

A. Die leistungsorientierte Bezahlung

Widerstand bei der Einführung begegnen

Niemand führt die leistungsorientierte Bezahlung „wegen“ der Leistungsentgelte ein, aber Leistungsentgelte verstetigen die längst begonnenen Prozesse der Steuerung und sorgen für Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit in der Führung. **Die Einführung der Leistungsentgelte bewirkt neben einer stärkeren Ergebnisorientierung stets auch eine Stärkung der Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz.**

Nachdem zumindest in den Kommunen seit zwei Jahren intensiv an der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung (LoB) nach § 18 TVöD gearbeitet wurde, kann man mit Fug und Recht behaupten, dass die LoB auf einem guten Weg ist, eine feste Größe in der Personalorganisation der öffentlichen Verwaltung zu werden. Zwar läuft es noch nicht überall rund und viele Kritiker müssen noch überzeugt werden, aber schon jetzt zeigt sich, wie nachhaltig dieses Instrument für eine Verbesserung der Führungskultur sorgt.

Bei der Einführung eines solchen Systems wäre es verfehlt, die Erwartung zu wecken, dass damit von heute auf morgen Effektivitäts- und Leistungssteigerungen bei den Mitarbeitern eintreten, die Sie sich als Arbeitgeber oder Führungskraft wünschen. Die an eine solche Vorstellung anknüpfende Konzeption muss zwangsläufig enttäuscht werden. Überhöhte Zielvorstellungen an das System oder den Einzelnen führen lediglich zu Demotivation der Mitarbeiter und bewirken genau das Gegenteil von dem, was bezweckt wird.

M e r k e

Die Leistungssteigerung ist nicht allein an den Leistungen der einzelnen Mitarbeiter spürbar, sondern wird vor allem durch eine Änderung der Führungskultur und der Arbeitsorganisation erreicht.

Die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung setzt jedoch auch einen Veränderungsprozess bei den Beschäftigten voraus. Reformen stoßen immer auf Widerstand und auf ein Beharrungsvermögen des alten Systems. Diese häufig auf purer Skepsis begründeten Widerstände müssen ernst genommen und möglichst vor Einführung des Leistungsentgelts ausgeräumt werden. Eine Erfahrung für jeden, der sich mit leistungsorientierter Bezahlung auseinandersetzt, sind die sich wiederholenden Bedenken und Vorurteile, die der LoB voraussehen. Diese Bedenken und Vorurteile sind Ausdruck eines Misstrauens gegen ein Entgelt, das von der Entscheidung eines Dritten abhängen soll. Hinzu kommt die (noch) fehlende Praxis. Einem Großteil der Bedenken kann inzwischen mit positiven Erfahrungen entgegengetreten werden.

Hier erreichen Sie bei den Beschäftigten viel durch Transparenz und Diskussionen, in denen auch die aus Ihrer Sicht irrationalen Befürchtungen anhand der Darstellung und Erläuterung des geplanten Systems ausgeräumt werden können.

Die häufigsten Probleme in der Praxis lassen sich dabei in drei Kategorien einteilen:

1. eine zu hohe Erwartungshaltung macht anfällig für Kritik,
2. Missverständnisse bestehen beim Begriff „Leistung“ und
3. Logikfehler werden bei der Entwicklung des betrieblichen Systems nicht erkannt.

1. Die Vision – wo wollen wir hin?

Fest steht: Die LoB lässt sich im öffentlichen Dienst einführen, es gibt objektiv messbare Leistungskriterien und durch die verpflichtenden Mitarbeitergespräche ist eine neue Kommunikation zwischen den Beschäftigten und den Führungskräften zustande gekommen. Auch ist noch kein Fall bekannt, in dem Beschäftigte gegen eine Bewertung durch die Führungskraft geklagt hätten. Im Gegenteil gibt es derzeit nur Rechtsstreitigkeiten zur Umsetzung der Protokollerklärung zu Absatz 4 des § 18 TVöD, der sogenannten „Gießkannenzahlung“.

