

# Fehlende Professionalität im Personalmanagement der Polizei – Ein kostspieliges Planungs- und Vertrauensdesaster



„Polizei und Politik im offenen Clinch“ – so die Welt am Sonntag vom 8. 11. 2009. Die Politik, so die kaum zu überhörenden Proteste, trägt die Kriminalpolizei zu Grabe! Es geht um Beförderungen, es geht um Akzeptanzprobleme und es geht um eine personalpolitische Ausgewogenheit. Aber es geht auch um Professionalität im Bereich Personalmanagement – eine Professionalität, die bei der Polizei NRW und in anderen Länderpolizeien nicht immer und in wichtigen personalwirtschaftlichen Funktionsbereichen auszumachen ist.

## ■ Wir brauchen eine Debatte über den Stellenwert der Personalpolitik im öffentlichen Dienst

Bei über 40.000 Polizisten in NRW kann es sich keine Personalführung leisten, ohne Konzept eine Personalpolitik nach Gutsherrenart zu betreiben. Die Forderung nach einer Personalführung ist nicht neu. Aber sie bleibt offensichtlich ungehört. Da heißt es etwa in einem lesenswerten Gutachten: „Der geordnete Aufbau einer Personalstruktur folgt personalwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten. ... Diese Gesetzmäßigkeiten wurden in der Vergangenheit nicht genügend berücksichtigt, sodass selbst korrigierende Maßnahmen neue Probleme geschaffen haben.“<sup>1</sup> Eine Bewertung aus einer noch halbwegs heilen Polizeiwelt NRW des Jahres 1998 und zudem eine noch sehr nachsichtige. Dafür sollte man Verständnis haben, da der verantwortliche Inspekteur außer Diensten auch seine eigene Arbeit zu bewerten hatte. Gehört wurde diese Warnung offensichtlich nicht. Im Gegenteil. Es kommt sogar noch viel schlimmer: Statt auf einen Ausgleich der Interessen hinzuarbeiten, werden einzelne Funktionsgruppen innerhalb der Polizei mit schneidigen Worten gegeneinander in Stellung gebracht nach dem Motto: „Es kommt nicht auf die Funktion und Leistung an, wichtig ist, dass befördert werden kann! Welch ein Wort!“

Wir brauchen eine Debatte! Eine Debatte über den Stellenwert der Personalpolitik im öffentlichen Dienst!“ so der Behördenspiegel. Diese Anregung kann man – mit Blick auf die vielen wild wuchernden Baustellen im Personalbereich der Polizei NRW – nur bekräftigen. Die Polizisten haben ein professio-

nelleres Personalmanagement verdient. Personalmanagement heißt, heute die Zukunft zu gestalten, um nicht morgen von den absehbaren Ereignissen überrollt zu werden. Wer Leistung und Identifikation von der Polizei erwartet, kann und darf über diese Zusammenhänge nicht hinwegsehen.<sup>2</sup> Doch die Wirklichkeit sieht anders aus: Es wird gewerkelt und geflickt ohne Blick auf die Bedeutung des Anreizsystems, ohne Blick auf die Folgekosten und ohne Blick auf die Belange nachfolgender Generationen. Plan- und hilflos werden Zugzwänge geschaffen, die das Dilemma trotz kostspieliger Nachbesserungen weiter verschärfen.

## ■ Das Dilemma hat einen Namen: Winzerfeste

Alte Flaschen mit neuen Etiketten kennzeichnet die Personalpolitik der Polizei. Auch ohne Wechsel der Funktion setzt bei den meisten Polizisten seit Jahrzehnten ein ständiger „Sternenregen“ ein. Völlig unrealistische Beförderungsreigen, die durch Nachschlüsselungen und weitere Zugzwänge geschaffen wurden, haben bei vielen Polizisten den Sinn für das Machbare ver-

stellt und ein Anspruchsdenken auf Beförderung kultiviert.<sup>3</sup> All das geht völlig an den Möglichkeiten einer geordneten Laufbahnentwicklung vorbei. Es begann im mittleren Dienst. Erst wurden die Eingangsämter gestrichen, dann die unteren Beförderungsämter – bis schließlich nur noch Spitzenämter des mittleren Dienstes besetzt wurden. Die Grenzen, die der gesetzliche Stellenkegel setzt, wurden regelmäßig durch kostenaufwändige Nachtragshaushalte außer Kraft gesetzt. Den Mut, eine eigene Besoldungsordnung für die Polizei zu schaffen, gab es nicht (siehe Tabelle unten).

Über das wahre Dilemma, das in diesen Zahlen zum Ausdruck kommt, können diese nüchternen Zahlen hinwegtäuschen. Tatsächlich steht hinter diesen Zahlen ein explosives Gemisch. Nehmen wir als Beispiel das Jahr 1971.<sup>4</sup> Ein Beamter, der 1971 nach abgeschlossener Laufbahnprüfung mit 20 Jahren den Polizeidienst antrat, musste aufgrund der Gesetzmäßigkeiten von Stellenkegel und Altersschichtung mit einer Verweilzeit als Polizeihauptwachmeister von 14 Jahren rechnen – also bis zum 35. Lebensjahr auf eine Beförderung warten! Weitere 18 Jahre hätte es gedauert, bevor er zum Polizeimeister ernannt wird (bis zum 53. Lebensjahr), um dann die letzten sieben Jahre als Polizeiobermeister bis zur Pension im mittleren Dienst tätig zu sein. Nur einige wenige hätten das Amt des Polizeihauptmeisters erreicht. Doch dann kam das Jahr 1972 und die Hoffnungslosigkeit wandelte sich in einen ersten Beförderungsreigen. Wer jetzt zur Polizei kam, begann bereits als Polizeimeister. Für viele, die in den Jahren zuvor um diese Beförderung gerungen hatten, bedeutete dies nicht immer Freude. Insgesamt verbesserten

