

Vorwort und Einleitung

Susanne Baer

Mit dem ersten Band der Reihe »Gender – kompetent« greifen wir ein sehr aktuelles Thema der Personalentwicklung auf – diskriminierungsfreie Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst und gehen den Fragen nach: Welche Bedeutung haben diskriminierungsfreie Verfahren der Leistungsbewertung für eine moderne Personalentwicklung? Wie genau lässt sich Diskriminierungsfreiheit – oder traditioneller formuliert: Gleichstellung – realisieren?

Das GenderKompetenzZentrum als wissenschaftliche Einrichtung nicht nur der Forschung und Lehre, sondern auch zur Unterstützung der Gleichstellungsarbeit insbesondere in den Bundesministerien, hat im Zuge der Umsetzung des neuen Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst im Dezember 2005 eine *Fachtagung* zu diesen Fragen durchgeführt. Wir wollten im Vorfeld der Veränderung des Besoldungsrechts für Beamtinnen und Beamten sowie im Zuge der Einführung des Leistungsentgeltes für die Angestellten des öffentlichen Dienstes auf nationaler und kommunaler Ebene klären, wie sich – ganz im Einklang mit der Strategie des Gender Mainstreaming – systematisch berücksichtigen lässt, welche Auswirkungen welche Kriterien in welchen Verfahren auf Frauen und Männer in wiederum je unterschiedlichen Lebenslagen haben. Und wir haben uns entschieden, die dort diskutierten Erkenntnisse zu dokumentieren und so einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dazu trug nicht zuletzt die große Bereitschaft bei, sich auf der Tagung mit der Thematik »diskriminierungsfreie Leistungsbewertung« ausführlich zu beschäftigen. Nach mittlerweile nahezu acht Jahren, in denen ich die Umsetzung von Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming intensiv wissenschaftlich und praktisch beratend begleite, hat der rege Zuspruch auch aus allen Bundesministerien zu unserer Fachtagung gezeigt, dass die Verbindung von Personal und Gleichstellung zentrale Bedeutung hat.

Aus einer Perspektive, die Gender-Aspekte systematisch berücksichtigt, ist Diskriminierungsfreiheit im Personalmanagement zunächst eine notwendige *Voraussetzung für jede leistungs- und damit zukunftsfähige Organisation*. Nur wenn die Beschäftigten das Gefühl haben, gerecht (und das heißt für viele: entsprechend ihrer Leistung) bewertet zu werden, können Organisationsziele effizient und effektiv erreicht werden. Zudem ist der öffentliche Dienst vor die Aufgabe gestellt, gesetzliche Gleichstellungsvorgaben, wie sie beispielsweise im Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG) zum Ausdruck kommen, umzusetzen. Allerdings trifft diese doppelte Aufgabenstellung nicht allein die Bundesministerien. Auch in anderen Organisationen und natürlich auch in einer Universität stellt sich die Aufgabe, dem Personal im besten Sinne gerecht und den fachlichen Anforderungen damit entsprechen zu können. Als Vizepräsidentin der Humboldt-Universität trage ich einen Teil der Verantwortung für diese Prozesse; als Direktorin des GenderKompetenzZentrums hier an der Humboldt-Universität zu Berlin versuchen wir einen Beitrag dazu zu leisten, insbesondere die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern in solchen Prozessen zu unterstützen. Die systematische Berücksichtigung der Gleichstellungsperspektive auf allen Ebenen und bei allen Aufgaben gelingt schließlich nicht von heute auf morgen. Gender Mainstreaming und Managing Diversity sind komplexe strategische Vorgaben, die erst dann »erledigt« sein werden, wenn zahlreiche Bausteine der Implementierung formal und kulturell fest verankert sind. Das GenderKompetenzZentrum liefert dazu notwendiges Wissen. Wir übersetzen Forschung für die Praxis auf der Informationsplattform www.genderkompetenz.info, beraten die Akteurinnen und Akteure der Bundesverwaltung vor Ort oder organisieren Veranstaltungen wie Fachgespräche, Gender Lectures und Fachtagungen. Die Fachtagung zur Leistungsbewertung ist eine solche.

