



**ASTRID HELZEL**

BERATUNG • PROJEKTBEGLEITUNG • TRAINING

# Umsetzung von Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst

**Eine Fallstudie zur Umsetzung des §18 TVöD (VKA) bei vier  
Kommunalverwaltungen**

**- Zusammenfassung der Ergebnisse -**



Hamburg, April 2007

## EINLEITUNG

Am 13.9.2005 wurde mit dem TVöD vom Bund und den kommunalen Arbeitgeberverbänden (VKA) als Arbeitgeberseite sowie der dbb-tarifunion und der Gewerkschaft ver.di als Arbeitnehmerseite eine umfassende Neugestaltung des Tarifrechts für den öffentlichen Dienst beschlossen. Teil dieses Tarifvertrages ist die verbindliche Aufforderung, im Rahmen einer betrieblichen Regelung ein Leistungsentgelt einzuführen.

Die Kernfrage ist, wie dieser erhebliche Systemwechsel, der im öffentlichen Dienst gezielt Vergütungsunterschiede aufgrund individueller Leistungen fordert, bewältigt wird. Er stellt an die Organisation neue Anforderungen, fordert eine neue Form der Führung und Zusammenarbeit.

Für die Erarbeitung und die Umsetzung des betrieblichen Systems der Leistungsvergütung ist eine Reihe von Rahmenbedingungen wesentlich, die in den folgenden Fragestellungen zusammengefasst werden können:

- § Welche Ziele, Einstellungen und Vorbehalte stehen am Anfang dieses Prozesses?
- § Welche Determinanten beeinflussen grundsätzlich den Erfolg einer leistungsabhängigen Vergütung?
- § Welche internen Überlegungen und Bedingungen beeinflussen die Erarbeitung des betrieblichen Systems und dessen Umsetzung?

Zu diesen Fragestellungen wurde im Winter 2006/2007 Interviews mit insgesamt 23 Personen geführt, die in zwei Stadt- und zwei Kreisverwaltungen in Projektgruppen oder Betrieblichen Kommissionen mit der Erarbeitung von Systemen für ein Leistungsentgelt beauftragt waren. Die Durchführung wurde von der Unternehmensberatung Baumgartner & Co. Business Consultants unterstützt.

Die Studie wurde als Masterabschlussarbeit an der Universität Hamburg, Department für Wirtschaft und Politik, geschrieben und durch Prof. Dr. Alfred Oppolzer (Erstkorrektor) und Prof. Dr. Dietrich Budäus (Zweitkorrektor) mit „sehr gut“ bewertet.

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

### **1. Werden die Spielräume der im §18 TVöD enthaltenen Öffnungsklausel tatsächlich ausgenutzt?**

Wie an der Gestaltungsvielfalt der vier Dienstvereinbarungen erkennbar ist, wurden die Spielräume der tariflichen Rahmenregelung des §18 TVöD (VKA) ausgenutzt (vgl. Kap. 7.2.5). Bei der örtlichen Ausgestaltung spielten viele Maßgaben eine Rolle, z. B. die

betrieblichen Erfahrungen mit der Mitarbeiterbeurteilung, eine Mitarbeiterbefragung oder Erfahrungen aus Pilotprojekten. Erfahrungen aus betrieblichen Prozessen sowie die spezifischen Rahmenbedingungen der eigenen Organisation waren oft die Grundlage für die Ausgestaltung einzelner Regelungen: „Wir hatten auch im Hinterkopf [...] dass es einen gewissen Hierarchieeffekt gibt. [...] wir haben in den Beurteilungen ein Quotierungssystem. Im mittleren Dienst klappte das. Im gehobenen Dienst klappte das bis A11. Im höheren Dienst klappte das gar nicht mehr. [...] Und das hatten wir auch vor Augen, deshalb sind wir bei der Verteilung auf die vier Töpfe gekommen.“ (Interview 5 zu Frage 6) „Also sicherlich Ämterbudgets nicht. Wir haben teilweise Ämter mit sehr vielen, aber auch welche mit 3-4 Mitarbeitern. Von daher würde sich die Verteilung des Budgets in einem kleinen Amt anders darstellen, nicht vergleichbar sein mit den größeren Ämtern. Das könnte dann Ungerechtigkeiten aufkommen lassen. Deshalb halte ich es für sinnvoll, Dezernatsbudgets zu bilden.“ (Interview 14 zu Frage 6)

