

Die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung LOB nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst TVöD in den Kommunen

Ein Erfahrungsbericht 2008

von

Manfred Wolfgramm, IKV

Vorwort

Die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes haben mit den Regelungen des § 18 im bestehenden Tarifvertrag TVöD und der damit verbundenen Einführung der leistungsorientierten Bezahlung LOB Ernst gemacht mit gemeinsamen Reformschritten. Nur selten ist der Leistungsgedanke für die erbrachte Aufgabenerfüllung, sowohl individuell, als auch durch Gruppen, im öffentlichen Dienst mit solcher Nachhaltigkeit in Tarifverträgen verankert worden. Für die meisten Akteure in den Verwaltungen und Betrieben haben nun die Regelungen aus der Anwendung der LOB unerwartete Neuerungen ergeben und Wirkungen entfaltet, die nicht überall vorausgesehen wurden, die in Einzelfällen weder in ihrer Breite oder Tiefe bei der ersten Umsetzung berücksichtigt werden konnten und manchmal wohl auch eher unbeabsichtigt sind. Insofern sind auch die Erfahrungen der Einführung im Einzelnen häufig unterschiedlich oder sogar widersprüchlich. Dies sicher auch deshalb, weil die Sache hochkomplex ist. Hinzu kommt, dass ja die hier in Rede stehende tarifliche Regelung nicht für alle Bereiche gilt (Bund, Länder und Kommunen gehen bekanntlich tlw. verschiedene Wege), so dass ein Vergleich der Wirkung und Nichtwirkung theoretisch möglich wäre.

Es ist wie bei allen Neuerungen: Befürworter und Gegner halten sich etwa die Waage, ein großer Teil wartet ab. Die Befürworter wollen schnell den Prozess des Wandels unumkehrbar machen, die Gegner versuchen den Fortgang zumindest so offen zu halten, dass eine Umkehr immer möglich ist. Beide zielen in ihren Aktivitäten auf die Abwartenden. In unserem Fall heißt das, zu aller Erst ist Position zu beziehen. Dies wiederum ist nur klug auf der Grundlage einiger verlässlicher Informationen. Es ist deshalb sicher gut zu wissen, dass sich einige unabhängige Institute intensiv mit dem Thema Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst beschäftigen, auch weil der allgemeine öffentliche Diskurs über die Reformen des öffentlichen Dienstes etwas in den Hintergrund gerückt ist, trotz

der aktuellen bundesgesetzlichen Regelungen zur Leistungserbringung durch beamteten Dienstkräfte.

Der hier vorliegende Bericht will nun einige Eindrücke des Autors der Umsetzung und Erfahrungen von LOB in Kommunen reflektieren und dazu beitragen die Befürworter eines Wandels öffentlicher Aufgabenerfüllung zu stärken und zu ermuntern, die Skeptiker bedenklich zu stimmen und die Unentschiedenen entscheidungsfähiger zu machen. Aber: es bleiben punktuelle Erfahrungen, manchmal Einzelaspekte.

IKV-Symposium 2009

Am 3. September 2009 führt des IKV gemeinsam mit dem Rhein-Kreis Neuss das Symposium:

**"Leistung ermöglichen,
festlegen und bewerten"**

in Neuss durch.

Dieses Symposium wendet sich vor allem an kommunale Führungskräfte.

Die Einladungen hierzu werden im Mai 2009 versandt.

Der Autor bezieht seine Perspektive und Erfahrungen aus seiner Tätigkeit als Referent und Trainer einer größeren Anzahl spezieller Schulungen von Führungskräften aus verschiedenen Kommunen (hier teilweise mit dem Kollegen Dr. Bernd M. Lindenberg, IKV) und öffentlichen Betrieben in NRW, aus Coaching von kommunalen Führungskräften, als Teilnehmer in Personalversammlungen, als Organisationsberater und nicht zuletzt aus der langjährigen Dozententätigkeit an der FHöV NW für Personal und Organisation. Gerade die Studierenden, die sehr bald die unteren Führungsebenen der Kommunen besetzen werden,

haben oft eine Erwartung und Leistungsbereitschaft, die einen Wandel in der öffentlichen Aufgabenerfüllung leichter machen wird. Daran mitzuwirken macht Freude.

Aus für den Autor praktischen Gründen wurde die männliche Personalform gewählt.

Manfred Wolfgramm
IKV Institut für Kommunal- und
Verwaltungswissenschaften

Köln, im Dezember 2008.

Inhalt

- 1. Ziele der leistungsorientierten Bezahlung nach TVöD**
- 2. Einbettung der Maßnahme LOB in die Verwaltungsmodernisierung**
- 3. Beteiligte und ihr mögliches Selbstverständnis**
- 4. Funktion und Fallstricke der Leistungsbewertung und ihrer Kriterien und Folgen**
- 5. Vorläufiges Resümee und Hinweise an Praktiker zum Vorgehen und zur Leistungsbewertung**

1. Ziele der leistungsorientierten Bezahlung nach TVöD

„Die leistungsorientierte Bezahlung soll dazu beitragen, die öffentliche Dienstleistung zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden.“¹

Die Richtungen sind eindeutig: es geht um Wirkung nach außen, zum Kunden, und nach innen, zu den Leistungserbringern.

