen aus: Das könne man natürlich so pauschal nicht sagen. Immerhin müsse man entsprechend der Funktion und der Erfahrung differenzieren.

Der wenig eindeutige Hinweis läßt das Problem erkennen: Eine Verortung des Alters auf ein kalendarisches Datum scheint wenig ergiebig zu sein.

Altern als Folge mangelnder Herausforderung

Im Gegensatz zur psychischen Kompetenz, die insgesamt gesehen über die Pensionierungsgrenze hinaus bis weit ins hohe Alter durch einen altersadäquaten Personaleinsatz trainiert werden kann, zeichnen sich bei der physischen Kondition Trainingsgrenzen ab. Letztendlich aber wird die Kompetenz eines Mitarbeiters/in bestimmt durch die Individualgenese, den Trainingsstand, die Einstellung der Betroffenen zu dem Alter sowie durch die Bewertungen der Gesellschaft.

Hierauf kann die Organisations-, Personal- und Bildungspolitik einer Verwaltung Einfluß nehmen. So wie McGregor in seiner X-Theorie Arbeitsscheu, Trägheit, mangelnde Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiter/innen vor allem einer verfehlten Organisationspolitik anlastet, so sollte für den in Routine „abgewirtschafteten“ Mitarbeiter/in die Personalpolitik eine Mitverantwortung tragen.

Altersbedingte Leistungsgrenzen in definierten Funktionsbereichen

Erst jüngst überraschte der Verteidigungsminister, daß auch der erst 35jährige Mitarbeiter in bestimmten Funktionen zu alt sein kann.⁷ Da war die Rede von dem Grenzalter und der „Knackigkeitsgrenze“ bei Truppenführern und dies insbesondere in der Funktion der Kompaniechefs und der Bataillonskommandeure. Wie ernst und gewichtig man diese — relative — Überalterung einschätzte, mag man an der ungewöhnlichen Aktion des „goldenen Handschlags“ ablesen: Die Erkenntnis, daß Mitarbeiter mit 40 Jahren zu alt für eine Funktion sind, führte zu einer bislang einmaligen Aktion von Frühpensionierungen im öffentlichen Dienst: Mitarbeiter, die sich bereits ab dem 45. Lebensjahr auf ihr Altenteil — und dies bei ansonsten voller Gesundheit — zurückziehen können.

Aus einer anderen Problemlage heraus zieht die Arbeitsverwaltung die Grenze bei den über 50jährigen Mitarbeitern: Sie lassen sich offensichtlich wegen ihres Alters schwer vermitteln.

7 Vgl. hierzu Meixner, Personalstrukturplanung, Teil 2, a.a.O., S. 73 ff. und die dort angegebene Literatur.

Dienstaltersbedingte Überforderung

Überall da, wo körperliche Fitneß aus Sicherheitsgründen eine besondere Rolle spielt, sind im öffentlichen Dienst Zurrhesetzungen vor Erreichung der Altersgrenzen von 65 Jahren wegen Dienstunfähigkeit (§ 42 Abs. 1 BBG) eher die Norm als die Ausnahmen. Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang Bundespost, Bundesbahn, Flugsicherung sowie Bereiche genannt werden, in denen mit steigendem Alter die Verwendungsfähigkeit eingeschränkt ist (z.B. Auswärtiges Amt, Bereiche mit Schicht- und Wechseldienst, etwa bei der Polizei, etc). In diesem Zusammenhang weist *Fehrenbach* darauf hin, daß „der DGB seit Jahren darauf aufmerksam macht, daß z.B. Beamte im Betriebsdienst der Deutschen Bundesbahn oder Beamte, die sich im Wechseldienst oder Wechselschichtdienst rund um die Uhr echt verschlissen haben, bereits ab dem 55. Lebensjahr wegen amtsärztlich festgestellter Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden müssen, . . .“⁸

Alter als institutionelle Bestimmungsgröße

Erst jüngst meldet sich der Vorsitzende der Gewerkschaft, Erziehung und Wissenschaft mit dem besorgten Hinweis zu Wort, daß in naher Zukunft über Dreiviertel der Lehrer älter als 45 Jahre sein werden. Seine Sorge gilt dabei nicht in erster Linie der individuellen, altersbedingten Überlastung der Mitarbeiter/innen, sondern seine Sorge speist sich aus einer anderen Sicht: Alter als ein Generationenproblem: Mit der Überalterung des Lehrkörpers verliert sich der Bezug zu den Edukanten.⁹

Vergleichbare Probleme sind in anderen Bereichen der Verwaltung denkbar. So wird man beispielsweise bei der Besetzung jugendlicher Rollen in einem Theaterstück auf den an sich kompetenten und erfahrenen älteren Schauspieler verzichten. Ebenso sind Positionen wie etwa Ansage im Fernsehen, Funktionen im Empfangs- und Repräsentationsbereich meist an ein „Erwartungs-“ Grenzalter gebunden.