Das Team des GenderKompetenzZentrums hat sich mit dem Thema »*Gender Mainstreaming in der Personalentwicklung: Diskriminierungsfreie Leistungsbewertung im Öffentlichen Dienst*« einem sehr aktuellen Problem zugewandt. Leistungsbewertung ist eine der zentralen Fragen für die Neuorganisation des öffentlichen Dienstes, der zum einen kostensparender und zum andern effizienter und nicht zuletzt dienstleistungsorientierter werden muss. Es geht um Geld und um Personal und um das Grundverständnis dessen, was heute »Verwaltung« in einem aktiven, arbeitenden Sinne bedeutet. Es geht also um mehr als um die »Primärressource« oder, wie es wirtschaftswissenschaftlich so oft und nicht selten zynisch-distanzierend heißt, um »Human Capital«, das »Humankapital«. Vielmehr stehen hier die heute typischen Zielkonflikte staatlicher Steuerung deutlich vor Augen: ökonomische Zwänge setzen den Rahmen für strukturelle Veränderungen, die letztlich immer Folgen für Einzelne haben.

Zunächst ist allerdings zu konstatieren, dass die meisten Forderungen nach einer Leistungsbewertung, die sich in Lohn und Gehalt übersetzt, sich auch einer *Steuerungsillusion* hingeben. Es gibt bittere Erkenntnisse aus der Wissenschaft zur Tragfähigkeit solcher Modelle im Hinblick auf das zu erreichende Ziel. Leistungsentgelt soll zwar mit dazu beitragen, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst voll motiviert arbeiten und sich in hohem Maße mit der Arbeit und vor allem den Arbeitsergebnissen identifizieren. Davon erhofft man sich die in Zeiten knapper Kassen notwendigen Produktivitätssteigerungen, um den anstehenden Aufgaben der öffentlichen Hand weiterhin gerecht werden zu können. Jedoch wird dieses Ziel wohl nur begrenzt mit Hilfe von Geld erreicht. Der Anreizfaktor Lohn trägt je nach Organisation und Sektor in sehr unterschiedlichem Maße. So wird vermutet, dass an der Universität mit der neuen leistungsbezogenen Besoldung (den »W-Besoldungen«, die letztlich Grundgehälter senken und nur geringe Zulagen ermöglichen) nicht etwa mehr Leistung in Forschung und Lehre erreicht wird, weil diese durch intrinsische Motive gesteuert wird, sich jedoch die Formen der Präsentation von Leistung an den Messgrößen orientieren werden, die Verwaltungen künftig ausgeben. In Ministerien könnte das etwas anders sein und auch von der Gehaltsstufe abhängen, ob mehr Gehalt tatsächlich einen Anreiz zu mehr Leistung setzt. Deutlich ist jedoch, dass die Frage, was genau wie bewertet wird, mindestens so wichtig ist wie die, wie sehr dann eine Bewertung Gehälter steigert.

Die Frage der Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst ist in der Sache daher besonders gut geeignet und auch besonders Erfolg versprechend, um den Gedanken des Gender Mainstreaming tatsächlich zur Anwendung zu bringen. Dies gibt den Ministerien der Bundesregierung sowohl § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) oder § 2 des Bundesgleichstellungsgesetzes vor: Gleichstellung muss durchgängig Ziel jeden staatlichen Handelns sein. Wer dies aber auch bei den *Interna* der eigenen Organisation tut, wird Effekte für weiteres, nach außen gerichtetes Handeln erzeugen. Ich habe in der Begleitung und Beratung zahlreicher Organisationen erlebt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die selbst mit gleichstellungsorientierten Verfahren zu tun haben, diese auch eher einsetzen, wenn es um andere geht. Insofern verknüpft sich hier der Implementierungsbaustein Personal (also die Tatsache, dass Personal motiviert und kompetent sein muss, um Gleichstellung in ihrer Facharbeit zu realisieren) mit der Implementierung in einem bestimmten Bereich (also der Personalentwicklung selbst); es kommen zwei Dinge zusammen: Der Anspruch, Gender Mainstreaming auch im Handlungsfeld Personalmanagement zum Tragen zu bringen, und die Wirkung, die ein solcher interner Prozess auf den gesam-