Der schnelle Leser könnte aus dem Text entnehmen, dass das gesamte Entgelt für die Betroffenen im öffentlichen Dienst nun einer Leistungskomponente unterliegt, richtig ist hierbei, dass es zu Beginn um etwa 1% des Jahresentgeltes geht, das sich unter bestimmten Umständen auf bis zu 8% in den nächsten Jahren steigern soll. Es geht also um einen Einstieg, der so bemessen ist, dass sich nicht

Wenige fragen, ob der Aufwand sich lohnt, sowohl persönlich als auch organisatorisch.

a) Wir könnten aus der Absicht der Tarifeinigung verstehen, dass die öffentliche Dienstleistung nunmehr als ständiger Verbesserungsprozess behandelt werden kann. Dies setzt aber beispielsweise ein etabliertes systemisches Qualitätsmanagement voraus. Das hieße u.a., eine Art Eröffnungsbilanz der vorhandenen Leistung und Leistungsfähigkeit z.B. in Form einer Potentialanalyse der Beschäftigten (incl. Führung), der jeweiligen Organisationseinheiten und der Organisationsbereiche vorzunehmen. In finanzieller Hinsicht erfolgt dies bereits in Teilen im Rahmen der Beitragsrechnungen in Kommunen, wenn bestimmte Deckungsbeiträge ermittelt werden, oder mit der Einführung des neuen kommunalen Finanzkonzeptes NKF. Aber eine systematische, kontinuierliche - wenn möglich - flächendeckende Ermittlung der Leistungen und eine Prognose und Planung der Leistungsverbesserungen oder eine systemische Untersuchung von Leistungsrückgang ist im vorhandenen Erfahrungsbereich weder etabliert noch z. B. als Nebenprodukt in Aussicht.

Eine Lösung und weitergehender Ansatz wäre allerdings ein informationsgebendes, planungs- und entscheidungsunterstützendes kommunales Controlling. Aber Controlling ist im kommunalen Bereich nun nicht eben populär und die große Mehrheit aller Akteure verbindet damit nur ungerechtfertigte zusätzliche Kontrolle. Leider ist diese eher negative Perspektive des Controllings viel zu verbreitet und obendrein auch noch falsch, wie das Beispiel vieler gut organisierter und erfolgreicher Wirtschafts- und Dienstleistungsunternehmen zeigt.

So lässt sich hier schon festhalten: öffentliche Dienstleistung soll zwar verbessert werden, die unmittelbare Leistung wird aber bisher kaum erfasst, gemessen oder sonst systematisch bewertet. Hier stehen wir noch am Anfang.

Auch konkurriert der Leistungsbegriff aus der Sicht vieler Führungskräfte der Kommunen mit weiteren ohne Zweifel gleichwertigen allgemeinen Anforderungen an die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und dem vorhandenen oft sehr gefestigten Selbstbild. Stichworte hierzu sind: Rechtmäßigkeit, Fachlichkeit, Daseinsvorsorge, Anpassungsfähigkeit und vieles mehr.

In fast allen Seminaren zum Thema begegneten dem Autor von Seiten der Führungskräfte der Versuch, die Leistung der Mitarbeiter grundsätzlich zu relativieren: die erbrachte Leistung der Mitarbeiter einerseits immer in Bezug zur Aufgabe und den vor aufgeführten Grundsätzen zu sehen, und sie insbesondere mit dem allgemeinen Verhalten und den Erwartungen oder den vermeintlichen Potentialen des Mitarbeiters in Bezug zu bringen, sie andererseits aber als Produkt der eigenen Führungskontrolle zu bewerten.

¹ S. hierzu § 18 TVöD

Die erbrachte unmittelbare Leistung des Mitarbeiters wäre demnach nur ein Teilaspekt der Betrachtung eines Mitarbeiters und damit auch nur ein Teil des Organisationsgeschehens. In einer möglichen Rangfolge der Bedeutung und Bewertung von Mitarbeitereigenschaften steht erbrachte Leistung oft in den hinteren Rängen, persönliche charakterliche Eigenschaften, Potentiale Sozialverhalten usw. eher vorn. Diese Betrachtungsweise ist sicher nicht gänzlich falsch, offenbart aber ein mehrheitlich uneinheitliches Mitarbeiterbild über alle Führungsebenen und Organisationen hinweg.

Bedenklich wird es, wenn versucht wird den Leistungsbegriff nun auch aus der Sache LOB geradezu weg zu diskutieren, also Leistungsanforderungen von leistungsorientierter Bezahlung geradezu zu trennen. Eine große Behörde in NRW hat beispielweise schon in ihrer ersten Präsentation zur Einführung von LOB von sich aus direkt klar gestellt: „Es geht bei LOB nicht um Mehrleistung.“ Worum geht es denn dann? Jedenfalls schlug sich diese Auffassung dann auch im so im vereinbarten Bewertungssystem nieder, in dem die erbrachte Normalleistung, also das, was arbeitsvertraglich sowieso geschuldet ist, schon zur zusätzlichen Bezahlung nach LOB führte. Diese Regelung hat einige Verbreitung in den Kommunen gefunden.

Die Tarifregelung geht von dem vereinfacht darzustellenden Erfahrungsmodell aus: Motivation schafft Leistung und mehr Motivation, mehr Leistung usw. Es lohnt sich also an der Motivationssschraube zu drehen.

