

Möglichkeiten und Grenzen der Mitarbeiterbeurteilung — Zielsetzung und Konzeption —

Von Professor Dr. Hanns-Eberhard Meixner, Bad Godesberg

Ein Thema mit Tradition ist die Frage nach einem überzeugenden Instrumentarium zur Beurteilung von Mitarbeitern. Wer sich dem Leistungsprinzip ein Stück nähern will, kommt offensichtlich an diesem Thema nicht vorbei¹⁾. Vielleicht liegt es auch hieran, daß dieses Problemfeld bereits eine kaum mehr zu überschauende Fülle an Literatur hervorgebracht hat²⁾. Gleichwohl wäre es ein Trugschluß, wollte man aus dieser Vielfalt schließen, daß alle Probleme nunmehr gelöst seien und der Praktiker sich nur noch des umfangreichen Ideenmarktes bedienen bräuchte, um seine Beurteilungsprobleme hinreichend zu lösen³⁾. Weit gefehlt. Noch sind Theorie und Praxis gleichermaßen wie ehemals gefordert, ein überzeugendes und treffsicheres Instrumentarium zu schaffen. Auch der Hinweis auf die Arbeiten der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts⁴⁾ und das in deren Folge stehende Aktionsprogramm des Bundesministers des Innern ändern an diesem Mangel nichts⁵⁾. Es ist daher geboten, mit gebremster Euphorie und gedämpften Optimismus an dieses komplexe und verzahnte Dauerproblem heranzugehen. Denn noch steht der Beweis aus, ob dieses Unterfangen überhaupt gelingen

kann. Wer aus Erfahrung meint, daß in der Verwaltung die Schwierigkeiten der Mitarbeiterbeurteilung gelöst seien, der sollte kritisch überdenken, ob dieses Urteil nicht letztlich auf Scheinsicherheiten baut. Hierbei geht es nicht um Spitzfindigkeiten oder gar um Perfektion. Denn es mag zwar die Tatsache, daß aus den verschiedensten Anlässen etwa einer Ernennung, Umsetzung, Versetzung u. ä. die Mitarbeiter im Vorfeld anstehender Entscheidung beurteilt werden, vielleicht etwas über den rechtlich-formal-organisatorischen Ablauf aussagen, ein Urteil über Zweckmäßigkeit, Validität⁶⁾, Reliabilität⁷⁾ und Ergiebigkeit⁸⁾ dieses Tuns ist hieraus nicht ableitbar. Daß ein Verfahren im Beurteilungsalltag „funktioniert“, darf somit nicht zum Alibi für das Unterlassen einer kritischen Prüfung der Aussagequalität und der Treffsicherheit des Instrumentes werden.

Im folgenden soll zunächst die Frage nach den Zielen einer Beurteilung erörtert werden. Anspruch und Wirklichkeit, Theorie und Praxis der Beurteilung werden in dieser Analyse gegenüberzustellen sein. Sodann folgt ein Überblick über die breite Palette derzeit prakti-

zierter Verfahren, deren Vor- und Nachteile aufgezeigt werden.

Es schließt sich eine Schwachstellenanalyse an. Sie soll die Spannweite möglicher Beurteilungsverzerrungen aufzeigen⁹⁾. Mit einem Hinweis auf Reformansätze und einigen Anregungen für die Praxis schließt dieser Exkurs in die Probleme und offenen Fragen der Mitarbeiterbeurteilung. Eine Patentlösung aus dem Beurteilungsdilemma wird mit diesem Beitrag nicht angestrebt. Es sollen indes aus der praktischen Sicht des Anwenders Schwachstellen und Lösungsansätze herausgestellt werden.

I. Ziel einer Beurteilung

Anlässe für eine Beurteilung sind im öffentlichen Dienst zahlreich. Direkt oder indirekt stehen sie meist in einem engen Zusammenhang mit Maßnahmen der Personalsteuerung und der Führung von Mitarbeitern¹⁰⁾. Da die Beurteilung offensichtlich zu einer selbstverständlichen Einrichtung im öffentlichen Dienst werden konnte, scheint es angezeigt, zunächst einmal die Zielorientierung dieses Tuns kritisch zu hinterfragen, um zu verhindern, daß bei aller Selbstverständlichkeit, die man diesem Verfahren entgegenbringt, das inhaltliche Anliegen nicht überdeckt wird. Hierzu gehört eine Analyse von theoretischer Zielsetzung und praxisbezogener Umsetzung¹¹⁾.

Es sind vornehmlich fünf Funktionen, die man der Beurteilung zusprechen kann:

- die Selektionsfunktion
- die Plazierungsfunktion
- die Führungsfunktion
- die Anreizfunktion
- die Kommunikationsfunktion.

Bezogen auf die Adressaten einer Beurteilung sind zu nennen:

- die Mitarbeiter
- die Vorgesetzten
- die personalbearbeitenden Stellen.

Folgt man den kritischen Untersuchungen über die Anwendung der Beurteilung in der Praxis, so ist neben den genannten fünf „manifesten“ Funktionen eine weitere zu nennen: Es ist dies eine „latente“, wenig reflektierte Funktion: die Beurteilung als Ritus¹²⁾. Man könnte diese Funktion auch weniger pointiert als systemstabilisierenden Faktor kennzeichnen. Es ist insbesondere Grunow, der Anspruch und Wirklichkeit der Beurteilung in einer Reihe empirischer Untersuchungen analysierte und zu dem resignierenden Schluß kommt, daß der Informationsgehalt einer Beurteilung in kei-

nem Verhältnis zu den darauf bauenden personalpolitischen Entscheidungen steht. Hierauf wird noch im einzelnen einzugehen sein. Vorab seien die Zielfunktionen genannt und an der Beurteilungswirklichkeit gemessen.

Die Selektionsfunktion

Eine Abkehr von Anciennitätsprinzip¹³⁾ — dem Ochsentourprinzip¹⁴⁾ — erfordert Instrumente und Verfahren, um die geeignete Nachwuchskraft von der weniger geeigneten abzuheben. Zur frühzeitigen Identifizierung des Führungsnachwuchses kommt in diesem Selektionsprozeß der Beurteilung in der Praxis häufig ein besonderer Stellenwert zu. Da bislang Konzeptionen für die Auswahl und Entwicklung von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung die ganz seltenen Ausnahmen sind¹⁵⁾, muß wohl bei realistischer Einschätzung davon ausgegangen werden, daß es derzeit vornehmlich die Gesamtnote einer Beurteilung ist, die für die personelle Entscheidung herangezogen wird.

