

Frauenquote und eine nachhaltige Personalpolitik

– Ein Eingriff in das sensible Beurteilungssystem erschüttert in NRW das Vertrauen in die Personalführung

Von Prof. Dr. Hanns-Eberhard Meixner, Bonn

Personalpolitik ist das Fundament einer leistungsfähigen Verwaltung, indem sie auf faire und akzeptierte Konfliktlösungen hinwirkt. Ein überzeugendes Konfliktmanagement ist in NRW nicht auszumachen.¹ Weibliche Landesbeamte sollen bei „im Wesentlichen gleicher Eignung“² bevorzugt befördert werden, indem Beurteilungsnoten geschlechtsspezifisch gewichtet werden. Auslöser dieses Konfliktes ist ein personalwirtschaftlicher Sonderfall, den es in dieser Größenordnung gar nicht geben dürfte: Ohne Ausschreibung und Wechsel der Funktion wird über eine Reihung nach Gesamtnote befördert, statt über eine Ausschreibung der offenen Stellen auf der Grundlage eines definierten Anforderungsprofils. Es sind offensichtlich vor allem fehlende organisatorische und personalwirtschaftliche Standards, die diesen Konflikt eskalieren lassen.

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

Seit dem 1.7.2016 sind nach §19 Abs. 6 des Landesbeamtengesetzes NRW weibliche Landesbeamte bei „im Wesentlichen gleicher Eignung“ bevorzugt zu befördern, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen. Was ist eine gleiche bzw. vergleichbare Eignung, Befähigung und fachliche Leistung, wenn man sich dabei an der Gesamtnote einer Beurteilung orientiert? 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



Prof. Dr. H.-E. Meixner

Berater und Trainer. Vor seiner Tätigkeit an der Verwaltungs-Hochschule in NRW als Referent in Bundesministerien im Personalgrundsatz tätig. Als Autor in zahlreichen Büchern und Artikeln befasst mit Fragen der Führung, des Personalmanagements, der Personalentwicklung, der Beurteilungspraxis und des Gesundheitsmanagements.

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 derzeitig 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.“³ Die Begründung ist interessant, aufschlussreich und sicherlich

1) „Ärger über die NRW-Frauenquote: Schwammige Bestimmungen bei Beförderung sorgen für Unruhe“, Generalanzeiger Bonn, 126, vom 8.8.2016, S. 38; „Frauenquote: Beamte unter Druck gesetzt, Vorgesetzte schüchtern Männer ein, um Klagewelle einzudämmen“, Generalanzeiger Bonn, vom 7.2.2017, S. 5; „Frauenquote in NRW: Männliche Beamte unter Druck gesetzt“, <http://www.ksta.de/24872530>; „Frauenquote wird heftiger – Männer fühlen sich benachteiligt“; „Gutachter hält die Frauenquote für verfassungswidrig“, Generalanzeiger, 4.2.2017, S. 5; Frauenquote wird heftiger – Männer fühlen sich benachteiligt, www.ksta.de/nrw/nrw-streit-um-frauenquote-wird-he; „Gutachter hält die Frauenquote für verfassungswidrig“, Generalanzeiger, 4.2.2017, S. 5.

2) §19 Abs. 6 des Landesbeamtengesetzes NRW vom 1.7.2016.

3) 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.

kein Gütekriterium für eine Beurteilung und lässt Zweifel aufkommen, ob eine sachgerechte, objektive, reliable und valide Mitarbeiterbeurteilung überhaupt erwartet wird bzw. erwartet werden kann. Weiter heißt es: Im Ergebnis führe die derzeitige Praxis einer Ausdifferenzierung (also 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 bestimmbar Kriterien und strengen rechtlichen Vorgaben durchgeführt.“⁴ Dieses Argument überzeugt, wenn der Ausdifferenzierung kein festgelegtes und objektiviertes Anforderungsprofil gegenübergestellt wird. Weil dies offensichtlich auch bei der jetzt anstehenden Fragestellung der Fall ist, folgt 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 (also für Beliebigkeit steht), werde verschleiert, dass bei jeder Auswahl auch ein gewisser Ermessensspielraum bestehe. 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.⁵ In diesem Fall ist dann alles formaljuristisch 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. Denn jeder grundsätzliche Zweifel an der Aussagekraft einer Beurteilung würde die soziale Symmetrie im Auswahl- und Beförderungssystem der Verwaltung an ihre Grenzen führen.⁶