Soweit es um diese Bedenken geht, lässt sich die Situation plastisch mit der Geschichte des Christoph Kolumbus auf seinem Weg nach Amerika vergleichen, der auch anfangs erhebliche Widerstände überwinden und Skeptiker überzeugen musste. Gleichwohl hat er unerschütterlich an seiner Vision festgehalten und wurde dafür belohnt.

In der ersten Phase trifft man vorrangig auf die Menschen, die den Sinn eines solchen Führungsinstrumentes grundsätzlich in Frage stellen, weil man ja auch bislang sehr erfolgreich gearbeitet habe und außerdem im öffentlichen Dienst gar keine Leistungsmessung möglich sei. Es bedurfte schon einiger überzeugter Idealisten vor Ort und Anschub durch die Tarifvertragsparteien, um das Projekt überhaupt zu starten. In dieser Phase war es besonders wichtig, durch ein transparentes Verfahren und offene Kommunikation die Zweifler und Kritiker mitzunehmen. Die Ziele haben die Tarifvertragsparteien deutlich formuliert. Die leistungsorientierte Bezahlung ist eingeführt worden, um die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz zu stärken. Diese Ziele ergeben sich von selbst, wenn das System ernsthaft und nachhaltig eingeführt wird. Hierzu bedarf es aber den positiven Willen und die Überzeugung, die Widerstände in der Anfangsphase zu überwinden.

1.1 Der Kosten-Nutzen-Vergleich zur Unzeit – eine Schwalbe macht noch keinen Sommer

Ist die Startphase überwunden und ist der erste Schritt auf dem Weg zur Einführung geschafft, sind die Grundlagen für den Erfolg gelegt. Es darf jedoch der mit der Einführung jeder Reform verbundene hohe Aufwand mit den hohen Zielen des Tarifvertrages nicht ins Verhältnis gesetzt werden. Solchen Anmerkungen muss man entschieden entgegentreten, da es sich um unsachliche Diffamierung handelt. Niemand kann ernsthaft bereits mit der Einführung erwarten, nur noch motivierte leistungsorientierte Mitarbeiter in der Verwaltung zu beschäftigen.

Merke

Zum Zeitpunkt der Einführung sind erst die Voraussetzungen oder Rahmenbedingungen geschaffen, die zu dem angestrebten Erfolg führen werden.

Leistungsorientierte Bezahlung erfüllt ihren Zweck nicht durch den monetären Anreiz, sondern als ganzheitliches System zur Verbesserung von Führung und Leistung, in dem Kommunikation, Vermittlung von Sinnhaftigkeit der Arbeit, Wertschätzung der Beschäftigten und Übertragung von Verantwortung eine wesentliche Rolle spielen. Dies belegt bereits die OECD-Studie vom Mai 2005 „Performance-related pay policies for government employees“. Das Budget dient lediglich als „Anstoß“ für die Akzeptanz bei den Beschäftigten und bewirkt, dass das System auch nachhaltig betrieben wird – es ist aber nicht der eigentliche Zweck der leistungsorientierten Bezahlung. Wer LoB einführt, wird erkennen, dass damit ein Wandel in der Führungskultur beginnt, der auch notwendig ist, um den kommenden Herausforderungen, wie z.B. bei der Gewinnung von qualifiziertem Personal trotz demographischem Wandels, Arbeitsverdichtung und Veränderungen der rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen, in der öffentlichen Verwaltung gewachsen zu sein. Hierfür ist der damit verbundene Aufwand allemal gerechtfertigt.

1.2 Der Weg zum Ziel – Unterstützung ist bereits die „halbe Miete“


Die richtige Einstellung bringt das beste Ergebnis! Daher ist es oberste Aufgabe der Leitung, Blockadehaltungen von Beschäftigten und auch von Führungskräften nachhaltig entgegenzuwirken, indem sie sich hinter die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung und diejenigen Beschäftigten stellt, die sich der Aufgabe angenommen haben.