Mit Sinn für Formalisierung sind in der Verwaltung denn auch eine Reihe von Verfahrenshilfen entwickelt worden. Eine solche Hilfe ist das Allgemeine Dienstalter¹⁶⁾. Es wird insbesondere im unteren Bereich der Amterstruktur — etwa bei Beförderungsentscheidungen vom Eingangsamt zum ersten Beförderungsamt — eingesetzt. Nach diesem Verfahren werden alle Beamten einer Besoldungsgruppe, welche die Voraussetzungen für eine (weitere) Beförderung erfüllen, nach der Verweilzeit im jeweiligen Amt gereiht. Eine Modifizierung der Reihung erfolgt in einem weiteren Schritt nach dem Gesamtergebnis der BEURTEILUNG. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: In einer Verwaltung erfüllen 100 Sekretäre/Inspektoren/Räte die Voraussetzungen für eine Beförderung. Es stehen aber nur drei Beförderungsplazierungen zur Verfügung. Entscheidungsgrundlage sind entsprechend dem modifizierten ADA-Modell das Dienstalter und das Gesamtergebnis der Beurteilung. Zur Vergleichbarkeit beider Bewertungskategorien wird das Beurteilungsergebnis in Zeitwerte übertragen: Für die Note „sehr gut“ — das sei hier einmal fiktiv angenommen — erfolgt ein Bonus von zwölf Monaten. Entsprechend erfolgt für die weiteren Noten folgende Gewichtung: Note „gut“ ein Bonus von sechs Monaten, Note „befriedigend“ weder Bonus noch Malus, Note „ausreichend“ ein Malus von sechs Monaten. Note „Mangelhaft“ ein Malus von zwölf Monaten. Beamte mit einem schlechteren Ergebnis bleiben in der Reihung unberücksichtigt.

Rangplatz nach Dienstalter	Dienstalter	Beurteilungsnote	fiktives Beförderungsalter	Reihung nach Leistung
1. Herr X	6 J 10 M	vier	6 J 4 M	drei
2. Herr Y	6 J 5 M	fünf	5 J 5 M	
3. Herr Z	6 J 0 M	vier	5 J 6 M	
4. Herr W	5 J 11 M	zwei	6 J 5 M	
5. Herr S	5 J 10 M	drei	5 J 10 M	
6. Herr H	5 J 7 M	eins	6 J 7 M	eins
7. Herr J	5 J 1 M	zwei	5 J 7 M	
8. Herr K	5 J 0 M	sechs	6 J 0 M	
9. Herr L	4 J 11 M	drei	4 J 11 M	
10. Herr M	4 J 8 M	eins	5 J 8 M	

Befördert werden entsprechend dem Ergebnis des modifizierten ADA-Systems die drei Beamten, die in der Reihung nach Dienstalter auf Listenplatz 6, 4 und 1 stehen.

Es bleibt anzumerken, daß dieses modifizierte ADA-System in sehr starkem Maße von der Differenzierung in der Notengebung abhängt. Doch gerade hier zeichnet sich in vielen Verwaltungen ein Trend zur nach links verschobenen Mitte ab¹⁷⁾. Bezogen auf eine Besoldungsgruppe — und nur in diesem Feld werden Vergleiche zwecks Beförderungsentscheidungen getroffen — zeigt sich nur selten mehr als ein abhebbares Dreierfeld¹⁸⁾. Offensichtlich — und das legen Beurteilungsanalysen nahe — sind Beurteiler nicht bereit (oder sie sind nicht in der Lage) stärker zu differenzieren. Doch selbst eine Spannweite von drei Noten in bezug auf eine Besoldungsgruppe ist heute bereits in vielen Verwaltungen zu einer Ausnahme geworden¹⁸⁾. In Konsequenz bedeutet dies, daß zwar durch die Berücksichtigung der Beurteilungsergebnisse das Leistungsprinzip für Beförderungsentscheidungen — sofern man die Beurteilung als Indikator von Leistungen akzeptiert, was nicht unstrittig ist, wie noch aufzuzeigen sein wird — eine Rolle spielt, de facto aber das Dienstalter (und damit das Anciennitätsprinzip) wegen der geringen Differenzierung der Beurteilungen bei Beförderungsentscheidungen dominiert.

Eine Weiterentwicklung des modifizierten ADA stellt das Modell der supplementären Al-

ternative dar. Es findet in der Bundeswehrverwaltung Anwendung. Hier werden Dienstalter und Beurteilungsnoten in eine Gewichtungsmatrix umgewandelt. Vorteile dieses Modells sind:

1. Es kann der Gewichtsanteil jedes für die Entscheidung herangezogenen Merkmals bestimmt werden.
2. Das Gewichtungsmodell läßt sich flexibel den sich ändernden Situationen anpassen.
3. Es können beliebig viele Entscheidungskriterien ohne erheblichen Mehraufwand herangezogen werden.

In dem genannten Verfahren, das zunächst nur Anwendung für Beförderungsentscheidungen vom Eingangs- zum ersten Beförderungsamts findet, jedoch grundsätzlich aber auch für höhere Beförderungsamts eine Entscheidungshilfe sein kann, gehen folgende Kriterien ein:

- die Schlußnoten der drei letzten Beurteilungen
- die durch Dienstalter gewonnene Eignung und
- das Ergebnis der Laufbahnprüfung.

Entsprechend der Höhe der erreichten Punktzahl werden die Beamten gereiht. Dabei wird die durch Dienstalter gewonnene Eignung ab Anstellung mit 4 Punkten je Monat bewertet. Die Schluß-/Gesamtnoten der drei letzten Beurteilungen werden mit folgenden Punktwerten berücksichtigt:

Bewertungsstufe/Note	1	2	3	4	5	6
letzte Beurteilung	270	200	158	88	46	4
vorletzte Beurteilung	135	100	79	44	23	2
drittletzte Beurteilung	58	43	34	19	10	1

Das Ergebnis der Laufbahnprüfung geht in diese Bewertung wie folgt ein:

befriedigend	12
gut	24
sehr gut	36

Daß dieses Modell der supplementären Alternative durchaus bereits mit geringfügigen Modifikationen auch eine sinnvolle Anwendung auf höhere Beförderungsränge einer Laufbahngruppe finden kann, zeigt die Beförderungspraxis im militärischen Bereich²⁰). Hier wird die in den aufgezeigten Modellen angestrebte Einheitsreihe nach Eignungskategorien aufgeschlüsselt: Nach „Förderungswürdigkeit“ des Mitarbeiters wird er in eine von sechs vorgesehenen Leistungs- und Förderungsgruppen zugewiesen. Spitzenkräfte sollen so bereits frühzeitig identifiziert und bevorzugt befördert werden²¹). Das Abgehen von einer Gesamtreihe hin zu einem modifizierten System von Förderungsgruppen legitimiert sich aus der Erkenntnis und der Notwendigkeit, auch jüngeren Nachwuchskräften eine Chance zu geben, die sie ansonsten auf Grund der unharmonischen Altersschichtung bei einer Einheitsreihe nicht hätten²²). Mit einem Beurteilungsverfahren, das differenziert zwischen Bewäh-

rung in der Dienststellung (Zahl, vgl. Aktionsprogramm BMI = Leistungsbewertung²³) und der Gesamteignung (Buchstabe, vgl. Aktionsprogramm = Verwendungs-Beurteilung²⁴) kann im militärischen Bereich von zwei Gesamtnoten und damit einer weiteren, zusätzlichen Erkenntnisquelle ausgegangen werden²⁵). Die Konzeption der Förderungsgruppen basiert auf folgenden Kriterien:

- die Zahl der vollendeten Dienstjahre
- die letzte Beurteilung (Regelbeurteilung, keine Sonderbeurteilung)
- Berücksichtigung der Bewährung in der Dienststellung (Zahl) und der Gesamteignung (Buchstabe)
- die drei letzten Beurteilungen zur Bewährung in der Dienststellung, von denen mindestens zwei Regelbeurteilungen sein müssen²⁶).

Die Gewichtung der hier genannten Kriterien wird jeweils der aktuellen Planstellensituation, dem Beförderungsquerschnitt sowie der Alters- und Dienstgradstruktur angepaßt. Die Gewichtung erfolgt für jeden Dienstgrad gesondert. Als Beispiel seien hier die Förderungsgruppen für die Majore/Korvettenkapitäne (von A 13 nach A 14) genannt:

Förderungsgruppen	Letzte Beurteil. mindestens	Summenwert aus den 3 letzten Beurteilungen	Beförderung möglich nach vollendeten Offiziersdienstjahren
1	3B	9 und weniger Punkte	x+2
2	3C	11 und weniger Punkte	x+3
3	4C/3D	13 und weniger Punkte	x+5
4	5C/4D	15 und weniger Punkte	x+7
5	6C/5D	17 und weniger Punkte	x+10
S	6D	Lebensalter	54. Lbsj.

Innerhalb dieser Förderungsgruppen wird nach folgenden Kriterien, die ebenfalls mit Punktwerten gewichtet werden, gereiht:

- die Wertung der Bewährung in der Dienststellung (Zahl) der letzten drei Beurteilungen,
- die Wertung der Gesamteignung (Buchstabe) der letzten planmäßigen Beurteilung
- die Abschlußnote des Grundlehrganges der Fortbildungsstufe C bzw. das Ergebnis des Staboffizier- und Auswahllehrganges,
- die Gesamtdienstzeit und
- das Lebensalter²⁷).

Die Aufschlüsselung der verfügbaren Beförderungsplanteile auf die Förderungsgruppen wird anteilig vorgenommen²⁸).

Fassen wir zusammen: Die Selektionsfunktion der Mitarbeiterbeurteilung — das bleibt festzustellen — kann aus formaler Sicht nur gelingen, wenn die angewandten Verfahren hinreichend differenzieren und im Urteil treffsicher sind. Hier jedoch zeichnet sich eine kaum zu übersehende Schwachstelle ab, über die auch die aufgezeigten vermeintlich mathematisch-objektivierten Modelle nicht hinwegtäuschen dürfen. Denn bei aller Feinsinnigkeit im Auswertungsablauf sind die Input-Daten, d. h. in

diesem Fall: die Güte der Beurteilungsnoten, die entscheidende Hürde. Hier aber — das wird im Rahmen der Schwachstellenanalyse aufzuzeigen sein — treten eine Reihe gravierender Verzerrungen auf. Unternehmen, die sich mit dieser Frage bereits intensiv auseinandergesetzt haben, sichern daher diese unsicheren Input-Daten durch Erkenntnisquellen — wie sie etwa durch Assessment-Center-Verfahren gewonnen werden — ab²⁹⁾.

Die Plazierungsfunktion

Der Aussagewert einer Gesamtnote ist heute mehr denn je umstritten. Denn offensichtlich sind Profile weit aussagekräftiger für Prognosen beruflicher Bewährung, als dies eine Gesamtnote leistet³⁰⁾. Dies kann nicht verwundern, wenn man das — rechnerische — Zustandekommen der Gesamtnote analysiert. Meist gehen Einzelmerkmale der unterschiedlichsten Kategorien ohne zusätzliche Gewichtungen in die Gesamtnote ein. In diesen Fällen besteht die Gesamtnote dann aus einer Summation von Leistungsmerkmalen, Fachkenntnissen, Persönlichkeitsmerkmalen, sozialen Merkmalen sowie Fähigkeiten³¹⁾. Diese undifferenzierte „Mischkalkulation“ ist weder aus fachlicher Sicht noch aus der Sicht der Praxis für eine sinnvolle Interpretation geeignet.

Gegen den prognostischen Wert einer Gesamtnote spricht auch die Erkenntnis, daß der insgesamt „Beste“ in einer spezialisierten, arbeitsteiligen Organisation nicht auch zwangsläufig der Beste für eine bestimmte Funktion sein muß. Bereits aus diesen genannten Gründen wird man künftig über Bedeutung und Grenzen einer Interpretation der Gesamtnote vermehrt nachzudenken haben³²⁾:

Ein weiteres Argument für diese notwendige Besinnung sei genannt. Es konturiert sich im Beurteilungsvorgang. Beurteilungsanalysen weisen nämlich auf eine wenig sinnvolle summarische Vorgehensweise der Beurteiler: Statt Mitarbeiter bezogen auf jedes einzelne der vorgegebenen Merkmale „analytisch“ einzustufen, um dann auf der Grundlage dieser Einzelergebnisse zu einem Gesamturteil zu kommen, zeigt sich, daß der Weg in der Praxis in umgekehrter Richtung verläuft. Und dies scheint so abzulaufen: Im Vorfeld einer Beurteilung schätzt man den Mitarbeiter insgesamt ein. Um diese im Vorfeld gefundene Note stuft man — sofern es sich um vorgegebene Einstufungsverfahren handelt — in einem weiteren Schritt die Einzelergebnisse. Da fast alle Beurteilungsverfahren heute sich in kürzester Zeit zu den besseren Noten hin entwickeln, sind Differenzie-

rungen zwischen den Merkmalen bereits aus den faktischen Gegebenheiten kaum gegeben. Hinzu kommt, daß Beurteiler auch in den Fällen, wo dies noch möglich wäre, stärkere Differenzierungen zwischen den Merkmalen ebenso meiden, wie stärkere Differenzierungen bei der Festlegung von Gesamtnoten zwischen den Mitarbeitern.