ten Prozess der Gleichstellungsorientierung im Handeln von Ministerien haben wird. Unsere Erfahrung der letzten Jahre zeigt auch, dass ein Haus, eine Organisation oder eine Institution, die im Hinblick auf das Personal nicht ›gendert‹, also nicht gleichstellungsorientiert, diskriminierungsfrei und einigermaßen gerecht agiert, auch nach Außen weder überzeugend noch langfristig noch nachhaltig wirklich ›gendern‹ kann. Die Motivation des Personals scheint auch davon abhängig zu sein, ob nach innen authentisch gehandelt wird. Deswegen ist die Umsetzung von GM in der Personalentwicklung ein Kristallisationspunkt, eine Art Brennglas für den Stand der Umsetzung von GM überhaupt, für die Bereitschaft also, mit dem ›gendern‹ (wie es dann manchmal im Slang heißt) ernst zu machen, oder (juristisch formuliert) mit dem Verfassungsauftrag, die Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, tatsächlich in die Praxis zu gehen und damit im eigenen Haus zu beginnen.

Diskriminierungsfreie Leistungsbewertung ist also nicht nur wichtig für das Personalmanagement, sondern auch für die Prozesse der Umsetzung von Gender Mainstreaming insgesamt. Die *Brisanz* potenziert sich natürlich angesichts der langjährigen Diskussion um die Leistungsbewertung im Öffentlichen Dienst. Die Forderung, vom Schema und Pauschalisierungen weg und zu echten Leistungsbewertungen hinzukommen, ist eine alte Forderung. Der Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVÖD) setzt das teilweise um, muss aber in Verhandlungen der Tarifparteien zum Tarifvertrag Leistung weiter konkretisiert werden. Davon werden wohl entscheidende Impulse auch für die Bezahlung der Beamtinnen und Beamten ausgehen.

Fachlich stellen sich beim Thema diskriminierungsfreie Leistungsbewertung Fragen, zu denen aus den *unterschiedlichsten wissenschaftlichen Disziplinen* Antworten erarbeitet worden sind und teils noch erarbeitet werden müssen.

Zunächst gibt es natürlich eine *juristische Perspektive*. Selbstverständlich muss jede Reform des Öffentlichen Dienstrechts sich an die Verfassung halten. Die Verfassung gibt seit 1994 in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 vor, dass Gleichstellung tatsächlich zu verwirklichen ist und damit jede Form der Diskriminierung zu unterbleiben hat. Dieser Verfassungsauftrag hat mit der Verabschiedung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien nach Art. 13 EG-Vertrag zudem an Bedeutung gewonnen. Sie verdeutlichen, dass Gleichheit als Grundrecht darauf zielt, Männer und Frauen in ihrer Unterschiedlichkeit diskriminierungsfrei zu behandeln, also analytisch »gender« oder Geschlecht in untrennbarem Zusammenhang mit »diversity« oder Vielfalt zu sehen. Gleichzeitig ist evident, dass dieser Auftrag in der Praxis nicht ganz leicht zu realisieren ist. Diskriminierung offenbar sich heute selten in

Form unmittelbarer benachteiligender Unterscheidungen, sondern weitgehend in Form mittelbarer, also nachteilig wirkender Ungleichheit. Zudem wirken sich subtile Mechanismen und Stereotypisierungen gerade auch in formal neutralen Verfahren und Praxen aus. Juristisch wird daher von mittelbarer Diskriminierung gesprochen, wenn vermeintlich neutrale Regelungen bei der Durchführung bestimmte Personen benachteiligen.

Neben der juristischen Perspektive steht die *sozialwissenschaftliche Perspektive* der Erkenntnisse zu Strukturen und Dynamiken in der Erwerbsarbeit; dazu kommen *arbeitspsychologische* Erkenntnisse und Wissen über Organisationskulturen. Dazu liegen zahlreiche Veröffentlichungen vor, die auch die Kategorie Geschlecht systematisch reflektieren. Das GenderKompetenzZentrum hat sich entschieden, mit der Fachtagung und dieser Publikation einige wissenschaftliche Perspektiven und auch konkrete Mechanismen, praxisrelevante Hinweise und anwendungsbezogene Gesichtspunkte zu dokumentieren. Damit wollen wir einen Beitrag zur Implementationsforschung leisten, die wir als Zusammenspiel aus sozial- und normwissenschaftlichen Perspektiven verstehen. Unser Eindruck ist, dass meist nur Praxisbeispiele gefragt sind, weil sie Orientierung in der Komplexität des Alltags liefern können, doch wollen wir davor warnen, von Beispielen zu viel zu erwarten. Wichtig scheint es, die konzeptionellen Grundlagen des Problems gender-kompetent zu verstehen.

