



ÜBERHOLT ist das Bild von muffigen Amtsstuben in der deutschen Verwaltung. Der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst bringt frischen Wind und Veränderung.

Lernen vom öffentlichen Dienst

REFORM. Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bringt insbesondere mit der Aufnahme von Leistungsentgelten viele Neuerungen, an denen sich auch die Privatwirtschaft ein Beispiel nehmen kann. Von Christian Grosenick

Bisher wurde der öffentliche Dienst auch in personalwirtschaftlicher Hinsicht von der Privatwirtschaft eher belächelt. Starre tarifliche Regelungen und fehlende Ansätze zu modernem Personalmanagement bestimmten das Bild. Mit dem im Oktober 2005 in Kraft getretenen TVöD, der den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT/BAT-O) und das Bundesmanteltarifgesetz (BMT-G/BMT-G-O) ablöst, gehört dies jedoch der Vergangenheit an: Für die tariflich beschäftigten Arbeitnehmer des Bundes und der Kommunen einschließlich ihrer Unternehmen wurde unter anderem die Möglichkeit zur Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle geschaffen. Durch Anpassung der Regelarbeitszeit an saisonale Schwankungen sowie die Einführung flexibler wöchentlicher Arbeitszeitkorridore oder täglicher Rahmenzeiten in Verbindung mit Jahresarbeitszeitkonten können betriebliche Abläufe optimiert und Überstundenzuschläge zu einem Großteil eingespart werden. Den

wohl stärksten Umbruch stellt jedoch der flächendeckende Einstieg in die leistungsorientierte Vergütung dar.

Leistungsentgelte ab 2007

Mit dem TVöD wird den Verwaltungsbehörden des Bundes sowie den Kommunen und kommunalen Unternehmen die Einführung von Leistungsentgelten verpflichtend vorgeschrieben. Ab 2007 ist danach den Beschäftigten ein Prozent aller ständigen Monatsentgelte als Leistungsprämie oder -zulage auszuschütten. Prämien in Abhängigkeit vom Unternehmenserfolg können zusätzlich gewährt werden. Als Zielgröße für die Höhe der Leistungsentgelte vereinbarten die Tarifparteien acht Prozent der ständigen Monatsentgelte. Daher werden die auszuschüttenden Gesamtbeträge in den Folgejahren vermutlich systematisch steigen und die Leistungsentgelte aus Sicht der Beschäftigten einen beachtlichen Stellenwert erreichen.

Für den Fall, dass bis 31.7.2007 keine betriebliche Einigung erzielt wird, ist im TVöD bestimmt, dass alle tariflich Beschäftigten im Dezember 2007 einheitlich zwölf Prozent eines Monatsgehalts zusätzlich ausgezahlt erhalten. Da eine solche pauschale Ausschüttung für die Betriebe und Verwaltungen Mehrkosten bedeuten würde, denen keine zusätzlichen Anreize zur Leistungssteigerung für die Beschäftigten gegenüberstehen, ist davon auszugehen, dass in den nächsten Monaten enorme Anstrengungen unternommen werden, um betriebsspezifische Entgeltsysteme zu entwickeln und umzusetzen. Dies bestätigen die Erfahrungen der Dr. Hoke + Leitmann Unternehmensberatung, die zurzeit eine Reihe kommunaler Unternehmen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten und der Entwicklung von Systemen zur Gewährung von Leistungsentgelten unterstützt. Ziel ist es, noch in diesem Jahr Betriebs- oder Dienstvereinbarungen abzuschließen, um zum 1.1.2007 Leistungsentgelte einführen zu können.

Relevanz für die Privatwirtschaft

Mit der flächendeckenden Einführung von Leistungsentgelten für mehrere Millionen Beschäftigte im öffentlichen Dienst wird das Thema eine Renaissance erleben, deren Auswirkungen weit über den öffentlichen Dienst hinausreichen. Auf den ersten Blick kann die Privatwirtschaft zunächst gelassen reagieren, da leistungsorientierte Vergütungssysteme als Führungsinstrument hier schon seit geraumer Zeit fester Bestandteil des Personalmanagements sind. Beispielsweise hatte eine im Jahr 2001 durchgeführte Befragung mittlerer und großer deutscher Unternehmen unter Leitung von Professor Dieter Wagner von der Universität Potsdam ergeben, dass 97 Prozent der Unternehmen leistungsorientierte Entgeltbestandteile eingeführt haben, wobei der Anteil dieser Entgeltbestandteile an der Gesamtvergütung für bestimmte Mitarbeitergruppen häufig bei mehr als 30 Prozent liegt. Bei der nun anstehenden Ausgestaltung von Leistungsentgelten im öffentlichen Dienst kann und wird deshalb auf die Erfahrungen im privaten Sektor zurückgegriffen werden. Allerdings kann umgekehrt auch die Privatwirtschaft vom Erfahrungsaustausch profitieren. Dies begründet sich insbesondere durch die folgenden Fakten:

Leistungsentgelte werden bei privaten Unternehmen häufig nicht für alle Mitarbeitergruppen eingeführt. Im Bereich der tariflich Beschäftigten und hier insbesondere bei der großen Anzahl derjenigen Mitarbeiter ohne Führungsfunktion ist der Leistungsbezug wesentlich geringer ausgeprägt.