Aus dem Gesagten folgt, daß die Beurteilungspraxis derzeit kaum geeignet ist, die Plazierungsfunktion abzudecken. Hierzu bedarf es allerdings — um einem häufig geäußerten Mißverständnis entgegenzutreten — nicht eines perfekten Systems etwa aufwendiger Anforderungsprofile, denen korrespondierend Eignungs- bzw. Befähigungsprofile entgegengestellt werden³³⁾, sondern bereits geringfügige Modifikationen in den Beurteilungsinstrumenten, die Raum für eine individuelle Werdegangsgestaltung mit den Aspekten des „training on“³⁴⁾ und des „off the job“³⁵⁾ belassen, könnten hier die Treffsicherheit steigern und die Irrtumswahrscheinlichkeit einkreisen. Unter dem Aspekt Reformansätze und Hinweise für die Beurteilungspraxis wird auf diese Probleme noch einzugehen sein.

Die Führungsfunktion

Ein Sprichwort besagt, daß der Bauer das fleißigste Pferd am häufigsten aus dem Stall zur Arbeit holt. Hierzu neigen auch Vorgesetzte. Beurteilungsverfahren können diesen Führungsfehler transparenter hervortreten lassen und bereits so einschränken, indem durch verbale oder schriftlichen Vorgaben zu Beginn einer Regelbeurteilungsperiode die anzustrebenden Ziele für jeden Mitarbeiter im einzelnen bestimmt werden. Erreicht wird hiermit zweierlei: Der Vorgesetzte erhält ein Hilfsmittel, um seiner Führungsaufgabe gerecht zu werden. Denn dieses Instrument kann die Planung des Arbeitseinsatzes, die Organisation des Arbeitsablaufes und die Kontrolle der Ergebnisse unterstützen helfen³⁶⁾. Der Mitarbeiter — und dies ist der andere Aspekt — aber weiß, was konkret von ihm verlangt wird. Hierauf kann er sein Verhalten ausrichten.

Bekannt und erprobte Ansätze finden sich in den Management-by-Techniken³⁷⁾. Auch der Bundesminister des Innern verfolgte mit seinen ziel- und merkmalsorientierten Verfahren diesen Ansatz. Von Seiten der Praktiker werden insbesondere Vorbehalte gegen das zielorientierte Verfahren mit dem Argument vorgetragen, dieses Verfahren sei in der Anlage zu aufwendig und im Ablauf zu starr³⁸⁾. Da für jede abgrenzbare Funktion ein Leistungsziel mit Normwerten bestimmt werden sollte,

ist diese Kritik nicht zu übersehen. Andererseits weiß man aus Erfahrung, daß Vorgesetzte in bezug auf den Mitarbeiter ihre Planungs-, Organisations- und Kontrollverantwortung nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt betreiben³³). Vermeidbare Unsicherheiten, Überschneidungen und Einengungen sind daher auch nicht selten. Sie belasten das Arbeitsklima und führen zu vermeidbaren leistungsmindernden Friktionen. Anzumerken bleibt, daß sich die grundlegenden Kontrollfunktionen — wenn überhaupt hieran gedacht wird — nur allzu häufig auf die Beurteilungsanlässe beschränken. Doch der Begriff Kontrolle ist umfassender. Denn es ist eine wichtige Führungsaufgabe des Vorgesetzten, auf die Entwicklung eines Mitarbeiters einzuwirken. Kontrolle darf sich somit nicht nur auf das Arbeitsergebnis beschränken, sondern die Kontrolle hat sich ebenso auf den Prozeß der Arbeitserstellung zu erstrecken. Das verpflichtet den Vorgesetzten zu einem ständigen Mitwirken.

Die Anreiz-Funktion

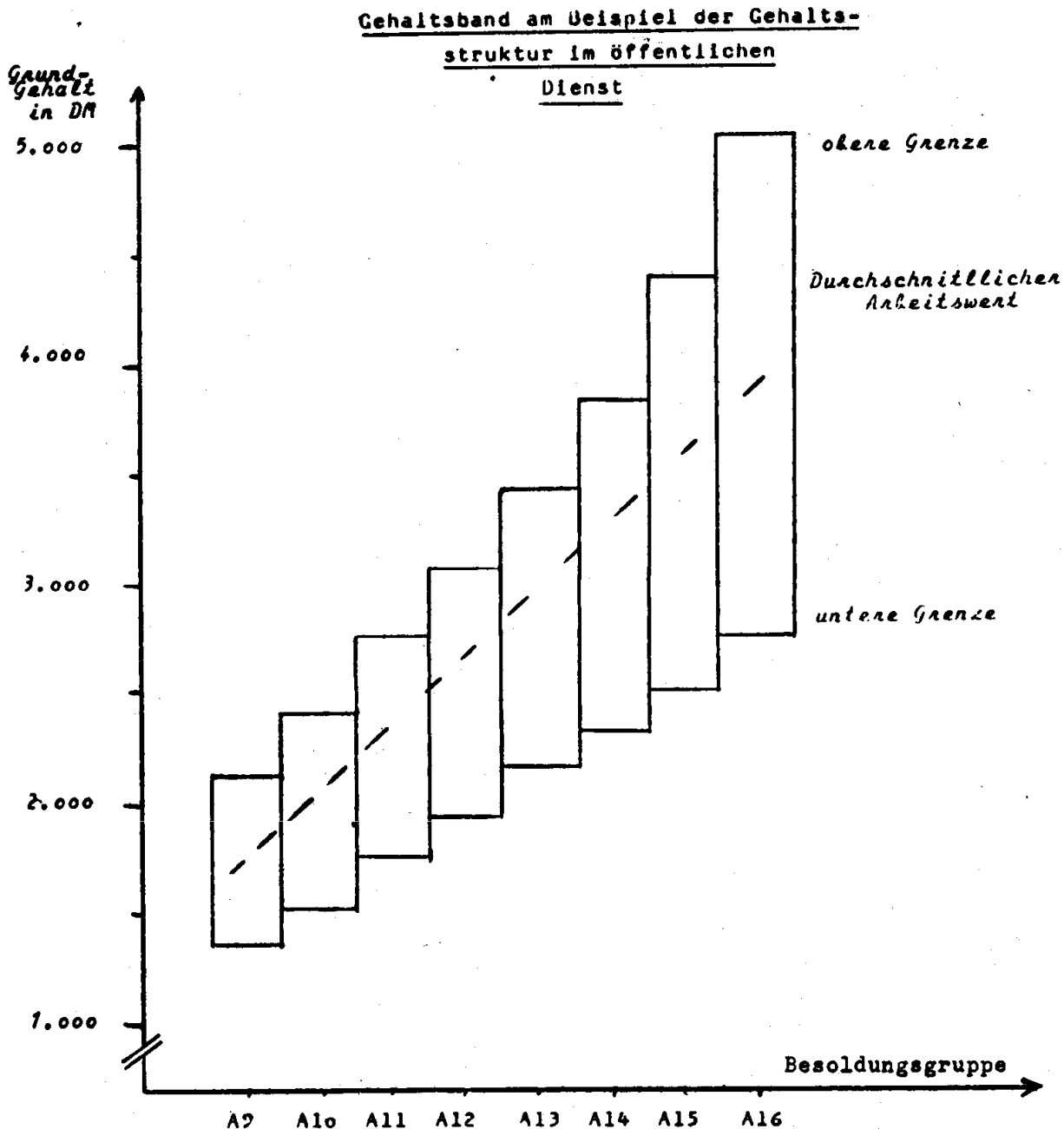
Die in unserem Gesellschaftssystem bereits in früher Kindheit entwickelte und ausgeformte Leistungsmotivation⁴⁰), die darauf ausgerichtet ist, Mißerfolgserlebnisse zu meiden und Erfolg anzustreben⁴¹), ist Garant, daß mit dem Hervorheben von Stärken und Schwächen eines Mitarbeiters im Rahmen der Beurteilung eine Anreiz-Wirkung entstehen kann. Dies setzt allerdings ein individuelles und differenziertes Eingehen auf die Person des Beurteilten voraus. Es erfordert aber auch ein in sich schlüssiges und harmonisches Beurteilungsklima. Bei standardisierten Beurteilungen ist dies weit schwieriger zu realisieren, als etwa bei frei formulierten Beurteilungen. Was heute häufig dominiert, sind daher weniger intrinsisch gesteuerte Impulse einer kritischen Selbstbesinnung, als vielmehr extrinsische Anreize⁴²). Der Mitarbeiter sieht somit in der Beurteilung in der Regel kein Instrument mit Aufforderungscharakter zur persönlichen Ausformung und Weiterentwicklung von Begabungsstrukturen — als Vergleich sei hier das Verhältnis von Trainern und Trainierten genannt —, sondern er sieht in diesem Instrument bestenfalls ein Mittel zur schnelleren Beförderung⁴³). Und damit beschränkt sich die Beurteilung ausschließlich auf den exentrischen Aspekt.

