

Gestalten statt Verwalten: Herausforderungen an eine Personalpolitik

Grundlagen der Personalstrukturplanung

H.E. Meixner¹

„Die Renaissance der Personalpolitik“ so titelte der Behördenspiegel vom März 2006 und fährt fort: „Wir brauchen eine Debatte! Eine Debatte über den Stellenwert der Personalpolitik im Öffentlichen Dienst!“ Diese Anregung kann man – mit Blick auf die vielen wild wuchernden Baustellen im Personalbereich - nur bekräftigen. Doch bevor man den Stellenwert der Personalpolitik herausstellt, sollte man zunächst einmal den Begriff Personalpolitik klären. Personalpolitik hat nichts mit Ämterpatronage (z.B. Aufbauen von Seilschaften) zu tun, dafür umso mehr mit dem übergeordneten Begriff des Personalmanagement. Im Rahmen des Personalmanagements entwickelt die Personalpolitik die für das Personalwesen geltenden Ziele, legt die Bedingungen für deren Verwirklichung fest, und fördert anzustrebende Verhaltensweisen. (Laux)

Gegenüber der klassischen Personalverwaltung soll das Personalmanagement auf ein aktives Einwirken im Gestaltungsfeld Personal hinweisen. Dabei ist die Personalpolitik neben der Personalplanung, der Personalführung und dem Personalcontrolling ein wichtiger Gestaltungsfaktor. Personalmanagement wirkt gestaltend auf das Arbeits- und Sozialverhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Personalmanagement schafft somit unter Beachtung ökonomischer und sozialer Ziele die personellen Voraussetzungen einer leistungsorientierten Verwaltung.



Dem Personalwesen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind allerdings häufig faktische Grenzen gesetzt: Das beginnt bereits mit der personellen Ausstattung der Personalabteilungen. Das bedeutet nicht, dass es an personeller Kapazität mangelt. Doch diese Ressourcen werden nicht gebündelt, sondern es wird gekleckert. Herauskommt eine engmaschige Verwaltung von Karteikarten. Betroffen ist die Personalarbeit 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 ist es nicht auszuschließen, dass man am Personal spart, statt auf besser motiviertes, und damit auf effektiver arbeitendes Personal setzt. All das spricht für eine Mehr an konzeptioneller Ausrichtung im Personalbereich. Hier ist vor allem die Personalpolitik gefordert.

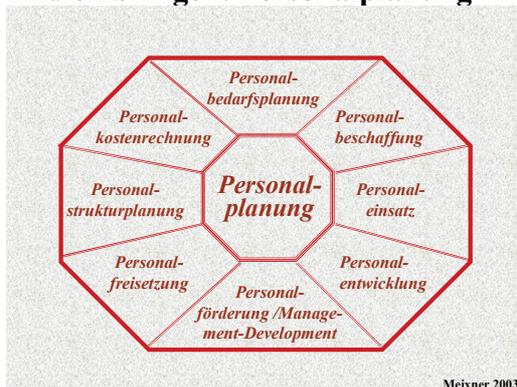
Ziel eines Personalmanagements ist es, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach

¹ Der Autor ist Professor und Berater.

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.

Um diese Ziele zu erreichen, ist vor allem der Gestaltungssektor Personalplanung mit seinen Subfunktionen der Personalbedarfsplanung, der Personalbeschaffung, dem Personaleinsatz, der Personalentwicklung, der Personalfreistellung, der Personalkostenplanung und der Personalstrukturplanung gefordert. Auf ein Subsystem dieser Personalplanung, die Personalstrukturplanung, soll an dieser Stelle eingegangen werden.

Bild einbringen: Personalplanung



Personalstrukturplanung

Die Personalstrukturplanung wirkt auf eine harmonische Altersschichtung und eine ausgewogene Ämterstruktur mit dem Ziel ein, den Verwendungs-, Regenerations-, Innovations- und Beförderungszyklus langfristig auszusteuern.

Ziel der Strukturplanung ist es, die personellen Bewegungen innerhalb einer Verwaltung zu verstetigen, um einen Innovations-, Beförderungs-, Verwendungs- und Regenerationsstau zu vermeiden. Negative Beispiele aus dem Bereich der Bildung (z.B. Überalterung), der Streitkräfte, dem Bereich der inneren Sicherheit u. a. m. zeigen, dass es nicht immer gelingt, Fehlentwicklungen frühzeitig zu begegnen.

Mitunter werden die Probleme durch falsche Entscheidungen angeheizt, statt sie durch umsichtige Planungen zu entschärfen. Dies führt dann zu einer deutlichen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. 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.“² Eine Entwicklung, auf die bereits heute, so eine Forderung, durch Einstellungskorridore entgegengewirkt werden sollte.

An dieser Stelle setzt die Strukturplanung an. Sie ist ein wichtiges strategisches Instrument der Personalpolitik.

Eckwerte und Arbeitshypothesen der Strukturplanung

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,

² Behördenspiegel: Veraltet verwaltet, März 2006, S. 6.

- eine Überalterung des Personalkörpers vermieden wird,
- altersbedingte Überforderungen vermieden werden.

Arbeitsbegriffe der Strukturplanung sind

- der Beförderungszyklus (von den Winzerfesten³ hin zum Beförderungsstau)
- der Verwendungszyklus (von der Verschwendungsbreite bis hin zum Verwendungsstau)
- der Regenerationszyklus (von der Bestenauswahl zum Mittelmaß)
- der Innovationszyklus (von Innovationschaos hin zum Innovationsstau)
- der Verjüngungs-Überalterungszyklus (von der Unerfahrenheit hin zur Überalterung)

Zentrale Parameter der Strukturplanung sind

- die Altersschichtung
- die Verteilung der Funktionsstellen auf die Jahrgänge („Ämterstruktur“)
- die Gesamtverweilzeit in der Verwaltung.

Die Personalstrukturplanung wirkt auf die Altersstruktur (quantitativer Aspekt) und die Verteilung der Funktionsstellen auf die Jahrgänge. Beide Parameter sind so zu steuern, dass Ab – und Zugänge in einem stabilen Verhältnis stehen. Anderenfalls wechseln Stauphasen (z. B. Verwendungsstau, Innovationsstau, Beförderungsstau, Regenerationsstau) mit Phasen einer unkontrollierbaren Überhitzung. Auf eine Überalterung des Personalkörpers folgt dann in zyklischen Abständen eine Verjüngung der Personalstruktur (Verlust an Erfahrungswissen).