Die vorherrschende Motivationstheorie² wird leicht nachweisen, dass das in Rede stehende zusätzliche Leistungsentgelt von eingangs 1 v.H. des ständigen Monatsentgeltes wohl kaum messbar zur Stärkung der Motivation der Mitarbeiter beiträgt, sicher wird auch hier eine Nachhaltigkeit kaum gegeben sein. Umgerechnet ergibt sich für Vollzeitkräfte ein Tagessatz von etwa 1€, in Worten: einem Euro. Vielfach beschleicht die Akteure dann doch der Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Zielsetzung. Führungskräfte, wie Mitarbeiter, haben eher die Einschätzung und Erfahrung, dass ihnen im Rahmen der Tarifeinigung zum TVöD, etwas genommen wurde, was ihnen nun nur teilweise unter für sie erschwerten veränderten Bedingungen zurückfließt; insofern ist das o.a. Anti-Leistungs-Beispiel erklärbar. Motiviert werden aber diejenigen, die einen Systemwechsel im Bereich von modisch ausgedrückt Human Resources (HR) des öffentlichen Dienstes ersehnen oder gar erwarten. Die Sehnsucht besteht bei denen, die sehen und erfahren wie stark insbesondere kommunale Leistungsanbieter im Wettbewerb stehen oder ihm faktisch ausgesetzt sind, ohne bisher tatsächlich gestaltend daran teilnehmen zu können. Es spricht einiges dafür, dass

der Bereich HR des öffentlichen Dienstes mit die besten Möglichkeiten der schnellen Anpassung an Marktgeschehen und allgemeinen Wirtschaftgebaren bietet. Dies offen zu kommunizieren, scheint eine erfolgreiche Strategie zu sein. In vielen Einzelgesprächen haben Führungskräfte jedenfalls einen auch aus dem TVöD ableitbaren Systemwechsel begrüßt und dies als Chance für eine gestaltete Zukunft angesehen.

Eine sinnvolle Strategie sollte deshalb ansetzen, nicht Leistung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit klein zu reden, sondern verträgliche Wege zur Leistungsverbesserung ernsthaft zu beschreiten und dies mit Sicherung der Qualität zu begleiten. Hierzu gehört in jedem Fall eine systematische Personalentwicklung (PE) auch für den öffentlichen Dienst. Es führt nun im Rahmen dieses Berichtes zu weit, dieses offensichtlich viel zu gering betrachtete Aufgabenfeld des HR im öffentlichen Dienst darzustellen. Generell ist festzuhalten, dass den Anforderungen des Mitarbeiterbildes aus dem TVöD über Personalentwicklung derzeit nicht genüge getan wird. Nicht zu vergessen ist hier auch, dass PE schließlich auch Teil des Reformansatzes im Neuen Steuerungsmodell (NSM) der KGST ist, ein in der Praxis leider mehr vernachlässigtes Modul.

Systematische Personalentwicklung macht naheliegend dem öffentlichen Dienst schon deshalb Schwierigkeiten, weil das öffentliche Dienstrecht einige Schranken setzt, die in der privaten Wirtschaft so nicht bestehen: weder Laufbahn, noch Zugang zu einem Amt sind dort zwingend geregelt. So ergibt es sich, dass proaktive Ansätze wie z.B. personale Poolbildung für zukünftige Führungskräfte, Spezialisten oder ähnliche Aktivitäten dem normalen Denken und Handeln der Personalverantwortlichen im öffentlichen Bereich eher fremd geblieben sind. Dies gilt auch für die eingefahrenen, manchmal auch ausgefahrenen Gleise der personalen Mitwirkung und Mitbestimmung.

b) Probleme bereiten die benannten Ziele „verbessern“ der Dienstleistung und „gestärkt“-e Motivation aus dem § 18(1) TVöD.

Was soll konkret und in welchem Umfang verbessert und gestärkt werden? Darauf angesprochen, besteht zwar ein allgemeines Empfinden einer Steigerungsfähigkeit und Steigerungsnotwendigkeit der vorhandenen Leistungen. Konkrete Informationen und Angaben darüber welcher Leistungsstandard tatsächlich besteht, gibt es kaum. Dies gilt sowohl mengenmäßig, zeitlich oder qualitativ, selten in finanzieller Hinsicht oder im Ressourcenverbrauch.

Verbessern und stärken setzt ja voraus, dass ein bestimmter Zustand positiv, sich steigernd überwunden werden soll. In den seltensten Fällen werden hierzu Standarddaten erhoben bzw. Kennzahlen ermittelt oder festgelegt, von denen aus nun die Verbesserung der Leistung und die

² vgl. hierzu „Zwei - Faktoren -Theorie“ n. F. Herzberg: Einerseits Motivatoren, andererseits Hygienefaktoren.

Stärkung der Motivation gemessen werden soll. Kern solcher Überlegungen wäre die Messbarkeit des Verwaltungshandelns. Basis dafür ist Klarheit darüber zu erlangen, was gemessen werden soll: Mengen, Zeiten, Verbräuche usw. oder weitere quantitative bzw. qualitative oder ökologische evtl. auch soziale Dimensionen.

