

Astrid Helzel

Umsetzung von Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst

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



Masterabschlussarbeit an der Universität Hamburg

- Department für Wirtschaft und Politik -

„Probleme der Umsetzung der neuen tarifvertraglichen Regelungen zur leistungsorientierten Vergütung im öffentlichen Dienst“

Erstprüfer: Prof. Dr. Alfred Oppolzer

Zweitprüfer: Prof. Dr. Dietrich Budäus

Hamburg, April 2007



ASTRID HELZEL

MA Human Resource Management
Dipl.-Verwaltungswirtin

BERATUNG • PROJEKTBEGLEITUNG • TRAINING

Weidestraße 122 b
– Alstercity –
22083 Hamburg

Tel.: 040 / 694 662 98
Mobil: 0163 / 897 64 53
eMail: beratung@helzel.net
www.helzel.net

1. Einleitung	1
Abkürzungsverzeichnis	2
Teil 1 – Rahmenbedingungen der Studie	3
2. Der TVöD als Rahmentarifvertrag.....	3
2.1 Motive, Zielsetzungen und Erwartungen	3
2.1.1 Begriffe: Entgelt - Leistung - Motivation - Führung.....	3
2.1.2 Gemeinsame Ziele der Tarifpartner.....	3
2.1.3 Arbeitgeber	4
2.1.4 Gewerkschaften.....	4
2.2 Entgeltregelung im Tarifvertrag	5
2.3 Leistungsabhängige Vergütung nach §§17 und 18 TVöD.....	5
2.3.1 Stufenaufstieg nach §§16 und 17.....	5
2.3.2 Leistungsentgelt nach §18.....	6
2.4 Fragestellungen für die Empirie.....	6
3. Verwaltungsreform und Entgeltbestimmung.....	7
3.1 Verwaltungsreform und „Neue Steuerung“	7
3.2 Entgeltbestimmung im öffentlichen Dienst	7
3.3 Theorie und Wirklichkeit.....	8
3.4 Leistungsorientierte Vergütungsmodelle	9
3.5 Fragestellungen für die Empirie.....	10
4. Erfolgsfaktoren für Systeme der Leistungsvergütung.....	11
4.1 Gerechtigkeitsempfinden	11
4.1.1 Bedeutung im Unternehmen.....	12
4.1.2 Auswirkungen des Gerechtigkeitsempfindens	13
4.1.3 Gerechtigkeitsempfinden im Unternehmenskontext.....	13
4.2 Anreizwirkung und Leistungsverhalten	14
4.2.1 Intrinsische und extrinsische Motivation.....	15
4.2.2 Motivatoren und Leistungsanreize.....	15
4.2.3 Zielhöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit	15
4.2.4 Wertesystem.....	16
4.3 Fragestellungen für die Empirie.....	16
5. Fragen der Systemgestaltung.....	17
5.1 Kritische Gestaltungsoptionen	17
5.2 Leistungsbewertung oder Zielvereinbarung?	17
5.3 Leistungshöhe und Leistungsfeststellung.....	18
5.4 Berechnung und Verteilung	18
5.5 Fragestellungen für die Empirie.....	19

Teil 2 - Fallstudie.....	20
6. Vorgehen	20
6.1 Auswahl der Interviewpartner	20
6.2 Interviewfragebogen	20
6.3 Die Modellverwaltungen im Einzelnen	21
6.3.1 Kreis Soest	21
6.3.2 Kreis Nordfriesland.....	21
6.3.3 Stadt Wetzlar	21
6.3.4 Stadt Osnabrück.....	22
6.4 Auswertung der Interviews	22
7. Ergebnisse	23
7.1 Die Arbeit in den Projektgruppen.....	23
7.1.1 Zusammensetzung der Projektgruppen	23
7.1.2 Vorgaben der Verwaltungsführung	23
7.1.3 Situation und Rolle der Personalvertretungen	23
7.2 Regelungen in der DV	25
7.2.1 Verwaltung A	25
7.2.2 Verwaltung B	25
7.2.3 Verwaltung C	26
7.2.4 Verwaltung D	26
Gesamtüberblick.....	27
7.3 Hoffnungen und Hindernisse	27
7.3.1 Hoffnungen und Sorgen	27
7.3.2 Chancen und Hindernisse	28
7.3.3 Lösungsansätze	30
7.3.4 Überschneidungen	31
7.3.5 Quervergleich der Verwaltungen.....	31
7.4 Gerechtigkeitsempfinden.....	31
7.4.1 Ansatzpunkte für das Gerechtigkeitsempfinden	31
7.4.2 Gesamtauswertung	32
7.4.3 Verteilungsgerechtigkeit.....	32
7.4.4 Verfahrensgerechtigkeit	33
7.4.5 Interaktionsgerechtigkeit	33
7.4.6 Tauschgerechtigkeit	33
7.4.7 Quervergleich der Verwaltungen.....	34
7.5 Persönliche Einstellung der Beteiligten	34
7.5.1 Einstellungen der MA und FK	34
7.5.2 Bewertung der Ergebnisse und der Chancen	35
7.5.3 Einstellungen und Erfolgsaussichten	36
8. Ausführungen zu den Fragestellungen.....	38
8.1 Fragen aus Kapitel 2	38
8.2 Fragen aus Kapitel 3	39
8.3 Fragen aus Kapitel 4	39
8.4 Fragen aus Kapitel 5	40

9. Schluss.....42

10.Literaturverzeichnis43

Anlagen

Anlage 1 – Interviewfragebogen

Anlage 2 – Tabellen zur Auswertung

1. 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.¹

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?

Diesen Fragen wird mit der nachfolgenden Abhandlung (Teil I) sowie mit einer Fallstudie in vier Kommunalverwaltungen (Teil II), nachgegangen.

Die Durchführung der Fallstudie wurde von der Unternehmensberatung Baumgartner & Co. Business Consultants (www.baumgartnerco.de) unterstützt. Die Masterarbeit wurde mit „sehr gut“ benotet.

¹ Das Leistungsprinzip ist als eines der Grundprinzipien des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz) zwar fest in die öffentliche Verwaltung verankert, jedoch kam es bislang nicht deutlich genug zur Geltung (vgl. Pfohl in ZBR 10/2005, S. 337). So zeigte eine Untersuchung zur Personalbeurteilung und Leistungsmessung: „Bei den meisten Kommunen ist festzustellen, dass [...] zu gut und zu einheitlich beurteilt wird.“ (vgl. NFH (2006), S.13)

Abkürzungsverzeichnis

BK	Betriebliche Kommission nach §18 Abs. 7 TVöD (VKA)
DV	Dienstvereinbarung(en)
MA	Mitarbeiter/-in bzw. Mitarbeiter/-innen
PR	Personalrat
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VKA	Verband Kommunaler Arbeitgeber
ZV	Zielvereinbarung(en)
ZV-Gespräch	Zielvereinbarungsgespräch

Teil 1 – Rahmenbedingungen der Studie

2. Der TVöD als Rahmentarifvertrag

2.1 Motive, Zielsetzungen und Erwartungen

2.1.1 Begriffe: Entgelt - Leistung - Motivation - Führung

Aus den Zielsetzungen der Tarifparteien ergibt sich eine Reihe von Schlüsselbegriffen, die zunächst eingegrenzt und definiert werden sollen:

Entgelt: „Unter Entgelt (synonym: der Vergütung, der Entlohnung) versteht man die Zahlungen, die die Arbeitnehmer für ihre Arbeitsleistung vom Arbeitgeber erhalten.“²

Leistung: „Der Begriff Leistung bezieht sich im Zusammenhang mit der leistungsorientierten Entlohnung auf die von einem Individuum oder von einer Gruppe (z. B. einem Team) erbrachte Leistung. Diese Leistung meint

- das Leistungsergebnis in seiner quantitativen und qualitativen Dimension,
- das Leistungsverhalten, d. h. das „Wie“ der Leistungserbringung.³

Dieser Begriff wird in der gesamten Abhandlung immer wieder aufgegriffen werden. Die Vielseitigkeit des Leistungsbegriffs (quantitativ / qualitativ) weist darauf hin, dass es verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung eines Systems der leistungsorientierten Vergütung gibt. Zudem ergibt sich daraus die Frage der Leistungsmessung und der Leistungsbeurteilung.

Motivation: Motivation ist allgemein ein – äußerlich nicht unbedingt wahrnehmbarer – Zustand, in dem eine Person ein Ziel unter einer gewissen Anstrengung ablenkungsfrei verfolgt.⁴ Die **Leistungsmotivation** kann definiert werden als „Bestreben, die eigene Tüchtigkeit in all jenen Tätigkeiten zu steigern oder möglichst hoch zu halten, in denen man einen Gütemaßstab für verbindlich hält, und deren Ausführung deshalb gelingen oder mißlingen kann.“⁵ Die Erhöhung der Motivation ist zwar ein erklärtes Ziel der Tarifpartner (vgl. §18 Abs. 1 TVöD), jedoch ist es kaum direkt erklärbar, welche Zusammenhänge diese steuern (vgl. Kap. 4.2).

Führung: „Personalführung ist die zielorientierte Beeinflussung von Einstellungen und Verhaltensweisen der MA durch den Vorgesetzten.“⁶ Die Zielsetzungen der Herstellung von Leistungsorientierung und Motivation definieren einen Anspruch an Führung, der bestimmte Fähigkeiten und Methoden verlangt. Die Rolle der Führungskraft wird in den weiteren Ausführungen immer wieder relevant sein.

2.1.2 Gemeinsame Ziele der Tarifpartner

Die grundsätzlichen Ziele und Erwartungen an die Regelungen der §§ 17 und 18 haben die Tarifpartner bereits im TVöD formuliert:

Die leistungsbezogenen Stufenaufstiege unterstützen gemäß §17 Abs. 2 (Protokollerklärung) „insbesondere die Anliegen der Personalentwicklung“. „Die leistungs- und / oder erfolgsorientierte Bezahlung soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden.“ (§18 Abs. 1)

Der Präsident der VKA bezeichnete den TVöD als „Zäsur für den öffentlichen Dienst“.⁷ Neben der verbindlichen Einführung leistungsorientierter Vergütungsbestandteile enthält der TVöD weitere Regelungen, die erhebliche Veränderungen bedeuten, insb.:

- § Wegfall von Bewährungs- und Zeitaufstiegen,
- § Wegfall von familienbezogenen Vergütungsbestandteilen,
- § Regelungen zur Flexibilisierung von Arbeitszeiten sowie
- § Führung auf Probe und Führung auf Zeit.

² Breisig (2003), S. 69

³ Busse in: Budäus [Hg.] (2000), S. 269

⁴ vgl. Rheinberg (2006), S. 14

⁵ Heckhausen in Rheinberg (2006), S. 62

⁶ Scholz (1993), S. 399

⁷ VKA (2005)

Für viele dieser nun festgeschriebenen tariflichen Regelungen hat es im Vorhinein Pilotprojekte u. Ä. gegeben, so dass bereits Erfahrungen aus einer Erprobung dieser Instrumente vorliegen. Dennoch oder gerade deshalb stellt sich die Frage nach der gemeinsamen Einigungsbasis der Tarifpartner, nach gemeinsamen Zielen, konfliktträchtigen Aspekten und Kompromisslösungen. Dazu ist ein Blick auf die einzelnen Parteien erforderlich.

Die nachfolgende Zusammenstellung der Zielsetzungen der Tarifparteien hat ihre Basis zum Teil in Stellungnahmen und Dokumenten, die nach dem Abschluss der Verhandlungen herausgegeben wurden. Es ist zu vermuten, dass Gegensätze oder starke Konfliktpunkte nicht so sehr deutlich werden, weil sie nach Abschluss der Verhandlungen nicht mehr so explizit betont werden. Dennoch sind die Schwerpunkte der Interessen sichtbar.

2.1.3 Arbeitgeber

Die Arbeitgeberseite war bei den Verhandlungen durch den Bundesinnenminister, die Kommunen durch die Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) vertreten.

Bund: Die Zielsetzungen werden aus zwei Reden des damaligen Bundesinnenministers Otto Schily zum Abschluss der Verhandlungen (vom 9.2.2005) und zur Unterzeichnung des Tarifvertrages (vom 13.9.2005) deutlich. Demnach waren die „Leitziele für die Modernisierungsverhandlungen [...] eine stärkere Leistungsorientierung, mehr Flexibilität, die Stärkung des Dienstleistungsgedankens sowie mehr Transparenz.“⁸ Eine Bedingung für den Tarifvertrag war, dass keine Mehrkosten entstehen. Daher entstammt das mit 1% der Entgeltsumme sehr niedrige Budget für die leistungsabhängige Vergütung aus den Einsparungen durch die Verringerung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes. Unabhängig davon wäre aus Arbeitgebersicht ein „schnellerer Einstieg“ wünschenswert gewesen.⁹

VKA: Die Kernforderungen der VKA waren eine „Vereinfachung des Tarifrechts, die Berücksichtigung von Besonderheiten der verschiedenen Sparten, mehr Gestaltungsmöglichkeiten für die einzelnen Betriebe, die leistungs- und ergebnisbezogene Bezahlung als Anreiz zu weiterer Steigerung der Leistung sowie mehr Flexibilität in der Arbeitszeit“.¹⁰ Zudem besteht die Hoffnung, dass die leistungsorientierte Vergütung auch die Verfolgung strategischer Ziele in den kommunalen Verwaltungen unterstützt, sowie eine Stärkung der Führung und eine Verbesserung der Führungsqualität bewirkt.¹¹

2.1.4 Gewerkschaften

Die Arbeitnehmerseite war beim Abschluss des TVöD und der dazugehörigen Tarifverträge (z. B. Überleitungstarifvertrag, LeistungsTV-Bund) durch die dbb Tarifunion¹² sowie die Gewerkschaft ver.di¹³ vertreten.

dbb tarifunion: Ein vorrangiges Interesse der dbb tarifunion bestand zunächst darin, einen Flächentarif für den öffentlichen Dienst als solchen zu erhalten, indem die „Tarifflucht“ durch die Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen mit einem zeit- und bedarfsgerechten Tarifvertrag abgebremst wird und in der Folge Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst gesichert werden. Es ging also auch darum, eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit herzustellen. Gleichzeitig sieht die dbb tarifunion bei den Beschäftigten einen Bedarf nach flexibleren und leistungsgerechteren Formen von Vergütung, Qualifizierung und Arbeitszeiten. In einem Rückblick auf die Verhandlungen wird aber auch betont, dass bei dem Tarifvertrag von beiden Seiten Kompromisse eingegangen werden mussten, ohne auf konkrete Punkte einzugehen.¹⁴

Als Ziele für die Einkommensrunde 2005 haben der Vorstand und die Tarifkommission der dbb tarifunion vor allem ein leistungsgerechtes Bezahlungssystem, eine bessere Bezahlung für junge und besonders qualifizierte MA und die Sicherung der Beschäftigungsperspektiven im öffentlichen Dienst festgelegt. Dabei war es

⁸ BMI, Pressemitteilung vom 9.2.05, S. 1

⁹ vgl. BMI, Pressemitteilung vom 13.9.05, S. 2

¹⁰ VKA (Erneuerung), 2005

¹¹ vgl. VKA (Wertung), 2005, S. 2

¹² Diese vereinigt in der Tarifunion eine große Zahl kleinerer Gewerkschaften und Vereinigungen.

¹³ Durch die ver.di wurden zudem die die Gewerkschaft der Polizei, die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt sowie die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft vertreten.

¹⁴ dbb tarifunion (Argumente), 2005

auch wichtig, geeignete Übergangslösungen für die derzeit nach den alten tariflichen Regelungen Beschäftigten zu finden.¹⁵

Ver.di: Die ver.di-Bundestarifkommission hat für die Neugestaltung des Tarifrechts einen sehr umfangreichen Forderungskatalog aufgestellt. Darunter sind eine Vereinheitlichung und Modernisierung des Tarifrechts, eine Besserstellung junger MA (im Vergleich zum alten System), Führung auf Zeit, Regelungen zur Arbeitszeit (auch Anspruch auf Teilzeit), Regelungen zum Kündigungsschutz und eine Rahmenregelung für leistungsbezogene Vergütungsbestandteile. Im Gegensatz zu den Forderungen des VKA besteht ein Interesse an einer möglichst starken Einschränkung spartenspezifischer Regelungen. Ebenso wie die dbb tarifunion wird Wert auf Übergangslösungen gelegt, die die aus einem neuen Tarifvertrag entstehenden Nachteile für die MA ausgleicht.¹⁶

In einem nach der Tarifeinigung herausgegebenen Rundschreiben werden unter anderem die folgenden Punkte als Erfolge herausgestellt: Vereinheitlichung des Tarifrechts, Zusätzliche leistungsorientierte Bezahlung und Sicherung der Besitzstände.¹⁷ Was sich ver.di von der Einführung der Leistungsvergütung verspricht, bleibt offen.

Im Oktober 2006 positioniert sich die Gewerkschaft schließlich klar gegen eine Leistungsorientierung und führt in einem Ergebnisbericht ihrer AG Tarif eine Reihe von Hinweisen und Bedenken gegen die Leistungsvergütung auf. Es werden Bedingungen für die Einführung der Leistungsvergütung genannt, die kurzfristig kaum erfüllbar sind, z. B. die Sicherstellung einer gesundheitlichen Gefährdungsanalyse, das Vorhandensein eines umfassenden Personalentwicklungskonzeptes sowie zusätzliche Freistellungen für die Ausarbeitung der DV. Zudem wird der Beginn einer Einführung in Pilotprojekten empfohlen und darauf hingewiesen, dass ein Abschluss der DV bis September 2007 Zeit hat.¹⁸

2.2 Entgeltregelung im Tarifvertrag

Aus rechtlicher Sicht ist die Entgeltzahlung die Hauptverpflichtung des Arbeitgebers aus dem Arbeitsvertrag. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt das Entgelt einen Kostenaufwand dar, der zu einer Leistungserbringung führen soll.

Tarifliche Bestimmungen führen in Deutschland zu einer Einschränkung in dem Marktmechanismus, wo Angebot und Nachfrage den Preis bestimmen, und der grundsätzlich auch für den Arbeitsmarkt gilt: Die Verhandlung von Entgelten durch Gewerkschaften hat die im Einzelfall eher schlechtere Verhandlungsposition der Arbeitnehmer deutlich gestärkt und führte – zusammen mit dem wirtschaftliche Aufschwung – bis in die 80er Jahre zu zuverlässig steigenden Tarifabschlüssen¹⁹.

Erst in den vergangenen ca. 15 Jahren wurde dieser Trend durch verschiedene Entwicklungen gebremst. Darüber hinaus lösen sich immer mehr Gruppen aus den tariflichen Abkommen. Flächentarifverträge werden zunehmend in Frage gestellt. Rahmentarifverträge überlassen einen Teil der erforderlichen Regelungen den betrieblichen Parteien. Durch Öffnungsklauseln wird eine Anpassung der tariflichen Regelungen und Leistungen an die betrieblichen Erfordernisse ermöglicht. Sie führt aber auch zu einem erheblichen Machtverlust der Arbeitnehmerseite, die auf betrieblicher Seite wesentlich leichter erpressbar ist.²⁰

Mit den Regelungen zur leistungsorientierten Vergütung im TVöD haben die Tarifvertragsparteien nun ebenfalls Rahmenbedingungen geschaffen, die auf betrieblicher Ebene auszugestalten sind. Diese Regelungen finden sich in § 17 „Allgemeine Regelungen zu den Stufen“ und § 18 „Leistungsentgelt“.

2.3 Leistungsabhängige Vergütung nach §§17 und 18 TVöD

2.3.1 Stufenaufstieg nach §§16 und 17

Der Stufenaufstieg bezieht sich auf die im Tarifvertrag vorgesehenen Einkommensstufen, die für einen Aufstieg in Abhängigkeit von der Berufserfahrung und der Beschäftigungszeit innerhalb einer Entgeltgruppe vorgesehen sind. Grundsätzlich sind im Tarifvertrag hierfür feste Fristen vorgesehen, die je nach Stufen zwi-

¹⁵ dbb tarifunion (Neugestaltung), 2005

¹⁶ vgl. ver.di (2003) im Abschnitt: Ziele der Verhandlungen

¹⁷ Rundschreiben 2/2005 der ver.di Bundesverwaltung

¹⁸ ver.di (2006), S. 6 ff und 30f

¹⁹ vgl. Breisig (2003), S. 71

²⁰ vgl. Hans Böckler Stiftung (2003)

schen einem und fünf Jahren liegen (vgl. §16 TVöD). Diese Fristen können bei überdurchschnittlichen Leistungen verkürzt und bei unterdurchschnittlichen Leistungen verlängert werden (vgl. §17 TVöD).

Die Anwendung dieser Regelung hat für betroffene MA eine erhebliche, über einen längeren Zeitraum andauernde Erhöhung bzw. Verringerung der regulär errechenbaren Vergütung zur Folge. Je nach Stufe und Entgeltgruppe kann diese im monatlichen Brutto mehrere hundert Euro betragen. Sie stellt damit einen sehr viel stärkeren Eingriff dar, als das Leistungsentgelt nach §18. Entsprechend kann davon ausgegangen, dass die Umsetzung dieser Regelung deutlich konflikträchtiger und damit auch anspruchsvoller sein wird.

Die Umsetzung der Regelungen zum verkürzten oder verzögerten Stufenaufstieg wird derzeit nahezu flächendeckend zurück gestellt²¹, so dass dieser Aspekt in der weiteren Arbeit nicht weiter aufgegriffen wird.

2.3.2 Leistungsentgelt nach §18

Art und Umfang (§18 Abs. 2 TVöD VKA): Das Leistungsentgelt wird in variabler Höhe zusätzlich zum Tabellenentgelt gezahlt. Das Gesamtvolumen der auszuschüttenden Leistungsentgelte ist zunächst auf den Betrag von 1% der ständigen Monatsentgelte der Beschäftigten festgelegt. Es ist eine Steigerung bis auf 8% vorgesehen. Konkrete Regelungen werden in den nachfolgenden Tarifabschlüssen zu treffen sein.²²

Arten des Leistungsentgelts (§18 Abs. 3 TVöD VKA):

- § Leistungsprämie: „[...] in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt.“
- § Erfolgsprämie: Diese kann „in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg“ über das oben beschriebene Gesamtvolumen hinaus gezahlt werden.
- § Leistungszulage: „[...] eine zeitlich befristete, widerrufliche, in der Regel monatlich wiederkehrende Zahlung.“

In der Praxis wird derzeit fast ausschließlich der Einsatz der Leistungsprämie diskutiert. Die Leistungszulage wird vor allem deshalb kritisch gesehen, weil sie als monatliche Zahlung schnell zu einem Gewöhnungseffekt führen kann und zudem aufgrund des derzeit sehr geringen Gesamtbudgets eine kaum merkbare Höhe hätte. Beides – wird vermutet – würde nicht zu dem erwünschten anhaltenden Motivationseffekt führen. Die Erfolgsprämie wird ebenfalls in den meisten Verwaltungen zunächst zurückgestellt. Sie wird in Bezug auf die Umsetzung als anspruchsvoller angesehen, so dass ihre Einführung ggf. wieder aufgegriffen wird, sobald die ersten Schritte erfolgreich umgesetzt sind.

Da also die Einführung von Erfolgsprämien und Leistungszulagen aktuell kaum thematisiert wird, beziehen sich alle weiteren Ausführungen dieser Arbeit – soweit es nicht anders erwähnt ist – auf die Leistungsprämie.

2.4 Fragestellungen für die Empirie

Es bleibt abzuwarten, ob sich die Zielsetzungen der Tarifvertragsparteien erfüllen werden. In der nachfolgenden empirischen Untersuchung soll geprüft werden, ob die betrieblichen Systeme der Modellverwaltungen diese Zielsetzungen grundsätzlich wieder spiegeln, bzw. ob die dort getroffenen Regeln geeignet sind, diese in der vorgesehenen Weise umzusetzen. Im Fokus der Betrachtung stehen die folgenden Fragestellungen:

Frage 1: Werden die Spielräume der im §18 TVöD enthaltenen Öffnungsklausel tatsächlich ausgenutzt?

Frage 2: Sind die Zielsetzungen der VKA realisierbar (Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Verfolgung strategischer Ziele und Verbesserung der Führung)?

Frage 3: Spiegeln sich die Ziele der Tarifvertragsparteien in den Verhandlungen und Ergebnissen der Projektgruppen wider?

²¹ Zumindest ist aus den Recherchen und der sehr kontaktintensiven Beratungs- und Schulungsarbeit bei Baumgartner & Co. keine Verwaltung bekannt, die dieses Instrument im ersten Schritt einzuführen beabsichtigt.

²² vgl. Niederschriftserklärung Nr. 12 zu §18 (VKA) Abs. 3

3. Verwaltungsreform und Entgeltbestimmung

3.1 Verwaltungsreform und „Neue Steuerung“

Zu jeder Zeit hat es Reformen in der öffentlichen Verwaltung gegeben. Die aktuellen Entwicklungen haben ihre Wurzeln in dem sog. Tilburger Modell, aus dem zu Beginn der 90er Jahre das „Neue Steuerungsmodell“ entwickelt wurde²³, das in den öffentlichen Verwaltungen fortan nahezu flächendeckend zur Erprobung und Einführung verschiedener Steuerungsinstrumente der „freien Wirtschaft“ führte.

Die Schwerpunkte dieses Reformprozesses liegen in verschiedenen Bereichen:

- § Markt- und Wettbewerbsorientierung, insbesondere in solchen Aufgabenbereichen, die auf private Anbieter übertragbar sind,
- § ziel- und ergebnisorientierte Steuerung,
- § unternehmerische Grundorientierung,
- § Verständnis der Bürger als Kunden von Verwaltungsdienstleistungen.²⁴

Der Zweck der Reformschritte liegt in den meisten Fällen in der Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen verbunden mit der Budgetierung von Ressourcen. Im Zentrum der Überlegungen steht eine outputorientierte Steuerung der Leistungserbringung im Rahmen von Produktkatalogen, die die Inhalte und Zielsetzungen der einzelnen Aufgabenbereiche definieren.²⁵ Mit diesen Instrumenten wird vor allem beabsichtigt, Verwaltungsleistungen im Hinblick auf Kriterien wie Qualität und Effizienz besser zu steuern.

Viele dieser Reformschritte sollten in erster Linie eine möglichst kurzfristige Konsolidierung der Finanzen bewirken.²⁶ Zudem trafen die neuen Instrumente auf ein System, das noch nicht auf sie eingestellt ist. So erfolgt die Haushaltssteuerung noch überwiegend durch die – stark inputgesteuerte – Kameralistik, d. h. die Handlungen und Investitionen einer öffentlichen Organisation werden durch die Bereitstellung eines Budgets bestimmt. Eine Erfolgs- oder Ergebnismessung im Sinne eines Abgleichs von Input und Output findet in diesem Modell kaum statt.²⁷

Die Erfassung und Messung von Leistungen ist aber ein elementarer Bestandteil für alle Elemente eines funktionierenden Steuerungssystems. Die Beurteilung der aktuellen Leistungen, die Erarbeitung von Zielgrößen und der Soll-Ist-Abgleich zur Messung von Erfolgen: eine zielgerichtete Weiterentwicklung ist nur möglich, wenn Leistungen transparenter werden.²⁸ Auf dieser Basis könnte sich die Politik auf die politische und strategische Führung konzentrieren und der Verwaltung den Vollzug im Konkreten überlassen.²⁹ Ein vollständiges Zielsystem, aus dem sich übergreifende Ziele der Organisation bis auf die einzelnen Aufgabenbereiche ableiten und an Indikatoren messen lassen, ist eine unverzichtbare Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik. Es ist zudem vorteilhaft für die Integration eines wirkungsvollen Systems der Leistungsvergütung.³⁰

3.2 Entgeltbestimmung im öffentlichen Dienst

Grundsätzlich gibt es drei verschiedene Vorgehensweisen der Entgeltbestimmung:

- § Anforderungsabhängig: Grundlage ist die Schwierigkeit der zu erfüllenden Aufgaben, z. B. im Hinblick auf erforderliche Fachkenntnisse, körperliche Belastung und / oder Umwelteinflüsse. Individuelle Anstrengungen werden nicht berücksichtigt.
- § Leistungsabhängig: z. B. Prämienlohn, Akkordlohn
- § Sozialstatusabhängig: z. B. nach Betriebszugehörigkeit, Alter, Familienstand³¹

²³ Vgl. Musil in VR 2006, S. 397

²⁴ Vgl. Budäus in Zerres [Hg.] (2003), S. 306f

²⁵ Vgl. Budäus in Zerres [Hg.] (2003), S. 307f

²⁶ Vgl. Merk in Budäus (2000), S. 24

²⁷ Vgl. Budäus in Budäus (2000), S. 12 f

²⁸ Vgl. Adamaschek in Budäus (2000), S. 208f

²⁹ Vgl. Musil in VR 12/2006, S. 398

³⁰ Vgl. Oechlser in BISOWE (1996), S. 15 f

³¹ Vgl. Scholz (1993), S. 547 f

Für die Angestellten öffentlicher Verwaltungen erfolgte die Entgeltbestimmung bislang nach Anforderungen und Sozialstatus. Bei Bestimmung des sozialstatusabhängigen Entgeltes waren der Familienstand und die Beschäftigungszeit im öffentlichen Dienst oder in einer bestimmten Vergütungsgruppe entscheidend.³² Mit dem TVöD ist der Anteil, der abhängig vom Familienstand gewährt wurde, weggefallen. Ein Anteil, der von der Dauer der Beschäftigung abhängt, ist mit dem Stufenaufstieg nach wie vor vorhanden (vgl. Kap. 2.3.1).

Die anforderungsabhängige Grundvergütung wird auch gegenwärtig ausschließlich auf der Grundlage der übertragenen Tätigkeiten in einem analytischen Verfahren festgelegt. Gerade im Verlauf der Veränderungsprozesse um das Neue Steuerungsmodell sowie durch die Bemühungen vieler Verwaltungen, sich stärker an den Bürgern zu orientieren, haben sich die Anforderungen jedoch zum Teil erheblich geändert.

Diese Veränderungen sind in das tarifliche Bewertungssystem nur eingeschränkt übertragbar. Anforderungen wie „Orientierung an Kundenbedürfnissen“ oder „Flexibilität“ kommen im Tarifsystem nicht vor. Die wesentlichen Merkmale der tariflichen Stellenbewertung beziehen sich auf die Ausbildung, auf die berufliche Erfahrung und auf die zu erfüllenden Aufgaben. Einen besonders hohen Stellenwert hat die Ausübung komplexer, verantwortungsvoller und vielseitiger Aufgaben. Z. B. sind als Anforderungen für die Vergütungsgruppe IVb (Anlage 1a zum Bundesangestelltentarifvertrag³³) „gründliche und umfassende Fachkenntnisse“, „selbstständige Leistungen“ und eine „besonders verantwortliche Tätigkeit“ erforderlich. Unabhängig von einer im Sinne der Personalentwicklung wünschenswerten Vielseitigkeit von Aufgaben ergibt sich hier ein direkter Konflikt mit dem Ziel einer stärker an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten orientierten Verwaltungsarbeit: Da die Komplexität von Aufgaben besonders wertgeschätzt wird und als elementarer Maßstab für die Eingruppierung dient, besteht keine Motivation, ineffiziente Strukturen und Prozesse zu optimieren. Diese „Modernisierungsblockade“ wird in einer Studie³⁴ generell als in Deutschland verankerter kultureller Wert verstanden. Danach werden in Arbeitsbereichen zudem möglichst geringe Qualifikations-, Einkommens- und Statusdifferenzen angestrebt. Insgesamt führt diese Kultur zu einem Verzicht auf effizientere Strukturen der Arbeitsverteilung, was nicht zuletzt in der Verteidigung von Besitzständen begründet ist. Eine Gegensteuerung durch die Überprüfung der Qualität, die Effizienz der Aufgabenerfüllung oder das Eingehen auf Kundenwünsche erfolgte bisher kaum.³⁵

Die bisherige Form der Entgeltbestimmung ist im Zusammenspiel mit einer produktorientierten Steuerung eher ein Störfaktor, der von den öffentlichen Verwaltungen durch einen anhaltenden Prozess von Privatisierungen und Ausgliederungen versucht wird, zu umgehen.³⁶ Das Vergütungssystem steht noch im Einklang mit der „alten“ inputorientierten Haushaltsführung: Nicht das Ergebnis – die Arbeitsleistung – ist entscheidend für die Vergütung, sondern der im Vorhinein definierte Input.

3.3 Theorie und Wirklichkeit

Die Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ der Landesregierung Nordrhein-Westfalen stellte der öffentlichen Verwaltung 2003 ein vernichtendes Zeugnis aus: „Sie arbeitet insbesondere zu stark regel- und zu wenig ergebnisorientiert. Während der Wettbewerb in der Wirtschaft zu ständiger Leistungssteigerung anreizt, fehlen entsprechende Anreize in der öffentlichen Verwaltung. [...] Unterentwickelt ist auch die Führungskompetenz der Vorgesetzten [...]“³⁷

Lange Zeit wurde es versäumt, Anreize zur Umsetzung der Reformziele wirksam in das System zu integrieren. Neben der Entwicklung neuer Strukturen und Instrumente wurde die Weiterentwicklung des Personals stark vernachlässigt. Die finanzielle Situation der öffentlichen Verwaltungen führte im Regelfall zu einem starken Druck auf die Personalkosten und letztlich zu einem Verzicht auf Maßnahmen der Weiterbildung und Entwicklung.³⁸ Hinzu kamen Widersprüche zwischen alten Werten und neuen Anforderungen, die in der oben erwähnten Bremer Studie folgendermaßen beschrieben werden: „Trotz der proklamierten Delegation von Verantwortung und Dezentralisierung der Ressourcenbewirtschaftung, der Einführung von Kostenvor-

³² Vgl. § 27 BAT und § 29 BAT in der Fassung vom 31.1.2003

³³ Ein neues Tarifgruppenverzeichnis wird derzeit noch zwischen den Tarifpartnern verhandelt.

³⁴ Heisig et al: Modernisierte Bürokratie (2001): In einer Studie der Universität Bremen wurden 1998 die Auswirkungen der Reformanstrengungen auf die Arbeitsplatzinhaber in verschiedenen Funktionsbereichen der Bremer Verwaltung näher untersucht.

³⁵ Vgl. Heisig et al (2001), S. 182ff

³⁶ Dbb (2005), S. 29

³⁷ Landesregierung NRW [Hg.] (2003), S. 13f

³⁸ Vgl. Budäus in Zerres [Hg.] (2003), S. 310f

gaben und Controlling, bleiben die Erfüllung von Vorschriften und die Einhaltung bzw. Unterschreitung von Haushaltsansätzen [...] alleiniges Erfolgskriterium.“³⁹ Es konnte festgestellt werden, dass die Beschäftigten dort, wo an den bisherigen hierarchischen Grundsätzen festgehalten wurde, auch weiterhin ihr Handeln daran ausrichteten.⁴⁰ So wird z. B. die Arbeit im Finanzamt von den Betroffenen als hochgradig überreguliert empfunden, während den Beschäftigten gleichzeitig – aufgrund des steigenden Arbeitsanfalls – „eine hohe Kreativität und Entscheidungsfreudigkeit abverlangt wird. [...] Dies führt zu einem wachsenden Problemdruck [...] bei den MA, die zwei einander widersprechenden Anforderungen gleichzeitig nachkommen sollen.“⁴¹ Das vorherrschende Sicherheitsbedürfnis – ein Faktor, der oft zum Eintritt in den öffentlichen Dienst führt⁴² – und ein Mangel an Anreizen führt dazu, dass das Risiko der Abweichung von traditionellen Verhaltensweisen nicht eingegangen wird.⁴³

Es ist dringend erforderlich, dieses „Spannungsfeld zwischen den Leistungszielen und Anforderungen der Verwaltung an die Beschäftigten einerseits und den Erwartungen, Bedürfnissen und Potenzialen der Beschäftigten andererseits“ in Einklang zu bringen.⁴⁴

3.4 Leistungsorientierte Vergütungsmodelle

Die Erprobung leistungsorientierter Vergütungsmodelle begann mit dem Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells in den 90er Jahren. Mit der Hauptzielrichtung einer Haushaltskonsolidierung wurde mit zeitlich befristeten Zulagen-Modellen experimentiert, die z. B. auf eine Erhöhung von Fallzahlen oder Verringerung der Krankenzeiten zielten.⁴⁵ 1996 wurde der „Rahmentarifvertrag über die Grundsätze zur Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien“ geschlossen, der einer Konkretisierung auf Bezirksebene bedurfte und nur in wenigen Fällen umgesetzt wurde.⁴⁶ Wie schon bei anderen im Rahmen der Reformprozesse eingeführten Steuerungsinstrumenten bestand auch hier von Anfang an das Problem, dass es innerhalb der öffentlichen Verwaltungen noch keine Erfahrungen damit gab. Die Ansätze verschiedener Pilotprojekte waren sehr unterschiedlich und besaßen noch zahlreiche Schwachpunkte. So war der Erhalt eines Leistungsentgelts z. T. an hohe Voraussetzungen gebunden wie z. B. „die Erhöhung der Leistung oder des wirtschaftlichen Erfolges der Verwaltung“ oder es gab eine Begrenzung auf maximal 12% der Beschäftigten. Meist gab es keine Auszahlungspflicht des zur Verfügung gestellten Budgets.⁴⁷ Dies war insofern problematisch, als viele Verwaltungen eine kostenneutrale Finanzierung vorgesehen hatten, in denen sich die Leistungsentgelte aus den monetären Effekten einer Leistungssteigerung speisen sollten.⁴⁸ Als Ergebnisse einer im Jahr 2000 durchgeführten Recherche wurden die folgenden Hindernisse identifiziert:

- § Aufgrund der komplexen Zielsysteme deutscher Verwaltungen, lassen sich Leistungen nicht so leicht messen, wie in Privatunternehmen.
- § In der Privatwirtschaft erfolgt die Auszahlung von Prämien meist verdeckt, während öffentliche Verwaltungen verpflichtet sind, ihre Ausgaben transparent zu machen.
- § Die Prämien in der Privatwirtschaft sind in der Regel höher als in der Verwaltung, so dass eine größere Motivationswirkung davon ausgeht.⁴⁹

Zudem wird die Sorge geäußert, ob die Führungskräfte die mit der Leistungsvergütung einhergehenden erhöhten Anforderungen erfüllen können⁵⁰, und ob es in Verwaltungen überhaupt möglich ist, Verwaltungsziele in handhabbare Zielkriterien für sämtliche Arbeitsplätze umzusetzen.⁵¹

³⁹ Heisig et al (2001), S. 33

⁴⁰ Vgl. Heisig et al (2001), S. 51f

⁴¹ Heisig et al (2001), S. 93

⁴² Vgl. Luhmann / Mayntz (1973) in Mayntz (1985), S. 161

⁴³ Vgl. Heisig et al (2001), S. 2

⁴⁴ Vgl. Dauber in VR 2/2007, S. 42

⁴⁵ Vgl. Jochmann-Döll / Tondorf (2004), S. 5

⁴⁶ Vgl. Busse in: Budäus [Hg.] (2000), S. 271

⁴⁷ Vgl. Jochmann-Döll / Tondorf (2004), S. 32f

⁴⁸ Vgl. Jochmann-Döll / Tondorf (2004), S. 105ff

⁴⁹ Vgl. Mezger (2001), S. 2

⁵⁰ Vgl. Gourmelon in: VR 11/2006, S. 364

⁵¹ Vgl. Keller in: Die Verwaltung 1/2006, S. 98

Diese Einwände sind bei genauerer Betrachtung kaum haltbar: Die Notwendigkeit der Transparenz stellt sicherlich einen deutlich höheren Anspruch an Systeme der Leistungsvergütung dar, als die vielfach in Unternehmen übliche Prämierung nach „Gutdünken“. Allerdings kann die Transparenz auch dazu führen, dass Leistungserwartungen und -kriterien transparenter und offener werden⁵², was zu dem Erfolg eines solchen Systems beitragen kann (vgl. Kap. 4.1). Zudem gibt es auch in Unternehmen ein Geflecht von Zielsetzungen, das sich auf Kundenbedürfnisse, Wettbewerbsverhältnisse, Produktionsbedingungen und nicht zuletzt die nachhaltige Existenzsicherung bezieht. Die Bedingungen der Leistungserfüllung können sich dort mitunter ebenso unberechenbar entwickeln, wie die Zielsetzungen von Kommunalpolitikern.⁵³ Insofern sind die Rahmenbedingungen einer leistungsorientierten Vergütung in der Privatwirtschaft zwar sicherlich anders, als in der Verwaltung, aber nicht einfacher. Auch gehen höhere Leistungsprämien, wie sie der Privatwirtschaft zugute gehalten werden, häufig mit einem geringeren Grundgehalt einher. Damit wächst auch das Risiko, letztlich weniger zu verdienen als vorher, wenn der Erfolg nicht eintritt.⁵⁴

Die Fülle an Sorgen und gerade auch der Vergleich mit der „freien Wirtschaft“ lenken davon ab, dass solche Pilotprojekte dazu dienen, Vor- und Nachteile verschiedener Systeme zu ermitteln. So kamen Auswertungen z. B. zu dem Ergebnis, dass eine flächendeckende Geltung sowie eine beschränkte Zahl der Beurteilungs- und Zielkriterien aus dem eigenen Aufgabenbereich von den Beschäftigten eher akzeptiert werden, da sie eine größere Transparenz des Verfahrens bringen.⁵⁵

Diese ersten Erfahrungen sollten daher nicht als Argument gegen die Einführung leistungsorientierter Vergütung gedeutet werden, sondern zu einem Lernprozess führen. Die verwaltungspraktische Umsetzung der in den 90er Jahren angestoßenen Reformen ist noch längst nicht abgeschlossen. ZV und Leistungsprämien allein werden nicht zu plötzlichen Leistungssteigerungen führen, solange keine geeignete Personalentwicklung für Führungskräfte und MA stattfindet.⁵⁶ Dies wurde erst 2005 in einer OECD-Studie bestätigt, die sich international mit Systemen der Leistungsvergütung in Verwaltungen auseinandersetzt. Danach wird die Leistungsmotivation mit solchen Systemen dadurch verstärkt, dass sich das Führungsverhalten und die organisationalen Rahmenbedingungen positiv verändern. Der Haupteffekt wird also nicht durch die Prämie an sich, sondern durch die verbesserte Zusammenarbeit bewirkt.⁵⁷

3.5 Fragestellungen für die Empirie

Im Rahmen der empirischen Untersuchung sollen die Schwierigkeit der Zielfindung und die Einordnung der Leistungsvergütung in ein weiter greifendes Entwicklungskonzept der Verwaltungen thematisiert werden.

Frage 4: Welche Probleme treten bei der Entwicklung verbindlicher Ziele in den verschiedenen Hierarchiestufen auf?

Frage 5: In welche weiteren Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung sind die betrieblichen Systeme der Leistungsvergütung eingebunden?

⁵² Vgl. Breisig (2003), S. 277

⁵³ Vgl. Breisig (2003), S. 260

⁵⁴ Vgl. Breisig (2003), S. 282 f

⁵⁵ Vgl. Jochmann-Döll / Tondorf (2004), S. 120ff

⁵⁶ Vgl. Battis in: ZBR 10/2005, S. 326

⁵⁷ Vgl. OECD (2005), S. 6

4. Erfolgsfaktoren für Systeme der Leistungsvergütung

Leistungsanreize greifen ein Grundproblem der Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf: Während das Arbeitsentgelt im Regelfall vertraglich eindeutig definiert ist, besteht eine gewisse Unsicherheit über den Wert der Gegenleistung. Schließlich kann der Arbeitnehmer nicht ständig überwacht werden und auch die Ergebniskontrolle im Hinblick auf Qualität und Quantität hat ihre Grenzen („hidden action“ im Principal-Agent-Ansatz⁵⁸). Die Ausgestaltung von Anreizen, die den Arbeitnehmer dazu bringen, die Ziele des Arbeitgebers zu verfolgen, resultiert aus diesem Zielkonflikt zwischen eigenen und Unternehmenszielen.⁵⁹

Als wesentlichen Faktoren, die die Wirkung von Leistungsanreizsystemen beeinflussen, nennt Breisig:

- § das Interesse der MA an dem Mehrverdienst,
- § die Einflussmöglichkeit der betroffenen MA auf das Leistungsergebnis und
- § ein festgelegter und transparenter Zusammenhang zwischen Leistungsergebnis und Mehrverdienst.⁶⁰

Diese Merkmale spiegeln grundlegende Aspekte der Einführung leistungsorientierter Vergütung wieder. So hat das Interesse des MAs an dem Mehrverdienst etwas mit seiner Motivation zu tun. Die beiden letztgenannten Punkte stehen dagegen in Verbindung mit dem Gerechtigkeitsempfinden bei Entlohnungssystemen.

Über die Auswirkungen von Systemen der Leistungsvergütung auf die konkrete Leistungserbringung gibt es verschiedene empirische Untersuchungen, die die positive Wirkung solcher Anreizsysteme in Frage stellen⁶¹. Diese verkürzen den Zusammenhang allerdings in der Regel auf die Merkmale Entgelt und Motivation, während positive Erkenntnisse, wie die 2005 veröffentlichte OECD-Studie⁶² auf einem weiteren Blickwinkel beruhen (vgl. Kap. 3.4). Zudem konnte eindeutig gezeigt werden, dass die Arbeit mit Zielen das Verhalten der MA nachhaltig verändert und dass leistungsbezogene Entlohnung die Zielbindung stärkt⁶³ – auf diesen Aspekt wird später noch genauer einzugehen sein.

4.1 Gerechtigkeitsempfinden

Die Frage nach der Entgeltgerechtigkeit zielt auf das Verhältnis zwischen Arbeitsleistung und Arbeitslohn. Schon nach dem Äquivalenzprinzip von Kosiol ist es „zu vermeiden, dass der Lohn unter den Wert der Leistung sinkt. [...] Eine solche unnatürliche Zerstörung eines sachlichen Gleichgewichtes muss auf die Dauer jede gesunde Entwicklung des Unternehmens unterbinden.“⁶⁴ Auf beiden Seiten gibt es jedoch eine Fülle schwer bestimmbarer Faktoren, die in die Abwägung einfließen können:

Welche Leistung des Arbeitnehmers wird bei dieser Abwägung in die Waagschale geworfen? Die Quantität oder die Qualität der erbrachten Leistung? Der dafür erforderliche körperliche oder geistige Aufwand oder der Preis, der auf dem Markt für diese Leistung erzielt werden kann? Welchen Wert haben der Aufwand für Bildungserwerb und die langjährige Berufserfahrung⁶⁵? Welchen Wert haben Gestaltungsspielräume, Verantwortung und kooperative Führungsmethoden, die Sicherheit des Arbeitsplatzes oder die überdurchschnittliche Gesundheitsfürsorge eines Arbeitgebers?

Es wird deutlich, dass Gerechtigkeit im Allgemeinen und Entgeltgerechtigkeit im Besonderen aus vielen verschiedenen Perspektiven gesehen werden kann, die im Folgenden näher betrachtet werden sollen.

⁵⁸ Vgl. Göbel (2002), S. 102

⁵⁹ Vgl. Göbel (2002), S. 113f

⁶⁰ Vgl. Breisig (2003), S. 75

⁶¹ Vgl. Breisig (2003), S. 52 ff

⁶² Vgl. OECD (2005), S. 6

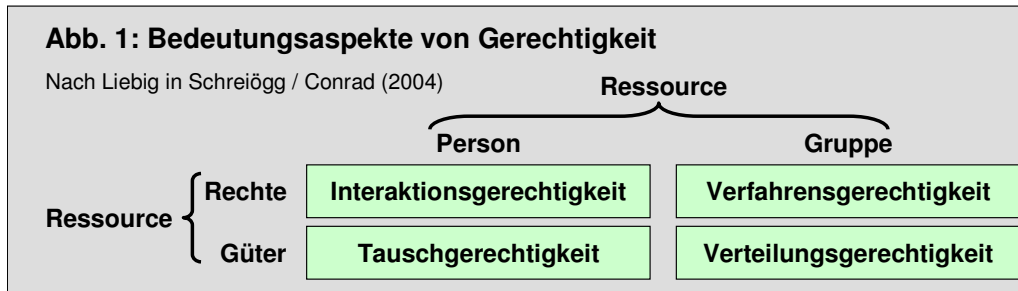
⁶³ Rosenstiel et al (2005), S. 284 sowie Ehrlich (2003), S. 144ff beschreiben eine Reihe von Studien, die diese Annahme unterstützen.

⁶⁴ Vgl. Breisig (2003), S. 74

⁶⁵ Vgl. Breisig (2003), S.72f

4.1.1 Bedeutung im Unternehmen

Zunächst stellt sich die Frage, warum Gerechtigkeit für ein Unternehmen oder auch eine Verwaltungsorganisation wichtig sein sollte, und welche Konsequenzen ggf. ihr Fehlen hätte. In einer Reihe von empirischen Untersuchungen konnten vier Bedeutungsaspekte



der Gerechtigkeit im Unternehmen festgestellt werden, die sich jeweils danach unterscheiden, ob sie sich an eine Person oder eine Gruppe richten sowie danach, ob sie die Verteilung von Gütern oder von Rechten als Ressource der gemeinsamen (Arbeits-)Beziehung erfassen (Abb. 1).⁶⁶ Für jeden dieser vier Aspekte wurde ermittelt, welche Konsequenzen auftreten können, wenn Beschäftigte Ungerechtigkeiten in ihrem Arbeitsumfeld wahrnehmen.

- § **Tauschgerechtigkeit:** Dieser Aspekt bezieht sich auf das Verhältnis, das grundlegend mit dem Arbeitsvertrag begründet wird. Im Kern steht die Frage, ob die erwarteten Leistungen des Arbeitnehmers in einem angemessenen Verhältnis zu der vom Arbeitgeber angebotenen Gegenleistung stehen. Dieses ist wohl der Aspekt, der regelmäßig im Vordergrund der Frage nach gerechter Entlohnung gestellt wird, und der sich auch in der Aussage Kosiols widerspiegelt. In empirischen Untersuchungen konnte festgestellt werden, dass Arbeiter, die sich unterbezahlt fühlen, weniger produktiv sind.
- § **Interaktionsgerechtigkeit:** In diesem Aspekt geht es konkret um das Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten in der hierarchischen Beziehung. Dabei ist es entscheidend, inwieweit die Führungskraft Verfahrensregeln einhält und die Rechte einzelner MA respektiert. Als Konsequenz empfundener Ungerechtigkeit wurde hier festgestellt, dass MA ihre Einsatzbereitschaft für das Unternehmen verringern, sowie weniger Hilfs- und Kooperationsbereitschaft zeigen.⁶⁷
- § **Verfahrensgerechtigkeit:** Das Arbeitsverhältnis ist für die Beschäftigten damit verbunden, dass sie gewisse Handlungsfreiheiten zugunsten der dort gültigen Verhaltensregeln und Verfahrensnormen aufgeben. Aufgrund dieser Einschränkung erwarten sie ihrerseits eine gerechte Verteilung von Rechten im Rahmen dieser Ordnung. Bei der Verfahrensgerechtigkeit geht es weniger um das Ergebnis, z. B. der Verteilung von Vergütungen, als um die Art und Weise, wie diese Verteilung zustande gekommen ist. Hierbei sind vor allem die individuellen Einflussmöglichkeiten auf das Ergebnis, die Nachvollziehbarkeit, wie dieses zustande gekommen ist, und der subjektive Eindruck, dass der Entscheider die erforderliche Sachkunde besitzt, relevant.⁶⁸ Ein Defizit in diesem Bereich wirkt sich vor allem negativ auf die Identifikation mit dem Unternehmen aus.⁶⁹ Die Wichtigkeit der Transparenz des Verteilungssystems wird auch in Bezug auf die leistungsorientierte Vergütung immer wieder hervorgehoben.⁷⁰
- § **Verteilungsgerechtigkeit:** Diese bezieht sich auf die Frage, ob die mit der Arbeitsleistung erbrachten Erträge in gerechter Weise auf diejenigen verteilt werden, die zu diesem Ergebnis beigetragen haben. Bei der Verteilung wird zwischen drei Prinzipien unterschieden – dem Leistungs- oder Beitragsprinzip, dem Gleichheitsprinzip und dem Bedürftigkeitsprinzip. Die Wertung von Sachverhalten anhand jeder dieser Prinzipien stößt auf die gleichen Schwierigkeiten, die bereits oben beschrieben sind. Wahrgenommene Ungerechtigkeiten wirken sich in diesem Aspekt unter anderem negativ auf die Leistungsmotivation und den Krankenstand aus.⁷¹

⁶⁶ Vgl. Liebig in Schreyögg / Conrad (2004), S. 90

⁶⁷ Vgl. Liebig in Schreyögg / Conrad (2004), S. 88ff

⁶⁸ Vgl. Schmitt (1993), S. 3ff

⁶⁹ Vgl. Liebig in Schreyögg / Conrad (2004), S. 90f

⁷⁰ Vgl. Schmitt (1993), S. 14 sowie Tondorf (2006), S. 232 und Bertelsmann (2006), S. 33

⁷¹ Vgl. Liebig in Schreyögg / Conrad (2004), S. 88ff

Obwohl nur wenige Untersuchungen in deutschen Unternehmen durchgeführt wurden, können die Erkenntnisse aus einer Vielzahl empirischer Untersuchungen zumindest als Indizien dafür gelten, dass die Herstellung einer als gerecht empfundenen Arbeitsbeziehung eine gewisse wirtschaftliche Relevanz für die Organisation besitzt.

4.1.2 Auswirkungen des Gerechtigkeitsempfindens

Da wahrgenommene Ungerechtigkeiten nicht nur emotional belastend sind, sondern sich in der Konsequenz auch auf die Arbeitsleistung auswirken können, empfiehlt Schmitt vor allem „die Bereitschaft aller, über mögliche Ungerechtigkeiten zu reflektieren, [...], Klagen über Ungerechtigkeit ernst zu nehmen, Einschätzungen als subjektive Wahrheiten zu akzeptieren sowie Einfühlungsvermögen und Einfühlungsbereitschaft auszubilden.“⁷²

Es gibt verschiedene Studien, die sich konkreter mit der Wirkung, empfundener Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit auseinandergesetzt haben: Bereits in den frühen 60er Jahren stellte Adams in mehreren Studien ein Bestreben nach der Herstellung von Gerechtigkeit fest, und zwar sowohl im Falle gefühlter Benachteiligung als auch bei gefühlter Bevorteilung. So wurde bei festem Stücklohn bei dem Gefühl einer Überbezahlung eine höhere Qualität hergestellt, während es bei dem Gefühl der Unterbezahlung zum Empfinden einer geringeren Leistungsqualität kam.⁷³ In einer Studie zur Einstellung der Bevölkerung über die Gerechtigkeit der eigenen Entlohnung sowie der Entlohnung von Hilfsarbeitern und Managern wurde unter anderem festgestellt, dass die Empfindung von Entlohnungsgerechtigkeit mit dem eigenen Einkommen wächst.⁷⁴ Ebenso konnte aus den Ergebnissen die Annahme gewonnen werden, dass sich eine wahrgenommene Ungerechtigkeit negativ auf die individuelle Leistung am Arbeitsplatz sowie auf die Persönlichkeit auswirken kann.⁷⁵

Damit wird deutlich, dass das Gerechtigkeitsempfinden ein empfindlicher Faktor für den Erfolg eines leistungsabhängigen Vergütungssystems sein kann. Wird das System überwiegend als ungerecht empfunden, kann es kaum eine motivierende Wirkung bei einem Großteil der Beschäftigten entfalten.

Da das Gerechtigkeitsempfinden letztlich in Abhängigkeit zu subjektiven Empfindungen und gesellschaftlichen Wertungen steht⁷⁶, kann es ein standardisiertes, von allen als gerecht anerkanntes System der Leistungsvergütung nicht geben. Gesellschaftliche Wertungen sind wiederum auch ein Aspekt, der – je nach der individuellen Sichtweise – zu Ungerechtigkeiten führen kann. So wird z. B. die Bedeutung sozialer Kompetenzen (die eher Frauen zugeschrieben werden) häufig geringer bewertet als die Bedeutung von Durchsetzungsvermögen (das eher Männern zugeschrieben wird). Eine zeitliche und räumliche Flexibilität kann eher von Alleinstehenden geleistet werden, als von MA, die Kinder zu betreuen haben.⁷⁷

Für den Kontext der vorliegenden Untersuchung – Einführung von Leistungsvergütung im Rahmen eines andauernden, umfassenden Reformprozesses – ist zudem die folgende Erkenntnis von großer Bedeutung: „Insbesondere bei arbeitsorganisatorischen Veränderungen erwiesen sich Verfahrens- und Interaktionsgerechtigkeit als wesentliche Prädikatoren für die Akzeptanz und die Unterstützung der Veränderungsmaßnahmen.“⁷⁸

Es ist also von zentraler Bedeutung, ob es den betrieblichen Kommissionen gelingt, Systeme zu erarbeiten, die sich mit dem in ihrer Organisation überwiegenden Gerechtigkeitsempfinden so weit wie möglich im Einklang befinden, ohne von vornherein einzelne Gruppen auszuschließen oder zu diskriminieren.

4.1.3 Gerechtigkeitsempfinden im Unternehmenskontext

Wonach richtet sich das, was in einer Organisation als gerecht empfunden wird? Ebenso, wie gesellschaftliche Denk- und Gefühlsmuster individuelle Werte und Verhaltensweisen beeinflussen können, hat die Art des Unternehmens bzw. die Gestaltung der Beziehungen und Arbeitsweisen Einfluss auf die Erwartungen und

⁷² Vgl. Schmitt (1993), S. 14

⁷³ Vgl. Rosenstiel / Molt / Rüttinger (2005), S. 273 ff

⁷⁴ Vgl. Liebig / Schupp (2004), S. 727 und (2005), S. 723

⁷⁵ Vgl. Liebig / Schupp (2004): S. 729 f ebenso Schmitt (1993), S. 14

⁷⁶ Vgl. Breisig (2003), S. 73

⁷⁷ Vgl. Jochmann-Döll / Tondorf (2005), S. 27f

⁷⁸ Vgl. Fátima / Vala (2002): Relational justice in organizations in: Schreyögg / Conrad (2004), S. 91

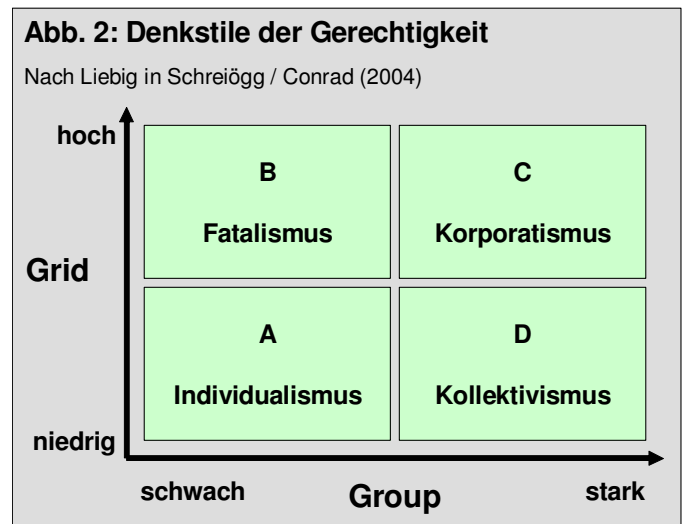
Empfindungen der Beschäftigten. Liebig fasst die Arten der Gerechtigkeitswahrnehmung wiederum in vier Gruppen zusammen, die sich nach dem Grad der Handlungsfreiheit im Unternehmen richten (Grid: geringe Handlungsfreiheit bei hoher Ausprägung), sowie nach dem Ausmaß der Eingebundenheit in eine soziale Gruppe (Group: starke Eingebundenheit bei hoher Ausprägung).⁷⁹

Die jeweiligen Höchstausprägungen von „Grid“ und „Group“ ergeben vier idealtypische Arbeitskontexte (vgl. Abb. 2) die zu einer Präferenz von bestimmten Wegen und Methoden führen, wie Gerechtigkeit im Unternehmen hergestellt werden soll.

- § Individualismus steht für die Präferenz eines wettbewerbsorientierten Leistungsprinzips. Die Bedingungen der Zusammenarbeit werden individuell ausgehandelt; Ergebnisse werden der Einzelperson zugeordnet.
- § Fatalismus entsteht aus einer stark hierarchisch geprägten Regulierung, der der einzelne Beschäftigte mangels eines Gruppenzusammenhaltes macht- und hoffnungslos gegenübersteht.
- § Korporatismus entsteht, wenn einer starken Regulierung der Arbeitsbedingungen eine starke Gruppe der Beschäftigten gegenübersteht, die ihre Gerechtigkeitsansprüche effektiv vertreten kann.
- § Kollektivismus kennzeichnet sich durch eine hohe Gruppenbindung, die eine Differenzierung von Rechten und Leistungen nach Individuen kaum zulässt. Es besteht das Bedürfnis nach einem hohen Maß der Mitbestimmung, die aufgrund der hohen Gestaltungsfreiheit zu einer weitgehenden Gleichverteilung der Güter und Lasten zwischen dem Unternehmen und den Beschäftigten führt.⁸⁰

Auch nach einer Folge von Reformprozessen und Bürokratieabbau kann die Verwaltung noch überwiegend als stark regulierte Arbeitsumgebung bezeichnet werden⁸¹, was auf die Typen B und C hinweist.

Die verhältnismäßig starke Rolle der Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung sowie eine starke Tarifbindung sind dagegen Merkmale dafür, dass in Verwaltungen eine besonders starke Gruppenausprägung bestehen müsste (Typen C und D).



4.2 Anreizwirkung und Leistungsverhalten

Die Motivationswirkung in einem System der Leistungsvergütung hängt mit der subjektiv empfundenen Entgeltgerechtigkeit und der daraus folgenden grundsätzlichen Akzeptanz der damit verbundenen Regelungen und Anforderungen zusammen.⁸² Dies ist jedoch erst der erste Schritt zu der zielgerichteten Handlungssteuerung der MA, die mit der Leistungsvergütung beabsichtigt ist.

Der zweite Schritt ist die Identifikation und Vereinbarung solcher Ziele, die einzelne Beschäftigte individuell dazu motiviert, die Leistungen zu steigern, die übertragenen Aufgaben zielgerichtet zu erfüllen und die eigene Leistungsfähigkeit auszuschöpfen oder auch zu steigern. Wie kann diese Motivation hergestellt werden? Die nachfolgenden Abschnitte stellen einen Überblick zu einigen Erkenntnissen der Motivationsforschung her und stellen diejenigen Aspekte heraus, die in der vorliegenden Thematik von Bedeutung sind.

⁷⁹ Vgl. Liebig in Schreyögg / Conrad (2004), S. 93ff

⁸⁰ Vgl. ebenda sowie Lengfeld (2003), S. 4f

⁸¹ Landesregierung NRW [Hg.] (2003), S. 13f

⁸² Vgl. Breisig (2003), S.73f

4.2.1 Intrinsische und extrinsische Motivation

Die Einführung von Systemen der Leistungsvergütung wird oft unter dem Vorbehalt gesehen, die vorhandene intrinsische Motivation von Mitarbeitern könnte durch extrinsische Anreize verdrängt werden.⁸³ Hier lohnt sich ein genauerer Blick darauf, was unter diesen Begriffen verstanden wird:

Unter intrinsischer Motivation wird verstanden, dass eine Handlung von Innen heraus durchgeführt wird. Nach neuem Verständnis ist dies insbesondere dann der Fall, wenn der Anreiz der Tätigkeit in dieser selbst liegt und nicht in einem damit angestrebten Ergebnis. Extrinsisch motivierte Tätigkeiten zielen dagegen auf ein bestimmtes Handlungsergebnis, während die Handlung selbst nicht besonders erstrebenswert sein muss.⁸⁴

Dieser Unterscheidungsansatz stellt eine starke Vereinfachung komplexer Motivationszusammenhänge dar. Wie sich im konkreten Fall die intrinsische zur extrinsischen Motivation verhält, ist noch nicht genauer erforscht. Dies gilt auch für den kombinierten Einsatz beider Mittel, etwa, wenn mit der Einführung einer Leistungsvergütung gleichzeitig die Arbeitsbedingungen verbessert werden.⁸⁵

Weitere Modelle und Ansätze schaffen ein genaueres Bild davon, welche Handlungen und Rahmenbedingungen individuell eher als motivierend, welche eher als motivationshemmend eingeschätzt werden können.

4.2.2 Motivatoren und Leistungsanreize

Herzberg, Mausner und Syndermann konnten aus verschiedenen Untersuchungen eine Reihe wiederkehrender Motivatoren bei berufstätigen Menschen feststellen: Leistung und Anerkennung, Arbeitsinhalt, Verantwortung, Aufstiegsperspektiven und Entwicklungschancen.⁸⁶ Herzberg definierte zudem „Hygienefaktoren“, die den Motivatoren entgegenwirken, u. a.: Überwachung, Arbeitsbedingungen, Beziehung zum Vorgesetzten und zu Gleichgestellten und Gehalt. Auffällig ist dabei, dass das Gehalt als Hygienefaktor lediglich eine neutrale oder negative, aber keine direkt motivierende Wirkung haben kann.⁸⁷

Nach McClelland ist es individuell unterschiedlich, durch welche Ziele jemand motiviert werden kann. Er unterscheidet vier Grundmotive, nach denen individuelles Handeln ausgerichtet wird:

Leistungsmotiv: Befriedigung durch Zielerreichung, Begeisterung an der Arbeit selbst, Streben nach innovativen Aufgaben mit kalkulierter Erreichbarkeit.

Machtmotiv: Versuch, eine Position der Überlegenheit gegenüber anderen zu realisieren.

Anschlussmotiv: Wunsch, Bestandteil einer Gruppe zu sein; konfliktfreie Situationen und geringer Wettbewerb.

Vermeidungsstreben: Vermeidung bzw. Verringerung der Eintrittswahrscheinlichkeit für Versagen, Ablehnung, Erfolg und Macht. Dieses Motiv ist erst wenig erforscht.⁸⁸

Diese Unterscheidung verdeutlicht, dass Beschäftigte individuell sehr unterschiedlich auf Leistungsanreize reagieren können. Zudem gibt es weitere Bedingungen dafür, dass ein Leistungsanreiz seine beabsichtigte Wirkung zeigt.

4.2.3 Zielhöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit

In Bezug auf die individuelle Entscheidung, welche Ziele verfolgt werden, ist das „Erwartungs- mal Wert-Modell“ von Atkinson erwähnenswert: Dieses basiert auf der Annahme, dass die Leistungsmotivation einer Zielsetzung sowohl von der Höhe des Ziels als auch von der Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung abhängt. So wäre bei einer extrem leichten Aufgabe die Motivation ebenso niedrig, wie bei einem sehr hohen Ziel mit extrem geringer Chance, dieses zu erreichen. Mittelschwere Aufgaben, die – aus subjektiver Sicht – anspruchsvoll, aber noch erreichbar sind, entfachen danach die höchste Leistungsmotivation. Diese Annahme

⁸³ Vgl. Rosenstiel et al (2005), S. 282f sowie Breisig (2003), S. 254f: Auch muss auf die bereits zitierte OECD-Studie verwiesen werden, wonach die direkte Beziehung zwischen Arbeitsentgelt und Motivation nur eine stark verkürzte Abbildung der Zusammenhänge liefert.

⁸⁴ Vgl. Rheinberg (2006), S. 149 ff

⁸⁵ Vgl. Rosenstiel et al (2005), S. 282f

⁸⁶ Vgl. Rosenstiel et al (2005), S. 267

⁸⁷ Vgl. Scholz (1993), S. 420f

⁸⁸ Vgl. Scholz (1993), S. 424ff

konnte in verschiedenen Untersuchungen bestätigt werden⁸⁹ und findet sich in ähnlicher Form auch in der Erwartungstheorie von Vroom.⁹⁰

In den meisten Ratgebern und Fachaufsätzen wird daher für Systeme von ZV die Vereinbarung mittelschwieriger Ziele empfohlen.⁹¹ Es fiel jedoch auf, dass MA, die eher versuchen Misserfolge zu vermeiden – die also eher zu der vierten von McClelland beschriebenen Gruppe gehören –, sich völlig uneinheitlich verhalten. Diese lassen sich häufig auf Zielsetzungen ein, die zu hoch sind – und die jemand anderes auch nicht erreichen könnte – oder auf sehr niedrige, bei denen ein Scheitern nahezu ausgeschlossen ist.⁹²

Weiner nimmt darüber hinaus an, dass das Leistungsverhalten auch davon abhängt, auf welche Ursachen ein vorangegangener Erfolg oder Misserfolg zurückgeführt wird: Wird ein Erfolg z. B. auf Begabung zurückgeführt, werden MA sich voraussichtlich weiterhin mindestens ebenso anstrengen, weil sie weitere Erfolge erwarten. Führen sie dagegen den Erfolg auf Glück oder die Hilfestellung anderer zurück, werden sie die Anstrengungen zumindest nicht erhöhen, da sie nicht mit Erfolgen rechnen.⁹³

4.2.4 Wertesystem

Nicht zuletzt spielt das jeweilige Wertesystem in einer Organisation eine Rolle, wenn ein Instrument zur Motivation und Leistungssteigerung eingeführt wird. Dabei können neue Wertehaltungen mit älteren in einen Konflikt geraten, weil das Wertesystem der Organisation nicht die erforderliche Anpassungsfähigkeit besitzt.⁹⁴ Das Wertesystem ist z. B. gerade auch in der Frage betroffen, was bei der konkreten Ausgestaltung der Leistungsvergütung für gerecht und was für ungerecht gehalten wird.

4.3 Fragestellungen für die Empirie

Die Bedeutung des Gerechtigkeitsempfindens und der Leistungsmotivation dürften die Erfolgsaussichten der betrieblichen Systeme zur Leistungsvergütung direkt beeinflussen. Aus den theoretischen Ausführungen ergeben sich für die empirische Untersuchung die folgenden Fragestellungen:

Frage 6: Gibt es Übereinstimmungen oder Muster im Gerechtigkeitsempfinden der Interviewten?

Frage 7: Welchen Stellenwert haben Aspekte des Gerechtigkeitsempfindens im Prozess der Systemgestaltung?

⁸⁹ Vgl. Rheinberg (2006), S. 71f

⁹⁰ Vgl. Scholz (1993), S. 433ff

⁹¹ Vgl. Litschen et al (2006), S. 89f, ebenso KGSt (2006), S. 44

⁹² Vgl. Rheinberg (2006), S. 75ff

⁹³ Vgl. Rosenstiel et al (2005), S. 184f

⁹⁴ Vgl. Rosenstiel et al (2005), S. 172f

5. Fragen der Systemgestaltung

Im Folgenden werden die Optionen beschrieben, die sich in der Diskussion der abzuschließenden DV als besonders kontrovers erwiesen haben, wobei die zumeist vertretenen Argumente und Positionen weitgehend bekannt sind.⁹⁵

5.1 Kritische Gestaltungsoptionen

Das Vorgehen und die Erfolgsaussichten dürften neben der letztlich abgeschlossenen DV auch davon abhängen, wie aktiv eine Verwaltung in der Vergangenheit im Reformprozess war und in welches Gesamtkonzept die leistungsorientierte Vergütung eingebettet ist. Z. B. sind die Startbedingungen je nachdem verschieden, ob in der Verwaltung bereits ZV und institutionalisierte Mitarbeitergespräche eingeführt sind, oder nicht.

Je nach der herrschenden Organisationskultur können spezifische Zielsetzungen der Verwaltungsleitung förderlich oder hinderlich für den Prozess sein. Ist die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsleitung und PR eher kooperativ oder eher konfrontativ? Und nicht zuletzt: In welcher Form und Intensität werden die MA informiert und beteiligt? Auch die Zusammensetzung der Kommission kann ein erfolgskritischer Aspekt sein: Auf welcher Ebene ist die Projektleitung angesiedelt? Welche Grundeinstellung haben die Kommissionsmitglieder zur leistungsorientierten Vergütung?

Die Ziele, die die Organisation mit der Leistungsvergütung anstrebt, sind im Regelfall in der DV formuliert. Auch hier lohnt sich eine genauere Untersuchung, ob sich diese mit den Zielen der Tarifpartner decken und ob diese mit dem beschlossenen System auch tatsächlich verfolgt werden. Das System kann von Beginn an flächendeckend oder auch in Pilotbereichen eingeführt werden. Zudem gibt es die Möglichkeit, die Beamten in das System einzubeziehen, wenn entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Diese Aspekte stellen bereits wichtige Weichenstellungen für den Verlauf des Einigungs- und des Einführungsprozesses dar.

5.2 Leistungsbewertung oder Zielvereinbarung?

Die Messung der Leistungen, für die eine leistungsabhängige Vergütung gezahlt wird, kann auf Basis einer ZV und / oder einer systematischen Leistungsbeurteilung (SLB) erfolgen (§ 18 Abs.5 TVöD VKA). Zudem ist eine Kombination aus beiden denkbar.

SLB: Dabei handelt es sich nach dem Willen der Tarifpartner eindeutig nicht um die bisherige, bei den Beamten übliche, Regelbeurteilung. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die SLB nur die tatsächliche Leistung, bzw. einen Teil der Leistung erfasst, die klassische Regelbeurteilung aber auch die persönliche Eignung und die fachliche Qualifikation im Sinne einer optimalen Arbeitsplatzbesetzung.⁹⁶ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sieht die SLB als Beurteilungsinstrument „von oben“, das keiner Zustimmung oder Vereinbarung mit den MA bedarf⁹⁷, eine Sichtweise, die im Hinblick auf die Motivationswirkung nicht unproblematisch ist⁹⁸. Es wird aber auch die Ansicht vertreten, dass die SLB als Grundlage für die einvernehmliche Vereinbarung persönlicher Entwicklungsziele dienen kann⁹⁹.

Zielvereinbarung: Die „Zielvereinbarung ist eine freiwillige Abrede zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung.“ (§ 18 Abs. 5 Satz 2 TVöD VKA)

Es kann jeweils ein Ziel oder mehrere Ziele vereinbart werden. Möglich ist eine Unterscheidung zwischen individuellen und Teamzielen sowie zwischen Leistungs- und Entwicklungszielen. Ein Leistungsziel könnte z. B. die Bearbeitung von 20 Bauanträgen sein, während ein Entwicklungsziel die Verbesserung der Kommunikation mit den Antragstellern umfassen könnte (z. B. durch die Teilnahme an einer entsprechenden Schu-

⁹⁵ Die Erfahrungen basieren auf einer großen Anzahl von Schulungen und Projektbegleitungen zur Einführung leistungsabhängiger Vergütung von im Vorwege befragten Beratern sowie aus den Inhalten der – im Folgenden zitierten – „Ratgeberliteratur“.

⁹⁶ Vgl. Niedersächsische FH (2006) S. 8 und 24

⁹⁷ Vgl. KGSt-Bericht 2/2006, S. 29

⁹⁸ Vgl. Jochmann-Döll / Tondorf (2003) S. 15

⁹⁹ Vgl. Litschen et al (2006), S. 134ff

lung und Umsetzung des Gelernten). Diese verschiedenen Ziele können unterschiedlich oder auch gleich stark gewichtet werden.

Kombimodell: Dieses verbindet die beiden vorgenannten Instrumente in einem System, das jeweils einzelne Kriterien mit einer vorher festgelegten Gewichtung in eine Gesamtbewertung einfließen lässt. Der Vorteil liegt darin, dass sowohl konkrete Zielsetzungen vereinbart als auch die reguläre, laufende Arbeitsleistung in der Gesamtbewertung berücksichtigt werden können. Die Gewichtung kann je nach dem Tätigkeitsbereich variieren.¹⁰⁰

5.3 Leistungshöhe und Leistungsfeststellung

Nach den Erkenntnissen der Motivationsforschung führen mittelschwere Ziele am ehesten zu einem Leistungsanreiz (vgl. Kap. 4.2.3). Gleichzeitig ist es bedeutend, dass das System als gerecht wahrgenommen wird (vgl. Kap. 4.1). Diese Grundsätze treffen in der Praxis auf gewisse Schwierigkeiten:

Festlegung der Zielhöhe

Mitarbeiter A bearbeitet monatlich im Durchschnitt 50 Anträge, Mitarbeiter B lediglich 25. **Möglichkeit 1:** Als realistische, angemessen schwierige Zielsetzung wird mit A eine Steigerung auf 60 Anträge, mit B eine Steigerung auf 30 Anträge vereinbart. Beide bekommen im Falle der Zielerreichung eine gleich hohe Leistungsprämie.

Möglichkeit 2: Mit beiden wird als Ziel eine Steigerung auf 60 Anträge vereinbart. Nur bei Zielerreichung gibt es eine Prämie. B wird vermutlich leer ausgehen, selbst wenn er seine Leistungen etwas steigern kann.

Möglichkeit 3: Mit beiden wird als Ziel eine Steigerung auf 60 Anträge vereinbart. Für die volle Zielerreichung gibt es eine Prämie, für eine teilweise Erreichung von 50% (also 30 Anträge) gibt es eine Teilprämie.

Aus diesem Beispiel wird deutlich, dass auch ein einheitlicher Maßstab nicht ganz unproblematisch ist, da er zu Ergebnissen führen kann, die als ungerecht empfunden werden könnten – nämlich entweder zu einer mangelnden Anerkennung der hohen Leistungen von A oder aber zu einer Überforderung von B. Die Festlegung von Teilschritten der Zielerreichung stellt einen Mittelweg dar, der aber vergleichsweise anspruchsvoll ist, da jeder Zielerreichungsgrad mit möglichst messbaren oder objektivierbaren Kriterien definiert werden muss.

Generell muss diskutiert werden, ob die Leistungsvergütung eher an eine geringe Zahl von Leistungsträgern ausgeschüttet werden soll, oder ob möglichst viele Beschäftigte die Chance auf eine Prämie haben sollen. Von dieser Entscheidung hängt es ab, wie hoch die „Messlatte“ für einen Prämienanspruch gelegt werden muss.

Die Leistung selbst kann durch sehr unterschiedliche Methoden ermittelt werden: Sofern – wie im Beispiel beschrieben – eine Teilerreichung von Zielen möglich sein soll, muss auch über die Zahl der Zwischenschritte entschieden werden. Ebenso stellt sich die Frage, ob und in welcher Form eine Übererreichung honoriert werden soll. Falls mehrere Ziele vereinbart wurden, muss festgelegt werden, mit welchem Gewicht diese in das Gesamtergebnis einfließen sollen. Gleiches gilt für die SLB bzw. für den Fall, dass eine Steigerung in einzelnen Kriterien der SLB vereinbart wurde.

5.4 Berechnung und Verteilung

Die Budgetermittlung für die Leistungsvergütung ist im § 18 Abs. 3 TVöD (VKA) klar definiert: „1 % der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den Geltungsbereich des TVöD fallenden Beschäftigten“ stellen das Gesamtvolumen dar. Der Arbeitgeber ist zudem verpflichtet, dieses Budget auch tatsächlich auszu zahlen.

Kopfprämie oder Entgeltabhängigkeit? Verschiedene Standpunkte gibt es bei der Frage, auf welcher Basis die individuelle Leistungsprämie im Falle der Zielerreichung bzw. einem guten Ergebnis in der SLB errechnet wird. Eine Kopfprämie würde bedeuten, dass alle MA – unabhängig von der individuellen Entgeltgruppe – im Erfolgsfall eine gleich hohe Prämie bekommen würde. Koppelt man die Prämienhöhe an die Höhe des tatsächlichen Entgeltes, würde z. B. eine Abteilungsleiterin (Entgeltgruppe 13) im Erfolgsfall eine deutlich höhere Prämie erhalten, als ein Gärtner (Entgeltgruppe 5). Hier wird die Problematik unterschiedlicher Sichtweisen zur Verteilungsgerechtigkeit deutlich (vgl. Kap. 4.1.1). Aufgrund der Ermittlung des Ge-

¹⁰⁰ Vgl. Litschen et al (2006), S. 139ff

sambudgets wird in diesem Zusammenhang auch oft das Argument genannt, jeder seinen Teil wieder herausbekommen können.¹⁰¹

Gesamtbudget oder Teilbudgets? Die Frage, ob alle Beschäftigten einer Verwaltung aus einem „Gesamtopf“ bedient werden oder ob mehrere Töpfe gebildet werden, hat den folgenden Hintergrund: Abhängig von dem Bewertungsverhalten der Führungskräfte sind Konkurrenzsituationen möglich, die dazu führen können, dass MA bei gleicher Leistung sehr unterschiedlich abschneiden.

Horizontale Konkurrenz: Der Fachbereichsleiter A bewertet die Leistungen seiner MA „besser“ als der Fachbereichsleiter B. Im Falle eines Gesamtbudgets würden die MA von A insgesamt einen deutlich höheren Anteil des Prämienbudgets erhalten als die MA von B. Mittelfristig könnte es dadurch zu einer Inflation der Bewertungen kommen, wenn Führungskräfte für ihre MA das „Beste“ rausholen wollen. Im Falle von Teilbudgets für die Fachbereiche würde diese Konkurrenz dagegen nicht auftreten.

Vertikale Konkurrenz: Aus dem Beurteilungswesen ist die Problematik des Hierarchieeffektes bekannt. Dieses beschreibt den Umstand, dass höhergestellte MA tendenziell günstiger beurteilt werden, als MA der unteren Hierarchiestufen.¹⁰² Im Falle eines Gesamtbudgets oder auch bei Teilbudgets für Fachbereiche könnte dieser Effekt dazu führen, dass die Führungskräfte einen überdurchschnittlich hohen Anteil aus dem „Topf“ erhalten. Diese Entwicklung könnte durch die Bildung von Teilbudgets für bestimmte Entgeltgruppen abgeschwächt werden.¹⁰³

Es gibt also drei mögliche Budgetmodelle, die grundsätzlich zu unterscheiden sind: das Gesamtbudget, Teilbudgets für einzelne Organisationseinheiten oder Teilbudgets für Entgeltgruppen.

Transparenz: Bei allen Berechnungsmodellen stellt sich auch die Frage nach der Nachvollziehbarkeit der Prämienhöhe. Wünschenswert wäre es, wenn Beschäftigte sich selbst ausrechnen könnten, welchen Prämienbetrag sie z. B. im Falle einer vollen Zielerreichung bekommen werden. Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich werden dürfte, gibt es eine Fülle von Bedingungen und Einflussgrößen, die letztlich zu einer Prämienausschüttung führen. Hier eine Transparenz – gerade auch für wenig rechenbegeisterte Beschäftigte – herzustellen, stellt einen hohen Anspruch dar. Es kann aber auch eine Maßgabe für die Gestaltung des Verteilungssystems sein, zugunsten der Transparenz auf komplexe Strukturen der Kompensation vermeintlicher Nachteile zu verzichten.

5.5 Fragestellungen für die Empirie

Vor dem Hintergrund des in den vorigen Kapiteln beschriebenen komplexen Geflechts an subjektiven Einstellungen, Bedingungen und Anforderungen hängen die Erfolgsaussichten eines betrieblichen Systems wesentlich davon ab, wie die betrieblichen Arbeitsgruppen oder Kommissionen eine Einigung über die Gestaltungsoptionen der DV erreichen. In Bezug auf den Erarbeitungsprozess stehen drei Kernfragen im Mittelpunkt:

Frage 8: Gibt es Gestaltungsvarianten, die besonders auf Zustimmung oder Ablehnung treffen?

Frage 9: Auf welcher Basis werden Einigungen über strittige Punkte gefunden und wie werden diese von den Kommissionsmitgliedern vertreten?

Frage 10: Stehen die Regelungen der DV und des Einführungsprozesses im Einklang mit den eigenen Zielsetzungen?

¹⁰¹ Vgl. Litschen et al (2006), S. 174

¹⁰² Vgl. Knorr (1999), S. 87

¹⁰³ Vgl. KGSt (2006), S. 77f: Dort wird die Bildung von drei Budgetgruppen beschrieben – für die Tarifgruppen 1 – 5, 6 – 10 und 11 bis 15.

Teil 2 - Fallstudie

6. Vorgehen

6.1 Auswahl der Interviewpartner

In einem ersten Schritt wurden verschiedene Kommunalverwaltungen angesprochen, inwieweit eine Bereitschaft zur Teilnahme an der Fallstudie besteht. Die Kriterien für die Auswahl richteten sich nach der Zielsetzung, ein Abbild über einen möglichst weit vorangeschrittenen Erarbeitungsprozess zu geben. Zudem sollte eine gewisse regionale und organisatorische Streuung gewährleistet werden, da in vielen Bundesländern Richtlinien der kommunalen Arbeitgeberverbände herausgegeben wurden. Es sollten möglichst verschiedene Ansätze der Erarbeitung abgebildet werden.

In dem Zeitraum, in dem die Interviews geführt wurden – Dezember 2006 bis Februar 2007 – befanden sich erst wenige Verwaltungen in der Schlussphase der Erarbeitung der DV. Daher bestand keine große Auswahl potenzieller „Kandidaten“. Die meisten dieser Verwaltungen haben als Gemeinsamkeit, dass sie auch schon in den vergangenen Jahren in ihren Organisationen einen Reformprozess vorangetrieben und neue Instrumente der Steuerung und Zusammenarbeit eingeführt haben. Die Auswahl stellt insofern keinen „Querschnitt“ dar, sondern eher „Piloten“ mit Modellfunktion, die als einige der ersten mit der Umsetzung der Leistungsvergütung in ihren Organisationen gestartet sind:

- § Der Kreis Soest in Nordrhein-Westfalen
- § Der Kreis Nordfriesland in Schleswig-Holstein
- § Die Stadt Wetzlar in Hessen
- § Die Stadt Osnabrück in Niedersachsen

Alle vier Verwaltungen hatten eine Projektgruppe oder Kommission (im Folgenden: Projektgruppe) gebildet, die mit der Erarbeitung einer DV zur Leistungsvergütung beauftragt war. Zum Zeitpunkt der Interviews lag jeweils ein vollständig oder annähernd beschlussreifer Entwurf für eine DV vor, der in Teilen auch als Grundlage für die Interviews diente.

Es wurden jeweils vier bis sechs Mitglieder der Projektgruppe interviewt. Das Ziel, eine ausgewogene Auswahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zu gewährleisten, konnte leider nicht erfüllt werden, da die Personalräte in zwei Verwaltungen nicht gesprächsbereit waren. Auch, weil die Projektgruppen unterschiedlich zusammengesetzt waren, stellt die Auswahl keinen einheitlichen Querschnitt der Projektgruppen dar (siehe Kap. 7.1.1).

6.2 Interviewfragebogen

Der Interviewfragebogen (Anlage 1) wurde auf der Grundlage der in den Kapiteln 1 bis 5 aufgeführten Fragestellungen erstellt.

Rahmenbedingungen: Mit den Fragen an die Projektleitung sowie der Frage 1 wurden einige Eckpunkte der Rahmenbedingungen erfasst, die für die Erarbeitung der DV wichtig sein könnten. So stellte sich die Frage, ob es Vorgaben der Dienststellenleitung an die Projektgruppe gab oder ob sich aus der Zusammensetzung der PG und der Stellung der Mitglieder in der Organisation bestimmte Schwerpunkte ergeben.

Hoffnungen und Sorgen (Fragen 2 und 3): Mit diesen Fragen soll der Startpunkt der inneren Einstellungen erfasst und damit auch deren Veränderung ermittelt werden. Fraglich ist also, ob sich die Einstellung zu dem Thema durch die Erörterung der kritischen Fragestellungen verändert hat. Zudem gibt dieser Punkt Hinweise auf erwünschte oder auch unerwünschte Entwicklungszusammenhänge, die mit dem System verbunden werden.

Chancen und Hindernisse (Fragen 4 und 5): Fraglich ist, welche Hindernisse bzw. Widerstände in der Organisation oder in der Ausgestaltung des Systems erkannt werden. Dabei geht es auch darum, welche unterschiedlichen Sichtweisen in der Arbeits- bzw. Projektgruppe existieren. Zudem ist von Interesse, welche Strategien zur Bewältigung gesehen und vereinbart wurden.

Einstellungen zur Gerechtigkeit: In der Frage 6 wurden einzelne Entscheidungen der jeweiligen DV (bzw. des Entwurfes) aufgegriffen. Unter Hinweis auf andere, möglicherweise „gerechtere“ Lösungen wurde erfragt, ob und in welcher Hinsicht die Interviewpartner die getroffene Lösung für gerecht halten.

Einstellung zum Ergebnis: Dieser Punkt wird vor allem durch die Frage 8a erhoben, spiegelt sich aber auch in den Fragen 3, 5 und 6 wieder, da bereits hier im Regelfall Äußerungen im Hinblick auf die Zufriedenheit mit den getroffenen Regelungen fielen.

Eine grundsätzlich positive Einstellung der Kommissionsmitglieder zum Ergebnis dürfte für das weitere Verfahren von großer Bedeutung sein.¹⁰⁴ Schließlich sind diese wesentlich auch an der Überzeugungsarbeit für die Umsetzung beteiligt.

Einschätzung der Erfolgsaussichten (Fragen 7, 8b): Die Einschätzung der Erfolgsaussichten dürfte nicht nur von der empfundenen Qualität der DV und des Verfahrens zur Umsetzung abhängen, sondern auch von den organisatorischen Rahmenbedingungen und den Einstellungen, die bei den MA und Führungskräften vermutet werden. Dabei stellt sich auch die Frage, ob diese Einschätzungen innerhalb der Arbeitsgruppe eher einheitlich sind oder stark voneinander abweichen.

6.3 Die Modellverwaltungen im Einzelnen

6.3.1 Kreis Soest

In der Verwaltung sind ca. 1.000 MA beschäftigt. Im Vorwege des TVöD hat die Kreisverwaltung eine Reihe von strategischen, organisatorischen und personalentwicklerischen Instrumenten erarbeitet. Zu nennen sind vor allem ein Projekt zur Erhöhung der Führungsqualität und die Einführung eines Mitarbeitergesprächs mit ZV. Allerdings sind nicht alle Instrumente abschließend umgesetzt worden, so dass die Leistungsvergütung auch als Anlass zur Verbesserung bestehender Instrumente gesehen wird.

Es wurde beschlossen, den Konzeptions- sowie den Umsetzungsprozess weitgehend ohne externe Unterstützung durchzuführen. Beachtenswert ist eine Mitarbeiterbefragung, die im Frühjahr 2006 zur Leistungsvergütung durchgeführt wurde und deren Ergebnisse teilweise Einfluss auf die Positionen der Projektgruppenmitglieder hatten.

6.3.2 Kreis Nordfriesland

Die Kreisverwaltung beschäftigt ca. 800 MA. Erst kürzlich wurde eine umfassende strategische Zielplanung für alle Verwaltungsbereiche erarbeitet. Im Rahmen der Leistungsvergütung soll auch das Konzept „Führen mit Zielen“ realisiert werden. Dafür soll es auch noch ein eigenes Berichtswesen geben. In der Verwaltung wird weiterhin ein regelmäßiges Beurteilungsgespräch und ein MA-Vorgesetzten-Gespräch im jährlichen Wechsel durchgeführt. In diesem Rahmen gibt es bereits freiwillige ZV, vor allem mit persönlichen Entwicklungszielen.

Im Personalbereich sowie in den Fachämtern werden Beauftragte mit Koordinationsfunktionen und als Ansprechpartner benannt. Die Einführung der Leistungsvergütung wurde durch einen externen Berater begleitet und teilweise moderiert.

6.3.3 Stadt Wetzlar

Unter Einrechnung der Eigenbetriebe hat die Stadtverwaltung ca. 800 MA. Die Projektgruppe deckt sich personell weitgehend mit einer bereits bestehenden, die seit längerem mit Aufgaben der Verwaltungsreform befasst ist. In einer Tagung der Führungskräfte und Dezernenten wurden im Vorhinein Eckpunkte für eine DV beschlossen: Danach sollte jeder eine Chance auf eine Prämie haben, das System sollte möglichst unbürokratisch sein und soweit möglich sollten die Beamten mit einbezogen werden.

Die Verwaltung hat bereits eine Reihe von Instrumenten und Maßnahmen zur Modernisierung der Führung und Zusammenarbeit eingeführt. So gibt es Führungsgrundsätze, ein Leitbild und in Teilbereichen auch Mitarbeiterfördergespräche. Mit der Optimierung des Personalauswahlverfahrens wurden Führungskräfte für die Gesprächsführung und das Führen von Interviews geschult. Über Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile gibt es Merkmalskataloge, die für ZV und Leistungsbeurteilungen genutzt werden können.

Die Einführung der Leistungsvergütung wurde durch einen externen Berater begleitet und teilweise moderiert.

¹⁰⁴ Vgl. Rosenstiel et al (2005), S. 402: Hier wird die Unterstützung von Veränderungsprozessen durch die Schlüsselpersonen einer Organisation als wichtiger Erfolgsfaktor betont.

6.3.4 Stadt Osnabrück

Unter Einrechnung der Eigenbetriebe sind ca. 2.400 MA bei der Stadtverwaltung beschäftigt. Vor dem Start der Projektgruppenarbeit wurde von der Verwaltungsführung ein ausführlicher Projektauftrag formuliert.

Es wurde bereits eine Reihe von Instrumenten der Personalentwicklung in der Verwaltung eingeführt, unter anderem Mitarbeitergespräche, Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit. Es gibt ein Führungskräftekonzept, auch für den Führungsnachwuchs. Führungskräfte können durch Mentoring und Coaching systematisch unterstützt werden. Zudem gibt es seit Jahren Kontrakte zwischen der politischen Führung, der Verwaltungsspitze und den Fachbereichen, die jährlich in ein Kontraktbuch münden, in dem Zielsetzungen und Ressourcen definiert werden. Diese können für die Fachbereiche als Grundlage für die Jahresplanung dienen.

6.4 Auswertung der Interviews

Alle Interviews wurden – im Einverständnis mit den Interviewten – elektronisch aufgezeichnet. Die Aussagen wurden nach Merkmalen untersucht und verschiedenen Kategorien zugeordnet. Anschließend wurden sie für die einzelnen Verwaltungen sowie in einem Quervergleich ausgewertet.

In der nachfolgenden Auswertung erfolgt eine anonymisierte Darstellung der Ergebnisse, wobei die Verwaltungen mit A, B, C und D bezeichnet werden. Die Buchstaben wurden in zufälliger Reihenfolge an die Verwaltungen vergeben. Zitate erfolgen unter Hinweis auf die Ordnungsziffer der Interviews in den Auswertungstabellen.

7. Ergebnisse

7.1 Die Arbeit in den Projektgruppen

7.1.1 Zusammensetzung der Projektgruppen

Die Projektgruppen der vier untersuchten Verwaltungen waren recht unterschiedlich zusammengesetzt. Der „Kern“ der Projektgruppe bestand regelmäßig aus Vertretern der Verwaltungsleitung und der Personalvertretung. In allen Verwaltungen wurde Wert darauf gelegt, dass die Erarbeitung des Systems unter Einbeziehung von Vertretern der Fachbereiche erfolgt. Nur in einer Verwaltung wurde die DV in einer paritätisch besetzten Projektgruppe ausgearbeitet. Hier erfolgten nur die Vorarbeiten unter direkter Einbeziehung der Fachbereiche.

In drei Fällen bestand die Projektgruppe aus höchstens zehn Mitgliedern. Die größte Projektgruppe umfasste rund 20 Mitglieder, die allerdings den überwiegenden Teil der Arbeit in thematisch festgelegten Untergruppen erledigten. Die meisten Teilnehmer der Interviews waren bereits seit mehr als 20 Jahren in ihrer Verwaltung beschäftigt. Diejenigen, die noch nicht so lange in ihrer Verwaltung beschäftigt waren, haben mit zwei Ausnahmen vorher in anderen Verwaltungen gearbeitet oder standen insgesamt noch nicht so lange im Berufsleben.

Die Mitglieder der BK standen nur den Verwaltungen B und C bereits fest und waren auch in der Projektgruppe vertreten: jeweils drei Personalvertreter sowie drei von der Verwaltungsführung benannte Personen.

7.1.2 Vorgaben der Verwaltungsführung

Mehrere Projektgruppen haben für ihre Arbeit von Seiten der Verwaltungsführung Vorgaben erhalten. Es handelt sich dabei überwiegend um Entscheidungen, die auch von den Projektgruppen, die solche Vorgaben nicht hatten, in dieser Form getroffen wurden, z. B. die Einbeziehung der Beamten in das System oder die Ermöglichung einer Teilnahme von möglichst vielen MA an dem System. Vorgaben dieser Art wurden in den Interviews nicht als besonders problematisch für die Arbeit der Projektgruppen erwähnt. In einem Fall wurde während der Arbeitsphase ein Richtungswechsel der Arbeiten vorgegeben, der aber ebenfalls weitgehend akzeptiert wurde.

Die am stärksten einschneidende Vorgabe war für die meisten Verwaltungen der in allen vier Fällen einheitliche Entschluss, bis zum 31.12.2006 eine DV abzuschließen. Grundsätzlich lässt der Tarifvertrag auch eine spätere Regelung zu. Der hohe Anspruch dieser Zielsetzung war zum Teil von Beginn an offensichtlich, zum Teil wurde er erst im Verlauf der Projektarbeit deutlich. Der Ehrgeiz einiger Verwaltungsleitungen, bei Reformprojekten dieser Art zu den Ersten zu gehören, die ein neues Instrument einsetzen, bleibt nicht kritiklos. „Größtes Hindernis ist mit Sicherheit der Zeitdruck. Die Verwaltungsleitung möchte ja das System unbedingt am 1.1. haben und war auch nicht bereit, das erste Jahr als Experimentierphase laufen zu lassen oder am 1.4. zu beginnen, um erstmal den Leuten die Angst zunehmen.“ (Interview 5 zu Frage 4)

In einer Verwaltung stellte sich aus der Vorgabe, eine Erprobung in Pilotbereichen durchzuführen, erst im späteren Verlauf der Verhandlungen eine besondere Problematik heraus: In den Pilotbereichen ist es gesetzlich möglich, auch die Beamten in das System der Leistungsvergütung einzubeziehen, in den übrigen Bereichen jedoch nicht. Während dort die Tarifbeschäftigten den ihnen zustehenden Anteil nach dem „Gießkannenprinzip“ erhalten, gehen die Beamten in diesen Bereichen leer aus. Dieser Umstand führte in dieser Personengruppe zu einem Gefühl der Benachteiligung.

7.1.3 Situation und Rolle der Personalvertretungen

Aus rein legalistischer Sicht ist die Personalvertretung im Rahmen der Erarbeitung eines Systems zum § 18 TVöD einer der beiden Partner der zu schließenden DV. Zudem legt §18 Abs. 7 TVöD fest, dass bei der Entwicklung und dem Controlling des betrieblichen Systems der Leistungsvergütung eine BK mitwirkt, deren Mitglieder je zur Hälfte von der Arbeitgeberseite und vom PR benannt werden.

In den PG war der PR in dreien der vier Verwaltungen in der Unterzahl. Dies ist grundsätzlich unproblematisch, wenn letztlich dadurch eine DV zustande kommt, die von beiden Seiten – der Arbeitgeberseite und der Personalvertretung – getragen wird.

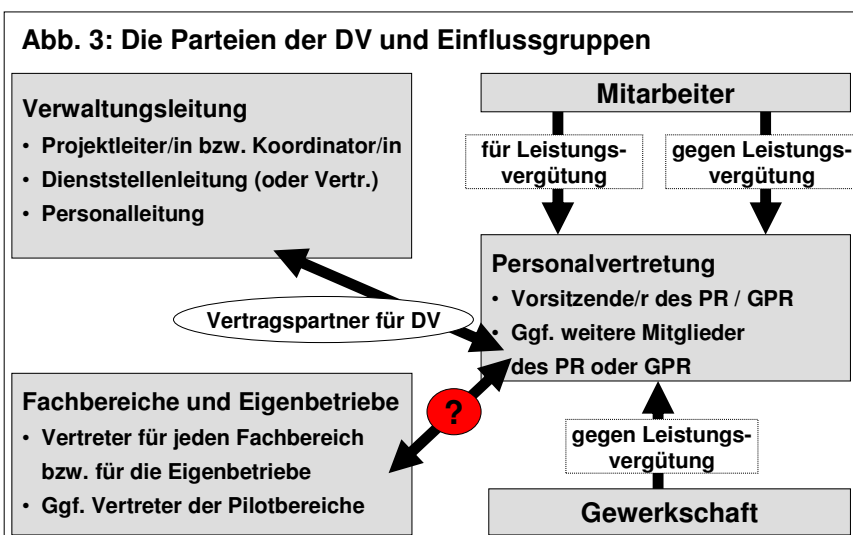
Im Rahmen der Fallstudie konnten nur Vertreter von zweien der vier Personalvertretungen interviewt werden. In zwei Verwaltungen stand die Personalvertretung für Interviews nicht zur Verfügung. Auf Nachfrage wurden die folgenden Gründe genannt: Die Meinungsbildung innerhalb des Gremiums sei noch nicht abge-

schlossen, es seien noch verschiedene Überlegungen und Sachverhaltsprüfungen anzustellen und erst dann könne es eine einheitliche Äußerung an Außenstehende geben. Auf keinen Fall kamen Einzelinterviews in Frage. Es ist unklar, wie diese Zurückhaltung gewertet werden kann. Hinweise auf die besondere Situation des PR im Zusammenhang mit der Einführung von Leistungsvergütung können aus den Interviews mit den sechs Vertretern der anderen beiden Personalvertretungen gezogen werden. Hier werden zwei grundverschiedene Haltungen deutlich:

Nur in einer Verwaltung gab es eine paritätisch besetzte Projektgruppe. Der Entwicklung der DV ging allerdings eine Grundlagenarbeit einer größeren (nicht paritätischen) Arbeitsgruppe voraus, in der die Gestaltungsmöglichkeiten des §18 TVöD ausführlich erörtert und geprüft wurden. Insgesamt wurde in dieser Verwaltung am längsten an dem Thema gearbeitet. Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten sowie einer Mitarbeiterbefragung war es dem PR zudem möglich, eigene Positionen zu den verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten zu entwickeln. Zu der positiven Entwicklung der Verhandlungen wird von den Personalvertretern hervorgehoben, dass eigene Positionen mehr als erwartet durchgesetzt werden konnten. Im Ergebnis ist ein hoher Grad an Einverständnis zwischen dem PR und der Arbeitgeberseite auffällig. Beide Seiten können sich sehr weitgehend mit dem Ergebnis identifizieren.

Die andere Verwaltung, in der die Personalvertretung zur Teilnahme an den Interviews bereit war, hat sich für die Erarbeitung der DV etwas weniger Zeit genommen als die vorgenannte. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass zur Diskussion der kritischen Aspekte genügend Zeit zur Verfügung stand. Die genannten Konfliktpunkte waren allerdings auch weniger inhaltlicher Natur als auf den Ablauf der Projektarbeiten bezogen, sowie bedingt durch die „Minderheitenposition“ der Personalvertreter. „Das Ganze hat sich etwas dahin entwickelt, dass man als Vertreter des PR oft sehr unter Druck geraten ist [...]. Wenn man viele Gegner hat und alleine steht, ist es eben schwierig, Verhandlungen zu führen. Trotzdem war die Atmosphäre

in der AG nicht schlecht. [...] Ich habe davor gewarnt: Es geht ja um Verhandlungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und nicht um die Beteiligung anderer mit eigenen Interessen. Das ist dann irgendwann begriffen worden [...]“ (Interview 19 zu Frage 2) Als weitere Schwierigkeit wird von der Personalvertretung der Druck der MA genannt: „In den letzten Wochen haben wir eher die Rückmeldungen [...] mit der Aufforderung an uns [...]: Unterschreibt da keine DV. [...] Wir haben euch gewählt und nächstes Jahr sind wieder Wahlen.



Also, es ist schon schwierig für einen PR, alle Interessen unter einen Hut zu kriegen. [...] Viele [...] sind hoch engagiert, machen auch Druck: unterschreibt endlich, damit wir loslegen können.“ (Interview 21 zu Frage 4)

Die Situation der Personalvertretung ist gekennzeichnet von einer Fülle von Beziehungen, die nicht alle eindeutig definiert sind (vgl. Abb. 3). Die Parteien der DV sind per Gesetz und Tarifvertrag vordefiniert, so dass zwischen der Personalvertretung und den Vertretern der Arbeitgeberseite ein klares Verhältnis besteht. Anders ist dies bei weiteren Mitgliedern der Projektgruppe.

- § In dreien der vier Verwaltungen gehörten zur Projektgruppe auch Vertreter einiger oder aller Fachbereiche. Zur Verwaltungsleitung könnten sie nur dann gezählt werden, wenn vor den Verhandlungen eine einheitliche Position festgelegt worden wäre. Dies war nach den Aussagen der Befragten in der Regel aber nicht der Fall.
- § Zu den Beschäftigten der Verwaltung steht die Personalvertretung insofern in einem engen Verhältnis, als sie von ihnen gewählt ist. Sie ist daraus verpflichtet, sich mit deren Bedürfnissen auseinanderzusetzen – allerdings sind diese nicht immer eindeutig und auch nicht immer einheitlich, wie aus der obigen Beschreibung deutlich wird.
- § Die Gewerkschaft ver.di, die in den Personalvertretungen der Kommunalverwaltung stark vertreten ist, ist als Tarifvertragspartner direkt an der Erstellung des TVöD beteiligt gewesen. Dennoch spricht sich

die Gewerkschaft offen gegen das Leistungsprinzip aus und empfiehlt den ihr angeschlossenen Personalvertretungen, zusätzliche Bedingungen für die Einführung der Leistungsvergütung zu stellen.¹⁰⁵

Aus diesen Äußerungen und der Situationsbeschreibung können für den Verhandlungsprozess die folgenden Vermutungen abgeleitet werden:

- § Eine frühzeitige Benennung der Mitglieder der BK kann zu einer stärkeren Einbindung und Wertschätzung der Personalvertretung führen.
- § Die Vertreter der Fachbereiche werden von der Personalvertretung als „Arbeitgeberseite“ gesehen. Im Falle eines insoweit ungleichen Kräfteverhältnisses haben Mehrheitsentscheidungen ein hohes Konfliktpotenzial.
- § Die Positionen der MA haben auf den PR eine andere Wirkung als auf die Verwaltungsleitung, da der PR direkt durch die MA gewählt wird. Ein klareres Stimmungsbild über die Wünsche und Bedürfnisse der MA kann nur durch intensive Mitarbeiterbeteiligung gewonnen werden. Dieses hilft nicht nur der Personalvertretung, eigene Positionen daraus abzuleiten, sondern auch der Verwaltungsführung bei der Einschätzung der Frage, welches System am ehesten auf Akzeptanz und Unterstützung trifft.
- § Ein Rückgriff auf die Positionen der Gewerkschaft ver.di ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn die Gesamtsituation im Gestaltungsprozess für die Personalvertretung stark verunsichernd ist.

7.2 Regelungen in der DV

Die gesamten Inhalte der DV wiederzugeben ist vor dem Hintergrund der Fragestellungen und des Untersuchungsbereiches nicht zweckmäßig. Nachfolgend sind die erfahrungsgemäß intensiv diskutierten Regelungen aufgeführt, die sich vor allem auf die Ziele, die Leistungsmessung und die Verteilung des Leistungsentgeltes beziehen.

7.2.1 Verwaltung A

Die Zielsetzungen der DV werden in der Präambel folgendermaßen definiert:

„Das Leistungsentgelt soll dabei helfen,

- § die Leistungen der Stadtverwaltung für die Kunden zu erhalten und beständig weiter zu verbessern
- § die Verwaltung effizienter zu steuern
- § eine gemeinsame Führungskultur zu entwickeln
- § Mitarbeiter/-innen noch besser zu motivieren und Leistungen zu honorieren.“

Die DV hatte zum Zeitpunkt der Interviews noch einige offene Punkte: Es werden ausschließlich Leistungsprämien gezahlt, und zwar auf der Basis eines Kombimodells, das ZV mit einzelnen persönlichen Entwicklungskriterien einer SLB verbindet. Mit den einzelnen MA werden zwei bis fünf Ziele vereinbart, von denen eines ein persönliches Entwicklungsziel sein kann. Die Gewichtung der einzelnen Ziele wird im ZV-Gespräch festgelegt. Die Zielerreichung wird in Punkten gemessen: Die volle Zielerreichung entspricht 100 Punkten; es ist eine Übererreichung bis 120% möglich. Ob für Teilgruppen Auszahlungsbudgets festgelegt werden, war zum Zeitpunkt der Interviews noch offen.

Die DV wird mit einer festen Laufzeit geschlossen und hat im Falle einer Kündigung eine Nachwirkung von höchstens sechs Monaten.

7.2.2 Verwaltung B

In der Präambel zur DV sind die folgenden Zielsetzungen genannt:

- § Schaffung von Anreizen für die MA, sich für die Zielsetzungen der Verwaltung einzusetzen,
- § Verbesserung der Dienstleistungen für die Bürger/-innen,
- § Steigerung der Arbeitsmotivation und Arbeitszufriedenheit.

Die DV sieht insbesondere die folgenden Regelungen vor: Es werden ausschließlich Leistungsprämien gezahlt, und zwar in der Einführungsphase auf der Basis von ZV. Mit jedem MA werden zwei bis fünf Ziele vereinbart, davon mindestens ein Unternehmensziel. Die Gewichtung der einzelnen Ziele ist im ZV-Gespräch

¹⁰⁵ ver.di, (Oktober 2006), S. 24f und 29ff

festzulegen. Für eine teilweise Erreichung von Zielen ab 60% gibt es eine Teilprämie. Das Maximum liegt bei 100%. Entsprechend ist im ZV-Gespräch zu dokumentieren, wann diese Teilschritte als erreicht gelten. Die Auszahlung der Prämien erfolgt aus einem Gesamtbudget für alle Teilnehmer.

Die DV wurde mit einer festen Laufzeit bis zum 31.12.2008 geschlossen und hat im Falle einer Kündigung eine Nachwirkung bis zum 30.6.2009.

7.2.3 Verwaltung C

Die Zielsetzungen der DV decken sich mit denen des §18 Abs. 1 TVöD und gehen in zwei Punkten darüber hinaus:

- § Steigerung der Effektivität und Effizienz der Organisation und Prozesse,
- § Bessere Einbeziehung der MA in die Zielfindungsprozesse der Verwaltung durch die Entwicklung einer Vereinbarungskultur.

Die DV sieht insbesondere die folgenden Regelungen vor: Es werden ausschließlich Leistungsprämien gezahlt, und zwar auf der Basis von ZV. Mit den einzelnen MA werden drei gleich stark gewichtete Ziele vereinbart: ein aufgabenbezogenes Einzel- oder Gruppenziel, ein persönliches Entwicklungsziel sowie ein weiteres, das frei wählbar ist. Für die Zielerreichung können maximal zwei Punkte vergeben werden – ein Punkt für die sogenannte Basisleistung und ein weiterer für herausragende Leistungen. Es wird davon ausgegangen, dass ca. 80-90 % der MA die Basisprämie erhalten. Der angestrebte Richtwert für die Zusatzprämie ist ca. 33 %. Für die Verteilung gibt es vier Auszahlungsgruppen, die sich nach den Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes richten.

Die DV wurde mit einer festen Laufzeit bis zum 31.03.2009 geschlossen und hat im Falle einer Kündigung keine Nachwirkung.

7.2.4 Verwaltung D

Die Zielsetzungen der DV decken sich mit denen des §18 Abs. 1 TVöD und gehen in einem Punkt darüber hinaus:

- § Steigerung der Effektivität und Effizienz der Organisation und Prozesse.

Die DV sieht insbesondere die folgenden Regelungen vor: Es werden ausschließlich Leistungsprämien gezahlt, und zwar auf der Basis von ZV. Mit den einzelnen MA werden zwei Ziele vereinbart, die beide mindestens mit 25% gewichtet sein müssen. Dabei kann es sich um Individual- oder Teamziele handeln, oder aber von jedem eines. Für die Zielerreichung können maximal vier Punkte vergeben werden: einen Punkt gibt es für eine teilweise Zielerreichung, zwei für die volle Zielerreichung, drei Punkte werden für eine deutliche, vier Punkte für eine sehr deutliche Überschreitung der Zielsetzung erreicht. Die Verteilung erfolgt aus Einzelbudgets der Fachämter.

Die DV wurde mit einer festen Laufzeit bis zum 31.12.2008 geschlossen und wirkt im Falle einer Kündigung bis zu einer neuen DV nach.

Gesamtüberblick

Zusammengefasst gibt es die folgenden Lösungsvarianten:

	Verw. A	Verw. B	Verw. C	Verw. D
Leistungsmessung	Kombimodell	ZV (später evtl. Kombimodell)	ZV	ZV
Art des Leistungsentgelts	Prämie	Prämie	Prämie	Prämie
Zielerreichung	Teilprämien in mehreren Stufen; Maximum: 120%	Teilprämie bei 60 und 80% Zielerreichung; Maximum: 100%	Basisprämie und Zusatzprämie für herausragende Leistungen	Teilprämie (1 Pkt.); Zielerreichung (2 Punkte); Maximum: 4 Punkte
Prämienermittlung: Bezugsgröße	Individuelles Entgelt	30% „Kopfprämie“, Rest bezogen auf individuelles Entgelt	Durchschnittswert der Laufbahngruppe	Individuelles Entgelt
Prämienermittlung: Budgets	(noch offen)	Gesamtbudget	Laufbahngruppen	Fachämter
Laufzeit der DV	Feste Laufzeit mit begrenzter Nachwirkung	31.12.2008 mit begrenzter Nachwirkung	31.3.2009 ohne Nachwirkung	31.12.2008 mit Nachwirkung

7.3 Hoffnungen und Hindernisse

In diesem Abschnitt sind die Ergebnisse der Fragen 2 bis 5 zusammengefasst. Diese sind untereinander nicht trennscharf, so dass sich einige Überschneidungen ergeben, die zum Teil eine gemeinsame Auswertung erforderlich machen.

7.3.1 Hoffnungen und Sorgen

Die Frage 2 nach den Hoffnungen und Sorgen bezog sich auf die persönliche Einstellung der Interviewten zu Beginn des Projektes. Da jeweils nach der größten Hoffnung und der größten Sorge gefragt wurde, gibt es insgesamt je 21 Aussagen. Es kann unterschieden werden zwischen Aussagen, die sich auf den Einführungsprozess beziehen und solchen, die sich auf das System der Leistungsvergütung an sich und seine Auswirkungen auf die Organisation beziehen. Die Äußerungen wurden zunächst tabellarisch aufgenommen und anschließend in die folgenden Gruppen zusammengefasst (vgl. Abb. 4):

Einführungsprozess

- § Schaffung eines gemeinsamen, akzeptierten Systems (gemeinsames System)
- § mangelnde Akzeptanz / Widerstände / keine Umsetzung (Widerstände)
- § Zeitdruck (Zeitdruck)
- § sonstige

System und Auswirkungen

- § bessere Führung / Führungskultur (Führungskultur)
- § Belohnung und Motivation von Leistungsträgern (Leistungskultur)
- § Vereinbarungs- und Beteiligungskultur zw. FK und MA (Vereinbarungskultur)
- § bessere Kommunikation und Verfolgung von Zielen (Zielorientierung)
- § Intransparenz und Ungerechtigkeit (Intransparenz)
- § Bürokratie / Aufwand (Bürokratie)
- § sonstige

In der Mengenverteilung der genannten Hoffnungen und Sorgen ist festzustellen, dass sich die Hoffnungen überwiegend auf die Auswirkungen des Systems beziehen, während sich die Sorgen stärker auf den Einführungsprozess beziehen. Dabei richtet sich der weit größte Teil der Hoffnungen auf positive Effekte für die Unternehmenskultur bzw. für die Kommunikation und die Zusammenarbeit. Strategische oder wirtschaftliche Vorteile werden nicht explizit genannt und verbergen sich allenfalls hinter der Hoffnung auf eine stärker zielgerichtete Verwaltungsarbeit. Sorgen wurden vor allem im Hinblick auf eine mögliche Intransparenz und Ungerechtigkeit des Systems der Leistungsvergütung (7 Nennungen) sowie bezüglich zu erwartender Widerstände und Hindernisse im Einführungsprozess (6 Nennungen) angegeben.

Anschließend wurde gefragt, wie sich die genannten Hoffnungen und Sorgen im Verlaufe der Erarbeitung der DV entwickelt haben: Nur bei drei Interviewten hat sich die Sorge oder die Hoffnung zum Negativen¹⁰⁶ hinckelt. In zwölf Fällen erfolgte dest in einem Punkt eine Entwicklung zum Positiven, bei den übrigen sechs Interviewten blieben die Sorge und die Hoffnung gleich. Die Abb. 5 zeigt die Entwicklung der Einzelnennungen im Überblick.

Positiv entwickelt hat sich vor allem die Sorge, dass das System der Leistungsvergütung ungerecht und intransparent sein könnte. Diese Sorge wurde anfänglich siebenmal genannt, in fünf

Fällen verringerte sich diese Sorge im Verlauf der Arbeit in der Projektgruppe. Ansonsten gab es keine auffälligen Häufungen in Bezug auf einzelne Sorgen oder Hoffnungen.

Welche Ursachen führten zu einer positiven oder negativen Entwicklung der anfänglichen Hoffnungen und Sorgen? Von den 15 Interviewten, die solche Entwicklungen bejaht hatten, wurden teilweise mehrere Gründe genannt. Eine positive Entwicklung stand in acht Fällen im Zusammenhang mit als annehmbar empfundenen Verhandlungsergebnissen. Diese wurden entweder auf eine gute Kompromiss- und Kooperationsbereitschaft der Verhandlungspartner oder auf eine erfolgreiche Durchsetzung der eigenen Standpunkte zurückgeführt.

„Meine Vorstellungen konnten zumindest annähernd erwirklicht werden [...] Ich glaube dass uns da ein guter Kompromiss gelungen ist.“ (Interview 2) In sechs Fällen waren ein besserer Einblick bzw. ein besseres Verständnis der Möglichkeiten und der Systematik einer Leistungsvergütung die Ursache für positive Entwicklungen. „Ich hatte anfangs gedacht, das sei richtig schwierig. [...] Wenn man sich da mal intensiv mit auseinandersetzt, dann fallen Ihnen für den ganzen Bereich unzählige Ziele ein [...] und ich denke das kriegen wir hin.“ (Interview 10)

„Meine Vorstellungen konnten zumindest annähernd erwirklicht werden [...] Ich glaube dass uns da ein guter Kompromiss gelungen ist.“ (Interview 2) In sechs Fällen waren ein besserer Einblick bzw. ein besseres Verständnis der Möglichkeiten und der Systematik einer Leistungsvergütung die Ursache für positive Entwicklungen. „Ich hatte anfangs gedacht, das sei richtig schwierig. [...] Wenn man sich da mal intensiv mit auseinandersetzt, dann fallen Ihnen für den ganzen Bereich unzählige Ziele ein [...] und ich denke das kriegen wir hin.“ (Interview 10)

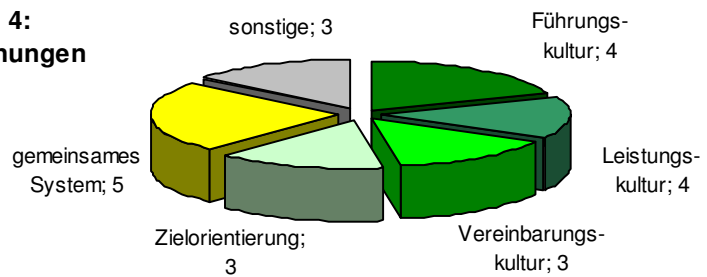
Eine negative Entwicklung stand in zwei Fällen im Zusammenhang mit den im Verlaufe der Verhandlungen gewonnenen Erfahrungen und Kenntnissen, in einem Fall lag die Ursache in einem als unangenehm empfundenen Verhandlungsklima.

7.3.2 Chancen und Hindernisse

Mit der Frage 4 wurden die erfolgskritischen Entwicklungen für den Einführungsprozess thematisiert. Als Hindernisse wurden vor allem vier Aspekte genannt (vgl. Abb. 6):

- § **Fehlentwicklungen und Konflikte:** In acht Fällen wurde es als größtes Hindernis gesehen, wenn im Verlaufe der Einführung zu starke Konflikte auftreten und sich Fehlentwicklungen des Systems durchsetzen. Als Beispiele wurden genannt: starke Konflikte bei Teamzielen, zu hohe Ziele, Gefälligkeitsbeurteilungen sowie eine zu starke Fixierung auf die Prämien (anstelle einer Verbesserung der Führung).
- § **Einigung wird vertagt:** In zwei Verwaltungen bestand zum Zeitpunkt der Interviews eine Unsicherheit darüber, ob es zu einer Unterzeichnung der DV kommen wird. Die Gefahr, dass es zu keiner abschließenden Einigung bzw. zu keiner unmittelbaren Inkraftsetzung der DV kommen könnte, wurde hier

Abb. 4: Hoffnungen



Sorgen

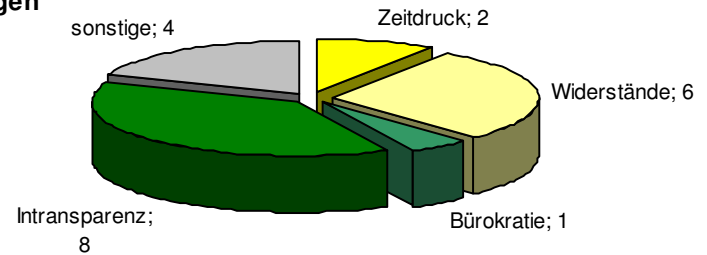
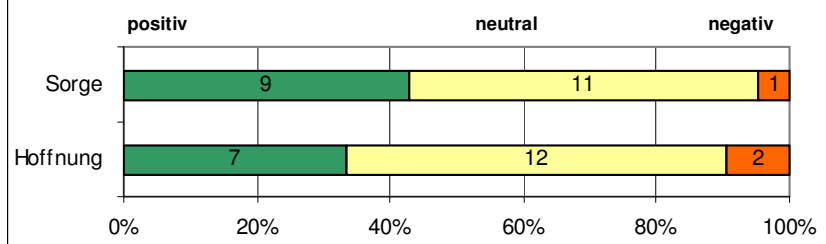


Abb. 5: Entwicklung der Hoffnungen und Sorgen im Projektverlauf

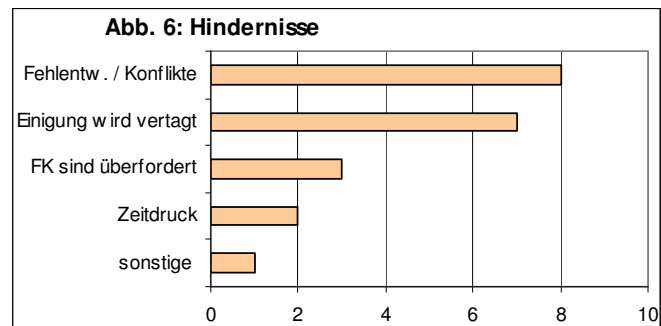


¹⁰⁶ Negative Entwicklung: Verringerung / Schwinden der Hoffnung bzw. Verstärkung der Sorge
Positive Entwicklung: Verstärken / Eintreten der Hoffnung bzw. Abschwächung der Sorge

siebenmal als größtes Hindernis genannt. Es wurde mehrfach betont, dass dies auch im Falle einer späteren Einigung für die Verwaltung und den späteren Einführungsprozess schädlich wäre. Letztlich würde die Uneinigkeit in der PG insgesamt die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsfähigkeit des erarbeiteten Systems empfindlich verringern. „Ich befürchte, wenn man das im ersten Jahr pauschal ausschüttet, dann hat man so einen Meilenstein gesetzt, und das dann ein Jahr später wieder zu ändern, da wird es ja noch mehr Widerstände geben. [...] ich denke, dass eine Zwischenlösung schädlich ist.“ (Interview 14)

§ **Überforderung der Führungskräfte:** Diese Überforderung kann sich aus einem insgesamt noch vermuteten Mangel der Führungskultur ergeben, sowie aus dem Zeitdruck, der sich insbesondere für Führungskräfte mit großer Führungsspanne beim Abschluss der ZV ergibt. „Ich glaube die Anforderung an unsere FK ist immens hoch. Und die meisten haben diese Vorgehensweise – gemeinsam Vereinbarungen machen – nicht gelernt, also die Älteren. Die Jüngeren sind da entsprechend qualifiziert und weitergebildet. Aber ich glaube, manche Vorgesetzte werden sich sehr schwer tun.“ (Interview 18)

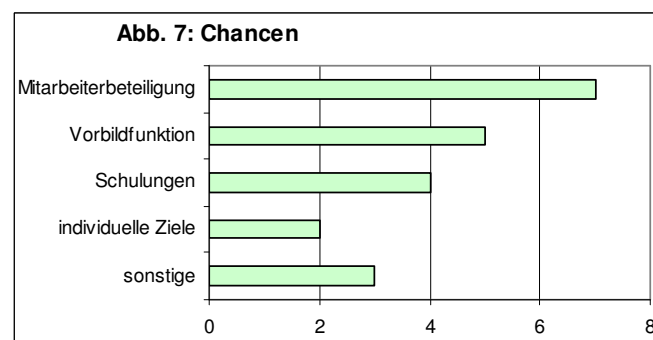
§ **Zeitdruck:** Die beiden Aussagen beziehen sich auf den Zeitdruck, der sich aus der Zielsetzung ergibt, das System bereits Anfang 2007 einzuführen – im Regelfall eine Entscheidung der Verwaltungsführung. Allerdings wird in einem Fall zum Abschluss des Interviews bezweifelt, ob weniger Zeitdruck wirklich zu einem besseren Ergebnis geführt hätte: „Das Komplizierte ist ja nicht das Regelwerk oder die DV, sondern eher die Überzeugungsarbeit, zu kommunizieren, was das für einen Effekt haben könnte. Wobei, wenn ich ehrlich bin – wenn man sich jetzt mehr Zeit genommen hätte, hätte es glaube ich nichts daran geändert.“ (Interview 7 zu Frage 9)



Als positiv für die Einführung der Leistungsvergütung wurden die folgenden Rahmenbedingungen und Entwicklungen genannt (vgl. Abb. 7):

§ **Mitarbeiterbeteiligung:** Die Beteiligung und Information der MA wird im Verlauf der Entwicklung und Einführung des betrieblichen Systems für unerlässlich gehalten. Die Verstärkung der Mitarbeiterbeteiligung an der Umsetzung der Verwaltungsziele, die gerade bei Systemen mit ZV zu erwarten ist, wurde positiv bewertet. Insgesamt besteht dadurch die Erwartung, dass es in der Zusammenarbeit von Führungskräften und MA zu mehr Kommunikation und Transparenz kommt.

§ **Vorbildfunktion:** Diese bezieht sich erstens auf ein geschlossenes Auftreten der Verwaltungsleitung und der Personalvertretung sowie zweitens auf die Vorbildfunktion der Führungskräfte, die bei der Einführung der Leistungsvergütung mit gutem Beispiel voran gehen sollen. Hier wurde auch die Vorreiterrolle der politischen Führung genannt, die sich künftig auf verbindliche Oberziele festlegen muss und damit auch für die nachgeordneten Bereiche Maßstäbe setzt. „Von der Politik – die gibt Ziele vor [...] und lässt das alles auch gegen und für sich gelten [...]. Das wäre das Signal auch an die Amtsleitungen, weil die dann auch mitmachen müssen [...] und wenn der Amtsleiter muss, dann muss er selbst auch mit seinen Mitarbeitern in Kontakt treten und das nach unten weitergeben.“ (Interview 11)



§ **Schulungen:** Bedarfsgerechte Schulungen wurden unter dieser Fragestellung viermal als besonders erfolgskritisch betont. Dabei stand die Durchführung von Schulungen für die Führungskräfte in allen Fällen bereits fest, während es nur in einem Fall konkrete Planungen für die Schulung der MA gab. Im Vordergrund stand jeweils, dass vor allem den Führungskräften alle machbaren Unterstützungsmaßnahmen zur Verfügung stehen sollen, damit diese in der Lage sind, die ersten ZV-Gespräche in geeigneter Weise durchzuführen.

§ **Schulungen:** Bedarfsgerechte Schulungen wurden unter dieser Fragestellung viermal als besonders erfolgskritisch betont. Dabei stand die Durchführung von Schulungen für die Führungskräfte in allen Fällen bereits fest, während es nur in einem Fall konkrete Planungen für die Schulung der MA gab. Im Vordergrund stand jeweils, dass vor allem den Führungskräften alle machbaren Unterstützungsmaßnahmen zur Verfügung stehen sollen, damit diese in der Lage sind, die ersten ZV-Gespräche in geeigneter Weise durchzuführen.

§ **Individuelle Ziele:** In zwei Fällen wurde besonders betont, dass die Vereinbarung individueller Ziele besonders wichtig für die Einführung der Leistungsvergütung ist. Wenn sich die Zielsetzungen an den persönlichen Fähigkeiten der einzelnen MA orientieren und damit auch grundsätzlich erreichbar sind,

werde sich auch nachhaltig eine stärkere Motivation entfalten, die eigenen Leistungen zu steigern. „Letztlich habe ich verschiedene MA. Der eine ist ein bisschen schneller und der andere eben nicht. Und da muss ich den Stärken und Schwächen entsprechend etwas finden, wo er auch ein Ziel hat.“ (Interview 8)

7.3.3 Lösungsansätze

Mit der Frage 5 wurden die Interviewten – unter Bezug auf die genannten Chancen und Hindernisse – danach gefragt, wie diese in die DV bzw. in den geplanten Umsetzungsprozess eingeflossen sind, bzw. auf welche Weise diese unterstützt bzw. abgeschwächt werden. Hierzu gab es in einigen Fällen mehrere Nennungen, in anderen aber auch gar keine. Die Lösungsansätze waren sehr vielfältig und bezogen sich häufig auf spezifische Regelungen des jeweiligen betrieblichen Systems:

Lösungsansätze für Hindernisse		Verstärkung von Chancen	
- Schulung, Info und Kommunikation / - Mitarbeiterbefragung	2x 1x	- Schulungspflicht für alle Führungskräfte - Schulung und Info an FK und MA - Breite MA-Info und Kommunikation	1x 5x 5x
- sorgfältige Zwischenauswertung	2x	- Prüfung und Auswertung nach erster Runde	2x
- Intensive Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und PR	2x	- Info und Einbindung der Entscheidungsträger	1x
- Stärkung des Mitarbeitergesprächs	1x	- Zwischengespräch	1x
- Einführungsphase mit geringen Prämien	1x	- Einführungsphase mit geringen Prämien	1x
- Mentorenmodell	1x	- Einsatz von Mediatoren / Multiplikatoren	1x
- Verteilungssystem	1x	- Verteilungssystem	1x
- BK / Schiedsstellen	1x		
- Zwang zur ZV	1x		
keine Nennung	11x	keine Nennung	2x

Von herausragender Bedeutung ist nach Ansicht der Interviewten die Schulung der Betroffenen sowie eine breite innerbetriebliche Information und Kommunikation. An zweiter Stelle liegt die Zwischenauswertung der Ergebnisse. Auffällig ist der hohe Anteil derer, die keine Lösungsmöglichkeiten für Hindernisse genannt haben. Dieser kann in der Zuordnung der Lösungsansätze zu den einzelnen Hindernissen näher untersucht werden:

Als größtes Hindernis wurde das Eintreten von Fehlentwicklungen und Konflikten genannt (8x). Hierzu wurden sieben verschiedene Lösungsmöglichkeiten genannt, in einem Fall erfolgte keine Angabe dazu. Für das Hindernis „Einigung wird vertagt“ (7x) wurde in fünf Fällen keine Lösungsmöglichkeit genannt, zweimal eine Intensivierung der Zusammenarbeit von Verwaltung und PR. Der Mangel an Lösungsmöglichkeiten kann darauf zurückgeführt werden, dass zu dem gegebenen Zeitpunkt keine Einflussmöglichkeiten mehr gesehen wurden, bzw. die Kommunikation zwischen den beiden Parteien derart war, dass Vermittlungsversuche als nicht aussichtsreich angesehen wurden. „Wir hatten diverse Beratungsrunden, Diskussionsrunden, offiziell, informell, um in diesem Thema weiterzukommen, aber es gab immer noch bestimmte Vorbehalte, [...]. Ich persönlich würde sagen, es wäre gut, wenn [...] etwas mehr Vertrauen wäre [...]. Aber das sind ja Probleme auf beiden Seiten. Ich weiß nicht, wo man da noch mehr hätte machen können.“ (Interview 18) In zwei von den drei Fällen, in denen eine Überforderung der Führungskräfte als Hindernis genannt wurde, wurde ebenfalls keine Lösungsmöglichkeit aufgeführt. Dieses Hindernis wird trotz der bereits vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen gesehen: „...die FK [haben] hier [...] schon Erfahrungen mit ZV, so dass man da bequem ansetzen kann. Die Umsetzung in der Praxis ist aber in dem einen oder anderen Bereich kritisch zu betrachten. Das heißt, die Führungskultur ist zwar theoretisch festgehalten, aber wird nicht immer so gelebt.“ (Interview 2) Zweimal wurde der Zeitdruck als Hindernis genannt; auch hier wurden keine Lösungsmöglichkeiten genannt, wohl weil es sich um eine Entscheidung einer höheren Stelle handelt, an der nicht zu rütteln ist.

Die Zuordnung der Verstärkungsmöglichkeiten zu den Chancen ergibt sich überwiegend aus den Inhalten. Es gibt keine Auffälligkeiten, die eine gesonderte Auswertung erfordern.

7.3.4 Überschneidungen

In einem Abgleich der zu den Fragen 2 und 4 genannten Sorgen und Hindernisse treten erhebliche Überschneidungen auf:

Sorgen		Hindernisse	
Intransparenz	8x	Fehlentwicklungen / Konflikte	8x
Widerstände	6x		
Zeitdruck	2x	Zeitdruck	2x

Besonders deutlich ist dies bei den Sorgen „Intransparenz“ und „Widerstände“ bzw. dem Hindernis „Fehlentwicklungen / Konflikte“. Bei genauerer Betrachtung der Überschneidungen wurde nur von fünf Interviewten dieser erste Aspekt nicht als Sorge oder Hindernis genannt. Allerdings hat sich gerade diese Sorge in vielen Fällen im Verlaufe der Arbeiten abgeschwächt, bzw. für dieses Hindernis wurden in den meisten Fällen Lösungsmöglichkeiten gesehen.

Bei dem Aspekt „Zeitdruck“ gibt es eine Überschneidung; dieser wurde insgesamt von drei Interviewten genannt.

7.3.5 Quervergleich der Verwaltungen

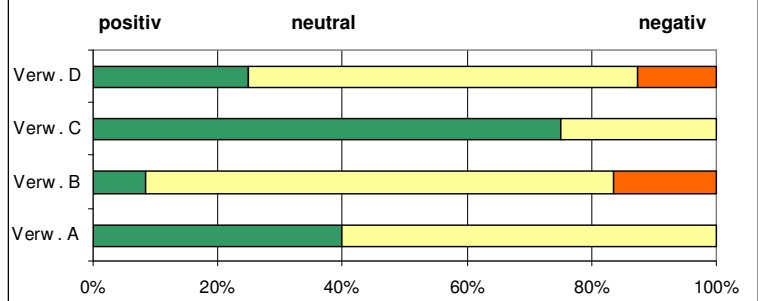
In einem Abgleich der Sorgen und Hoffnungen (Abb. 8) ist auffällig, dass die Befragten aus Verwaltung C besonders häufig von einer positiven Entwicklung im Verlauf der Verhandlungen berichteten. Dagegen gab es in Verwaltung B den niedrigsten Anteil positiver und den größten Anteil negativer Entwicklungen der individuellen Hoffnungen und Sorgen.

Besonders häufig wurde in den Verwaltungen A und B das Hindernis genannt, dass keine gemeinsame Lösung gefunden wird, bzw. der Abschluss der DV vertagt wird. Die Ursache dafür dürfte die zum Zeitpunkt der Interviews bestehende Unsicherheit darüber gewesen sein, ob es tatsächlich zu einem Abschluss kommen wird.

Bei den Lösungsansätzen zu den genannten Hindernissen sowie den Maßnahmen zur Verstärkung der Chancen können innerhalb der Verwaltungen leichte Tendenzen erkannt werden: So richten sich diese bei A und D vor allem auf den Lernprozess (Schulungsmaßnahmen und Auswertung der Ergebnisse der ersten ZV), während in Verwaltung B kommunikationsorientierte Wege (intensive Zusammenarbeit von

Verwaltung und Personalvertretung) bevorzugt werden und in Verwaltung C eher Maßnahmen der Regulierung und Orientierung (Schulungspflicht, Mentorenmodell, Zwischengespräch) genannt werden.

Abb. 8: Entwicklung der Hoffnungen und Sorgen in den Verwaltungen



7.4 Gerechtigkeitsempfinden

7.4.1 Ansatzpunkte für das Gerechtigkeitsempfinden

In der Fragestellung wurde bei allen Interviewpartnern auf drei verschiedene Regelungen der eigenen DV (bzw. des Entwurfes) Bezug genommen. Dieser wurde dann aus einem Blickwinkel möglicher Ungerechtigkeiten betrachtet. Die/Der Interviewte wurde dann aufgefordert, ihre/seine Sichtweise zu diesem kritischen Punkt zu äußern.

Die Ansatzpunkte bezogen sich auf

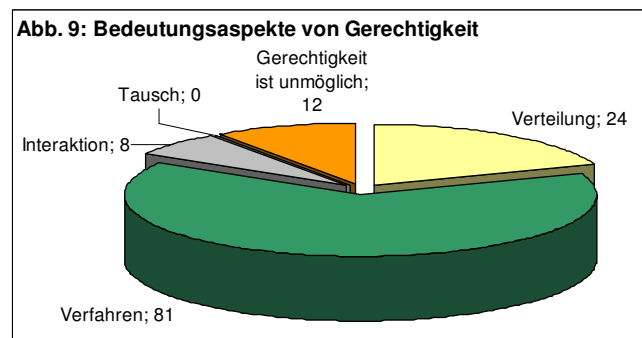
- § das Verteilungssystem,
- § die Herstellung gleich hoher Ziele im Quervergleich der Verwaltung,
- § einen möglichen Missbrauch,
- § einen möglichen Hierarchieeffekt.

Die Ausführungen der Interviewten wurden zunächst in Kernaussagen zusammengefasst, so dass von fast allen Befragten mindestens drei – in den meisten Fällen jedoch mehr – Aussagen als Grundlage für die weitere Auswertung dienen; insgesamt waren es 99 Aussagen, von denen einige mehreren Aspekten zuzuord-

nen waren. Dadurch ergibt sich eine Gesamtzahl von 113. Durch die Mehrfachnennungen können einige Aspekte ein Gewicht erhalten, das sie bei einfacher Wertung nicht hätten. Allerdings spricht eine wiederholte Nennung auch dafür, dass ein Aspekt für besonders wichtig gehalten wird. Dort, wo es zweckmäßig ist, wird daher zusätzlich die Zahl der Interviewten aufgeführt, die einen Aspekt erwähnt haben.

7.4.2 Gesamtauswertung

Entsprechend der Ausgangsfragen wurde die Gesamtheit der Aussagen zunächst danach geordnet, welcher Bedeutungsaspekt des Gerechtigkeitsempfindens (vgl. Kap. 4.1.1) jeweils angesprochen wurde (Abb. 10). In 81 Aussagen wurden Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit genannt: „Wir haben [...] ja auch gesagt, dass wir unter Mitarbeiterbeteiligung dieses System weiterentwickeln wollen. Das heißt wir werden durch Interviews oder wahrscheinlicher durch Fragebögen eine Rückmeldung von den Mitarbeitern abfragen, was ihnen kritisch erscheint, oder was zu verbessern ist an dem System.“ (Interview 16) Diese Aussage hebt besonders gut hervor, welche Bedeutung dem betrieblichen System der Leistungsvergütung beigemessen wird. Aspekte einer Verteilungsgerechtigkeit wurden mit 24 Nennungen deutlich seltener angesprochen: „Wenn ich dann als Leistungsträger sehe, da kriege ich grad 30 Euro mehr als einer, der Dienst nach Vorschrift macht und schon innerlich gekündigt hat, dann wird es sicherlich als ungerecht empfunden.“ (Interview 14) Aussagen zur Interaktionsgerechtigkeit fielen lediglich achtmal, Aussagen zur Tauschgerechtigkeit gab es gar nicht. Auffällig ist zudem, dass immerhin in zwölf Aussagen (die auf zehn Interviewte zurückzuführen sind) die Unmöglichkeit betont wurde, absolute Gerechtigkeit überhaupt herzustellen: „Gerechtigkeit ist ein großes Wort. [...] das würde so ein System so dermaßen überfrachten. Man wird nur versuchen können, möglichst keine Ausreißer zu produzieren.“ (Interview 6)



Der Bezugspunkt für die Wahrnehmung von Aspekten der Gerechtigkeit ist also in nahezu allen Fällen die Gruppe der Beschäftigten (Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit – vgl. Kap. 4.1.1), nicht aber Einzelinteressen. Dieser Umstand kann allerdings auch dadurch erklärt werden, dass die Interviewten unter dem Eindruck des Aushandlungsprozesses für ein betriebliches System standen, das ebenfalls Regelungen auf der Gruppenebene umfasst. Hierin könnte auch der Grund dafür liegen, dass Fragen der Verfahrensgerechtigkeit deutlich häufiger angesprochen wurden, als Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Fünf von den 21 Interviewten nannten sogar ausschließlich Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit, während die Aussagen der übrigen verschiedenen Aspekte der Gerechtigkeit zugeordnet werden können.

Im Folgenden werden die Aussagen zur Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit genauer unterteilt.

7.4.3 Verteilungsgerechtigkeit

Die Hauptaspekte der Verteilungsgerechtigkeit – Verteilung nach Leistung, Gleichheit oder Bedürftigkeit (vgl. Ziff. 4.1.1) wurden 16mal genannt (Abb. 10), wobei sich die meisten Aussagen auf das Leistungsprinzip bezogen: „Wir [...] wollten noch einen größeren Unterschied zwischen Basis- und Zusatzprämie haben. Dass die Leute, die tatsächlich unsere guten [...] sind, merken, dass es ein Unterschied ist.“ (Interview 1)

In sieben Fällen wurde betont, dass zwischen den verschiedenen Sichtweisen Kompromisse geschlossen wurden: „Das wird so sein, dass die [Leistungsträger] sich möglicherweise benachteiligt fühlen. Aber ich weiß nicht, wie man das anders regeln soll.“ (Interview 12)

Denkbar wäre es, dass gerade diejenigen, die sich über die Unmöglichkeit einer für alle gerechten Regelung bewusst sind, besonders die Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit hervorheben. Dies wäre insofern konsequent, als ein (weitestgehend) gerechtes Verfahren die Unmöglichkeit einer von allen als gerecht empfundenen Verteilung wenigstens ansatzweise ausgleichen könnte. Dieser Zusammenhang müsste sich darin ausdrücken, dass sich diese Interviewten seltener oder gar nicht zu Aspekten der Verteilungsgerechtigkeit äußern, als der Durchschnitt der Befragten. Dies ist allerdings nicht der Fall. Nur zwei Interviewte (9 und 18), die Gerechtigkeit für nicht erreichbar halten, äußern sich gar nicht zur Verteilungsgerechtigkeit. Bei den übrigen liegt der Anteil der Aussagen zur Verteilungsgerechtigkeit sogar leicht über dem Durchschnitt.

Bei den Gerechtigkeitserwartungen wird ein Widerspruch sichtbar: Einerseits sollen die Ziele im Quervergleich der Verwaltungsbereiche gleich hoch sein, andererseits wird es für besonders wichtig gehalten, dass möglichst alle Beschäftigten eine Chance auf eine Prämie haben sollen. Dieses Problem ist offenbar nicht immer bewusst.

7.4.4 Verfahrensgerechtigkeit

Es gab eine Reihe von Aussagen über die Aspekte, die in der Wissenschaft der Verfahrensgerechtigkeit zu geschrieben werden (Abb. 11): der persönlichen Einfluss auf das Ergebnis, die Systemtransparenz und die Sachkunde des Entscheiders.

Darüber hinaus wurden zwei Aspekte genannt, die nach Auffassung der Autorin ebenfalls der Verfahrensgerechtigkeit zuzuordnen sind: die Auswertung und Überarbeitung des Systems sowie die Definition von Regeln und Vorgaben für die korrekte Anwendung. Beide Maßnahmen wirken sich korrigierend und lenkend auf das Verteilungsverfahren der Leistungsvergütung aus.

Regeln und Vorgaben für die Handhabung des Systems sind für die Befragten von besonderer Bedeutung. Nur in drei Interviews wurde dieser Aspekt in Verbindung mit der Frage 6 nicht angesprochen. Es werden verschiedene Methoden genannt, mit denen eine einheitliche Anwendung der Regelungen zur Leistungsvergütung erreicht werden sollen: „Das wird [...] ein langer Prozess werden, den man durch Qualifizierung, Schulung, Reviews und sonstige Weise begleiten muss. Dass man so etwas wie eine Gerechtigkeit herstellt, gleiche Standards erreichen kann, das wird noch ein spannender Prozess. Das muss einfach begleitet werden, auch eine Aufgabe der BK.“ (Interview 18)

Um sicher zu stellen, dass die Regeln auch richtig angewandt werden, legen die

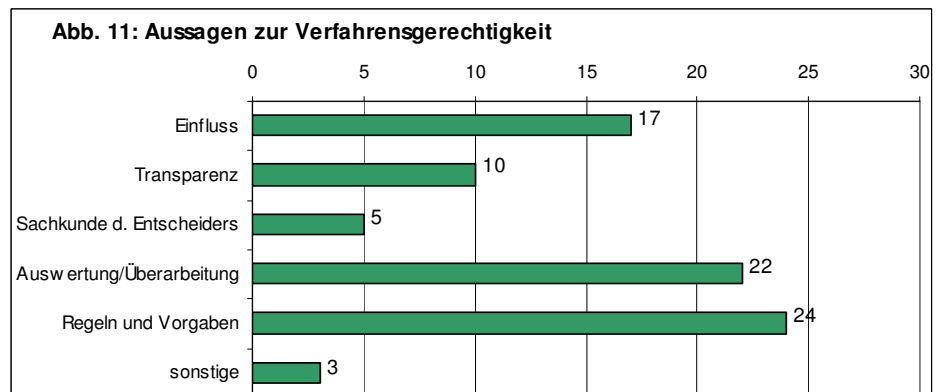
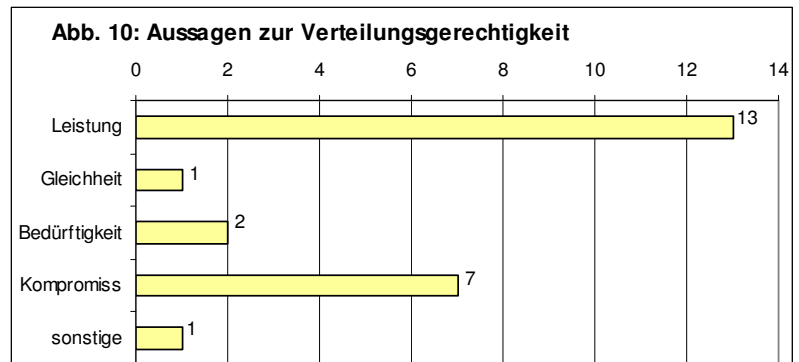
meisten Interviewten Wert auf eine Auswertung der Ergebnisse und teilweise auch der Zwischenergebnisse, d. h. die vereinbarten Ziele und die individuellen Erreichungsgrade werden flächendeckend erfasst und im Hinblick auf Auffälligkeiten ausgewertet: „Wenn ich sage, der Schnitt sollte 100% sein [...] und in einem Dezernat liegen alle bei 120%, dann ist das zumindest ein Indiz dafür, dass irgendetwas nicht stimmt. Und wenn in einem anderen Dezernat alle bei 60% sind, ist auch das ein Indiz, dass etwas nicht stimmt. Ich glaube schon, dass man [...] die Information, die man bekommt, nutzt und dann hinterfragt [...].“ (Interview 11) Die Erforderlichkeit solcher Auswertungen wurde lediglich von fünf Interviewten im Rahmen der Frage 6 nicht thematisiert.

7.4.5 Interaktionsgerechtigkeit

Die acht Äußerungen zu diesem Aspekt, die auf sechs Interviewte zurückzuführen sind, lassen sich in zwei Gruppen unterteilen. Zum einen geht es um die Verhinderung des Missbrauchs oder von groben Fehlentscheidungen durch die Führungskräfte (4x), zum anderen wird die Möglichkeit der Einschaltung von Beschwerdestellen betont (4x). Dies können höhere Vorgesetzte oder auch die BK sein.

7.4.6 Tauschgerechtigkeit

Der Umstand, dass es zu diesem Aspekt keine Aussagen gibt, verwundert in dem gegebenen Kontext nicht weiter. Schließlich geht es bei der Erarbeitung der DV um kollektive Interessen, nicht um einzelvertragliche



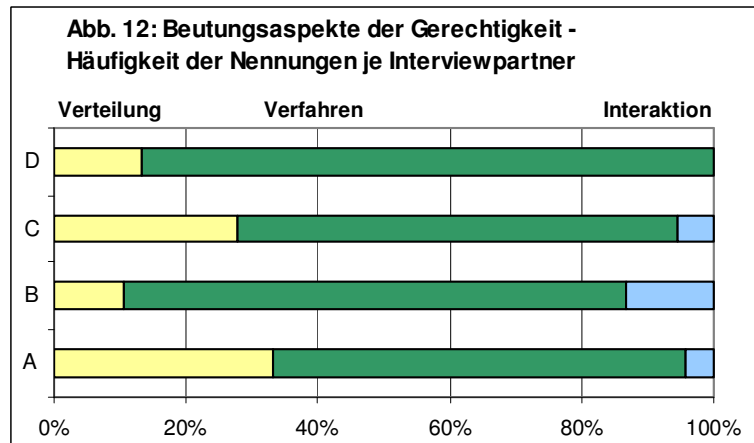
Angelegenheiten. Es kann angenommen werden, dass dieser Punkt im Einzelverhältnis für den Abschluss von ZV relevant ist.

7.4.7 Quervergleich der Verwaltungen

Fraglich war, ob die Bedeutungsaspekte der Gerechtigkeit in den vier Verwaltungen eine voneinander abweichende Relevanz haben. Das könnte sich an der Anzahl der Nennungen äußern, die in Abb. 12 in Durchschnittswerten je Interviewpartner aufgeführt sind. Es wird deutlich, dass Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit in allen Verwaltungen mit Abstand am häufigsten genannt wurden. In den Verwaltungen A und C spielt möglicherweise die Verteilungsgerechtigkeit eine etwas größere Rolle als in B und D. Dagegen werden Aspekte der Interaktionsgerechtigkeit am stärksten in Verwaltung B aufgeführt.

Gleichzeitig ist erkennbar, wie intensiv sich die Interviewten überhaupt mit dem Thema „Gerechtigkeit“ auseinandergesetzt haben. Hier wird deutlich, dass dies in Verwaltung B am stärksten der Fall ist, während in Verwaltung D vergleichsweise wenige Äußerungen zu diesem Thema fielen.

Dieser Quervergleich zeigt also einige Tendenzen, die aber aufgrund der Auswahl und der Menge der Befragten keine gültigen Rückschlüsse auf die Gesamtverwaltungen zulassen.

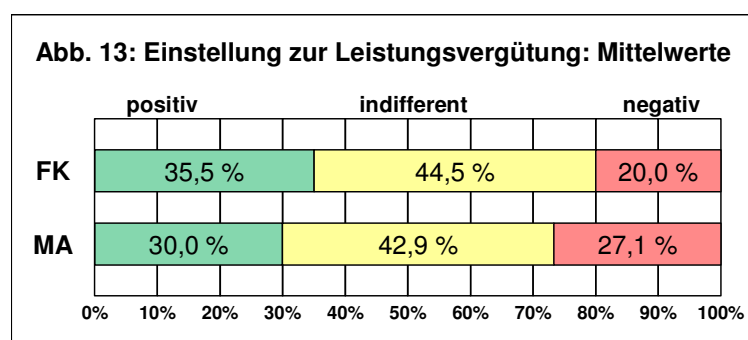


7.5 Persönliche Einstellung der Beteiligten

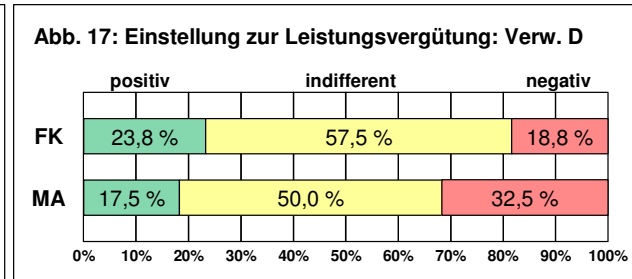
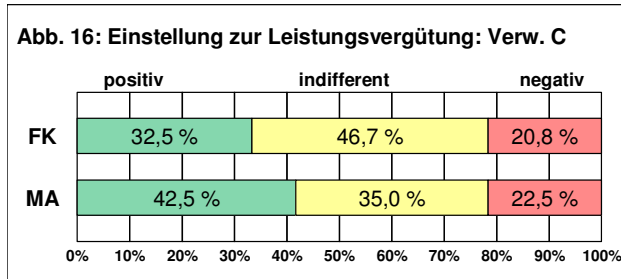
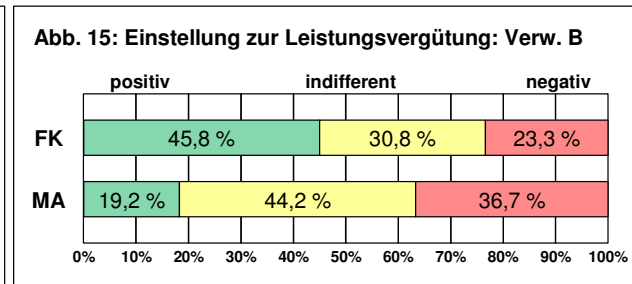
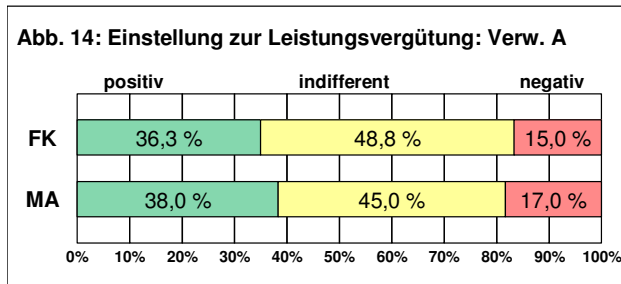
7.5.1 Einstellungen der MA und FK

Die Ergebnisse aus der Frage 7 der Interviews legen grundsätzlich eine quantitative Gesamtauswertung nahe. Diese wäre jedoch wenig aussagekräftig, da ausgewählte Spezialisten befragt wurden, die schon durch ihre Arbeit in der Projektgruppe eine Sicht auf die Rahmenbedingungen haben, die höchstwahrscheinlich nicht mit der Masse der übrigen Beschäftigten übereinstimmt. Dennoch sind die Mittelwerte der Gesamtheit als Vergleichswerte relevant, da hiermit die Abweichung der einzelnen Verwaltungen untereinander gemessen werden kann (vgl. Abb. 13 - 17). In einem ersten Schritt werden nachfolgend die Mittelwerte der einzelnen Verwaltungen den Mittelwerten der Gesamtheit gegenüber gestellt.

In drei Fällen wird der Anteil an MA, die dem Leistungsentgelt indifferent gegenüberstehen, am höchsten eingeschätzt, in allen Fällen über 33%. Diese wurden in der Fragestellung beschrieben als abwartend sowie weder besonders positiv noch besonders negativ eingestellt. Größere Unterschiede gibt es bei den geschätzten Anteilen der positiv eingestellten MA, also



denjenigen, die erkennen lassen, dass sie sich diese die Leistungsvergütung wünschen bzw. sich positiv dazu äußern. Während dieser Anteil in den Verwaltungen B und D unter 20 % gesehen wird, liegt die Einschätzung in Verwaltung A bei 38 % und bei Verwaltung C sogar bei 42,5 %. Der Anteil der MA mit negativer Einstellung, also derjenigen, die sich negativ über die Leistungsvergütung äußern und das betriebliche System nicht oder nur widerwillig umsetzen werden, liegt nur in Verwaltung B über einem Drittel, in Verwaltung D knapp darunter. In den Verwaltungen A und C wird dieser Anteil deutlich geringer eingeschätzt.

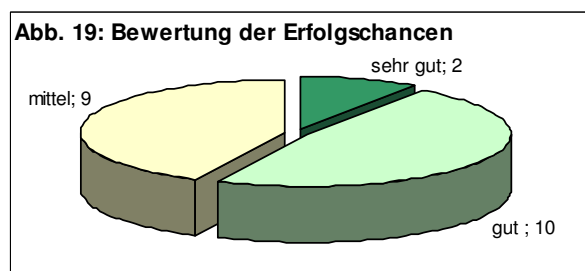
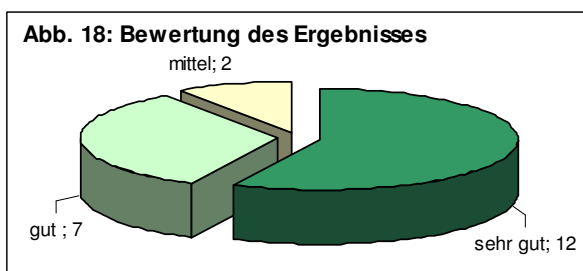


Auch bei den Führungskräften wird der Anteil der Indifferenten im Mittel als am größten eingeschätzt, allerdings gibt es eine deutlich größere Streuung von 30,8 % bei Verwaltung B bis zu 57,5 % bei Verwaltung D. Im Mittel liegt bei den Führungskräften der Anteil der „Positiven“ deutlich höher als der der „Negativen“. Während die Spanne bei den „Negativen“ verhältnismäßig klein ist (15 % bis 23,3 %) gibt es bei den „Positiven“ stärker voneinander abweichende Werte – 45,8 % bei Verwaltung B und 23,8 % bei Verwaltung D.

Die Gesamtbetrachtung lässt keine einheitlichen Muster erkennen. Übereinstimmend ist nur die Tendenz, dass in den meisten Fällen der größte Anteil der MA und Führungskräfte in der „Mitte“ angesiedelt wird. Hinweise darauf, ob die „Problemgruppe“ allgemein eher in den MA oder in den Führungskräften gesehen werden, können diesen Ergebnissen eindeutig nicht entnommen werden. Gerade in diesem Punkt gibt es große Unterschiede: Nur in Verwaltung A gibt es bezüglich der MA und Führungskräfte weitgehend übereinstimmende Einschätzungen. In Verwaltung B wird ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Führungskräfte „positiv“ eingeschätzt, während ein überdurchschnittlich hoher Anteil der MA „negativ“ eingeschätzt wird. In Verwaltung C werden deutlich mehr MA positiv eingeschätzt, als Führungskräfte. Dagegen wird in Verwaltung D in beiden Gruppen jeweils die Hälfte der MA und Führungskräfte den Indifferenten zugeordnet.

7.5.2 Bewertung der Ergebnisse und der Chancen

Die Frage 8a zielt auf das Maß der persönlichen Identifikation mit dem Verhandlungsergebnis der Projektgruppe. Es wird dabei unterstellt, dass dieses nicht positiv sein kann, wenn das Ergebnis grundsätzlich für unzureichend gehalten wird und die erzielten Lösungen stark von den eigenen Vorstellungen abweichen.



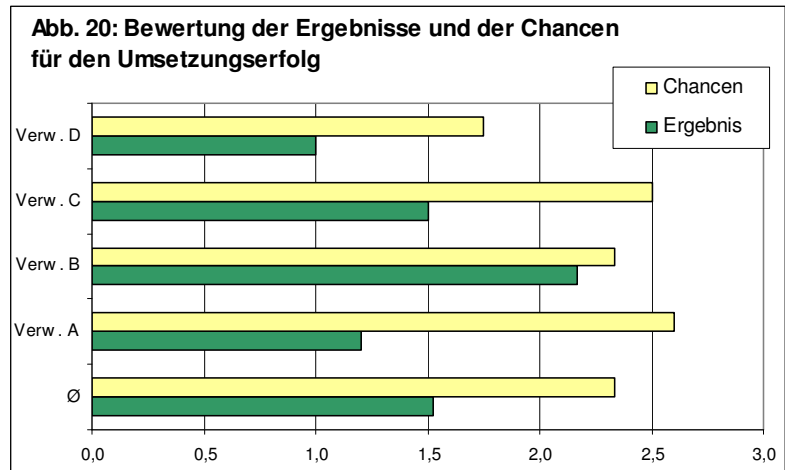
In der Gesamtbetrachtung (Abb. 18 und 19) fällt auf, dass das Ergebnis an sich – die DV zum Leistungsentgelt – deutlich besser bewertet wird, als die Erfolgschancen.¹⁰⁷ Als Grund für diese Bewertung wurde zu meist folgendes angegeben: Im Rahmen der DV und der Vorbereitungen zur Einführung habe man alles, was möglich ist, bedacht und vorbereitet und damit ein sehr gutes System geschaffen. Der Erfolg der Umsetzung hänge jedoch auch von Umständen ab, die nicht vollständig beeinflusst werden können, z. B. der Dynamik, die sich unter den MA und Führungskräften in positiver oder auch negativer Form entwickeln kann. Daher gehen die meisten Befragten nicht davon aus, dass der Erfolg mit Sicherheit eintreten wird.

¹⁰⁷ Der Skala im Fragebogen ++ / + / o / - / - - wurden für die Auswertung Wertungen (sehr gut / gut / mittel / ... / sehr schlecht) sowie die Punktwerte 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht) zugeordnet.

In der Einzelbetrachtung der Verwaltungen (Abb. 20) fällt auf, dass es bei der Zufriedenheit mit dem Ergebnis deutlich größere Abweichungen gibt, als bei den Chancen für den Umsetzungserfolg. Während in Verwaltung D alle Interviewten eine hohe Zufriedenheit (Durchschnittswert 1,0) mit dem erzielten Ergebnis äußerten, gibt es in diesem Punkt in Verwaltung B deutliche Einschränkungen (Durchschnittswert 2,2). Innerhalb der einzelnen Verwaltungen weichen die Bewertungen jeweils nur um einen Bewertungspunkt voneinander ab. Nur in Verwaltung B gibt es bei beiden Fragen die Bandbreite von 1 bis 3. Mit dieser einen Ausnahme liegen die Einschätzungen innerhalb der Projektgruppen also relativ dicht beieinander.

7.5.3 Einstellungen und Erfolgsaussichten

Bei einer Verbindung der Einschätzungen zu den Fragen 7 und 8 wäre denkbar, dass eine eher negativ vermutete Grundstimmung in der eigenen Verwaltung auch dazu führt, dass die Erfolgsaussichten kritischer bewertet werden. Um diesen Zusammenhang grafisch darstellen zu können, wurde aus den Mittelwerten der Verwaltungen zu Frage 7 ein „Stimmungsquotient“ gebildet. Es wurde jeweils der Quotient aus dem Mittelwert der Anteile der negativ und der positiv eingestellten MA und Führungskräfte gebildet. Die als indifferent eingeschätzten MA werden in diese Berechnung nicht mit einbezogen, da angenommen wird, dass diese auf den Umsetzungsprozess weder besonders positiv noch negativ einwirken werden.

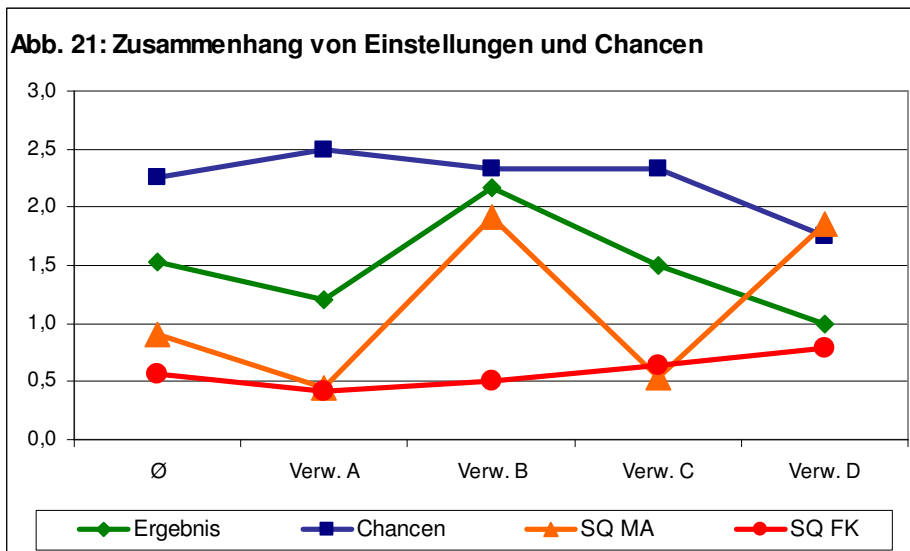


$$\frac{\text{Ø Mitarbeiter mit negativer Einstellung}}{\text{Ø Mitarbeiter mit positiver Einstellung}} = \text{SQ MA}$$

$$\frac{\text{Ø Führungskräfte mit negativer Einstellung}}{\text{Ø Führungskräfte mit positiver Einstellung}} = \text{SQ FK}$$

Die Berechnungsweise führt dazu, dass der Quotient bei einem „Übergewicht“ der „Negativen“ über 1 liegt und im umgekehrten Fall unter 1. Wie bei den Aussagen zu den Fragen 8a und 8b stehen also niedrige Werte für eine positive Bewertung, hohe Werte für eine zumindest kritische Bewertung.

In der Grafik (Abb.21) werden verschiedene Muster deutlich. Die Einschätzungen der Verwaltungen A und C liegen nah beieinander: Bei beiden werden die Einstellungen der MA und Führungskräfte im Verhältnis ähnlich bewertet, die DV entspricht überwiegend den persönlichen Erwartungen der Befragten und die Umsetzungschancen werden positiv bis skeptisch gesehen. Bei der Einschätzung der Einstellung der Führungskräfte liegen alle Verwaltungen relativ nah zusammen. Die Einstellung der MA wird dagegen in den Verwaltungen B und D deutlich kritischer als in den Verwaltungen A und C eingeschätzt. Während jedoch in B die Umsetzungschancen eher kritisch gesehen werden, werden bei D die Chancen einer erfolgreichen Umsetzung am höchsten bewertet. Gleichzeitig ist hier die Zufriedenheit mit der DV am höchsten, während sie bei B am niedrigsten ist.



Ein einheitliches Muster ist aus dieser Gegenüberstellung nicht erkennbar. Es macht deutlich, dass die persönliche Einstellung und die gesehenen Erfolgchancen von einem weit größeren Geflecht an Ursachen und Bedingungen abhängen dürften, als in dieser Untersuchung nachweisbar ist.

8. Ausführungen zu den Fragestellungen

8.1 Fragen aus Kapitel 2

Frage 1 - Werden die Spielräume der im §18 TVöD enthaltenen Öffnungsklausel tatsächlich ausgenutzt?

Wie an der Gestaltungsvielfalt der vier DV 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.

Frage 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 ZV 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.

Frage 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.

Der Einfluss der Gewerkschaft ver.di ist im Rahmen der Interviews nicht thematisiert worden, da die Problematik der ablehnenden Position der Gewerkschaft erst im Verlaufe der Untersuchungen deutlich wurde. Ein ungünstiger Einfluss auf die mit dem §18 TVöD zusammenhängenden Verwaltungsprozesse ist vor allem in denjenigen Verwaltungen anzunehmen, in denen die Personalvertretung gewerkschaftsnah ist. Allerdings dürfte dies nur einer von mehreren Gründen für eine ablehnende Haltung von Personalvertretungen sein. In Kap. 7.1.3 ist beschrieben, dass auch andere Umstände zu einer starken Verunsicherung der Personalvertretung führen können. Unabhängig von der Position der ver.di dürfte die Qualität der Zusammenarbeit der Verwaltungsführung und der Personalvertretung die Wahrscheinlichkeit einer Einigung am stärksten beeinflussen.

8.2 Fragen aus Kapitel 3

Frage 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).

Frage 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.

8.3 Fragen aus Kapitel 4

Frage 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. Die Bedeutungsaspekte der Verteilungs- und der Interaktionsgerechtigkeit wurden in allen Verwaltungen deutlich seltener oder gar nicht genannt (vgl. Kap. 7.4.7).

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 Verteilungs-

grundsätze als „Ergebnis einer ausgehandelten Normsetzung durch die relevanten Akteursgruppen“¹⁰⁸ 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.

Frage 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 herzustellen¹⁰⁹.

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

8.4 Fragen aus Kapitel 5

Frage 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 ZV ein, in einem Fall im Rahmen eines Kombimodells. Die Zielerreichung ist in allen Fällen mindestens in zwei Abstufungen möglich, so dass die 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.

Bei der Laufzeit der DV haben sich drei der vier Verwaltungen gegen eine unbegrenzte Nachwirkung entschieden, so dass bei Nachbesserungen am System ein gewisser Einigungszwang besteht.

Frage 9: Auf welcher Basis werden Einigungen über strittige Punkte gefunden und wie werden diese von den Kommissionsmitgliedern vertreten?

¹⁰⁸ Vgl. Liebig in Schreyögg / Conrad (2004), S. 96

¹⁰⁹ Ein Beispiel dafür ist Interview 2.4, in dem nur eine Aussage dem Gerechtigkeitsempfinden zugeordnet werden konnte. Durchschnittlich waren es je Interviewtem sechs Aussagen.

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: „Das wird so sein, dass die [Leistungsträger] sich möglicherweise benachteiligt fühlen. Aber ich weiß nicht, wie man das anders regeln soll.“ (Interview 12 zu Frage 6) 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.

Frage 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 ZV 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.

9. Schluss

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 Leistungsvergütung zu überzeugen und im Einführungsprozess mitzunehmen.

10. Literaturverzeichnis

Bücher

- § **Bildungsdienst, Sozialwerk und Akademie des Deutschen Beamtenbundes** (BISOWE) [Hg.]: Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung – Fachtagung am 11.10.1995, Bonn, 1996
- § **Breisig**, Thomas: Entgelt nach Leistung und Erfolg, Grundlagen moderner Entlohnungssysteme, Frankfurt, 2003
- § **Budäus**, Dietrich [Hg.]: Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen, 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management, Wiesbaden, 2000
- § **Ehrlich**, Christian: Erfassung und Gestaltung von Motivationspotenzialen als Aufgabe der Personalführung, Kaiserslautern, 2003
- § **Heisig**, Ulrich / **Littek**, Wolfgang / **Prigge**, Rolf: Modernisierte Bürokratie. Eine arbeitssoziologische Untersuchung des Strukturwandels Öffentlicher Dienstleistungsarbeit in drei Funktionsbereichen des breimischen öffentlichen Dienstes, Bremen, 2001
- § **Jochmann-Döll**, Andrea / **Tondorf**, Karin: Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor, Bestandsaufnahme – Analysen – Gestaltungsempfehlungen, Düsseldorf, 2004
- § **Jochmann-Döll**, Andrea / **Tondorf**, Karin: (Geschlechter-)Gerechte Leistungsvergütung? Vom (Durch-)Bruch des Leistungsprinzips in der Entlohnung, Hamburg, 2005
- § **Knorr**, Friedhelm: Personalbeurteilung in der öffentlichen Verwaltung und in Nonprofit-Organisationen, Wiesbaden, 1999
- § **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement** (KGSt): Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVöD: Erste Empfehlungen – Bericht Nr. 2 / 2006, Köln, 2006
- § **Litschen**, Kai / **Kratz**, Felix / **Weiß**, Jens / **Zempel**, Claudia: Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst, Heidelberg, 2006
- § **Mayntz**, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, 1985
- § **Rheinberg**, Falko: Motivation, Stuttgart 2006
- § **Rosenstiel**, Lutz von / **Molt**, Walter / **Rüttinger**, Bruno: Organisationspsychologie, Stuttgart, 2005
- § **Scholz**, Christian: Personalmanagement, 3. Auflage, München, 1993
- § **Schreyögg**, Georg / **Conrad**, Peter [Hg.]: Gerechtigkeit und Management, Wiesbaden, 2004
- § **Zerres, Michael** [Hg.]: Innovative Ansätze einer marktorientierten Unternehmensführung: Lösungen für eine Implementierung, Stuttgart, 2003

Aufsätze aus Zeitschriften und Broschüren

- § **Battis**, Ulrich: Zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts in: Zeitschrift für Beamtenrecht 10/2005, S. 325 - 329
- § **Dauber**, Gerlinde: Personalentwicklungskonzepte für Kommunalverwaltungen in: Verwaltungsrundschau 2/2007, S. 42 - 47
- § **dbb tarifunion**: Neugestaltung des Tarifrechts – Materialien für Vorstand und Tarifkommission der dbb Tarifunion, 2005
- § **Gourmelon**, Andreas: Was bei der Umsetzung des TVöD beachtet werden sollte in: Verwaltungsrundschau 11/2006, S. 361 - 365
- § **Keller**, Berndt: Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst in: Die Verwaltung 1/2006, S. 79 - 99
- § **Musil**, Andreas: Verwaltungssteuerung durch Zielvereinbarungen in Verwaltungsrundschau (VR) 12 / 2006, S. 398 – 401
- § **Pfohl**, Gerhard: TVöD – neues Tarifrecht des öffentlichen Dienstes und Leistungsorientierung in: Zeitschrift für Beamtenrecht 10/2005, S. 329 – 339
- § **ver.di Bundesverwaltung**: Rundschreiben 2/2005

Aufsätze und Artikel aus dem Internet

- § **Bertelsmann Stiftung**: EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Hamburg, 2006
http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_16859_16860_2.pdf
 am 20.3.2007
- § **Bundesinnenministerium**: Schily: Neues Tarifrecht für öffentlichen Dienst in Bund und Kommunen –
 Presseerklärung vom 9.2.2005
http://www.bmi.bund.de/clin_028/nn_662928/Internet/Content/Nachrichten/Archiv/Pressemitteilungen/2005/02/Schily_Tarifverhandlungen.html am 15.1.2007
- § **Bundesinnenministerium**: Schily: Modernes Tarifrecht für Bund und Kommunen – Presseerklärung vom
 13.9.2005
http://www.bmi.bund.de/clin_028/nn_662928/Internet/Content/Nachrichten/Archiv/Pressemitteilungen/2005/09/TVoeD_Unterzeichnung.html am 15.1.2007
- § **dbb tarifunion**: Tacheles - Argumente für ein neues Tarifrecht (Sept. 2005)
http://www.tarifunion.dbb.de/tacheles/sonderausgabe_0905/tacheles.htm am 10.1.2007
- § **Institut der deutschen Wirtschaft Köln**: Gewerkschaften: Nur noch jeder fünfte Arbeitnehmer Mitglied –
 Pressemitteilung vom 20.12.2006
www.presseportal.de/showbin.htx?id=64747&type=document&action=download&atname=51-06-farbe.pdf am 9.3.2007
- § **Hans Böckler Stiftung**: Verbindliche Mindeststandards plus Öffnungsklauseln, WSI-Pressemitteilung
 vom 4.12.2003
http://www.boeckler.de/pdf/ta_pm_2003_12_04.pdf am 9.3.2007
- § **Landesregierung Nordrhein-Westfalen** [Hg.]: Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der
 Zukunft, Bericht der von der Landesregierung eingesetzten Kommission, Düsseldorf, 2003
<http://www.regierungskommission.nrw.de/ber/1.htm> am 19.3.2007
- § **Lengfeld**, Holger: Klassifikation durch Clusteranalyse – Vom Nutzen standardisierter Typisierungsverfah-
 ren in der soziologischen Organisationsforschung, 2003
<http://www.orgsoz.org/lengfeld.pdf> am 9.3.2007
- § **Liebig**, Stefan / **Schupp**, Jürgen: Entlohnungsgerechtigkeit in Deutschland? In DIW, Wochenbericht
 47/2004, S. 725 - 730
http://www.hamburger-illustrierte.de/content/htm/tic/2004/11/17/WB_47_2004.pdf
 am 22.11.2006
- § **Liebig**, Stefan / **Schupp**, Jürgen: Empfinden die Erwerbstätigen in Deutschland ihre Einkommen als ge-
 recht? In DIW, Wochenbericht 48/2005, S. 721 - 725
<http://www.uni-trier.de/uni/fb4/soziologie/faecher/empirik/05-48-1.pdf>
 am 22.11.2006
- § **Mezger**, Erika: Was leisten Leistungsanreize – Ergebnisse einer Recherche zu Leistungsanreizen in der
 öffentlichen Verwaltung in Deutschland (2001)
<http://www.regierungskommission.nrw.de/the/1.htm> am 17.3.2007
- § **Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (NFH)**: Personalbeurteilung &
 Leistungsmessung, Projektbericht, 2006
<http://www.fhvr.niedersachsen.de/uploads/media/Projekt-4-Bericht.pdf>
 am 18.12.2006
- § **OECD**: Paying for Performance: Policies for Government Employees, 2005
<http://www.oecd.org/publications/policybriefs> am 25.7.2006
- § **Schmitt**, Manfred J.: Abriss der Gerechtigkeitspsychologie, 1993
<http://www.gerechtigkeitsforschung.de/berichte/beri070.pdf> am 17.11.2006
- § **Tondorf**, Karin: Gibt es ein gerechtes Leistungsentgeltsystem? in: Der Personalrat Heft 6/2006, S. 228 –
 232
<http://www.aib-verlag.de/aib/zeitschriften/pdf/pr0606tondorf.pdf> am 28.11.2006
- § **ver.di-Bundestarifkommission**: Neugestaltung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst - Beschluss vom
 6.5.2003

http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x0009dc44;internal&action=verdi_show_listenkopf_seite.action am 23.3.2005

§ **ver.di:** Ergebnisse der „AG Tarif“ des Bundesbereichsvorstandes Gemeinden, Oktober 2006
http://verwaltungsreform.verdi.de/projekte/ag_tarif/data/Ergebnisse%20AG%20Tarif%20.pdf am 2.2.2007

§ **Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber (VKA):** Aufgabenfelder - Erneuerung des Tarifrechts – Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)

http://www.vka.de/site/1162815314507485/home/der_verband/aufgabenfelder/
am 15.1.2007

§ **Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber (VKA): Wertung des Tarifergebnisses**

http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/index.phtmlam am 15.1.2007

Dokumente der beteiligten Verwaltungen

Kreis Soest:

§ DV zur Einführung leistungsbezogener Entgelte (Entwurf vom 29.11.2006)

§ Sonderinfo des Personalrates vom 28.6.2006 zur Teilpersonalversammlung und zur Mitarbeiterbefragung

Stadt Osnabrück:

§ Projektauftrag „Einführung eines Leistungsentgeltes nach dem TVöD“

§ DV zur Einführung leistungsbezogener Entgelte (Entwurf vom 30.1.2007)

Kreis Nordfriesland:

§ DV zur Einführung leistungsbezogener Entgelte (Entwurf vom 29.11.2006)

Stadt Wetzlar:

§ DV zur Einführung leistungsbezogener Entgelte (Entwurf vom 13.12.2006)

Anlage 1 - Interviewfragebogen

Fallstudie: Interviewleitfaden

Vorbemerkungen:

Teil I richtet sich nur an die Projektleitung, Teil II an alle stimmberechtigten Mitglieder der Kommission / Arbeitsgruppe, die mit der Vorbereitung der Dienstvereinbarung zur Leistungsvergütung betraut sind. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden in der Regel je zur Hälfte von der Arbeitgeberseite und vom Personalrat bestimmt.

Die Gespräche zu Teil II werden elektronisch bis Frage 6 aufgezeichnet (bei Einverständnis). Je Interview ist eine Stunde vorgesehen; das Interview mit der Projektleitung etwas länger.

Teil I: Statistische / übergreifende Fragen an die Projektleitung

- a) Anzahl Mitarbeiter

- b) Ggf. weitere Maßnahmen der PE / OE, die den Prozess begleiten oder schon vorher durchgeführt wurden

- c) Beginn einer strukturierten Arbeit, ggf. Termin der Verabschiedung der Dienstvereinbarung + Inkrafttreten

- d) Ggf. Wortlaut des an die Arbeitsgruppe erteilten Auftrages

II. Interviewleitfaden (Projektgruppen-Mitglieder)

1. **Angaben zur Person: Funktion in der Verwaltung, Ausbildung + Werdegang**
2. **Was war zu Beginn Ihrer Beschäftigung mit der leistungsabhängigen Vergütung Ihre größte Sorge und was Ihre größte Hoffnung (bezogen auf Ihre Verwaltung)?**

Größte Sorge:

Größte Hoffnung:

3. **Haben sich diese Hoffnungen / Sorgen im Verlaufe der Arbeiten bestätigt, verändert oder sind weggefallen?**

- Eher Entwicklung zum Positiven
- teils teils
- Eher Entwicklung zum Negativen
- Keine Veränderung

Können Sie das näher beschreiben?

4. **Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten erfolgskritischen Aspekte für eine erfolgreiche Einführung des Systems? D.h. worin sehen Sie das größte Hindernis? Und wodurch kann der Erfolg am besten gefördert werden?**

Größtes Hindernis:

Wichtigster Förderer:

5. **Wie werden diese in Ihrem Umsetzungskonzept berücksichtigt?**

Hindernis:

Förderer:

6. **Sie mussten an mehreren Stellen der DV Entscheidungen darüber treffen, in welcher Form und an welchen Maßstäben die Leistungen der MA beurteilt werden sollen und wie die Leistungsvergütung im Erfolgsfalle verteilt wird. (Zielebenen, Leistungsmessung, Aufteilung)
Empfinden Sie die getroffenen Regelungen für alle Beteiligten als gerecht, ggf. warum (nicht)?**

...

7. **Welche Einstellungen können Sie bei den Mitarbeitern und Führungskräften in Ihrer Verwaltung zur leistungsorientierten Vergütung erkennen?
Bitte schätzen Sie grob...**

7.1 Mitarbeiter

_____ % eher positive Einstellung

_____ % indifferente Einstellung

_____ % eher negative Einstellung

7.2 Führungskräfte

_____ % eher positive Einstellung

_____ % indifferente Einstellung

_____ % eher negative Einstellung

8. Wie bewerten Sie die Ergebnisse der Arbeitsgruppe?**Wie bewerten Sie die Regelungen der DV / die Zwischenergebnisse im Hinblick auf Ihre persönlichen Erwartungen?**

++	+	O	-	--
Ich finde das Ergebnis gut und kann mich mit den Regelungen weitgehend identifizieren.	Ich bin überwiegend zufrieden. Es gibt nur wenige Punkte, die ich mir anders gewünscht hätte.	Ich bin zum Teil zufrieden, zum Teil unzufrieden mit den Regelungen.	Ich bin eher unzufrieden mit den Regelungen. Nur wenige Punkte kann ich wirklich mittragen.	Ich bin unzufrieden mit den Ergebnissen.

8.2 Wie bewerten Sie allgemein die Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung der DV?

++	+	O	-	--
Ich sehe sehr gute Erfolgchancen für die Einführung der Leistungsvergütung. Hindernisse und Vorbehalte werden optimal aufgegriffen und aufgelöst.	Die Erfolgchancen sind gut. Es gibt nur wenige Probleme, für die keine optimale Lösung gefunden werden konnte.	Die Umsetzung wird teils erfolgreich, teils problematisch sein. Es gibt leider noch einige Schwachstellen.	Die Erfolgchancen sind eher gering. Zu viele Probleme konnten nicht zufrieden stellend gelöst werden.	Die erfolgreiche Umsetzung ist unwahrscheinlich. Die DV bietet keine Lösungen und / oder wird nicht auf Akzeptanz treffen.

Anlage 2 – Tabellen zur Auswertung

Fragen 2 und 3

Nr.	Sorge					Hoffnung					
	Zeitdruck	keine Akzeptanz / starke Widerstände / keine Umsetzung	Bürokratie / Aufwand	Intransparenz und Ungerechtigkeit	sonstige	bessere Führung/ Führungskultur	Leistungsträger be-lohnen und motivieren	Vereinbarungskultur / MA-Beteiligung	bessere Kommunikation und Verfolgung von Zielen	gemeinsames, akzeptiertes System schaffen	sonstige
1		x				x					
2	x						x				
3		x				x					
4								x			
5						x		x			
6						x					
7	x							x			
8							x				
9			x								x
10											x
11									x		
12				x							
13						x					
14											
15						x					x
16										x	
17											x
18				x							x
19						x					x
20						x					x
21						x					x
	2	6	1	8	4	4	3	3	3	5	3

Nr.	S	H	Ursachen für positive Entw.			Ursachen für neg. Entw.			
	Entwicklung Sorge	Entwicklung Hoffnung	Kooperation der Parteien / gute Kompromisslsg.	eigene Vorstellungen konnten (tw) verwirklicht werden	besserer Einblick und Verständnis des Systems	Erfahrungen enthärten die Sorge	Erfahrungen bestätigen /verstärken die Sorge	Konflikte der Parteien in den Verhandlungen	besserer Einblick verstärkt die Sorge
1	+	+	x						
2	0	+	x	x					
3	0	0							
4	+	+			x				
5	+	+	x	x	x				
6	+	+	x	x	x				
7	0	-					x		
8	0	0							
9	+	0				x			
10	0	+							
11	0	+							
12	+	0							
13	+	0							
14	0	0							
15	+	0							
16	0	0							
17	0	-						x	
18	0	0							
19	+	0							
20	0	0							
21	-	0							x
			6	6	5	1	1	1	1

Fragen 4 und 5

Nr.	Hindernisse					Chancen / Förderer					
	FK sind überfordert / unzureichende Führungskultur	Fehlentwicklungen und Konflikte	Keine Einigung zw. PR+Verw / DV wird vertagt	Zeitdruck	Sonstige	mehr MA-Beteiligung / Info	individuelle Ziele und Messlatten	Vorbildfunktion der Führung / gemeinsames Auftreten mit PR	bedarfsgerechte Schulungen	Auswertung + Weiterentwicklung	sonstige
1	X					X					X
2	X										X
3		X									X
4		X				X					
5				X		X					
6		X				X					
7				X						X	
8		X					X				
9		X					X				
10					X	X					
11			X					X			
12		X							X		
13			X						X		
14			X			X					
15		X							X		
16			X					X			
17			X						X		
18			X					X			
19			X					X			
20		X				X					
21	X							X			
	3	8	7	2	1	7	2	5	4	1	2

Lösungsansätze Hindernisse											
Nr.	Zwang zur ZV	Stärkung des MAG	Verteilungssystem	Mentorenmodell	Mitarbeiterbefragung	sorgfältige Zwischenauswertung	Einführungsphase mit geringen Prämien	Schulung, Info und Kommunikation	BK / Schiedsstellen	Intensive Zusammenarbeit zw. Verw. Und PR	keine Nennung
1	x										
2		x									x
3											
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
	1	1	1	1	1	2	1	2	1	2	11

Lösungsansätze Chancen										
Nr.	Verteilungssystem	Schulungspflicht für alle FK	Zwischengespräch	Breite MA-Info und Kommunikation	Prüfung und Auswertung nach erster Runde	Einführungsphase mit geringen Prämien	Schulung und Info an FK und MA	Einsatz von Mediatoren / Multiplikatoren	Info und Einbindung der Entscheidungsträger	keine genannt
1										
2	x									
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19										
20										
21										
	1	1	1	5	2	1	5	1	1	2

Frage 6 (Teil I)

Nr.	Verteilung					x	Verfahren						Verteilung	Verfahren	Interaktion
	Leistung	Gleichheit	Bedürftigkeit	Kompromiss	sonstige		Gerechtigkeit ist unmöglich	Einfluss/Chancengleichheit	Transparenz	Sachkunde des Entscheiders	Auswertung, Kontrolle und Korrektur	Regeln und Vorgaben			
1	x												x		
	x												x		
							x							x	
2							x								x
								x							x
	x									x			x		
3						x	x								x
			x										x		x
							x								x
						x									x
4	x												x		
							x	x							x
5							x			x					x
										x					x
	x					x							x		
6		x											x		
							x								x
				x									x		
				x									x		
					x								x		
						x									x
7												x			x
										x					x
	x					x							x		
															x
8															x
															x
9															x
						x									x
10															x
															x
11						x									
	x												x		
															x
	x						x						x		x

Frage 6 (Teil II)

Nr.	Verteilung					x	Verfahren							Verteilung	Verfahren	Interaktion	
	Leistung	Gleichheit	Bedürftigkeit	Kompromiss	sonstige		Gerechtigkeit ist unmöglich	Einfluss/Chancengleichheit	Transparenz	Sachkunde des Entscheiders	Auswertung, Kontrolle und Korrektur	Regeln und Vorgaben	sonstige				
12						x											
				x									x			x	
13									x	x						x	
				x									x			x	
14						x										x	
	x								x						x	x	x
15											x	x				x	
			x										x			x	
16																	
									x	x						x	
17																	
18																	
19																	
20																	
21																	
	13	1	2	7	1	12	17	10	5	22	24	3	22	69	8		