

- <sup>36)</sup> BAG, Urteil vom 15. 7. 1992 – 7 AZR 491/91 – PersR 1993 S. 233 ff., 234 (Lehrentschädigung als Arbeitsentgelt).
- <sup>37)</sup> Vgl. Meisel, Anm. zum Urteil des BAG vom 8. 10. 1981 – AP Nr. 2 zu § 49 BAT = NJW 1982 S. 1348.
- <sup>38)</sup> BAG, Urteil vom 13. 7. 1994 – 7 AZR 477/93 – BAGE 77 S. 195 ff., 198 = AP Nr. 97 zu § 37 BetrVG 1972 m. w. Hinweisen auf die ständ. Rechtspr.
- <sup>39)</sup> RAGE 240/31 – Bensheimer Slg. (ARS) 14 S. 50 ff.
- <sup>40)</sup> BVerwG vom 11. 9. 1984 – 2 C 58.81 – ZBR 1985 S. 117 = Buchholz 238.37 § 42 NWPersVG Nr. 5;
- <sup>41)</sup> Vgl. Urteil vom 13. 7. 1994 – 7 AZR 477/93 = BAGE 77 S. 195 ff., 198 = AP Nr. 97 zu § 37 BetrVG 1972.
- <sup>42)</sup> Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Das Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 42, 24. EL Oktober 2001, Rdnr. 63; Altvater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar für die Praxis, 9. Aufl. 1996, § 46 Rn. 12 a Zu den wenigen Ausnahmen vgl. Fn. 6 Für das Betriebsverfassungsrecht vgl. Wiese in Fabricius/Kraft/Wiese/Krantz/Oetker, GK-Betriebsverfassungsgesetz, 6. Aufl., § 37 Anm. 60.

- <sup>43)</sup> So das BAG im Urteil vom 8. 10. 1981 – AP Nr. 2 zu § 49 BAT = NJW 1982 S. 1348, ohne allerdings konkret „unechte Aufwendungen“ zu bezeichnen.
- <sup>44)</sup> 2 C 15.84 – PersV 1988 S. 351 ff., 352.
- <sup>45)</sup> Im Urteil vom 13. 9. 2001 – 2 C 34.00 – ZTR 2002 S. 20 heißt es daher auch, dass die (finanzielle) Zulage entfällt, wenn sie nicht Besoldung ist, sondern neben dieser und zusätzlich zu ihr gewährt wird.
- <sup>46)</sup> Schmidke, in: Ramdohr (Hrsg.)/Crisolli/Fiedler, Tarifrecht des Angestellten im öffentlichen Dienst, Kommentar, § 48 a BAT 254 Januar 2003; A: Vorbem: Erl. 1.
- <sup>47)</sup> Vgl. insoweit das Urteil vom 18. 9. 1985 – 2 C 15.84 – PersV 1988, S. 351 ff., 352.
- <sup>48)</sup> Vgl. dazu das in Fn. 20 angeführte Urteil vom 13. 7. 2000 – 2 C 30.99 – DVBl. 2001 S. 131 ff.
- <sup>49)</sup> Natzel, NZA 2000 S. 80.
- <sup>50)</sup> Urteil vom 13. 1. 1932 – 240/3 1 – Bensheimer Slg. (ARS) 14 S. 50 ff., 51.

# Gibt es einen Beförderungsstau bei der Polizei?

## DAS DILEMMA EINER NACHHALTIGEN PERSONALPLANUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Von Prof. Dr. Hanns-Eberhard Meixner

Auf einer Tagung zur aktuellen Lage der Personalpolitik und Personalplanung/Polizei stellte der Leiter GS einer großen Polizeibehörde in NRW während der Podiumsdiskussion die Frage: „Sagen sie mir nur eins: Wie kann ich meine Beamten noch motivieren, die in den nächsten Jahren nahezu chancenlos sind. Sie haben keine Perspektive über die Besoldungsgruppe A 11 hinaus befördert zu werden!“ Dies ist eine interessante und für viele Führungskräfte eine heikle Frage. Allerdings ist diese Frage auf den Hintergrund einer unausgewogenen Altersschichtung mit überproportional vielen älteren Beamten nicht ohne Hintergedanken. Dahinter verbirgt sich zudem Brisanz und dies nicht zuletzt aufgrund von Fehlentwicklungen in den letzten Jahrzehnten. Ist es aber berechtigt, wegen der verbauten Chancen zu klagen oder muss man die Dramatik des Problems akzeptieren? Allerdings: Wer bereits heute über die eingeschränkten Beförderungsaussichten etwa bei der Polizei klagt, befindet sich fernab einer realistischen Einschätzung. Das Gegenteil wäre angesagt: Alle Polizisten – zumindest in NRW – haben in den letzten Jahrzehnten gemessen an der Stellenausstattung zum Zeitpunkt ihres Eintritts in die Polizei – eine rasante Karriere hingelegt. Hiervon konnten sie bei ihrem Eintritt in den Polizeiberuf noch nicht einmal träumen. Statt Frust wäre Freude, Dankbarkeit und eine hohe Zufriedenheit mit dem Erreichten angesagt.

Woran liegt es, dass diese Zusammenhänge von zu vielen so gekannt übersehen werden? Fast hat es den Anschein, dass man vereint im Klagen

über die vermeintlich geringen Beförderungschancen die Enttäuschungen kultiviert und sich in etwas hineinsteigert, was einer sachlichen Prüfung in keiner Weise gerecht wird. Völlig atypische Beförderungsbeschleuniger werden bei diesen Klagen zur Regel erhoben und für die Zukunft fortgeschrieben und eingefordert. Die gefühlte mangelnde Fürsorge überlagert die Realität. Wer die Probleme thematisiert, könnte leicht in den Verdacht geraten, das verdienstvolle Wirken dieses schwierigen Berufsumfeldes nicht angemessen zu würdigen. Die Kernbotschaft, aber auch die Antwort zu der oben gestellten Frage müsste heißen: Statt mit den Kollegen in das Lamento einzustimmen, wäre mit einem realistischen Blick für das mach- und finanzierbare ein klare Ansage fällig: „Ihr habt erreicht, was keiner von euch sich hätte je träumen lassen können!“ Woran liegt es, dass selbst die Leitungsebene in dieses Klagen auf ihre Weise mit einstimmt?

Greifen wir gemeinsam noch einmal die oben gestellte Frage auf. In dieser Frage liegen eine Reihe von latenten personalpolitischen Aussagen – oder nennen wir es besser Hypothesen –, die es lohnt, einmal genauer zu analysieren.