Fehlende Unterstützung erschwert nicht nur den Umsetzungsprozess, sondern beschädigt auch die Position der verantwortlichen Beschäftigten. Erst wenn für jedermann erkennbar ist, dass das Projekt mit Unterstützung der Leitung auch gegen interne Widerstände umgesetzt wird, können sich die mit der Einführung Beauftragten der Aufgabe widmen, ohne sich bei Auseinandersetzungen aufzureiben.

Der richtige Zeitpunkt für die Evaluation

Eine Evaluation des bisher Erreichten ist nützlich und hilfreich bei der Verbesserung des Systems. Nutzen Sie die Evaluation, um den eingeschlagenen Kurs zu prüfen und gegebenenfalls neu zu bestimmen. So können die positiven und auch negativen Erfahrungen der Führungskräfte und Beschäftigten zur Optimierung in das eigene System einfließen. Die Evaluation wird dazu beitragen, die Akzeptanz zu erhöhen, weil Kritik spürbar zu positiver Veränderung und zur Anpassung an die individuellen Anforderungen des Arbeitgebers führt.

Der Kulturwandel ist ein mittelfristiger Prozess, bei dem zwar schon erste Ergebnisse bei der Einführung erkennbar sind, der Wandel der gesamten Organisation jedoch Zeit braucht. Daher sollten Sie sich auch von einer zwischenzeitlichen Flaute nicht irritieren lassen, sondern den Weg fortsetzen, um ihr persönliches „Amerika“ zu entdecken.



Anzumerken bleibt, dass Kolumbus sein Ziel, einen Seeweg nach Indien zu entdecken, nicht erreicht hat. In einem intelligenten System hätte er jedoch nach Berücksichtigung aller Umstände und Anpassung der Ziele (wegen tatsächlicher Unmöglichkeit des ursprünglichen Ziels) ein Leistungsentgelt erhalten – für eine der spektakulärsten Leistungen der damaligen Zeit.

2. Die prägenden Begrifflichkeiten: Leistung und Verantwortung

Es ist aus den Erfahrungen heraus für die Einführung sehr förderlich, wenn die prägenden Begrifflichkeiten gegenüber Führungskräften und Beschäftigten rechtzeitig erläutert werden. So können schnell Ängste abgebaut und Befürchtungen entkräftet werden, die mit dem Begriff der Arbeits„leistung“ zusammenhängen.

Die Arbeitsleistung wird überwiegend als reine Arbeitsproduktivität verstanden, soweit Output und Input messbar sind, und stellt eine rein mengenmäßige Größe dar. Produktivität lässt sich so am besten innerhalb einer Branche oder bei gleichartiger Tätigkeit messen. Diese Definition ist häufig ein Grund dafür, dass Beschäftigte und auch Führungskräfte der Meinung sind, ihre Leistung sei gar nicht oder jedenfalls nicht als Normalleistung bestimmbar. In dieser Ausprägung geht der Begriff „Leistung“ völlig an dem vorbei, wie er tarifvertraglich gemeint ist. Abhängig von der Form der „Leistungs“-Messung müssen unterschiedliche Maßstäbe zugrunde gelegt werden. Der Begriff der Produktivität kann natürlich keine Arbeitsergebnisse erfassen, die z. B. im sozialen oder kulturellen Bereich erbracht werden. Es kann daher nicht auf outputorientierte Massebestimmung ankommen, sondern mit „Leistung“ im Sinne des § 18 TVöD muss etwas anderes gemeint sein.

So sollen durch Zielvereinbarung die Arbeitsergebnisse der Beschäftigten mit den Verwaltungszielen weitgehend in Einklang gebracht werden. Dabei ist nicht das gesamte Arbeitsergebnis gemeint, sondern Schwerpunkte, die in dem festgelegten Zeitraum

vom Beschäftigten besonders beachtet werden sollen. Die Ziele orientieren sich dabei an den individuellen Kenntnissen und Fähigkeiten des Beschäftigten.

M e r k e

Arbeitsweise, Schwerpunktbildung, Veränderungsmöglichkeiten und Optimierung sind also mit dem Begriff „Leistung“ gemeint.


2.1 Verbesserung fördern statt Scheinmaßstab festlegen

Auf die Festlegung einer generalisierten „Normalleistung“ kommt es bei der LoB überhaupt nicht an, da jede individuelle Verbesserung des Einzelnen der Verwaltung insgesamt nützt! Es wäre verfehlt, eine „Normalleistung“ zu definieren und alle Beschäftigten unabhängig von ihren individuellen Fähigkeiten an so einem starren Raster bewerten zu wollen. Es ist auch eine praktische Unmöglichkeit eine „Normalleistung“ für jeden Arbeitsplatz zu definieren.

Sowohl die Arbeitsleistung, die Arbeitsqualität als auch sonstige leistungserhebliche Faktoren sind bei allen Menschen unterschiedlich ausgeprägt. Normalleistungen müssten darüber hinaus auch über alle Arbeitgeber gleichmäßig festgestellt werden, sonst würde dem eigenen Anspruch nicht Genüge getan.

Solche formalisierten Vorgaben könnten einige Beschäftigte bevorzugen, die die Normalleistung ohne Probleme erbringen, und andere benachteiligen, die schon von vornherein wissen, dass sie dieses Ziel nicht erreichen werden, aber dafür an anderer Stelle dem Arbeitgeber nützliche Ergebnisse liefern können. Der Effekt für die Verwaltung ist gleich null.

Die Lösung: Stärken Sie alle Beschäftigten in ihren speziellen Fähigkeiten und verbessern Sie insgesamt ihre Leistungsfähigkeit, dann profitieren alle Beteiligten davon! Es kommt darauf an, die Ziele und Bewertungsmaßstäbe individuell anzupassen und



herauszuarbeiten, womit der Beschäftigte die Verwaltungsziele am ehesten fördern kann. Dies schafft motivierte Mitarbeiter und eine Identifikation der Beschäftigten mit den Zielen des Arbeitgebers.

2.2 Quotierung der Leistungsdifferenzierung vermeiden

Eine Reihe von Dienst- oder Betriebsvereinbarungen beinhalten eine quotierte Ausschüttung, wie sie im Beamtenbereich üblich ist. Wie bei der Quotierung im Beamtenbereich ist auch bei den Beschäftigten eine Ausweichbewegung der Praxis zu erwarten, d. h. dass Führungskräfte durch ihr Bewertungsverhalten dafür Sorge tragen, dass alle Beschäftigten einmal in den Genuss einer leistungsorientierten Bezahlung gelangen. Regelungen, nach denen z. B. nur die besten 30% aller Beschäftigten ein Leistungsentgelt erhalten, sind daher entweder demotivierend für die Masse der Beschäftigten oder verlieren ihre Berechtigung durch inkonsequente Bewertung in der Praxis.

Der Grund für diese Regelung ist die Auffassung, dass die leistungsorientierte Bezahlung nur an solche Beschäftigte erfolgen soll, die sich aus der Masse herausheben. Dabei wird jedoch völlig verkannt, dass das Instrument gerade dazu dienen soll, die gesamte Verwaltung/das gesamte Unternehmen vorwärts zu bringen. Hierzu bedarf es einer Anerkennung der breiten Masse der Beschäftigten und nicht nur einer kleinen Gruppe, die erfahrungsgemäß immer den Kern der leistungsbereiten Beschäftigten ausmachen wird.

Nachvollziehbar und auch in dem oben genannten Sinne vertretbar ist der Ausschluss von Beschäftigten, die nicht oder nur im geringen Umfang an der Förderung der Verwaltung/des Unternehmens partizipieren. Um dieses Ziel zu erhalten, reicht es völlig aus, wenn eine Mindestleistung festgelegt wird, die von den Beschäftigten erreicht werden muss, damit sie in den Genuss einer leistungsorientierten Bezahlung gelangen.

Fazit

Die LoB ist ein Instrument zur Förderung von individueller Leistung, nicht aber abstrakter Maßstab oder Benchmark für Outputorientierung im öffentlichen Dienst als Repressalie für nicht der Normleistung entsprechende Beschäftigte. Sie werden viel Freude an dem System haben, wenn Sie alle Leistungsverbesserungen der Beschäftigten honorieren und beachten. Quotierung erreicht nur eine Zwei-Klassen-Gesellschaft in der Belegschaft.

2.3 LoB fördert Verantwortung und mindert Führungsaufwand

Mit der gemeinsamen Vereinbarung von Zielen oder individualisierten Bewertungsmaßstäben erhält der Beschäftigte auch gewisse Gestaltungsmöglichkeiten seines Arbeitsplatzes. Gestalten zu wollen, beginnt mit der Formulierung von Zielen und schließt die Übernahme von Verantwortung für das eigene Tun ein. Das gilt für alle Ebenen der Verwaltung. Beschäftigte, die erleben, dass auch ihre Führungskräfte sich an Zielen ausrichten, werden eher für sich selbst Teilhabe und Gestaltungsfreiheit wünschen.

Daher liegt hier die große Chance, eigenständig und selbstverantwortlich zu arbeiten. Die praktischen Erfahrungen belegen, dass diese Wünsche mehrheitlich auch bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bestehen. Die Realisierung dieser Wünsche setzt im Wesentlichen die Bereitschaft zu zwei Dingen voraus: Verantwortung für den eigenen Arbeitsbereich und aktive Teilnahme an den Entscheidungen der Verwaltung zu übernehmen.

Aber nicht nur die Zielvereinbarung darf sich an einem Leistungsbegriff orientieren, der sich von starren Vorstellungen des schematischen Arbeitsalltags und der konfektionierten Beschäftigten abhebt, sondern auch die systematische Leistungsbewertung. Dies erreichen Sie über eine individualisierte Bewertungsmatrix, die mit dem Beschäftigten vorher besprochen wird, damit dieser weiß, welches Verhalten die Führungskraft erwartet.

Individualität erhalten Sie auch durch ganzheitliche Betrachtung der einzelnen Bewertungsfaktoren abgestimmt auf den jeweiligen Beschäftigten. Letztendlich ist bei der systematischen Leistungsbeurteilung jedoch vieles von den persönlichen Einschätzungen der Führungskraft abhängig, sodass eine Bindung an den Arbeitgeber sich nicht so stark ausprägen lässt, wie durch Zielvereinbarungen. Beide Leistungsbestimmungsarten können sich jedoch ergänzen, um zufällige Ausfälle zu vermeiden und die Gesamtarbeitsleistung und nicht nur punktuelle Ausschnitte in die Bewertung mit einfließen zu lassen.

3. Die „Gießkanne“ ist keine Lösung und birgt Risiken

In der Protokollerklärung Nr. 1 zu § 18 Absatz 4 TVöD betonen die Tarifvertragsparteien, dass die zeitgerechte Einführung des Leistungsentgeltes beiderseitig gewollt ist und sie fordern die Betriebsparteien auf, die zur Umsetzung des Leistungsentgeltes erforderlichen betrieblichen Systeme rechtzeitig vor dem 1. Januar 2007 zu vereinbaren. Die Einhaltung des tarifvertraglichen Termins konnte aufgrund unterschiedlicher Startvoraussetzungen und Rahmenbedingungen (noch) nicht in allen kommunalen Verwaltungen, Dienststellen und Betrieben geschafft werden. Nunmehr gilt es, die flächendeckend begonnenen Umsetzungsanstrengungen abzuschließen.

Tip

Wettbewerbsvorteil!

Jährlicher Kompetenzerwerb im Umgang mit leistungsdifferenzierten und variablen Entgelten bedeutet einen strukturellen Vorteil gegenüber anderen Arbeitgebern, die noch in der „Welt der Alimentation“ verharren.

Wenn gleichwohl in Ausnahmefällen die Umsetzung nicht innerhalb der verlängerten Umsetzungsfrist gelungen ist, regelt die Protokollerklärung Nr. 1 zu § 18 Absatz 4 TVöD in den Sätzen 3 bis 6, wie das vorgesehene Finanzvolumen dann – der eigentlichen

Intention des Tarifvertrages zuwider – ganz oder teilweise noch ohne Leistungsdifferenzierung zu verwenden ist. Haben die Tarifvertragsparteien im Jahr 2007 eine pauschalierende Auszahlungsregelung vereinbart, die dem tarifvertraglichen Gesamtvolumen nach § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD nahezu entspricht, besteht ab 2008 nur noch ein Teilanspruch.