Leistungswandel statt Leistungsminderung

Altern bedeutet Wandel und nicht in erster Linie ein Abbau an Kompetenz. Nicht Leistungsminderung sondern Leistungswandel sind somit die Charak-

⁸ ebenda, S. 82.

⁹ Auf einer bildungspolitischen Grundsatztagung in Bonn im Oktober 1988.

teristika des Alterns. Inzwischen gibt es hinreichendes Material, das die frühere Annahme der Degenerations-Maturitäts-Hypothese anschaulich widerlegt.¹⁰ Aus dieser Widerlegung heraus ist die Forderung eines altersadäquaten Personaleinsatzes geboren: Nicht jeder Arbeitsplatz ist gleichermaßen für jung und alt geeignet. Entsprechend der sich wandelnden Befähigung der Mitarbeiter/innen wird eine anforderungs- und eignungsgerechte Personalsteuerung gefordert.

Altersadäquater Personaleinsatz

Eine altersadäquate Personalsteuerung folgt nicht dem Bild eines altersbedingten Leistungsabbaus, sondern betont den Leistungswandel. Die Umsetzung dieses personalpolitischen Gebots erfolgt auf drei Handlungsebenen: der Ebene der Arbeitsplatzgestaltung, der Ebene der Auswahlentscheidungen und der Ebene der Personalentwicklung. Der DIN-Fachnormenausschuß Ergonomie hat für die Gestaltung der Arbeitsplätze aufgrund der arbeitsanalytischer Erhebungen Leitsätze und eine Checkliste für altersadäquate Anforderungen und Belastungen entwickelt.

Damit Auswahlentscheidungen altersadäquat erfolgen können, ist eine entsprechende Systematik zur Erstellung von Anforderungsprofilen zu erstellen. Dabei sind die Merkmale des Leistungswandels herauszustellen.

Bezogen auf die Ebene der Personalentwicklung sind für die Steuerung des Personals neben Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen auch die Bereitschaft erforderlich, sich mit neuen Arbeitsformen und Arbeitswegen auseinanderzusetzen.

Altersadäquate Qualifizierung

Die Fähigkeit, sich neuen Herausforderungen zu stellen, schließt auch die Bereitschaft ein, von lieb gewordenen Gewohnheiten Abschied zu nehmen. Das fällt sicherlich den jüngeren Mitarbeitern/innen leichter als älteren. Im Gegensatz zu den jüngeren muß der lebensältere Mitarbeiter/in häufig meist erst einmal vergessen, um dann das Neue zu lernen. Diesem erhöhten Verges-

¹⁰ Vgl. hierzu *Meixner, H.E.*, Personalpolitik, Köln 1982, S. 212 ff. und die dort angegebene Literatur.

sens- und Lernaufwand steht eine andersgelagerte Motivation gegenüber.¹¹ Meist will der junge Mitarbeiter/in im Rang und Statusgefüge vorankommen, sucht die Anerkennung von außen und die Sicherheit der Anstellung. Diese Suche nach Sicherheit kann sich bei älteren bereits zu einer Selbstsicherheit entwickelt haben. Die längeren Dienstzeiten haben ihn zudem erkennen lassen, wo sein Platz in der Verwaltung ist. Das läßt ihn/sie ruhiger, abgeklärter werden. Die Verlockungen des Rang- und Statussystem verlieren so an Aufforderungscharakter und der Ehrgeiz ist — nicht zuletzt durch manche Ungeheimtheit im Beförderungssystem — beschränkt.

Trends und Entwicklungen im Bildungswesen

Um die Probleme einer Überalterung in Wirtschaft und Verwaltung zu meistern, wird man vor allem auf verwaltungsinterne wie auch verwaltungsexterne Bildungsstrategien angewiesen sein. In diesem Bereich sind große inhaltliche und quantitative Umschichtungen in den nächsten Jahren zu erwarten.

Die heute noch gewohnten Wechselbeziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem sind in einem Umbruch begriffen. Dieser Wandel spiegelt sich auf verschiedenen Ebenen wider:

Die durch die Bildungspolitiker gesetzten Akzente verlagern sich

Konzentrierte sich das Interesse der Bildungspolitik in den 60er Jahren nahezu einseitig auf den allgemeinbildenden Sektor (Primar- und Sekundarstufenbereich), so folgte in den 70er Jahren eine stärkere Akzentuierung des tertiären Bereichs und des berufsbildenden Sektors. Heute entdecken die Bildungspolitiker mehr und mehr den Bereich der Weiterbildung (quartärer Bereich).

Das Ergebnis der bildungspolitischen Akzentuierung der 60er und 70er Jahre läßt sich an der verfügbaren Personalkapazität, dem zeitlichen Rahmen der Bildungsmaßnahmen und an den eingesetzten Mitteln ablesen. Dabei schneidet der quartäre Bereich auch heute noch bescheiden ab.

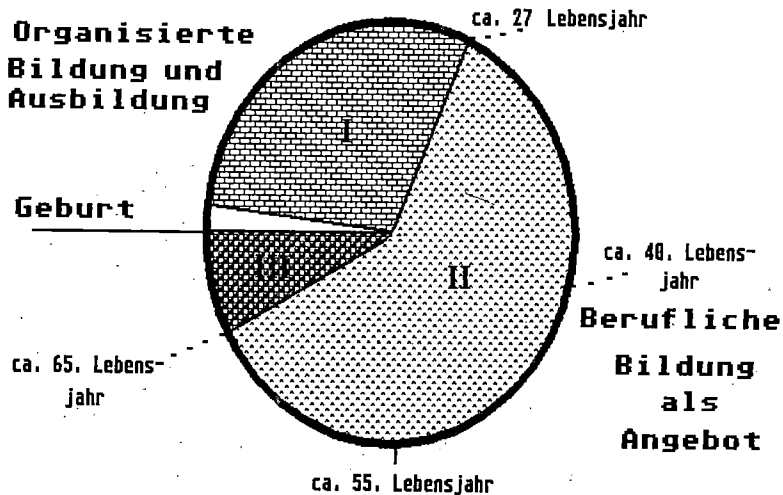
So sind von den insgesamt weit über 800.000 im öffentlichen Bildungssektor tätigen Mitarbeiter/innen allein nahezu 500.000 im allgemeinbildenden Sektor eingesetzt und 265.863 im Hochschulbereich (einschließlich Universitätskliniken 63.636). Dagegen macht sich der Bereich der Volkshochschulen, die noch

11 Vgl. auch Voelkner, J., a.a.O., S. 12 f.

am ehesten dem Bereich der Weiterbildung zugeordnet werden können, mit 88.062 Dozenten und rund 35.000 Mitarbeitern/innen als Regiepersonal recht bescheiden aus. Noch überläßt der Staat die Weiterbildung vornehmlich den Unternehmen und der Verwaltung in eigener Regie. So stehen in der Wirtschaft etwa 100.000 hauptamtliche Trainer zur Verfügung. Mehr und mehr aber drängen Hochschulen und Universitäten in den Bereich der Weiterbildung, nicht zuletzt aus der Überlegung, sich neue „Arbeitsmärkte“ zu sichern — eine Überlegung, die sich angesichts rückläufiger Geburtenzahlen nicht nur an inhaltlicher Plausibilität orientiert.

Setzt man die zeitlichen Anteile, den die Bildungsmaßnahmen der einzelnen Bildungssektoren (Primar- bis Quartärbereich in Anspruch nehmen, zueinander in Relation, dann drückt sich in diesen Zahlen vor allem die Auffassung einer Qualifizierung für einen Lebensberuf aus. Der Entwicklung geänderter Halbwertzeiten des Wissens wird damit kaum Rechnung getragen — einer Einseitigkeit, die heute mehr und mehr erkannt wird.

Die totale Bildungsorganisation ?



- I Bildungsmaßnahmen vor Eintritt in das Berufsleben
- II Bildungsmaßnahmen während des Berufslebens
- III Bildungsmaßnahmen nach dem Ausscheiden aus dem Berufsleben

Geänderte Wechselbeziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem

Bislang gewohnte Wechselwirkungen und Weichenstellungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem befindet sich in einem Prozeß der Umorganisation. Galt lange Zeit der Bildungsabschluß als Garantie für erhöhte Sozialchancen, so setzt heute — bedingt durch den äußeren Druck einer fehlenden Symmetrie von qualifizierten Bewerbern und entsprechender Arbeitsplatzangeboten — ein Prozeß des Umdenkens ein. Qualifikationsangebot (Studienabgänger) und Qualifikationsnachfrage (freie Arbeitsplätze) entwickeln sich immer deutlicher auseinander. Dadurch kommt es zu einem Prozeß des Umdenkens. Das „Berechtigungsscheindenken“ und „Anspruchsdenken“ erfährt für viele eine schmerzliche Modifikation: Ein höherer Abschluß ist nicht mehr mit der gewohnten Zwangsläufigkeit auch Garant für erhöhte Sozialchancen.

Gleichzeitig führt diese Entwicklung zu den Problemen der horizontalen und vertikalen Substitution. Während in vielen Berufen qualifizierte Facharbeiter fehlen, drängen an anderer Stelle hochqualifizierte Akademiker in untergeordnete Stellungen und schaffen damit bislang nicht dagewesene personalpolitische Integrationsprobleme qualifikativer wie auch gruppendynamischer Art.

Die Herausforderungen des sozio-technischen Wandels

Der sozio-technische Wandel bewirkt tiefgreifende Veränderungen im Bildungssystem.

Der technologische Änderungs- und Anpassungsdruck führt zu immer kürzeren Halbwertszeiten des Wissens. Die Ausbildung wird sich daher deutlicher auf Techniken des Lernens und Anpassens konzentrieren und weniger auf die Vermittlung konkreter berufsspezifischer Inhalte. Dem mehr statischen Berufsbild ist ein dynamisches Qualifikationsbild gefolgt.

Dabei zeichnen sich innerhalb der klassischen Berufsbilder zwei Entwicklungslinien ab. In vielen Berufen ändert sich der qualifikationsbezogene Anteil des Berufsbildes, während sich in anderen Sparten völlig neue Berufsbilder entwickeln und alte Berufe überrollen. Während im ersten Fall eine Fortschreibung der Inhalte möglich ist, muß im zweiten Fall eine Umschulung hin zu einem anderen Beruf erfolgen.

Wachsende Bedeutung des „Humankapitals“

Heute ist der Qualifikationsstand der Mitarbeiter eines Unternehmens bzw. der Verwaltung mehr denn je zuvor eine Frage des Überlebens auf einem

innovativen Markt. Neben der Finanzausstattung ist das „Humankapital“ zu einer wichtigen und erkannten Bilanzierungsgröße eines Unternehmens geworden. Die Konkurrenzfähigkeit hängt daher unmittelbar auch von den getätigten Bildungsinvestitionen ab. Die rasante technologische Entwicklung überrollt den Erfahrungsgewinn der „on the job“-Qualifizierung. Auf diesem Hintergrund ist die betriebliche Bildung im besonderen Maße gefordert, die am Arbeitsplatz bewährten Verhaltens- und Denkstrukturen, den sich schnell wandelnden Arbeitsanforderungen im Rahmen einer „off the job“-Qualifizierung anzupassen.

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Bildungsstrategie

Die rückläufigen Geburtenzahlen und die Sorge zur Sicherung der Renten wird die bereits seit Jahren geforderte Verkürzung der Ausbildungszeiten befruchten. Eine Verkürzung der Vor- und Ausbildungszeiten ist aus demographischen aber auch inhaltlichen Überlegungen wahrscheinlich.

Eine Verkürzung und Straffung der Ausbildung kann aber nur ein erster Schritt sein. Folgen muß ein Neuzuschnitt zwischen Aus- und Fortbildung. Es ist dann zu erwarten, daß sich die zeitlich gestufte Abfolge von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen künftig nicht mehr in dieser klaren Trennung aufrechterhalten läßt.

Neue personal- und organisationspolitische Gewichtungen

Die hohe Gewichtung des Ausbildungsabschlusses, wie dies etwa bei der analytischen Bewertung von Arbeitsplätzen heute anzutreffen ist, wird sich nicht zuletzt durch die Substitutionsproblematik hin zu den tatsächlichen Belastungen und Beanspruchungen am Arbeitsplatz verlagern. Damit einher geht auch ein Abbau von Hierarchieebenen zugunsten projektorientierter Teamarbeit.

Diese Entwicklung führt zu einer Angleichung der Gehaltsstrukturen und bedeutet unter dem Strich, daß Kopfarbeit gegenüber ausführenden Tätigkeiten nicht mehr so hoch gewichtet wird. Ein Hochschulstudium wird daher auf Sicht weniger „lohnend“ und attraktiv sein wie in der Vergangenheit.