### Aussage/Hypothese 1:

Die Mitarbeiter sehen sich im Vergleich mit anderen Kollegen in ihrer beruflichen Entwicklung behindert und damit auch benachteiligt.



Prof. Dr. H.E. Meixner

Prof. Dr. H.E. Meixner vertritt an der FHÖV NRW in Köln den Bereich Organisation, Management und Personal.

**Anmerkung:** In diesem Fall spricht man von einem Beförderungstau. Man vergleicht seine beruflichen Möglichkeiten mit denen anderer Jahrgänge. Dahinter steht eine Erkenntnis: Offensichtlich ist der Einstellungsjahrgang entscheidender für die berufliche Entwicklung/Beförderungen als die vor Ort gezeigte Leistung: Wer zum richtigen Zeitpunkt eingestellt wird, legt bei geringer Konkurrenz eine rasante Karriere hin, die anderen verwehrt wird.

**Aussage/Hypothese 2:**

Mitarbeiter haben einen berechtigten Anspruch auf berufliche Entfaltung und Beförderungen.

**Anmerkung:** Wenn man diese Hypothese akzeptiert, dann ist Nachhaltigkeit in der Personalplanung gefordert. Ein Personalkörper, der auf Lebenszeitprinzip und Besitzstandwahrung ausgerichtet ist, verlangt vom Dienstherrn ein umsichtiges Personalmanagement, damit die Chancen nicht durch Fehlentscheidungen verbaut werden. Das ist ein Gebot der Fürsorge.

**Aussage/Hypothese 3:**

Viele jüngere Kollegen wollen und könnten aufgrund ihrer Potenziale und Qualifikationen in verantwortliche Positionen aufsteigen, es fehlt jedoch an den höher bewerteten Funktionen und Führungspositionen.

**Anmerkung:** In diesem Fall spricht man von einem Verwendungstau. Die Verwendungsplanung und Karriereentwicklung ist in diesem Fall entweder durch Fehlentscheidungen und/oder externe Faktoren verbaut. Mit den berufsbegleitenden Studiengängen (z.B. Master Studiengang) verschärft sich der Konkurrenzdruck in allen Personalbereichen des öffentlichen Dienstes. Die durch das Laufbahngruppensystem viele Jahrzehnte erzeugte Stabilität relativiert sich. Hier entsteht ein Druck, der die Personalentwicklung nachhaltig beeinflussen wird.

**Aussage/Hypothese 4:**

Beförderungen und erlebte Beförderungschancen sind wichtig für Leistungsbereitschaft und Berufszufriedenheit.

**Anmerkung:** Eine Beförderung ist Teil eines Anreizsystems. Zum einen geht es um die Führungskräfteentwicklung (Zukunftsorientierung), zum anderen um die Anerkennung von Leistungen (Retrospektive Betrachtung). Jeder sollte den Marschallstab im Tornister haben. Neben einer überzeugenden Arbeitsplatzbewertung setzt dies auch ein transparentes System der Personalauswahl voraus. Die Bedeutung für das Arbeitsfeld ist erkennbar: Zufriedene Mitarbeiter haben zufriedene Kunden und identifizieren sich mit dem Dienstherrn und der Arbeit. Anders als im Tarifrecht, führt bei den Beamten eine Schere zwischen höher bewerteten Arbeitsplätzen und der tatsächlichen Planstellenausstattung zu „Wartezeiten“, die schwer mit dem Leistungsprinzip vereinbar sind.

**Aussage/Hypothese 5:**

Jeder Mitarbeiter muss eine realistische Chance haben, über die Besoldungsgruppe A 10 hinaus befördert werden zu können.

**Anmerkung:** Zwischen Altersschichtung und Stellenobergrenzen (BBesG.) bestehen Gesetzmäßigkeiten. Hieraus ergeben sich fiktive Verweilzeiten in den einzelnen Ämtern. Werden diese Grenzwerte bei einem Kollegen unterschritten, dann wartet in Konsequenz ein anderer Mitarbeiter entsprechend länger.

**Aussage/Hypothese 6:**

Es besteht eine Fürsorgepflicht des Dienstherrn, dass die berufliche Entwicklung nicht für den einzelnen oder ganzer Jahrganggruppen verbaut wird.

**Anmerkung:** Diese Hypothese wird meist nicht so manifest genannt, wie hier aufgezeigt, und stößt selbst bei denen auf Akzeptanzprobleme, die entsprechende Entscheidungen treffen. Bei der Polizei sind es die ständigen Nachschlüsselungen, die letztendlich in NRW zu dem Slogan geführt haben: „Polizeidienst ist gehobener Dienst!“ Vorausgegangen waren Jahre der Nachschlüsselungen im mittleren Dienst. Als diese Möglichkeiten sich erschöpften, blieb nur noch die Überführung in den gehobenen Dienst nach dem Motto: „Was das Herz begehrt, rechtfertigt der Verstand!“ Im kommunalen Bereich lassen sich vergleichbare Entwicklungen ausmachen, etwa bei der Aussetzung der Stellenobergrenzen und/oder auf Bundes- und Landesebene, wenn bei Rationalisierungen besondere Schutzabkommen ausgehandelt wurden.

**Aussage/Hypothese 7:**

Der Dienstherr hat eine Pflicht, über die Möglichkeiten der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten aufzuklären.

**Anmerkung:** Wer sich als Leitung, Personalvertretung oder Gewerkschaft den oben aufgezeigten Fragen stellt, signalisiert, dass über die Beförderung- und Entwicklungschancen aufgeklärt werden sollte. Das erfordert Transparenz, die ohne eine vorgezeichnete und abgestimmte Laufbahnplanung nicht vorstellbar ist.

Die hier aufgezeigten Fragen, Aussagen und Hypothesen sind der Kernbereich eines Personalmanagements mit seinen vier Gestaltungsebenen der Personalpolitik, der Personalplanung, der Personalführung und des Personalcontrollings.

