


Paradigmenwechsel im Öffentlichen Dienst

Ab dem 1.1.2007 gibt es leistungsorientierte Vergütung in der Öffentlichen Hand

Während die Staatsverdrossenheit immer neue Ausmaße annimmt und die Kritik an der Leistungsfähigkeit deutscher Verwaltungsapparate der Öffentlichen Hand stärker wird, hat sich Erfreuliches ereignet. Der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sieht die Einführung der Vergütung nach Leistungskriterien vor. Das Problem ist, dass die meisten Haupt- und Personalämter deutscher Amtsstuben noch nie mit den Fragen der leistungsorientierten Vergütung beschäftigt waren und somit Neuland betreten. Es fehlt an Übung, es mangelt an Wissen, die Messgrößen sind unklar, auf beiden Seiten werden Fragen über Fragen gestellt, wie denn der neue Tarifvertrag in die arbeitstägliche Personalpraxis umgesetzt werden kann. Und die Unsicherheiten bestehen auf vielen Seiten: die öffentlichen Arbeitgeber, die mit dem Element der leistungsorientierten Vergütung gerade diejenigen locken wollen, die leistungswillig und auch leistungsfähig sind, die Vorgesetzten, die nicht mehr nur die klassische, regelmäßig wiederkehrende Personalbewertung durchführen müssen, sondern nunmehr an harten Fakten ihre angestellten Mitarbeitern deutlich machen müssen, dass unter Umständen die Leistung eben nicht gestimmt hat, die Mitarbeiter (der TVöD gilt nicht für Beamte), die nunmehr für gemessene und nachgewiesene Leistung belohnt werden oder aber auch für mangelndes Leistungsverhalten mit Einkommenseinbußen sich beschäftigen müssen und zuletzt die Gewerkschaften, die ihre ganz eigenen Probleme mit dem neuen Tarifvertrag dann bekommen, wenn der Leistungsbegriff sehr eng und tendenziell restriktiv ausgelegt wird.

Roman Schneider,
Dipl.-Ök., Dipl.-Betriebswirt,
Gründer und Geschäftsführer
der S-M-M Management-
beratung GmbH, Düsseldorf

 Im September letzten Jahres wurde der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) von den Tarifvertragsparteien unterschrieben. An die Stelle des allseits bekannten Bundesangestellten-tarif (BAT), der seit 1961 galt, trat ein Tarifwerk, das an einer Vielzahl von Stellen Änderungen mit sich bringt. Eine der ganz entscheidenden Änderungen liegt in § 18 TVöD begründet – die leistungsorientierte Bezahlung:

- Gültigkeit dieser Regelung ab dem 1.1.2007.
- Start mit 1 % leistungsabhängige Vergütung, Steigerung bis auf 8 % vereinbart, stetige Steigerung in den nächsten Jahren.
- Treffen von Zielvereinbarungen zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter.
- Festlegung von zu erreichenden Zielen, die am Ende der Periode auf ihre Erfüllung geprüft werden.
- Abschluss von betrieblichen Vereinbarungen/Dienstvereinbarungen

über die Inhalte des für die Leistungsmessung anzuwendenden Systems.

- Einvernehmliche Definition der Kriterien, der Methoden, der Überprüfungsmöglichkeiten und der Dokumentationsalternativen sowie weitere, hier weniger wesentliche Details.

Die Herausforderungen für Führungskräfte der öffentlichen Hand nehmen zu

Auch wenn nicht alle Elemente des TVöD den Führungskräften der öffentlichen Hand völlig neu sind, so stehen für die Vorgesetzten neue Herausforderungen an. Zielvereinbarungen und der Nachweis von Leistung standen bislang im Verhältnis zum angestellten Mitarbeiter nicht im Vordergrund des personalwirtschaftlichen Interesses. Es wird wohl auch noch einige Zeit dauern, bis dieses Instrument im Sinne der Tarifvertragsparteien von den Beteiligten richtig gespielt werden kann. Schon jetzt ist davon auszugehen, dass sich z.B. Mitarbeiter,

die sich ohne nachvollziehbare Gründe als zu schlecht beurteilt sehen (und somit nicht die Segnungen der Leistungsvergütung erhalten), an die zuständigen Gerichte wenden. Und völlig falsch wäre, dass schwache Vorgesetzte zur Vermeidung für sie peinlicher Diskussion und Verdeckung eigener Führungsmängel nunmehr Leistungsprämien mit den Füllhorn über ihre Mitarbeiter zu verteilen. Um den TVöD richtig einzuordnen, sollte die Entwicklung der letzten Jahre nicht außer Betracht bleiben.