Da die Ausbildung gegenüber der Weiterbildung an Gewicht verlieren wird, ist es ein personalpolitisches Gebot, die Durchlässigkeit der Laufbahnstrukturen

noch weitgehender als dies heute der Fall ist voranzutreiben. Dies gilt bezogen auf die Laufbahngruppe ebenso wie auf die Laufbahnen innerhalb und zwischen den Laufbahngruppen.

Staatliche Bildung als Kompensation zur zweckbezogenen und anlaßbezogenen betrieblichen Bildung

Das klassische Organisationsbild der heutigen Bildungsstrategie, das die Inhalte der Allgemeinbildung vor den beruflichen Einstieg schaltet, verliert an Plausibilität. Die stärkere Akzentuierung der Weiterbildung zu Lasten der Allgemein- und der Berufsausbildung wirft die Frage auf, inwieweit der Staat kompensatorisch zu der im Trend zweck- und funktionsbezogenen betrieblichen Fortbildung allgemeinbildend in der Weiterbildung tätig werden sollte bzw. tätig werden muß. Die Voraussetzungen sind durch rechtliche (Bildungsurlaub) und institutionelle Weichenstellungen bereits heute im Ansatz vorhanden. In diesem Zusammenhang ist es allerdings kontraproduktiv, wenn einerseits die Universitäten stärker in die Weiterbildung einbezogen werden sollen, andererseits aber heute im Bereich der philosophischen Fakultäten einem überproportionalen Stellenabbau das Wort geredet wird.

Arbeitszeitpolitik und Bildungsstrategie

Arbeitsmarktpolitisch ist derzeit die Verkürzung der Lebensarbeitszeit ein aktuelles Thema. Von der Verkürzung der Wochenarbeitszeit und einer Vorverlegung der Zuruhesetzung erwarten viele zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Eine Verkürzung der Ausbildungszeiten stände aus dieser Sicht konträr zu dieser arbeitsmarktpolitischen Strategie. Vergleichbare arbeitsmarktpolitische Effekte könnten aber erzielt werden, wenn man innerhalb der Lebensarbeitszeit längere Bildungsabschnitte (etwa von mehreren Monaten) vorsieht. Die bildungspolitischen Chancen der derzeitigen Arbeitszeitpolitik sollten vor allem in bezug auf das Sabbatical stärker genutzt werden. Die dahinter stehende Forderung nach einem lebenslangen Lernen dient dem Ziel einer Hilfe zur Selbsthilfe. Eine berufsbezogene Bildungsstrategie sollte daher auch der Versuchung widerstehen, als Beschaffer von Berechtigungs- und Karriereschneisen mißbraucht zu werden.

Gesellschaftspolitische Strömungen

Die gesellschaftspolitischen Voraussetzungen sind heute für eine integrierte Organisations-, Personal- und Bildungspolitik besonders günstig. Die Verkür-

zung und Flexibilisierung der Arbeitszeit schafft den Gestaltungsrahmen für zusätzliche Möglichkeiten. Hinzu kommt ein arbeitsplatzbezogener Wertewandel: Puritanische Tugenden werden mehr durch kommunikative Tugenden ersetzt.¹²

Andererseits stellt die demographische Entwicklung Wirtschaft und Verwaltung gleichermaßen vor eine Reihe von Herausforderungen. So hat beispielsweise die nachrückende Generation nur geringe Chancen, beizeiten in angemessene leitende und steuernde Tätigkeiten hineinzuwachsen. Überall dort, wo es nur Einbahnstraßen nach oben gibt, der berufliche Abstieg indes ausgespart bleibt, dürften die Chancen für den Führungsnachwuchs, in leitende Positionen aufsteigen zu können, gering ausfallen. Die Ausgrenzung einer Generation aus der Führungsverantwortung kann aber gesellschaftspolitisch nicht gewollt sein.