Dabei geht es in erster Linie nicht um ein allgemeines Laufbahnrecht, hier geht das Ausgestalten

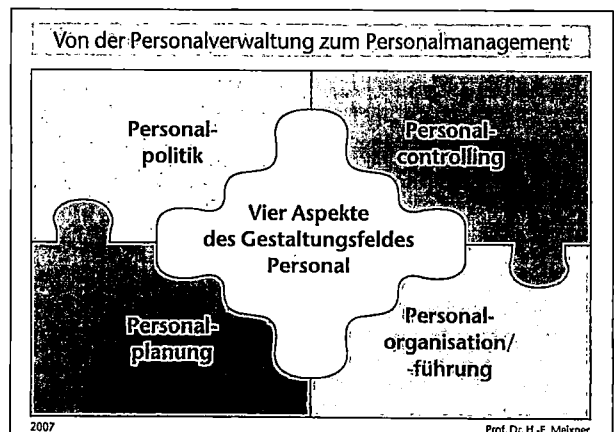


Abb. 1: Gestaltungsfeld Personal

der Personalstruktur. Dahinter steht deutlich mehr als das Abarbeiten rechtlicher Normen. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, hierzu ein Beispiel: Vor einigen Jahren wurden in einem Bundesland Lehrer nach einem Punktesystem für das neue Schuljahr rekrutiert. Für die Auswahl kam dabei den Noten des ersten und des zweiten Staatsexamens ein besonderes Gewicht zu. In diesem Rangsystem fand die Ausbildungsleistung der Bewerber seine Anerkennung. Eingestellt wurden die Bewerber zu Beginn des neuen Schuljahres mit dem Hinweis, zunächst als Angestellte zu beginnen. Kurz vor einer Landtagswahl kamen dann Fragen auf, ob das Kontingent der angestellten Lehrer ausreicht, um den Stundenausfällen wirkungsvoll zu begegnen. Eine Kampagne kam in Gang. Diese Aktion endete in einem Nachtrag des Kultusministeriums: Es wurden weitere Stellen bewilligt, und es wurden weitere Bewerber im Herbst des gleichen Jahres eingestellt. Gegenüber der „Leistungsgruppe“ wurde die zweite Wahl (gemessen an den Auswahlkriterien des Kultusministeriums) direkt in ein Beamtenverhältnis eingestellt. Auf Anfragen von Betroffenen wurde lapidar und recht schnöde mitgeteilt: Das ist eben so und könne nicht beanstandet werden! Haushalts- und Dienstrechtlich war diese Aktion sicherlich nicht zu beanstanden. Aus der Sicht der Personalpolitik ist dieses Vorgehen ein eklatanter Fehlgriff. Dieses Beispiel steht für viele andere rechtlich einwandfreie, aber personalpolitisch verheerende Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung. In diesen Kontext bewegt sich auch die hier angesprochene Problematik.

Auch wenn hier vor allem die Personalstruktur der Polizei thematisiert wird, sollte eines nicht übersehen werden: Die aufgezeigten Probleme sind übertragbar auf den gesamten öffentlichen Dienst und damit generalisierbar. In den Bereichen Streitkräfte, Bundespolizei und Schule (Altersschichtung) werden diese Zusammenhänge seit Jahrzehnten diskutiert und führten regelmäßig zu kostenintensiven Nachbesserungen. In Behörden mit einem überschaubaren Personalbestand werden die an sich bestehenden Herausforderungen nicht im gleichen Maße transparent, obgleich sie dort genauso wirken. Allerdings werden hier die Klagen als Einzelfall abgetan. Das hat sicherlich auch etwas damit zu tun, dass hier der Druck durch Einzelklagen überschaubar bleibt und es meist keine Lobby gibt, die diese Diskussion voranbringt. Wahrscheinlich werden hier Ursachen und Symptome nicht differenziert. Es wird gegen den Konkurrenten geklagt, statt eine verfehlte Entwicklungs- und Verwendungsplanung als Ursache des Konfliktes auszumachen. Es bleibt den Betroffenen nicht viel, um sich mit den Verwerfungen, die an ganz anderer Stelle im Personalsystem verursacht werden, auseinander zu setzen.

Auf einige der hier aufgezeigten Hypothesen soll etwas ausführlicher eingegangen werden. Wenden wir uns zunächst der ersten Hypothese zu:

**1. Beförderungschancen im Vergleich: Zwischen Agieren und Verwalten!**

Viele Polizisten sehen sich im Vergleich mit anderen Kollegen in ihrer beruflichen Entwicklung behindert und damit auch benachteiligt. Dabei sind die

meisten, die jetzt klagen, Gewinner einer außergewöhnlichen Entwicklung.

Solche Beförderungsbeschleuniger sind u. a.:

- Expansion der Aufgaben (Vergleiche 70er und 80er Jahre),
- Stellenhebungen (Verändern des gesetzlichen Stellenkegels),
- Umschichtungen (bei der Polizei NRW vom mittleren Dienst in den gehobenen Dienst),
- Überproportional hohe Alterabgänge.

Jeder Polizist hat mindestens von einem dieser aufgezeigten „Durchlauferhitzer“ in den vergangenen Jahren profitiert. Diese außergewöhnlichen Chancen haben den Blick für das „Normale“ verstellt. Aber was ist „normal“? Als normal können folgende Anhaltswerte gelten:

Der fiktive Werdegang eines Polizisten, der mit 23 Jahren nach Abschluss der Ausbildung seinen Dienst beginnt, startet mit der Besoldungsgruppe A 9 und dann A 10. Dort verweilt er etwa 15 Jahre, um im 38. Lebensjahr in die Besoldungsgruppe A 11 befördert zu werden. Hier verweilt der fiktive Mitarbeiter weitere 11,4 Jahre und könnte dann mit 49,8 Jahren in die Besoldungsgruppe A 12 aufsteigen:

- A 9 mit 23 Jahren nach Abschluss der Ausbildung
- A 10 mit 28 Jahren
- A 11 mit ca. 38 Jahren
- A 12 mit ca. 50 Jahren

Polizei Bes. Gr.	Ø Alter/im Lebensjahr	Ø Verweilzeit	Ø Beförderungsalter
A 9/10	23–38,2	15,2	30,6
A 11	38,3–49,7	11,4	44
A 12	49,8–57,2	7,6	53,5
A 13	57,3–Ende	3,8	59,15

Diese Richtwerte ergeben sich aus zwei Parametern: Einer ausgewogenen Altersschichtung und den Vorgaben des gesetzlichen Stellenkegels, den Stellenobergrenzen. Hieraus lassen sich mathematisch exakt die Beförderungschancen des Einzelnen bzw. ganzer Einstellungsjahrgänge ableiten. Sie sind eine logische Konsequenz und aus den gesetzlichen Vorgaben abgeleitet.