Hier ist der Anteil der Mitarbeiter, die Leistungsentgelte erhalten, deutlich geringer, und auch der Anteil der Leistungsentgelte an der Gesamtvergütung ist meist wesentlich niedriger als bei den – in der Regel außertariflich beschäftigten – Führungskräften oberer Ebenen.

Außerdem ist der Trend zur Einführung leistungsorientierter Vergütung vorrangig bei größeren Unternehmen zu beobachten. Und schließlich beklagen viele Unternehmen, die Praxis der Leistungsbewertung funktioniert nicht nach dem gewünschten Muster. Vielfach setzt sich Besitzstandsdenken durch, und es sind häufig Angleichungstendenzen zu beobachten, das heißt, Mitarbeiter werden gleich oder ähnlich bewertet, um Konflikte zu vermeiden. So erhalten Leistungsentgelte oft den Charakter fixer Entgeltbestandteile, und eine wirkliche Leistungsorientierung ist nicht (mehr) gegeben. Ein weiteres Problem stellt die Verwendung ungeeigneter Steuerungskennzahlen dar, durch die die Motivationswirkung beeinträchtigt wird.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die flächendeckende Einführung von Leistungsentgelten im öffentlichen Dienst auch aus Sicht der privaten Unternehmen eine durchaus interessante Entwicklung darstellt. Zum einen können grundsätzliche Erkenntnisse zu den Möglichkeiten und Problemen bei der Ausgestaltung und zu den Auswirkungen unterschiedlicher Systeme zur Gewährung von Leistungsentgelten gewonnen werden. Insofern lässt sich die derzeitige Entwicklung im öffentlichen Sektor aus Sicht der Privatwirtschaft (und im Übrigen auch der Wissenschaft) als eine Art „Feldexperiment“ ansehen, das es in diesem Umfang bisher nicht gegeben hat und das es zu beobachten und auszuwerten gilt. Die Übertragbarkeit von Erkenntnissen ist dabei insbesondere in Bezug auf Dienstleistungsunternehmen oder -bereiche gegeben, die ähnliche Aufgaben wie öffentliche Verwaltungseinheiten zu erfüllen haben. Zum anderen ist der gegenwärtige Wandel besonders für diejenigen Betriebe von unmittelbarer Bedeutung, die – etwa in der Entsorgungswirtschaft – mit öffentlichen Unternehmen konkurrieren.

Relevant ist eine Vielzahl von Aspekten sowohl in Bezug auf die in nächster Zeit anstehende Implementierung leistungsbezogener Entgeltsysteme im öffentlichen Sektor als

auch hinsichtlich der längerfristigen Auswirkungen der eingeführten Systeme.

Kurzfristig relevante Aspekte

Kurz- und mittelfristig interessant sind vor allem Erkenntnisse aus folgenden Fragen:

• *Welche Haltung nehmen die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen ein? Wie gelingt es, Einigungen bezüglich der Grundkomponenten der Systemgestaltung zu erzielen? Worin bestehen hierbei die zentralen Probleme und Konflikte?*

Wie zu erwarten war und sich derzeit auch abzeichnet, ist von Arbeitnehmerseite mit einiger Skepsis zu rechnen, die in eine grundsätzliche Blockadehaltung münden kann, wenn es nicht gelingt, Betriebs- und Personalräte frühzeitig in den Prozess der Systemgestaltung einzubeziehen und sie von der Vorteilhaftigkeit von – unter Berücksichtigung der betrieblichen Situation gemeinsam erarbeiteten – Instrumenten der Leistungsförderung zu überzeugen.

• *Inwieweit gelingt es, die Führungskräfte im Betrieb für die Idee der leistungsbezogenen Entgeltgewährung zu gewinnen? Was ist zu tun, damit diese sich auf damit verbundene neue Aufgaben (insbesondere Führen von Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächen) einstellen und nicht Konfliktvermeidung oder Ähnliches, sondern wirkliche Leistungsorientierung verfolgen?*

Auf die Führungskräfte kommt mit der Mitarbeiterbeurteilung ein neuer Aufgabenbereich zu, der oft unterschätzt wird. Entscheidend dürften hier vorbereitende Maßnahmen zur Schulung und die Gewährleistung einer dauerhaften Supervision sein.