Hilfsweise wird als ein wesentlicher Ansatz häufig „Zufriedenheit“ gewählt, gemessen im Hinblick auf Output als Kundenzufriedenheit und/oder als Mitarbeiterzufriedenheit. Auch wenn nach der vorherrschenden Theorie die Zufriedenheit und das Problem der Unzufriedenheit im Bereich HR, also bei den Leistungserbringern, im Sinne der o.a. Zwei – Faktoren - Theorie eingegrenzt wäre, bietet sich dieser Ansatz als einigermaßen praktisch an. In einem praktischen Projekt bei einer sehr großen Kommunalverwaltung wird zur Zeit deshalb versucht, Kundenzufriedenheit als ein Faktor von Dreien für LOB einzuführen.

Definieren wir das Ziel „Motivation“ aus dem §18 TVöD als Wille etwas zu tun, ergeben sich die bereits angedeuteten Schwierigkeiten der Messbarkeit und Validität. Konkretisieren wir dies auf Leistungsmotivation, ist festzuhalten, dass sie von Person zu Person unterschiedlich ausgeprägt erlebt werden wird. Als Verhaltenskorrelate kommen Elemente der Zielsetzung, der Zeitperspektive, der Risikobereitschaft und extrinsischer sowie intrinsischer Erwartungen usw. hinzu. Leistungsmotivation wird gemessen, z.B. anhand von standardisierten Testverfahren³, das heißt nicht nur als einfache Befragungen, sondern z.B. differenzierte Berichte, die ausgewertet werden. Im Zusammenhang mit LOB ist aber kein Fall einer solchen systematischen Messung, Erhebung und Auswertung bekannt. Wohl auch wegen des erheblichen Aufwandes eines solchen Verfahrens. Welche Schwierigkeiten die Messung und die Folgen einer systematischen Erhebung der Mitarbeiterzufriedenheit im Bereich des öffentlichen Dienstes hätte, soll hier nur angedeutet werden.

Unbeachtet ist auch neben der individuellen Motivation, die Frage der Motivation nach bestimmter sozialer Gruppenzugehörigkeit, wie Führungskräfte, Altersgruppen, Männer und Frauen usw. in den Organisationen. Noch schwieriger wird die Fragestellung mit einer Aufteilung nach formeller und informeller Gruppenzugehörigkeit, wie wir sie alle sowohl in kleinen wie in großen Verwaltungen mit mancher starken Ausprägung kennen.

Als praktische Lösung findet im übrigen bei der LOB, in der Anwendung der systematischen Leistungsbewertung, in der Regel eine Bewertung von Verhalten, Erwartungen im Hinblick auf Zukünftiges, die Bewertung von vorhan-

denen Potentialen und die Wertung von Leistungsergebnissen statt; - im weiteren Verlauf dieses Berichtes wird noch darauf eingegangen.

Festzuhalten bleibt also, dass den doch grundsätzlich positiv zu bewertenden allgemeinen Zielen des §18 TVöD zumindest kaum die notwendigen Maßnahmen vor Ort folgen, heruntergebrochen auch kaum nachhaltig verändernde Aktivitäten zur Motivation von Mitarbeitern stattfinden und die Bedeutung und die Möglichkeiten einer umfassenden Reform selten gesehen und genutzt werden (können). Oder einfach gesagt: der geringe Umfang von LOB in der Anfangsphase wirkt sich kaum direkt auf die Motivation der Beschäftigten aus. Hinzu kommt, dass die Formulierungen des Tariftextes nicht direkt in Handlungen übertragen werden können und sich in den angegebenen Zielen weitere umfangreiche Aufgabenspektren ganz unterschiedlicher Anwendungen im Bereich des HR-Managements für den öffentlichen Dienst verbergen.

2. Einbettung der Maßnahme LOB in die Verwaltungsmodernisierung

So fraglich mithin LOB als Motivator im öffentlichen Dienst gesehen werden kann, so wenig ist das Veränderungspotential aus der Anwendung gering zu schätzen. Zweifelsfrei gewollt und auch im Bewusstsein aller Beteiligten gehört die LOB zu den Maßnahmen der allgemeinen Verwaltungsmodernisierung. So vorteilhaft dies ist, stellt sich dennoch die Schwierigkeit, dass Modernisierungsgegner und Veränderungsängstliche LOB gerade schon deshalb ablehnen. Aus einigen nachvollziehbaren Gründen gehören die meisten der aktiven Modernisierungsgegner der mittleren und gehobenen Führungsebene an, so dass sich die Gegnerschaft recht deutlich auswirken kann, wenn nicht Führungskräfte in die Pflicht genommen werden, was bei einigen Behörden erfolgt. Klar ist, dass LOB auch jenseits der Maßnahmen der Aktivitäten von Verwaltungsmodernisierung praktiziert werden könnte und beispielweise in der privaten Wirtschaft und aus ihrer Entstehungsgeschichte (Taylorismus) heraus auch praktiziert wird. Für die Kommunen interessant ist aber gerade die Verknüpfung mit laufenden Modernisierungsmaßnahmen z.B. mit dem Neuen Steuerungsmodell NSM. Schließlich ist ein wesentliches Element des NSM das Kontraktmanagement und daraus folgend, Zielvereinbarungsmanagement (MbO).