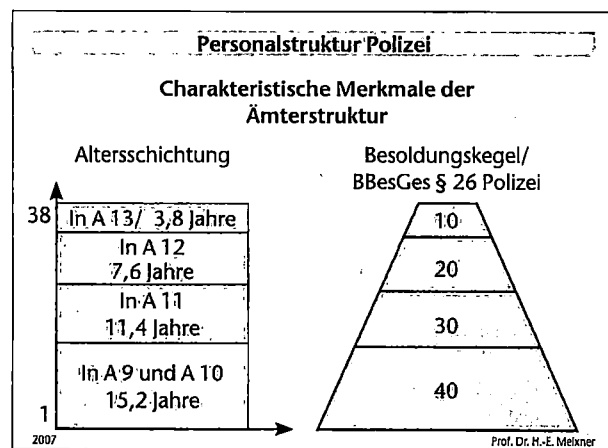


Abb. 2: Altersschichtung/Kegel

Tatsächlich werden diese Werte heute unterschritten. Das hat gravierende Konsequenzen für die nachfolgenden Jahrgänge. Denn es gibt einen Automatismus, dessen knallharte Wahrheit man nicht wegdiskutieren kann: Befördert man in diesem geschlossenen System einen oder einen ganzen Jahrgang früher, dann muss ein anderer bzw. andere entsprechend länger warten. Ob man es will oder nicht: An diesen Zahlen kommt man nicht vorbei.

Eine Ergänzung sei angemerkt: Da sehr viele lebensältere Mitarbeiter des mittleren Dienstes in den gehobenen Dienst aufgestiegen sind, steigt das durchschnittliche Beförderungsalter. Gleichzeitig reduziert dieser einmalige Effekt die Verweilzeiten in den Ämtern. Dadurch verschärfen sich die Probleme in einigen Jahrgängen für den Nachwuchs.

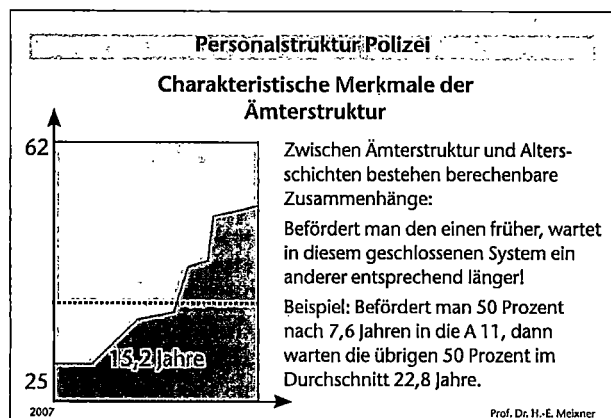


Abb. 3: Altersschichtung und Ämterstruktur

## 2. Haben Mitarbeiter einen berechtigten Anspruch auf Beförderungen?

Viele halten einen Beförderungsaufautomatismus für eine personalpolitische Dummheit. Wer so denkt, hat Recht. Beförderungen sollten ein Instrument der Personalauswahl und der Bestenauslese sein. Übersehen wird dabei allerdings, dass eine Beförderung in der praktischen Personalarbeit auch als ein Instrument für die Anerkennung erbrachter Leistungen gesehen wird. In der täglichen Personalpraxis wird somit latent – meist wenig reflektiert – unterschieden in die zwei Funktionen einer Beförderung: Die Beförderung steht für individuelle 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 anspruchsvolleres Amt, was ja auch im Bundesbesoldungsgesetz so verlangt und verankert ist (BBesGes. § 25). Tatsächlich gab es Zeiten bei der Polizei – und das ist noch nicht einmal tiefste Vergangenheit, da war in vielen Bereichen die Bewer-

tung 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!“ Die Planstelle kam zum Stelleninhaber! Die Regel sollte anders lauten: Der Stelleninhaber muss sich auf eine höhere „Planstelle“ an einer anderen Stelle der Organisation bewerben. Im Ansatz gibt es auch heute noch diesen Automatismus, wenn auch nicht mehr in dieser extremen Spreizung. So ist es kaum erkennbar, wie sich der Arbeitsplatz eines Polizisten der Besoldungsgruppe A 9/10 von dem eines der Besoldungsgruppe A 11 unterscheidet. Diese mangelnde Differenzierung ist allerdings kein „Spezifikum“ der Polizei. Solche Bündelungen gibt es in Ministerien (Bund A 16/B3) und überall dort, wo sich eine Schere zwischen höher bewerteten Arbeitsplätzen und der Ausstattung an Planstellen zeigt.

Aber es gibt in der Praxis offensichtlich noch einen dritten Weg: Die faktische Anerkennung eines Beförderungsstaus und die hieraus resultierenden Stellenhebungen. Diesen Tatbestand wird man kaum beim eigentlichen Namen nennen. Um diesen Mechanismus zu enttarnen, bedarf es allerdings nicht viel: Man braucht nur die Haushaltspläne der vergangenen Jahre heranzuziehen und das Dilemma bekommt ein Gesicht. Die Entwicklungslinien sind erkennbar: Es beginnt mit den unteren Ämtern einer Laufbahngruppe: Zeichnet sich ab, dass die Beförderungsmöglichkeiten auf Jahre verbaut sind, kommt es zu einem gewaltigen Erwartungsdruck. Der einfachste Weg, um diesen negativen Druck aus dem System zu nehmen, findet sich am gesetzlichen Stellenkegel. Hier werden einfach die Stellenobergrenzen angehoben. Das verschafft für eine gewisse Zeit Entlastung. Aber diese Botschaft wird von den Betroffenen verstanden nach dem Motto: „Mit dem Essen kommt der Appetit!“ Hieraus entwickelt sich daher eine sich selbst beschleunigende Dynamik. Gewohnt an schnelle und zügige Beförderungen wird immer mehr eingefordert, auch wenn es die Arbeitsplatzbewertung nur schwer hergibt. Aber was das Herz begehrt, lässt sich in komplexen Argumentationsketten auch begründen. Der Hunger nach mehr und schneller wurde bei der Polizei mit den Aufgaben- und Planstellenzuwachs Ende der 70er und 80er Jahre entfacht. Als sich der Effekt verlangsamte und Normalität sich abzuzeichnen begann, mussten offensichtlich neue Wege gefunden werden, um diese Beförderungsaufautomatik nicht ins Stocken geraten zu lassen. In der weiteren Phase machte man sich dann an den Stellenkegel. In immer kürzeren Abständen wurde hier nachgebessert. Ein Blick auf die Entwicklung der „Kegelung“ macht dies deutlich:

Entwicklung der Stellenobergrenzen mittlerer Dienst Polizei											
		1948	1956	1959	1962	1963	1972	1979	1987	1995	
Polizeihauptwachmeister	A 6	43,75	40,0	40,0	40,0	35,0	30,0	30,0	20,0	S	K
Polizeimeister	A 7	43,75	40,0	40,0	42,0	45,0				60	30
Polizeiobermeister	A 8	12,5	20,0	17,0	15,5	17,5	35,0	35,0	40,0		
Polizeihauptmeister	A 9			3,0	2,5	2,5	35,0	24,5	28,0	28	58
Polizeihauptmeister m.Z	A 9 z							10,5	12,0	12	

Nachdem sich die Möglichkeiten in der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes erschöpften, war es nur eine Frage der Logik, wie es weitergehen musste. So kam in den 90er Jahren der Slogan „Polizeidienst ist gehobener Dienst“ auf und bereitete die nächste Phase der Kegelungen auf einem höheren Niveau vor. Diese Phase ist nunmehr fast abgeschlossen. Wer in jungen Jahren die Besoldungsgruppe A 9 m.Z erreicht hatte, sieht nun wieder neue Chancen. Aber diese Chancen kollidieren mit den nachrückenden höher qualifizierten Bewerbern. Das Chaos beginnt zu greifen.

Ein kleines Detail ist an dieser Stelle von besonderem Interesse. Betrachtet man beispielsweise die Laufbahngruppe des höheren Dienstes, so zeigt sich hier über Jahrzehnte ein relativ stabiles Bild. Das könnte sich in Zukunft ändern. In jedem Fall wird der Druck auf den höheren Dienst deutlich steigen. Nicht ausgeschlossen ist, dass Führungspositionen, die sich heute noch im gehobenen Dienst befinden, im großen Stil künftig in den höheren Dienst verlagert werden. Hierfür wird es viele gute Argumente geben.

### 3. Es fehlt jedoch an den höher bewerteten Funktionen und Führungspositionen

Die Führungsstruktur der Polizei spiegelt sich im gesetzlichen Stellenkegel wider. In den vergangenen Jahrzehnten war dies transparent und in sich schlüssig. Einige untere Führungsfunktionen befanden in den 60er Jahren in den Spitzenämtern des mittleren Dienstes. Meist waren es stellvertretende Führungsfunktionen. Das mittlere Management mit zunächst ca. 5 Prozent am Gesamt des Personalkörpers, später ca. 11 Prozent, gehörte dem gehobenen Dienst an. Das TOP - Management war dem höheren Dienst vorbehalten. Diese Struktur erklärt auch, dass man sich nicht an den sonst in der Verwaltung üblichen Stellenkegel orientierte, sondern dass sich aufgrund der Besonderheiten der Führungsstruktur Polizei eine bessere Kegelung durchsetzen konnte.

Personalstruktur Polizei				
	Obergrenzen gehobener Dienst vor der Reform			
	Polizei		Verwaltung	
	80er Jahre	1999	80er Jahre	derzeit
BesGr. A 13	5 v.H.	10 v.H.	4	6 v.H.
BesGr. A 12	15 v.H.	20 v.H.	12	16 v.H.
BesGr. A 11	30 v.H.	30 v.H.	30	30 v.H.
BesGr. A 10	32,5 v.H.	Insgesamt	35,1 v.H.	Insgesamt
BesGr. A 9	17,5 v.H.	40 v.H.		48

2007 Prof. Dr. H.-E. Meixner

Abb. 4: Obergrenzen im Vergleich

Damals gab es noch die Unterscheidung zwischen K und S. Während die Stellen des gehobenen Dienstes Schutzpolizei (S) nahezu ausschließlich für Führungsfunktionen ausgewiesen wurden, sah das bei K differenzierter aus. Hier gab es schon damals die vergleichsweise hoch spezialisierten und hoch bewerteten Mitarbeiter ohne Führungsfunktion. Anteilig verfügte der S-Bereich über einen größeren

Anteil der höher dotierten Planstellen des gehobenen Dienstes.

Mit der Überführung (NRW) des gesamten mittleren Dienstes („Polizeidienst ist gehobener Dienst!“) in den gehobenen Dienst wäre aus dieser Sicht eine Absenkung der Schlüsselung oberer Ämter zu erwarten. So gesehen ist es interessant, dass man die sehr günstige Kegelung im gehobenen Dienst der Polizei so belassen hat. Allerdings ist erkennbar, dass man die heute gegebenen Möglichkeiten des Stellenkegels in den oberen Besoldungsgruppen A 12/13 auch nicht annähernd ausgeschöpft hat. Die Gefahr ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass mit den Möglichkeiten auch ein entsprechender Zugzwang ausgelöst wird. Das Zauberwort heißt dann „Beförderungstau!“ Wer wird diesem Druck auf Dauer widerstehen?

Bes.Gr.	2009	%	Diff.	Potenzial
A 13	1.343	3,55	-2,45	926,1
A 12	2.679	7,07	-8,93	3.375,-
A 11	12.462	32,90	+2,89	zu viel
A 10	9.379	24,76	+8,48	zu viel
A 9	12.019	31,73		
	37.882	100,1		

Mit der Überleitung des mittleren Dienstes in den gehobenen Dienst finden sich jetzt die Führung und Ausführung in einer Laufbahngruppe wieder. Wer indes Verantwortung übernimmt, erwartet mit Recht, dass sich dies auch in der Bezahlung bemerkbar macht. Das war bislang für jeden erkennbar. Die Führungsmannschaft im gehobenen Dienst hob sich im Status wie auch in der Bezahlung von der ausführenden Ebene des mittleren Dienstes ab. Diese Differenzierung besteht jetzt nicht mehr. Zum Teil wird man dies hinnehmen können, da sich die höheren Arbeitsplatzbewertungen in Wirtschaft und Verwaltung (vgl. neuer Tarifvertrag) nicht mehr nur auf die Führungspositionen konzentrieren. Andererseits ist erkennbar, dass beispielsweise im Bereich Schule viele Schulleiterpositionen (Grundschule) unbesetzt bleiben. Es mag sein, dass dies weitere Gründe hat. Aber der Anspruch (Qualifizierung zur Führung in der Freizeit und weitere personalpolitisch verquerte Erschwernisse), die erhöhten Belastungen und Beanspruchungen stehen offensichtlich in keinem adäquaten Verhältnis zur Bewertung dieser höherwertigen Aufgabe. Überträgt man diesen Trend auf die Polizei, dann könnte sich der Druck auf den höheren Dienst zwangsläufig erhöhen. Zwar kann man hier eine seit Jahrzehnten stabile Struktur erkennen, doch das könnte sich ändern.

