

Management Summary: Wissens- und Kompetenzsicherung in der Österreichischen Bundesverwaltung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels

Eine Studie im Auftrag der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst,
auf Initiative des Kooperationsausschusses Bund/öffentlicher Dienst

Herausforderung Wissenssicherung

Hintergrund der Studie ist die Personal- und die damit verbundene Wissenssituation in der österreichischen Bundesverwaltung. Konkreter Anlass: groben Schätzungen zufolge scheiden in den nächsten zehn Jahren ca. 50 Prozent der Beschäftigten in der österreichischen Verwaltung altersbedingt aus. Dadurch droht ein erheblicher Wissensverlust, der sich in Teilen schon bemerkbar macht. Damit stellt sich die Frage, wie Wissen erhalten werden kann und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um das für die öffentliche Aufgabenerledigung erforderliche (Experten-)Wissen zu sichern.

Allerdings: Mit einer bloßen Sicherung von „bestehendem“ Wissen ist es nicht getan, da sich öffentliche Aufgaben selbst und ihr dazugehöriger Vollzug ändern. Daher ist der Aspekt der Wissenssicherung nicht als isoliertes Phänomen aufzugreifen. Weitere Aspekte sind von Bedeutung für die künftige Verwaltungsarbeit und deren Wissensanforderungen: der durch gesellschaftlichen Wandel induzierte Aufgabenwandel mit und ohne Gesetzesänderung sowie die IT-Durchdringung (Digitalisierung) der Verwaltung. Beispielhaft wird beim gesellschaftlichen Wandel auf die Migration eingegangen, die einen entsprechenden Vollzugswandel bewirkt. Weiterhin: Der Aspekt der Digitalisierung ist deshalb für die Wissenssicherung relevant, weil sich hiermit die Frage stellt, welches (menschliche) Wissen zukünftig in weitgehend digitalisierten Strukturen gebraucht wird bzw. welches neue Wissen gefragt ist.

Personalentwicklung

Der Altersdurchschnitt in den Ministerien mit ihren nachgeordneten Bereichen liegt bei knapp unter 50 Jahren. Damit zeigt sich die Dringlichkeit zur Wissenssicherung in allen untersuchten Verwaltungseinheiten (Finanz-, Forschungs- und Bildungsressort, Sozialministerium sowie Eich- und Vermessungswesen). Besonders erschwerend ist, dass in allen untersuchten Ministerien mit ihren nachgeordneten Bereichen die eigentliche Pensionierungswelle, die in vier bis sechs Jahren ihren Höhepunkt erreichen wird, noch bevorsteht. Diese Zahlen deuten unmittelbar auf einen hohen Handlungsbedarf zur Wissenssicherung hin. Im Einzelnen zeigt sich die Dringlichkeit jedoch noch einmal viel stärker: So gibt es wissensintensive Behörden, wie z.B. die Arbeitsinspektion des Sozialministeriums, deren Qualifizierungs- und Kompetenzanforderungen besonders hoch sind und in denen zugleich der Altersdurchschnitt der Beschäftigten bei über 50 Jahren liegt. Behördenübergreifend werden in den Ministerien Legisten und auch Führungskräfte als kritische Wissensträger gesehen, deren Arbeit sich durch einen hohen Anteil an Erfahrungswissen auszeichnet, das nur langfristig über Jahre aufgebaut werden kann.

Vollzugswandel: gesellschaftlicher Wandel (Migration) und Digitalisierung

Selbst wenn es keine neuen weiteren gesellschaftlichen (wie bspw. Migration) und/oder gesetzlichen Änderungen sowie Vollzugsanpassungen im Zusammenhang mit Digitalisierung gäbe, wäre der Wissenssicherungsaufwand allein aufgrund der Pensionierungszahlen mit entsprechender Nachbesetzung in den nächsten Jahren enorm. Es kommen jedoch die genannten Entwicklungen mit verstärkter Dynamik hinzu, die nicht etwa das Problem der Wissenssicherung abmildern, sondern verstärken. Das heißt, Digitalisierung, Pensionierung und weiterer gesellschaftlicher wie gesetzlicher Wandel erhöhen die Dynamik der Veränderung bei den Wissensanforderungen enorm.