Hier allerdings wird sich die Verwaltung auf Dauer schwertun, glaubwürdig zu bleiben. Denn die Beförderungssituation ist im gesamten öffentlichen Dienst restriktiv⁴⁴). Die Beförderungsmöglichkeiten sind im starken Umfan-

ge rückläufig und der durchschnittliche Regenerationszyklus ist gestört. Diese Entwicklung wird auf Dauer nicht ohne negative Auswirkung auf das extrinsische Anreiz-System „Beurteilung“ bleiben. Denn das Zusammenspiel von Beurteilung und Beförderungsentcheidung wird für den einzelnen Mitarbeiter schwer nachzuvollziehen sein⁴⁵).

In der Wirtschaft ist die extrinsische Anreiz-Wirkung hingegen eleganter gelöst. Denn hier ist die Leistungsbeurteilung Teil des Gehaltssystems⁴⁶). Dieses System besteht aus den Komponenten der Arbeits- bzw. Dienstpostenbewertung⁴⁷) und der Leistungszulagen⁴⁸). Die Arbeits- bzw. Dienstpostenbewertung wird über summarische oder analytische Bewertungsverfahren gesteuert. Mit Hilfe dieser Verfahren erhält jeder Arbeitsplatz/Dienstposten einen durchschnittlichen Gehaltsbetrag zugewiesen. Um diesen Durchschnittsbetrag wird ein Gehaltsband gelegt, das auf die Besonderheiten des Unternehmens zugeschnitten unterschiedlich variieren kann. Häufig differiert es um das mittlere Gehalt mit einem Prozentsatz von plus/minus 20%. Die Spannweite des Gehaltsbandes beläuft sich in diesem Beispiel insgesamt auf 40%, an der unteren Grenze sind 80% und an der oberen 120% ausgewiesen. In dieser Marge kann sich der Mitarbeiter im Rahmen seiner Gehaltsentwicklung bewegen. Bezogen auf den Mitarbeiter wird die gehaltliche Entwicklung in diesem Band durch die jährlich zu erstellende Leistungsbeurteilung bestimmt. Man beginnt — je nach Marktlage kann dies variieren — mit 80% des durchschnittlichen Arbeitswertes und entwickelt sich entsprechend den Leistungen bis hin zur oberen Grenze von 120%. Ist diese obere Grenze erreicht, dann ist eine weitere gehaltliche Entwicklung — zumindest bei den AT-Angestellten — nur noch im Rahmen der jährlichen inflationsbedingten Steigerungsraten möglich. Es bleibt anzumerken, daß sich die Steigerung/Anpassung bei den AT-Angestellten in aller Regel nicht automatisch, sondern im Rahmen der Leistungsbeurteilung vollzieht. Die Graphik auf S. 20 zeigt die Struktur von durchschnittlichen Arbeitswert und Gehaltsband auf. Hierbei wurde die Spannweite des öffentlichen Gehaltssystems zugrunde gelegt.

Wie aus der Graphik ersichtlich ist, kennt auch der öffentliche Dienst die Konzeption des Gehaltsbandes. Hier jedoch in Form von Dienstaltersstufen. Doch was im öffentlichen Dienst als Automatik der Jahresringe, die sich ausschließlich am verlängerten Rückgrad sitzend beweisen, gilt, muß in der Wirtschaft weit mehr leistungsorientiert nachgewiesen wer-



den. Es bleibt anzumerken, daß sich auch hier die menschliche Dynamik erfinderischer erweist, als noch so gut durchdachte Konzeptionen⁴⁹).