³ Der Begriff kennzeichnet ungesunde Entwicklungen. Mitte der 60er Jahre wurden bundesweit die Obergrenzen des gesetzlichen Stellenkegels verbessert. In wenige Jahren (1965, 1968, 1971) standen auf diese Weise zusätzliche Beförderungsplanstellen 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)

Als ausgewogen kann eine Altersschichtung (SOLL- Struktur) gelten, bei der sich der Personalbestand anteilig im gleichen Verhältnis auf die einzelnen Jahrgänge verteilt. Ist diese ideale Verteilung erreicht, dann liegt das Durchschnittsalter konstant bei ca. 44,5 Jahren. (Basis: durchschnittliches Eintrittsalter 25 Jahre, Zuruhesetzungsalter Ende des 64. Lebensjahres) 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-, Beförderungs- und Verwendungszyklus aus.

Die „ideale Altersschichtung“ ist ein Arbeitsbegriff zur Beschreibung eines Modells und dessen Auswirkungen.

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:

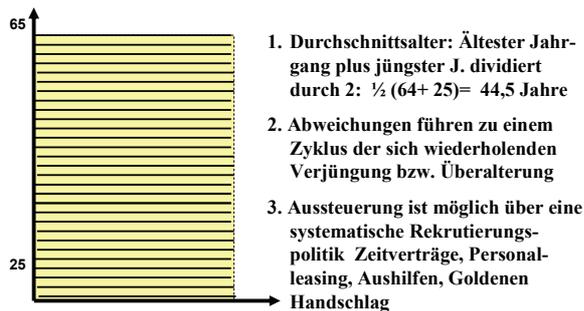
$$\frac{1}{2} (65-1+ 25)= 44,5 \text{ Jahre}$$

oder als alternatives Beispiel

$$\frac{1}{2} (62- 1+23) = 42,0 \text{ Jahre}$$

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 einem „Goldenen Handschlag“

Charakteristische Merkmale einer idealen Altersschichtung



In einer Verwaltung sind 2.000 Mitarbeiter beschäftigt. Diese verteilen sich in gleicher Jahrgangsstärke im Jahr 2006 (1.1.) auf die Altersgruppen der 24 bis 65-jährigen. In diesem Fall liegt die Stärke eines Jahrganges bei 50 Personen (2.000 Beschäftigte durch 40 Jahrgänge = 50 Beschäftigte pro Jahrgang) und das Durchschnittsalter liegt bei 44 Jahren. Bei einer unausgewogenen Altersschichtung verändert sich sowohl die Rekrutierungsquote als auch das Durchschnittsalter. Würde sich zum Beispiel 2.000 Beschäftigten zu $\frac{3}{4}$ auf die ersten 20 Jahrgänge und die restlichen $\frac{1}{4}$ auf die älteren 20 Jahrgänge verteilen, dann läge das Durchschnittsalter 2006 bei 38,6 Jahre und am 31.12.2025 bei 47,75 Jahre, vorausgesetzt, die ausscheidenden Jahrgänge werden in gleicher Zahl durch Neueintritte ersetzt . .

Die Altersschichtung wird vor allem durch die Gesamtverweilzeit bestimmt. Die Gesamtverweilzeit setzt sich zusammen aus der Summe der Verweilzeiten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Gesamtverweilzeit ist ein fiktiver Durchschnittswert. Gegenüber dem Durchschnittsalter gibt die Gesamtverweilzeit darüber Aufschluss, wie lange Beschäftigte im Durchschnitt in der Verwaltung verbleiben. Je ausgeprägter die Fluktuationsquote ausfällt, desto geringer fällt die Gesamtverweilzeit 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 Abgänge (Fluktuation),
- das vorzeitige Ausscheiden wegen Dienstunfähigkeit,
- der Wechsel zu anderen Dienstherren,
- die Rekrutierungspolitik,
- die Beurlaubungen,
- die Teilzeitarbeit und
- der Laufbahngruppenwechsel.

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 500 Beschäftigten. Die Gesamtverweilzeit soll bei 35 Jahren liegen. Unterstellt werden soll in dieser Simulation weiterhin, dass beide Gruppen am 1.1.2007 in gleichen Anteilen vertreten sind. Würde man die Rekrutierung der freien Stellen hälftig 50 % weiblich und 50 % männlich ausrichten, dann verschieben sich die Anteile zugunsten der Männer. Entscheidend für diese Verschiebung ist die unterschiedliche Gesamtverweilzeit von Männern und Frauen. Dies führt 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 bezogen auf die Rekrutierungspolitik unberücksichtigt, dann führt dieser Planungsfehler zu dieser Fehlentwicklung. Statt einer Hälftigen Einstellungsquote Mann/ Frau müssen jährlich

ca. 9 Frauen und nur sechs Männer eingestellt werden. Nur so lässt sich langfristig die angestrebte Struktur 50 % zu 50 % halten.

Aspekte der Strukturplanung

- Beförderungs-/ Entfaltungszyklus

Das Status- und Karrieresystem einer Organisation ist Teil des Anreizsystems in Wirtschaft und Verwaltung. Daher geht es bei einer Beförderung bzw. Höhergruppierung nicht nur um die Frage einer aktuellen Besten- Auswahl. Neben dem Auswahlgesichtspunkt geht es auch um die Anerkennung von Leistungen sowie um die Anerkennung eines Erfahrungsgewinns. Vor allem aber gilt es, dem Nachwuchs nicht die Beförderungschancen zu verbauen. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Beschäftigten sehr aufmerksam vergleichen, wer was wann warum über welche Einflussnahme im Statussystem erreicht. Dieser Vergleich kennt unterschiedliche Bezugspunkte. Man vergleicht z.B., was der Kollege desselben Jahrganges geworden ist.

Zwei gegenläufige Entwicklungen weisen in der öffentlichen Verwaltungen auf eine fehlende Symmetrie: So zeichnen sich aktuelle Probleme im Zusammenhang mit der Ausgliederung von Verwaltungsbereichen (z. B. Privatisierung) und des damit verbundenen Personalabbaus ab. Die Obergrenzen wirken sich so unmittelbar auf die Beförderungschancen ganzer Jahrgänge aus. Es ist vor diesem Hintergrund konsequent, dass die Obergrenzenverordnung als leistungsfeindlich eingestuft wird.

Diese Eingriffe belasten nicht nur das Arbeitsklima, sondern die Folgekosten sind erheblich – und sie sind vor allem absehbar. Gleichzeitig ist aber auch eine entgegen gerichtete Entwicklung zu beobachten: Unter der Devise „Polizeidienst ist gehobener Dienst“ wurde der mittlere Dienst der Polizei in den gehobenen überführt.