2. Keine Ausdifferenzierung ohne korrespondierendes Anforderungsprofil

Die jetzt losgetretene Diskussion und juristische Aufarbeitung schafft 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 Aufregungen 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 ausgeschriebene 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.⁷ Die individuelle Leistung ist daher in einem komplexen Dienstleistungssystem immer schwieriger

4) 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.

5) Die Gerichte haben sich mit dieser Frage wiederholt beschäftigt. Entscheidend ist, ob und wann der Dienstherr die Auswahlkriterien definiert hat und ob er sich auch daran gebunden sieht. BVerwG vom 16.8.2001 – 2 A 3.00, OVG Nordrhein-Westfalen, 5.4.2002, NVwZ 2003, 52; VG Frankfurt, 6.9.2002 – 9 G 1524/02.

6) Diese Rechtsicherheit ist erschüttert: „Wir hatten von vornherein Bedenken gegen die neue Regelung angemeldet und hoffen jetzt im Sinne unserer Beamten auf schnelle Rechtssicherheit“, so die GdP. Der DBB beklagt, „die Frauenförderung zu einem Politikum zu machen“. Focus, 24.10.2016 http://www.focus.de/politik/deutschland/frauenquote-in-nrw_6110441.html.

7) Vgl. hierzu Buckingham, M., Goodall, 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.

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.⁸ 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.⁹

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 auslöst.

Obwohl bereits mehrere Gerichte die Frauenquote für verfassungswidrig erklärt haben und das Oberverwaltungsgerichts Münster ebenfalls deutliche Worte gefunden hat,¹⁰ 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 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.¹¹ 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.“¹²

3. Operationale Ziele als Grundlage einer rationalen Entscheidungsfindung

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 die gewählte Maßnahme alternativlos? Der Handlungsbedarf sollte einer rationalen Entscheidungsfindung folgen. Grundlage dieses rationalen Vorgehens sind vereinbarte strategische 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 50/50-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. 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.

4. Alles hat seine Zeit, auch Qualifizierungs- und Karrierewege

Einen Blick in den Gleichstellungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen kann man daher aus der Sicht des halb leeren Glases oder des halb vollen Glases lesen. In jedem Falle zeigt dieser Bericht beachtenswerte und zukunftsweisende

8) Vgl. hierzu Meixner, H.-E., Der neue Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, das 7-Stufen-Programm – von der Leistungsbewertung hin zum Leistungsentgelt, in: PersV. 4, 2007, S. 124 ff.

9) Vgl. Buckingham, M., Goodall, 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. 28 ff.

10) Urt. v. 21.2.2017 – 6 B 1109/16.

11) Vgl. hierzu Stellungnahme DBB und GDP Anmerkung 6.

12) Kunze, P. OVG Münster hält Frauenquote für verfassungswidrig, sowie <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ovg-nrw-urteil-6b110916-frauenfoerderung-beamtenrecht-nrw-verfassungswidrig/>.

Entwicklungen. So wurden beispielsweise die Frauen im gehobenen und höheren Dienst der Polizei gemessen an ihrem Anteil deutlich und überproportional befördert und höhergruppiert.¹³ 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 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 im oberen Managementbereich 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. Die Bedeutung der Qualifikationsintervalle kennt jeder, der in einem größeren Verein tätig ist. Auch hier zeigt sich, dass Vorsitzende mit vorbereitenden Schritten – etwa als Beisitzer über den Schriftführer hin zum Vorstand – für diese Tätigkeit qualifiziert werden. 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.¹⁴ 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 einen 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.“¹⁵ 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. 2003–2. 1. 2013¹⁶ (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 unteren Funktionsbereiche Grundschulen und Kitas gewinnen könnte, was auch aus der Sache heraus geboten wäre.