Entwicklung der Stellenobergrenzen mittlerer Dienst Polizei von 1948 bis 1995

		1948	1956	1959	1962	1963	1972	1979	1987	1995
Polizeihauptwachmeister	A 6	43,75	40,0	40,0	40,0	35,0				
Polizeimeister	A 7	43,75	40,0	40,0	42,0	45,0	30,0	30,0	20,0	
Polizeiobermeister	A 8	12,50	20,0	17,0	15,5	17,5	35,0	35,0	40,0	60
Polizeihauptmeister	A 9			3,0	2,5	2,5	35,0	24,5	28,0	28
Polizeihauptmeister m.Z	A 9z							10,5	12,0	12

sich die Wartezeiten auf eine Beförderung recht erfreulich. Der angestellte Nachwuchs startete den Karriereweg als Polizeimeister. Er konnte nunmehr damit rechnen, dass er im 34. Lebensjahr zum Polizeiobermeister ernannt wird. Weitere 14 Jahre hätte er auf eine Beförderung zum Hauptmeister warten müssen (bis zum 48. Lebensjahr). Im Jahre 1998 wäre er dann zum Polizeihauptmeister ernannt worden. Eine weitere erfreuliche Zugabe erwartete ihn ab 1979: Eine Zulage nach A 9z, die ihm faktisch eine weitere Beförderung bescherte.

Soviel zu dem Einzelschicksal. Aus kollektiver Sicht wären bei einer idealen Altersschichtung 1972 und in den folgenden Jahren bei einem Personalbestand von damals ca. 25.000 Beamten des Mittleren Dienstes pro Jahr etwa 1.250 Beförderungen möglich gewesen.

Doch das Schicksal hat es mit unserem fiktiven Beamten des Jahres 1971 und seinen Kollegen besser gemeint. Vier Beförderungsbeschleuniger sorgten für eine außergewöhnliche Beförderungsrasanz ganzer Einstellungs-jahrgänge:

- die altersbedingten Abgänge,
- die überdurchschnittlichen Quoten zum Aufstieg in den gehobenen Dienst,
- die Nachschlüsselungen im Stellenkegel,
- eine rasante Stellenvermehrung.

Besonders die zusätzlich bewilligten Stellen erwiesen sich als ein außergewöhnlicher „Durchlauferhitzer“. So kamen im Bundesgebiet zwischen 1972 bis 1974 bei der Poli-

zei zusätzlich 18.000 Planstellen hinzu. Zwischen 1975 bis 1978 waren es weitere 26.500, also insgesamt 44.500 bei einem Personalkörper, der deutlich unter 200.000 Beamten liegt. Nehmen wir einmal hypothetisch an, dass von diesen 44.500 neuen Stellen 9.000 in NRW hinzukamen. Das ist eine für die meisten Polizisten erfreuliche Expansion mit unverhofften Beförderungen. Denn kommen Stellen in der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes hinzu, dann können sich selbst weniger leistungsstarke Beamte freuen, mit den leistungsstarken gleichzuziehen. Denn mit der Expansion setzt ein Sternenregen von 2.100 zusätzlichen Beförderungen ein. Statt der 1.250 jährlichen Beförderungsmöglichkeiten schnellte die Zahl in den nächsten acht Jahren um insgesamt 2.160 zusätzliche Chancen auf Beförderung in die Höhe. **Es dominierte das Prinzip Gießkanne: Das Mögliche wurde in kürzester Zeit ausgeschöpft.** Denkbar wäre auch ein behutsames, zeitlich gestuftes Vorgehen gewesen. Eine umsichtige Personalpolitik wäre mit den Nachschlüsselungen und dem „außerplanmäßigen“ Sternenregen sorgsam und an Leistungsstandards orientiert umgegangen. Dieses undifferenzierte „Hochschieben“ der nicht so Leistungsstarken blieb nicht ohne innere Proteste. So kam es denn auch zu dem, was zwangsläufig kommen musste: Man musste etwas für die Leistungsträger unter den Hauptmeistern tun. Denn bei so vielen expansionsbedingten Neuzugängen in dieser Besoldungsgruppe war wohl auch so manch einer in das höhere Amt gelangt, dem man das weder zugetraut noch in der Beurteilung attestiert hatte. Der Abstand musste wieder

neu justiert werden. 1979 war es dann soweit: Etwa 3.500 Zulagen/ Beförderungen waren möglich. Das nahm den Druck eines gefühlten Beförderungsstaus aus dem Personalkörper.

#### ■ Das Prinzip Schneeball: Wer später kommt, hat ein Problem

Doch nicht alle konnten sich über diese Rasananz der erfreulichen Stellenhebungen freuen. Es ist wie bei einem Schneeballsystem: **Die weiter oben stehen, also die älteren Einstellungsjahrgänge, haben gute Chancen auf zügige Beförderungen, die Nachrückenden warten in diesem System meist umso länger. Was die anderen, meist nur wenig älteren Kollegen in kurzer Zeit schafften, müssen dann die nachrückenden Beamten entsprechend länger aussitzen.**<sup>5</sup> Doch dabei konnte man es nicht belassen. Auch der Nachwuchs forderte seine vermeintlichen Rechte ein: „Warum sollen wir solange warten, wenn es bei den Kollegen so schnell gegangen ist?“ 1987 war es dann soweit. Die Klagen der Nachrückenden fanden Gehör. Es dauerte wiederum keine acht Jahre und ein weiteres Ventil sorgte für Entspannung.

Und wie geht es weiter? Was das Herz begehrt, das rechtfertigt der Verstand. Nachdem jetzt Polizeidienst gehobener Dienst ist, sind Nachschlüsselungen ein probates Mittel, um Druck aus dem System zu nehmen. Eine neue Verfügungsmasse ist geschaffen worden (siehe Tabelle auf Seite 26 oben).

Wer diese Zahlen sieht und liest, erkennt, welche Beförderungsrasanz auch heute wieder möglich ist. Von diesen Beförderungs-

Bes.Gr.	2002	2008	2009	2010
A 13	1.309	1.341	1.369	1.397
A 12	2.642	2.679	2.729	2.779
A 11	6.261	11.245	12.348	13.375
A 10	10.252	9.568	9.568	9.568
A 9	12.093	12.416	13.025	11.757
	<b>32.557</b>	<b>39.257</b>	<b>39.039</b>	<b>38.876</b>

möglichkeiten profitieren vor allem die älteren Beamten. Das sind vor allem Beamte, die in den letzten Jahren vom mittleren Dienst in den gehobenen Dienst aufgestiegen sind. Das Nachsehen haben die jüngeren, vielleicht auch die besonders qualifizierten Nachwuchsbeamten. Noch glaubt man an die ausgegebene Parole: Die „Säule 3“ hat mit A 11 ihr Laufbahnziel erreicht. Welch ein Wunschdenken! Gehobener Dienst ist gehobener Dienst und nicht verordneter Stillstand im Beförderungsreigen. Die Erfahrungen und Konkurrenzklagen der nächsten Jahre werden diese irriige Auffassung korrigieren. Damit aber dürften die Verlierer dieses Beförderungsreigen bereit jetzt feststehen: Es sind die vielen Fachhochschulabsolventen. Sie müssten über Jahre, vielleicht sogar Jahrzehnte in den unteren Ämtern ihrer Laufbahngruppe verweilen. Ein stilles Erdulden ist wohl kaum zu erwarten. Wohl bald wird eine neue Devise greifen: „Führungsfunktionen des mittleren Managements bei der Polizei sind vor allem Aufgaben des höheren Dienstes!“ Man braucht keinen besonderen Blick, um auszumachen, was sich in den nächsten Jahren abspielen wird: Die Möglichkeiten des Stellenkegels werden eingefordert: Möglich wären nach dem jetzigen Stand (siehe Tabelle unten).

Wenn dieser Horror greift, wird es keinen Beförderungsstau mehr geben, aber bald einen Verwendungsstau: So viele hoch zu bewertende Stellen, wie es der Stellenkegel zulässt, wird es bei der Polizei nicht geben. Neu ist dieses Problem nicht: Auch die Streitkräfte haben in den 70er-Jahren an diesen Schrauben gedreht.<sup>6</sup> Es wurden weit mehr Offizie-

re als der Bedarf es erforderlich gemacht hätte, in den Stabsoffizierslehrgang geschickt. Im Ergebnis hatte man mehr Patente für Majore als entsprechend bewertete Stellen. Diese Hauptleute waren der Meinung, dass ihnen eine Beförderung zum Major zusteht. Man sprach in diesem Kontext von einem Beförderungsstau. Es war nicht schwer, die Interessen orientierte Argumentation zu kommunizieren. Man stellte die Verteidigungsfähigkeit des Landes in Frage. Das führte beim Parlament zum Nachdenken und zur Bewilligung von zusätzlichen Beförderungsstellen. Was allerdings fehlte, waren entsprechend bewertete Funktionen. Also schob man den Stellvertreter auf die gleiche Stufe wie den Chef. Das ging eine Weile gut. Aus dem Beförderungsstau wurde so ein Verwendungsstau. Ganz weit ist die Diskussion bei der Polizei nicht von diesen Entwicklungen entfernt: Schon jetzt laufen die ersten Diskussionen an: In jeder Schicht mit mindestens 13 Polizeibeamten muss neben dem Dienstgruppenleiter auch eine weitere Führungskraft A 13 verfügbar sein. So lässt sich die Führungsmannschaft atomisieren. Aber Zufriedenheit und Klarheit der Führung schafft man so nicht. Die nächsten Schritte werden bereits angetestet: „Die problematische Altersstruktur der Polizei des Landes NRW ist im höheren Dienst geradezu besorgniserregend. ... Als kurzfristige Problemlösung bietet sich an, erfahrenen Beamten des gehobenen Dienstes ... im Weg des Bewährungsaufstiegs ein Amt des höheren Dienstes zu verleihen.“ (GdP) Bisher erweisen sich Übergangslösungen in der öffentlichen Verwaltung als sehr beständig.

Bes.Gr.	Maximal	Derzeit	Vorhanden	Potenzial
A 13	10 Prozent	3,5 Prozent	1.397	3.887
A 12	16 Prozent	7,1 Prozent	2.779	6.220
A 11	30 Prozent	34,0 Prozent	13.375	11.663
A 10	44 Prozent	44,6 Prozent	21.325	17.105
A 9				
		<b>38.876</b>	<b>38.875</b>	

Gibt es aus dieser Sackgasse noch einen Ausweg?<sup>7</sup>

■ Die nächste Etappe:  
Die Potenziale im höheren Dienst

Wer sich einmal in den Planstellenhaushalt der Streitkräfte vertieft, kann zwei Entwicklungslinien ausmachen. Unterschieden wird hier zwischen Zeit- und Berufssoldaten. Tatsächlich liegt die Zahl der für ein Berufsleben im Dienst der Streitkräfte tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich unter der Zahl 80.000. Das schafft ungeahnte Beförderungsmöglichkeiten. Denn viele „Konkurrenten“ scheiden bereits vorzeitig aus dem System aus. Für die Verbleibenden sind das herausragende Beförderungschancen.<sup>8</sup> Beneidenswert! Selbst wenn man den Faktor „Anteil Zeit- zu Berufssoldaten“ unberücksichtigt lässt, sind die Beförderungsmöglichkeiten bei den Streitkräften beneidenswert. Bei etwa 250.000 Soldaten ist die Ausstattung in den Streitkräften recht komfortabel. Zur Erinnerung: Diese Zahl entspricht in etwa der Zahl der Polizisten im Gesamtbereich aller Länder. Aber hier gibt es die Unterscheidung in Berufs- und Polizisten auf Zeit noch nicht. Zur Stellenausstattung ein kleiner Ausschnitt, der noch nicht einmal alle Stellen der Streitkräfte erfasst:

- B 10 2 Stellen
- B 9 18 Stellen
- B 7 40 Stellen
- B 6 100 Stellen
- B 3 209 Stellen
- A 16 845 Stellen

Wer diese Zahlen liest und sie mit den Zahlen der Polizeiführung vergleicht, dem könnten sich viele Fragen stellen: Würde beispielsweise ein objektiver Vergleich etwa über ein analytisches Arbeitsplatzbewertungsverfahren diese Diskrepanz in der Bewertung rechtfertigen? Wer hier Zweifel hat, dem tut sich für die immer schwierigere Situation im Bereich der inneren Sicherheit ein neues Feld auf. Eines wird deutlich: Ohne eine überzeugende Stellenbewertung wird man die Probleme der Zukunft nicht in den Griff bekommen.