• *Welche Bewertungsmodalitäten (Ziele, Kennzahlen und Beurteilungskriterien, Gewichtungen et cetera) werden in Bezug auf welche Beschäftigtengruppen favorisiert? Welche Mechanismen zur Verteilung der auszuschüttenden Beträge auf einzelne Beschäftigte(-ngruppen) werden entwickelt?*

Nach den häufig negativen Erfahrungen der Privatwirtschaft mit Systemen, die zwar einfach in der Ausgestaltung, jedoch auf Dauer wenig wirkungsvoll sind, ist in Bezug auf die Systemgestaltung mit einigen Innovationen zu rechnen. Interessant ist vor allem, welche Kriterien für die Mitarbeiter in den unteren Entgeltgruppen eingeführt werden, ob individuelle und/oder teambezogene Leistungen als Bewertungsgrundlage

➔ LEISTUNGSENTGELT

Wichtige Erfahrungswerte

Die Einführung von Leistungsentgelten im öffentlichen Dienst bietet auch privaten Unternehmen die Chance, ihren Wissensstand in Bezug auf Erfolgsfaktoren bei der Implementierung und die Funktionsfähigkeit verschiedener Systemvarianten zu erweitern.

Kritische Erfolgsfaktoren bei der Einführung leistungsbezogener Entgeltkomponenten

- Überzeugung der Arbeitnehmervertretungen und Erzielung einer Einigung hinsichtlich der Systemgrundlagen
- Überzeugung der Führungskräfte von Leistungsentgelt als Führungsinstrument und Vorbereitung auf die damit verbundenen Aufgaben
- Entwicklung von Bewertungsmodalitäten für Beschäftigte und nachvollziehbarer Mechanismen zur Verteilung des Entgelts
- Begrenzung des administrativen Aufwands für die dauerhafte Systempflege

Kritische Erfolgsfaktoren in Bezug auf die langfristige Funktionsfähigkeit des Systems

- Dauerhafte Supervision und Anleitung der Führungskräfte zur Bewertungspraxis
- Offenheit für Feedback seitens der Mitarbeiter, ggf. Korrekturmaßnahmen
- Regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit der angewandten Bewertungskriterien und Vergleich der Bewertungsstandards in verschiedenen Bereichen, ggf. Anpassungsmaßnahmen
- Dauerhaftes Controlling in Bezug auf die Verteilungswirkung des Systems, ggf. Anpassungsmaßnahmen

herangezogen werden und welche Ausschüttungsmechanismen angewandt werden, um Angleichungstendenzen zu vermeiden.

- *Welcher administrative Aufwand ist mit den verschiedenen Systemvarianten verbunden und wie wird dieser von den Personalabteilungen bewältigt?*

Nicht nur die einmalige Implementierung, sondern auch die dauerhafte Pflege leistungsbezogener Entgeltsysteme ist mit einigem administrativen Aufwand (zum Beispiel Berechnung der individuellen Leistungsentgelte und Anpassung von Kennzahlen oder Leistungsstandards) verbunden, den im Wesentlichen die Personalabteilungen zu tragen haben. Interessant ist zum einen, welche Maßnahmen zur Aufwandsminimierung getroffen werden (zum Beispiel Einführung von Softwarelösungen) und ob es gelingt, die Aufgabe der Systempflege bei Beibehaltung der Besetzungstärke im Personalbereich zusätzlich zu erbringen. Zum anderen wird zu beobachten sein, wie das Zusammenspiel von Führungskräften und Personalabteilungen in Bezug auf die Systempflege und -fortentwicklung funktioniert.

Längerfristig bietet die flächendeckende Einführung von Leistungsentgelten im öffentlichen Dienst die Möglichkeit, Erkenntnisse

darüber zu gewinnen, welche Wirkung auf Motivation und Leistung der Beschäftigten tatsächlich erzielt werden kann und welche Faktoren ausschlaggebend sind.

Leistungsbezogene Vergütung als Leistungskiller?