Unterstellt man einmal eine durchschnittliche Leitungsspanne von 1:12 (sie wird in Kommissariaten anders ausfallen, als im Bereich „Schutzpolizei“), dann wären

- auf der ersten Führungsebene (mittleres Management) ca. 3.500 Stellen
- auf der zweiten Führungsebene (oberes Management) 400 bis 600 Stellen

erforderlich.

Der Stellenplan spiegelt diese Zusammenhänge noch wider. Mit jedem Jahr aber wird der Druck steigen, weitere Planstellen der Besoldungsgruppen A 12 und A 13 g. D. zu öffnen. Das ist sinnvoll, um die Stellen-/Planstellenschere zu schließen. Denn auch heute noch nehmen viele Polizisten Aufgaben wahr, die höher in der Bewertung ausgewiesen sind, als es ihrer Besoldungsgruppe entspricht. Noch allerdings greift der so genannte Deckelungsbeschluss: Danach ist es ein erklärtes Ziel der Landesregierung NRW, das Stellengesamt in den BesGr. A 12 und A 13 auf 4.000 Stellen zu beschränken.

#### 4. Sind Beförderungen und erlebte Beförderungschancen wichtig für Leistungsbereitschaft und Berufszufriedenheit?

Folgt man dem Leistungsprinzip, dann sollten die Leistungen des Dienstherrn und die Gegenleistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Es gibt Beschäftigte, die mit dem Erreichen einer angepeilten Besoldungsgruppe – nehmen wir an, es sei die BesGr. A 11 – eine Oase der Ruhe im Dienst entwickeln, um dann ihrer Pensionierung entgegendämmern. Andere entwickeln mehr Ehrgeiz und Optimismus. Sie packen zu, wollen gestalten und streben höhere Funktionen an. Es liegt in der Natur des Menschen, nach vorn und aufwärts zu blicken. Ist dieser Blick verbaut, setzt sich bei vielen mentales Fett an. Allerdings sollte man differenzieren. Es gibt Organisationen und Verwendungen, bei denen von vornherein feststeht: In dieser Verwendung bewegt sich nichts. Hier gilt die Erkenntnis: „Das Erreichte ist auch das Mögliche!“ Auch ohne den Anreiz von Beförderungen findet sich hier ein hohes Maß an Zufriedenheit (z.B. Militärpolizei, Bildungsbereich/Lehrer etc). Eine klare Ansage bei Eintritt in eine Organisation und ein transparentes und in sich schlüssiges Verwendungssystem schaffen Ruhe und Arbeitszufriedenheit. Die Botschaft ist eindeutig: Werbung und Einstellung bei der Polizei sollten auf das Erreichen eines Amt fixiert werden (vgl. Grundschullehrer = BesGr A 12). Alles was darüber hinausgeht, sollte auch als Ausnahme herausgestellt werden. Das bedeutet einen klaren Bruch mit der Vergangenheit: Hier wurde die Erwartung kultiviert: „Es geht immer aufwärts.“ Jetzt ist die Zeit gekommen, sich klar und eindeutig zu äußern: Das Ziel der Laufbahn ist mit der Bes. Gr. A 11 erreicht. Diese Marke wird das Führungssystem der Polizei verkraften. Legt man die Leiste auf die Bes. Gr. A 12 werden Verwerfungen im Führungssystem die Folge sein. Als Korrektur bleibt dann nur ein Zugriff auf die Laufbahngruppe des höheren Dienstes.

Das bedeutet ein vielleicht schmerzhaftes Umdenken. Dabei hilft vielleicht eine Beobachtung. Bei einem großen Kuchen gibt es mehr zu verteilen als bei einem kleinen. Wenn beispielsweise, wie dies in vielen Bundesländern zur Zeit der Fall ist, ganze Dienststellen geschlossen werden und Beschäftigte in „Auffanggesellschaften“ (PEM, NRW; Vivento, Telekom) auf eine Sinn gebende Anschlussverwendung hoffen, relativiert sich der Anspruch auf gleiche Chancen, die der Vorgänger hatte. Damit reduziert sich das Problem auf einen Bestandsschutz. Wer mit dem Rücken an der Wand steht, denkt über

das Streben nach weiteren Sternen differenzierter. Viele Beschäftigte stehen heute mit dem Rücken an der Wand, da ihre Verwaltungen abgewickelt wurden. Diese Mitarbeiter denken weniger darüber nach, wann sie befördert werden. Sie sorgen sich um eine Aufgabe, die sie ausfüllen könnte. Das war sicherlich vor einigen Jahren anders. Auch in der öffentlichen Verwaltung gibt es Überraschungen.

#### 5. Sollte jeder Mitarbeiter eine realistische Chance haben, über die Besoldungsgruppe etwa A 10 hinaus befördert werden zu können?

Wer als personalpolitisches Laufbahnziel die BesGr. A 11 ausweist, muss dafür Sorge tragen, dass die Karrierechancen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht verbaut werden. Aufgrund der Kegelung ist dieses Laufbahnziel ohne größeren Planungsaufwand erreichbar. Das gilt für die Verwaltung, es gilt auch für die Polizei. Hinter der Kegelung steht eine Arbeitsplatzbewertung. Die Kegelung sagt aus, dass sich bis zu dieser Grenze die Ausstattung entsprechender Planstellen ausrichten kann. Mehrere Varianten sind denkbar:

- Die Kegelung und Ausstattung an Planstellen entspricht der Arbeitsplatzbewertung.
- Es sind weniger nach A 11 bewertete Arbeitsplätze vorhanden als der Kegel ausweist.
- Es sind mehr nach A 11 ausgewiesene Arbeitsplätze vorhanden als entsprechend ausgewiesene Planstellen verfügbar sind.
- Es sind aufgrund organisatorischer oder personalpolitischer Entwicklungen Mitarbeiter in einem höheren Amt tätig, als dies die Arbeitsplatzbewertung ausweist.

In der Verwaltung sind A 11-Arbeitsplätze entweder für besser bezahlte Spezialisten oder aber Führungsfunktionen vorgesehen. Das kann zu Konflikten führen, wenn etwa eine Bundesverwaltung mit einer kommunalen Verwaltung zusammengeführt wird. Aktuell ist dies bei ARGE zu beobachten. Um einheitliche Beförderungsmöglichkeiten auch für den im Sozialbereich einer kommunalen Verwaltung zu gewährleisten und um eine ungesunde Fluktuation innerhalb der Verwaltung (raus aus Tätigkeiten des Sozialamtes wegen geringer Beförderungschancen) zu vermeiden, ist hier in den letzten Jahren aus personalpolitischen Erwägungen deutlich nachgebessert worden. Als „eigenständiger Bereich“ (ARGE) gelten jetzt andere Bewertungsaspekte: Die Sachbearbeitung wird mit der BesGr. A 9/A 10 bewertet, die Sachgebietsleitung in der Regel mit A 11. In einer Übergangszeit werden auch Sachbearbeiter in einem höheren Amt tätig sein. (vgl. Variante d) Diese Stellen fehlen dann im Führungsbereich, wodurch es zu einer Schere zwischen Bewertung und Planstellenausstattung kommen kann. Durch Umorganisation bei der Polizei ist diese Variante häufig (vor allem im Bereich K) anzutreffen.

Personalpolitisch sind diese Varianten eine in den Auswirkungen bedenkliche Fehlentwicklung. Sie konterkarieren das Leistungsprinzip.

Vergleicht man die Zahlen bei der Polizei, dann scheint eine Arbeitsplatzbewertung, die Arbeits-

plätze gesondert nach A 9/10 und A 11 ausweist in NRW nicht überzeugend gelungen zu sein. Trifft dies zu, dann wäre faktisch die A 11 ein modifiziertes „Eingangsamt“.

Wenn man die Planstellenentwicklung der Polizei NRW daraufhin einmal analysiert, dann sprechen die Zahlen in diesem Sinn eine deutliche Sprache:

Haushalt							
Jahr	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Stand	12.462	11.245	9.962	8.744	7.529	6.258	6.259
Zunahme	1.217	1.283	1.218	1.215	1.271	-1	

Während mit insgesamt 6.204 zusätzlichen Stellen innerhalb von fünf Jahren kräftige Zuwächse im Bereich A 11 zu beobachten sind, gibt es zurzeit im Bereich der Planstellen A 12 und A 13 keine nennenswerten Veränderungen.

Bes.Gr.	2009	2008	2009
A 13	1.343	1.441	1.339
A 12	2.679	2.679	2.680

**6. Besteht eine Fürsorgepflicht, dass die berufliche Entwicklung nicht verbaut wird?**

Auf einer Meta- Ebene wird diese Frage als gesellschaftspolitische Herausforderung diskutiert. Es geht um die Staatsverschuldung. Es gilt als unstrittig, dass kommende Generationen nicht durch die von ihren Eltern angesammelten Schulden überfordert werden dürfen. Lässt sich dieser Grundsatz auf die Personalpolitik übertragen?

Nehmen wir zur Verdeutlichung ein Beispiel: In einem Bundesland wird eine neue Behörde eingerichtet. Die Ausstattung ist gemessen am Zweck und den Erwartungen komfortabel. Es finden sich im gehobenen Dienst weit über 80 Prozent der Planstellen in den Besoldungsgruppen A 12 und A 13. Wer sich bewirbt und den Zuschlag erhält, hat gute Chancen, schon bald die Besoldungsgruppe A 13 erreichen zu können. Eine weitere Chance eröffnet sich: Schon nach kurzer Zeit ist es bei der im Aufbau befindlichen Verwaltung möglich, in Führungspositionen des höheren Dienstes aufzusteigen. Die Resonanz auf die

Ausschreibung ist überwältigend. Es setzen sich vor allem Bewerber in einem Lebensalter unter 40 Jahren im Verfahren durch. Am Ende findet sich eine schlagkräftige Mannschaft, deren Durchschnittsalter unter 40 Jahre liegt. Das Personal verteilt sich in etwa auf 10 Jahrgänge. Bevor alle ausgewiesenen Stellen in den nächsten Jahren besetzt wurden, waren nahezu alle Beförderungssämter vergeben. Wer sich etwas später im Bewerbungsverfahren durchsetze, blickte auf eine weniger dynamische Beförderungszukunft. Was aber bedeutet dies für die Verwaltung? Es kommt in den nächsten Jahrzehnten

- zu einem Beförderungstau,
- zu einer Überalterung des Personalkörpers,
- zu einem Innovationsstau und institutionalisierter Betriebsblindheit,
- zu einem Verwendungstau,
- zu Grenzaltersproblemen,
- zu erhöhten Qualifikationsaufwendungen.

Es ist der berühmte Theatereffekt: Wer früh genug eingestiegen ist, hatte gute Chancen in wenigen Jahren gefördert und befördert zu werden. Wer vielleicht ein paar Monate später in diese Mannschaft kam, könnte durchaus die weitaus überzeugendere Alternative für Führungspositionen sein, doch die Chancen auf Förderung und Beförderung tendieren bei diesem Mitarbeiter nahezu gegen Null. Dieser krasse Fall wirft eine grundsätzliche Frage auf: Ist es die Aufgabe einer umsichtigen Verwaltung, für die folgenden Jahrgänge Beförderungsmöglichkeiten offen zu halten? Hätte man in diesem Fall einen Pool an Planstellen für spätere Dispositionen reservieren können und sollen? Hier bekommt das Leistungsprinzip eine weitere Dimension: Leistung auf der Zeitachse. Ganz fremd ist diese Betrachtung auch im Laufbahnrecht nicht. So gab es zum Beispiel im Beamtenrecht mindest Verweilzeiten bevor beispielsweise ein Amt der Bes. Gr. A 13 übertragen werden konnte.

Es gibt Organisationen, die sowohl den Regenerations- und Innovationszyklus auf ihre Weise in Gang halten und auf das Grenzalter einwirken. Die extreme Variante findet sich beispielsweise bei Unternehmensberatungen oder in der US Armee, die nach dem Motto verfahren: „rauf oder raus“: Wer sich nicht in absehbarer Zeit für höhere Funktionen im Unternehmen qualifiziert hat, muss das Unternehmen verlassen. Eine Variante ist die Anstellung auf Zeit. Anzutreffen ist diese Variante im Bereich der Streitkräfte, der Universitäten und vor einigen Jahren im Bereich der Kliniken.