Neues Leitbild öffentlicher Verwaltung erfordert auch eine stärkere Partizipation an den Ergebnissen

Der BAT hat ausgedient. Nach mehr als 40 Jahren seiner Gültigkeit war es, durch die Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung mitbedingt, an der Zeit, antiquierte Vergütungsbestandteile zu überprüfen. War es die Grundvergütung, die Steigerung über Dienstaltersstufen/Lebensalterstufen und der sog. Ortszuschlag, so fehlt jeglicher Leistungsgedanke in der Vergütungsstruktur. Wenn mehr Geld, dann musste befördert werden; Stellenpläne gerieten in Schiefelage, da die Tendenz zu Höhergruppierungen nicht einzudämmen war, wollte man leistungsfähigen Mitarbeitern Anreize für eine Laufbahn als Angestellter im öffentlichen Dienst schaffen. Wenn die Höhergruppierung ausfiel, galt das Senioritätsprinzip, wer lange dabei und zugleich alt war, wurde (und wird noch) höher bezahlt.

Jedoch muss man, soll das Bild auch stimmen, gegenüberstellen, wer vor über 40 Jahren als Angestellter in den öffentlichen Dienst eintrat und welche Aufgaben dort auf den Mitarbeiter warteten. Früher galt noch stärker das Prinzip, dass die qualifizierten Tätigkeiten von Beamten wahrgenommen wurden. Spezielle Verwaltungsausbildungen oder gar ein abgeschlossenes Jurastudium (ergänzend in anderen Fächern die zweite Staatsprüfung), waren eine Grundvoraussetzung, um in öffentlichen Organisationen Laufbahn mit Karriere zu verbinden.

Das ist heute deutlich anders. Viele Mitarbeiter stoßen erst im Laufe ihres Arbeitslebens auf den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber, hatten keinerlei spezielle Verwaltungsausbildung, aber sind hinreichend in ihren eigentlichen Berufsbildern qualifiziert. Diese Mitarbeiter sehen u.U. im öffentlichen Dienst nicht die Endbeschäftigung ihres Berufslebens, vielmehr ist es eine Erfahrung, die man gerne mitnimmt, passt das mit

der eigenen Lebens- und Berufsplanung überein. Die Arbeits- und Führungsstrukturen sahen vor 40 Jahren auch noch anders aus, die Führungsstile waren mit heutigen Ansprüchen nur schlecht übereinander zu bringen. Befehl und Gehorsam bei tayloristischer Arbeitsorganisation und unter Wahrung des öffentlichen Rechtsrahmens in Form von Vorschriften und Gesetzen waren gegeben. Da blieb für die persönliche Leistungsentwicklung nur bedingt Raum.

Verwaltungshandeln heute sieht schon anders aus. Die öffentliche Verwaltung sieht sich als Dienstleister (zumindest sollte sie es), sofern es sich nicht um die reine Hoheitsverwaltung, z.B. im Steuerwesen, handelt. Für viele Berufsbilder, die heute erforderlich sind (z.B. im IT-Sektor) gibt es keine adäquate öffentlich-rechtliche Ausbildung, viele der Angestellten des öffentlichen Dienstes sind heute hochqualifizierte Arbeitnehmer, die entweder nicht verbeamtet werden wollen oder nicht können. Um diesen Typus von Mitarbeitern zu führen, haben sich auch die Führungsprinzipien mitentwickelt, Befehl und Gehorsam wurden ersetzt durch motivatorische Führung, durch Delegation und Übertragung von Verantwortung, auch für die erzielten Ergebnisse. Die Verwaltung hat sich selbst mit der Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung von einer monokratischen Führung ihrer Mitarbeiter verabschiedet, hat Mitarbeiterkompetenz und Verantwortung übertragen.

Personalentwicklung ist in der öffentlichen Hand geübte Praxis, mal mehr, mal leider weniger. Die Angebote zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und zum Erlernen wichtigen Wissens sind in Deutschlands Amtsstuben weit verbreitet. Die Durchlässigkeit in den Vergütungsgruppen hat stark zugenommen, um eben leistungsstarke Mitarbeiter zu fördern, zu entwickeln und ihnen zur Privatwirtschaft eine sinnvolle Alternative zu bieten.

Diese Entwicklungen sind den Tarifvertragsparteien nicht verborgen geblieben. Die Strömungen aus Verwaltung und Gesellschaft verlangen also nach Änderungen im Tarifsystem. Hinzu kommt, dass mit dem mittlerweile weit verbreiteten System des sog. „Neuen Steuerungsmodells“ seit Ende der 90er Jahre gerade die eigenverantwortliche Leistung der Mitarbeiter gefordert wurde. Stichwort: „Output-Orientierung“, damit ist gemeint, dass sich die Verwaltung auch an ihren Ergebnissen messen lassen muss. In Zeiten knapper Haushaltsmittel ist das ein Gebot der Stunde.