Diese Überlegungen dürften dabei helfen, ein betriebliches System zu entwickeln, das in der Organisation auf die größtmögliche Akzeptanz trifft, was für den Erfolg der Umsetzung besonders wichtig ist. Insofern ist der Gestaltungsspielraum des §18 TVöD eine wichtige Bedingung für die Umsetzbarkeit des Leistungsentgelts, die in den vier untersuchten Verwaltungen vielseitig ausgenutzt wird.

## **2. Sind die Zielsetzungen der VKA realisierbar (Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Verfolgung strategischer Ziele und Verbesserung der Führung)?**

In den Interviews wurden diese Aspekte in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder genannt. Die Hoffnung und Notwendigkeit einer Verbesserung der Führung spiegelt sich vor Allem in den Äußerungen zu den Fragen 2 und 4 wieder: Danach besteht nicht nur die Hoffnung, dass das Leistungsentgelt zu einer Verbesserung der Führung und Zusammenarbeit führen wird (vgl. Kap. 7.3.1), sondern es wird auch dessen Notwendigkeit betont (vgl. Kap. 7.3.3). Gleichzeitig planen alle befragten Verwaltungen, ihre Führungskräfte besonders zu schulen, was sich in jedem Fall positiv auf das Führungsverhalten auswirken dürfte, und was zudem zeigt, dass der Optimierungsbedarf bekannt und bewusst ist. Zusammengefasst wird deutlich, dass das Thema Führung im Zusammenhang mit der Einführung des Leistungsentgeltes eine zentrale Problematik darstellt.

Die Verfolgung strategischer Ziele wird durch die Verbindung des Leistungsentgelts mit Zielvereinbarungen unterstützt. In den befragten Verwaltungen besteht Klarheit darüber, dass eine Ableitung der individuellen Zielsetzungen aus den Oberzielen der Verwaltungsführung am ehesten zweckmäßig ist. Auch wenn diese noch nicht in allen Fällen definiert

sind, wird die Erforderlichkeit deutlich, und der dafür erforderliche Diskussionsprozess angestoßen.

Der Umstand, dass die Verwaltungen mit dem TVöD gezwungen sind, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen, hat in den befragten Verwaltungen dazu geführt, dass Führung und Ziele wieder stärker in den Mittelpunkt der Diskussionen und des Entwicklungsprozesses stehen: „Wir reden da seit Mitte der 90er drüber, dass man zielorientiert führen soll, wir haben es in den Führungsleitlinien, wir machen Zielvereinbarungen schon bis auf die Produktebene und der Rest, der dümpelt eigentlich so'n bisschen vor sich hin.“ (Interview 3 zu Frage 2) „Ich glaube der wichtigste Aspekt ist, dass wir eine Verpflichtung haben, dass wir da nicht rauskommen.“ (Interview 3 zu Frage 4)

Eine anhaltende positive Wirkung dürfte dann wahrscheinlich sein, wenn die betrieblichen Systeme ernsthaft und mit dem erforderlichen Durchhaltevermögen umgesetzt und weiterentwickelt werden. Ob dies in allen Verwaltungen der Fall sein wird, die das Leistungsentgelt umsetzen, ist allerdings fraglich. Dort, wo betriebliche Regelungen „abgearbeitet“ werden oder pauschale Systeme der SLB ohne weitere begleitende Maßnahmen eingeführt werden, ist ein gleichartiger Erfolg eher fraglich.

### **3. Spiegeln sich die Ziele der Tarifvertragsparteien in den Verhandlungen und Ergebnissen der Projektgruppen wieder?**

Dies ist direkt nicht erkennbar. Vielmehr haben sich die Mitglieder der Projektgruppen darauf konzentriert, Lösungen zu erarbeiten, die nach ihrer Ansicht für ihre Verwaltung geeignet sind (vgl. Frage 1). In einigen Fällen wurden von Vertretern der Arbeitgeberseite „typische“ Arbeitgeberpositionen und von Personalvertretern „typische“ Arbeitnehmerpositionen eingenommen. Es überwiegt jedoch deutlich die sachliche Auseinandersetzung in Bezug auf die Interessen der eigenen Verwaltung.

...

### **4. Welche Probleme treten bei der Entwicklung verbindlicher Ziele in den verschiedenen Hierarchiestufen auf?**

Für die Mitarbeiterebene wurde in den Interviews immer wieder betont, dass es nahezu in allen Aufgabenbereichen möglich ist, Ziele für ZV zu finden. Defizite bestehen in einigen Verwaltungen noch auf der Ebene der Verwaltungsführung: Der Optimalfall einer Ableitung von strategischen Oberzielen auf die operative Ebene der einzelnen Fachbereiche ist in den meisten Fällen noch nicht gegeben. Allerdings besteht nunmehr das Bewusstsein und der Anlass, diese zu definieren (vgl. Frage 2).

Dem Problem, bei den individuellen Zielen relativ „gerechte“ Anforderungen zum Erhalt einer Leistungsprämie zu erreichen, wurde mit verschiedenen Ansätzen begegnet. So gibt es Zielkonferenzen der Führungskräfte oder auch eine übergreifende Evaluation der vereinbarten Ziele (vgl. Kap. 7.4.4). Unabhängig davon ist es den Interviewten deutlich, dass eine absolute Gerechtigkeit in dieser Hinsicht nicht möglich ist. Daher liegt der Schwerpunkt der Bemühungen darin, Missbrauch zu verhindern sowie Auffälligkeiten aufzudecken und nachzugehen (vgl. Kap. 7.3.1 und 7.4.4).

## **5. In welche weiteren Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung sind die betrieblichen Systeme der Leistungsvergütung eingebunden?**

Alle befragten Verwaltungen planen die Durchführung von Schulungen für alle Führungskräfte, während die Schulung der MA meist noch nicht abschließend geklärt ist. Ebenso wurde eine breite Information und Kommunikation im Kreis der MA als wichtiger Schritt aufgezeigt (vgl. Kap. 7.3.3). In zwei Fällen wird der Einführungsprozess durch interne Mentoren oder Multiplikatoren unterstützt.

Die Einführung des Leistungsentgeltes wird in allen vier Verwaltungen durch eine Auswertung von Ergebnissen und teilweise auch Zwischenergebnissen begleitet. In mehreren Verwaltungen wird die Durchführung von Mitarbeiterbefragungen überlegt.

## **6. Gibt es Übereinstimmungen oder Muster im Gerechtigkeitsempfinden der Interviewten?**

Bezogen auf die Einführung einer leistungsorientierten Vergütung haben Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit die mit Abstand höchste Bedeutung für die Interviewten. ...

Zum Gerechtigkeitsempfinden im Unternehmenskontext (vgl. Kap. 4.1.3) bestand die Annahme, dass die Merkmale des Korporatismus bei öffentlichen Verwaltungen am wahrscheinlichsten zutreffen müssten. Ein wesentliches Merkmal dafür ist eine Definition von Anrechten für bestimmte (z. B. hierarchische) Gruppen und eine daraus resultierende Ungleichbehandlung aufgrund der Zugehörigkeit. Zudem sind Verteilungsgrundsätze als „Ergebnis einer ausgehandelten Normsetzung durch die relevanten Akteursgruppen“<sup>1</sup> Merkmal des Korporatismus. Der letztgenannte Punkt bestätigt sich durch die hohe Relevanz, die den Verfahrensregelungen von Seiten der Interviewten beigemessen wurde, und beschreibt exakt das Verfahren der Systemerarbeitung durch Arbeitsgruppen, in denen die – aus Sicht der Organisation – wesentlichen Gruppen vertreten sind. Eine hohe Relevanz von Gruppen und Zugehörigkeit ist allein daraus klar erkennbar, dass regelmäßig

zwischen MA und Führungskräften unterschieden wird. Weitere Gruppen ergeben sich durch die Budgetverteilung innerhalb der Organisation sowie durch eine Reihe von Regeln für besondere Gruppen wie z. B. Teilzeitbeschäftigte.