Obwohl Zielvereinbarungssysteme mit der Einführung des NSM bei vielen Verwaltungen erprobt wurden, also zeitlich schon weit vor dem Abschluss des TVöD, bettet sich dennoch in den meisten Verwaltungen LOB nicht regelmäßig in bereits erfolgte Modernisierungsmaßnahmen ein. Verwaltungsmodernisierung ist auch nicht permanenter Gegenstand von Tarifierung.

³ Vgl. hierzu z.B. v. Rosenstiel . Grundlagen der Organisationspsychologie. Stuttgart 2007.

Als eher systemwidrig im Hinblick auf Verwaltungsmodernisierung muss hier zusätzlich die freiwillige Teilnahme der Mitarbeiter an LOB (in einigen Verwaltungen im übrigen auch als LOE –leistungsabhängiges Entgelt bezeichnet) gelten. Die „Wahlfreiheit“ aus dem Tarif bricht in dem Fall die Modernisierung, weil sie nun Verwaltungsmodernisierung vordergründig zur individuellen Einzelentscheidung des jeweiligen Mitarbeiters macht, dies kann nicht der richtige Weg sein. Zwar experimentieren Verwaltungen mit Modernisierungsinselformen, machen sie aber nicht von einer individuellen Teilnahmeentscheidung abhängig. Eine andere Sicht der Dinge wäre zwar, dass Modernisierung sowieso Überzeugung erfordert. Überzeugungsarbeit als dauernde Aufgabe steht auch auf dem Programm der Umsetzung des NSM, faktisch tun sich aber insbesondere die verantwortlichen Vorgesetzten mit den „Verweigerern“ schwer. Das beginnt bei der Motivsuche und führt weiter bis zur dann wirklichen gleichberechtigten Behandlung der jeweiligen Mitarbeiter, die nicht am System teilnehmen.

Probleme bereitet die Einführung von LOB den Verwaltungen, die das NSM nur oberflächlich umgesetzt haben, und das sind viele. Die meisten Kommunalverwaltungen haben die alte Ämterstruktur abgeschafft und dafür die Fachbereichsorganisation eingeführt, teilweise wurde Budgetverantwortung übertragen, teilweise Kennzahlensysteme eingeführt und das Berichtswesen verbessert. In den seltensten Fällen hat dies aber nach der Einführung eine nach dem NSM systemgerechte Eigendynamik entwickelt oder zugelassen, insbesondere nicht in der eigentlichen Arbeitsorganisation.

Harmonie von LOB zum NSM entsteht jetzt bei den meisten Verwaltungen eher zufällig, oder weil Konflikte nicht so schwerwiegend sind. Jedenfalls wird LOB, trotz der deutlichen Zielsetzungen des §18 TVöD, nur selten als Teil einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung praktiziert. Möglicherweise auch deshalb, weil die Wirkung von LOB abgewartet, aber nicht gezielt geplant und die Maßnahmen entsprechend gestaltet werden.

Fraglich ist, ob die Einführung von LOB dazu taugt den notwendigen Verwaltungsreformprozess in Kommunen anzuschieben. Nach Ansicht des Autors uneingeschränkt: ja; und ganz ohne „aber“. LOB ist nicht das Ziel, der Reformbemühungen, es ist ein gut geeigneter Startpunkt, weil der Aufwand in jeder Hinsicht überschaubar und beherrschbar ist und aus den Erkenntnissen des Verfahrens und der Ergebnisse Strategien der weiteren Aktivitäten entwickelt werden können. Der eigentliche Veränderungsansatz in Richtung „Führung“ ist lange erprobt und der vielversprechendste, insofern bewegt man sich hier auf weitgehend gesichertem Terrain.

3. Beteiligte und ihr mögliches Selbstverständnis

LOB erreicht aktuell die Mobilisierung aller Führungskräfte, sie müssen sich bei Anwendung mindestens einer Schulung unterziehen.

Nicht wenige vermerken dies anfangs mit Schadenfreude, dennoch: Reformprozesse im öffentlichen Dienst sind nur mit und nicht gegen die Führungskräfte durchzusetzen, auch und gerade deshalb, weil seit langem Führungsdefizite im Bereich der öffentlichen Verwaltungen identifiziert sind.⁴

Nur wenige Kommunal-Verwaltungen haben die Regelbeurteilungen der beamteten Dienstkräfte in der Vergangenheit strikt durchgeführt, Leistungsbewertungen der Lohn- und Gehaltsempfänger waren kaum entwickelt. Die Änderung durch den TVöD bei Anwendung der LOB ist hier doch durchgreifend. Es geht deshalb auch in der Sache nicht ohne eine nachhaltige Führungskräftequalifizierung.

Schulung der Führungskräfte bedeutet auch Anspruch und Erwartung. Es besteht aber einige Unsicherheit darüber, was überhaupt Gegenstand der Führungskräftebildung sein soll. Jenseits dieser Fragestellung, die hier nicht beantwortet werden soll, kann aber der Ratschlag gegeben werden, organisationsspezifische Lösungen nach dem Reifegrad der Akteure und der Organisation (d.i. in der Regel die Gesamtverwaltung, Gruppe usw.) zu suchen und diese selbstverständlich auch zu reflektieren. Als Reifegradfaktoren sind in diesem Sinne z. B. Wollen, Wissen, Können, Erfahrung, Art der Beziehungen untereinander usw. zu verstehen. Dazu bedarf es zu Beginn sicher keiner umfangreichen innerdienstlichen Erhebungen, hier genügt eine allgemeine Einschätzung, es leuchtet aber sicher ein, dass es sehr unterschiedliche organisatorische Reifegrade geben wird, an die mit der Schulung anzuschließen wäre.