**7. Hat der Dienstherr eine Pflicht, über die Möglichkeiten der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten aufzuklären?**

Nur wenige Verwaltungen sind heute in der Lage, ihren Bewerbern relativ stabile Aussagen zur künftigen individuellen Laufbahnentwicklung aufzuzeigen. Stattdessen dominiert das Zufallsprinzip. Viele Personalverwaltungen lassen sich absichtsvoll von Vakanzen überraschen. Wie ist es ansonsten zu erklären, dass z.B. Schulleiterstellen über Monate, bis hin zu über einem Jahr nicht besetzt werden? Ein personalpolitischer Skandal! Von einer durchdachten

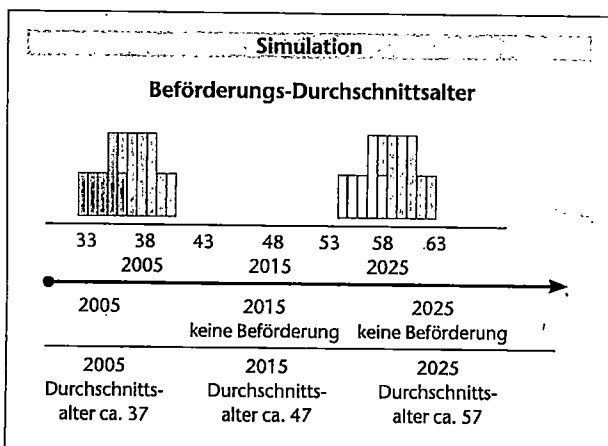


Abb. 5: Wechselwirkungen



Laufbahnplanung, die dafür Sorge trägt, dass für jeden Stelleninhaber in Führungs- oder Spezialistenposition mehrere Alternativen verfügbar sind, kann bestenfalls in Ansätzen die Rede sein. Gäbe es diese Strukturen (z.B. Nachfolgepläne), dann erfährt der Berufsanfänger, wann, wo und mit welchem Ziel er mit seiner Erstverwendung beginnt und auf welche weiteren Verwendungen er mittelfristig rechnen kann bzw. er rechnen sollte. Eine solche Perspektive setzt ein transparentes Werdegangmodell voraus und eine geregelte Nachfolgeplanung. Der neue Tarifvertrag, der auch eine „Karriere“ in den Spezialistenfunktionen (Spezialistenhierarchie) eröffnet, kommt auf Dauer nicht ohne diese Transparenz und der hierzu erforderlichen Verwendungssysteme mit klar beschriebenen Verwendungsabfolgen aus.

Für die Polizei in NRW mit ihren drei Säulen im gehobenen Dienst ist eine durchdachte Laufbahnplanung mit festgelegten Verweil- und Stehzeiten in den Ämtern ein absolutes Muss. Ohne diese Planungshilfen könnte die Personalstruktur in einem Chaos enden. Bislang funktionierte dieses Auswahl-system auf eine elegante und von allen Beteiligten weitgehend akzeptierte Weise. So wurde der Führungsnachwuchs der mittleren Managementebene nach festen und für jeden transparenten Regeln aus dem mittleren Dienst rekrutiert. Berufliche Bewährung und ein Auswahlverfahren waren die objektiven Eckwerte der Karrieregestaltung. Wem der Wechsel in den gehobenen Dienst nicht in einem vorgegebenen Zeitfenster gelang, wusste und akzeptierte das Ende seines beruflichen Aufstiegs. Diese klare Ansage fehlt in dem jetzigen System. Letztendlich muss an die Stelle des traditionellen Aufstiegsverfahrens eine andere Form, aber ein

genauso konsequentes Verfahren der Personal-auswahl treten. Dabei ist eine Aussage zwischen Generalisten (Führung) und Spezialisten zu treffen. Es darf auf keinen Fall zu einer Überalterung der Führungsmannschaft kommen. Das ist der Polizei in den letzten Jahrzehnten hervorragend gelungen. Zieht man beispielsweise die Altersschichtung aus dem Jahr 1990 heran, so ist zu erkennen, dass den großen Verwerfungen der Altersschichtung im mittleren Dienst eine gut gewachsene Struktur im gehobenen Dienst gegenüberstand.

Wer heute behauptet, dass die Säule 3 (NRW) mit einer A 11 das Laufbahnziel erreicht hat, muss diese personalpolitische Aussage sicherlich überzeugender vermitteln als mit dem Hinweis reduzierter Aus-bildungsloerbeeren.

Eine Laufbahnplanung ist bei der Polizei auch im Hinblick auf die Grenzaltersprobleme von zentraler Bedeutung. Es geht um den Schicht- und Wechseldienst. Durch eine geschickte Laufbahn-planung lässt es sich vermeiden, dass ein über 50-jähriger Beamte gegen seinen Willen in diesem Aufgabenbereich tätig werden muss. Wer hier den Zufall walten lässt, wird von einem Zugzwang zum nächsten getrieben.

### Schlussgedanke

Personalmanagement heißt, heute die Zukunft zu gestalten, um nicht morgen von den absehbaren Ereignissen und Zwängen überrollt zu werden. Dies ist eine zentrale Leitungsaufgabe, der sich die Führung stellen muss. In diesem Sinne war es das Credo eines der best bezahlten Manager: „Wenn ich nicht 80 Prozent meiner Zeit in Ruhe und Abstand von dem hektischen Tagesgeschehen über die künftige Entwicklung des Unternehmens nachdenken kann, dann habe ich schlecht delegiert, die falschen Leute um mich geschart und meinen Auftrag verfehlt!“ Im Personalbereich wird noch zu häufig gewurstelt und geflickt. Was fehlt, ist eine konzeptionelle Personalplanung. Dazu müssen andere Prioritäten gesetzt werden: Es sollte mehr Professionalität in die Personalplanung eingebracht werden. Dazu bedarf es deutlich mehr Spezialisten als derzeit für diese Aufgabe verfügbar sind und verfügbar gestellt werden. Personal ist da, es müsste nur anders geschichtet werden.

Weitere Hinweise zu dieser Thematik unter:  
Meixner, H.E., Personalstrukturplanung, Bd. 1-3, Carl-Heymanns-Verlag, Köln

sowie Artikel und Vorträge unter  
www.h-e-Meixner.de, Benutzer: Polizei Kennwort: 12348765

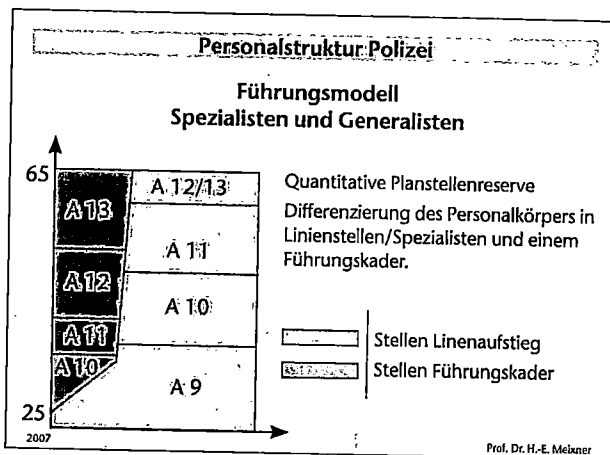


Abb. 6: Die Altersschichtung der Führung