Halten wir fest: Als Anreiz-Wirkung kommt der Leistungsbeurteilung in der Wirtschaft als Instrument der Gehaltsfindung eine gut erkennbare und transparente Bedeutung zu. Der öffentliche Dienst verzichtet offensichtlich ohne Not auf diese kostenneutrale Anreiz-Wirkung. Einem möglichen Argument sei vorab begegnet. Eine stärkere Differenzierung mit den hier genannten gehaltlichen Konsequenzen muß nicht zwangsläufig das Arbeitsklima belasten. Noch wird damit nachhaltig auf die Neutralität und Unabhängigkeit des Beamten

unzulässig eingewirkt. Hingegen wird angefaßt, was ohnehin in aller Munde ist: Die Realisierung des Leistungsprinzips⁵⁰). Will man dieses Prinzip nicht nur als Fiktion vorgaukeln, dann sind erkennbare praktische Umsetzungen zu schaffen. Diese dürfen aber nicht als ausschließliche Konsequenz nur in Beförderungen gesucht werden. Dies ist im Zusammenhang mit dem Peter-Prinzip bereits hinreichend diskutiert worden⁵¹), so daß auf das Problem einer Beförderung auf die Stufe der Inkompetenz an dieser Stelle nicht mehr eingegangen zu werden braucht.

Bereits die Tatsache, daß gehaltliche Steigerungen nicht zwangsläufig sind und man in besonders begründbaren Fällen die heute noch

unabänderliche Dienstaltersautomatik in beiden Richtungen nach Leistungsgesichtspunkten öffnet, wird selbst dann, wenn sich nur geringfügige Verschiebungen gegenüber der jetzigen Praxis abzeichnen ihre motivierende Wirkung nicht verfehlen.

In diese Richtung hatte auch die Studienkommission gedacht. Sie wollte insbesondere zusätzliche Leistungszulagen, was einen Mehraufwand an Personalkosten im Umfang von 5—10% zur Folge gehabt hätte⁵²). Geblieben ist von diesem Ansatz eine Unterscheidung in eine Leistungs- und eine Verwendungsbeurteilung⁵³). Die daran gebundene Konsequenz eines erkennbaren und meßbaren Vorteils — und dessen bedarf es wohl, um Anreize zu schaffen für Mitarbeiter, die mehr leisten, als Mitarbeiter, die sich in einer Oase der Ruhe zurückgezogen haben — ist in der heutigen Diskussion entfallen. Hierauf wird noch im Rahmen der Reformansätze einzugehen sein. Doch eines kann bereits an dieser Stelle festgestellt werden: Da der Leistungsbewertung das Schwert genommen ist, sollte man konsequent der Frage nachgehen, welchen Zweck die Bewertung der Leistung — wie sie die Studienkommission versteht⁵⁴) — de facto noch zukommt. Daß sich hier sinnvolle Anwendungsmöglichkeiten abzeichnen können, zeigt das Selektionsmodell im militärischen Bereich. Doch ist hierbei zwischen Aufwand und Ertrag abzuwägen. Denn auf diesen Zweck beschränkt, dürften die diskutierten Verfahren bei weitem in der Konzeption zu aufwendig sein⁵⁵).

Die Kommunikationsfunktion

Adressaten der Beurteilung sind Mitarbeiter, Vorgesetzte und personalbearbeitende Stellen. Um den Dialog zwischen diesen Gruppen zu fördern, kann die Beurteilung ein unverzichtbares, wenngleich nicht hinreichendes Hilfsmittel sein. Insbesondere in personalintensiven Verwaltungen sind vergleichbare Informationen über Mitarbeiter erforderlich, um Funktionen der Personalsteuerung effektiv zu meistern. Soll die Beurteilung als Instrument eine Kommunikation zwischen den aufgezeigten Adressaten erfüllen, dann bedarf es

1. neben den formal-standardisierten Aussagen weiterer Informationen etwa über Interessen, Neigungen, regionale Präferenzen u. a. m.
2. auf der Grundlage eines vom Willen nach Verständigung getragenen Austauschs von Meinung und Gegenmeinung,
3. eines gemeinsamen kommunikativen Bezugssystems.

Letzteres kann durch Vorgabe von formal differenzierten Verwendungsstrukturen und individualisierten Werdegängen realisiert werden⁵⁶). Verwendungsvorschläge seitens der Beurteiler bleiben dann nicht im Bereich unverbindlicher Anregungen, sondern erhalten durch ihre konkrete und spezifischen Aussagen eine weit mehr präjudizierende Richtung.

Kommunikation bedeutet aber sicherlich mehr. Es bedeutet auch Einflußnahme auf personalpolitische Entscheidungen. In einigen Verwaltungen werden aus dieser Überlegung Entwicklungs- und Nachfolgepläne zur Förderung und Entwicklung des Nachwuchses geführt, die jährlich in Abstimmung zwischen Personalabteilung und Fachabteilung in Form von Gremienentscheidungen fortzuschreiben sind. Hierbei wird zwischen kurz- und mittelfristigen Nachfolgeplänen unterschieden. Sie umfassen Planungszeiträume von ein bis fünf Jahren. Damit wird den ad-hoc-Entscheidungen im Personalsektor entgegengewirkt. Die Beurteilung ist in diesem Planungsprozeß ein wichtiges Erkenntnismittel. Verwendung und Fortbildungsmaßnahmen sind weitere Eckpfeiler der Nachfolgeplanung.

(wird fortgesetzt)

¹) Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973, S. 290 ff.; Kroppenstedt, F., Der Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: VuF, 3, 1973, S. 63 ff.; Hoefert, H.-W. Reichard, C. (Hrsg.), Leistungsprinzip und Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979.

²) Vgl. hierzu den Bericht von Gaugler u. a. zu diesem Thema sowie die hier angegebene umfangreiche Literatur, Gaugler, Kolvenbach, Lay, Ripke, Schilling, Leistungsbeurteilung in der Wirtschaft — Verfahren und Anwendung in der Praxis, Baden-Baden 1978.

³) Der Bundesminister des Innern erprobt derzeit mehrere Verfahren zur Beurteilung von Mitarbeitern. Es bleibt abzuwarten, ob diese Erprobungen das gewünschte Ziel erreichen helfen. Festzustellen bleibt, daß es an einem überzeugenden Verfahren immer noch mangelt. Ansonsten wären wohl kaum diese aufwendigen Erprobungen erforderlich. Auch ein vom BMI in Auftrag gegebenes Gutachten über betriebliche Ansätze und Erfahrungen zur Beurteilung weist auf, daß auf diesem Gebiet noch einiges zu tun ist. Geyer, M., Zum Stand der Arbeiten an den Instrumenten zur Personalsteuerung (I), in: VoP 1, 1979, S. 18 ff.; Gaugler, Lay, Schilling, Einführung und Auswertung von Leistungsbeurteilungssystemen — Betriebliche Ansätze und Erfahrungen, Baden-Baden 1979.

⁴) Studienkommission, a. a. O., sowie Anlageband 10.