Von der „weichen“ Zielvereinbarung zur „harten“ Messbarkeit von Leistung

Objektivierbare Maßstäbe für Leistung zu finden ist schwierig. Besonders in behördlichen Organisationen sind die Vorbehalte der Belegschaften groß, denn befürchtet wird, dass insgesamt das Leistungsniveau sowohl qualitativ als auch quantitativ erhöht werden soll. Insbesondere wird in Zukunft deutlich, wer die Mindestleister sind und welche Vorgesetzten dafür die Verantwortung übernehmen müssen. Aber es gibt auch diejenigen, die bereits heute Leistungen erbringen, die über dem Durchschnitt liegen. Für diese Mitarbeiter ist es ein Anliegen, das ihre Leistung sichtbar gemacht und später dann auch finanziell belohnt wird.

Häufiger Kritikpunkt in der Zuordnung von leistungsorientierten Entgelten ist, dass der Verdacht einer personenabhängigen Prämienzahlung bestehen kann. Dies geschieht immer dann, wenn die Kriterien für die Bemessung des Leistungsbeitrages und der gezahlten Prämie nicht ausreichend transparent sind. Es stellt sich die Frage nach der individuellen Leistungsgerechtigkeit: weshalb erhält der Kollege mehr, obwohl das subjektive empfundene Leistungsverhalten andere Schlüsse zuließe oder weshalb erhalten Kollegen die gleich hohe Leistungsvergütung, obwohl der persönliche, subjektiv empfundene Beitrag zur Zielerreichung eher größer war? Wenn derartige Fragen formuliert werden, steht das Konzept der leistungsorientierten Vergütung vor dem Scheideweg.

Ergebnisse einer solchen Praxis sind in der Regel das Gegenteil des Gewollten; Unlust, Demotivation und Verlust an innerer Bindung an die Organisation können die Resultate sein. Gekündigt wird selten, wobei die innere Emigration häufig viel kostspieliger für den öffentlichen Arbeitgeber ist.

Sind jedoch die Ziele klar und deutlich formuliert und quantifiziert, so werden dennoch immer wieder Fehler bei Bewertung der Zielerreichungsgrades gemacht. Zu lasche Handhabung des Zielvereinbarungssystems führt zu dessen Nutzlosigkeit. Wenn Vorgesetzte, häufig aus eigener Schwäche heraus, nicht zu eindeutigen Entscheidungen, wer welche Leistungsprämien aus welchen Gründen bekommt, fähig sind, nutzen die Systeme wenig. Und deswegen setzt der TVöD an diesen Kritikpunkten richtigerweise an, in dem die Kriterienableitung für die Leistungsbemessung klar, deutlich und allen

Beteiligten transparent sind. Auch ist die Vereinbarung zwischen Personalrat und öffentlichem Arbeitgeber im Rahmen der Betriebsvereinbarungen geeignet, Transparenz herzustellen.

§ § 18 Abs. 7 TVöD bestimmt, dass das für die jeweilige Verwaltung zu erarbeitende System der Zustimmung und Aufsicht einer „betrieblichen Kommission“ unterliegt. Diese Kommission setzt sich aus Vertretern des Personalrates und des öffentlichen Arbeitgebers zusammen. Das schafft die erforderliche Transparenz im System, zumal alle strittigen Fragen in der Handhabung des Systems zuerst vor die betriebliche Kommission müssen.

Wenn die Leistung nicht stimmt

Der Lakmустest des gesamten Systems besteht nicht alleine in der Gewährung von Leistungsprämien. Wie geht man mit den Mitarbeitern um, denen die Prämie zu verweigern oder in der maximalen Höhe zu verwehren ist?

§ Gem. § 18 Abs. 3 TVöD hat der Prämientopf einen Deckel. Da die Prämienhöhe in den nächsten Jahren sukzessive zunimmt und bei 8 % ihren maximalen Wert erreicht und dabei insg. 1 % der durchschnittlichen Monatsentgelte des vergangenen Jahres gezahlt werden dürfen, kann nicht jede Leistung prämiert werden.

Der Kampf um die knappe Ressource „Prämie“ wird kommen, wobei die Zahl derjenigen, die sich freuen dürfen, wohl deutlich geringer sein wird, als die Zahl derer, die nichts oder nichts Spürbares erhalten werden. Werden die in der Zielvereinbarung genannten Ziele nicht erreicht, kann es keine Prämien geben. Zwischen dem subjektiven empfundenen Leistungsgrad und der abgelieferten Leistung können deutliche Differenzen auftreten. Daher ist die Qualität der Bewertungskriterien wichtig, die Eindeutigkeit und die Zusammensetzung der Daten zur Leistungsüberprüfung müssen gerichts-fest sein. Derjenige, der nichts erhält, wird als Verlierer vom Platz gehen, er verliert deshalb, weil sich sein subjektiver Erwartungshorizont anders aufgebaut hat, nämlich durch die Zielvereinbarung mit dem Vorgesetzten.

