

Frauenquote und eine nachhaltige Personalpolitik

Ein schwerwiegender Eingriff in das Beurteilungssystem erschüttert in NRW das Vertrauen in ein sensibles Führungsinstrument

Prof. Dr. H.E. Meixner

Was ist los im öffentlichen Dienst, wird sich fragen, wer die Presse in Nordrhein-Westfalen der letzten Monate verfolgt hat. Schlagzeilen wie: „Ärger über die NRW, Frauenquote: schwammige Bestimmungen bei Beförderung sorgen für Unruhe“¹, „Frauenquote: Beamte unter Druck gesetzt, Vorgesetzte schüchtern Männer ein, um Klagewelle einzudämmen,“² „Frauenquote in NRW: Männliche Beamte unter Druck gesetzt“³, „Frauenquote wird heftiger – Männer fühlen sich benachteiligt,“⁴ „Gutachter hält die Frauenquote für verfassungswidrig“⁵. Auslöser dieser Aufregung ist ein Gesetz, wonach seit dem 1. Juli 2016 weibliche Landesbeamte bei "im Wesentlichen gleicher Eignung" bevorzugt befördert werden sollen. Diese Bevorzugung wird aus § 19 Abs. 6 des Landesbeamtengesetzes Nordrhein-Westfalen abgeleitet. So sind Frauen bei „gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt zu befördern, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen.“

Was aber ist eine gleiche bzw. vergleichbare Eignung, Befähigung und fachliche Leistung?

Hier muss man wohl zwischen der Sicht der Rechtsprechung und der Sicht eines modernen Personalmanagements unterscheiden. Beides, so könnte man auf den ersten Blick folgern, will nicht so recht zusammenpassen. Aus der Sicht der Rechtsprechung ist wohl von einer im Wesentlichen gleichen Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung auszugehen, „wenn bereits die jeweils aktuelle dienstliche Beurteilung der Bewerberin und des Mitbewerbers ein gleichwertiges Gesamturteil aufweist. Einzelnoten in aktuellen Beurteilungen und Vorbeurteilungen sind regelmäßig nicht mehr in den Blick zu nehmen, obwohl sich auch aus ihnen ein Qualifikationsunterschied ergeben kann.“ Wohl in diesem Sinne schlägt Papier in seinem Gutachten zur Verbesserung der strategischen Ziele der Frauenförderung vor, „die derzeit praktizierte Ausdifferenzierung der Qualifikationskriterien des Art. 33 Abs. 2 GG zu begrenzen ... um der Durchsetzung der Staatszielbestimmung des Art. 33 Abs. 2 GG hinreichend Raum zu lassen.“⁶ Die Begründung ist interessant, aufschlussreich und sicherlich kein Gütekriterium für eine Beurteilung und lässt Zweifel aufkommen, ob eine sachgerechte, objektive, reliable und valide Mitarbeiterbeurteilung überhaupt erwartet werden kann. Weiter heißt es: Im Ergebnis führe die derzeitige

¹ Generalanzeiger Bonn, 126, vom 8.8.2016, S. 38

² Generalanzeiger Bonn, vom 7.02.2017, S. 5

³ <http://www.ksta.de/24872530>

⁴ www.ksta.de/nrw/nrw-streit-um-frauenquote-wird-heftiger---maenner-fuehlen-sich-bena...

⁵ Generalanzeiger, 4.2.2017, S. 5.

⁶ Papier, H.-J., Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung, 30.5.2014, Seite 5 ff. t

Praxis einer Ausdifferenzierung (vor allem der Beurteilung) im Ergebnis zwingend zu einer Reihung der Kandidaten, „solange sie irgend möglich ist. Je differenzierter aber die Kriterien aus Art. 33 Abs. 2 GG angewandt werden, desto weniger kann die Entscheidungsquote zum Tragen kommen. Werden die Kriterien des Artikels 33 Abs. 2 GG so angewandt, dass praktisch immer ein Bewerber aus der Bestqualifizierung eingestuft werden muss, dann läuft letztlich jede leistungsbezogene Quotenregelung ins Leere.“ Was die Differenzierung bzw. Ausdifferenzierung der Beurteilungsergebnisse anbetrifft, sieht Papier eine gewisse Scheinrationalität. „Es wird so impliziert, die Auswahlentscheidung werde nach objektiv bestimmbareren Kriterien und strengen rechtlichen Vorgaben durchgeführt.“⁷

Keine Ausdifferenzierung ohne korrespondierendes Anforderungsprofil

Dieses Argument überzeugt umso mehr, wenn der Ausdifferenzierung kein festgelegtes und objektiviertes Anforderungsprofil gegenübergestellt wird. Weil dies offensichtlich auch bei der jetzt anstehenden Fragestellung so nicht praktiziert wird, folgert Papier wohl zu Recht: Durch die Gewichtung einer Vielzahl von einzelnen Merkmalen fände stattdessen in erster Linie eine Wertungsentscheidung statt. Indem die Wertungsentscheidung auf die Stufe der Bestimmung der Qualifikationskriterien verschoben wird, werde verschleiert, dass bei jeder Auswahl auch ein gewisser Ermessensspielraum bestehe.

⁷ ebenda

⁸ Vgl. hierzu auch beispielhaft (Verfahren Bandenburg)

¹⁰ Die Gerichte haben sich mit dieser Frage wiederholt beschäftigt. Dabei ging es um einige Modifikationen. Mal wurde das Anforderungsprofil im Verfahren abweichend von der Stellenausschreibung auf den Bewerber hin neu justiert, mal lagen keine Stellenbeschreibungen vor. Entscheidend ist, ob und wann der Dienstherr die Auswahlkriterien definiert hat und ob er sich auch daran gebunden sieht. BVerwG vom 16.8.2001, Az. 2 A 3.00, OVG Nordrhein-Westfalen, 5.4.2002, NVwZ 2003, 52; VG Frankfurt, 6.9.2002, Az. 9 G 1524/02

¹⁰ Diese Rechtsicherheit ist erschüttert, wenn man die Reaktionen der Gewerkschaften und Verbände

Dieses Argument kann man nur unterstreichen, und es ist sicherlich nicht nur auf den Ausdifferenzierungsgrad einer erstellten Beurteilung zu beziehen. Denn dieser Ermessensspielraum ist ein generelles Problem bei Beurteilungen, und dieser Entscheidungsspielraum ist unabhängig von der Frage des Ausdifferenzierungsgrades. Es gilt für die Beurteilung insgesamt, also sowohl für die Erstellung als auch für deren Interpretation. Letztendlich stellt sich doch die Frage: Begünstigt die Mitarbeiterbeurteilung eine Scheinlegitimierung? Insbesondere bei einer anlassbezogenen Beurteilung (etwa vor einer Auswahlentscheidung) ist - und das nicht nur in seltenen Einzelfällen - zu beobachten, dass die Bewertung so zugeschnitten wird, dass der präferierte Bewerber bzw. die Bewerberin die besten Chancen im Auswahlverfahren haben. Wer als Arbeitsgeber sichergehen will, achtet dabei auch im Vorfeld auf das hierauf zugeschnittene Anforderungsprofil.⁸ In diesem Fall ist dann alles formal juristisch in trockenen Tüchern. Es ist klar, dass es zu dieser Praxis keine belastbaren Zahlen gibt, und es ist zu erwarten, dass diese Beobachtung - je nach Standpunkt - eher bestritten als geteilt wird.⁹ Denn jeder grundsätzliche Zweifel an der Aussagekraft einer Beurteilung würde die soziale Symmetrie im Auswahl- und Beförderungssystem der Verwaltung an ihre Grenzen führen.¹⁰

Ein problematischer Eingriff in ein stabilisierendes Wertesystem

ernst nimmt: „Wir hatten von vornherein Bedenken gegen die neue Regelung angemeldet und hoffen jetzt im Sinne unserer Beamten auf schnelle Rechtssicherheit“, sagte der Landesvorsitzende der Gewerkschaft der Polizei (GdP), Arnold Plickert, unserer Zeitung. Auch der Deutsche Beamten-Bund (DBB) beklagte seit Wochen, dass es ein schwerer Fehler der Landesregierung gerade gegenüber den weiblichen Beschäftigten gewesen sei, „die Frauenförderung zu einem Politikum zu machen“. Focus, 24.10.2016 http://www.focus.de/politik/deutschland/frauenquote-in-nrw-viele-beamte-klagen-gegen-frauenfoerderung-im-oeffentlichen-dienst_id_6110441.html

Die jetzt losgetretene Diskussion und juristische Aufarbeitung schafft daher nicht Transparenz, Sicherheit und Klarheit, sondern befördert Unsicherheit und das Gefühl argumentativer Willkürlichkeit. Sie rüttelt deutlich an den Grundfesten einer weitgehend akzeptierten Praxis, deren Fundament und „Legitimation“ nicht auf eine über jeden Zweifel erhabene Beurteilungspraxis und deren wissenschaftliche Absicherung baut, sondern über eine gewachsene Akzeptanz mangels überzeugender Alternativen. Angemerkt sei in diesem Kontext: Eine Regelbeurteilung schränkt deutlicher als eine anlassbezogene Beurteilung eine nicht sachgerechte Verzerrung ein. Als Korrektiv schränken Gruppendynamik und stabilisierende soziale Faktoren die Möglichkeiten offensichtlich unsachlicher Bewertungen ein. Dieser Hinweis, die Qualität einer Beurteilung nach anlassbezogener und Regelbeurteilung zu differenzieren, ist in diesem Kontext wichtig, weil die anstehenden Aufreglichkeiten sich auf einen Sonderfall verdichten lassen, der zwar in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung durch einen falsch ausgelegten Pragmatismus zu einem Regelfall geworden ist, so aber eigentlich nicht gewollt sein kann: Obgleich es eine seltene Ausnahme sein sollte, kommt eine höhere Planstelle (Amt im statusrechtlichen Sinne) auf den Beamten über eine pauschale Reihung zu. Die personalpolitische Einsatzkonzeption und Vorgabe „die richtige Person auf die richtige Stelle“ sollte anders verlaufen: Der Beamte bewirbt sich auf eine konkret beschriebene Stelle, durchläuft ein Auswahlverfahren und wechselt bei Erfolg die Aufgaben und den Arbeitsplatz.

Unbeschadet dieser Details ist festzustellen: Die derzeitige Diskussion steht konträr zu einem modernen Personalmanagement, das auf Profile abhebt, das zwischen Spezialisten und Generalisten unterscheidet und das die Gesamtnote bei einer standardisierten Mitarbeiterbeurteilung als eine wenig

aussagekräftige Steuerungsgröße des Personaleinsatzes und der Personalentwicklung sieht. Vor allem aber ist selbst eine individuelle Spitzenleistung nur mit und im Team und schon gar nicht ohne ein Team vorstellbar.¹¹ Die individuelle Leistung ist daher in einem komplexen Dienstleistungssystem immer schwieriger transparent und nachvollziehbar zu verorten. Wer die Diskussion und die praktische Umsetzung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) bei den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung verfolgt, weiß um diese Schwierigkeiten.¹² Nicht ohne Grund endet diese interessante leistungsbezogene Variante in der Praxis in einer Teamprämie oder versickert im Gießkannenprinzip. Die individuelle Leistung zu verorten, erweist sich bei LOB als eine bislang ungelöste Herausforderung. Es kommt daher auch nicht von ungefähr, dass sich auch in der Wirtschaft ein radikaler Neuentwurf der Bonussysteme, der Beurteilung und Leistungsmessung abzeichnet.¹³

Aus der Sicht eines nachhaltigen und zukunftsfähigen Personalmanagements sind zwei Aspekte in diesem Kontext von besonderer Relevanz: Der Anlass dieser Unstimmigkeiten und Interessenkonflikte auf der einen Seite und auf der anderen Seite die personalpolitischen Kollateralschäden, die dieses völlig verfehlte Konfliktmanagement auslösen.

Gibt es einen Handlungsbedarf, der sich aus der Sache heraus erklärt? Gut gemeint ist noch längst nicht gut gemacht!

Obwohl bereits mehrere Gerichte die Frauenquote für verfassungswidrig erklärt haben und das Oberverwaltungsgerichts Münster ebenfalls deutliche Worte gefunden hat,¹⁴ hält die Landesregierung Nordrhein-Westfalen weiterhin an dem von ihr eingeschlagenen Weg fest. Das macht ein Sprecher des NRW Innenministeriums klar. Die Botschaft ist eindeutig: Es bleibt

¹¹ Vgl. hierzu Buckingham, M., Gooddall, A., Neue Noten für Manager und Mitarbeiter, das neue System zur Beurteilung von Mitarbeitern soll einfacher und gerechter sein, in: Harvard Business Manager, 5, 2015, S. 21 ff.

¹² Vgl. hierzu Meixner, H. E., Der neue Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, das sieben Stufenprogramm- von der Leistungsbewertung hin zum Leistungsentgelt, in: PersV. 4, 2007.

¹³ Vgl. Buckingham, aaO., S. 28 ff.

¹⁴ Urt. v. 21.02.2017, Az. 6 B 1109/16

bei dem jetzt angedachten verdichteten Qualifikationsvergleich, koste es was es wolle! Und es kostet viel! Es kostet das Vertrauen vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich in besonderem Maße der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet sehen. Statt Alternativen und überzeugendere Wege anzugehen, wird weiter im Instanzenzug geklagt. Dabei setzt man sich über personalpolitische Grundsätze ebenso hinweg, wie über die deutlichen Hinweise der Gerichte: Der Weg über den verdichteten Qualifikationsvergleich ist mit dem Gebot der Bestenauslese nicht vereinbar. „Auswahlentscheidungen dürften“, so die Gerichte, „nur auf Gesichtspunkte gestützt werden, die unmittelbar Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber betreffen. Hierzu gehöre der Aspekt der Frauenförderung nicht. Wiesen die dienstlichen Beurteilungen dasselbe Gesamturteil aus, müssten zunächst die Inhalte der aktuellen Beurteilungen und bei dann noch gegebenem Qualifikationsgleichstand ältere dienstliche Beurteilungen berücksichtigt werden.“¹⁵

Was legitimiert und veranlasst einen Dienstherrn so tief in ein bestehendes personalpolitisches Wertesystem einzuwirken, wie es nun einmal das Beurteilungsverfahren darstellt? Ist der Handlungsbedarf tatsächlich so zwingend und alternativlos?

Operationale Ziele als Grundlage einer rationalen Entscheidungsfindung

Der Handlungsbedarf sollte einer rationalen Entscheidungsfindung folgen. Grundlage dieses rationalen Vorgehens sind vereinbarte strategischen Ziele, die in einem Zielbaum in Ober- (taktische) und operationale Ziele mit einer zeitlichen Gewichtung differenziert und aufgeschlüsselt werden. In einem iterativen Prozess ist abzuklären, ob die Ziele in dem angestrebten Umfang mit den geplanten und eingesetzten Maßnahmen in dem vorgegebenen zeitlichen Fenster erreicht werden (SOLL im Vergleich zum erreichten IST). Soweit

die Theorie. Begründet wird der aktuelle Eingriff in das äußerst sensible Wertesystem mit einem Rückgriff auf sehr allgemein gehaltene Statistiken. Allen voran steht der Bericht der Gleichstellungsbeauftragten des Landes NRW. Hingewiesen wird auch u.a. auf Beurteilungsanalysen, die eine Benachteiligung der Frauen bei der Maßstabsfindung ausweisen. Allerdings lassen diese Analysen auf den zweiten Blick viele zentrale Fragen unbeantwortet.

Der Handlungsbedarf zur Frauenförderung lässt sich, wenn man das maximale Ziel der 50- zu 50- Prozent-Vorgabe differenziert nach Laufbahnen und „Beförderungsebenen“ zu Grunde legt, durchaus aus den in dem Gleichstellungsbericht vorgelegten Zahlen begründen. Denn diese Zielmarke ist nicht erreicht. Richtig ist aber auch, dass sich durchaus einiges Positives auf diesem Weg verändert. Das bislang angewandte Instrumentarium wirkt also offensichtlich auch ohne diesen Eingriff. Die entscheidende Frage ist jedoch: Entwickelt sich die Umsetzung der strategischen Ziele in einem akzeptablen und realistischen Rahmen? Grundlage dieser Bewertung ist der auf der Zeitachse ausgewiesene Zielerreichungsgrad. Damit geht es nicht um eine prinzipielle, sondern um eine graduelle Herausforderung. Die Umsetzung des strategischen Zieles baut auf zeitlich abgestufte Meilensteine. Die angestrebte Zielgröße hat somit auch eine Zeitdimension, die in überschaubaren und realistischen Meilensteinen zu differenzieren ist. Statistiken, wie etwa der Gleichstellungsbericht, bergen die Gefahr von Fehlinterpretationen und wenig differenzierenden Verkürzungen. So haben zwar Frauen, um ein anderes Beispiel einer verkürzten Statistik zu nennen, im vergangenen Jahr 22 Prozent weniger Gehalt als Männer bekommen. Doch vergleicht man die Gehälter bei vergleichbarer Arbeit und Qualifikation, dann reduziert sich der Unterschied auf sieben Prozent. Eine weitergehende Differenzierung weist interessante Aspekte auf: Nach einer neuen Studie, bei der in Großbritannien die Gehälter

¹⁵ Kunze, P. OVG Münster hält Frauenquote für verfassungswidrig, sowie <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ovg-nrw->

[urteil-6b110916-frauenfoerderung-beamtenrecht-nrw-verfassungswidrig/](http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ovg-nrw-urteil-6b110916-frauenfoerderung-beamtenrecht-nrw-verfassungswidrig/)

von Frauen und Männern in den Jahren 2006 bis 2013 verglichen wurden, verdienten die Frauen in der Altersgruppe der 22- bis 29- Jährigen pro Jahr deutlich mehr als die Männer. Allerdings zehrt sich dieser Vorsprung Anfang der 30 Jahre wieder auf. Warum aber setzt sich dieser Trend nicht fort? Denn eine Benachteiligung in der Gehaltsbemessung lässt sich zumindest beim Start in das Berufsleben an diesen Zahlen nicht ablesen. Es muss also auch andere Gründe geben, als die häufig genannten Ursachen wie etwa die tief in uns angelegten Stereotypen und die damit bedingten Wahrnehmungsverzerrungen. Offensichtlich, das ist die Botschaft dieses Beispiels, ist es lohnend und der Sache förderlich, die häufig zitierten Zahlen genauer zu hinterfragen und auf der Grundlage einer detaillierteren Analyse Lösungswege zu suchen. Bei der jetzt anstehenden Diskussion wird immer wieder darauf hingewiesen, wie wenig sich bei der Gleichstellung von Frauen und Männern in der öffentlichen Verwaltung tatsächlich bewegt.

Das halbvolle oder das halbleere Glas?

Wer sich mit der Beförderungssituation des öffentlichen Dienstes und deren Konzeptionen und Zusammenhängen intensiver beschäftigt, dem erschließen sich interessante und durchaus positive Entwicklungen, und zwar deutlich mehr, als dies häufig kommuniziert wird. Ein Blick in den Gleichstellungsbericht Landes Nordrhein-Westfalen kann man daher aus der Sicht des halb leeren Glases oder des halbvollen Glases lesen. In jedem Falle zeigt dieser Bericht beachtenswerte und zukunftsweisende Entwicklungen. So wurden beispielsweise die Frauen im gehobenen und höheren Dienst der Polizei gemessen an ihrem Anteil deutlich und überproportional befördert und höhergruppiert.¹⁶ Leider differenziert diese Statistik nicht in Beschäftigte des Polizeivollzugsdienstes und im allgemeinen Bereich der Polizei. Da in NRW alle Vollzugsbeamten im gehobenen Dienst einsteigen, sind die Hinweise auf den einfachen und mittleren Dienst für

die hier anstehenden Fragen bei den Polizeivollzugsbeamten nicht relevant. Es sei angemerkt, dass sich die Statistik bezogen auf die Polizei auf zwei Seiten im Bericht beschränkt, während die Statistiken aus dem Bildungsbereich deutlich umfangreicher und detaillierter sind. So fehlen etwa für den Bereich der Polizei und der Finanzverwaltung die interessanten und aufschlussreichen Hinweise über die Entwicklungsschritte in den letzten neun Jahren. Gleichwohl ist aber auch so erkennbar: Wenn man die wenigen Hinweise zur Polizei und Finanzverwaltung nicht nur und ausschließlich an der angestrebten 50/50 Prozent- Zielgröße, sondern an den Meilensteinen auf dem Weg dorthin, ausleuchtet, dann ist dem Dienstherrn durchaus ein erkennbarer und erfreulicher Schritt hin zur Gleichstellung von Frau und Mann in einem traditionell männerdominierten Bereich gelungen. Wie sich diese Entwicklung sinnvoll beschleunigen lässt, ohne die soziale Symmetrie zu beschädigen, ist sicherlich eine interessante personalpolitische Herausforderung. Dass dies allerdings mit einem massiven Eingriff in die Beurteilungskultur gelingen kann, ist nicht nur rechtlich problematisch, sondern es dürfte auch aus personalpolitischen Erwägungen recht zweifelhaft sein. Zu bedenken ist: Alles hat seine Zeit und alles braucht seine Zeit. Zur Entwicklung und Qualifizierung von Führungskräften rechnet man in der Wirtschaft mit einem zeitlichen Faktor von 10 bis 15 Jahren. Diese Zeit ist unabdingbar, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch systematische Verwendungsabfolgen mit definierten Stehzeiten in den Verwendungen auf diese Funktionen hin vorzubereiten. Diese Qualifizierungsintervalle lassen sich aus der Sache heraus nicht beliebig verkürzen. Auch steht hinter einer geordneten Abfolge der Beförderungsplanung ein weiteres personalpolitisches Ziel: Die Beförderung als Teil des Anreizsystems.

Alles hat seine Zeit

Die Bedeutung der Qualifikationsintervalle kennt jeder, der in einem größeren Verein

¹⁶ Gleichstellungsbericht, S. 52.

tätig ist. Auch hier zeigt sich, dass der Vorsitzende mit vorbereitenden Schritten – etwa als Beisitzer über den Schriftführer hin zum Vorsitzenden – für diese Tätigkeit qualifiziert wird. In diesem Kontext stellte der frühere Inspekteur der Polizei Stork in einem Gutachten zur Verwendungsabfolge und Beförderungssituation der Polizei in NRW fest: 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.“ Überzeugender und in den Aussagen treffender wären daher Statistiken, die auf die Parameter der Personalstrukturplanung weisen.¹⁷ Wohl auch, weil die jetzt vorliegenden Zahlen im Gleichstellungsbericht zur Polizei und der Finanzverwaltung durchaus in ihren Aussagen geschärft werden könnten, weist Papier in seinem Gutachten beispielhaft auf den Bildungsbereich hin. „Lediglich die Schulen,“ so Papier in seinem Gutachten, „weisen ein Frauenanteil in Führungsposition von etwas mehr als 50 % auf. Allerdings ist zu beachten, dass in allen Schulformen 68,8 % der Lehrkräfte Frauen sind.“ Er fährt fort: „Noch aussagekräftiger werden die Zahlen, wenn man sie weiter aufschlüsselt. Dann zeigt sich, dass der Frauenanteil stark abnimmt, je höher die Führungsposition einzustufen ist ... Auch die Zahlen für die Schulen stellen sich weniger positiv dar. Bei den Gymnasien sind lediglich 28,4 % der Schulleitungen mit Frauen besetzt, bei 57,7 % Frauenanteil unter den Lehrkräften.“¹⁸ Dieses Argument relativiert sich und verliert an Dynamik, wenn man den Fokus breiter anlegt und weitere Parameter in die Betrachtung einbezieht. Nur auf einer breiten Diskussionsbasis lässt sich auf Dauer das Problem

lösen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass man vor lauter Symptomen die eigentlichen Stolpersteine übersieht. Auch blendet dieser punktuelle Vergleich aus, was sich tatsächlich zum Besseren hin entwickelt. So hat sich zum Beispiel der Anteil bei den stellvertretenden Schulleitungen vom 31.12.2003– 02.01.2013¹⁹ (also in 9 Jahren, faktisch von 2004 bis 2012) von 50,9% auf 60,5% erhöht. Auf der Ebene der Schulleitungen stieg die Zahl im gleichen Zeitraum von 44,3 % hin auf 57%. Im Bereich der Grundschulen hat sich der Anteil von 70 % hin auf 78 % erhöht, allerdings bei einem Anteil 91% von Frauen. Was aber auch an dieser Stelle gesagt werden muss: Weit über 2000 Stellen für Schulleitungen sind in Nordrhein-Westfalen zur Zeit vakant und können nicht nachbesetzt werden. Wohl auch, weil es an Bewerbungen für diese Stellen mangelt. Dieser Funktionsbereich der öffentlichen Verwaltung ist aber auch ein plakatives Beispiel dafür, wie Gehaltsdifferenzen von Frauen und Männern eine Angleichung finden könnten, wenn man etwa mehr Männer für die von Frauen bevorzugten Funktionsbereiche Grundschulen und Kitas gewinnen könnte, was auch aus der Sache heraus geboten wäre. Alternativ denkbar ist auch eine Anhebung der Besoldungs- bzw. Tarifstruktur in diesen Funktionsbereichen der öffentlichen Verwaltung.

Festzustellen bleibt: Das Ziel, mehr Chancengleichheit zu generieren, ist unstrittig. Ob allerdings dieses strategische Ziel mit den aktuell intendierten Geschäftsprozessen und dem hierzu hinterlegten Instrument der Beurteilung fair, transparent und den Konflikt minimierend zu realisieren ist, dürfte auch aus der Sicht eines nachhaltigen Personalmanagements mehr als fraglich sein. Personalpolitisch ist dieses Vorgehen ein Fehlgriff mit einem hohen Konfliktpotenzial, der aktuell vor der

¹⁷ Meixner, H.-E., Personalpolitik und –führung – Personalmanagement (Teil 1), Bornheim/ Bonn 1993, S.132 ff.

¹⁸ Papier Gutachten, aaO, S. 4.

¹⁹ ist es schon erstaunlich, wie hier Statistiken geführt werden man achte auf die Bezugsgröße

31.12.2003 und 2.1.2013. Wer nicht genau hinschaut, könnte bei diesem Zahlenspiel sich selbst täuschen. Wir wollen hier nicht der Suggestion folgen: Es geht um die Bandbreite von 9 Jahren.

Landtagswahl in NRW mit üppigen Stellenhebungen und Beförderungen kaschiert wird.²⁰ Zwar erreicht man hierdurch eine kurzfristige, keinesfalls aber nachhaltige Ruhigstellung der aktuell Betroffenen, doch die nachhaltigen Auswirkungen treffen nicht nur den Nachwuchs, sondern vermitteln den Eindruck einer unberechenbaren Personalpolitik nach Haushalts-, Kassenlage und wahltaktischen Gesichtspunkten.²¹

Die Kollateralschäden, wenn ein Sonderfall zum Grundsätzlichen erklärt wird

Bei alledem wird letztendlich zu wenig beachtet, dass in der aktuellen Diskussion ein Sonderfall personalpolitischen Handelns zu einem generalisierten Grundsatzproblem erklärt wird.

Charakteristische Merkmale dieses „Sonderfalls“ sind:

1. Verwaltungen mit einem großen Personalkörper (Polizei über 40.000, Finanzverwaltung ca. 30.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter);
2. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen auf vergleichbaren Arbeitsplätzen vergleichbare Aufgaben wahr (Multiplikatoren Arbeitsplätze in Abhebung zu den Unikats-Arbeitsplätzen).
3. Es besteht eine Schere zwischen Stellenbewertung und Planstellenausstattung (mehr höher bewertete Stellen als entsprechend bewertete Haushalts-/Planstellen verfügbar sind; vgl. hierzu Stellenkegel etwa der Polizei).²²

4. Freie „Stellen“ (Planstellen) werden nicht über ein übliches Auswahlverfahren, sondern über ein Reihungsverfahren vergeben.
5. Nicht der Mitarbeiter bzw. die Mitarbeiterin bewegt sich hin zu einem neuen Arbeitsplatz, sondern das Beförderungssamt bewegt sich zu dem Mitarbeiter bzw. der Mitarbeiterin.²³
6. Differenzierende Anforderungs- und/oder Belastungsmerkmale werden nicht arbeitsplatzbezogen erhoben.
7. Die Differenzierung in der Reihung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bestimmt sich im Wesentlichen aus der Mitarbeiterbeurteilung, wobei in der Praxis die Gesamtnote entscheidend ist, obwohl das Profil ausschlaggebend sein müsste.