Nach wie vor wird in Wissenschaft und Praxis oft bezweifelt, dass durch leistungsbezogene Entgeltsysteme von den Unternehmen verfolgte Ziele wie Motivationssteigerung, Mitarbeiterbindung, Kostensenkung und Verbesserung der Arbeitsmarktposition tatsächlich erreicht werden können. Beispielsweise berichtete das Handelsblatt jüngst: Leistungsentgelte in den hier thematisierten Ausgestaltungsformen seien in Wirklichkeit „Leistungskiller“ (Handelsblatt vom 6.2.2006, Seite 9). Insofern wird es sehr interessant sein zu evaluieren, welche Erfahrungen der öffentliche Dienst nun macht. Es wird sich zeigen, wie sich verschiedene Systemvarianten in ihrer Wirkung unterscheiden und als wie sinnvoll sich die Einführung von Leistungsentgelten für alle Mitarbeiter eines Betriebs erweist.

Der Erfolg wird wesentlich davon abhängen, wie den bekannten Problemen leistungsbezogener Entgeltsysteme begegnet werden

kann. Zu nennen sind hier insbesondere Überkomplexität, die Wahl inadäquater Kennzahlen, eine zu geringe Beeinflussbarkeit der Zielerreichung durch den Mitarbeiter, mangelnde Transparenz bei der individuellen Entgeltermittlung, unzureichende Konkretisierung von Bewertungskriterien und -standards, Vernachlässigung der Systemanpassung im Zeitverlauf und fehlendes „Fingerspitzengefühl“ der Führungskräfte beim Abschluss von Zielvereinbarungen sowie beim Vornehmen und Vermitteln von Beurteilungen.

Abgeleitet aus den Fragen zur Ausgestaltung und Wirkung der Systeme ergibt sich die Frage, inwieweit öffentliche Unternehmen durch die Einführung von Leistungsentgelten Erfolge in Bezug auf die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erzielen können, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Nachteile auf der Kostenseite durch die oben dargestellten Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit zumindest zum Teil kompensiert werden können.

Die Beantwortung dieser Frage ist mit Sicherheit generell interessant, in besonderem Maße ist sie aber für diejenigen Unternehmen von Relevanz, die mit öffentlichen Wettbewerbern konkurrieren. Zwar haben private Unternehmen im öffentlich-privaten Wettbewerb oft Kostenvorteile – und das insbesondere im Bereich der Personalkosten. Jedoch verbindet sich mit der schlechteren Entlohnung – und der geringeren Arbeitsplatzsicherheit – bereits heute ein Nachteil in Bezug auf die Attraktivität als Arbeitgeber. Gelingt es nun zum Beispiel kommunalen Unternehmen in der Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Grünflächenpflege et cetera, mit attraktiven Modellen der leistungsbezogenen Entgeltgewährung auch solche potenziellen Arbeitnehmer anzuziehen, die nicht primär sicherheits-, sondern leistungsorientiert denken, könnte sich daraus durchaus ein wichtiger Wettbewerbsvorteil entwickeln. Insofern lohnt es sich in jedem Fall, die dargestellte Entwicklung im Auge zu behalten. ●

Autor: Christian Grosenick, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, berät für die Dr. Hoke + Leitmann Unternehmensberatung in Köln kommunale Unternehmen bei der Umsetzung flexibler Arbeitszeitmodelle und der Einführung von Leistungsentgelten.

➔ ARBEITSZEITGESTALTUNG

Neue Gestaltungsfelder

Mit den im TVöD geschaffenen Möglichkeiten zur Arbeitszeitflexibilisierung sowie der Verpflichtung zur Einführung von Leistungsentgelten ergeben sich im Bereich der öffentlichen Verwaltung neue personalwirtschaftliche Möglichkeiten und Aufgaben.

Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung (§ 6 TVöD)

- Ausgleichszeitraum von bis zu einem Jahr in Bezug auf die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit und damit Möglichkeit der Anpassung an saisonale Schwankungen
- Möglichkeit der Einführung
 - einer täglichen Rahmenzeit von bis zu 12 Stunden in der Zeit von 6 bis 20 Uhr oder
 - eines wöchentlichen Arbeitszeitkorridors von bis zu 45 Stunden
- zusätzliche Arbeitsstunden innerhalb von Rahmenzeit oder Korridor gelten nicht als Überstunden und bleiben damit schlagsfrei, sofern sie innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden

Einführung von Leistungsentgelten (§ 18 TVöD)

- Verpflichtung zur Einführung von Leistungsprämien oder -zulagen ab dem Jahr 2007; Möglichkeit der zusätzlichen Gewährung von Erfolgsprämien
- Festlegung der auszusüttenden Gesamtsumme auf zunächst ein Prozent der ständigen Monatsentgelte der nach TVöD Beschäftigten der Dienststelle oder des Betriebs (Steigerung auf acht Prozent geplant)
- Ausgestaltung der Systeme (Festlegung der Ziele, Verfahren der Leistungsbewertung, Verteilung der Leistungsentgelte et cetera) erfolgt betrieblich im Rahmen einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung