

Zum Stand der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst – dienstrechtliche Anmerkungen

Jürgen Lorse*

Der Beitrag analysiert den schwierigen Prozess der Emanzipation der Personalentwicklung als Bestandteil der Architektur des öffentlichen Dienstrechts. Diskutiert werden hierbei die unterschiedlichen Vorstellungen von Inhalt und Methodik zur Durchsetzung des Leistungsprinzips. Insbesondere das durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geprägte Bild eines an Einzelmaßnahmen ausgerichteten Dienstrechts erscheint als strukturelles Hindernis für eine systematische Umsetzung einer Personalentwicklung, die in ihren Zielsetzungen und Planungsansätzen weit über die Periode einer dienstlichen Regelbeurteilung hinausweist. Die verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung mit Instrumenten der Personalentwicklung sowie gesetzliche Initiativen zur Umhebung einer Rechtsprechung, die tendenziell der Personalentwicklung gegenüber restriktiv eingestellt ist, werden gesichtet und bewertet.

I. Begriffsklärung Personalentwicklung

1. Personalentwicklung im privatwirtschaftlichen Sinne

Die materielle Heimat des Begriffs „Personalentwicklung“ liegt im privaten Sektor, genauer in der aus wirtschaftlichem Handeln gespeisten Notwendigkeit, die Unternehmensziele am gegenwärtigen und zukünftigen Personalportfolio in quantitativer und qualitativer Sicht zu spiegeln, also auf strategischer Ebene die Humanressourcen in den Masterplan des Unternehmens zu integrieren. Es handelt sich bei der Personalentwicklung i. d. S. um die systematische Zusammenfassung aller Maßnahmen zur Befähigung, Beurteilung und Förderung von Mitarbeitern in einer Organisation, die ihrerseits in eine Managementkonzeption eingebettet sind¹.

Der „Instrumentenkasten“ der Personalentwicklung zur Überprüfung des Kompetenzstatus einzelner Beschäftigter im privaten Sektor ist prall gefüllt mit eignungsdiagnostischen Instrumenten, wie dem Design von Assessment-Center-Verfahren oder der Entwicklung strukturierter Interviews. Es ist dies die Domäne von Personalberatern, die – befreit von dienstrechtlichen Fesseln – Systeme der Leistungsmessung und Auswahlverfahren im Anwendungsschwerpunkt der Führungskräfteauswahl etablieren. Die Bedeutung von Beurteilungssystemen, laufbahnrechtlichen Zuordnungen und einem Denken in Kategorien eines statusrechtlichen Amtes kann hierbei weitgehend ausgeblendet werden. Insgesamt ist die Personalentwicklung einzuordnen als Teildisziplin des Personalmanagements, die neben dem Prozesselement der Entwicklung, also der Kompetenzerweiterung des vorhandenen Personals, die Personalbeschaffung, Vergütungsaspekte sowie Personalauswahl im weitesten Sinne umfasst.

2. Dienstrechtliches Begriffsverständnis

Dienstrecht ist seinem Wesen nach Verfassungsrecht und leitet seine rechtliche Legitimation aus dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG, den sonstigen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG sowie dem

Funktionsvorbehalt für Beamte ab, Art. 33 Abs. 4 GG. Wie wohl auch der Gedanke der Personalentwicklung letztlich im Leistungsprinzip wurzelt, war dieser Terminus bis 2002 im deutschen Dienstrecht gänzlich unbekannt. Dies bedeutet nicht, dass Teilelemente nicht auch im Dienstrecht sinnstiftend zur Anwendung gekommen wären: Der hergebrachte Grundsatz des Laufbahnprinzips etwa ist inspiriert von dem Ziel, „Personal zu entwickeln“, diesem Personal also durch das (erfolgreiche) Durchlaufen unterschiedlicher horizontaler Verwendungen mittel- oder langfristig einen vertikalen Aufstieg zu ermöglichen. Zur strategischen und methodischen Prozessgestaltung einer solchen Verwendungsplanung äußert sich das Laufbahnrecht freilich nicht.

3. Strukturelle Unterschiede zwischen Dienstrecht und Personalentwicklung

Als dienstrechtlicher Ausgangspunkt kann immer noch die Bewertung von *Battis*² herangezogen werden, Dienstrecht und Personalmanagement seien nach gängiger Vorstellung wie Feuer und Wasser. Dahinter verbirgt sich ein zutreffender Befund: Dienstrecht ist zuvörderst das Recht des Dienstherrn, kraft einseitiger Regelungsbefugnis sein Rollenverständnis und seine Erwartungshaltung an den Beamten zu formulieren; dies gilt selbst in dem Teil beamtengesetzlicher Regelungen, der die Rechte des Beamten fixiert. Der Beamte als „*Rad in dem Uhrwerke des Staates*“³ ist fester Bestandteil des hierarchischen Organisationsprinzips. Diese tradierte Vorstellung einer einseitigen Impulsgebung für Personalmaßnahmen spiegelt sich in der Bemerkung von *Luhmann/Mayntz*⁴ wieder: „*Positionswechsel ist im öffentlichen Dienst für die Bediensteten in weitem Umfange ein fremdveranlasstes, nicht selbst gewähltes Ereignis.*“

a) Philosophie einer Personalentwicklung im öffentlichen Dienst

Der Grundgedanke der Personalentwicklung legt indessen kein objektiviertes, sondern ein subjektiviertes Bild des Beamten

*) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und ist nicht in dienstlicher Funktion verfasst.

- 1) Vgl. *Kanning/Pötter/Gelléri*, Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie 2007, S. 155 ff.; *Wagner*, in: Wagner (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 23 ff. (29).
- 2) *Battis*, Das Dienstrechtsreformgesetz und seine Konsequenzen für das Personalmanagement, DBB Akademie, Tagung vom 19.11.1997, Berlin, Tagungsband, S. 10; zur Begriffsdefinition vgl. *Reichard*, Personalmanagement, in: Blanke/Nullmeier/Reichard (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl. 2011, S. 295 ff.
- 3) *Nikolaus Thaddäus Gönner*, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts, 1808, Landshut, § 79, S. 202; *Depenheuer*, DVBl 1992, S. 404 ff. (405).
- 4) *Luhmann/Mayntz*, Personal im öffentlichen Dienst – Eintritt und Karrieren, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 7, 1973, S. 193.