Die aktuelle Diskussion und die herangezogenen Gutachten blenden diese Besonderheiten nahezu vollständig in ihren Rückschlüssen und Bewertungen aus. Daher können die Vorschläge zur Behebung der „Ungleichheit“ in diesen Dienstleistungsbereichen auch nicht überzeugen. Denn es wird übersehen, dass zentrale personalpolitische Rahmenbedingungen für eine Auswahl und Beförderung nach Eignung, Leistung und fachlicher Befähigung insgesamt nicht stimmig sind. Auch die Rechtsprechung begnügt sich zu sehr mit einer punktuellen, statt einer systemischen Betrachtung, bei der die Systemkomponenten wie etwa die der Stellenbildung (Norm-Mitarbeiter, Gesundheitsmanagement: psychische Überlastung)²⁴, der Stellenbeschreibung, der Stellenbewertung, der Stellen- und Planstellenausstattung, der

²⁰ Nach Jahren drastischer Sparhaushalte, Stellenstreichungen und gesetzeswidrigen ... werden jetzt im Wahljahr Stellenhebungen als nachhaltige und rationale Personalpolitik einer zukunftstauglichen Verwaltung verkündet. Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung ist immer gekennzeichnet durch eine Dampfkesselpolitik: Man überhört die warnenden Stimmen, lässt es darauf ankommen, bis der Druck zum Einlenken zwingt.

²¹ Vgl. hierzu die Subfunktion Personalstrukturplanung der Personalplanung.

²² Eine Differenzierung der Stellenbewertung bei der Polizei bei den Ämtern der Besoldungsgruppen A 9 bis A 11 ist nicht gegeben.

²³ In diesem besonderen Fall verbleibt der Bewerber somit in seiner bisherigen Funktion und erhält ein höheres Gehalt für die gleiche Leistung. Aus der Sicht eines nachhaltigen und zukunftsorientierten Personalmanagements entsteht der Eindruck, dass durch vermeintliche Hilfskonstruktionen ein Sparmodell des Dienstherrn kaschiert. Dann ist die Rede von dem Amt im statusrechtlichen Sinn, dem Amt im abstrakt-funktionellen Sinn und dem Amt im konkret-funktionellen Sinn. Für den HR Experten erschließt sich nicht, ob eine solche Differenzierung sinnvoll, logisch und zielführend ist.

²⁴ Nehmen wir als Beispiel die Arbeitsverwaltung mit ihren Job-Centern. Auch hier hat man es mit

Anforderungs- und der Qualifikationsprofile, das Anreizsystem, der Karriereplanung in die Bewertung und Analysen mit einbezogen werden. Eignung, Leistung und fachliche Befähigung dürfen nämlich nicht nur auf die konkrete Person bezogen werden, sondern müssen im Kontext mit den situativen Gegebenheiten gesehen, gewichtet und bewertet werden. Denn menschliche Arbeitsleistung (also die gezeigte und zu dokumentierende Leistung) ist das Produkt aus Aufgabenstellung (Dürfen²⁵), Können (Fähigkeiten, Fertigkeiten) Wollen und Persönlichkeit.

Die richtige Person zum richtigen Zeitpunkt auf den richtigen Arbeitsplatz am Beispiel der Polizei NRW

Besinnen wir uns daher zunächst mit einem Blick auf eine zentrale Grundannahme der Personalpolitik und des Personalmanagements: Bei Personalentscheidungen geht es darum, die richtige Person zum richtigen Zeitpunkt auf den richtigen Arbeitsplatz leistungsgerecht zu verwenden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss ein Anforderungsprofil vorliegen. Grundlage dieses Anforderungsprofils sind die tatsächlichen Inhalte einer Stelle sowie ggf. situationsspezifische Gegebenheiten. Somit wird die Sprache der Organisatoren (z.B. Tätigkeiten, Verrichtungen, Funktionen) über die Anforderungsmerkmale (z.B. Soft- und Business- Skills, Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse) in die Sprache der Personalverantwortlichen übertragen.²⁶

Diesen Anforderungsmerkmalen werden die individuellen Qualifikationsmerkmale (z.B. Eignung, formale Befähigung) in einem Qualifikations- bzw. Befähigungsprofil gegenübergestellt. Dabei müssen Anforderungsprofil (auf die Stelle bezogen) und Qualifikationsprofil (auf die konkrete Person bezogen) kompatibel sein, um einen Abgleich zu ermöglichen. Der übliche Vorgang ist somit: Für eine auszuschreibende Stelle liegt zunächst einmal eine Stellenbeschreibung mit einem Anforderungsprofil vor, das ggf. auf die situativen Gegebenheiten hin angepasst werden muss. Auf dieser Grundlage erfolgt in einem weiteren Schritt eine Stellenausschreibung, auf die sich dann die an dieser Stelle Interessierten bewerben können. Für jeden Bewerber bzw. für jede Bewerberin muss somit ein Qualifikationsprofil vorliegen bzw. aus den Bewerbungsunterlagen abgeleitet werden. In dem dann erfolgenden Auswahlprozess erhält den Zuschlag, wer die optimale Übereinstimmung zwischen Anforderungen und Qualifikation aufweist. Anforderungsprofil und Qualifikationsprofil verhalten sich somit wie Schloss und Schlüssel. So viel zu der Theorie. Bereits vor vielen Jahren ist in dem Storck Gutachten von vielen Defiziten die Rede: „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

einen großen Personalkörper und vielen vergleichbaren Arbeitsplätzen zu tun. Doch Arbeitsplätze werden nicht nur durch vergleichbare Tätigkeiten, Verrichtungen etc. in ihrem Belastungs- und Leistungsgrad bestimmt, sondern auch durch die Interaktion mit dem Stakeholder. Daher fällt das Anforderungs- und Belastungsprofil bei gleicher Aufgabenstruktur sowohl innerhalb von Sachgebieten als auch im regionalen Vergleich unterschiedlich aus.

²⁵ Wer sich beispielsweise mit einer Aufgabe identifizieren kann, wird bessere Leistungen erbringen als wenn zu dieser Aufgabe gezwungen wird. Der Personalalltag zeigt aber, dass auch weniger attraktive Aufgaben in einer Verwaltung wahrgenommen werden müssen. So wurden beispielsweise selbst dann angehende Inspektoren und Inspektoren etwa im Sozialbereich verwendet, wenn sie sich für

diese Aufgaben nicht angesprochen fühlten. Wie aus dem gleichen Jahrgang beispielsweise seinen beruflichen Werdegang im Umfeld des Leistungsbereiches starten konnte, hatte in seiner Karriere Entwicklung einen Vorteil, der mit Eignungsleistung fachliche Befähigung nicht mehr zu kompensieren war. Vgl. hierzu Meixner, H. E., in: DÖD

²⁶ Vgl. BVerwG vom 16.8.2001, Az. 2 A 3.00, OVG Nordrhein-Westfalen, 5.4.2002, NVwZ 2003, 52; VG Frankfurt, 6.9.2002, Az. 9 G 1524/02, OVG Lüneburg, Entscheidung vom 22.5.2000, Aktenzeichen 5 M 2228/00, Verwaltungsgericht Wiesbaden, 30.1.2003, Az. 8 G 1694/02; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Entscheidung vom 16.12.2003, Az. 1 B 2117/03 und 15.1.2003, 1 B 2230/02 und 1.10.2003, 1 B 1037/03).

Beförderung. Hier liegt ein zentraler Störfaktor des Beurteilung- und Beförderungssystems der nur durch eine grundlegende Systemveränderung... behoben werden kann.“²⁷ Wovon Storck in diesem Zusammenhang spricht, lässt sich im Kern mit „alte Flaschen mit neuen Etiketten“ beschreiben.²⁸ Auch ohne Wechsel der Funktion konnten ganze Generationen von Polizeibeamten auf einen ständigen „Sternenregen“ bauen. Es begann im mittleren Dienst. Erst wurden die Eingangsämter durch Nachtragshaushalte gestrichen, dann folgten die unteren Beförderungsämter bis schließlich nur noch Spitzenämter des mittleren Dienstes besetzt wurden. Die Grenzen, die der Gesetzgeber mit dem gesetzlichen Stellenkegel setzt, wurden regelmäßig durch immer wieder neu aufgelegte Nachtragshaushalte außer Kraft gesetzt. Beförderungen im öffentlichen Dienst - vor allem bei der Polizei, aber nicht nur dort - sind, wenn man diese Zahlen liest, wohl in erster Linie keine Frage der individuellen Leistung, sondern eine Frage des Einstellungsjahrgangs und großzügiger Nachschlüsselungen.²⁹ Doch nicht alle können sich über diese Rasanz der Nachtragshaushalte gleichermaßen freuen. Es ist vergleichbar einem Schneeballsystem: Die in der Reihung weiter oben stehen, also meist die älteren Jahrgänge, haben gute Chancen auf zügige Beförderungen, die nachrückenden warten in diesem System dann meist umso länger. Das fatale in diesem System ist, dass insgesamt vor allem die Neueinstellungen, Frauen wie Männer gleichermaßen, benachteiligt werden. Da in den letzten Jahren der Anteil von Frauen bei Neueinstellungen deutlich gesteigert werden konnte, wird daraus bei einer Statistik, die diese Phänomene nicht beachtet, eine Benachteiligung der Frauen abgeleitet, obgleich die Vergleichsgruppe der Männern im gleichen Umfangs benachteiligt werden.

Wie hängen die Kriterien des Artikels 33 Abs. 2 GG aus der Sicht eines

nachhaltigen Personalmanagements zusammen?

Die Begriffe (Eignung, Leistung und fachlich Befähigung) lassen sich nicht Begriff für Begriff abarbeiten, sondern können nur im Kontext zueinander bewertet und optimiert werden. Leistung, das wurde bereits aufgezeigt, ist die Resultierende aus Dürfen, Können, Wollen und Persönlichkeit/ Einstellung. Zwischen den Dimensionen Können (Fähigkeiten, physische und psychische Fertigkeiten, fachspezifische Kenntnisse) Wollen (intrinsische, extrinsische Motivation, Leistungsmotivation) und persönliche Aspekte (Einstellungen, Werte, Normen, Persönlichkeit wie die big five) bestehen gegenseitig bedingende Abhängigkeiten, die für die zu erbringende Leistung entscheidend sind. Nehmen wir als Beispiel die Zusammenhänge zwischen Können, Wollen und Persönlichkeit: Es gibt Menschen mit einem hohen Ehrgeiz (Einstellung, persönlicher Aspekt), die auf der Karriereleiter möglichst viele Sprossen nehmen möchten. Wenn Ehrgeiz, Können und Wollen dabei in einer ausgewogenen Relation zueinanderstehen, ist dies für die Verwaltung ein großer Gewinn. Ist diese Symmetrie allerdings nicht gegeben, muss auf Dauer mit gesundheitlichen Schäden gerechnet werden. In diesem Fall könnte man auch nicht von einer Eignung und Befähigung für diesen konkreten Arbeitsplatz sprechen. (Vgl. hierzu Gesundheitsmanagement, Fürsorgeprinzip). Denn, wenn die erforderlichen Fähigkeiten, Fertigkeiten und/ oder Kenntnisse (Können, fachliche Befähigung), die sich aus den Anforderungen des Arbeitsfeldes ableiten, nicht in dem geforderten und erwarteten Ausprägungsgrad vorhanden sind, dann ist eine ständige individuelle Überforderung die logische Konsequenz. Es genügt somit aus personalpolitischen Erwägungen der Nachhaltigkeit und des Fürsorgegedankes nicht, sich auf eine Bewertung des Leistungsgrades zu beschränken. Es ist auch

²⁷ Storck Gutachten

²⁸ Meixner, H.E., Von der Personalverwaltung hin zu einem Personalmanagement das Dilemma einer nachhaltigen Personalplanung in der öffentlichen Verwaltung, in: PersV., 6, 2009.

²⁹ Meixner, H.E., Wecker, W., Personalstrukturplanung am Beispiel der Altersschichtung der Polizei, in: Die Polizei, 11, 2017, Seite 314-322.

abzuklären, wie diese Leistung im konkreten Einzelfall zustande gekommen ist: Werden durch eine hohe Motivation gering ausgeprägte Fähigkeiten kompensiert? Wie wirkt sich diese erhöhte Dauerbelastung aus? Es ist daher ein zentrales Anliegen der Human Relation Abteilung, zu verhindern, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von sich nicht mehr fordern, als sie aufgrund ihrer Fähigkeiten imstande sind zu geben. Andererseits leiten sich hieraus - bezogen auf einem zu definierenden Toleranzbereich - Maßnahmen der Personalentwicklung ab.

Leistung: Das Produkt aus Dürfen, Können, Wollen und Einstellung

Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes hat die Zusammenhänge zwischen Eignung und Leistung bereits in den 1970er Jahren sehr früh erkannt und daher bei der Mitarbeiterbeurteilung in Leistungsmerkmale (Leistungsbewertung= Quantität Qualität Belastbarkeit Bürgerorientierung Wirtschaftlichkeit) und Potenzialmerkmale (Befähigungsbeurteilung: Planungsvermögen, Organisationsgeschick, schriftliche endliches Ausdrucksvermögen etc.) unterschieden.³⁰ Es hat Jahrzehnte gedauert bis sich dieser konzeptionelle Ansatz durchgesetzt hat und die Rechtsprechung inzwischen sensibler auf diese Zusammenhänge eingeht und nach einer Antwort sucht. Viele Verwaltungen greifen inzwischen auf eine entsprechende Systematik zurück. Dabei werden die Leistungsmerkmale (Teil: Leistungsbewertung) mit einer Gesamtbewertung abgeschlossen (also das Produkt aus Können (Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse), Wollen (Motivation) und Persönlichkeit (z.B. Identifikation), während die Potenzialmerkmale als Profil nicht in einer abschließenden Note zusammengefasst werden. Hier kommt es auf das Profil, also das Zusammenspiel der einzelnen Befähigungsmerkmale mit einem konkreten Bezug zum Arbeitsplatz an. Das setzt voraus, dass diese Profile bezogen auf einen kon-

kreten Arbeitsplatz (funktional spezifisches Amt) hin ausgerichtet sind. Der Beurteiler müsste diese Entscheidung auf der Grundlage eines vorliegenden Anforderungsprofils treffen. In der Rechtsprechung gilt, dass dieses Profil beispielsweise bei einer Ausschreibung vorliegen muss und nicht im Verfahren geändert werden darf. Bei dem hier zur Diskussion stehenden Sonderfall der Reihung lassen sich auch für diese Regelbeurteilungen die formalen Gütekriterien eines Bezugs zu den Anforderungen der Stellen ableiten. Grundsätzlich gilt: Wer auf ein Profil setzt, gibt eine eindeutige Botschaft: Es gibt nicht den Besten der Besten, sondern den Besten für eine bestimmte Funktion. In dem Befähigungsteil kommt es also nicht auf die höchsten Ausprägungsgrade (also die besseren Noten) an, sondern darauf, dass innerhalb eines Toleranzbereiches keine Abweichungen nach oben, ebenso wie nach unten auftreten sollten.

Anforderungsmerkmale mit einem hohen „Generalisierungsfaktor“ sind beispielsweise die Leistungsmotivation, wie etwa auch die Belastbarkeit. Bei Leistungssportlern weiß man, dass sie sich auch später im Beruf meist sehr gut behaupten. Sie haben das Gewinnergen in sich und versuchen in all den Dingen, die sie wertschätzen, möglichst gut, mitunter perfekt zu sein. Sie mögen hinfallen, aber sie stehen immer wieder auf und kämpfen weiter. Ihre Leistungsmotivation macht es aus, dass sie sich den Herausforderungen stellen und da sie das Ziel im Auge behalten, setzen sie alles daran, dass sie die erforderlichen Fertigkeiten und Kenntnisse verfügbar haben. Dieser Vorteil kann allerdings zu einer Überforderung führen und das Arbeiten im Team deutlich erschweren. Bei den Anforderungsmerkmalen kommt es grundsätzlich auf die richtige Mixtur an.

Von der Philosophie der Gesamtnote zum Profil

hat diese Idee bereits in den 1980er Jahren des vorigen Jahrhunderts umgesetzt. Später sind weitere Verwaltungen dieser Systematik gefolgt.

³⁰ Hierzu liegen neben den Berichtsbänden weitere Anlagenbände vor. Das Land Baden- Württemberg

Wenn die im Anforderungsprofil eines konkreten Arbeitsplatzes ausgewiesenen Qualifikationen als Garant für Leistung und Erfolg stehen, dann müsste auch die Beurteilung als Grundlage des Befähigungs- bzw. Qualifikationsprofils auf dieses (künftige) Anforderungsprofil hin ausgerichtet sein. Derzeit ist es wohl eher umgekehrt: Die Leistung eines Mitarbeiters wird anhand der wahrgenommenen Tätigkeiten eines konkreten Arbeitsplatzes bewertet. Damit wird ein Anforderungsprofil zugrunde gelegt, das als Grundlage eines Eignungsnachweises für einen andersartigen Arbeitsplatz kaum überzeugen kann. Die Beurteilungspraxis löst diesen Widerspruch, indem sie auf eine Gesamtnote ohne den konkreten Bezug auf die künftig geforderten Anforderungen setzt. Es wird damit unterstellt, dass die Eignung 1 zu 1 auf den anderen Arbeitsplatz angewendet werden kann. Es wird damit so etwas wie ein Generalfaktor der Tüchtigkeit unterstellt. Das ist eine klare Abkehr von einem Profilgedanken, der aber interessanterweise dann wieder bemüht wird, wenn es um die Beförderung politisch erwünschter Bewerber geht.³¹ Latent werden damit zwei Konzeptionen der Personalentwicklung, nämlich die der Generalisten und die der Spezialisten, unzulässig vermengt. Diesen erkennbaren Widerspruch glaubt man durch eine Begrifflichkeit wie statusrechtliches, funktionelles oder spezifisch funktionelles Amt verkleistern zu können. Doch diese Begriffsakrobatik kann im Personalalltag nicht über die vielen Unabwägbarkeiten und institutionellen Fehlentwicklungen hinwegtäuschen. Denn in der Praxis führt diese Konzeption zwangsläufig dazu, dass man ein herausragender Sachbearbeiter sein muss, um sich im Konkurrenzverfahren durchzusetzen, mit der Konsequenz, so zu einer inkompetenten Führungskraft zu werden. Was folgt, wird anschaulich als „Peter-Prinzip“ beschrieben: Die Beförderungen der sogenannten Besten werden erst gestoppt, wenn die Stufe der Inkompetenz auch in der Beurteilung sichtbar wird. Diese Weichenstellungen bewertet die in der Vergangenheit erbrachte Leistung und verstellt somit den

Blick in die Zukunft. Wer beispielsweise als Kassierer die Zahlen hoch und runter addieren kann und diese „Erbsenzählerei“ mit besonderem Geschick und Liebe zum Detail ausführt, wird in der Bewertung der erbrachten Leistung gut abschneiden und die Eignung für diese Tätigkeit wird ihm bescheinigt. Es ist aber mehr als fraglich, ob dieser Erbsenzähler auch eine hervorragende Führungskraft werden kann. Eine potenziell bessere Alternative, die sich nicht in dem „Klein – Klein“ so hervortun kann, dafür aber über die Potenziale eine exzellente Führungskraft verfügt, hat in diesem System kaum eine Chance. Denn hierfür bedarf es einer Prognose, die auf die Entwicklungspotenziale schaut, also auf die Zukunft hin ausgerichtet ist. So wird beispielsweise auch nicht der begnadete Pädagoge zwangsläufig ein herausragender Schulleiter oder gar Schulrat.

Diese wenigen Hinweise machen eines deutlich: Es ist an der Zeit zu einer grundsätzlichen Revision der heute nicht mehr zeitgemäßen Glaubenssätze im Personalwesen. Statt in das äußerst sensible Wertesystem einzugreifen, sollten die Verwaltungen erst einmal ihre Hausaufgaben erledigen und die bislang gängigen personalpolitischen Konzeptionen auf den Prüfstand stellen. Hierbei könnten die Gerichte ein guter Verbündeter zur Überwindung des anstehenden Reformstaus sein. Denn wer auf Logik und Sachlichkeit setzt, wird vieles bei der jetzigen Praxis als nicht mehr schlüssig einstufen müssen. Beispielhaft wird dies an einigen ausgewählten Thesen bezogen auf die jetzt anstehenden Fragen einmal aufgezeigt.

These 1: Die Ausdifferenzierung einer Gesamtnote kann nur überzeugen, wenn ein hierzu korrespondierendes Anforderungsprofil vorliegt.

In dem Gutachten von Papier werden die Zusammenhänge und besonderen Eigenschaften der beiden Dimensionen, der Leistungsmerkmale und Befähigungsmerkmalen hervorgehoben, aber in einem weiteren Schritt verengt sich diese Sicht

³¹ Vgl. hierzu Verwaltungsgericht Berlin Brandenburg vom 27. September 2011 -OVG 4 S 28.11

auf eine Gesamtnote und lässt dem Profild Gedanken wenig Raum. Diese Gesamtnote leitet sich in der Beurteilungspraxis aus den Einzelwerten ab, wobei das arithmetische Mittel nicht zwangsläufig greift. Ohne einen Bezug auf ein konkretes Anforderungsprofil werden die Abweichungen zwischen arithmetischem Mittel und „wertender Entscheidung“ in einem engen Rahmen liegen. Dafür sorgt die geforderte Schlüssigkeit im Dialog des Erstbeurteilers mit Zweitbeurteiler, der Beurteilungskonferenz und der Rechtsprechung. Wenn beispielsweise die Ergebnisse der Leistungsbewertung bei einer ansonsten herausragenden Verwendungsbeurteilung deutlich schlechter ausfallen, dann wird in der Praxis dem Erstbeurteiler wohl die Schlüssigkeit seiner Bewertung abgesprochen. Noch deutlicher würde diese „kognitive Diskrepanz“ eskalieren, wenn der Erstbeurteiler einem Mitarbeiter bei einzelnen Beurteilungsmerkmalen beste Werte attestiert, in der Gesamtbewertung aber eine schlechte Note setzt. Das wäre dann der Fall, wenn der Beurteiler in seiner „wertenden Entscheidung“ das aktuelle Anforderungsprofil zugrunde legt und für die Prognose das Anforderungsprofil für eine Führungsposition.³² Ohne eine Beurteilungskultur, die auf explizit ausgewiesene Anforderungsprofile setzt, hätte dieser Beurteiler keine Chance, in seiner Bewertung ernst genommen zu werden. Und dies schon gar nicht bei Konkurrenzklagen. Diese Zusammenhänge klingen auch in dem Gutachten Papier an, bleiben aber unscharf und unverbindlich, da in der Betrachtung die Bezugsgröße eines konkret formulierten Anforderungsprofils und dessen Bedeutung bei der „Ausdifferenzierung“ nicht in diese Betrachtung einbezogen wird. Als Beispiel wird hierzu die Beurteilungsrichtlinie des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen herangezogen. Diese Beurteilungsrichtlinie folgt der Systematik zwischen Leistung- und Potenzial- / Befähigungsbeurteilung. Aus den Einzelbewertungen also der Leistungsbewertung und

der Verwendungsbeurteilung bzw. Befähigungsbeurteilung wird ein Punktwert für das Gesamturteil ermittelt. „Dabei“, so das Gutachten, „ist eine wertende Entscheidung zu treffen, es darf nicht lediglich das arithmetische Mittel aus den Einzelbewertungen gebildet werden. Haben mehrere Bewerber den gleichen Punktwert des Gesamturteils, dann sind sogenannte Binnendifferenzierungen zu berücksichtigen. Diese Binnendifferenzierungen ergeben sich aus dem aus der dem Gesamturteil zusätzlich angefügten Bewertung der Beförderungseignung, für die verschiedenen Kategorien vorgesehen sind. Ist danach immer noch ein Gleichstand gegeben, erfolgt so eine so genannte Ausschärfung hinsichtlich der Leistung und Befähigungsmerkmale. Auf dieser Stufe werden die Einzelkomponenten der Leistung- und Befähigungsbewertung, aus der sich ursprünglich das Gesamturteil zusammengesetzt, verglichen. In der Rechtsprechung wird dieses Vorgehensweise auch als inhaltliche Ausschöpfung der Beurteilung³³ oder Einzelexegese³⁴ bezeichnet.“³⁵ Was allerdings bei dieser Feststellung auch noch übersehen wird: Es handelt sich bei der hier anstehenden Frage um einen Sonderfall: Es wird unterstellt, dass bei der Bezugsgruppe etwa der Besoldungsgruppen A9/ A 11 (Polizei) alle Arbeitsplätze gleiche Anforderungsmerkmale aufweisen. Es ist kaum vorstellbar, dass mehrere tausende Arbeitsplätze in diesem Dienstleistungsbereich sich in den Anforderungs- und Belastungsstrukturen nicht voneinander unterscheiden und damit ein identisches Anforderungsprofil unterstellt werden kann. Das widerspricht nicht nur dem gesunden Menschenverstand, sondern stellt auch in der Sache eine grobe Vereinfachung und Nivellierung der im konkreten Einzelfall abgeforderten Leistungen dar. Selbst die gleiche Tätigkeit und Funktion kann unter bestimmten situativen Bedingungen in der Belastung völlig unterschiedlich ausfallen. Der Streifendienst beispielsweise in einem ruhigen ländlichen Bereich ist sicherlich nicht zu vergleichen

³² Es geht um das Peter – Prinzip: Beförderung bis auf die Stufe der Inkompetenz.

³³ Das Gutachten zitiert hierzu OVG Münster Beschl. V.1.8.2011 – 1B 186/11, Rn.11 f.

³⁴ Das Gutachten zitiert hierzu OVG Koblenz NVwZ-RR 2013,225, 228

³⁵ Papier, Gutachten, aaO, S. 39 f.

mit dem Streifendienst in einem Problemviertel. Dieser unterschiedliche Schwierigkeitsgrad bei gleicher Funktion führt nicht nur zu unterschiedlichen Belastungen, sondern erfordert auch andere Anforderungsmerkmale. Die Belastungen und Anforderungen in der Verkehrsüberwachung unterscheiden sich etwa von den Tätigkeiten im Innendienst. Der erste Schritt zu einem Anforderungsprofil ist daher eine überzeugende Stellenbewertung, aus der sich dann in einem weiteren Schritt die Anforderungsmerkmale ableiten lassen.

These 2: Eine überzeugende Umsetzung des Leistungsprinzips ist ohne eine Bewertung der Arbeitsplätze nicht möglich.