Die führt in kurzen Zeitintervallen zu konzentrierten Nachschlüsselungen. Hinter diesen Entwicklungen darf man auch eine Lobby vermuten.

Mit der Devise: „Polizeidienst ist Aufgabe des gehobenen Dienstes!“ wurde in ein Wertsystem mit verheerenden personalpolitischen Folgen eingegriffen. Dieser Fehlgrieff wird dann auch noch von Verbänden und Gewerkschaften als großer Erfolg verkündet: „Mit mehr als 4.000 Beförderungen im gehobenen Dienst in 2005 wird die Umsetzung der Zweigeteilten Laufbahn in NRW wieder einen großen Schritt vorangebracht. Allein aus der Nachschlüsselung im Rahmen der Einführung der Zweigeteilten Laufbahn werden 1.108 Beförderungen nach A 10 und 1.273 nach A 11 im Frühjahr erfolgen.“ (Pressemitteilung DPoIG vom 18.11.2004) Was heute die Zustimmung der Beförderten ausmacht („Durchlauferhitzer), werden die „unabweisbaren“ Klagen der nächsten Jahre sein. Eine geschickte Dramaturgie der Interessensgruppen garantiert auch in den nächsten Jahren, dass diese Fehlplanung – wie die Fehlplanungen der Jahre zuvor – zu „unabweisbaren Forderungen“ fortgeschrieben werden. Denn die Auswirkungen solcher Eingriffe werden auch von offizieller Seite thematisiert, wie der neue Bericht des Wehrbeauftragten zeigt. Dies ist immer dann der Fall, wenn die bejubelten Eingriffe von der positiven Seite ins Negative umschlagen. Dann ist die Rede von einem Beförderungsstau.

Das Ablaufmuster dieser und ähnlicher Entwicklungen ist immer wieder das gleiche: Einer Interessensvertretung gelingt es, die Besonderheiten und besonderen Belastungen einer Laufbahn herauszustellen. Zunächst wird geflickt: Der Stellenkegel wird nach oben hin geöffnet, Zulagen gewährt und die Laufbahn besonders attraktiv gestaltet. Da sich die Dynamik, ist sie erst einmal in Gang gekommen, aus sich heraus beschleunigt, sind die Beförderungsmöglichkeiten schon bald ausgeschöpft. Das ruft dann regelmäßig andere

auf den Plan, die sich benachteiligt fühlen. Weitere Beförderungsmöglichkeiten werden geschaffen, so etwa die Bes. Gr. A 9 mit Zulage. Schon bald kommen die ersten Hinweise auf, dass man nunmehr auch direkt die Bes. Gr. A 10 wählen könne. „Es ist ja eine kostenneutrale Reform!“ Gelingt es innerhalb einer bestehenden Laufbahn diese „Sondergruppe“ zu installieren, werden zunächst zwei Säulen diskutiert: Die „Aufsteiger“ im weniger stressigen Aufstiegsverfahren, und die tüchtig Strebsamen des aufwendigeren Aufstiegsverfahren. Was zunächst bei der Bes. Gr. A 11 enden soll, wird schon bald eingeebnet: Gleiche Karrierechancen! Bei den Streitkräften führte dies zu dem militärfachlichen Offiziersdienst, der sich aus dem Unteroffiziersbereich (Stabsfeldwebel und Oberstabsfeldwebel) hin zum Leutnant und Hauptmann entwickelte. Das läuft eine Zeit, um dann wieder von vorn zu beginnen. Heute gibt es wieder die totgesagten Dienstgrade Stabsfeldwebel und Oberstabsfeldwebel. All das spricht dafür, sich intensiv mit dem Beförderungszyklus auseinanderzusetzen.

Was aber ist ein Beförderungsstau, von dem zum Beispiel der Wehrbeauftragte spricht?

Von einem Beförderungsstau spricht man, wenn die disponierbaren Beförderungsstellen - und damit die Chancen auf eine Beförderung - mit den Beförderungserwartungen und -wünschen der Beschäftigten nicht mehr übereinstimmen.

Thematisiert wird dieser Gedanke besonders akzentuiert im Rahmen der Frauenförderung: „Frauen sind in höheren Ämtern unterrepräsentiert!“ Vergleiche unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten legen einen Handlungsbedarf fest, wobei die herangezogenen Vergleichsparameter in vielen Berichten recht global und undifferenziert ausfallen. Der Standard einer Personalstrukturplanung wird so nicht erreicht!

Ein Beförderungsstau kann auch ein Generationenthema werden: So wird – wie bei der Polizeireform aufgezeigt - durch eine personalpolitische Vorgabe die berufliche Entfaltung vieler nachfolgender Jahrgänge verbaut: Vergleichbare Einwirkungen finden sich im Großen, sie zeigen sich aber auch weitaus subtiler: So setzte beispielsweise der Bürgermeister in einer Kommune bei der Nachbesetzung von Leitungsstellen auf Beschäftigte, die das 40te Lebensjahr noch nicht erreicht hatten. So wollte er frischen Wind in die Verwaltung bringen. Der Vorteil von heute – wenn es denn einer ist -, ist der Nachteil von Morgen: Denn diese aus wenigen Jahrgängen zusammengesetzten Hoffnungsträger altern gemeinsam zu einem Zirkel der „Greisen“.

Die Verwaltung ist daher gut beraten, auf die Beförderungssymmetrie zu achten.

Bezugswerte eines Beförderungsstaus können sich beziehen auf einen

- Vergleich der Geschlechter,
- ethnische Herkunft
- Vergleich (Bezirk Süd sind die Beförderungsmöglichkeiten günstiger als im Bezirk Nord etc., die Chancen auf Beförderung in Kommune A sind höher als in Kommune B etc.)
- Statusvergleich (Beamte/ Beschäftigte),
- Laufbahnenvergleich,
- Laufbahngruppenvergleich,
- Funktionsvergleich,
- Instanzenvergleich,
- Behördenvergleich,
- Ländervergleich,
- Abteilungsvergleich,
- Qualifikationsvergleich (z. B. Juristenmonopol).