Als strittig ergab sich bei einigen Verwaltungen, wer überhaupt als Führungskraft i.S. der Anwendung von LOB anzusehen ist. In Seminaren, die der Autor durchgeführt hat, wurden Beschäftigte manches mal aus ihrer Sicht erstmalig mit ihrer Führungsrolle konfrontiert, obwohl sie die Aufgabe formal seit längerer Zeit wahrgenommen haben.

Weitgehend unklar ist für die meisten Beteiligten der Führungskräftequalifizierung auch ob es regelmäßig um Führungsqualifizierung geht oder um die Anwendung der Regularien der jeweiligen Dienstvereinbarungen usw. der LOB. Noch immer ist aber das Führungswissen der meis-

⁴ Vgl. Bericht der sog. BULL - Kommission zur Verwaltungsreform in NRW, 2003

ten Führungskräfte im öffentlichen Dienst im Vergleich zu vielen privaten Wirtschaftsunternehmen zu gering, es beruht meist einseitig auf individueller zufälliger Erfahrung und zu wenigen Kenntnissen anwendbarer Führungsinstrumente. Besonders auffällig ist dies bei den Führungskräften aus dem Bereich der nichtbeamteten Mitarbeiter.

Auffällig ist der häufig zu beobachtende Rollenkonflikt dem sich Führungskräfte durch LOB ausgesetzt sehen. Zielfindung, Zielvereinbarung und Leistungsbewertung, und dies regelmäßig, führt bei nicht wenigen zum Widerspruch mit dem eigenen Rollenverständnis als „Teamleiter“, „kooperative Führungsperson“ usw. Erst Recht dann, wenn auch noch ein Führungskräfte-Feedback (Befragung der Beschäftigten zum Verhalten der Führungskräfte) gefordert wird.

Die Anwendung des Systems von LOB zwingt zu einer Hierarchie in der Verwaltung, die im Arbeitsalltag besonders bei vielen kleinen Kommunen oft ausgeblendet wird und eher eine geringe Rolle spielt; jenseits der Fragen von formeller und informelle Hierarchie in vielen Teilen.

Erstes Ergebnis jedenfalls: es besteht ein Oben und ein Unten, und das wird deutlich, und viele Beteiligte fühlen sich dabei überhaupt nicht wohl, das Arbeitsklima leidet. Nur sehr selten wird mit Einführung von LOB ein einvernehmliches Führungsleitbild o.ä. entwickelt, die Probleme der geführten Führungskraft in den Verwaltungen problematisiert und wirklich systematisch Führungskräfte an ihre Führungsaufgabe herangeführt. Die Addition „starke Persönlichkeit“ plus „gute Fachkraft“ gleich Führungskraft, ist noch immer die Regel zur Besetzung von Führungsstellen in der Verwaltung. Mit der Umsetzung von LOB sind die Defizite im engeren Führungs-Wissen und -Können deutlicher geworden. Das spüren Führungskräfte wie Mitarbeiter. Die Führungskräfte empfinden sich in großer Zahl als Prügelknaben des Systems, mit der Folge einer entsprechenden Distanziertheit bis hin zu ausgesprochenen Verweigerungshaltungen.

Es erscheint dem Autor zweifelsfrei, dass sich unmittelbar mit der Einführung von LOB das Arbeitsklima in den meisten Organisationen aus den vor genannten Gründen erst einmal verschlechtert hat. Das war nun nicht gewollt und erscheint kontraproduktiv. Für die oberste Führung der Verwaltung folgt daraus zu wissen, dass mit der Einführung von LOB erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, die nachfolgenden Führungskräfte bis hin zur untersten Ebene ernsthaft als Verbündete in der Sache zu gewinnen und sie durch geeignete kollektive wie individuelle Maßnahmen in Stand zu setzen ihre Führungsaufgabe unter den neuen Bedingungen souverän wahrzunehmen. Auch um wieder eine Verbesserung des Arbeitsklimas zu erreichen. Die Erfahrung bei allen Veränderungen wird auch hier bestätigt: nach einem guten Start muss man erst

einmal durch das „Tal der Tränen“ bevor Erfolge erzielt werden können, wer hier schon vor Angst die Sache abbricht spielt nicht nur im Augenblick Veränderungsgegnern in die Hände, er wird auch langfristig reformunfähig, denn so ein Scheitern prägt sich in das Langzeitgedächtnis einer Organisation ein.

Nicht wenige Mitarbeiter verweigern sich der LOB, weil sie den vermeintlichen Wettbewerb innerhalb der Beschäftigten vermeiden wollen. Insbesondere der Hinweis auf mehr Effizienz, letztendlich mehr Wirtschaftlichkeit, macht sie misstrauisch. Sie seien doch für die Bürger, für die Patienten usw. da. Mitarbeiter empfinden eine Mission und die widerspricht dem Leistungswettbewerb. Hier scheint es erforderlich also nicht nur Anwendungen von LOB zu schulen, sondern tiefergehend auf die vorhandenen Motivationen der Mitarbeiter einzugehen, will man mit LOB erfolgreich die benannten Ziele erreichen. Leider konnte in den Führungskräfte-schulungen in der Regel nur am Rande, wenn überhaupt, auf die tiefer gehenden Fragen der Mitarbeitermotivation nur wenig eingegangen werden.⁵ Auch deshalb, weil solche Schulungen regelmäßig so knapp und so kostengünstig wie möglich erfolgen müssen.