Leistung wird in Wirtschaft durch zwei Komponenten abgebildet: zum einen durch den Arbeitsplatzwert (Stellen-/ Arbeitsplatzbewertung) und zum anderen durch die individuell in der Leistungsbeurteilung dokumentierten persönlichen Einsatz auf dieser Stelle. Um den Arbeitsplatzwert zu ermitteln werden in der öffentlichen Verwaltung politisch pragmatische Verfahren (etwa Bewertung nach Funktion, Prinzip: relative Willkürlichkeit nach Gutsherrenart), summarische Verfahren (vergleiche TVÖD, vormals BAT) oder analytische Verfahren (etwa das Wertzahl- Verfahren, das Stufen- Wertzahl- Verfahren) eingesetzt. Für diese Verfahrensmodifikationen gilt: Sie 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 etwa des Sachgebietsleiters, des Polizeipräsidenten, des Referatsleiters in einem Ministerium deutliche Bewertungsunterschiede. In den 1970er Jahren gab es auf Bundesebene den erklärten Willen, ein analytisches Arbeitsplatzbewertungssystem einzuführen. Dieses Vorhaben scheiterte nicht zuletzt an der Tatsache, dass dadurch die soziale Symmetrie tief erschüttert worden wäre. Viele Arbeitsplätze im nachgeordneten Geschäftsbereich hätten nach diesem Modell aufgewertet und viele Arbeitsplätze innerhalb der Ministerien abgewertet werden müssen. Es fehlte

an Mut und Ehrlichkeit, diesen Weg weiter zu verfolgen. Der kommunale Bereich hat diesen Ansatz weiterverfolgt und praktiziert dieses Verfahren zur Bewertung der Beamtenstellen. Dagegen ist die in Bund und Ländern übliche Stellenbewertung nach Funktionsgruppen mehr als schlicht und längst überholt. Die Bewertungspraxis etwa im Bereich der Polizei bleibt offensichtlich deutlich hinter dem Standard eines modernen Personalmanagements. So entscheidet beispielsweise das Kriterium Einwohnerzahl, ob eine Bewertung des Polizeipräsidenten mit der Besoldungsgruppe B 5 oder mit B 2 ausgewiesen wird. Je höher die Stelle bewertet ist, desto deutlicher sollten sich diese Arbeitsplätze durch klar definierte Belastungs- und Schwierigkeitsgrade voneinander abheben. Das gilt insbesondere im operativen Bereich bei dem Besoldungsgruppen A 9 bis A 11 sowie etwa bei den gebündelten Arbeitsplätzen A 12 und A 13, um die es vornehmlich bei der jetzt anstehenden Diskussion geht.

Zur Bewertung von Stellen sind zunächst einmal aussagekräftige Stellenbeschreibungen erforderlich. Dieser minimale Standard wird auf Landes- und Bundesebene völlig ignoriert. Dagegen haben die Kommunen nicht zuletzt durch ihre Produkthandbücher erfreuliche Voraussetzungen geschaffen. Auf Bundes- und Länderebene fehlen somit zentrale Informationen zur Bewirtschaftung der Stellen. „Formalisierte Ausschreibung und Auswahlverfahren mit definierten Anforderungsprofil“, so das Storck Gutachten für den Polizeidienst, „das sich aus den Stellenbeschreibung ableitet, fehlen.“ Da diese zentralen Bezugsgrößen fehlen, reduziert sich in der öffentlichen Verwaltung die Personalpolitik häufig auf den Faktor Beliebigkeit. Es fällt schwer, eine überzeugende Leistungsorientierung auszumachen. Daran ändern auch die Urteilsbegründungen kaum etwas. Wohl daran mag es liegen, dass der Anteil an innerer Kündigung in der öffentlichen Verwaltung auffällig hoch ausfällt. Es genügt somit nicht über Eignung, Leistung und fachliche Befähigung zu sprechen, sondern diese Prinzipien müssen auch erlebbar gemacht werden. Die Qualität eines Beurteilungs-

systems kann nur im Kontext mit den korrespondierenden Bewertungen und Anforderungsprofilen bewertet werden. Ein Blick auf die Bewertungssystematik von Arbeitsplätzen im Kontext mit den Anforderungsprofilen unterstreicht diese Bewertung.

Zur Bewertung eines Arbeitsplatzes werden bei dem analytischen Stufenwertzahlverfahren 7 Merkmale herangezogen, wie etwa

- Schwierigkeitsgrad Informationsverarbeitung
 - Grad der Selbstständigkeit
 - Grad der Verantwortung
 - Grad der Erfahrung
 - Grad der körperlichen Beanspruchung
- Für jedes Kriterium liegt eine Definition und eine Bewertungsskala (Ankerpunktskala) vor. Zur Objektivierung werden weitere Hinweise, Informationen und Richtbeispielen gegeben. Die Skalenwerte sind konkretisiert. Dabei handelt es sich um Anker-Skalen:
- Stufe 1: diese verarbeiten Informationen sind leicht überschaubar und eindeutig. Es ist überwiegend mechanisch vorzugehen
 - 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.
 - Stufe 9: die zu verarbeitenden Informationen sind sehr umfangreich und komplex. Es sind Zusammenhänge von teilweise hohen Abstraktionsgrad zu analysieren und neue Lösungen zu finden, zu beurteilen oder maßgeblich mit zu gestalten.

These 3: Als unverzichtbare Bezugsgröße für eine objektive und transparente Beurteilung ist das Anforderungsprofil keine Frage der Beliebigkeit, sondern muss abgesicherten Qualitätsstandards genügen.

Anforderungsprofile sind keine Frage der Beliebigkeit, die nach Gutdünken spontan

zusammengestellt werden. Im Rahmen eines Qualitätsmanagements sind Standards einzuhalten und zu überprüfen. In der Verwaltungspraxis fehlt es häufig bereits an der Vorgabe dieser Standards. Wo diese Vorgaben fehlen, gibt es auch keine Überprüfung, ob diese Standards auch eingehalten werden. Daher fallen die latent angewandten Qualitätsstandards für Anforderungsprofile in der Praxis selbst auf unterstem Niveau recht unterschiedlich aus. Das ist mehr als erstaunlich, da hier die Weichen für eine Auswahl nach Eignung, Leistung und fachlicher Befähigung gestellt werden.

Eine systematische Erfassung der Anforderungsmerkmale, die den in der Rechtsprechung unterstellten Kriterien gerecht werden, erfordert einen kontinuierlichen Qualitätsprozess, in dem die eingesetzten Verfahren sowie die dabei ausgewählten Merkmalen und die Aussagequalität der Merkmale und der Prozesse ständig verbessert werden. Gütekriterien dieses Qualifikationsprozesses sind beispielsweise

- Die Treffsicherheit des Verfahrens
- Die Chancengleichheit des Verfahrens
- Die Rechtmäßigkeit des Verfahrens
- Die Gültigkeit (Validität) des Verfahrens
- Reliabilität des Verfahren
- Transparenz des Verfahrens
- Die Anwendbarkeit des Verfahrens
- Die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens
- Die Akzeptanz des Verfahrens bezogen auf die Anwender
- Die Akzeptanz des Verfahrens bezogen auf die Bewerber

Wenn man den Aufwand der gerichtlichen Auseinandersetzungen und die Kommentare zum Beamtenrecht, die das Beurteilungsverfahren zum Gegenstand haben, den Aufwand zur Systementwicklung dieser Verfahren gegenüberstellt, dann hat man den Eindruck, dass mehr über formale statt inhaltliche Anliegen diskutiert wird. Was in der Diskussion fehlt, ist ein systemisches und nachhaltiges Qualitätsmanagement.

Es gibt im Personalwesen eine Reihe von Normen, die für ein Qualitätsmanagement herangezogen werden könnten, wie etwa

... um ein Qualitätsmanagement anzugehen und die Mindestnormen zu entwickeln.

Vergleichbar den Vorgaben einer ISO – Norm wären mehrere Vorarbeiten zu fordern:

1. Gültigkeit (Validität) und Absicherung (z.B. Reliabilität) der Anforderungsmerkmale entsprechen den wissenschaftlichen Standards und werden kontinuierlich überprüft.
2. Gültigkeit und Messbarkeit der Qualifikations-/ Befähigungsmerkmale werden gewährleistet und die Erhebungsdiagnostik ständig weiterentwickelt
3. Anforderungs- und Qualifikationsprofile sind auf ein praktikables Maß ausgerichtet: So viele Merkmale wie nötig, so wenige wie möglich, um die Befähigung für einen Arbeitsplatz hinreichend beschreiben zu können (z. B. werden 10, 12 oder mehr Merkmale gebraucht?).
4. Reihung und Gewichtung der Anforderungs- und Qualifikationsmerkmale sind trennscharf in wichtige und weniger wichtige differenziert und es werden Kriterien, die sich durch andere kompensieren lassen, aber auch die KO bzw. Ausschluss- Kriterien definiert.
5. Die Skalierung der Merkmale bezogen auf die Stellen, wie auch bezogen auf die konkrete Person baut auf eine eindeutige Zuordnung und lässt sich messen, schätzen oder beobachten.

These 4: Alles hat seine Zeit: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterscheiden sich auch in ihrem Entwicklungstempo, daher kommt es nicht nur auf die aktuelle Beurteilung an.

In der Diskussion steht immer wieder Frage an, inwieweit Beurteilungen aus der Vergangenheit bei Beförderungsentscheidungen eine Rolle spielen sollen und dürfen. Hierbei ist sicherlich zu unterscheiden, ob diese Beurteilungen das Ergebnis einer Anlass- oder einer Regelbeurteilung sind. Folgt man dem Gutachten von Papier und der Begründung des Oberverwaltungsgerichtes Münster³⁶, dann müssen

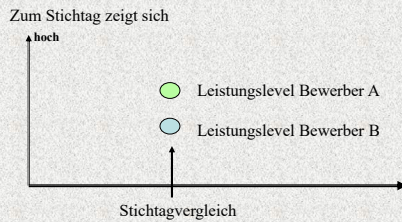
zunächst die Inhalte der aktuellen Beurteilungen berücksichtigt werden und erst bei einem Qualifikationsgleichstand können ältere dienstliche Beurteilungen herangezogen werden. Aus der Sicht eines zeitgemäßen Personalmanagements kann man diesem Rückschluss so nicht folgen. Denn Menschen entwickeln sich unterschiedlich. Bekannt ist der „Spätentwickler“, der sich in der schulischen Karriereleiter mühsam bewegt und plötzlich über sich hinauswächst. Bei Katastropheneinsätzen ist immer wieder zu beobachten, wie Menschen aus der dritten und vierten Ebene beherzt zupacken und unvorbereitet einer Führungssituation gewachsen sind, während die beauftragten Führungskräfte versagen. Wir dürfen daher annehmen, dass wir auch im Verwaltungsalltag ähnlich Entwicklungen beobachten können: Viele dringend benötigte Begabungen können mit der Handhabung der verfügbaren Instrumente nicht identifiziert werden. Hinzu kommen weitere praktische Beobachtungen: Manche begreifen schnell, andere brauchen viel Zeit und einige schaffen es trotz intensiven Trainings nie. So wie es die „Normalverteilung“ bei den Leistungen gibt, zeigen sich auch unterschiedliche Entwicklungsintervalle, die durch die Potenzialmerkmale abgebildet werden. Beschränkt man sich daher bei einer anstehenden Beförderung auf einen Stichtagvergleich, so kann dies nur ein Teil der Wahrheit sein. Praktizierte Besitzstandswahrung und Lebenszeitprinzip verlangen aber von der öffentlichen Verwaltung eine größere Umsicht und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Personalentscheidungen. Die Rechtsprechung ist in diesem Punkt nicht immer hilfreich, um neue Wege zu gehen.