In allen untersuchten Behörden hat sich eine unerwartete Vollzugsdynamik gezeigt, die nicht nur dazu führt, dass es mit einer passiven Wissenssicherung nicht getan ist, sondern diese sogar kontraproduktiv sein könnte, weil unter Umständen Wissen gesichert werden würde, das nicht mehr gebraucht wird. Damit würden Lernen und Anpassen der jeweiligen Organisation erschwert oder gar verhindert werden. Hinzu kommt, dass sich der beschriebene (Vollzugs-)Wandel zum Teil unterhalb der gesetzlichen Veränderungen und damit unterhalb der politischen Wahrnehmungsschwelle abspielt. Lebenssachverhalte der Kunden sind zunehmend verkompliziert, sei es durch behinderungs- oder krankheitsbedingt komplexe Lebenssituationen (im Sozialministeriumservice) oder durch komplizierte Patchwork-Familien-Konstellationen (in der Studienbeihilfe) – um nur einige Beispiele zu nennen. Vollzugswandel tritt auch durch veränderte Bürgeransprüche ein; nicht zuletzt, weil Bürger besser informiert in die Verwaltung kommen und deshalb mitunter denken, dass sie einen Kompetenzvorsprung haben. In jedem Fall wird die Interaktion mit Bürgern anspruchsvoller; Entscheidungen werden nicht mehr ohne Weiteres akzeptiert.

Die Migration hat Querschnittscharakter, da sie nahezu für alle Verwaltungsbereiche, v.a. im Sozialbereich, die Aufwände erhöht. Zunehmend unerwartete Sachverhalte lassen sich nicht in standardisierte Digitalisierungsprozesse übertragen und führen teilweise zu einer (Vollzugs-)Überforderung der Mitarbeiter. Allein die Prüfung von Dokumenten sorgt für erhöhten Mehraufwand. Anders formuliert: Digitalisierung konzentriert die schwierigen Fälle bei den menschlichen Aufgabenträgern, deren Wissensanforderungen wiederum massiv ansteigen. Es gibt aus Mitarbeitersicht vielfach nur noch komplizierte und anspruchsvolle Fälle. Aber auch bei hoher Automatisierung können die menschlichen Wissensanforderungen steigen, weil erhöhte Analyse- und Interpretationsfähigkeiten an technischen Schnittstellen erforderlich sind.

Dieser Vollzugswandel zeigt sich sowohl im ministeriellen wie auch im nachgeordneten Bereich. Ministerien unterliegen immer neuen Gesetzesänderungen und politischen Steuerungsbegehrlichkeiten, die nicht zuletzt auch aufgrund verbesserter Datenlage bei der Politik entstehen. Hier entstehen in den Ministerien respektive bei den Legisten ständig neue vielfach kleinteiligere Anforderungen, häufigere und zunehmend detaillierte politische (Steuerungs-)Forderungen in konkrete und ausführbare digitalisierte Vollzugsarrangements zu überführen. Gleichzeitig haben die Datenmenge und die Anforderungen an deren Auswertung, wie erhöhte Interpretationsfähigkeit zugenommen. Politische Planung setzt entsprechende Datenauswertungen voraus, ebenso die zunehmend datenbasierte Steuerung der nachgeordneten Bereiche. Daten dienen als Steuerungsgrundlage, weil sie schlichtweg vorhanden sind, aber damit nicht zwangsläufig steuerungsrelevant sein müssen. Die Folge ist eine Informationsüberflutung auch für die steuernden Einheiten, so dass hieraus wieder neue Anforderungen entstehen. Auch bei Führungskräften haben die Vernetzung und die behördenübergreifende Zusammenarbeit zugenommen.