13) 4. Gleichstellungsbericht, 2015, S. 52.

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

15) 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, S. 4.

16) Es ist 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.

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 Landtagswahl in NRW mit üppigen Stellenhebungen und Beförderungen kaschiert wird.¹⁷ 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.¹⁸

5. Ein Sonderfall wird zu einem grundsätzlichen Konflikt

Es wird in dieser Diskussion und juristischen Aufarbeitung letztlich zu wenig bedacht, dass in der aktuellen Diskussion ein Sonderfall personalpolitischen Handelns, den es aus der Sicht eines nachhaltigen Personalmanagements und einer auf das Leistungsprinzip hin ausgerichteten Verwaltung in diesem qualitativen und quantitativen Ausmaß nicht geben dürfte, zu einem generellen 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).¹⁹
4. Freie „Stellen“ (Planstellen) werden nicht über ein übliches Auswahlverfahren, sondern über ein Reihungsverfahren vergeben.

17) Nach Jahren drastischer Sparhaushalte, Stellenstreichungen und problematischer Gehaltsangleichungen (vgl. Fn 38) 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 zu einem unkontrollierten Einlenken zwingt.

18) Vgl. hierzu die Subfunktion Personalstrukturplanung der Personalplanung.

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

5. Nicht der Mitarbeiter bzw. die Mitarbeiterin bewegt sich hin zu einem neuen Arbeitsplatz, sondern das Beförderungsamt bewegt sich zu dem Mitarbeiter bzw. der Mitarbeiterin.²⁰
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)²¹, der Stellenbeschreibung, der Stellenbewertung, der Stellen- und Planstellenausstattung, der Anforderungs- und der Qualifikationsprofile, das Anreizsystem, der Karriereplanung in die Bewertung und Analysen miteinbezogen 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 (Dürfen²²), Können (Fähigkeiten, Fertigkeiten) Wollen und Persönlichkeit.

20) 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 wird. 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, wieso eine solche Differenzierung sinnvoll, logisch und zielführend sein sollte.

21) Nehmen wir als Beispiel die Arbeitsverwaltung mit ihren Job-Centern. Die Arbeitsplätze werden nicht nur durch vergleichbare Tätigkeiten, Einrichtungen etc. in ihrem Belastungs- und Leistungsgrad bestimmt, sondern auch durch situative Faktoren wie 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.

22) Wer sich beispielsweise mit einer Aufgabe identifizieren kann, wird bessere Leistungen erbringen als wenn er zu dieser Aufgabe gezwungen wird. Vgl. hierzu Meixner, H.-E., Der richtige Mitarbeiter am richtigen Platz zum richtigen Zeitpunkt – Vom Bewerber zum Umworbene(n), in: DÖD, Heft 2 und 3 2015, S. 34 ff, 53 ff.

6. 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 dem 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. situationspezifische 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.²³ 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 Beförderung. Hier liegt ein zentraler Störfaktor des Beurteilungs- und Beförderungssystems, der nur durch eine grundlegende Systemveränderung ... behoben werden kann.“²⁴ Wovon Storck in diesem Zusammenhang spricht, lässt sich im Kern mit „alte Flaschen mit neuen Etiketten“ beschreiben.²⁵ Auch

ohne Wechsel der Funktion konnten ganze Generationen von Polizeibeamten auf einen ständigen „Sternenregen“ bauen. Es begann im mittleren Dienst. Erst wurden die Eingangsamter durch Nachtragshaushalte gestrichen, dann folgten die unteren Beförderungsamter 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.²⁶ 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 Umfang benachteiligt wird.