Die Entscheidung, wer die richtige Person zum richtigen Zeitpunkt ist, sollte daher nicht nur über einen Stichtagvergleich (Querschnittvergleich) erfolgen, sondern sie sollte auch die Entwicklungsintervalle (Längsschnittvergleich) ins Auge fassen.

³⁶ Vgl. Anmerkung xx

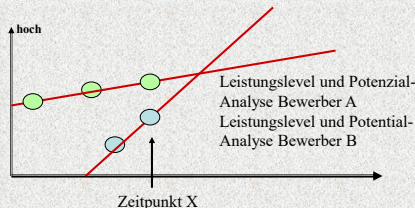
Statische Einsatzplanung

Eine Stelle steht zur Nachbesetzung an: Die Auswahlentscheidung erfolgt im Sinne einer Bestenauslese zum Zeitpunkt X



Dynamische Einsatzplanung/ Längsschnittanalyse

Eine Stelle steht zur Nachbesetzung an: Die Auswahl erfolgt im Sinne einer Bestenauslese zum Zeitpunkt X (Leistungsniveau) mit einem Blick in die Zukunft (Prognose: Potentialanalyse) und einem Rückblick in das Vergangene. Etwa über Regelbeurteilung.



Bei einem Leistungsvergleich zweier Bewerber zum Zeitpunkt X, erweist sich bei einem Querschnittsvergleich der Bewerber I als die bessere Alternative. Vergleicht man die Bewerber I und II auf der Zeitachse zum Zeitpunkt X und zum Zeitpunkt Y, dann ergibt sich für die Auswahl ein anderes Bild: Aufgrund seiner Potenziale ist Bewerber II die überzeugendere Alternative. Dieser Vergleich setzt voraus, dass man die Leistungsentwicklung auf der Zeitachse systematisch verfolgt. Eine systematisch erhobene Verwendungsbeurteilung (z.B. Regelbeurteilung) könnte hierzu ein Beitrag sein.

These 5: Personalpolitische Fehlgriffe und das Dilemma der Nachtragshaushalte führen zu einer Relativierung des Leistungsprinzips

Nachrichten wie „Kurz vor Toresschluss: Finanzministerium befördert 1531 Beamte vor Eintreten der Frauenquote,“³⁷ „Ministerpräsidentin nimmt Druck aus dem Kessel“³⁸, „NRW befördert 900 Finanzbeamte“³⁹ vom März 2017 – kurz vor der Landtagswahl – weisen auf das Dilemma einer verfehlten Personalpolitik, die vorgibt, sich einer eignungs- und leistungsgerechten Karriereentwicklung im besonderen Maße verpflichtet zu sein. Wechselbänder zwischen Sparhaushalten und Gießkanne haben in der öffentlichen Verwaltung Tradition. Es ist noch nicht so lange her, da bestimmte die Personalpolitik in NRW ein anderes Extrem. Vor zwei Jahren hatte sich Rot-Grün massiv mit den Beamten angelegt. Für die Besoldungsgruppen ab A 13 wurden zwei Nullrunden (für 2013 und 2014) beschlossen. Nachdem der Verfassungsgerichtshof (VGH) im Mai vergangenen Jahres diese Regelung als verfassungswidrig verworfen hatte, musste nachbessert werden. In dem VGH-Urteil heißt es, dass "eine lineare Übernahme von Tarifabschlüssen ebenso wenig geboten" sei wie eine völlige Gleichbehandlung aller Besoldungsgruppen oder der Bezüge der aktiven Beamten und der Pensionäre. Auf dem Hintergrund einer Personalpolitik nach Kassenlage und Wahlkampf fällt es schwer, Vertrauen in das Wertesystem zu entwickeln.⁴⁰ So heißt es etwa: „In der Diskussion um die künftige Frauenförderung

³⁷ Generalanzeiger Bonn, 04.06.2016

³⁸ https://www.gdp.de/gdp/gdpnrw.nsf/id/DE_Ministerpraesidentin-Kraft-nimmt-Druck-aus-dem-Kessel-?open&ccm=100020

³⁹ Generalanzeiger, NRW befördert 900 Finanzbeamte, 18/19. März 2017, S 5

⁴⁰ Aus dem Finanzbereich heißt es: Gemeinsame Pressekonferenz mit DSTG: Finanzminister schafft Beförderungsperspektiven! 17.03.2017: Heute ist so ein Tag, an dem wir als DSTG wirklich stolz darauf sind, als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung im Auftrag der Kolleginnen und Kollegen unterwegs zu sein. Oder auch: Paukenschlag Nr. 2 (nach der Aufhebung der Wiederbesetzungssperre am 10.06.2016):

Finanzminister Dr. Norbert Walter-Borjans hat im Landeskabinett eine deutliche Erhöhung der Stellenobergrenzen für die Finanzverwaltung durchgesetzt. Mit sofortiger Wirkung werden die bisher geltenden Regelgrenzen im Bereich A 13 von 8 auf

bei der Polizei hat die rot-grüne Landesregierung entschieden, dass die 18 Monate dauernde Wiederbesetzungssperre für freigewordene Stellen bei der Polizei auf 12 Monate verkürzt wird. Zudem sollen die für das erste Halbjahr 2017 geplanten Beförderungen bereits in diesem Jahr ausgesprochen werden. Dadurch ergeben sich bei der Polizei knapp 2200 Beförderungsmöglichkeiten. Die Beförderungen nach A 10 und A 11 können zum 1. August ausgesprochen werden, die Beförderungen nach A 12 und A 13 zum 1. Oktober dieses Jahres. Mit den zusätzlichen Beförderungen soll sichergestellt werden, dass der Anteil der Frauen in den höheren Besoldungsgruppen der Polizei zeitnah steigt, ohne dass gleichzeitig der Großteil der männlichen Polizisten, die bereits seit Jahren auf ihre Beförderung warten, leer ausgehen.⁴¹

Wie bereits oben aufgezeigt wurde, werden durch diese Eingriffe Beförderungen und das Lebenseinkommen im öffentlichen Dienst zu einer Frage des Einstellungsjahrganges. Um es noch einmal deutlich herauszustellen: Durch die Wechselbäder von

Sparhaushalten und großzügigen Nachtragshaushalten werden einzelne Jahrgänge bevorzugt, andere auf Kosten der Bevorzugten erkennbar auf lange Zeit benachteiligt. Denn was der bzw. die eine früher erreicht, führt in dem System von Stellenausstattung und Altersschichtung dazu, dass die verkürzten Zeiten der, die einen durch verlängerte Wartezeiten anderer kompensiert werden müssen.⁴² Mit Recht fordern dann diese Jahrgänge Nachbesserungen und sie haben gute Argumente für sich. In diesem System einer höchst unprofessionellen Personalpolitik schaukeln sich die Interessengruppen jeweils nach oben. Was jetzt vor Gerichten ausgefochten wird, ist Ausdruck und ein Symptom einer viel offensichtlicheren Krise. Es ist ein Symptom, von vielen anderen, einer fehlenden nachhaltigen Personalpolitik. Es ist an der Zeit, die Krise als Chance zu begreifen. Gelingt es, die Rechtsprechung als Verbündeten für diese anstehenden Innovationen zu gewinnen, dann könnte sich einiges zum Besseren wenden.⁴³

10 %, im Bereich A 12 von 20 auf 25 % erhöht. Bezugsgröße ist die Gesamtzahl der Planstellen des gehobenen Dienstes. Daraus ergeben sich landesweit ca. 940 Beförderungen nach A 12 und A 13. Die Umsetzung soll umgehend erfolgen und wird auch die Beförderungen im Regelbereich, der Steuereinführung und der GKBP nach A 12 und A 13 umfassen, die bisher aufgrund laufender Klagen gesperrt waren.

⁴¹https://www.gdp.de/gdp/gdpnrw.nsf/id/DE_Ministerpraesidentin-Kraft-nimmt-Druck-aus-dem-Kessel-?open&ccm=100020

⁴² Diese Zusammenhänge werden in der Personalstrukturplanung herausgearbeitet. Vgl. Hierzu Meixner, H.E. Personalstrukturplanung – Ursachen und Folgen verbauter Karrierewege, Köln 1987.

⁴³ Zu den einzelnen Thesen finden sich weitergehende Erläuterungen auf der Homepage // www.h-e-meixner.de unter „Personalmanagement“ und „Instrumente der Führung“