Wissenssicherung Ist-Stand

In allen Ministerien und in ihren nachgeordneten Bereichen besteht ein ausgeprägtes Bewusstsein zur Thematik der Wissenssicherung. Die Untersuchung hat gezeigt, dass klassische Instrumente zum Wissensmanagement in vielen Bereichen mehr oder minder gut etabliert sind. Zumindest gibt es aus der alltäglichen Arbeitsnotwendigkeit heraus eigene Anstrengungen das Thema anzugehen. In fast allen untersuchten Organisationen waren zum Teil recht ausgeprägt Instrumente zum besseren Zugang zu Wissen, z.B. durch Datenbanken, Wikis o.ä. im Einsatz. Expertennetzwerke, z.B. bundesweit, hatten in allen Bereichen eine wichtige Funktion des Wissensaustausches und wurden von allen Befragten als sehr wichtig empfunden. Im Sozialministerium wie im Finanzministerium ist hervorzuheben, dass es jeweils eine eigene Einheit gibt, die sich ausschließlich mit Wissensmanagement beschäftigt und hier als interne „Beratung/Serviceeinheit“ für ihr Ministerium zur Verfügung steht, um Wissensmanagement-Instrumente einzuführen.

In Bezug auf Wissenssicherung bei Pensionierung hat sich folgendes Bild ergeben: Es besteht zwar ein zum Teil ausgeprägtes Problembewusstsein, aber in den befragten Ministerien sowie in deren nachgeordneten Bereichen existiert kaum ein strukturiertes Vorgehen, wie bei Pensionierung zu verfahren ist. Es liegen auch vielfach Zahlen zur Pensionierung vor, welche jedoch nicht systematisch an entsprechende Maßnahmen der Wissenssicherung und des (Neu-)Lernens gekoppelt sind. Insgesamt wird die Wissenssicherung häufig „irgendwie“ nebenher, mehr oder weniger im Alltagsbetrieb der jeweiligen Situation und Führungskraft überlassen. Es wird teilweise davon ausgegangen, dass ein etabliertes Wissensmanagement gleichzeitig das Problem der Wissenssicherung bei Pensionierung löst. Zudem behindern haushälterische Restriktionen (Planstellenbesetzungsverordnung) die am Wissen der einzelnen künftigen Pensionisten ansetzende Wissenssicherung erheblich. Als wichtigstes Wissenssicherungsinstrument wurde eingeschätzt, dass Tandems, also die befristete Doppelbesetzung von in Bezug auf Wissenssicherung kritischen Stellen, hilfreich sind – was aber haushaltsrechtlich schwer umzusetzen ist. Der jahrelange Einstellungsstopp behinderte hier an wichtigen Stellen die Wissensübertragung auf einen Nachfolger.

Institutionell wurde bereits, auch wenn das den jeweiligen Behörden möglicherweise nicht immer selbst so bewusst war, auf den drohenden Wissensverlust reagiert. Behörden und Experten wurden organisatorisch zusammengelegt, um Expertise zu bündeln und diese im Ministerium bzw. für den nachgeordneten Bereich und deren dezentralen Standorte zur Verfügung zu stellen. Allerdings haben diese Maßnahmen ihre Grenzen, weil nicht unbegrenzt Experten gebündelt und ausgelastet werden können.

Wenige Behörden, wie das Finanzamt Linz, sind zum Zeitpunkt der Studie gerade dabei, einen dezidierten Ansatz zu entwickeln und pilothaft umzusetzen, wie Wissen bei Pensionierung gesichert werden kann und wie hier zu verfahren ist. Hier wird ein so genanntes Übergangsmanagement („Offboarding-Management“) entwickelt, wonach die Wissenssicherung ein wichtiger, aber nicht der einzige Bestandteil ist. Es werden strukturierte Gespräche mit den zukünftigen Pensionisten geführt, die auf Wissenssicherung, aber auch auf Veränderung der Organisation abzielen. Das hat auch positive bzw. motivierende Wirkung auf die in der Organisation verbleibenden Mitarbeiter, weil der Arbeitgeber wertschätzend mit den Pensionisten umgeht.

Implikationen für die Wissenssicherung und Handlungskorridore

Für die österreichische Verwaltung zeigt sich damit folgender Befund: Zunehmende Pensionierungszahlen und verstärkter Vollzugswandel sowie die Vollzugsdynamik verstärken die Wissens- und damit Lernanforderungen an die Beschäftigten. Das erfordert dezidierte Personalmaßnahmen, da es nicht so ist, dass das Wissen derjenigen Beschäftigten, die in Pension gehen nicht mehr gebraucht wird. Vielfach gehen Akademiker mit Spezialwissen in Pension, deren Wissen weiterhin gebraucht wird oder das sich nur zum Teil ändert, während gleichzeitig Tätigkeiten wegfallen bzw. Arbeitsplätze sich stark bei Mitarbeitern wandeln, die erst in einigen Jahren in Pension gehen. Hier entstehen neue Ambivalenzen und Ungleichzeitigkeiten, die mit klassischer Personalentwicklung kaum zu bewältigen sind: Fachkräfte-/Expertenmangel einerseits und die Notwendigkeit der Personalfreisetzung bei einfachen Tätigkeiten andererseits. Diese Ambivalenzen werden zunehmen, die ausgewogene Personalmaßnahmen erfordern. Ohne an dieser Stelle die Befunde zu dramatisieren, lässt sich Folgendes sagen: Wenn keine entsprechende Personalentwicklung für Wissensveränderung/Wissenssicherung stattfindet und der Personalstopp pauschal aufrecht erhalten wird, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Wissenssicherung/der notwendige Wissenswandel nicht gelingt und der öffentliche Dienst in Österreich nachhaltig in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigt wird. Dabei ist die gesamte arbeitsmarktliche wie demografische Großwetterlage in Österreich zu berücksichtigen. Auch aus diesem Grund ist eine entsprechend langfristig angelegte Personalpolitik angezeigt, um den künftigen Personalbedarf (über den Aspekt der Wissenssicherung hinaus) zu decken. Aus managerialer und verwaltungspolitischer Sicht können folgende Befunde für die Wissenssicherung festgehalten werden:

- **Nachbesetzung und Tandems ermöglichen:** In jedem Fall erschwert, wenn nicht gar verhindert ein pauschaler Einstellungsstopp eine wissenssichernde Nachbesetzung, weil aufgrund der dargestellten Entwicklungen kaum eine entsprechende Personalentwicklung möglich ist. Ein Risiko besteht darin, dass weder altes Wissen ausreichend gesichert wird noch gleichzeitig neues Wissen aufgrund der Vollzugsänderung entsteht.
- **Strategische Ausrichtung gefragt und Vorlaufzeit nutzen:** Ebenso braucht es eine längerfristige strategische Handlungsorientierung. Dass die große Pensionierungswelle vielfach erst noch bevorsteht, gibt der Politik wie dem Management Vorlaufzeit, um das notwendige Wissen/die notwendigen Kompetenzen aufzubauen und zu entwickeln. Dieser kritische Vorlaufzeitraum sollte unbedingt genutzt werden, damit die Wissenssicherung gelingt. Es sollte mit entsprechendem zeitlichem Vorlauf eine aktive Personalpolitik stattfinden, die bestimmt, welche Stellen/Wissensbereiche gefährdet sind und mit welcher Personalpolitik/Ausbildungen und Organisationsmaßnahmen dem begegnet werden kann.
- **Lernkultur aktiv entwickeln:** Es ist bereits absehbar, dass auch nach der großen Pensionierungswelle die Wissensdynamik aufgrund der beschriebenen Entwicklungen erhalten bleiben wird. Das wird nur durch eine entsprechende Lernkultur zu bewältigen sein. Es kommt auf den richtigen Mix von Wissenssicherung und Neuaufbau von Wissen an. Das wird nur gelingen, wenn sich die Kultur im öffentlichen Sektor stärker hin zu einer lernenden Verwaltungskultur bewegt. Lernen, auch individuelles Lernen am Arbeitsplatz und Eigenverantwortung, werden zunehmen müssen, damit der in Zukunft weiterhin steigenden Vollzugsdynamik Rechnung getragen werden kann. Die veränderten und dynamischen Wissensanforderungen werden sich immer weniger durch einseitige Anordnung in den Griff bekommen lassen.

- **Ein Nachfolger für Stellen mit kritischem Wissen:** Insbesondere bei Stellen mit für die Organisation kritischem (impliziten) Wissen – das für die Organisation strategisch relevant ist – sollte darauf hingewirkt werden, dass möglichst ein direkter Nachfolger existiert und sich dieses Wissen mit anderen Stelleninhabern überlappt. Dazu gehört auch Wissen über die Organisation und deren Gestaltung, was v.a. für Führungskräfte relevant ist. Andernfalls droht wertvolles Wissen in der Organisation mehr oder weniger zu „versickern“. Insbesondere die erwähnte Tandem-Lösung ist für strategisch relevantes, implizites, häufig durch Erfahrung gewonnenes Wissen gefragt – bspw. für Expertenstellen unerlässlich.
- **Instrumentenmix gefragt:** Es wird selbstverständlich nicht nur auf einzelne Instrumente und Maßnahmen ankommen, sondern auf einen entsprechenden Maßnahmenmix, der eine systematische und wohldurchdachte Bewertung von vorhandenem Wissen voraussetzt. Es wird zu bewerten sein, welches Wissen zu sichern ist, wo neues Wissen aufzubauen ist und wie sich altes und neues Wissen verbinden lassen. Klassische Instrumente des Wissensmanagement sind nicht ausreichend.
- **Organisationsgestaltung und Digitalisierung einbeziehen:** Auch die heutigen bzw. anstehenden Organisationsmaßnahmen sollten stärker unter dem Blickwinkel der Wissensanforderungen entwickelt werden. Es bringt nichts, Organisationen mit und ohne Digitalisierung zu entwickeln, deren menschliche Wissensanforderungen so hoch sind, dass sie kaum noch „bedient“ werden können. Einfachheit, Robustheit und Klarheit sind im Zweifel bei der Organisationsgestaltung der Vorzug zu geben.
- **Wissensbewertung aktiv vornehmen:** Wissen muss, bevor es gesichert wird, bewertet werden: Inwieweit ist dieses Wissen für die Organisation noch relevant? Welche Änderungen können sich ergeben bzw. sind in naher Zeit absehbar? Wie kann das Wissen gesichert werden, durch Ausbildung, durch Wissensmanagement, Organisationsveränderungen, individuelle Wissenssicherung oder einen Mix aus allem? Für die Verwaltungsorganisation können Leitfäden und Schulungsmaterial entwickelt werden, um solche Probleme strukturiert anzugehen. Es ist jedoch originäre Führungsaufgabe, entsprechende Strategien und Instrumente der Wissenssicherung umzusetzen.
- **Wissensverlust/Pensionierung als Chance begreifen:** Der heute bereits stattfindende Wissensverlust/Wissenswandel kann schlussendlich eine Chance für die österreichische Verwaltung sein, sich zu erneuern und „alte Zöpfe“ abzuschneiden. Diese Chancen und Möglichkeiten stellen sich jedoch nicht von selbst ein, sondern bedürfen entsprechender Strategien und Maßnahmen. Es reicht nicht aus zu hoffen, dass sich das „richtige Wissen irgendwie“ in der Organisation von selbst sichert.
- **Wissenssicherung und Lernen erhöht die Reformbereitschaft:** Auch kann davon ausgegangen werden, dass (Reform-)Maßnahmen, die auf Wissenssicherung abzielen, bei den Beschäftigten eine hohe Akzeptanz finden. Hier kann ein zu entwickelndes Leitbild, Orientierung geben und eine positive Gesamtstimmung in Richtung Organisationsentwicklung bewirken. Ein Leitbild der Wissenssicherung und des Lernens kann die Bereitschaft für Reformen deutlich erhöhen!
- **Umsetzung gestalten:** Letztlich empfiehlt sich eine entsprechende Wissens- und Lernoffensive in der Verwaltung, die mit ganz konkreten Maßnahmen und Ressourcen unterlegt ist. Hier wäre es denkbar entsprechende Vorgehensweise und Prüfschemata (welches Wissen sicherungswürdig ist) zu entwickeln, die von der Praxis selbständig eingesetzt werden.