Teilzeitarbeit und Innovationspotentiale

Teilzeitarbeit ist nicht nur eine arbeitsmarktpolitische Alternative, um die knappe Ware „Arbeit“ auf mehr Schultern zu verteilen. Auch kann es dabei nicht nur darum gehen, Frauen eine bessere Startposition zu ermöglichen, damit sie in ihrer Doppelrolle bestehen können. Teilzeitarbeit ist heute für die Verwaltung gerade deshalb besonders bedeutungsvoll, da auf diesem Wege, die negativen Auswirkungen eines gestörten Regenerationszyklus entschärft werden können: Mit diesem Instrument können der Verwaltung auf einer frei werdenden Stelle zwei Nachwuchskräfte zugeführt werden. Das wirkt sich nicht nur günstig auf das Durchschnittsalter aus, es sichert auch den so notwendigen Zugang an Innovationspotentialen und schafft so den belebenden Änderungsdruck. Teilzeitarbeit sollte nicht mit Frauenarbeit gleichgesetzt werden, oder einer Arbeit im unteren Ämterbereich. Der Teilzeitarbeit muß das Image des Unvollständigen, des Ersatzes genommen werden, soll sie auf Dauer die in sie gesetzte dreifache Wirkung erzielen. Die personalpolitische Werbung für diese Institution kann auf eine geänderte Werthaltung aufbauen: Freizeit hat heute einen anderen Stellenwert angenommen als in den Generationen zuvor. Hier liegt eine Chance, die allerdings nur dann ausgeschöpft werden kann, wenn Teilzeitarbeit nicht zu einem Hemmnis in der individuellen Karriereplanung wird.

12 Vgl. hierzu *Schmidtchen, G.*, Neue Technik Neue Arbeitsmoral — Eine sozialpsychologische Untersuchung über die Motivation in der Metallindustrie, Köln 1984, S. 60 ff.

Das Sabbatical als Alternative zum vorverlegten Ruhestand

Mit vorgezogenen Zurruheetzungen wird die Lebensarbeitszeit verkürzt, haben andere eine Chance auf Beschäftigung. Unterstellt man einmal eine durchschnittliche Lebensarbeitszeit von 40 Jahren im gehobenen Dienst, dann wären bei einem Aufgabenvolumen von 100.000 Stellen ein durchschnittlicher jährlicher Ergänzungsbedarf von 2.500 Mitarbeitern/innen erforderlich. Bei einer Vorverlegung der Altersgrenze um 5 Jahre steigt dieser Bedarf auf ca. 2.860. Den gleichen Effekt erzielt man, wenn man in den Zyklus von 40 Jahren alle 7 Jahre ein Umschulungs- /bzw. Weiterbildungsjahr einschiebt. Diese Vorstellung mag heute für viele fremd klingen, doch sagt dies über die Akzeptanz bei den Betroffenen nur wenig aus.

Die chancenlose Generation

Heute wird der Nachwuchs an seiner beruflichen Entfaltung durch die große Zahl lebensälterer Arbeitnehmer, die absehbar noch über viele Jahre in den hohen und höchsten Ämtern der Laufbahnbahnen verbleiben werden, an einen zügigen Aufstieg in der Hierarchie gehindert. Überall dort, wo es nur eine Einbahnstraße nach oben gibt, muß ein Ausgleich für die nachfolgenden Generationen gefunden werden, um auch ihnen eine Chance auf berufliches Fortkommen zu geben. Dabei genügt es sicherlich nicht, nur das Anciennitätsprinzip kritisch zu hinterfragen. Das Leistungs- und Gestaltungsprinzip ist auch mit der Frage einer erhöhten Abstiegsmobilität verknüpft. Dabei ist die Forderung, Spitzenpositionen nur auf Zeit zu vergeben, eine mögliche Variante. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an Iaccocca, der das marode Unternehmen Chrysler, nicht zuletzt durch die geschlossene Entlassung von 24 der insgesamt 25 Vizepräsidenten der zweiten Führungsebene wieder zurück in die Gewinnzone brachte.

Wie auch immer im einzelnen die Wege aussehen werden, die demographische Entwicklung erzwingt neue Wertstrukturen bei der Gestaltung von Karrieren, um auch der jüngeren Generation eine Chance zur beruflichen Entwicklung zu geben.

Die kompensatorische Funktion von Fortbildung und Personalpolitik

Heute ist der Personalfluß infolge einer unharmonischen Altersschichtung, stagnierender bis hin zu restriktiver Personalhaushalte verbaut. Innovations- und Anpassungspotentiale kommen daher nicht mehr von außen auf die Verwaltung zu, sondern müssen innerhalb der Verwaltung geleistet werden. Da-

mit steigt auch das Durchschnittsalter in der Verwaltung: die Zahl der lebensälteren Mitarbeiter/innen steigt überproportional. Da nicht Leistungsminde- rung sondern Leistungswandel die Tribute des Alterns sind, kann und muß dem individuellen Altersabbau durch eine aufeinander abgestimmte Organisa- tions-, Personal- und Bildungspolitik entgegengewirkt werden. Denn Lernfä- higkeit und Flexibilität können durch eine systematische Karriereplanung und Werdegangsgestaltung erhalten und gesteigert werden.