Zunächst stellt *Dietrich Englert* vom GenderKompetenzZentrum in dem Beitrag »Die Bedeutung von Gender Mainstreaming für die Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst« heraus, dass es nicht nur rechtliche Verpflichtungen für die Gleichstellungsorientierung bei der Einführung von Leistungsentgelten gibt, sondern auch handfeste ökonomische Gründe. Kommt es nämlich im Zuge der Umsetzung der Leistungsbewertung zu Diskriminierungseffekten oder fühlen sich Mitarbeitende ungerecht bewertet, so führt das neue Entgeltsystem nicht zu leistungssteigernden Effekten, sondern möglicherweise zu Motivationsverlusten, welche der Intention der Tarifierreform zuwider laufen. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming ist vor diesem Hintergrund folglich keine zusätzliche Aufgabe, sondern eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Reform.

Alexander Leist vom Bundesministerium des Innern beschreibt in seinem Beitrag »Leistungsbewertung und Leistungsentgelt nach dem TVöD – Überblick zum tarifrechtlichen Rahmen zukünftiger Leistungsbezahlung beim Bund« die Tarifierreform mit Blick auf Leistungsbewertung und Leistungsentgelt umfassend. Er geht auf Zielvereinbarungssysteme, systematische Bewertungsverfahren und Mischverfahren ein. Für den Bundesbereich bleibt festzustellen, dass die konkrete Ausgestaltung noch sehr offen ist.

Im Anschluss schildert *Gertraude Krell* in ihrem Beitrag »Leistungsbewertung als Gegenstand des Gleichstellungscontrollings« wichtige Grundlagen für eine diskriminierungsfreie Leistungsbewertung auf der Basis eines Gleichstellungscontrollings. Aus ihrer Sicht kann Diskriminierungsfreiheit (wenn überhaupt) nur in mehreren sich wiederholenden Prozessschritten erreicht werden, in deren Verlauf Verzerrungen erkannt und verringert sowie Potenziale zur Integration von Gleichstellungsaspekten in die Umsetzungspraxis entwickelt werden. Gezielte Informationspolitik, Schulung der Beurteilten, Veränderung von Kriterien und Verfahren sowie die Förderung von gleichstellungsorientiertem Verhalten tragen ihrer Meinung nach zu einer Verringerung von geschlechtsspezifischen Verzerrungen bei. Krell verdeutlicht, dass es hier nicht nur um Leistungsbewertung geht, sondern auch um eine diskriminierungsfreie Basis für das Entgeltsystem, beispielsweise durch eine entsprechende Arbeitsbewertung und Eingruppierungspraxis.

Dass in der öffentlichen Verwaltung Handlungsbedarf besteht, zeigen die Ausführungen von *Karin Tondorf* zu »Diskriminierungsmechanismen beim Leistungsentgelt« und von *Frank Dulisch* zu »Herausforderungen der Tarifreform des TVÖD für die Praxis der Leistungsbewertung«.

Auf der Grundlage empirischer Untersuchungen zu diskriminierenden Effekten bei der Beurteilung kommt Tondorf zu dem Schluss, dass es erhebliche Diskriminierungsfallen für Leistungsentgelte gibt. Insbesondere freie Bewertungsverfahren erweisen sich in der Praxis als sehr anfällig für geschlechtsspezifische Verzerrungen. Wie schwer es ist, das zu vermeiden, hängt auch mit der Organisationskultur zusammen. Frank Dulisch schildert die Schwierigkeiten der Etablierung einer transparenten Leistungskultur in der öffentlichen Verwaltung. Bisher fehlen für die Leistungsbewertung die entsprechenden Handlungsinstrumente, zumal die öffentliche Verwaltung traditionell eher aufwands- und weniger effizienzorientiert arbeitet. Eine einseitige Orientierung auf quantitative Ziele sei für den öffentlichen Dienst daher auch nicht sinnvoll.