⁵) BMI (Hrsg.), Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform, Lahr/Schwarzwald 1976.

⁶) Die Validität — auch Gültigkeitskriterium genannt — gibt an, in welchem Grade ein Verfahren wirklich das mißt, was es messen soll. Ebner, H., Clauss, G., Grundlagen der Statistik, Frankfurt a. M. 1970, S. 32 ff.

⁷) Von einem reliablen (zuverlässigen) Verfahren wird erwartet, daß es bei Wiederholung der Messung ähnliche bzw. identische Resultate liefert. Ebner, H., Clauss, G., a. a. O., S. 31 f.

- *) Ergfiebigkeit meint in diesem Zusammenhang das Verhältnis von Aufwand zur Aussagequalität.
- *) Beurteilungsverzerrungen entstehen durch das Verfahren, den Beurteiler und den Beurteilten. Ein Maß für die Irrtumswahrscheinlichkeit löst sich statistisch kaum finden, da die hierzu erforderlichen Bezugsgroen sich nicht eindeutig definieren lassen, und es im Rahmen der Personalsteuerung sehr häufig auf Bestimmungsleistungen ankommt. Personelle Auswahlentscheidungen beweisen sich hierdurch meist im nachhinein.
- 10) Gaugler, u. a., a. a. O., S. 25 ff.
- 11) In einer empirischen Untersuchung hat die Arbeitsgemeinschaft Planungsforschung in Heidelberg Ziel und Anwendung der Beurteilung untersucht. Sie kommt in ihrem dem Bundesminister des Innern vorgelegten Gutachten zu dem Schluß, daß einige Zielsetzungen noch einer instrumentellen Ausformung bedürfen, um realisiert werden zu können. Gaugler, Lay, Schilling, a. a. O., S. 127 ff.
- 12) Grunow, D., Personalbeurteilung, Empirische Untersuchung von Personalbeurteilungssystemen in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1976.
- 13) Meixner, H. E., Ansätze einer Personalpolitik, in: Verwaltungsrundschau 1, 1979, S. 12 ff.
- 14) Neee, G., Der Leistungsgrundsatz im öffentlichen Dienst, München—Wien 1967, S. 107.
- 15) Meixner, H. E., Die elitär-orientierte Befrderungsstrategie, in: Die Bundeswehrverwaltung 6, 1979, S. 142 ff.
- 16) Richtlinien zur Regelung des allgemeinen Dienstalters (ADA), GMBL. vom 1. 8. 1968, S. 204 ff.
- 17) Happe, R., Dienstliche Beurteilung und gleicher Beurteilungsmaßstab-Reflexionen über die Einführung eines einheitlichen Richtwerts, in: RiA 5/6, 1978, S. 81 ff.; Schaeffgen, H., Personalführung und Beurteilungswesen, in: Europäische Wehrkunde 5, 1977, S. 238 ff.; Riedmeyer, K., Die dienstliche Beurteilung der Bundesbeamten, in: RiA, 6, 1977, S. 141 ff.; Karrasch, W., Beurteilung — ein Problem des Maßstabes, in: Der Bundeswehrbeamte 1, 1977, S. 1 ff.
- 18) Karrasch, W., a. a. O., S. 2 ff.
- 19) Mit steigender Besoldungsgruppe in einer Laufbahn verschiebt sich das unterscheidbare Dreierfeld hin zu einem Zweierfeld. Vgl. hierzu Schaeffgen, a. a. O., S. 240 ff.; Karrasch, a. a. O., S. 2; Happe, a. a. O., S. 83 f.
- 20) Krosigk, E. v., Czisnik, U., Die militärische Personalführung in der Bundeswehr — Grundsätze-Organisation-Auswahl und Ausbildung, Heidelberg, Hamburg 1977, S. 56 ff.
- 21) Meixner, Die elitär-orientierte . . . , a. a. O., S. 144 f.
- 22) Im militärischen wie auch im zivilen Bereich zeichnet sich heute durch die überproportionale Besetzung der Jahrgänge 1944 bis 1955 ein Beförderungs- und Verwendungstau ab. Für die Jahrgänge ab 1945 bedeutet dies in Konsequenz, daß sie in den nächsten 20 bis 30 Jahren kaum eine Chance auf Beförderung haben werden.
- 23) Die Leistungsbewertung soll nach den Vorstellungen der Studienkommission und des BMI darüber Auskunft geben, ob jemand „faul“ oder „fleißig“ ist. Leistungsbewertung orientiert sich daher tendenziell stärker auf das Ergebnis, das ein Mitarbeiter erzielen konnte. Vgl. Bericht der Studienkommission, a. a. O., S. 294 ff.
- 24) Die Verwendungsbeurteilung zeigt auf, ob ein Mitarbeiter „intelligent“ oder „weniger intelligent“ ist. Mit dieser Aussage soll vornehmlich eine Prognose künftiger beruflicher Bewährung getroffen werden. Vgl. Bericht der Studienkommission, a. a. O., S. 212 ff.
- 25) Krosigk, Czisnik, a. a. O., S. 59 ff.
- 26) ebenda, S. 66.
- 27) ebenda, S. 67.
- 28) ebenda, S. 67.
- 29) Neubauer, R., Hfner, E., Waldschtz, S., Kompendium über Eignungsfeststellungsverfahren für den öffentlichen Dienst, Baden-Baden 1978, S. 161 ff.; Limburg, K., Situationsspezifische Tests als Führungskräfte-Auswahlverfahren. Referat, gehalten auf der 14. Arbeitstagung der Sektion „Arbeits- und Betriebspsychologie“ im BDP 1972, Umdurck.
- 30) In den psychologischen Verfahren zur Einschätzung der Intelligenz dominierte lange Zeit der Intelligenzquotient (= Gesamtwert). Auch hier setzt sich heute vermehrt die Profildarstellung durch. In der Betriebspsychologie finden daher auch arbeitsplatzanalytische VVerfahren wie etwa das „Position Analysis Questionnaire“ von McCormick stärkere Beachtung. Auch die Studienkommission hat sich mit diesem Problem auseinandergesetzt. Vgl. Triebe, Fischer, Ulich, Auswahl von Bewerbern für den öffentlichen Dienst — Problemstudie zur Informations- und Entscheidungsfindung, in: Bericht der Studienkommission, a. a. O., Anlageband 10, S. 17 ff.
- 31) Als Beispiel sei hier ein Verfahren genannt: 1. Umfang der Fachkenntnisse, 2. Anwendung der Fachkenntnisse, 3. Einsatzbereitschaft, 4. Interesse, 5. Auffassung, 6. Denk- und Urteilsfähigkeit, 7. Lernfähigkeit, 8. Ausdrucksfähigkeit, 9. Arbeitssorgfalt, 10. Umsicht, 11. Selbständigkeit, 12. Sozialverhalten, Vgl. Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen-Nr. 78 vom 31. Juli 1976.
- 32) In der allgemeinen Verwaltung mag man sich hierüber mitunter noch hinwegtäuschen können. Hingegen wird diese „Gesetzmäßigkeit“ im technischen Bereich täglich „bewiesen“. Je mehr sich die Spezialisierung in der Verwaltung gegenüber den Generalisten durchsetzt, desto mehr wird man auch von der Gesamtnote als Steuerungselement Abschied nehmen müssen.
- 33) Meixner, H. E., Anforderungs- und Eignungsprofile — Hoffnung oder Illusion auf dem Weg zu einer objektiveren und effektiveren Personalführung, in: ZBR 6, 1979, S. 171 ff.
- 34) „Training on the job“ besagt, daß die Entwicklungsmaßnahmen sich am Arbeitsplatz vollziehen. Vgl. Meixner, H. E., Grundlagen der Laufbahngestaltung, in: Die Personalvertretung, 12, 1978, S. 499 ff.
- 35) „Training off the job“ deutet auf Entwicklungs- und Förderungsmaßnahmen, die außerhalb des Arbeitsplatzes abgewickelt werden. Es sind dies interne und externe Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Vgl. Meixner, Laufbahnplanung, a. a. O., und die dort angegebene Literatur.
- 36) Scheuplein, H., Die Aufgabe unternehmerischer Führungskräfte und ihre Förderung, Köln, Opladen 1967; Dahm, K., über die Führung, München 1963.
- 37) Bhret, C., Junkers, M. T., Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1976; Reiner mann, H., Reichmann, G., Verwaltung und Führungskonzepte — Management by Objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen, Berlin 1978.
- 38) So beispielsweise bei der Abstimmung der Referenten der obersten Bundesbehörden. Hierzu wurde ein Thesenpapier erarbeitet. Aber auch die Ressortbesprechungen beim Bundesminister des Innern verliefen in diese Richtung. Das hat dazu geführt, daß das zielorientierte Verfahren nicht weiter verfolgt wurde.
- 39) Scheuplein, a. a. O., S. 97 ff.
- 40) McClelland zeigt in einer kulturhistorischen Analyse den Wechsel von Einstellungen und Wertnormen von der agrarisch-ständischen Gesellschaft hin zu der industriellen Leistungsgesellschaft auf. Einhergeht dieser Wandel mit der Ausformung des Leistungsprinzips. McClelland, D., Die Leistungsgesellschaft—Psychologische Analyse der Voraussetzungen wirtschaftlicher Entwicklung, Stuttgart 1966.
- 41) Das Streben nach Erfolg bzw. das Meiden von Mißerfolg als Leitlinie des Leistungsprinzips konnte Heckhausen in einer Reihe von empirischen Untersuchungen nachweisen. Heckhausen, H., Leistung und Chancengleichheit, Göttingen, 1974.
- 42) Motivation ist eine allgemeine und umfassende Bezeichnung für alle nicht unmittelbar aus äußeren Reizen ableitbaren Einflüssen, die das Verhalten hinsichtlich Intensität und Richtung beeinflussen. Intrinsische Motiva-