Wenn auch die Ergebnisse der Fallstudie nur sehr eingeschränkt Rückschlüsse auf eine Gesamtheit von öffentlichen Verwaltungen zulassen (vgl. Kap. 6.1), gibt es deutliche Hinweise darauf, dass im Gerechtigkeitsempfinden der Denkstil des Korporatismus am ehesten anzutreffen ist.

## **7. Welchen Stellenwert haben Aspekte des Gerechtigkeitsempfindens im Prozess der Systemgestaltung?**

Hinweise auf diesen Zusammenhang finden sich in den Fragen nach den persönlichen Hoffnungen und Sorgen sowie nach den Chancen und Hindernissen der Umsetzung des betrieblichen Systems. Eine mögliche Intransparenz und Ungerechtigkeit des Systems wurde von sieben Interviewten als größte Sorge genannt, eine mehrfach genannte Hoffnung war eine Vereinbarungskultur, in der die MA Einfluss auf ihre Zielsetzungen und auf die Qualität ihrer Leistungen haben – beides Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit. Mit der Hoffnung auf die Entstehung einer Leistungskultur, in der gute Leistungen belohnt werden, kommt auch ein Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit dazu (vgl. Kap. 7.3.1 und 4.1.1).

Direkt auf ihr Gerechtigkeitsempfinden angesprochen betonten zehn Interviewte, dass absolute Gerechtigkeit nicht möglich sei. Regelmäßig wurden dann jedoch Verfahrensregeln und sonstige Maßnahmen betont, mit denen ein möglichst gerechtes Verteilungsverfahren sichergestellt werden soll. Nur in wenigen Fällen, war bei den Antworten zur Interviewfrage 6 kein Bezug zu Aspekten des Gerechtigkeitsempfindens herzustellen.

Es ist also erkennbar, dass sich die meisten Befragten im Verlaufe des Erarbeitungsprozesses mit mehreren Aspekten des Gerechtigkeitsempfindens auseinandergesetzt haben.

## **8. Gibt es Gestaltungsvarianten, die besonders auf Zustimmung oder Ablehnung treffen?**

Die große Vielfalt der betrieblichen Systeme bei nur vier Modellverwaltungen ist beachtlich (vgl. Kap. 7.2.5). Dennoch sind einige Schwerpunkte erkennbar: Alle Verwaltungen haben sich ausschließlich für die Zahlung von Leistungsprämien entschieden. Ebenfalls alle führen das System mit Zielvereinbarungen ein, in einem Fall im Rahmen eines Kombimodells. Die Zielerreichung ist in allen Fällen mindestens in zwei Abstufungen möglich, so dass die

---

<sup>1</sup> Vgl. Liebig in Schreyögg / Conrad (2004), S. 96

Schwelle zum Erhalt einer Teilprämie relativ niedrig liegt. Alle vier Verwaltungen erhoffen sich damit, möglichst viele MA für das System zu motivieren.

Bei der Abstufung der Zielerreichungsgrade gibt es aber auch Unterschiede: Während die Verwaltungen C und D eine erhebliche Übererreichung von Zielen besonders prämiieren, liegt diese Grenze in Verwaltung A bei 120%, in Verwaltung B ist gar keine Übererreichung vorgesehen. Der Grund für die Begrenzung liegt in der Verhinderung einer möglichen „Inflation“ der Ergebnisse. Auch die Bezugsgröße für die Prämienermittlung ist unterschiedlich geregelt, wenngleich es einen Trend dazu gibt, die Prämienhöhe zumindest annähernd an die individuelle Entgelthöhe zu koppeln. In den vier Verwaltungen gibt es drei Modelle der Budgetierung des Prämienbudgets: nach Fachämtern (vertikal), nach Laufbahngruppen (horizontal) und das Gesamtbudget. ...