Lösungsansätze, die zur Verstetigung des Beförderungszyklus und zum Abbau eines Beförderungsstaus gezielt in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt wurden, sind beispielsweise

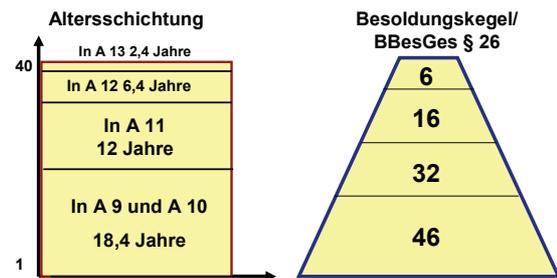
- stärkere Durchlässigkeit der Laufbahngruppen,
- Verlagerung von Aufgaben in die nächst niedrigere Laufbahngruppe,
- flexible Anpassung der Kegelprozente an die jeweilige Beförderungssituation,
- vorzeitige Abgänge (vgl. hierzu die Streitkräfte und die EU – Verwaltung, „goldner Handschlag“),
- Schließen der qualitativen Stellensche-re,
- Änderungen der Funktionsgruppenver-ordnung,
- Aufwertung der Funktionen (z.B. Poli-zeidienst ist gehobener Dienst).

Neben subjektiven Befindlichkeiten lässt sich ein Beförderungsstau auch objektivieren.

Aus der Altersschichtung und der Ausstattung mit Beförderungsmatern (vgl. gesetzlicher Stellenkegel) ergeben sich Richtwerte. Diese Richtwerte sind nicht das Ergebnis einer Diskussionsrunde, sondern leiten sich aus mathematischen Berechnungen ab.

Grafik Stellenkegel und Altersstruktur

Charakteristische Merkmale der Ämterstruktur



Bes. Gr.	⊗ Alter/ im Lebens-jahr	⊗ Verweilzeit	⊗ Beförderungsalter
A 9/ 10	25 – 43,4	18,4	34,2
A 11	43,5 – 56,2	12,8	49,85
A 12	56,3 – 62,6	6,4	59,45
A 13	62,6 – Ende 64	2,4	63,85

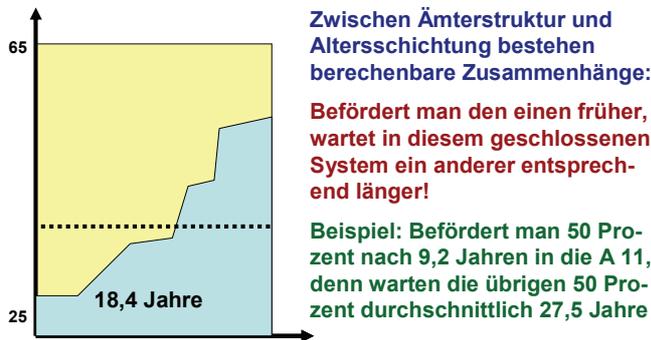
Befördert man in diesem geschlossenen System den einen früher, dann wartet ein anderer entsprechend länger!

Aus der Sicht der Personalentwicklung macht es keinen Sinn, Beschäftigte in einem hohen Lebensalter (vgl. BesGr. A 13: 62,6 Jahre) in Führungspositionen zu befördern. Es gilt in diesem System: Die Verweilzeiten erhöhen sich anteilig mit der Entscheidung, einen Teil der Beschäftigten mit der BesGr. A 10 bzw. A11 nach Ablauf ihrer Dienstzeit in den Ruhestand zu verabschieden. Die erhöhten Laufbahnchancen von Juristen in Bundes- und Landeseinrichtungen gingen in den 70er und 80er Jahren vor allem zu Lasten der anderen Laufbahnen des höheren Dienstes. Erklären könnte man dies mit Hinweis auf

eine Stellenbewertung. Das erklärt allerdings nur einen Teil des Problems.

Beispiel: Befördert man 50 Prozent der Beamten nach 9,2 Jahren in die A 11, dann warten die übrigen 50 Prozent entsprechend länger, in diesem Fall durchschnittlich 27,5 Jahre.

Charakteristische Merkmale der Ämterstruktur



Diese Zusammenhänge sind im Großen und wie im Kleinen beobachtbar: Fehlentwicklungen zeichnen sich häufig ab, wenn Organisationen neu geschaffen werden. Ein Beispiel hierzu sind die Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagentur und kommunaler Sozialverwaltungen. (ARGE), aber auch dort, wo Anstalten des öffentlichen Rechts geschaffen werden und/ oder neue Organisationseinheiten. In all diesen Fällen greift das gleiche Muster: Die Arbeitsplätze werden in der Bewertung attraktiv gestaltet, um auf diese Weise zusätzliche Anreize für potentielle Bewerber zu schaffen. Von dieser Attraktivität hängt häufig die Wechselbereitschaft von Beschäftigten ab. So wurde beispielsweise eine Organisation mit ca. 200 Stellen geschaffen. Den hoch gesetzten Anforderungen, stand eine attraktive Bewertung der Arbeitsplätze gegenüber. Gesucht wurden Bewerber mit einschlägiger beruflicher Erfahrung. Besondere Chancen hatten daher Beschäftigte aus anderen Organisationen, die über Erfahrungen verfügten, auf Spitzenleistungen ausgerichtet sowie bereits erfolgreich waren und eine weitere zügige Förderung und Beförderung in einem neuen Aufgabenbereich erwarteten. Dieses klassische Abwerbungsmodell führt gegenüber gewachsenen Organisationen zwangsläufig zu einer unharmonischen Altersschichtung. Denn beworben und ausgewählt werden vornehmlich Bewerber

eines mittleren Altersspektrums. Neben einer unharmonischen Altersschichtung ist ein Beförderungsstau auf Jahrzehnt hin vorprogrammiert.

Unter einem Verwendungszyklus versteht man, die systematische Abfolge von Umsetzungen und Versetzungen mit dem Ziel, vorhandene Qualifikationen zu erhalten sowie Mitarbeiterpotentiale zu entwickeln und zu fördern.

Diese Qualifizierung ist sowohl am Arbeitsplatz als auch im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen außerhalb des Arbeitsplatzes möglich. Das systematische Zusammenspiel von Maßnahmen „on“ und „off the job“ ist entscheidend für die spätere Qualifizierung der Mitarbeiter und damit eine zentrale Säule der Personalentwicklung.

Die im Verwendungszyklus vorgegebenen Qualifizierungswege entscheiden letztendlich über die individuelle Eignung, Befähigung und fachliche Leistung eines Mitarbeiters. Hier werden die Weichen für die Beförderungs- bzw. Höhergruppierungsentscheidungen gestellt: Wer beispielsweise eine Verwendung als persönlicher Referent eines Ministers, Staatssekretärs oder Bürgermeisters findet, hat signifikant höhere Chancen auf berufliches Fortkommen als Kolleginnen und Kollegen im operativen Bereich. Offen bleibt bei dieser Feststellung die Frage, was mehr zählt, Begabung, Fortüne oder die Funktion (besser Nähe zur Leitung) oder alles zusammen.