Tip Es ist deswegen auch angezeigt, unterjährige Gespräche über die Entwicklung des Mitarbeiters und seiner Leistungen zu führen, um am Jahresende

nicht mit bösen Überraschungen aufzuwarten. Zum Beispiel sollte versucht werden, unterjährig Minderleistungen zu begegnen und Dinge abzustellen, die den Mitarbeiter an der Erbringung seiner zu prämierenden Arbeit hindern. Ein Controlling sollte am besten quartalsweise stattfinden. Das setzt die Verfügbarkeit der Informationen zur Kriterienbeurteilung voraus.

Was bleibt ist, bei den Mitarbeitern, die leer ausgegangen sind, die Motivation zu halten. Der Einsatz aller gebotenen personalwirtschaftlichen Elemente einer öffentlichen Verwaltung ist zwingend, um den Mitarbeiter für das nächste Jahr zu einer Zielvereinbarung zu gewinnen, an der die Verwaltung in mindestens gleiche Maße partizipiert wie der Mitarbeiter selbst.

Ein neues System verlangt nach guter Vorbereitung

Wie kann der Übergang von den Bedingungen des BAT zum TVöD und seiner Leistungsorientierung gelingen? Die Zeit zur Vorbereitung des Systems zur leistungsorientierten Vergütung ist jetzt noch vorhanden. Aber sie ist endlich, da ab dem 1.1.2007 die Regelungen stehen müssen. Die Gewerkschaften legen sich zur Zeit in

Hinblick auf die Kriterien nicht fest, die Arbeit der sog. betrieblichen Kommission blickt auf keinerlei Erfahrungen zurück.



Für alle Beteiligten wäre jetzt die Zeit gekommen, sich über einen Probelauf des Systems zu unterhalten. Nur mit der Einübung der Rollen der Beteiligten und der Nutzung des Systems ist die Gewähr groß, das Jahr 2007 zum Übungsjahr zu deklarieren. Jetzt die Kriterien auswählen, jetzt die betriebliche Kommission in ihrer Wirkweise kennen lernen, jetzt die Daten zur Beurteilung von Leistung sammeln und Soll-Ist-Vergleiche simulieren. Das verhindert Hektik und vermeidet Fehler, die im Echtbetrieb sonst zu Ärger und Verdruss führen werden.

Man kann aber auch die Erfahrungen der Wirtschaft nutzen, die sich seit vielen Jahren mit der Handhabung solcher Systeme beschäftigt. Die Probleme in der Situation von Vorgesetztem und Mitarbeiter sind die gleichen, die Frage nach der Motivationslage der Beteiligten ist ebenfalls sehr ähnlich. Warum also nicht die Expertise auch von außen einbeziehen, um eine reibungsarme Einführung neuer und vernünftiger tariflicher Regelungen im Rahmen des TVöD erfolgreich zu nutzen.

Forum

Studienaufnahme während einer Teilzeitbeschäftigung

Studenten, die nebenher eine Beschäftigung von nicht mehr als 20 Wochenstunden ausüben, sind in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung versicherungsfrei (so genannte Werkstudentenregelung). In der Rentenversicherung besteht Versicherungsfreiheit nur im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung (Minijob). Nimmt ein Beschäftigter ein Studium auf, so gilt die Werkstudentenregelung nach Auffassung der Sozialversicherungsträger nur, wenn die Beschäftigung im Umfang den Bedürfnissen des Studiums angepasst, also die Beschäftigungsdauer auf nicht mehr als 20 Stunden abgesenkt wird. Strittig war bisher, wie in den Fällen zu verfahren ist, in denen die Beschäftigung bereits vor Studienbeginn an nicht mehr als 20 Wochenstunden ausgeübt wurde.

Die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger haben sich jetzt (Besprechungsergebnis vom 15./16.11.2005) auf eine einheitliche Rechtsauslegung für das Problem verständigt. Danach tritt in diesen Fällen mit Beginn des Studiums Versicherungsfreiheit in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung ein. In der Rentenversicherung besteht hingegen weiterhin Versicherungspflicht.

Das Besprechungsergebnis finden Sie im Wortlaut auf unseren Internetseiten unter www.derpersonalleiter.de.

Redaktion/Hei