Damit sich der Mitarbeiter in seiner Aufgabe entfalten und qualifizieren kann, sind überflüssige Funktions- und Beförderungsebenen konsequent abzubauen. Eine überzeugende und aufeinander abgestimmte Organisations-, Personal- und Bildungspolitik greift auf die Steuerungselemente des

- job enlargement,
- job enrichment,
- job rotation,
- level drift,
- der Anpassungsfortbildung,
- der Förderungsfortbildung

zurück.

Diese Steuerungselemente stehen in einem wechselseitigen Verhältnis zuein- ander. Übergreifendes Ziel ist es, den Handlungsspielraum eines Mitarbeiters in bezug auf die organisatorischen Strukturen zu erweitern (organisatorischer Aspekt), um ein möglichst breites Spektrum menschlicher Fähigkeiten anzu- sprechen sowie einer Monotonie im Arbeitsprozeß entgegenzuwirken (perso- nalpolitischer Aspekt). Damit werden Mitarbeiter im Arbeitsprozeß sowohl auf der horizontalen wie auch der vertikalen Ebene des Arbeitsfeldes qualifi- ziert und in ihrem Streben nach Selbstentfaltung unterstützt (Aspekt der Weiterbildung).¹³

13 Vgl. hierzu *Meixner, H.E.*, Aus- und Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung, Konzeptionen, Verfahren und Instrumente des Mitarbeitertrainings, Köln 1986, S. 34.

Organisations-, Personal- und Bildungspolitik
 — ergänzende und substituierende Alternativen —

Steuerungsdimension Steuerungsbereich	horizontal (quantitative Erweiterung)	vertikal (qualitative Erweiterung)
Organisation	job enlargement — Auslastung — Spannweite — Kombination	job enrichment — unipersonaler — multipersonaler Aspekt
Personal	job rotation — gleichartige — verschiedenartige Tätigkeitsbereiche	level drift — Bewährungspromotion — Funktionspromotion
Weiterbildung	Anpassungsfortbildung — allgemeine — spezifische — erweiternde	Aufstiegsfortbildung — allgemein — funktionsbezogen

Kurzfassung

Die unharmonische Altersschichtung des Personalkörpers in der öffentlichen Verwaltung sowie die Auswirkungen der demographischen Entwicklung (Überalterung der Bevölkerung) führen in den nächsten Jahren zu einer nachteiligen Veränderung des Durchschnittsalters: Der Anteil der älteren Mitarbeiter steigt überproportional. Damit zeichnen sich zwei Problemkreise ab: Alter als ein individuelles Problem des Leistungswandels und Alter als ein systembedingtes Problemfeld der Verwaltungsorganisation. Aus beiden Problemkreisen leitet sich ein erhöhter personal-, organisations- und bildungspolitischer Handlungsbedarf ab.

Alter als ein Problem der Individualgenese wird von den Herausforderungen des Arbeitsfeldes und der individuellen Auseinandersetzung mit diesen Herausforderungen geprägt. Zwar spricht man heute nicht mehr von einem Leistungsdefizit im Alter, sondern von einem Leistungswandel, doch eine Personal-, Organisations- und Bildungspolitik, die den Besonderheiten und Herausforderungen des Wandels im Alter zu wenig Beachtung schenkt, kann sehr leicht dazu führen, daß ältere Mitarbeiter/innen betriebsblind- und inflexibel werden und sich als wenig innovativ und anpassungsfähig erweisen.

Die Auswirkungen des Alters auf das System der Verwaltungsorganisation zeigen sich insbesondere in bezug auf den gestörten Regenerationszyklus, der Folge der unharmonischen Altersschichtung ist: Mit dem steigenden Durchschnittsalter einher geht ein unterrepräsentierter Zugang an jungen Nachwuchskräften. Damit verliert sich für die Verwaltung der Automatismus, mit dem diesem System neues und aktualisiertes Wissen zugeführt wird. Auch verliert sich so die fruchtbare Spannung und der Schwung, die in der Auseinandersetzung zwischen Jung und Alt, zwischen Altem und Neuem bei einer ausgewogenen Altersschichtung zwangsläufig vorhanden sind.

Die Bildungs- und Personalpolitik der Verwaltung wird in den nächsten Jahren dieses Fehlende durch eine besondere planerische Umsicht kompensieren müssen. Entscheidend dabei ist, daß man das Problem beizeiten erkennt und die Weichen richtig stellt. Gerade heute zeichnen sich im Bildungsbereich neue bildungspolitische Gewichtungen und damit Chancen für eine altersadäquate Personalpolitik ab, die ebenso wie etwa die Diskussion zur Arbeitszeitflexibilisierung und zur Arbeitszeitverkürzung personalpolitisch genutzt werden könnten.

Summary

The inharmonious age structure of staff in public administration as well as the effects of the demographic development (increasingly excessive numbers of old people) will lead to a negative change in the average age during the next few years: The percentage of relatively old members of staff will increase above average. This brings about two problems: old age as an individual problem of change in performance and old age as a complex of problems of administrative organisation inherent to the system. Both kinds of problems lead to an increased demand for action in the fields of staff, organisation and education policy.

Old age as a problem of individual genesis is characterised by the challenges of the field of work and of the individual way to meet these challenges. We do no longer talk of a deficit in performance during old age but of a change in performance — staff, organisation and education policies, however, that pay too little regard to the particularities and challenges of this change during old age may easily lead to elderly members of staff becoming blind to new administrative needs and inflexible and showing themselves little innovative and versatile.

The effects of old age on the system of administrative organisation become manifest in particular as regards the disturbed cycle of regeneration which

is due to the inharmonious age structure: The increase of the average age is paralleled by a less than proportional number of junior staff entering administration. Thus administrative organisation forfeits the automatism with which this system acquires new and up-dated knowledge. Also; the fruitful tension and the drive which inevitably results from the friction between young and old people, between young and old ideas, in case of an harmonious age structure is lost.

Education and staff policies of administration will have to compensate this lack by taking special care during planning. The decisive factor is to recognize this problem in time and to pave the way accordingly. It is right now that education policy starts to place emphasis on new aspects, which means new chances for a staff policy taking proper account of the age structure. This fact as well as the discussion about more flexible and shorter working time can be made use of by staff policy.

Résumé

La structure d'âge non équilibrée du personnel dans l'administration publique ainsi que les effets du développement démographique (survieillessement de la population) aboutiront, au cours des prochaines années, à un changement désavantageux de l'âge moyen: Le pourcentage des personnes plus âgées augmentera de façon surproportionnelle. Deux catégories de problèmes en résulteront: l'âge comme problème individuel d'un changement de l'efficience, et l'âge comme problème inhérent à l'organisation administrative. Des deux catégories de problèmes découle un besoin accru d'action en matière de politique de personnel, d'organisation et d'éducation.

L'âge comme problème de la genèse individuelle est marqué par les défis du champ de travail et par la confrontation individuelle avec ces défis. Il est vrai que l'on ne parle plus, aujourd'hui d'un déficit d'efficience dans la vieillesse mais plutôt d'un changement de l'efficience; une politique en matière de personnel, d'organisation et d'éducation, cependant, qui n'accorde pas assez d'importance aux particularités et aux défis du changement dans la vieillesse peut facilement avoir pour conséquence que des collaborateurs ou collaboratrices d'un âge avancé deviennent rigides, manquent de souplesse et perdent l'esprit d'innovation et d'adaptation.

Les effets de l'âge sur le système de l'organisation administrative trouvent leur expression notamment dans la perturbation du cycle de régénération qui est une conséquence de la structure d'âge déséquilibrée: l'accroissement de l'âge

moyen va de pair avec un afflux trop réduit de jeunes. Ainsi, l'administration perd le mécanisme automatique à l'aide duquel ce système reçoit des connaissances nouvelles et actualisées. Il y a ainsi également perte de la tension fructueuse et de l'élan qui existent automatiquement dans la confrontation entre les jeunes et les vieux, entre tradition et innovation dans une structure d'âge équilibrée.

Au cours des prochaines années, la politique en matière d'éducation et de personnel dans l'administration devra compenser ce manque par une prévision bien réfléchie. Il sera décisif de reconnaître le problème assez tôt et de choisir la bonne orientation. A l'heure actuelle de nouvelles orientations politiques se dessinent dans le domaine de l'éducation, offrant les chances d'une politique en matière de personnel qui soit adaptée à l'âge; la politique en matière de personnel pourrait en bénéficier au même titre que de la discussion sur la flexibilisation et de la réduction des heures de travail.