### **9. Auf welcher Basis werden Einigungen über strittige Punkte gefunden und wie werden diese von den Kommissionsmitgliedern vertreten?**

Zu dieser Frage ist zunächst das Ergebnis der Interviewfrage 8a hervorzuheben, wonach die Interviewten – gemessen an ihren persönlichen Erwartungen – überwiegend zufrieden mit den Regelungen der DV sind, obgleich dies je nach Verwaltung unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Bei den Fragen nach dem Gerechtigkeitsempfinden in Bezug auf einzelne Regelungen der DV wurde siebenmal der Kompromisscharakter dieser Regelungen betont. Allerdings lag die Ursache solcher Kompromisse nicht immer in gegensätzlichen Ansichten der Projektgruppenmitglieder, sondern auch in den komplexen Anforderungen an das System. In einigen Fällen hat auch der Diskussionsprozess in der eigenen Verwaltung zu einem Wandel der Positionen geführt: „Wir haben lange über einen sog. Sockelbetrag diskutiert, [...]. Das wäre dann so was wie eine halbe Gießkanne. [...] Das habe ich anfangs auch vertreten, bin dann aber hinterher davon ab [...], aus der Diskussion heraus mit den Beschäftigten, die gesagt haben: hmm, finden wir nicht so prickelnd.“ (Interview 6 zu Frage 6) In einigen Fällen wird deutlich, dass auch bei Kompromisslösungen eine Überzeugung hergestellt werden konnte: „Es gibt viele Fachleute die sagen: wenn man ein Prämiensystem einführt, sollte man in der Einführungsphase möglichst viele MA beteiligen. [...] Trotzdem war es für mich anfangs systemfremd, 90% mit einer Prämie zu bedenken. Ich finde unser System [...] ein sehr gerechtes insgesamt.“ (Interview 1 zu Frage 6)

In keinem Interview wurden einzelne Regelungen der DV direkt angegriffen, es besteht der Eindruck, dass Kompromisse als erforderlich und grundsätzlich akzeptabel angesehen werden, auch wenn selbst andere Positionen vertreten werden. Grundlage für strittige Entscheidungen war im Regelfall eine Abwägung der Vor- und Nachteile. Da es kaum Erfahrungen mit der Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst gibt, war eine Orientierung an anderen Verwaltungen kaum möglich. Obgleich einige der Interviewten auch in einem

Austausch mit anderen Verwaltungen oder Personalvertretungen stehen, wurde in keinem Fall eine Regelung oder Entscheidung mit den Erfahrungen oder Empfehlungen anderer begründet.

### **10. Stehen die Regelungen der DV und des Einführungsprozesses im Einklang mit den eigenen Zielsetzungen?**

Die Ziele der Tarifvertragsparteien wurden von den untersuchten Verwaltungen überwiegend übernommen: die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen sowie die Stärkung der Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz (vgl. §18 Abs. I TVöD (VKA)). Darüber hinaus gibt es verschiedene spezifische Zielsetzungen. Diese stehen entweder mit den vorgenannten in enger Verbindung, z. B. „Steigerung der Arbeitsmotivation und Arbeitszufriedenheit“ oder gehen darüber hinaus, z. B. „Steigerung der Effizienz und Effektivität der Organisation und Prozesse“.

Trotz der Komplexität der Motivationstheorien, geben diese einige Hinweise, womit eine Motivationswirkung möglicherweise erreicht werden kann: So ist das Verhältnis zwischen der Zielhöhe und der Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung wichtig (vgl. Kap. 4.2.3). Dies ist in allen Dienstvereinbarungen in angemessener Weise geregelt. Zudem wird in allen Fällen durch Teil- oder Basisprämien eine eher niedrige Erfolgsschwelle für solche MA festgesetzt, die eher misserfolgsorientiert sind. Der Zielvereinbarungsprozess und die in allen Fällen beabsichtigte Auswertung der Ergebnisse schaffen eine hohe Transparenz. Sofern die Zielvereinbarungen gut durchgeführt werden, werden die individuellen Einflussmöglichkeiten auf das Leistungsergebnis sehr deutlich. Diese Faktoren können Grundlagen für eine anhaltende Leistungsmotivation sein. Solange MA damit nicht überfordert werden, könnte es ebenfalls zu einer Steigerung der Eigenverantwortung kommen. Eine Steigerung der Arbeitsmotivation ist demnach mit den vorliegenden Systemen möglich.

