Mehr materielle Leistungsanreize wagen? Der Neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

Prof. Dr. Hanns Eberhard Meixner, Köln[*]

Als sich der neue Hausmeister in den ersten Tagen seines Neubeginns im Kollegenkreis vorstellte, waren alle begeistert. Diese Begeisterung hielt sich auf einem hohen Niveau in den nächsten Wochen, Monaten und sogar weit über das Jahr hinaus. Gab es etwas zu reparieren, zu richten oder zu besorgen, der Mann packte zu. Er sah die Arbeit und wusste auch ohne große Worte zu tun, was getan werden musste. Dann aber kam es zu ersten Irritationen, und nach einigen Jahren waren die Klagen nicht mehr zu überhören. Das Internet wurde sein bester Begleiter im Dienst und nur wenige nahmen Anstoß daran.

Woran mag es liegen, dass sich eine so hohe Motivationslage in einer verhältnismäßig kurzen Zeit abbaut? Hätte eine Leistungszulage diesen Prozess verhindern können? Viele setzen heute auf dieses Instrument und bauen auf die von dieser Idee ausgehenden anspornenden Impulse. Wir kennen diesen Mann nicht und können daher wenig zu den Ursachen dieses Verhaltens sagen. Wir wissen auch nicht, ob eine Leistungszulage in diesem Fall das Schlimme hätte verhindern können. Aber wir wissen, dass die eigentliche Herausforderung im Führungsfeld nicht darin liegt, Motivation zu schaffen, sondern vor allem Demotivation zu verhindern. Demotivation entsteht mitunter auch dann, wenn das Gegenteil erhofft und/oder behauptet wird. In vielen Beurteilungsbestimmungen etwa steht als Präambel, dass dieses Instrument als Anreiz, Motivation und Ansporn gedacht ist. Einige Mitarbeiterbefragungen haben sich dieser These einmal genähert und die Beurteilten hierzu befragt. Die Befragungsergebnisse waren alles andere als ein überzeugender Beweis, dass sich dieses Instrument als Anreiz bewährt. Das Gegenteil zeigt sich in vielen Fällen: Die Beurteilung als eine Quelle lähmender Unzufriedenheit und Demotivation. Die Ergebnisse könnten noch deutlicher ausfallen, würde man unmittelbar nach einer Regelbeurteilung Beurteiler und Beurteilte nach ihren Eindrücken befragen. Die Beurteilung wirkt immer dann demotivierend, wenn die Voraussetzungen (z. B. die Kriterien, nach denen zu beurteilen ist), der Ablauf (z. B. wer als Erst- und Zweitbeurteiler mit welchen Kompetenzen ausgestattet ist) und der Kommunikationsprozess (z. B. zwischen Beurteiler und Beurteilten) nicht stimmig sind. Gelingt es dagegen, sich umsichtig und mit der gebotenen Ernsthaftigkeit und Professionalität mit diesem Instrument auseinander zu setzen, dann könnten die Befragungsergebnisse deutlich besser ausfallen. Ernsthaftigkeit und Professionalität ist vor allem auch eine Frage der Zeit, des Sich-Zeit-Nehmens. Viele Führungskräfte haben diese Zeit nicht bzw. sie nehmen sie sich nicht. Theorie und Praxis!

Nun steht eine neue Zeit an. Leistung soll dokumentiert, beurteilt, bewertet und mit materiellen Anreizen honoriert werden. Das geht nicht ohne ein Hilfsmittel zur Beurteilung und Bewertung der Leistungen. Die stärkere Leistungsorientierung sehen der neue Tarifvertrag für die Beschäftigten und das Besoldungsstrukturgesetz für die Beamten vor. Damit erhält die Verwaltung ein weiteres Anreizinstrument: Leistung soll sich lohnen. Von diesem Anreizinstrument verspricht man sich viel. So etwa mehr Motivation und damit mehr Effektivität und Effizienz. Es ist daher interessant und geboten, einmal zu prüfen, ob diese Erwartungen auf einem soliden Grund bauen und welche Voraussetzungen ggf. noch zu schaffen sind?

Das Anreizsystem der öffentlichen Verwaltung

Wer auf eine stärkere Symmetrie von Leistung und Gegenleistung in der öffentlichen Verwaltung setzt, sollte sich **auch** auf das Bestehende besinnen. Die Verwaltung hat viele Möglichkeiten, auf das Leistungsverhalten von Beschäftigten einzuwirken. Viele dieser Instrumente könnten durchaus wirkungsvoller eingesetzt werden. Bei einigen hat man den Eindruck, dass sie das Gegenteil von dem bewirken, was sie eigentlich bewirken sollten. Aus dieser Sicht könnte sich die Frage stellen, ob es nicht sinnvoller ist, zunächst das Bestehende auf eine solide Basis zu stellen, um sich dann in einem weiteren Schritt den ergänzenden Formen wie Leistungsprämie, beschleunigtem Stufenaufstieg und anderem zuzuwenden.

Komponenten des Anreizsystems in der öffentlichen Verwaltung sind:

- das Führungssystem,
  - Führungskonzeption
  - Zielfindungsgespräch
  - Entwicklungsgespräch
  - Beziehungsgespräch
  - Einführung in neue Aufgaben
- das Statussystem,
  - immaterielle Statusanreize
  - Ausstattung
  - Statusbarrieren
  - mentale Statusbarrieren (Statusdünkel)
- das Stellenbewertungssystem,
  - pauschale Funktionsgruppenverfahren
  - summarische Verfahren
  - analytische Verfahren
- das Beurteilungs- und Förderungssystem,
  - Leistungsbewertung
  - Potential-/Verwendungsbeurteilung
  - 360-Grad-Beurteilung
- das Beförderungssystem,
  - Personalentwicklung
  - Karrieremodelle
  - Spezialistenhierarchie
  - Generalistenhierarchie

[*] Der Verfasser ist Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW mit dem Schwerpunkt Organisation und Personal an der Abteilung Köln. Kontakt: H.E.Meixner@netcologne.de

- das Verwendungssystem,
  - Kompassgespräche
  - Potentialanalyse
  - Werdegangsberatung
  - Qualifizierung On- und Off-the-job
- das System der Stellenbemessung und die Bedarfsberechnung,
  - pragmatische Verfahren
  - summarische Verfahren
  - analytische und dynamische Verfahren
- das variable Bezahlungssystem,
  - Dienstaltersstufungen
  - Erfolgsprämien
  - Leistungsprämie
  - Leistungszulagen
- die Arbeitszeit, Arbeits- und Arbeitsplatzgestaltung,
  - Vertrauensarbeitszeit
  - Flexibilisierung der Arbeitszeit
  - Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes
  - Projektorganisation
- das gelebte und erlebte Leitbild,
  - Kultur
  - Leitsätze
  - Visionen
  - Mitarbeiterbefragungen
  - Arbeitszufriedenheit
  - Partizipationsmodelle

Wenden wir uns noch einmal dem Hausmeister zu: Woran könnte es gelegen haben, dass seine Leistungen so krass in wenigen Jahren abgefallen sind? Beginnen wir die Analyse mit einem Blick auf das Führungssystem. Vielleicht waren es schon die ersten Tage, die bei dem Hausmeister Irritationen auslösten. Statt die Erwartungen auf beiden Seiten zu kommunizieren, begnügte sich die Führung mit einer bescheideneren Kost: „Sehen Sie sich mal um. Es gibt hier genug zu tun. ... Ach, im Übrigen: Sehen sie sich vor dem Herrn X in Acht ...!" Dieser großzügige Arbeitsauftrag kommt bei einigen gut an, andere wollen exaktere Vorgaben. Der Vorteil des „großzügigen" Rahmens erweist sich nicht selten schon bald als Last: „Wofür haben wir eigentlich den Hausmeister?!" Mit seiner Tüchtigkeit landet vieles auf seinem Tisch, auch das, was eigentlich nicht dahin gehört. Hat man den Vergleich mit dem Vorgänger, kann das bei allen Freude auslösen - und weil es so gut läuft, packt jeder noch etwas drauf. Aber auch an das Gute kann man sich gewöhnen. Schon bald fällt das besondere Engagement weniger ins Gewicht. Was dagegen auffällt, sind die unvermeidlichen Fehler und all das, was nicht so rund läuft, wie man es erwartet. Das überdurchschnittliche Engagement übersieht man dann leicht, die Fehler werden dagegen unverhältnismäßig übergewichtet. Ein typischer negativ-gepolter Hallo-Effekt. Die unterschiedlichen - und meist nicht kommunizierten - Sichtweisen schaffen Frust auf beiden Seiten, auf Seiten des Hausmeisters, weil mehr genörgelt als gelobt wird, auf Seiten der Führung, weil Fehler immer ärgerlich sind. Bei einer funktionierenden regelmäßigen Zielvereinbarung, einem regelmäßigen Mitarbeitergespräch und einer aktualisierten Stellenbeschreibung wäre so manche Fehlentwicklung auch in diesem Fall vermeidbar gewesen.