Auf die Motivation der Führungskräfte wird in den wenigsten Schulungen eingegangen. Oberste Führung betrachten die Motivation der Führungskräfte häufig als gleichermaßen gesetzt. Es ist leicht auszurechnen, wie schwerwiegend demotivierte Führungskräfte auf die Mitarbeiter wirken und welche Anstrengungen erforderlich sind, hier eine Veränderung zu erreichen.

Bedenkenswert sind statt der flächendeckenden Einführung von LOB in der Verwaltung, Pilotprojekte, Pilotbereiche o.ä. um Erfahrung zu sammeln. Dies setzt aber eine systematische und vorurteilsfreie Begleitung voraus. Hinzu muss eine wirkliche Offenheit aller Beteiligten kommen, fair, flexibel und mit der nötigen Ausdauer die Gelegenheit zu behandeln. Überredung kann da in keinem Fall Überzeugung ersetzen. Wer sich dem Experiment Pilotprojekt stellen will, braucht intensive Vorbereitung und Begleitung, sonst ist das Ergebnis von vornherein klar und das bedeutet: Daumen nach unten. Zu oft dienen „Pilotprojekte“ nur dazu eine nichtgewollte Sache mehr oder weniger elegant zu begraben; die Absicht lohnt den Aufwand nicht.

4. Funktion, Kriterien und Fallstricke der Leistungsbewertung

Erfahrungsgemäß besteht das größte Interesse in den Schulungen am Bewertungssystem. Andere zu bewerten

⁵ vgl. Anmerkungen zu Kap. 1

fällt uns nicht schwer. Werturteile haben wir schon bevor wir uns an die Bewertung einer Leistung machen. Das ist Alltagsleben auch in der Arbeitswelt, wohl deshalb, weil Bewertung in der Regel nicht anonymisiert ist. Es findet sich nicht nur eine Codenummer, die wir nicht entschlüsseln können, sondern die Leistungsbewertung findet im engen zwischenmenschlichen Beziehungsfeld statt. Alles spielt eine Rolle: Mentalität, Tagesform, Intellektualität, Sexualität, Wetter, Privatleben, was immer dem Leser noch einfällt. Weil die meisten Führungskräfte diese Komplexität spüren, sind sie wie die meisten Mitarbeiter daran interessiert, möglichst einfache (d.i. einfach anzuwenden) Bewertungssysteme zu haben, die sollen dann auch möglichst gerecht sein.

Zwei Linien werden praktiziert: Zielvereinbarung und Zielerreichungsmessung (MbO), und als zweites Systematische Leistungsbewertung SLB. Als Kompromiss werden auch Mischsysteme, jeweils unterschiedlich anteilig, angeboten. Die Bewertungen erfolgen normalerweise jährlich.

Die Erfahrung ist folgende: Reine MbO-Systeme setzen einen hohen Standard der Reife aller Beteiligten voraus⁶. Die Steuerung der MA über Ziele usw. ist vom Grundsatz her nicht sehr differenziert, letztendlich zählt hier nur das Ziel und nicht der Weg dorthin, es geht nicht ohne einen hohen Grad an Autonomie. MbO ist mithin weniger führungslastig. Problematisch sind aber die Aufgabenbereiche, denen nicht so ohne weiteres messbare Ziele zugeordnet werden können, davon gibt es in der Verwaltung einige. Nachdenklich sollten auch die Fragen nach einem Zielerreichungskorridor aufgrund natürlicher und akzeptierender Leistungsunterschiede machen. Wirklich bedenklich sind dem Autor sog. Gruppenziele ohne eine weitgehende Autonomie und weiterer Anreizsysteme, sie richten sich sonst an zu leicht erreichbaren Werten aus. Erst mit einiger Mühe erreichbare Ziele sind attraktiv. Dies führt dann auch zu einem weiteren Gesichtspunkt, bei den Verwaltungen besteht regelmäßig kein durchgreifendes Zielsystem von oben nach unten, u.a. wegen der Aufgabenvielfalt, dies wird auch durch Produkthaushalte und neuen kommunalen Finanzsystemen nicht abgemildert, auch wenn dies jetzt erreicht werden sollte.

Auch werden Ziele selten aus den Aufgaben- oder Tätigkeitsbeschreibungen abgeleitet. Nicht wenige sind kaum aktuell, manchmal sind sie überhaupt nicht vorhanden. Im ernstesten Konflikt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer kann das obendrein zu der weiteren Schwierigkeit führen, dass die Zielerreichung streitig wird, weil die Basis der Zielvereinbarung (ZV) fehlt, und die ZV dann kaum der Charakter einer Nebenabrede zum Arbeitsvertrag zuzusprechen ist. Praktische Schwierigkeit bereitet in der

Mehrzahl die richtige Zielfindung. Offenheit und Kenntnis der Aufgabe, Zumutbarkeit und Leistungsanreiz könnten die Eckpunkte der ZV sein; jedenfalls ist es ein Geschäft zwischen unmittelbar Beteiligten, allein das bereitet mittelbar Beteiligten schon Probleme. Auch setzt ein System der Zielvereinbarung ein weitgehend stabiles Umfeld für die Dauer der Vereinbarung voraus oder es führt zu einer künstlich gehaltenen Stabilität wo möglicherweise Flexibilität längst erforderlich wäre.