7. Wie hängen die Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG aus der Sicht eines nachhaltigen Personalmanagements zusammen?

Die Begriffe (Eignung, Leistung und fachliche Befähigung) lassen sich nicht Begriff für Begriff abarbeiten, sondern können nur im Kontext zueinander bewertet und optimiert werden. Leistung, das wurde bereits aufgezeigt, ist das 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 sich 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 Gesundheits-

23) Vgl. BVerwG vom 16. 8. 2001 – 2 A 3.00, OVG Nordrhein-Westfalen, 5. 4. 2002, NVwZ 2003, 52; VG Frankfurt, 6. 9. 2002 – 9 G 1524/02, OVG Lüneburg, Entscheidung vom 22. 5. 2000 – 5 M 2228/00, Verwaltungsgericht Wiesbaden, 30. 1. 2003 – 8 G 1694/02; Obergericht Nordrhein-Westfalen, Entscheidung vom 16. 12. 2003 – 1 B 2117/03 und 15. 1. 2003 – 1 B 2230/02 und 1. 10. 2003 – 1 B 1037/03).

24) Storck-Gutachten.

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

26) Meixner, H.-E., Wecker, W., Personalstrukturplanung am Beispiel der Altersschichtung der Polizei, in: Die Polizei, 11, 2017, S. 314–322.

management, 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 Fürsorgegedankens nicht, sich auf eine Bewertung des Leistungsgrades zu beschränken. Es ist auch 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-Relations-Abteilung, zu verhindern, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von sich 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.

Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes hat die Zusammenhänge zwischen Eignung und Leistung bereits in den 1970er Jahren erkannt und daher bei der Mitarbeiterbeurteilung in Leistungsmerkmale (Leistungsbewertung = Quantität, Qualität, Belastbarkeit, Bürgerorientierung, Wirtschaftlichkeit) und Potenzialmerkmale (Befähigungsbeurteilung: Planungsvermögen, Organisationsgeschick, schriftliches Ausdrucksvermögen etc.) unterschieden.²⁷ 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 auf das Zusammenspiel der einzelnen Befähigungsmerkmale mit einem konkreten Bezug zum Arbeitsplatz an. Das setzt voraus, dass diese Profile bezogen auf einen konkreten 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 bezogen auf die einzelnen Merkmale auftreten sollten.

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 andersgearteten 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.²⁸ 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 für eine exzellente Führungskraft verfügt, hat in diesem System kaum eine Chance. Denn hierfür bedarf es einer Prognose, die auf

27) Hierzu liegen neben dem Berichtsband weitere Anlagenbände vor. Das Land Baden-Württemberg hat diese Idee bereits in den 1980er Jahren umgesetzt. Später sind weitere Verwaltungen dieser Systematik gefolgt.

28) Vgl. hierzu Verwaltungsgericht Berlin Brandenburg vom 27.9.2011 – OVG 4 S 28.11.

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. Beispielfhaft wird dies an einigen ausgewählten Thesen bezogen auf die jetzt anstehenden Fragen einmal aufgezeigt.

a) These 1: Die Ausdifferenzierung einer Gesamtnote kann nur überzeugen, wenn ein hierzu korrespondierendes Anforderungsprofil vorliegt.²⁹

In dem Gutachten von Papier verengt sich die Betrachtung auf eine Gesamtnote der Beurteilung ohne Bezug zu einem Anforderungsprofil. Ohne einen Bezug auf ein konkretes Anforderungsprofil werden die Abweichungen zwischen arithmetischem Mittel und „wertender Entscheidung“ in einem engen Rahmen liegen. Welches der Einzelmerkmale bedeutsamer für einen Arbeitsplatz ist, kann doch nur an einem vorab entwickelten Anforderungsprofil festgemacht werden. Ansonsten wird die inhaltliche Ausschöpfung der Beurteilung³⁰ oder Einzelexegese³¹ eine Frage der Beliebigkeit. Was bei dieser Diskussion übersehen wird: Es wird unterstellt, dass bei der Bezugsgruppe etwa der Besoldungsgruppen A9/A11 (Polizei) alle Arbeitsplätze gleiche Anforderungsmerkmale aufweisen.

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

Leistung wird in der Wirtschaft durch zwei Komponenten abgebildet: Zum einen durch den Arbeitsplatzwert (Stellen-/Arbeitsplatzbewertung) und zum anderen durch den individuell in der Leistungsbewertung 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.

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.

c) 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.

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 Merkmale und die Aussagequalität der Merkmale und der Prozesse ständig verbessert werden. Gütekriterien dieses Qualifikationsprozesses sind die Treffsicherheit des Verfahrens, die Chancengleichheit des Verfahrens, die Rechtmäßigkeit des Verfahrens, die Gültigkeit (Validität) des Verfahrens, die Reliabilität des Verfahrens, die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens etc.

d) 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 Obergerichtes Münster³², 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. So wie es die „Normalverteilung“ bei den Leistungen gibt, zeigen sich auch unterschiedliche Entwicklungsintervalle, die durch die Potenzialmerkmale abgebildet werden.

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.³³

29) Weitere Hinweise zu den Thesen finden sich unter www.h-meixner.de Personalmanagement, Thesen zu Frauenquote und nachhaltiger Personalpolitik.

30) Das Gutachten zitiert hierzu OVG Münster Beschl. v.1.8.2011 – 1B 186/11, Rn.11 f.

31) Das Gutachten zitiert hierzu OVG Koblenz NVwZ-RR 2013, 225, 228.

32) Vgl. Kunze, P. OVG Münster hält Frauenquote für verfassungswidrig, sowie <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ovg-nrw-urteil-6b110916-frauenfoerderung-beamtenrecht-nrw-verfassungswidrig/>.

33) Vgl. Meixner, DÖD, Heft 2 und 3, 2015, S. 34 ff.

e) 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,“³⁴ „Ministerpräsidentin nimmt Druck aus dem Kessel“³⁵, „NRW befördert 900 Finanzbeamte“³⁶ vom März 2017 – kurz vor der Landtagswahl – weisen auf das Dilemma einer verfehlten Personalpolitik, die vorgibt, einer eignungs- und leistungsgerechten Karriereentwicklung im besonderen Maße verpflichtet zu sein. Wechselbäder 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.³⁷ Vor dem Hintergrund einer Personalpolitik nach Kassenlage und

Wahlkampf fällt es schwer, Vertrauen in das Wertesystem zu entwickeln.³⁸

Fazit

Durch diese Eingriffe wird die Beurteilungspraxis relativiert, Beförderungen und das Lebenseinkommen im öffentlichen Dienst zu einer Frage des Einstellungsjahrganges. Durch die Wechselbäder von Sparhaushalten und großzügigen Nachtragshaushalten werden einzelne Jahrgänge bevorzugt, andere auf Kosten der Bevorzugten erkennbar auf lange Zeit benachteiligt. Es ist ein Symptom unter vielen anderen, die auf eine fehlende nachhaltige Personalpolitik hinweisen. 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.

34) Generalanzeiger Bonn, 4. 6. 2016.

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

36) Generalanzeiger, NRW befördert 900 Finanzbeamte, 18/19. 3. 2017, S. 5.

37) Vor zwei Jahren hatte sich die Landesregierung massiv mit den Beamten angelegt. Für die Besoldungsgruppen ab A 13 wurden zwei Nullrunden (für 2013 und 2014) beschlossen. Nachdem der Verfassungsgerichtshof (VGH) diese Regelung als verfassungswidrig verworfen hatte, musste nachgebessert werden.

38) Aus dem Finanzbereich heißt es: Gemeinsame Pressekonferenz mit DSTG: „Finanzminister schafft Beförderungsperspektiven! 17. 3. 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. 6. 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 10 %, im Bereich A 12 von 20 auf 25 % erhöht.“