Hier liegt eine Chance des neuen Weges: Mit einer Leistungszulage wird gefordert, was man heute vielleicht als nicht so dringlich einstuft. Hier müssen beide Partner - ob sie wollen oder nicht, ob sie Zeit haben oder nicht, ob sie es als dringlich sehen oder entbehrlich - sich zusammensetzen und die gemeinsamen Eckwerte des Arbeitseinsatzes für jeweils ein Jahr kommunizieren. Diese Ziele sollten in Meilenstein-Gesprächen (z. B. nach Ablauf eines halben Jahres) aktualisiert werden. Eine umsichtige und intakte Führung baut auf diese Bausteine auch bereits heute. Diese Führungsgrundsätze sind unabhängig von einer Leistungszulage oder Leistungsprämie. Festzuhalten bleibt daher: Nicht das, was am Ende als Leistungszulage herauskommt, ist das Entscheidende, sondern der Weg, wie anzustrebende Ergebnisse kommuniziert werden, kann vieles verändern. Die Leistungszulage ist somit ein Vehikel, um das, was zwar selbstverständlich ist, aber nicht umgesetzt wird, einzufordern. Denn jetzt haben beide Partner ein Interesse, Transparenz und Akzeptanz bei der Aufgabenverteilung zu schaffen.

Wenden wir uns einem weiteren Aspekt unserer Analyse zu: Dem **Statussystem.** Hier sind die Dinge nicht so offenkundig. Vieles, was hier auf das Verhalten einwirkt, ist subtil, aber gleichwohl nachhaltig in seinen Auswirkungen. Nehmen wir an, es handelt sich bei dem engagierten Mitarbeiter um den Hausmeister an einer Schule. Als Mann für's Grobe ist er zwar Teil des Teams, aber die Statusbarrieren sind nicht nur erkennbar, sondern auch täglich erfahrbar. Statt in das Team eingebunden zu werden (etwa in Dienstbesprechungen) läuft er weit gehend nebenher. So etwa, wenn das Kollegium zum „Betriebsausflug" aufbricht. Dann bleibt er vor Ort, er läuft zwar im Team mit, aber er ist nicht im Team angekommen. Das gleiche Dilemma setzt sich auch im Bereich der Qualifizierung fort. Als Alleskönner - so die missverständliche Deutung - braucht er kaum weitere Qualifizierungen. Das scheint bei ihm nicht das vordringliche Problem zu sein, zumal eine Vertretung schwierig zu organisieren ist. Bekannt ist, dass gerade im unteren Bereich der Entgeltgruppen noch viele Möglichkeiten stecken, um über Qualifizierungsprogramme Anreize zu schaffen. Mit dem Instrument der Leistungszulage kann der Blick auch hierfür geschärft werden. Denn viele werden wissen wollen, wie sie an den erstrebenswerten Zuschlag kommen können. Dann spielt nicht nur Fleiß eine Rolle, sondern es wird erkennbar, dass auch die eigene Qualifikation ständig zu verbessern ist. Denn Ziele auf der Zeitachse immer wiederkehrend auf einem steigenden Niveau miteinander zu kommunizieren, führt zu der unmissverständlichen Botschaft: Die erstklassige Lösung von heute ist die zweitklassige von morgen. Das wird ein weiteres Ergebnis sein, wenn die Erwartungen mit dem erreichten Ist abgeglichen werden.

Belassen wir es bei diesen wenigen Aspekten der Analyse: Eine stärkere Leistungsorientierung kann vieles im Führungsfeld neu beleben, was auch heute schon zu tun wäre. Doch neben den Chancen dieses Instrumentes steht eine Reihe von Risiken. Mit Umsicht und Professionalität lassen sich viele Klippen umschiffen. Doch worauf ist zu achten und wie kann der neue Weg zu einer Erfolgsstory werden?

Auf die Konzeption kommt es an!

Viele Verwaltungen stehen heute vor der Herausforderung, eine Dienstvereinbarung für diesen neuen Weg auszuhandeln. Bei der Gemengelage ist dies kein einfaches Unterfangen. Das Spektrum der Gestalter reicht von den Perfektionisten über die groben „Vereinfacher" bis hin zu den Pragmatikern. Das schafft Dynamik und lässt die Arbeit wachsen. Der Verwaltungsvorstand ist daher gut beraten, sich eine klare und eindeutige Vorgabe zu setzen, wie viel er an Entwicklungskosten und Kosten für die Pflege in dieses System investieren will. Eine Arbeitsgruppe von zehn Beschäftigten, die über ein halbes Jahr alle 14 Tage fünf Stunden tagt und eine kalkulatorische Nachbereitung von zwei Stunden pro Teilnehmer erfordert, verursacht die Kosten einer hoch bezahlten Halbtagskraft (ca. 900 Stunden). Wer auf Perfektionismus setzt, wird ein Vielfaches an Kosten einbuchen müssen.

Um es gleich vorweg zu sagen: Der Erfolg dieser neuen Idee wird sich einstellen, wenn es gelingt, das komplexe Vorhaben auf eine schlichte und einfache Basis zu stellen. Das erfordert vor allem Mut. Denn was einfach ist, lässt sich gut durchschauen und was so gut durchschaubar ist, lädt zur Kritik ein. All das sprich eher dafür, dass man alle möglichen Varianten abzusichern versucht in der Illusion, dass mit steigender Komplexität des Systems die Gerechtigkeit im gleichen Umfange gewahrt werden kann. Die Verwaltungsgerichte werden ihr Übriges dazu beitragen, um Gerechtigkeit zu fertigen. Doch das Ziel einer allumfassenden Gerechtigkeit ist bei diesem Vorhaben eine Illusion. Die Illusion ein perfektes System zu kreieren ist der Nährboden dafür, dass die Systeme immer komplizierter, undurchschaubarer und aufwendiger werden, aber nicht unbedingt gerechter.

Wer als Navigator am Steuer steht, sollte sich auf das Wesentliche besinnen:

1. Bei der Bewertung von Leistungen handelt es sich um einen Meinungsprozess und nicht um das wissenschaftliche Ergründen von Naturgesetzen. Bei dem Prozess einer Meinungsfindung fallen Wertungen immer unterschiedlich aus: Man kann es so oder auch anders sehen und bewerten. Für die Betroffenen ist selbst diese relative Sicht dennoch ein Gewinn: Sie wissen, welche Meinung vorherrschend ist, auf was Wert gelegt wird, und was von ihnen erwartet wird. Danach können sie ihr Verhalten ausrichten - wenn sie es denn wollen.

2. Auch bei der Entwicklung dieses Systems gilt das Gesetz von Pareto: Mit geringem Aufwand lassen sich hohe Effekte erzielen. Der Aufwand steigt mit dem Grad an erstrebter Genauigkeit um ein Vielfaches. Wer zum Mähen des Rasens antritt, kennt diesen Effekt: Die Fläche ich schnell geschnitten, was aufhält sind die Ränder, die kleinen Unebenheiten, über die man mit Blick auf das Ganze durchaus auch hinwegsehen könnte.

3. Das System muss handhabbar sein und „bedienungsfreundlich" gestaltet werden. Die Akzeptanz der Betroffenen ist dabei ein wichtiger Gestaltungsgrundsatz. Diese Akzeptanz muss zwischen Leitung und Ausführung, zwischen Teamführung und Team, zwischen Führungskraft und Beschäftigten kommuniziert werden. Das bedeutet Gesprächsrunden auf drei unterschiedlichen Ebenen.[1]

4. Der gemeinsame Nenner auf dem neuen Weg sind die hinter diesem Ansatz stehenden Ziele: „Was wollen wir mit dem System der leistungsorientierten Bezahlung erreichen?" Dabei kann es nicht um so vage Ziele gehen wie mehr Effektivität und mehr Effizienz durch höhere Motivation. Was ansonsten von der Zielbildung und Zielvereinbarung gefordert wird, sollte auch hier der Standard sein: Es geht um operationale Ziele, Ziele, die regelmäßig zu überprüfen sind und vor allem: Ziele, die sich in einem regelmäßigen Zyklus überprüfen lassen! Denn auch hier gilt: Ein erreichtes Ziel bedeutet Erfolg - und nichts motiviert mehr als der Erfolg.

Halten wir fest: Ein zentraler Grundsatz für die neue Dienst- bzw. Betriebsvereinbarung sollte sein: Transparenz und Akzeptanz wohlproportioniert zu schaffen! Häufig verliert sich mit einem Zuviel an Transparenz die Akzeptanz: Es kommt daher nicht von ungefähr, dass in einigen Unternehmen weder über Gehalt noch über Leistungsprämien im Kollegenkreis untereinander gesprochen wird. Dieser Bereich ist häufig in Wirtschaftsbetrieben tabuisiert. Wer es dennoch wagt, über das Gehalt und die Leistungszulagen etwa in der Kantine zu diskutieren, riskiert viel. Die hier geforderte Transparenz bezieht sich zunächst einmal auf den generellen Verfahrensablauf. Dabei gilt: Je komplizierter das System ausgesteuert wird, desto weniger Transparenz und desto beliebiger werden letztendlich die Entscheidungen. Dann stellt sich sehr schnell eine Pseudogerechtigkeit ein. Für die Betroffenen ist dies auf Dauer viel schwerer zu ertragen als eine offenkundige Unwucht im System.

Die Leistungszulage unter einem Systemaspekt

Der Zufall, so Napoleon, will geplant sein! Viele Irritationen, Nachbesserungen und Fehlläufe lassen sich vermeiden, wenn man bei einer Dienstvereinbarung zur „Leistungsorientierten Bezahlung" umsichtig zu Werke geht. Versteht man die Leistungsbewertung als ein komplexes soziales Vorhaben, dann ergeben sich drei voneinander abhebbare Gestaltungsbereiche, die sich gegenseitig beeinflussen. Aus der Organisationslehre ist bekannt, dass Organisationsstrukturen (z. B. die Aufbauorganisation) die Arbeitsabläufe beeinflussen und diese wiederum die Verhaltensweisen von Führung und Geführten. Diese Teilsysteme beeinflussen sich gegenseitig. Es ist daher wichtig, dass die drei Bereiche aufeinander abgestimmt und optimiert werden. Gelingt dies nicht, dann sind ständige Nachbesserungen erforderlich. Überträgt man diese drei Komponenten auf das anstehende Vorhaben, dann steht

- für die Organisationsstruktur der gesamte Bereich, der in einem Formular (vgl. dem Beurteilungsinstrument mit dem Formularteil und ggf. den Erläuterungen zu den Merkmalen u. a. m.) zusammengefasst wird,
- für den Ablauf alle Regelungen über Dauer, Erst- und ggf. Zweitbewerter, -Vorgaben zur Verteilung, Quotierung (vergleichbar den Beurteilungsbestimmungen)

1 Vgl. hierzu Meixner, Im Dialog gewinnen - Das Mitarbeiter- und Jahresgespräch, Köln 2005, S. 62 ff.

- für die Interaktion das Führungsfeld zwischen Führung und Geführten, zwischen dem Bewerter und den zu Bewertenden.

Aspekte und Fragen dieser drei Themenkomplexe sind bezogen auf

das Instrument, u. a.

- Wie ggf. mit Hilfe welcher Systeme soll die Leistung abgebildet werden? (z. B. zielorientierte oder merkmalorientierte Verfahren)
- Was sollte bewertet werden? (Zielkategorien: Verhaltensziele? Beziehungsziele? Sachziele? Gestaltungsziele? Entwicklungsziele?)
- Welche Bewertungskriterien können zur Beschreibung der Leistung differenziert nach zielorientiertem bzw. merkmalorientiertem Verfahren herangezogen werden?
- Sind für alle Funktionsbereiche einheitliche Leistungskriterien zu definieren?
- Wie viele Leistungsmerkmale/Bewertungskriterien sind maximal bzw. mindestens zur Abbildung der Leistung erforderlich?
- Sollte eine unterschiedliche Gewichtung der Kriterien bezogen auf Funktions- bzw. Entgeltgruppen angestrebt werden?
- Wie sollte die Skalierung der Merkmale zur Bestimmung des Leistungsniveaus zweckmäßig aufgebaut sein? (z. B. Ankerpunktskalen, normorientierte Skalen, situative Skalen)
- Sollen halboffene oder standardisierte Verfahren bei der Leistungsfeststellung, der Erfolgsprämie, der Zielvereinbarung etc. zur Anwendung kommen?
- Ist es erforderlich bezogen auf Laufbahnen bzw. Funktionsgruppen (z. B. Bereich Kita, Feuerwehr etc.) unterschiedliche Bewertungssysteme bzw. Bewertungskriterien einzuführen?

die Ablaufregelungen, u. a.

- Welche Ziele werden mit einer leistungsorientierten Bezahlung angestrebt?
- Sind diese Ziele operationalisiert und können sie evaluiert werden?
- Welche Regelungen (Zweitbewerter, Leitungskonferenz, Verwaltungskonferenz) sind vorgesehen?
- Welche Meilensteine zur Überprüfung und zum Aussteuern des Systems sind nach der Einführung vorgesehen?
- Wer bewertet die Leistung der zu Bewertenden mit welcher formalen Kompetenz (z. B. die mittelbare Führung, die nächst höhere Führungskraft?)
- Wie sind die formalen Kompetenzen im Verhältnis von Erst- zu Zweitbewerter geregelt?
- Wer wird mit welchem Verfahren bewertet? (z. B. Werden alle Mitarbeiter in der Verwaltung oder nur eine Statusgruppe beurteilt)
- Ist eine Differenzierung bei der Leistungsfeststellung nach Alter bzw. nach Wunsch der Betroffenen vorgesehen? (Viele Beurteilungen sehen vor, dass die über 55-Jährigen sich nicht mehr einer Beurteilung stellen müssen. Wie soll bei der Leistungsbewertung vorgegangen werden? Sollten ggf. weitere Ausnahmekorridore geöffnet werden?)
- Sollen die Bewertungen auch auf Teams bezogen werden? (diff. nach Erfolgsprämie, systematischer Leistungsbewertung, Zielvereinbarung)
- Soll sich die Leistungsbewertung auf die individuelle Leistung beschränken oder soll das Verfahren auch für Teamleistungen geöffnet werden?
- Wird zu einem jährlichen Stichtag bewertet?
- Wann sollen die Abstimmungsgespräche im Jahr stattfinden?
- Bis wann müssen die Vorgabegespräche abgeschlossen sein?
- Bis wann sind die Bewertungsergebnisse vorzulegen?
- Werden die Bewertungsergebnisse der Bewerter vor Eröffnung in geeigneter Form mit den Bewertungen der Verwaltung abgeglichen?
- Wann und wie werden die Leistungsnormen im zeitlichen Ablauf miteinander vereinbart? (Soll-Vorgabe mit Bewertungsmaßstab)
- Wann und wie wird der Erfüllungsgrad der Vorgaben bzw. der Zielerreichungsgrad mit den Betroffenen abgestimmt?
- Ist ein Beurteilungsgespräch mit Beginn der Beurteilungsperiode vorgesehen?
- Wird das Bewertungsgespräch vor Abschluss der Bewertung mit den Betroffenen abgeglichen?
- Welche Möglichkeiten werden dem Bewerteten im Verfahren eingeräumt, auf die Bewertung einzuwirken?
- Welche geldwerten Beträge stehen zur Verteilung insgesamt an?
- Wie werden die Leistungspunkte auf Geldwerte bezogen?
- Wird der Gesamtbetrag auf Funktionsgruppen (vertikal/horizontal) anteilig verteilt?
- Kommen alle Beschäftigten in den Genuss eines geldwerten Vorteils?
- Sind Quotierungen mit Mindest- und Höchstbeträgen vorgesehen?
- Sind alle Beträge auf das Jahr bezogen zu verausgaben oder kann ein Teil der Beträge für besondere Maßnahmen angespart werden?
- Wie verteilt sich der Gesamtbetrag auf die Leistungsprämien und die Leistungszulagen?
- In welchem finanziellen Umfange werden Mittel für Erfolgsprämien vorgesehen?
- Stehen Leistungsprämie, Leistungszulage und Erfolgsprämie in einer exklusiv (entweder-oder) oder in einer inklusiv Beziehung (sowohl als auch)?
- Welche Zusammenhänge bestehen zwischen der Stellenbeschreibung und der Leistungsbewertung?
- In welchem Verhältnis stehen Verfahren zur Bewertung differenziert nach Arbeitnehmern und Beamten?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Jahresgespräch (Mitarbeitergespräch) und der Leistungsbewertung?
- Wie werden die unterschiedlichen Gesprächssituationen bei der „systematischen Leistungszulage" dokumentiert?
- Wer ist unmittelbarer und wer mittelbarer Adressat dieser Dokumente?

die Interaktionsachse, u. a.

- Gibt es einen Führerschein für die Bewerter?
- Wie werden die Bewerter auf diese Aufgabe vorbereitet?
- Wie werden die Beschäftigten über das Verfahren informiert und qualifiziert?
- Findet eine systematische Überprüfung der Verteilpraxis statt? (z. B. Vorgesetztenbeurteilung)

- Welche Einwirkungsmöglichkeiten hat der Bewerter auf erforderliche Personalentwicklungsmaßnahmen?
- Was geschieht mit den Bewertungsdaten nach Abschluss des Verfahrens?
- Wird dem Bewerter der Verteilungsschlüssel vor und nach einem Zyklus mitgeteilt?
- Wie erfolgt das zentrale Controlling?
- Werden die Ergebnisse des Feedback-Gesprächs systematisch erfasst?
- Wie fließen die Bewertungsergebnisse in die Personalentwicklung (Training-on-the-job, Training-off-the-job) ein?
- Wie werden die Ziele (Soll) mit dem tatsächlich erreichten Ist abgeglichen?

Worum geht es?

Auf einen einfachen Nenner gebracht geht es bei der leistungsorientierten Bezahlung um ein Verteilungsproblem: Es steht eine genau definierte Summe an finanziellen Mitteln zur Verfügung, die auf eine ebenso definierte Zahl an Beschäftigten verteilt werden kann. Dieser Verteilungsprozess kann im Extrem einige Wenige bevorzugen und im anderen Extrem zu einem Gießkannenverfahren führen. In einer Verwaltung stehen für 2007 ca. 830.000 € zur Verfügung. Bei etwa 2.200 Beschäftigten kommen im Schnitt für jeden Beschäftigten 377 € zustande. Würde man so verfahren, dann gibt es Gewinner und Verlierer. In diesem Fall wären die Gewinner die unteren Entgeltgruppen (sie profitieren von der höheren Vergütung in den höheren Entgeltgruppen), die Verlierer sind in den höheren Entgeltgruppen zu finden. Das ist zwar nicht gewollt, aber die Frage stellt sich für 2007, wenn nicht bis zum 1. Juli 2007 eine Dienst- bzw. Betriebsvereinbarung in der Verwaltung zustande kommt. Sollte bis zum 1. September 2007 ebenfalls keine Einigung hergestellt sein, sieht es für das Jahr 2008 nicht anders aus. Denkbar ist, die Summe auf die jeweilige Entgeltgruppe zu beschränken. Auch hier – dieses kleine Spiel sei erlaubt, weil die Grundprobleme deutlich werden – kann es Gewinner und Verlierer geben: Die zu verteilende Summe wird ein Jahr zuvor berechnet. Je kleiner die Bezugsgruppe gewählt wird, desto größer können die Verzerrungen ausfallen. Das hat dann weniger mit Leistung zu tun als mit Fortüne. Sind beispielsweise in einer Entgeltgruppe im vorhergehenden Jahr zehn Beschäftigte tätig und im darauf folgenden Auszahlungsjahr nur noch fünf, dann erhöht sich das Entgelt im Schnitt für jeden von einem auf zwei Prozent. Auch die Umkehrung ist denkbar, etwa wenn die Zahl der Anspruchsberechtigten gegenüber dem Vorjahr deutlich steigt. Diese Nivellierung wäre ein Fehler im beabsichtigten System. Gewollt ist dagegen eine Differenzierung des Verteilungsschlüssels. Einige sollen mehr, andere dafür weniger bekommen. Denkbar ist auch, dass einige Leistungsbereite und Leistungsstarke zu Gunsten anderer überhaupt nichts bekommen. Gehen 50 Prozent der Beschäftigten leer aus, dann verdoppelt sich für den Rest der Durchschnittswert von 377 auf 754 €. Letztendlich geht es bei diesem Vorhaben um die Symmetrie: Wie stark soll innerhalb des ohnehin bescheidenen Rahmens die Differenzierung nach Leistung erfolgen? Die Symmetrie muss gefunden werden zwischen dem Pol Nivellierung und einiger weniger „Gewinner".

Diese konzeptionelle Frage wird durch eine faktische Verteilung erschwert. Es ist bekannt, dass ein einheitlicher Beurteilungsmaßstab in Verwaltungen schwer zu erreichen ist. Zweitbeurteiler und Beurteilerkonferenzen wirken gegen offensichtliche Schieflagen bei der Notenvergabe zwischen Dezernaten und Fachbereichen an. Es gibt eben strenge, milde, aber auch Beurteiler, die zur Mitte tendieren. Auch bei der jetzt anstehenden Bewertung wird man mit diesen Tendenzen rechnen müssen. Das könnte dazu führen, dass einzelne Fachbereiche „absahnen" werden, andere dann als Verlierer dastehen. Diese drohende Fehlentwicklung könnte zu einer Binnendifferenzierung und damit zu einer weiteren – faktischen – Quotierung führen.

Geklärt werden muss auch die Frage, in welchen Anteilen die Gesamtsumme auf Leistungsprämien und auf Leistungsentgelte aufgeschlüsselt werden soll. Denkbar wäre, dass von den 377 € 50 Prozent in die Leistungsprämien einfließen und der Rest für die Leistungszulage zur Verfügung gestellt wird. In diesem Fall müsste gewährleistet sein, dass beide Verfahren vergleichbaren Modalitäten folgen und z. B. die Prämie nicht nach Gutsherrenart vergeben wird. Die wenigen Erfahrungen im Beamtenbereich stimmen in diesem Fall nicht besonders hoffnungsfroh. Halten wir fest: Viele Fragen, die viele denkbare Lösungen mit sich bringen. Doch die Beliebigkeit findet eine Grenze: Hinter der Verteilung stehen Ziele, die mit den bestehenden Werten und der jeweiligen Verwaltungs- und Führungskultur abgeglichen werden müssen. Letztendlich sollen mit der Verteilung des Geldes Verhaltensweisen im Sinne einer wirtschaftlicheren, effektiveren und effizienteren Verwaltung beeinflusst werden. Weder das Gießkannenprinzip, noch das Beschränken der Mittel auf einige wenige wird die Verhaltensweisen insgesamt im Positiven beeinflussen. Zwischen diesen beiden Extremen liegt die Lösung. Kommissionen, die sich mit der Einführung und Entwicklung des betrieblichen Entgeltsystems beschäftigen, werden sicherlich von Verwaltung zu Verwaltung unterschiedliche Akzente setzen. Zur Verwaltungskultur gehört allerdings heute aber noch die weitgehend einheitliche Lösung über die Verwaltungsgrenzen hinweg. Auch hier zeichnen sich interessante Diskussionen ab.

Die aufgezeigten (Quotierungs-)Fragen sind wichtig und vor allem auch heikel. Doch die eigentliche Herausforderung, also das Kernproblem dieses neuen Weges, liegt an einer anderen Stelle: Wie kann in einem konkreten Fall Leistung **verglichen, beschrieben, bewertet** und **dokumentiert** werden? Die heterogene Struktur der Verwaltung bis hin zu ihren Nischenprodukten macht es sicherlich nicht einfach, hier eine abgesicherte Übereinkunft zu treffen.

Es geht somit um Fragen wie:

- Nach welchen Kriterien sollen die Leistungszulagen auf die Beschäftigten verteilt werden?
- Wie werden die Leistungskriterien im Team transparent und akzeptabel kommuniziert und auf die konkrete Arbeitssituation bezogen?
- Wann und wie erfolgt die Abstimmung (Soll-Vorgabe) zwischen Führung und Beschäftigten (etwa auf der Grundlage einer Stellenbeschreibung)?
- Wie werden notwendige Veränderungen des Soll in der Periode fortgeschrieben?

- Wie wird das in der Periode erreichte Ist festgestellt und dokumentiert?
- Wie wird der Abgleich zwischen dem vereinbarten (im Soll festgeschriebenen Tätigkeiten und) Leistungserwartungen mit dem erreichten Ist in das vorgegebene Maßsystem (= Leistungskriterien) eingebracht?
- Wie und von wem werden die Mittel nach Abschluss der Erfassung der Leistung durch die beurteilenden Bewerter verteilt?

Leistungskriterien

Wenden wir uns der ersten Frage zu: Die Kriterien zur Leistungsmessung müssen transparent sein, in der Beschreibung verständlich und trotzdem eindeutig sein, überschaubar in der Zahl sein, leicht zu handhaben sein, auf erwünschte Verhaltensweisen prägend einwirken, das auch tatsächlich messen, was sie vorgeben zu messen.

Einige Verwaltungen haben bei der Auswahl und Handhabung von Leistungskriterien bereits seit Jahren Erfahrungen sammeln können. Es sind Verwaltungen, die ihr (Personal- bzw. Mitarbeiter-) Beurteilungssystem nach einem Verwendungs- und einem Leistungsteil unterschieden haben. Klassische und erprobte Merkmale der Leistungsbewertung sind

- Qualität der Arbeitsleistung (Mengenziele)
- Quantität der Arbeitsleistung (Qualitätsziele, Qualitätsmanagement)
- Arbeitsweise (Gestaltungsziele, Prozessziele, Budgetziele)
- Leistungsverhalten gegenüber Bürger/innen bzw. Mitarbeiter/innen anderer Verwaltungsbereiche (Verhaltensziele)
- Aufgabenorientierte Führungsleistung (Sachziele, Produktziele, Verantwortung)
- Mitarbeiterorientierte Führungsleistung (Verhaltensziele)

Vielfach werden die Zusammenhänge zwischen dem Teil, der auf Leistungen abhebt, und dem Teil der Beurteilung, der auf die Potentiale setzt, in der Beurteilungspraxis zu wenig differenziert. Ebenso besteht die Gefahr, dass zu viele Einzelmerkmale den Beurteiler bzw. Bewerter überfordern. Dann ist es wahrscheinlich, dass nicht die Summation der Einzelbewertungen zu einem Gesamtergebnis führt, sondern ein vorweggenommenes Gesamtergebnis „schlüssig" auf die einzelnen Merkmale im Nachhinein verteilt wird. Das an und für sich analytische Vorgehen wird so auf ein summarisches „Abhaken" verdichtet.[2]

Eine mangelnde Unterscheidung in Leistungsbewertung und Potentialbeurteilung findet sich in einigen „Dienstvereinbarungen über eine leistungsorientierte Bezahlung" wieder. Dort heißt es beispielsweise: „§ 5 Systematische Leistungsbewertung ... (3) Bei Punktwerten unterhalb von 18 Punkten besteht für die Mitarbeiterin/den Mitarbeiter ein Anspruch und die Verpflichtung, an geeigneten Qualifizierungs- und Förderungsmaßnahmen teilzunehmen. Die konkreten Maßnahmen sind mit der Vorgesetzten/dem Vorgesetzten zu vereinbaren. Diese sollen für den Arbeitgeber und für die Mitarbeiterin/den Mitarbeiter von Nutzen sein."[3] Diese Formulierung kann zu Missverständnissen führen. Im Leistungsteil einer Beurteilung - wie auch in dem „System zur leistungsorientierten Bezahlung" - werden sowohl aktualisiertes **Können, Wollen (Motivation i. w. S.)** und **Dürfen** bewertet. Die Potentialbeurteilung beschränkt sich dagegen ausschließlich auf das mögliche **Können (Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse).** Insoweit kann es zu einer falschen Ausrichtung führen, wenn statt von der Beanspruchung und Belastung von Anforderungen die Rede ist. Dieser Begriff assoziiert bei vielen die psychologischen Anforderungsmerkmale bzw. steht in diesen Fällen dann für die Potentialmerkmale.

Beispiel:

In einer Verwaltung betreut eine junge dynamische, hoch engagierte Mitarbeiterin seit vielen Jahren den Bauausschuss einer Gemeinde. Was keinem ihrer Vorgänger gelang, ging ihr einfach von der Hand: Sie war der ruhende Pool in einem hektischen Geschäft. Die meisten Probleme löste sie, bevor sie überhaupt zu greifen begannen. Ein Segen für alle. Seit drei Jahren bemüht sie sich um eine andere Tätigkeit. Das Personalamt vertröstet sie: „Wir haben noch keinen Ersatz für Sie gefunden!" Bald resigniert sie und ihre Leistungen, die immer noch überdurchschnittlich sind, lassen erkennbar nach. An diesem Beispiel werden die Begriffe Können, Wollen und Dürfen deutlich: Sie kann, aber sie will nicht mehr. Sie will etwas anderes und darf es nicht. Es kommt somit nicht auf eine Nachqualifizierung an, sondern es ist eine Frage der Motivation (ggf. innere Kündigung), die in diesem Fall über eine Maßnahme der Personalentwicklung zu steuern wäre.

Viele werden bei diesem offenkundigen Sachverhalt eine schnelle Lösung bereithalten. Aber wie viele junge Nachwuchskräfte dürfen nicht, was sie wollen oder besonders gut können und werden in Funktionen „verheizt", weil ein Bedarf vorhanden ist und weil es nicht gelingt, Erfahrene dort tätig werden zu lassen. Das hat auch häufig etwas mit einer verfehlten Stellenbewertung zu tun. Es gibt viele Beispiele, die man in diesem Zusammenhang nennen kann. Sie reichen von der Sozialhilfe bis hin zu den Konsularabteilungen (vgl. Visa-Ausschuss).

Man sollte die Leistungsbewertung frei von subjektiven Interpretationen halten, die über die Bewertung der Leistung hinausgehen. Auch die Personalentwicklung gehört hier im Grunde nicht herein. Dafür gibt es andere Instrumente wie etwa das Jahres- bzw. Mitarbeitergespräch bzw. die Potential- bzw. Verwendungsbeurteilung. Zwar sind Kombinationen zwischen Leistung, Potential und Personalentwicklung nicht ausgeschlossen, doch dann sollte man auch die bestehenden Verfahren neu überdenken. Das trifft in jedem Fall für das Jahres- bzw. Mitarbeitergespräch zu. Denn diese Führungshilfe wird heute in den meisten Verwaltungen sowohl bei den Arbeitnehmern als auch den Beamten gleichermaßen eingesetzt, was bei der Personalbeurteilung in vielen Verwaltungen nicht der Fall ist.

Vorstellbar zur Messung bzw. Schätzung der Leistung sind auch Bewertungsmerkmale, die sich stärker an den Kriterien der

2 Vgl. hierzu Meixner, Die Mitarbeiterbeteiligung: Stehen Aufwand und Nutzen dieses Instrumentes in einer ausgewogenen Relation? in: ZfPR 2001, 310 ff und 340 ff.