- tion meint hierbei eine mehr in der Person liegende Steuerung, während die extrinsische Motivation tendenziell mehr auf eine Aktivierung von außen zielt. Drever, J., Fröhlich, W. D., Wörterbuch zur Psychologie, München 1968, S. 154 f.
- ⁴³⁾ Dies wird bereits durch die Kopplung der Gesamtnote mit Beförderungsentscheidungen deutlich. Mit diesem transparenten Verfahren wird es jedem Mitarbeiter möglich, die Konsequenz eines Beurteilungsergebnisses auf seine berufliche Karriere nachzuvollziehen. Dies führt unweigerlich zu einem mehr oder weniger deutlichen Druck auf die Vorgesetzten.
- ⁴⁴⁾ Meixner, H. E., Die Beförderungssituation im öffentlichen Dienst, in: Die Personalvertretung 4, 1978, S. 197 ff.
- ⁴⁵⁾ Da immer mehr hervorragend beurteilte Beamte zukünftig heranwachsen werden, ohne daß auf der anderen Seite Planstellen im entsprechenden Umfange verfügbar sind, zeichnen sich auch für gute und sehr gute Mitarbeiter verlängerte Verweilzeiten ab. Damit aber verliert die Beurteilung den direkten Bezug zur Beförderung.
- ⁴⁶⁾ Zander, E., Gehaltsfestsetzung in Wirtschaft und Verwaltung, Heidelberg 1968.
- ⁴⁷⁾ ders., Arbeits- und Leistungsbewertung, Heidelberg 1970.
- ⁴⁸⁾ Bericht der Kommission, a. a. O., S. 290 ff.
- ⁴⁹⁾ Auch in der Wirtschaft sind Rückstufungen im Gehalt häufig nur äußerst begrenzt durchführbar. Dies hat eine Reihe von gruppodynamischen Einflüssen. Knebel, H., Die Arbeitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgabe in der Zukunft, in: AuL, 10, 1970, S. 188 ff.
- ⁵⁰⁾ Hoefert, H. W., Reichard, C., a. a. O., S. 14, ff., S. 26 ff., S. 41 ff.
- ⁵¹⁾ Dieses Prinzip besagt, daß jeder Mitarbeiter solange befördert wird, bis es auch der Umwelt auffällt, daß er den höheren Anforderungen nicht mehr gewachsen ist. Es ist dies die Stufe der Inkompetenz. Vgl. Peter, L. J., Hull, R., The Peter Principle, New York 1969; Meixner, H. E., Wie macht man in der Verwaltung Karriere? in: DOV 8, 1979, S. 278 ff.
- ⁵²⁾ Kroppenstedt, a. a. O., S. 12.
- ⁵³⁾ Aktionsprogramm, a. a. O., S. 12 ff.
- ⁵⁴⁾ Leistungsbewertung hängt auch von der Frage der Leistungsanforderung an den Mitarbeiter ab. Dies wird in dem Ansatz der Studienkommission nicht in der gebotenen Deutlichkeit herausgearbeitet. Vgl. Bericht der Studienkommission, a. a. O., Anlageband 10.
- ⁵⁵⁾ Hierauf wird im einzelnen noch im Zusammenhang mit den Reformansätzen einzugehen sein.
- ⁵⁶⁾ Meixner, H. E., Laufbahngestaltung, a. a. O., S. 504 ff.