Wie aber lässt sich eine diskriminierungsfreie Basis im Personalmanagement tatsächlich in der Praxis legen? Das zeigt der Beitrag »Modernisierungsschritte in der Deutschen Rentenversicherung Bund dargestellt am Beispiel der neuen Beurteilungs- und Auswahlkriterien« von *Carmen Gestmann-Fricke* und *Susan Santüns*. Mit einem integrierten Personalentwicklungskonzept, in das von Beginn an Gleichstellungsaspekte einbezogen sind, können aus ihrer Sicht die Weichen in die richtige Richtung gestellt werden. Die Grundlage dafür bilden Anforderungsprofile, die sowohl für die Beurteilungen wie auch für die Personalauswahl und Eingruppierung Verwendung finden (sollen). Hierzu wurde in der Deutschen Rentenversicherung mit den bekannten

vier Kompetenzfeldern (Fach-, Methoden-, Führungskompetenz und soziale Kompetenz) gearbeitet, diese aber gleichstellungsorientiert reflektiert.

Auf der Fachtagung wurde viel über Beispiele und die Tücken der Praxis gesprochen. Daher haben wir uns entschieden, zwei zusätzliche Beiträge in diesen Sammelband aufzunehmen. *Friedel Schreyögg* stellt in ihrem Beitrag »Geschlechtergerecht beurteilen – Arbeitshilfe zur Erstellung dienstlicher Beurteilungen« eine Handlungshilfe für Beurteilerinnen und Beurteiler für geschlechtergerechtes Bewerten vor. Dazu findet sich ergänzend im Anhang eine von Friedel Schreyögg verfasste sehr differenzierte Prüfliste. Diese für die Beurteilung entwickelte Handreichung kann auch Anregungen für die künftige Leistungsbewertung geben. Gleiches gilt auch für den Beitrag von *Christoph Baitsch* und *Christian P. Katz*; sie verweisen in ihren Ausführungen auf die Notwendigkeit, bei jeder Beurteilung sehr sorgfältig gestaltete Instrumente einzusetzen, um Verzerrungen wirklich minimieren zu können, was ihr Modell »Abakaba.^{Person}« leiste. Darüber hinaus haben wir im Anhang eine weitere Handlungshilfe für die praktische Umsetzung aufgenommen – den Leitfaden zur Leistungsbewertung des Bundesministerium des Innern, der kurz von *Bettina Lösch-Busse* eingeführt wird.

Es ließe sich behaupten, dass man Verwaltung zwar ohne Leistungsbewertung lange praktizieren konnte, aber gute Leistungsbewertung ohne Gleichstellung nicht denkbar ist. Die Fachtagung des GenderKompetenzZentrums hat gezeigt, dass es eine zwingende Verbindung zwischen guter Leistungsbewertung und Gleichstellungsorientierung gibt. Die geforderte Orientierung auf Gender-Aspekte und auf Gleichstellung führt nicht etwa zu einem Zielkonflikt und ist auch kein weiteres Thema, das lästigerweise abzuarbeiten wäre. Vielmehr besteht eine intrinsische Verbindung zwischen den neuen Herausforderungen im Öffentlichen Dienst und dem, was Gender Mainstreaming besagen will, nämlich durchgängig Gleichstellung mitzudenken. Diese intrinsische Verbindung kennzeichnet Gender Mainstreaming letztlich insgesamt: GM ist ein integrativer Ansatz, der Gleichstellungsorientierung in alle Entscheidungen und Verfahren einbaut, um so Benachteiligungen insbesondere in Form mittelbarer Diskriminierungen abzubauen. Hier ist Gleichstellung kein »Nebenwiderspruch« und auch kein »persönliches« oder gar privates Problem. Ganz im Gegenteil: Die Gleichstellungsfrage wird als Frage des diskriminierungsfreien Umgangs mit Frauen und mit Männern zu einer Kernfrage im Umgang miteinander und damit eben auch im Umgang mit Personal.

Ich hoffe, dass diese Ausführungen in dieser Zusammenstellung Ihr Interesse finden. Wir danken dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen

und Jugend BMFSFJ herzlich dafür, die Arbeit des GenderKompetenzZentrums, die Fachtagung und diese Veröffentlichung zu unterstützen. Unser Dank gilt auch all jenen, die die Herausgabe des Bandes ermöglichten, dem Team des GenderKompetenzZentrum, den Autorinnen und Autoren sowie dem Kleine Verlag für die redaktionelle und technische Bearbeitung.

Allen Leserinnen und Lesern wünsche ich eine interessante Lektüre und vielfältige Anregungen für die Praxis.