3 KOMBA NRW, Leistungsorientierte Bezahlung in Kommunen gemäß § 18 TVöD VKA, Köln, Mai 2006.

Arbeitsplatzbewertung (Analytische Verfahren der Stellenbewertung) orientieren. Genannt werden kann hier zum Beispiel das Stufenwertzahlverfahren der KGSt. Ohnehin stehen Leistungsbewertung und Arbeitsplatzbewertung in einem engen Zusammenhang. Während die Arbeitsplatzbewertung den Arbeitsplatzwert eines fiktiven Stelleninhabers ermittelt, stellt die Leistungsbewertung den variablen, individuellen Leistungsanteil fest. Die Leistungsbewertung gibt Auskunft, wie erfolgreich sich ein Beschäftigter mit den Beanspruchungen des Arbeitsplatzes auseinander setzt.

Die Kriterien des Stufenwertzahlverfahren, das vor allem auf Beanspruchung und Belastung ausgerichtet ist, sind:

Merkmal	Gewichtung %	Stufen
Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung	25	10
Schwierigkeitsgrad der dienstlichen Beziehungen	10	6
Grad der Selbständigkeit	10	6
Grad der Verantwortung	20	8
Grad der Vor- und Ausbildung	22	4
Grad der Erfahrung	8	4
Grad der körperlichen Beanspruchung	-	5

Für eine Leistungsbewertung sind nicht alle Merkmale des Stufenwertzahlverfahren gleichermaßen geeignet. Auch kann die Stufenbewertung eines Arbeitsplatzes nicht eins zu eins für eine Leistungsfeststellung übernommen werden. Hier sind entsprechende Differenzierungen erforderlich. Insbesondere die Ausbildungsmerkmale sind keine Leistungsmerkmale im engeren Sinne.

Auch wenn man die Merkmale der Arbeitsplatzbewertung nicht für die Leistungsbewertung - etwa aus systematischen Gründen oder weil eine entsprechende Bewertung nicht vorliegt - nutzt, sind die Kenntnisse der Belastungs- und Beanspruchungsstruktur des jeweiligen Arbeitsplatzes eine wichtige Information für den Bewerter. Denn das Profil des Arbeitsplatzwertes sagt viel über den Belastungs- und Beanspruchungsgrad dieses Arbeitsplatzes im Vergleich zu anderen Arbeitsplätzen der Verwaltung aus. Das Ergebnis der Arbeitsplatzbewertung ist daher eine wichtige Orientierung, um den Leistungsvergleich über das Team hinaus abzusichern. Hier aber zeigen sich in der Praxis bereits die ersten Ungenauigkeiten. Die meisten Arbeitsplätze im kommunalen Bereich werden nach summarischen, sehr groben Verfahren bewertet (Arbeitnehmer summarische Stellenbewertung, Beamte analytische Verfahren). Auf Bundes- und Landesebene ist selbst dieser Standard bei Arbeitsplätzen für Beamte noch nicht einmal erreicht. Das sollte nachdenklich stimmen.

Halten wir fest: Der Schwierigkeitsgrad eines Arbeitsplatzes ist neben den Mengen- und Qualitätszielen bzw. Qualitätskriterien entscheidend für die Einschätzung der Belastung und Beanspruchung eines Arbeitsplatzes. Wer sich als Bewerter nicht an der Arbeitsplatzbewertung orientieren kann, sollte hilfsweise auf die folgenden Fragen eine Antwort suchen und finden:

Handelt es sich bei den Aufgaben insgesamt bzw. bei den Teilaufgaben um

- Routineaufgaben *oder* wechselnde Aufgaben,
- relativ einfach, abgrenzt *oder* komplex,
- klar strukturiert *oder* unstrukturiert,
- kaum interne Arbeitsbeziehungen *oder* viele interne,
- kaum Bürgerkontakte *oder* viele Bürgerkontakte,
- spezialisiert *oder* breites Aufgabengebiet
- stark fremdbestimmt *oder* selbst bestimmt,
- politisch wenig auffallend *oder* politisch brisant,
- vorgegebene Ablaufstrukturen *oder* wechselnde Prioritäten,
- kaum Risiken bei Fehlern *oder* haftungsrechtliche Risiken.

Leistungserwartungen und/oder Zielvorgaben kommunizieren

Zur Festsetzung der Leistungsstufe setzt der Gesetzgeber auf eine Leistungsbewertung auf Grund von Zielvereinbarungen und/ oder strukturierten Bewertungsverfahren. Damit ergeben sich bereits drei mögliche Gestaltungsalternativen, die durch Erfolgsprämien um eine weitere Alternative ergänzt werden:

1. Zielvereinbarung (Kontraktmanagement, Mbo-Systeme)
2. Merkmalorientierte Leistungsbewertung
3. Kombination der Alternative 1 und 2
4. Erfolgsprämien

In allen vier Varianten geht es bei der Bewertung um den Output, also um das erreichte Ergebnis. Aus Beurteilungsanalysen wissen wir, dass selbst die Ergebnisse nicht immer in die Leistungsbeurteilung mit einem angemessenen Gewicht einfließen. Mitunter klagen die **Beurteilten:** „Warum sagen Sie mir das erst heute! Hätte ich das gewusst, was Sie von mir erwarten, wäre ich auch darauf eingegangen!" Das Problem ist erkannt. Daher sehen viele Beurteilungsbestimmungen nicht nur vor, dass vor der Bewertung Beurteiler und Beurteilter sich zusammensetzen und klären, was in der Bewertungsperiode an konkreten Aufgaben geleistet wurde, sondern sie setzen auf ein Führungsgespräch zu Beginnt der Beurteilungsperiode. Hier werden die Ziele, Erwartungen und Entwicklungsimpulse für die anstehende Beurteilungsperiode gemeinsam abgestimmt und festgelegt. Hierzu ist im Beurteilungsformular mitunter eine ganze Seite vorgesehen. Bei der jetzt anstehenden Leistungsbewertung ist dies ein absolutes Muss.

Das übergreifende Anliegen der vier Ansätze ist daher das Kommunizieren von Orientierung und hinterfragter Sinnhaftigkeit. In diesem Dialog ist die Zielvereinbarung sicherlich der Königsweg. Wer dagegen auf ein pragmatischeres Vorgehen setzt, der beginnt mit einem vielversprechenden auf Merkmale hin ausgerichteten Verfahren.[4]

Ein Ziel ist ein künftig gewollter Zustand, der angestrebt werden soll. Mit einer Zielabsprache werden Verhaltensweisen auf ein Ergebnis hin gelenkt. Die Perspektive dieses Gespräches ist auf die Zukunft gerichtet. Das Kontraktmanagement setzt auf solche auf die Zukunft hin ausgerichtete Ergebnisse, ebenso wie das „Management by objectives". Um Ziele zu erreichen, gibt es viele Wege,

4 Zu den beiden Verfahren, ihren Chancen und Grenzen vgl. Meixner: Leistung soll sich lohnen - neue und doch alte Wege in der öffentlichen Verwaltung, in: DÖD, 2006, 117.

gute und weniger gute. Am Ende steht das Ergebnis, entweder ein erreichtes bzw. nicht erreichtes Ziel, ein angestrebtes Produkt oder ein Bündel von abgearbeiteten Vorgaben. Selbst die Bewertung des Zielerreichungsgrades kann nur mehrdimensional ausgerichtet sein. Auch hier kommt man somit ohne einen Kriterienkatalog in der Regel nicht aus. Neben Mengen-, Qualitäts- und Budgetzielen kommt es auch häufig auf Verhaltensziele und auf die Nachhaltigkeit an. Schlechte Beispiele eindimensionaler Ziele finden sich etwa bei dem System der Fallpauschalen im Bereich des Gesundheitswesens. Das eigentliche Ziel, Kosten einzusparen und Dienstleistungen bezahlbar zu machen, wird durch die geschickte Kombination von Leistungen absichtsvoll, aber nicht systemkonform in eine völlig falsche Richtung gelenkt. Das ist häufig bei Ärzten eine Frage der Diagnosen mit Blick auf das Entgeltsystem.

Bei der Leistungszulage geht es um das systemkonforme Aussteuern von Verhaltensweisen. Beschränkt man sich dabei auf ein Sachziel (z. B. Personalkosten um 10 Prozent senken), ohne den Gestaltungsrahmen (Gestaltungsziele) zu definieren, dann finden sich genügend kreative Naturen, die ihren Vorteil zu Lasten des Gesamtsystems im Auge haben. Besonders groß ist die Gefahr, wenn man auf Erfolgsprämien setzt. Hierzu ein Beispiel aus den achtziger Jahren.

„Da suchte man einmal in einer Armee für den Kommandeur einer Panzereinheit nach messbaren und einfach zu handhabenden Leistungsstandards. Nach einigem Abwägen wurde man fündig: Als Messskala zur Einschätzung der Leistung galt die Anzahl der bei einem Manöver ins Feld geführten Panzer. Da in einer hoch technisierten Armee mit technischen Ausfällen auch ohne Feindeinwirkungen ständig zu rechnen ist, - man denke an die Starfighter - grenzte man wohl wissend um diese Besonderheiten das Erfolgskriterium ein: Gefordert war - aufgeschlüsselt nach Norm und Standardabweichung -, möglichst viele Panzer bei einer ad hoc angesetzten Übung mindestens 10.000 m ins Gefechtsfeld zu führen. Mit diesem Leistungsabbild für den Kommandeur einer Panzereinheit beschied man sich, bis man feststellen musste, dass sich auf so einfache Weise ein Abbild der Leistung nicht zeichnen lässt.

Der Circulus vitiosus begann mit einigen findigen Kommandeuren. Sie entdeckten Wege und Mittel, um leicht ermüdetes Material über die 1.000-Meter-Grenze hinweg zu bewegen. Was sie weniger kümmerte, war der Schaden am Material, der dahinter stand: Zunächst flickte man notdürftig für den 1.000-Meter-Marsch die defekte Kette, alsbald aber eskalierte die Flickschusterei bis zum Motor, der sich ohne die erforderliche Reparatur als verschlissen erwies. Doch das zählte nicht. Was Wunder, dass auch besonnene Kommandeure wider besseres Wissen diesen wenig überzeugenden Vorbildern folgten, um sich in der Leistungsbewertung behaupten zu können."[5]

Erfolgskriterien sind auch für die operative Ebene vorstellbar. So etwa könnte ein Erfolgskriterium für den Hausmeister lauten: „Reduzieren des Energieverbrauchs um 10 Prozent!" Wer über Jahre an dieser Stelle „geschlampt" hat, kann mit wenigen Handgriffen das Ergebnis nach einem Jahr vorweisen. Ohne Bezug zu Vergleichswerten und den spezifischen Besonderheiten der Infrastruktur sind solche Leistungs- bzw. Zielabsprachen kaum geeignet, Akzeptanz und Leistungswettbewerb unter den Hausmeistern zu fördern. Interessanter wird es, wenn der Rahmen einer Zielabsprache in einer gemeinsamen Teambesprechung thematisiert wird. Dann könnte auch vermittelt werden, dass die Einsparung nicht auf Kosten der Kundenorientierung gehen darf. Wer beispielsweise die Leuchtmittel auf ein geringes Maß reduziert und dadurch die Unfallgefahr erhöht, geht an dem eigentlichen Anliegen des Energiesparens vorbei.

Eine wichtige Herausforderung an die Führung ist es, die Leistungskriterien bereits im Vorfeld zwischen den Führungsebenen zu kommunizieren. Das ist auch schon deshalb erforderlich, weil durch die Vielfältigkeit der Aufgabenstruktur der öffentlichen Verwaltung bei einem gleichen Kriterienkatalog die Gewichtung der einzelnen Merkmale sehr unterschiedlich ausfallen kann. Es gibt Bereiche, in denen die Leistungsqualität gegenüber der Leistungsmenge eine geringe Rolle spielt. Denkbar ist auch die Umkehrung. Die oben genannten Kriterien stellen einen Rahmen dar, der im Instanzenzug und bezogen auf die Funktionsbereiche der Verwaltung mit konkreten Inhalten, die für die spezifischen Funktionsbereiche stehen, ausgefüllt werden muss.

Die Beispiele weisen den Weg der Führung: Die vorgegebenen Leistungskriterien sind eine grobe Orientierung, die in einem ständigen Führungsprozess (Feedback-Koordination in Abhebung zur Voraus-Koordination) kommuniziert werden muss. Dieser Kommunikationsprozess verläuft Top down über drei Führungsebenen.

1. Die strategische Ebene: Arbeitgeber (Leitung) und Personalrat schaffen den strategischen Rahmen, in den das Leistungsbewertungssystem eingebunden wird.
2. Die taktische Ebene (z. B. Fachbereich, Funktionsgruppe etc.) füllt diesen Rahmen mit den spezifischen Besonderheiten.
3. Die operative Ebene (Führung und Beschäftigter) stimmen die spezifischen Vorgaben etwa über ein Statusgespräch ab.

Eine besondere Herausforderung stellt sich, weil häufig übersehen und ausgespart, für die taktische Ebene. Im Rahmen einer Dienstbesprechung stimmen sich Führung und Team ab, was in dieser Organisationseinheit beispielsweise unter Qualität, Quantität etc zu verstehen ist. Allein dieser Kommunikationsprozess hat einen Wert an sich. Im Grunde ist dies weder eine zusätzliche Arbeit, noch hat es unmittelbar mit diesem Vorhaben zu tun: Es ist eine originäre Führungsaufgabe.

Auf der operativen Ebene stimmen dann Führungskraft und die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter (ggf. Team) in bilateralem Gespräch ab, was unter diesen Merkmalen bezogen auf die konkret anstehenden Arbeiten zu verstehen ist.

So wird beispielsweise der Aspekt „Qualität" im Bereich der Kita andere Beobachtungsaspekte erfordern als im Bereich der Postausgangsstelle. Gleichwohl lassen sich die aufgezeigten Leistungsmerkmale in beiden Bereichen zur Bewertung der Leis-

5 Meixner, Karriere - gewusst wie. Ein Leitfaden für den beruflichen Erfolg, 4. Aufl. Rostock 1991, S. 170.

Funktionsbereich Hausmeister ...				
Lfd.Nr	Kriterium	Gewicht*	Grad*	Punkt
1	Quantität der Arbeitsleistung			
2	Qualität der Arbeitsleistung			
3	Arbeitsweise			
4	Leistungsverhalten gegenüber Bürgern/innen bzw. Mitarbeitern/innen anderer Verwaltungsbereiche			
5	Aufgabenorientierte Führungsleistung			
	Summe			

* Der Punktwert ergibt sich aus der Multiplikation von Gewicht und Erfüllungsgrad

tung heranziehen. Die inhaltliche Ausrichtung der Kriterien muss daher in jedem Funktionsbereich gesondert kommuniziert werden. Dabei geht es im Einzelnen

- um die Beschreibung, Klärung und Verständigung über den Begriffsinhalt: Was versteht die Führung, der Mitarbeiter unter dem Begriff Qualität..., Quantität ... im Allgemeinen und bezogen auf die konkrete Arbeitssituation.
- um die Gewichtung der Begriffe zueinander.
- um die Gewichtung innerhalb des Begriffes (Bestimmen des Zielerreichungsgrades, Skalierung): Was steht für eine gute, überdurchschnittliche Leistung, was ist eine durchschnittliche ... etc.
- um die Beschreibung von Einzelaktionen. Welche Verhaltensweisen werden im Einzelnen erwartet?

Schon allein der Begriff „Qualität" ist alles andere als eindeutig. Versteht man unter Qualität die Verwertbarkeit des Arbeitsergebnisses, so lässt selbst diese sehr allgemeine Begriffsbeschreibung sowohl einen produktorientierten Qualitätsansatz wie auch einen kundenorientierten Ansatz zu.

Führung, Kommunikation, Vereinbarung und Dokumentation

Mit einer systematischen Leistungsbewertung steigt der Kommunikationsbedarf in der Verwaltung.

Es beginnt mit einem Abstimmungsgespräch zu Beginn des Bewertungsdurchganges. Grundlage dieses Gespräches sollte die aktuelle Stellenbeschreibung sein. Je konkreter die Stellenbeschreibung (Soll) die tatsächliche Arbeitssituation trifft, desto geeigneter ist sie als Grundlage für dieses Gespräch. Mitunter sind die Stellenbeschreibungen umfassender und auf einem höheren Abstraktionsniveau angelegt. Auf Sicht ist damit zu rechnen, dass die Qualität der Stellenbeschreibungen sich deutlich verbessern wird. Denn vor dem Gespräch sind sowohl die Führung wie auch die Beschäftigten gefordert, die Aufgabenbeschreibungen zu aktualisieren und zu konkretisieren. Es ist sinnvoll, diesen Prozess in geeigneter Form (Abstimmungsprozesse mit dem zentralen Service) in die Stellenbeschreibungen einfließen zu lassen.

Neben diesen Qualitätsunterschieden, die sich im Führungsfeld eingeschlichen haben, gibt es auch konzeptionelle Unter-

Leistungskriterium Qualität		
Punkte	**Ausprägungsgrad**	**Ankerpunkte**
0	Ein nicht akzeptables Ergebnis	Beispiel aus dem Bereich Erwartungen
1	Ein mit einigen Mängeln behaftetes, auf Dauer nicht akzeptables Ergebnis, das den Vereinbarungen nicht entspricht	Beispiel aus dem Bereich Erwartungen
2	Eine Leistung, die den normalen Anforderungen und Vereinbarungen im Wesentlichen entspricht	Beispiel aus dem Bereich Erwartungen
3	Ein Ergebnis, das den normalen Anforderungen bzw. Vereinbarungen entspricht (Normalanforderung)	Beispiel aus dem Bereich Erwartungen
4	Ein Ergebnis, das über den normalen Anforderungen und den Vereinbarungen liegt	Beispiel aus dem Bereich Erwartungen
5	Ein Ergebnis, das die normalen Anforderungen und Vereinbarungen in besonderem Maße übersteigt	Beispiel aus dem Bereich Erwartungen
6	Ein Ergebnis, das sehr weit über den normalen Anforderungen und Vereinbarungen liegt (Spitzenleistung)	Beispiel aus dem Bereich Erwartungen

Indikatoren, die für die Qualität stehen
Situative Skala/Verhaltensaspekte

1. **Beachten von Vorschriften**
   Die Arbeitsergebnisse entsprechen den Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und dienstlichen Anordnungen.

2. **Zweckmäßigkeit des Handelns**
   Die Arbeitsergebnisse berücksichtigen Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit und Plausibilität.

3. **Beachten von Zusammenhängen und Prioritäten**
   Die Arbeitsergebnisse berücksichtigen die zwischen eigenen und anderen Aufgaben bestehenden Zusammenhänge sowie übergeordnete Gesichtspunkte.

4. **Termingerechtigkeit**
   Die Arbeitsergebnisse liegen zu den vorgegebenen Terminen bzw. zu einem für den Arbeitsablauf zweckmäßigen Zeitpunkt vor.

5. **Formgerechtigkeit**
   Arbeitsweise und Arbeitsergebnisse berücksichtigen die übliche und zweckmäßige Form.

6. **Zuverlässigkeit, Sorgfalt, Genauigkeit**
   Erledigung der übertragenen Arbeiten (fehlerfrei bis fehlerhaft), Sorgfältigkeit, Umsichtigkeit, Sinn für Details, Beständigkeit der Arbeit, Art und Weise des Vorgehens, Nachhaltigkeit.

schiede in der Güte der Vorgaben, die sich aus der Stellenbeschreibung ableiten. In einigen Bereichen ist der Standardisierungsgrad der geforderten Aufgabenerfüllung sehr hoch (z. B. Call Center, Grünflächenamt, Bauhöfe), während in anderen Bereichen die Gestaltungsmöglichkeiten deutlich höher ausfallen. In diesen Fällen ist der Interpretationsspielraum größer und damit steigt auch der Abstimmungsbedarf zwischen Führung und Beschäftigten bezogen auf den anstehenden Bewertungsdurchgang. Damit stellt sich die Frage der Dokumentation. Bei einer Stellenbeschreibung in einem sehr stark standardisierten Arbeitsbereich lassen sich die auf einen fiktiven Stelleninhaber zugeschnittenen Vorgaben mit wenigen Differenzierungen auf die Besonderheiten des Beschäftigten zuschneiden, während bei Arbeitsplätzen mit einem höheren individuellen Gestaltungsrahmen der Abstimmungsprozess besondere Aufmerksamkeit verlangt.

An Gesprächssituationen stehen an

- das Abstimmungsgespräch und die Vereinbarung zu Beginn des Bewertungsdurchganges (Soll-Vorgabe)
- ggf. Meilensteingespräche im Laufe eines Jahres, wenn sich die vereinbarten Parameter (z. B. Ressourcen werden gestrichen, nicht kompensierbare personelle Ausfälle, neue Gesetze, Verordnungen etc.) verändern,
- das Abstimmungsgespräch vor der Bewertung durch die Führung. In diesem Gespräch stimmen sich Führung und Beschäftigter ab, was während des Jahres von den Soll-Vorgaben geleistet werden konnte.
- das Eröffnungsgespräch: Die Führungskraft eröffnet und begründet die Bewertung.

Eine Dokumentation erfolgt zu Ziffer 1 und zu Ziffer 4. Das Gespräch unter Ziffer 2 kann ggf. mit einer Protokollnotiz versehen werden, wenn sich erhebliche Veränderungen gegenüber den vereinbarten Vorgaben ergeben.

Zu klären ist die Frage, welche Informationen bzw. Dokumente zum Beispiel an zentrale Servicestellen, die höhere Führungsebene etc. weiterzureichen sind. Um einen einheitlichen Maßstab in der Verwaltung zu garantieren, wird man nicht davon ausgehen können, dass dieses System aus sich heraus ohne zusätzliche Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten im Einzelfall ablaufen wird.

Verteilung der Mittel

Die Dienstvereinbarung der KOMBA NRW sieht sechs Leistungsmerkmale vor, die mit jeweils fünf Punkten gewichtet werden. Dabei wird unterstellt, dass alle Merkmale in allen Bereichen der Verwaltung mit gleichem Gewicht eingehen. In diesem Fall sind maximal 30 Punkte zu erreichen. Diesen Punkten müssen nun Geldwerte zugeordnet werden. Wer nach dem Modell der KOMBA 18 Punkte unterschreitet, fällt aus der Vergabe heraus und geht damit „leer" aus. Erfahrungen aus dem Beurteilungswesen zeigen, dass der Trend hin zu den guten Noten wahrscheinlicher ist als eine Verteilung, wie sie etwa die Normalverteilung nahe legt: Einige wenige sehr gute Ergebnisse, sehr viele durchschnittliche Ergebnisse und einige schlechte. Denkbar ist, dass bei dieser Vorgabe nur sehr wenige unter der Grenze der 18 Punkte bleiben werden.

Die Punktevergabe ist somit relativ und damit auch die Zuweisung der Geldmittel. Werden in einem Bewertungsdurchgang insgesamt nur wenige Punkte vergeben, führt jeder zusätzliche Punkt zu einem hohen Geldwert, inflationiert die Punktevergabe, dann nivellieren sich die Geldzuweisungen.

Lässt man bei dem ersten, entscheidenden Durchgang die Bewerter ohne konkrete Informationen über die konkreten Konsequenzen ihrer Bewertung und entsprechenden Empfehlungen, dann ist das Chaos bereits heute abzusehen. Es wird - wie bei der Beurteilung - Bewerter geben, die sich von der Idee dieses Instrumentes begeistern lassen und auch unpopuläre Wertungen im Sinne der Sache durchfechten, und es wird Bewerter geben, die Weihnachtsmann spielen. Das wird, wenn keine rechtzeitige Korrektur erfolgt, eine Welle von Klagen auslösen. Sind die Mittel bereits verausgabt, dann wird zudem auch noch das Budget des folgenden Jahres belastet. Ob dies dann noch dem Ziel, Ansporn und Motivation zu schaffen, gerecht wird, mag man einmal hinterfragen.

Führung, das sollte deutlich bleiben, heißt vor allem: Demotivation verhindern! Daran sollte man sich orientieren und geeignete Wege finden. Packen wir diese interessante Herausforderung an.