3.1 Septemberentgelt – Anspruch muss vorhanden sein!

Das Beschäftigungsverhältnis muss im Monat September bestanden und der Beschäftigte muss für den Monat September ein Tabellenentgelt tatsächlich erhalten haben. Sonstige ständige (z. B. Schichtzulagen, Besitzstandszulagen, Strukturausgleichsbeträge, Mehrarbeits- und Überstundenpauschalen) und auch unständige Entgeltbestandteile fließen nicht mit in die Bemessungsgrundlage ein.

Dem Tabellenentgelt stehen die Fälle der tariflichen Entgeltfortzahlung nach § 6 Abs. 3 Satz 1, § 22 Abs. 1 (ohne Krankengeldzuschuss), § 26, § 27 und § 29 TVöD gleich. Zeiten eines Beschäftigungsverbot nach § 3 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 MuSchG führen ebenfalls nicht zu einer Minderung der Bemessungsgrundlage und sind so zu berücksichtigen, als wenn Tabellenentgelt zugestanden hätte.

Hat der Anspruch auf das Tabellenentgelt im Monat September aus sonstigen Gründen teilweise geruht (z. B. wegen Elternzeit, Sonderurlaub, Arbeitsunfähigkeit ohne Anspruch auf Entgeltfortzahlung im engeren Sinne), wird der entsprechende anteilige Betrag berücksichtigt. Besteht im ganzen Monat kein Anspruch auf Tabellenentgelt, erfolgt keine undifferenzierte Auszahlung (LAG Schleswig-Holstein, Urt. vom 3.3.2009 – 2 Sa 376/08 – nicht rechtskräftig).

Für unterjährig ein- bzw. austretende Beschäftigte ist eine anteilige Zahlung entsprechend der Zahl der Beschäftigungsmonate nicht vorgesehen (keine „Zwölftelregelung“).

Die Beschäftigten erhalten die undifferenzierte Zahlung „mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember“. Hierbei handelt es sich um eine Fälligkeitsregelung und nicht etwa um eine zweite Stichtagregelung. Beschäftigte, die im September ein Tabellenentgelt erhalten haben und vor dem 01. Dezember ausscheiden, erhalten die Zahlung in voller Höhe mit dem Entgelt des letzten Beschäftigungsmonats.

Fallgestaltung:	Anspruch auf 6% des Tabellenentgelt des Monats September
Austritt zum 31.08.2009	kein Anspruch
Austritt zum 30.09.2009	Anspruch
Eintritt zum 01.09.2009	Anspruch
Eintritt zum 15.09.2009	Anspruch (anteilig 16/30)
Eintritt zum 01.10.2009	kein Anspruch

3.2 Folgejahre – der Anspruch erhöht sich nicht

Ist auch in der Folgezeit jeweils bis zum 30. September des Vorjahres keine betriebliche Regelung getroffen worden, erfolgt gem. Sätze 3 bis 5 der Protokollerklärung Nr. 1 zu § 18 Abs. 4 TVöD weiterhin die um die Hälfte verminderte (undifferenzierte) Auszahlung des Leistungsbudgets, d. h. in Höhe von 6 v. H. des individuellen Septembertabellenentgelts. Damit soll der Anreiz weiter erhöht werden, die Leistungsorientierung entsprechend § 18 TVöD umzusetzen. Sollte die Arbeitnehmervertretung auch bis dahin den Abschluss einer Dienst-/Betriebsvereinbarung verweigern, muss sie dies auch im Hinblick auf die Reduzierung der Auszahlung gegenüber den Beschäftigten verantworten. Der Restbetrag des Leistungsbudgets ist wiederum in das Folgejahr – ggf. auch mehrfach – zu übertragen, bis die „zweckentsprechende“ Verwendung (leistungsdifferenziert und variabel) sichergestellt ist.