Es ist möglich, Mitarbeiter durch gezielte Verwendungsabfolgen im besonderen Maße zu qualifizieren. Ebenso sind Fälle durchaus denkbar, in denen erfreuliche Potentiale in einer beruflichen Sackgasse verkümmern. Neben den organisatorischen Voraussetzungen wird diese Herausforderung auch über eine gezielte Verwendungsabfolge angegangen.

Eignung, Leistung und fachliche Befähigung eines Mitarbeiters sind somit nicht nur unter statischen Gesichtspunkten zu sehen, sondern im dynamischen Ablauf, d.h. in der Auseinandersetzung mit den zeitlich gestaffelten Anforderungen des Arbeitsfeldes, zu bewerten: Das Angebot der Personalabteilung zur Entfaltung vorhandener Potentiale sollte sich somit an alle potentiell Geeigneten richten. Das setzt voraus, dass die Personalabteilung entsprechende Verwendungsmöglichkeiten schafft und bereithält. Das ist in der Theorie unstrittig, in der Praxis setzt es ein ausgeklügeltes Rotations- System voraus. Das Erbenis dieses Systems ist ein Werdegangmodell mit vorgezeichneten Wegen und Stehzeiten in einzelnen Verwendungen.

Ein Werdegangmodell (vgl. Personalentwicklung) setzt auf eine systematische Abfolge von Verwendungen zur Qualifizierung am Arbeitsplatz. Nicht jeder Arbeitsplatz eignet sich zur Qualifizierung in der zeitlichen Abfolge gleichermaßen. Hinter einen Werdegangmodell mit vorgegebenen Verwendungen stehen zwei personalpolitische Anliegen: Zum einen geht es um die Entwicklung, Ausdifferenzierung und Förderung noch nicht vorhandener Qualifikationen. Über den Schulungsort „Arbeitsplatz“ werden unter der Leitidee: „Die Herausforderungen am Arbeitsplatz sind der beste Lehrmeister!“ praktische Erfahrungen gesammelt und Fertigkeiten und Kenntnisse erworben. (Prinzip „learning by doing“) Zum anderen sollen bereits vorhandene Qualifikationen trainiert werden, um einen Abbau an Kompetenz entgegenzuwirken, vergleichbar einem Muskelschwund bei mangelnden Bewegungen oder vergleichbar dem Abbau an Fremdsprachenkompetenz bei fehlender praktischer Übung, Der Verwendungszyklus ist Teil der Personalentwicklung. Von einem Verwendungsstau ist die Rede, wenn eine systematische Abfolge von Arbeitsgebieten und Funktionsbereichen, die der Nachwuchs zur Qualifizierung von

Führungs- und Leitungsfunktionen durchlaufen sollte, infolge einer unharmonischen Altersschichtung bzw. Karrierestruktur erschwert wird. Auf einem Stau folgt dann in der Regel ein „Sog“. In diesem Fall ist das Intervall von qualifizierenden Verwendungen einmal zu kurz bemessen und ein anderes Mal die Zyklen zu lang.

Ansätze eines Werdegangmodells finden sich, wenn für eine Führungsposition eine Bewährung in mehreren unterschiedlichen Sachgebieten gefordert wird.

Beispiel: Verwendungszyklus/ Führungskräfte- Entwicklung.

Das Personalentwicklungskonzept einer Verwaltung zur Qualifizierung der Führung sieht vor, dass sich für eine Position als Leiter eines Fachbereiches bewerben kann, wer sich in drei unterschiedlichen Sachgebieten bewährt hat. Dabei wird von einer Verweilzeit je Sachgebiet – entsprechend eines Regelbeurteilungszyklus - von drei bis fünf Jahren ausgegangen. Für die Abfolge der Verwendungen sind zunächst kleinere Sachgebiete mit einem überschaubaren Belastungsgrad vorgesehen. Bewährt sich der Stelleninhaber in dieser Funktion kann er ein Assessment – Center, dem sich dann individuelles Förderungsprogramm anschließt, durchlaufen. Es folgen dann weitere Verwendungen in Sachgebieten mit besonderen Herausforderungen, einem hohen Schwierigkeitsgrad und einer höheren Bewertung der Stellen. Eine Bewerbung auf die Position eines Fachbereichsleiters ist somit frühestens nach 9 bis 15 Jahre möglich. Dieses Qualifizierungsmodell setzt voraus, dass entsprechende Stellen verfügbar sind.

Muss von einer unharmonischen Altersschichtung ausgegangen werden, dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die erforderlichen Stellen nicht in der Menge und Qualität zum erforderlichen Zeitpunkt verfügbar sind. Die Stehzeiten in den Führungsfunktionen sind dann entweder zu

lang oder zu kurz für eine Qualifizierung bemessen.

Das zeigt sich an einer Simulation: Unterstellt wird ein Personalkörper von 100 Beschäftigten, Davon seien 25 Prozent der Beschäftigten jünger als 45 und 75 Prozent seien älter. Gegenüber der idealen Altersschichtung verändern sich die Verweilzeiten, das durchschnittliche Beförderungsalter und das Durchschnittsalter in einem re-

gelmäßigen Zyklus von 20 Jahren. Die durchschnittliche Verweilzeit in BesGr. A 12 liegt dann beispielsweise in einem Spektrum von 12,8 Jahren bis 4,2 Jahren. Für die Personalentwicklung sind diese Zeiten in dem einen Extrem zu lang und in dem anderen zu kurz für eine systematische Verwendungsqualifizierung am Arbeitsplatz.

Ideale Altersschichtung			
Bes. Gr.	☉ Alter/ im Lebensjahr	☉ Verweilzeit	☉ Beförderungsalter
A 9/ 10	25 – 43,4	18,4	34,2
A 11	43,5 – 56,2	12,8	49,85
A 12	56,3 – 62,6	6,4	59,45
A 13	62,6 – Ende 64	2,4	63,85

Fiktive Altersschichtung			
25 Prozent des Personalkörpers (1.000 MA) jung und 75 Prozent der Jahrgänge älter			
Bes. Gr.	☉ Alter/ im Lebensjahr	☉ Verweilzeit	☉ Beförderungsalter
A 9/ 10	25 – 50,60	25,60	37,80
A 11	50,61 – 59,14	8,53	54,87
A 12	59,15 – 63,35	4,20	61,25
A 13	63,35 – Ende 64	1,65	64,20

Fiktive Altersschichtung			
75 Prozent des Personalkörpers (1.000 MA) jung und 25 Prozent der Jahrgänge älter - 20 Jahre später -			
Bes. Gr.	☉ Alter/ im Lebensjahr	☉ Verweilzeit	☉ Beförderungsalter
A 9/ 10	25 – 37,26	12,26	34,2
A 11	37,27 – 47,41	10,14	49,85
A 12	47,42 – 60,21	12,80	59,45
A 13	60,21 – Ende 64	4,8	63,85

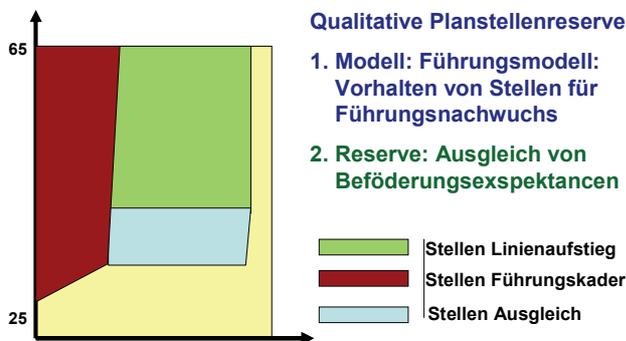
Die Abfolge von unterschiedlichen Verwendungen (vgl. job rotation), die Beschäftigte in ihren beruflichen Werdegängen vollziehen, sind kein Selbstzweck. Dahinter stehen zwei personalpolitische Anliegen: Zum einen geht es um die Entwicklung, Ausdifferenzierung und Förde-

rung noch nicht vorhandener Qualifikationen. So sollen über den Schulungsort „Arbeitsplatz“ nach der Devise: „Die praktische Herausforderung ist der beste Lehrmeister!“ zusätzliche Qualifikationen erworben werden.

Zum anderen sollen bereits vorhandene Qualifikationen trainiert werden, um einen Abbau an Kompetenz, vergleichbar einem Muskelschwund bei mangelnden Bewegungen oder vergleichbar dem Abbau an Fremdsprachenkompetenz bei fehlender praktischer Übung, entgegenwirken. Der Verwendungszyklus ist Teil der Personalentwicklung.

Von einem Verwendungsstau ist die Rede, wenn eine systematische Abfolge von Arbeitsgebieten und Funktionsbereichen, die der Nachwuchs aller Ebenen zur Qualifizierung von Führungs- und Leitungsfunktionen durchlaufen sollte, infolge einer unharmonischen Altersschichtung bzw. Karrierestruktur erschwert wird. Auf einem Stau folgt dann in der Regel ein „Sog“. In diesem Fall werden ist das Intervall von qualifizierenden Verwendungen zu kurz bemessen.

Verwendungskonzeption Führungsnachwuchs



- Regenerationszyklus C. Regenerationszyklus

Ein ausgewogener Regenerationszyklus ist auf eine harmonische Altersschichtung, ein ausgewogenes (quantitatives) Verhältnis von Jung und Alt in dem Karrieresystem ausgerichtet. Das gelingt bei einer harmonischen Altersschichtung. Im Vordergrund der Regenerationsplanung steht daher eine Verstetigung der jahrgangsbezogenen Zu-

und Abgänge. Die Auswirkungen eines unausgewogenen Regenerationszyklus sind vielfältig. Sie reichen von einer diskontinuierlichen Auslastung der verwaltungsinternen Infrastruktur (z. B. variierender Auslastungsgrad der Ausbildungseinrichtungen) bis hin zu einer zyklischen Überalterung des Personalkörpers mit all den daran gebundenen Konsequenzen wie zum Beispiel Steigerung der Personalkosten, Erhöhung der Krankheitsquote etc.

Zu beobachten ist heute, dass aus Kostenüberlegungen ganze Jahrgänge durch einen totalen Einstellungsstopp ausgespart bleiben. Die Auswirkungen dieser Rekrutierungspolitik schlagen sich in einer unharmonischen Altersschichtung nieder.

Auf die Rekrutierungsquote wirken eine Reihe von personalpolitischen Parametern. Am Beispiel der Gesamtverweilzeit wurde bereits aufgezeigt, dass eine Differenzierung nach geschlechtsspezifischen Merkmalen erforderlich ist, wenn es um eine qualitative Aussteuerung der Personalstruktur geht. Vor allem wirkt aber die Arbeitszeitpolitik neben Teilzeit und Beurlaubung nachhaltig auf den jährlichen Bedarf. Mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit kommt ein weiterer Einflussfaktor hinzu. Die Rekrutierungspolitik wirkt sich auch auf die Versorgungslasten aus.

Diese Zusammenhänge verdeutlicht die folgende Aufgabe:

Langfristig rechnet man auf Grund der demografischen Entwicklung mit einem angespannten Arbeitsmarkt. Der Bewerbermarkt wird in den nächsten Jahren für die Arbeitgeber enger. Auch wenn der Arbeitsmarkt heute noch eine Überdeckung aufweist, muss bereits in naher Zukunft mit einer Unterdeckung gerechnet werden. In der Diskussion ist daher heute, die Lebensarbeitszeit zu erhöhen. Gedacht ist dabei an eine Verkürzung der Ausbildungszeiten, um so einen früheren Eintritt in das Berufsleben zu erreichen. Eine weitere Stellgröße wird in der Verlängerung der

wöchentlichen Arbeitszeit gesehen. Die dritte Stellgröße richtet sich auf das Eintrittsalter in den Ruhestand. Diskutiert wird zum einen, das offizielle Eintrittsalter von derzeit 65 auf 66 oder gar 68 Jahren zu erhöhen, zum anderen geht es darum, das faktische Eintrittsalter in den Ruhestand, das derzeit in einigen Berufszweigen (auch in der öffentlichen Verwaltung) unterhalb des 60. Lebensjahres liegt, deutlich den Vorgaben des 65. Lebensjahres anzunähern.

Die Auswirkungen auf die Personalbedarfsplanung sind nicht zu unterschätzen. Erhöht sich beispielsweise

- a. die durchschnittliche Lebensarbeitszeit bei gleichem Aufgabenvolumen von 28 Jahren auf durchschnittlich 35 Jahre
 - b. die Wochenarbeitszeit 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

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

$$X = 1.428,5$$

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

$$40.000 = \frac{X}{7,7 \times 2003}$$

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

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

$$\text{St}_{\text{Bed neu}} = \frac{62.524.000}{8,4 \times 203}$$

$$\text{St}_{\text{Bed neu}} = \frac{62.524.000}{17.052}$$

$$\text{St}_{\text{Bed neu}} = 36.666,6$$

$$\text{Jährlicher Ergänzungsbedarf} = 36.666,6 \text{ dividiert } 35 \text{ Jahre} = 1.047,6$$

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

Die hier aufgezeigten Wege sind wirkungsvoller als das Konzept der Einstellungskorridore. Einige Verwaltungen haben bereits Ende der 80er Jahre im Vorgriff auf Rekrutierungsengpässe so genannte „Einstellungskorridore“ geschaffen. In diesem Fall wurden über den Bedarf hinausgehend temporär Stellen geschaffen, um den zu erwartenden hohen altersbedingten Altersabgängen besser begegnen zu können. Das erfordert zusätzliche Haushaltsmittel. Heute scheint dieser Weg, der sich auch in der Vergangenheit (z.B. Berufsfeuerwehr der Hansestadt Hamburg) eher für andere Gemeinden gerechnet hat, auf Grund der Haushaltslage kaum zu beschreiten. Denkbare Varianten dieses Modells sind statt Überdeckungsstrategien Einstellungskorridore, die auf Teilzeitarbeit und Beurlaubung setzen. Der Grad zwischen Freiwilligkeit und gelenkter Einflussnahme ist hierbei sehr schmal.

Überall dort, wo die Verwaltung auch als Ausbilder auftritt, kann man variantenreiche Rekrutierungsstrategien entwickeln.

Denkbar ist auch das Modell der Streitkräfte, die zwischen einer Anstellung auf Lebenszeit und einer Anstellung auf Zeit differenzieren. Die Effekte sind erstaunlich:

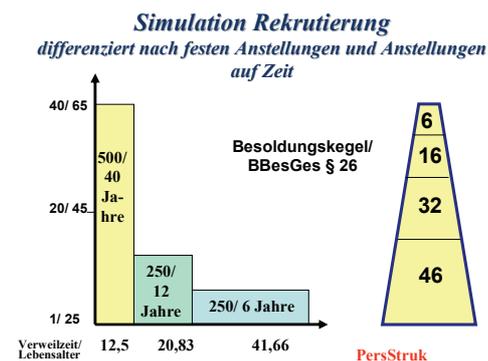
Beispiel

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 Ein-

trittsalter liegt im 25. Lebensalter und der späteste Austritt mit dem Erreichen des 65. Lebensjahres. Wie hoch ist der jährliche Rekrutierungsbedarf und wie verändern sich die weiteren Parameter?

Der Rekrutierungsbedarf bei einer ausgewogenen Altersschichtung bei einem Eintrittsalter im 25. Lebensjahr und einem Austritt mit dem 65. Lebensjahr liegt bei 25 Beschäftigten pro Jahr. In diesem Fall berechnet sich der Rekrutierungsbedarf

$$\begin{array}{r} 500 : 40 = 12,5 \\ 250 : 12 = 20,83 \\ \hline 250 : 6 = 41,66 \\ \hline 74,99 \end{array}$$



Der Rekrutierungsbedarf bei einer Differenzierung in Berufs- und Zeitbeschäftigten (vgl. Streitkräfte) liegt somit drei mal höher gegenüber einer normalen Altersschichtung.

Das Durchschnittsalter liegt gegenüber der idealen Schichtung (45 Jahre) bei

$$\begin{array}{r} (25 + 31) : 2 \text{ gewichtet } 45 \% = 28 \cdot 45/100 = 12,60 \\ (31 + 37) : 2 \text{ gewichtet } 20 \% = 34 \cdot 20/100 = 6,80 \\ (37 + 65) : 2 \text{ gewichtet } 35 \% = 51 \cdot 35/100 = 17,85 \\ \hline 37,25 \end{array}$$

Das Durchschnittsalter liegt mit 37,25 Jahren 7,75 Jahre unter dem Durchschnittsalter einer idealen Schichtung.

Mit diesen Zahlen wird deutlich, dass eine Rekrutierungspolitik viele Probleme einer Organisation lösen kann. 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.

Aus qualitativer Sicht geht es bei dem Rekrutierungszyklus auch um das Bereitstellen von Führungskräften in der erforderlichen Zahl und Qualität zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort. (vgl. hierzu Innovationszyklus)

D. Innovationszyklus

In den nächsten Jahren wird es in der öffentlichen Verwaltung durch Stellenabbau und Überalterung des Personalkörpers zu einem Innovationsstau kommen. Deutlich wird dies heute bereits bei den "Lehrern". Sinkende Einstellungsquoten und eine Überalterung des Personalkörpers führen dazu, dass Innovationen, die durch Hochschulabgänger in das System hineingetragen werden, durch die "Masse" des Vorhandenen erdrückt werden. Ein ausgewogener Ausgleich zwischen Bewährtem und Neuem wird aufgrund der Altersstruktur und der dadurch bedingten Regenerationsquote erschwert.

Da die Verwaltungen auf diesen "natürlichen" Innovationszyklus in den nächsten Jahren nicht bauen können, muss durch vermehrte Personalbewegungen das Fehlende kompensiert werden. Sicherlich macht es aus ökonomischer Sicht wenig Sinn, einen Deutschlehrer im Bereich der Mathematik zu verwenden. Aber ein Wechsel etwa der Schulen oder der Schulformen kann sowohl für den einzelnen als auch für die Institution Schule von einem großen Gewinn sein.

Ein systematischer Arbeitsplatzwechsel setzt aber auch voraus, dass die Personalbewegungen mehr sein müssen als bloße Umsetzungsmaßnahmen. Es setzt einen Einstellungswandel voraus: An einen Wechsel der Tätigkeit sollte die Erwartung geknüpft werden, dass der neue Mitarbeiter auf Verkrustungen, die sich eingestellt haben und die zu einem "blinden Fleck" bei den "alten Hasen" geführt haben, aufmerksam macht. Hinter jeder Personalbewegung sollte somit die Forderung stehen, dass mit dem Wechsel auch eine Verbesserung des Arbeitsablaufes in der neuen Verwendung erwartet wird.

Überall dort, wo organisatorische Hemmnisse einem breiten Tätigkeitsspektrum entgegenstehen, muss kompensatorisch auf das Instrument des job rotation zurückgegriffen werden. Denn wer rastet, der rostet. Und da jede Tätigkeit auf Dauer zu einer lähmenden Routine wird, ist es wichtig, diesem Abnutzungseffekt mit einer wohl-durchdachten Abfolge von Verwendungen zu begegnen. Dabei sollte man möglichst auf Vordenker, die sagen, wann es Zeit zum Wechsel der Tätigkeit ist, verzichten und statt dessen auf die Dynamik des Arbeitsteams setzen.