■ Das Chaos ordnen: Teil 1:  
Auf bewährte Personal- und Organisationsmittel setzen

Leistung, so heißt es, soll sich lohnen. Leistung wird in Wirtschaft und Verwaltung durch zwei Komponenten abgebildet: Zum einen durch den Arbeitsplatzwert und zum anderen durch die individuell in der Leistungsbeurteilung dokumentierten persönlichen Einsatz auf dieser Stelle.<sup>9</sup>

Um den Arbeitsplatzwert zu ermitteln, werden politisch pragmatische Verfahren (etwa Funktionszuordnung, Prinzip: Relative Willkürlichkeit nach Gutsherrenart), summarische Verfahren (vgl. TVöD, vormals BAT) oder analytische Verfahren (z. B. Wertzahlverfahren) eingesetzt. Diese Verfahren müssen transparent, nachvollziehbar, von den Betroffenen akzeptiert und in sich schlüssig sein. Diese Voraussetzungen werden vornehmlich von den analytischen Verfahren erfüllt. Wendet man ein analytisches Verfahren an, dann ergeben sich trotz gleicher Funktion (z. B. Sachgebietsleiter, DGL etc) mitunter deutliche Bewertungsunterschiede. Der Bund wollte diese Verfahren für die Ministerien und Geschäftsbereiche in den 70er-Jahren einführen – und scheiterte. Es fehlt der Mut und es fehlte an Ehrlichkeit. So sind beispielsweise in den Bundesministerien die Stellen nach Funktionsebene bewertet. So ist die Funktion des Referatsleiters uniform und undifferenziert in der Regel nach A 16 bzw. B 3 bewertet. Der spezifische Inhalt, die Belastung und die Beanspruchung eines Arbeitsplatzes „Referatsleitung“ werden in diesem undifferenzierten Ansatz vollständig ausgeblendet: Ob das Referat für die Organisation von Klopapier zuständig ist oder für heikle Gesetze, spielt keine Rolle. Die Bewertung ist die gleiche. Setzt man – und dies wurde in einer Erprobungsphase unternommen – ein analytisches Verfahren ein, dann führt dies meist zu enormen Verwerfungen: In einigen Ministerien fiel die ausgewiesene Bewertung B 3 mitunter auf ein Amt zwischen A 12 und A 14 zurück. Andere Arbeitsplätze hätten deutlich nach oben korrigiert werden

müssen. Die Erkenntnis war verblüffend, aber sie war nicht gewollt. **Offensichtlich geht es bei vielen Entscheidungen nicht um Leistung, es geht um eine weniger komplizierte Personalpolitik.**

Eine überzeugende Arbeitsplatzbewertung hat immer etwas zu tun mit der Kultur und den gewachsenen Werten einer Organisation. **Eine Arbeitsplatzbewertung kann somit nur mit und nicht gegen die Mitarbeiter erfolgen.** Leicht ist dieses Vorgehen nicht. Aber es vermittelt Sicherheit und schafft mehr Gerechtigkeit.

#### ■ Eine analytische Arbeitsplatzbewertung muss her!

Die Stellenbewertung nach Funktionsgruppen ist schlicht und längst überholt. Sie kann heute nur noch das Mittelmaß befriedigen. **Die Bewertungspraxis der Polizei bleibt offensichtlich deutlich hinter den Standard eines modernen Personalmanagements.** Das beginnt beispielsweise mit der Bewertung der Polizeibehörden. Bei Polizeipräsidenten entscheidet das Kriterium „Einwohnerzahl“, ob eine Bewertung mit B 5 BBesO (z. B. PP Köln) oder mit B 2 als angemessen zu sehen ist. Diese recht stumpfe summarische Sicht setzt sich dann weiter nach unten hin fort: Für die Funktion Leiter GS (Abteilungsleiter der Schutz- und Kriminalpolizei) war bis zur Neuorganisation in NRW weitgehend einheitlich eine Bewertung mit A 15 vorgesehen, bei einer entsprechenden Einwohnerzahl in Großstädten und großen Landkreisen und einigen Sonderfunktionen gibt es auch schon mal eine Bewertung mit A 16.

Noch erstaunlicher werden die Auswirkungen dieser recht groben summarischen Bewertung, wenn für ein und die gleiche Funktion unterschiedliche Arbeitsplatzwerte, in einigen Fällen sogar bis A 13 möglich sind. Vor Jahren schien dies im gehobenen Dienst der Polizei in einigen Bundesländern kein besonderer Grund zu sein, um unruhig zu werden (vgl. gesetzliche Vorgabe). Dahinter steckt ein weiteres Dilemma. Denn hinter dieser großzügigen Spreizung gibt es auch Arbeitsplätze, die mit „Stern“ bewertet sind. Wer sich auf diese Stelle bewirbt und den Zuschlag erhält, sollte umgehend zugesprochen bekommen, was andere erst mit den Jahren erreichen.<sup>10</sup> In dem einen Fall wird über die Anciennität die Beförderung angesteuert (Die Planstelle kommt zum Mitarbeiter), im anderen Fall über das Leistungsprinzip im engeren Sinne (Der Mitarbeiter muss über ein Bewerbungsverfahren sich zu einer Stelle hin bewegen).

Neben diesem grundsätzlichen Problem gibt es in der Bewertungspraxis der Polizei weitere gravierende Mängel. Häufig geht man mit einem Augenzwinkern über die **Tatsache hinweg, dass es zwischen einer Stelle A 9, einer Stelle A 10 und einer Stelle A 11 nachvollziehbare Belastungs- und Beanspruchungsmerkmale geben sollte.** Je höher die Stelle bewertet ist, desto deutlicher sollten sich diese Arbeitsplätze durch klar definierte Belastungs- und Beanspruchungsmerkmale voneinander abheben. Tatsächlich sieht die Praxis anders aus: Viele Polizisten, die auf einer A 9- bis zu einer A 11-Planstelle sitzen, unterscheiden sich in ihrem Aufgabenspektrum kaum, häufig ist es nur eine Frage des Alters.

Die psychologischen Auswirkungen sind verheerend. Das hat mit Fürsorge nicht mehr viel zu tun. Erkannt ist dieses Problem seit Langem. So heißt es etwa in dem Stork-Gutachten: **„So werden gleiche Funktionen mit gleicher Aufgabenstruktur von Polizeibeamten verschiedener Statusämter wahrgenommen. Die Folge sind erhebliche Besoldungsunterschiede für gleiche Arbeit. Dies führt zum Gefühl der Ungleichbehandlung und zu der Forderung nach immer schnellerer Beförderung. Hier liegt ein zentraler Störfaktor des Beurteilungs- und Beförderungssystems, der nur durch eine grundlegende Systemveränderung ... behoben werden kann.“**<sup>11</sup>

Dieses Vorgehen (Planstelle zum Mitarbeiter) ist auf den ersten Blick pragmatisch, weil es den Personaleinsatz und die Personalverwendung erleichtert und kaum behindert; aus der Sicht des Leistungsprinzips ist es schwer, diese Praxis mit Argumenten zu begründen. Da plausible Prinzipien und in sich schlüssige Argumente fehlen, gewinnt Personal- und Klientelpolitik (das „Flatterband“) ein besonderes Gewicht. Noch drastischer wirken sich diese Defizite aus, wenn im Rahmen von Planstellenspielen Planstellen unter einer groben Überschrift von der einen Funktionsgruppe in die andere verlagert werden. Wenn dies transparent und nachvollziehbar erfolgt, wäre sicherlich dagegen nichts einzuwenden. **Wenn aber ein Teil der Betroffenen von einem „Beförderungsstellenklau“ (aufgrund massiver Stellenverlagerung in A 12 und A 13 von der Kriminal- zur Schutzpolizei im Rahmen der Funktionszuordnung seit 2006) spricht und anstelle einer nachvollziehbaren Argumentation eine nicht kommentierte und in der Systematik nicht nachvollziehbare „Machtentscheidung“ steht, dann ist dies ein personalpolitischer Offenbarungseid. Diese Art der Planstellenbewirtschaftung ist mit dem Leistungsprinzip kaum zu vereinbaren.**

■ Auf dem Weg zu einem analytischen Verfahren bei der Polizei

Analytische Verfahren schaffen dagegen eine sachliche Legitimation. Auch hier wird mitunter gegen gewachsene Besitzstände entschieden, die Entscheidungsparameter aber sind nachvollziehbar und systemkonform. Sie können somit kommuniziert werden. Kommunikation aber ist eine wichtige Voraussetzung, um Akzeptanz zu schaffen. Ein Machtwort dagegen hat einen üblen Nachgeschmack. Damit kann man heute keine Mitarbeiter mehr überzeugen oder gar gewinnen! Um ein abgesichertes Verfahren überhaupt anwenden zu können, braucht man zunächst einmal eine aussagekräftige

Beschreibung der Tätigkeiten einer Stelle. Zusammengefasst werden diese Beschreibungen in einer Stellenbeschreibung, die neben den Zielen und Tätigkeiten einer Stelle auch weitere zentrale personalpolitische Informationen zur Bewirtschaftung der Stellen enthalten. „Formalisierte Ausschreibungs- und Auswahlverfahren mit definiertem Anforderungsprofil“, so das Stork-Gutachten, „das sich aus den Stellenbeschreibungen ableitet, fehlen.“<sup>12</sup> Eine solche Stellenbeschreibung würde manche Ungereimtheit im System aufdecken. Wo ein solches Instrumentarium fehlt, reduziert sich die Personalpolitik meist auf den Faktor Beliebigkeit. Es wird verallgemeinert, wo eine Differenzierung angebracht wäre! Die Folge ist meist absehbar: Innere Kündigung.

Ein analytisches Verfahren, das auf einer solchen Stellenbeschreibung und definierten Merkmalen aufbaut, ist das Stufenwertzahlverfahren der Kommunalverwaltung. Auch das Kienbaum-Gutachten hat sich dieses Verfahren – allerdings sehr einseitig und sicherlich nicht mit der hier gebotenen Sorgfalt und Ausgewogenheit – bedient. Grundsätzlich aber überzeugt die Systematik dieses Verfahrens, wenn bestimmte Regeln eingehalten werden. Eine Regel heißt: Mit den Betroffenen und nicht gegen eine Gruppe von Betroffenen sind die Merkmale und Ankerpunktskalen zu entwickeln!

Das Verfahren ist komplex und sieht mehrere Schritte vor: In einem ersten Schritt werden die für die Bewertung der Stellen relevanten Kriterien festgelegt. In diesem Fall sind es sieben Bewertungskriterien, die allerdings für die Belange einer analytischen Bewertung von Stellen bei der Polizei transformiert werden müssten.

Die Bewertungskriterien des Stufenwertzahlverfahrens der Kommunalverwaltung sind:

- Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung
- Schwierigkeitsgrad der dienstlichen Beziehungen
- Grad der Selbstständigkeit
- Grad der Verantwortung
- Grad der Vor- und Ausbildung
- Grad der Erfahrung
- Grad körperliche Beanspruchung

Für jedes Kriterium liegen eine Definition und eine Bewertungsskala (Ankerpunktskala) vor. So sind bei dem Kriterium Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung zehn Skalenelemente vorgesehen. Dabei handelt es sich um Ankerpunktskalen:

- Stufe 1: Die zu verarbeitenden Informationen sind leicht überschaubar und eindeutig. Es ist überwiegend mechanisch vorzugehen.

25 Punkte

- Stufe 5: Die zu verarbeitenden Informationen sind umfangreich. Es sind Zusammenhänge zu analysieren und viele Gesichtspunkte zu einer Gedankenkette zu kombinieren. Ähnliche Sachverhalte können herangezogen werden.

100 Punkte

- Stufe 9: Die zu verarbeitenden Informationen sind sehr umfangreich und komplex. Es sind Zusammenhänge von teilweise hohem Abstraktionsgrad zu analysieren und neue Lösungen zu finden, zu beurteilen oder maßgeblich mitzugestalten.

215 Punkte

Die sieben Kriterien sind – entsprechend ihrer Bedeutung – unterschiedlich gewichtet. Es ergibt sich folgende Gewichtung:

Analytische Arbeitsplatzbewertung/Stufenwertzahlverfahren

Lfd.Nr.	Bewertungskriterium	Maximaler Punktwert	Bewertungs-Stufen
1	Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung	250	10
2	Schwierigkeitsgrad der dienstlichen Beziehungen	100	6
3	Grad der Selbstständigkeit	100	6
4	Grad der Verantwortung	20	8
5	Grad der Vor- und Ausbildung	22	4
6	Grad der Erfahrung	8	4
7	Grad körperliche Beanspruchung		

W

Bes.Gr.	Punktwert	Bes.Gr.	Punktwert	Bes.Gr.	Punktwert
A 5	ab 147	A 9	ab 297	A 13	ab 527
A 6	ab 177	A 10	ab 347	A 14	ab 597
A 7	ab 212	A 11	ab 402	A 15	ab 672
A 8	ab 252	A 12	ab 462	A 16	ab 752

Die Bewertung der Arbeitsplätze erfolgt anhand der sieben Kriterien. Für jedes Kriterium gibt es einen Punktwert. Dieser Punktwert entscheidet, welche Besoldungsgruppe der Arbeitsplatz erhält. Aus der Summation der sieben Kriterien ergibt sich, wie der Arbeitsplatz zu bewerten ist (siehe Tabelle oben).

Die vorliegende Stellenbeschreibung wird im Rahmen einer Organisationsprüfung mit diesen Merkmalen abgeglichen. Hierzu werden Bewertungskommissionen eingerichtet, die jeden Arbeitsplatz nach diesem Verfahren bewerten. Dieser Bewertungskommission liegen weitergehende Bewertungshilfen vor. So steht zum Beispiel ein überregional von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle entwickelter Katalog von Bewertungsvergleichen zur Verfügung.

Die Umsetzung eines solchen Verfahrens bei der Polizei setzt folgende Schritte voraus:

1. Organisationsanalyse: Klare und eindeutige Zuweisung von Aufgaben zu Arbeitsplätzen,
2. Dokumentation der Stelleninhalte und Belastungen einer Stelle: Stellenbeschreibung,
3. Zeitliche Gewichtung der ausgewiesenen Aufgaben,
4. Analyse der Anforderungsmerkmale einer Stelle,
5. Entwickeln eines Kriterienkatalogs zur Bewertung der Stellen (vgl. sieben Merkmale des Stufenwertzahlverfahren) Solche Merkmale könnten für den Polizeibereich sein:
  - Geistige Anforderungen an die Tätigkeit
  - Belastungen der Tätigkeit
  - Körperliche Anforderungen an die Tätigkeit
  - Anforderungen an Fachkenntnisse, Fertigkeiten und Spezialkenntnisse
  - Anforderungen an Selbstständigkeit im Einsatz
  - Anforderungen an die Führungsverantwortung
  - Belastungen der Führungsverantwortung
  - Besondere Schwierigkeitsgrade des Arbeitsbereiches

6. Gewichtung der Merkmale: Dabei zeigt sich folgender Trend: Die heute noch üblichen Bewertungskriterien verlagern sich von dem Übergewicht der Hierarchie (Führungshierarchie: „Wer viele Mitarbeiter hat ...“ oder „Führung muss sich mehr lohnen als Sachbearbeitung“) hin zu einer Ergänzung in Richtung auf eine Spezialistenhierarchie vgl. hierzu den neuen Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TvöD),

7. Beschreibung und Justierung der Skalenwerte in Form von Ankerpunktskalen,
8. Entwickeln und Abstimmen von Richtbeispielen,
9. Schulen von Bewertungsteams,
10. Einrichten von Bewertungskommissionen.

■ **Das Chaos ordnen**  
**Teil 2: Verwendungsabfolgen und Werdegänge neu organisieren**

Zwischen Stellenbewertung, Organisationsstruktur sowie Karriere- und Laufbahnentwicklung eines Polizeibeamten bestehen enge Zusammenhänge.

Das Werdegangssystem der Polizei ist vergleichbar mit einem Straßensystem. Die Werdegänge sind vorgezeichnet. Es gibt Abzweigungen, an denen man sich entscheiden muss, welchen Weg man wählen will, und es gibt Steh- und Verweilzeiten. In diesem System gibt es definierte Einstiegsverwendungen, Verwendungen, die auf eine Verwendungsbreite angelegt sind bis hin zu Werdegängen, die zur Führung qualifizieren.<sup>13</sup>

Insbesondere die Auswahl und Qualifizierung der Führung ist auf allen Hierarchieebenen eine Herausforderung. In der Wirtschaft ist es eine ausgemachte Sache: Führungskräfte fallen nicht vom Himmel, auf die Führungskompetenzen, die Führungsfertigkeiten und Fähigkeiten kann und muss durch eine gezielte Personalauswahl und Personalentwicklung eingewirkt werden. Für die Entwicklung einer Führungskraft braucht man Zeit. Wer beispielsweise in einem Verein tätig ist, weiß, dass der Weg zum Vereinsvorsitzenden über viele vorbereitende Tätigkeiten führt.

Dieser Weg kann dann über die Funktion des Kassierers hin zum Stellvertreter führen. Es kommt auf den Erfahrungsgewinn an! In all diesen Funktionen steht somit auch eine Zeit der Bewährung zur Verfügung. Ein Schnelldurchgang verbietet sich. So heißt es etwa in dem Stork-Gutachten: Leiter Zentrale Kriminalitätsbekämpfung in kleineren Behörden und Kriminalgruppenleiter haben, wenn sie „unmittelbar nach der III. Fachprüfung mit dieser Aufgabe betraut werden, gelegentlich Schwierigkeiten, Akzeptanz zu gewinnen. Bei häufig nur kurzer Verwendungsdauer haben sie kaum die Möglichkeit, mit ihrer Führungskompetenz und Führungserfahrung zu überzeugen ... Die Folgen können Frustration und Unzufriedenheit auf beiden Seiten sein.“<sup>14</sup> Welch netter Diplomatencode!

■ **Beförderungen als Anreizsystem nutzen: Leistung und Gegenleistung organisieren!**

In einem Qualifizierungssystem gibt es viele Hürden und viele Unbequemlichkeiten. Mancher will das Geld einer Führungskraft, aber nicht alle sind bereit, dafür auch einen Preis zu zahlen. In diesem komplexen System müssen daher Anreize geschaffen werden, um die Leistungsstarken zu ermuntern und anzuhalten, sich den Unbequemlichkeiten auch zu stellen. Unbequem kann es beispielsweise sein, heute in der einen und morgen in einer anderen Region tätig zu werden. Diese regionale Mobilität hat viele Vorteile, aber sie bedeutet auch eine Last für viele Betroffene. Weniger dramatisch, aber gleichwohl unbequem kann es sein, sich in neue Funktionen einzuarbeiten, sich dem Risiko eines neuen Umfeldes zu stellen. Doch der Gewinn für die Organisation der Polizei ist offenkundig. Viele halten daher einen Beförderungsautomatismus, wie wir ihn bei der Polizei erleben, für eine personalpolitische Dummheit. Wer so denkt, hat Recht. Wer so hart an der Realität eines Anreizsystems unbedacht und ohne sich der Verantwortung bewusst zu sein, re-agiert, der demotiviert nicht nur die Leistungsstarken und die Leistungsbereiten, sondern er verspielt auch die Chancen der Nachwuchsbeamten. Beförderungen sollten ein Instrument der Personalauswahl, der Bestenauslese und der Personalentwicklung sein. Eine Beförderung ist zudem in der praktischen Personalarbeit auch ein Instrument für die Anerkennung erbrachter Leistungen.

In der täglichen Personalpraxis wird somit latent – meist wenig reflektiert – unterschieden in die zwei Funktionen einer Beförderung: Die Beförderung steht für indivi-

duelle Entfaltung auf der einen Seite und für die Anerkennung erbrachter „Verdienste“ auf der anderen Seite. Ist mit der Entfaltung ein Mehr an Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten gemeint, dann steht hinter der Beförderung ein anspruchsvolles Amt, was ja auch im Bundesbesoldungsgesetz so verlangt und verankert ist (§ 25 BBesGes.). Tatsächlich gab es Zeiten bei der Polizei – und das ist noch nicht einmal tiefste Vergangenheit, wie weiter oben aufgezeigt wurde –, da war in vielen Bereichen die Bewertung eines Arbeitsplatzes im gehobenen Dienst ausgewiesen mit einer Bündelung der Ämter Bes.Gr. von A 9 bis A 13. Auf einem solch ausgewiesenen Arbeitsplatz brauchte der Stelleninhaber im Laufe der Jahre nur auf seine Beförderungen zu warten. Es war für ihn absehbar: „Irgendwann bin ich dran! Ich brauche mich weder räumlich noch mental zu bewegen!“ Das fördert Anspruchsdenken zum Nulltarif! Im Ansatz gibt es auch heute noch diesen Automatismus, wenn auch nicht mehr in dieser extremen Spreizung. Es regiert der Automatismus!

In der Beförderungspraxis der Polizei NRW gibt es offensichtlich noch einen dritten Weg: Die faktische Anerkennung eines Beförderungsstaus und die hieraus ständig resultierenden Stellenhebungen. Wer daher mit Hinweis auf 30.000 Beförderungen in nur fünf Jahren (bei insgesamt 40.000 Beamten) dem Minister ein Loblied anstimmt, der mag aus der Sicht eines Verbandes dafür gute Gründe haben. Tatsächlich sagen diese Zahlen sehr viel über die Schieflage im System aus. Was hier abgeht, ist kaum zukunftsfähig noch kann Nachhaltigkeit erwartet werden. Es ist ein Leistungskiller!

■ **Werdegänge mit Steh- und Verweilzeiten entwickeln**

Es gibt eine individuelle und es gibt eine kollektive Laufbahnplanung. In beiden Fällen geht es nicht ohne Werdegänge mit klar beschriebenen Steh- und Verweilzeiten und einem in sich schlüssigen job-rotation-System. Für viele steht der Begriff job rotation als Inbegriff für „Verschwendungsbreite“. Tatsächlich aber geht es um Verwendungsbreite. Es geht um eine organisierte Herausforderung. Dagegen stehen Monotonie und lähmende Routine. Eine Werdegangsgestaltung setzt bei der Auswahl und Gestaltung von Einstiegsverwendungen an, geht über den Weg der Verwendungsbreite hin zu den Aufstiegsverwendungen entweder in einer Führungshierarchie oder in einer Spezialis-

tenhierarchie. Neu für die strategische Leitung sind diese Überlegungen nicht. So heißt es etwa in dem Stork-Gutachten: „In der ersten Führungsfunktion übernehmen die Polizeibeamten – landesweit vergleichbar – einfachere Führungsaufgaben, gewöhnen sich an Führungsverantwortung und erwerben praktische Führungserfahrung. Der Wechsel in eine andere Dienststelle ermöglicht die vorurteilsfreie und unbelastete Übernahme einer neuen Verantwortung. Er fördert das Verständnis für übergeordnete Organisationsziele und die Bereitschaft, entsprechend zu handeln. ... Die Erstverwendung soll mindestens einhalb und höchstens drei Jahre dauern. Das Betreuungskonzept 310) erfordert die dienstliche Begleitung.“<sup>15</sup>

Der erste Schritt zur Lösung eines Problems ist getan, wenn man das Problem auch erkennt. Das scheint bislang noch nicht durchgängig der Fall zu sein! Wenn das Problem erkannt wird, dann stehen folgende Schritte an:

1. Entwicklung eines Werdegangssystem mit einer vorgegebenen Einstiegsverwendungen und Qualifizierungen am und außerhalb des Arbeitsplatzes,
2. Beschreibung von typischen Verwendungsabfolgen für bestimmte Funktionsbereiche,
3. Entwicklung eines Führungsnachwuchskonzeptes,
4. Entwicklung eines Personalentwicklungskonzeptes für eine Spezialistenhierarchie,
5. Ermitteln der optimalen Stehzeiten in diesen Verwendungen in Abstimmung mit der aktuellen Altersschichtung,
6. Beschreibung und Festlegung der Anforderungsmerkmale für Verwendungsbe- reiche und für die Arbeitsplätze,
7. Entwicklung eines Nachfolgeplanes,
8. Entwickeln von Leitsätzen der Personalentwicklung für die strategische, taktische und operative Ebene,
9. Entwickeln von Leitsätzen für die Aus- schreibung von Beförderungssämtern.

■ **Ausblick**

Dale Carnegie hat einmal gesagt: „Unser Problem ist nicht Nicht-Wissen, unser Problem ist Tatenlosigkeit!“ Wer neue Wege geht, macht zwangsläufig Fehler. Er muss

gegen Widerstände angehen. Aber wenn das Ergebnis stimmt, sind alle zufrieden. Wir sollten den Mut haben, uns diesen Herausforderungen zu stellen. Das bisherige Handlungsmuster ist an seine Grenze gestoßen! Heute kann man die Zukunft mit den vorhandenen Mitteln noch gestalten.

- 1 Personal-/Organisationsentwicklung und Führung in der Polizei Nordrhein-Westfalen, Bericht der Projektgruppe August 1998, S. 91
- 2 Vgl. hierzu Meixner, H.-E., Personal- und Organisationsentwicklung, Bonn 1995 sowie Meixner, H.-E./Wecker, W., Managen statt Verwaltung – Von der Personalverwaltung hin zur professionellen Gestaltung der Personalstruktur Polizei, in: Die Polizei 9, 2007, 250–257.
- 3 Meixner, H.-E., Gestalten statt Verwalten: Herausforderungen an eine Personalpolitik, in: Recht im Amt 3, 2006, ders.: Personalstrukturplanung – Leistung und Motivation durch Beförderungs- und Verwendungskonzepte – Ursachen und Folgen verbauter Berufs- und Karrierewege, Carl Heymanns-Verlag Köln 1986. Personalstrukturplanung Band 1.
- 4 1968 bis 1971 kamen 11.000 neue Stellen im Bereich Polizei hinzu. Mit den weiter unten aufgeführten Stellenzuwachs somit 55.500 zusätzliche Stellen. Vgl. hierzu auch Vortrag: Personal- und Altersstruktur Polizei – Von der Personalverwaltung hin zum Personalmanagement/2007 (siehe Homepage).
- 5 Vergleiche hierzu die Zusammenhänge zwischen Altersschichtung und Stellenkegel in Meixner, Gestalten statt Verwalten, in: RiA, siehe oben.
- 6 Meixner, H.-E., Die schier unbegrenzten Möglichkeiten militärischer Personalpolitik – Wie der Verteidigungsminister am Steuerzahler vorbei sich um die Karrieren seiner Offiziere sorgt, in: Deutsche Polizei 2, 1985, S. 9–11; ders., Ansätze zur Lösung des Beförderungs- und Verwendungsstaus im öffentlichen Dienst, in: Personalvertretung 6, 1985, 321–329; ders.: Die Methode des vergoldenden Handschlags – Einige Anmerkungen zur Diskussion einer vorzeitigen Zurruhesetzung von Beamten, Angestellten und Offizieren, in: Der öffentliche Dienst 6, 1985, S. 132–138.
- 7 Vgl. hierzu Meixner, H.-E., Gibt es einen Beförderungsstau bei der Polizei? Von der Personalverwaltung hin zu einem Personalmanagement, in: Die Personalvertretung 6, 2009, S. 211 ff. sowie die Vorträge: Die Altersschichtung bei der Polizei und Personalmanagement/Polizei. Weitere Artikel zu dem Thema können Sie unter [www.H.E.Meixner.de](http://www.H.E.Meixner.de) unter dem Themenschwerpunkt „Schutz und Kriminalpolizei“ einsehen.
- 8 Vgl. Meixner, Personalstrukturplanung, Band 1, S. 122 ff.
- 9 Meixner, H.-E., Der neue Tarifvertrag (TVöD) im Praxistest – LOB zwischen Theorie und Praxis – Eine Herausforderung an die Führung, in: Die Personalvertretung 3, 2008.
- 10 Der neue Tarifvertrag setzt für die öffentliche Verwaltung auch hier andere Zeichen: Der Bewährungsaufstieg ist gestrichen worden. Alter soll kein Grund mehr für mehr Geld sein.
- 11 Ebenda.
- 12 Ebenda.
- 13 Vgl. Meixner, Personal- und Organisationsentwicklung, s. o., S. 123 ff.
- 14 Ebenda.
- 15 Ebenda.