Die Wahrscheinlichkeit der Verbesserung der Führung wurde bereits zu der Frage 2 bejaht, ebenso die Wahrscheinlichkeit, dass die zielorientierte Steuerung der Verwaltungen verstärkt werden kann. Weitere – spezifische – Ziele der Verwaltungen, z. B. die Steigerung der Effektivität und Effizienz der Organisation und Prozesse sowie die Verbesserung der Leistungen für die Bürger/-innen, können dann erreicht werden, wenn im Rahmen der Zielvereinbarungsprozesse konkrete Zielsetzungen für die einzelnen Aufgabenbereiche und Arbeitsplätze abgeleitet und vereinbart werden.

Insofern kann grundsätzlich in allen Fällen davon ausgegangen werden, dass die Erreichung dieser Ziele auf der Basis des Tarifvertrages und der vorliegenden Dienstvereinbarungen möglich ist, wenn eine sorgfältige und nachhaltige Umsetzung erfolgt.



## Schlusswort

Die Fallstudie macht deutlich, dass ein Erfolg bei der Umsetzung des Leistungsentgelts nach dem TVöD an viele Bedingungen geknüpft ist. Standard-Lösungen gibt es nicht, vielmehr müssen in jeder Verwaltung die spezifischen Erfordernisse sensibel erfasst und erörtert werden. Ein passgenaues Umsetzungskonzept setzt eine Auseinandersetzung mit der eigenen Organisation und der Organisationskultur voraus. Eine differenzierte Vergütung für gute und schlechte Leistungen erfordert einen offenen Umgang und eine offene Ansprache der Stärken und Schwächen gegenüber allen Beschäftigten. Die Basis dafür bilden feste Zielsetzungen und eindeutige Definitionen darüber, was gute und schlechte Leistungen sind, sowie eine entsprechende Kultur der Führung und Zusammenarbeit. Trotz guter Vorarbeiten muss in der Einführung mit Unzulänglichkeiten gerechnet werden. Dazu sind Durchhaltevermögen und der Wille zu einer Optimierung des erarbeiteten Systems erforderlich. Nicht zuletzt ist in allen Phasen der Umsetzung ein unbedingter Wille zur Einigung bei allen Beteiligten unverzichtbar. Immer wieder treten Fragestellungen auf, die nur durch Kompromisse lösbar sind.

Die Wirkungen des Leistungsentgeltes können dafür auch weit über die Auszahlung von Leistungsprämien hinausgehen: Regelmäßige, zielorientierte und strukturierte Gespräche zwischen Führungskräften und MA werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Verbesserung der Führung und Zusammenarbeit führen. Die Diskussion und Definition von Oberzielen und die Ableitung von operativen Zielen für die nachgeordneten Verwaltungsbereiche werden eine spürbare Unterstützung für die strategische Steuerung liefern. Die Einführung des Leistungsentgelts fördert damit den seit langem andauernden Reformprozess, indem sie Instrumente und Methoden unverzichtbar macht, die in der Vergangenheit allenfalls ansatzweise zur Umsetzung gelangt sind.

Die vier untersuchten Verwaltungen sind in allen diesen Punkten auf einem guten Weg: Alle haben sich für die Erarbeitung der DV die notwendige Zeit genommen, um Vor- und Nachteile sowie die verschiedenen Positionen zu erörtern. Alle haben sich auf einen Einführungsprozess eingestellt, in dem Fehler auftreten und das System wenn nötig noch überarbeitet werden kann. Und nicht zuletzt haben alle vier die Einführung des Leistungsentgeltes zum Anlass genommen, weitere Instrumente – bestehende oder noch zu entwickelnde – miteinander zu verknüpfen und auszubauen.

Dies ist bereits jetzt ein Erfolg. Es bleibt zu hoffen, dass die internen Kräfte stark genug sind, innerhalb der einzelnen Organisationen auch die Skeptiker und Gegner der Leistungvergütung zu überzeugen und im Einführungsprozess mitzunehmen.