Der Aufbruch ins Computerzeitalter belegt die Notwendigkeit eines systematischen, mitunter rasanten Innovationszyklus eindrucksvoll. Je dynamischer die Wissenschaft voranschreitet und neue Methoden und Denkmodelle den Produktions- und

Dienstleistungssektor bestimmen, desto schneller überaltern die Qualifikationen der Beschäftigten. Neue, kaum mit den bisherigen Erfahrungen vereinbare Arbeits- und Gestaltungsmuster werden gefordert. Das kann zu einem Generationskonflikt führen, wie sich dies heute am Beispiel der neuen Informationstechniken abzeichnet: Was für die heranwachsende Generation im spielerischen Tun zur Selbstverständlichkeit wurde, 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. In vielen Bereichen 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 Einstellung zu technischen Dingen.

Zwei Richtungen sind beim Innovationszyklus auszumachen: eine horizontale und eine vertikale. Aus horizontaler Sicht geht es darum, dass genügend Mitarbeiter zur Verfügung stehen, um die notwendigen, mitunter radikalen Anpassungsprozesse zu tragen. Zwar kann man auf Umschulungs- und Fortbildungsoffensiven hoffen, doch dürfte der Aufwand in vielen Fällen weit über den Nutzen liegen. Auch ist es denkbar, daß der Arbeitsmarkt mehr an Alternativen hergibt, als mit den verwaltungsinernen „Innovationsschüben“ erreicht werden kann.

Besonders eindrucksvoll zeigt sich der Innovationsstau im Bildungsbereich: Der Nachwuchs trägt die neuen Ideen in das Schulsystem hinein, stellt liebgeordnete Bequemlichkeiten in Frage und erzwingt so ständige Auseinandersetzungen zwischen den neu in das Bildungssystem tretenden Kräften und den „Altbewährten“.

Aus vertikaler Sicht geht es darum, dass diese Generation bereits in jungen Jahren an den entscheidenden Schnittstellen das Sagen bekommen soll und muß.

Beispiel:

Eine Projektgruppe hat für die Führungskräfteentwicklung folgende drei Modellalternativen zur Qualifizierung des Führungsnachwuchses vorgelegt

Überdeckungsstrategie: Es wird ein Pool an geeigneten Nachwuchskräften für Führungskräfte geschaffen, Dieser Personenkreis wird umfassend qualifiziert und bevorzugt in herausragende Positionen verwendet. Nur ein Teil dieses Pool kann mit später mit einer entsprechenden Führungsposition rechnen.

Bewertung: In diesem Fall ist mit einer hohen Fluktuation zu rechnen. Je besser und überzeugender die Qualifikationsstrategie ausfällt, mit desto höheren Abgängen zu anderen Arbeitgeber muss gerechnet werden. Beschäftigte, die in dem Programm nicht erfasst wurden, haben kaum eine Chance, auf eine Führungsposition. Das kann sich auf das Arbeitsklima auswirken. Dieser Nachteil ist durch eine Spezialistenhierarchie in Grenzen aussteuerbar.

Unterdeckungsstrategie: Es werden Führungskräfte unter Bedarf ausgebildet.

Bewertung. Diese Strategie setzt auf eine interne und externe Nachbesetzung von Führungspositionen. Erfolg bzw. Misserfolg dieser Strategie wird vor allem auch durch den Markt bestimmt.

Bedarfsorientierte Planung: Es werden Führungskräfte am Bedarf orientiert qualifiziert.

Bewertung. Wer in dem Führungsprogramm aufgenommen wurde, kann mit einer hohen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, in diese Position hineinzuwachsen.

E. Grenzalter

Der Begriff „Grenzalter“ ist von den Streitkräften im Zusammenhang mit einer hohen körperlichen Belastung in Kompaniechefpositionen in die Diskussion gebracht worden. In drastischen Bildern beschwor der damalige Verteidigungsminister die „Knackigkeitsgrenze“ des Kompaniechefs.

Doch das Problem des Grenzalters ist nicht nur eine Frage der Streitkräfte. In vielen Funktionsbereichen der öffentlichen Verwaltung sind faktische biologische Grenzen gesetzt. So werden beispielsweise im Bereich der Schichtarbeit Höchstaltersgrenzen (z. B. Polizei) gesetzt.

Tatsächlich reicht dieses Phänomen weit in den Verwaltungsbereich hinein. Begriffe wie Arbeitsintensivierung, Stress, Überforderung, innere Kündigung und burn-out-Effekte stehen für dieses Problem. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob es ein Grenzalter für Lehrer an bestimmten Schultypen (z. B. Hauptschule) gibt. Wer diese Frage stellt, wird bei vorzeitigen Zuruhesetzung vielleicht *weniger* nach einer Verschärfung der Regularien rufen, wohl aber um eine vernünftige Personaleinsatzplanung bemüht sein. Hier steht der Begriff des altersadäquaten alternsgerechten Personaleinsatzes bis hin zum Gesundheitsmanagement.

Aspekte hierzu wurden im Zusammenhang mit dem alternsgerechten und altersadäquaten Personaleinsatz diskutiert.

In vielen Bereichen hat sich das Thema Grenzalter auf elegante Weise im System gelöst: So war es in den 70er und 80er Jahren im Gesundheitsbereich durchaus üblich, dass der Stations- und Oberarzt nicht auf Dauer in der Klinik bzw. Krankenhaus verblieb. Die pragmatische Verwendungsabfolge führt über den Erfahrungsgewinn im Krankenhaus entweder zum Chefarzt oder hin zum niedergelassenen Arzt. Auch der Hochschulbereich kennt vergleichbare Rekrutierungsmodelle mit den Assistenten und Professoren auf Zeit. Ein aktuelles Beispiel sind auch die Unternehmensbera-

tungen. Wer hier startet, macht entweder Karriere als Seniorpartner oder er wechselt auf erhöhtem Niveau von der Beratung in den operativen Bereich eines Unternehmens.

In Verwaltungsbereichen, mit einem stressigen Außendienst, gab es häufig höher bewertete Positionen im Innendienst, die durchaus in der Belastung erträglicher sind, besser bezahlt werden und einen höheren Status besitzen.

Vgl. hierzu Meixner, H.E., u. a., Personalmanagement, Heymanns Verlag Köln 2006, im Druck.; Meixner, H.E., Personalstrukturplanung – Leistung und Motivation durch Beförderungs- und Verwendungskonzepte, Köln 1987, ders., Personal- und Organisationsentwicklung, Bonn 1996.

Zum Werdegangssystem (Verwendungszyklus) vgl. auch Meixner, H. E. Lust statt Frust in der öffentlichen Verwaltung – Wege aus der Führungskrise, Carl Heymanns-Verlag, Köln 1998, S. 69 ff und 90 ff.