Führungskräfte begrüßen nicht immer die Transparenz, die mit der ZV verbunden ist. Eine bestimmte Form des Verlustes individueller Kontrolle, der weitgehende Mangel der Möglichkeit spontaner Intervention macht ihnen zu schaffen. Zusätzlich gibt es in der öffentlichen Verwaltung erhebliche Probleme bei der Ressourcenverantwortung, die nicht ohne weiteres mit der herkömmlichen ZV zu koppeln ist. Schließlich entsteht durch das System der notwendigerweise nach Hierarchie abgestuften ZV und damit der Dezentralität ein allgemeiner Kontrollverlust, der auch nicht durch Selbstkontrolle aufgefangen werden kann.

Eine weitere nicht unerhebliche Schwierigkeit entsteht, wenn die Ursachen der Zielverfehlung nicht eindeutig zugeordnet werden können. Die Zuordnung setzt nun eine intaktes Berichtssystem voraus, dies wird in der Praxis selten vereinbart, weil konfliktträchtig. M.E. ist deshalb und aus weiteren Gründen z. B. der inneren Planverfahren MbO als sehr anspruchsvolles System im Rahmen von LOB nur nach gewachsenen Erfahrungen einsetzbar.

Leichter zu handhaben und beliebter ist die Systematische Leistungsbewertung (SLB), auch weil sie eine starke Nähe zur bisherigen Beurteilung der Beamten hat, und damit zum allgemeinen Erfahrungsschatz der Verwaltungen gehört. Das Hauptproblem liegt hier darin, dass sie historisch weniger der Ermittlung einer messbaren oder gemessenen Leistung diene und dient, sondern Verhalten, Bereitschaften und Erwartungen, und Potentiale im Sinne von möglicherweise vorhandenen Fähigkeiten bewertet wird. Zu Recht wird als besonders kritisch gesehen, dass Beurteilungsfehler, Projektionen und Neigungen des Bewerters eine größere Rolle spielen. Bei einigen Kommunalbehörden wurde dem mit dem Versuch einer stark ausgeweiteten Bewertungsliste begegnet. Der Nachteil hierbei ist, dass Einzelpunkte durch die Vielzahl immer geringer ins Gewicht fallen. Führungskräfte bevorzugen dennoch die SLB, weil sie hiermit persönlichkeitsbezogener und direkter zu steuern glauben. Dafür nehmen sie die Nachteile in Kauf. Erfahrungsgemäß wird die SLB durch die Führungskraft trotz der direkteren Persönlichkeitsansprache eher verbunden mit einer Konfliktvermeidungsstrategie. Dies drückt sich auch in den vergleichbaren Gesamtergebnissen aus: es besteht grundsätzlich eine Drift zur besseren Bewertung von Jahr zu Jahr, von Instanz zu Instanz. Das muss dazu führen, dass Bewertungs-

⁶ Vgl. Anmerkung zu Kap. 3

systeme regelmäßig und umfassend auf den Prüfstand müssen und systematisch zu erneuern sind.

Der Versuch, nun beide Systeme zwar zu verknüpfen (Verknüpfungsmodell) und die Teile jeweils noch unterschiedlich zu gewichten, ist bei einer großen Kommunalbehörde beispielsweise gescheitert; nicht so sehr, weil die Führungskräfte überfordert wären, wie eine Gewerkschaft vermutete, sondern wohl deshalb weil die unterschiedliche Gewichtung dazu führte, dass bei totalem Versagen auf Basis der einen Bewertung (SLB) das Erreichen von LOB (durch ZV) dennoch leicht möglich war.

Einer der Webfehler der Anfangsphase von LOB, und damit der Folgen, ist noch immer, dass es aus Sicht des einzelnen Teilnehmers finanziell günstig ist, wenn nicht noch andere teilnehmen. Günstig ist es auch, wenn andere nicht so gute Leistungen erbringen, dann zählt die eigene mehr, weil die zu verteilende Masse fix ist. Das ist effektiv zwar marginal, hat aber bei allen Debatten eine Rolle gespielt.

Ein Wort zur Betrieblichen Kommission. Die Tarifpartner haben sich darauf geeinigt als Konsultationsstelle, Steuerungsinstrument, Schlichtungsgremium und Anruftkollegium eine gemeinsam besetzte betriebliche Kommission einzurichten. Die ersetzt im ernstesten Konflikt nicht die gesetzlichen und arbeitsrechtlichen Regelungen. Inwieweit diese Kommission als Motor dienen kann muss sich noch zeigen, die Einschätzung ist eher die vieler Kommissionen: wenn es gut ging, trotz der Kommission, wenn es schlecht ging, wegen der Kommission.

5. Vorläufiges Resümee und Hinweise an Praktiker zum Vorgehen und zur Bewertung

Die Einführung und Durchführung von LOB schwankt nach den Erfahrungen des Autors zwischen „müssen wir auch noch machen, und macht so viel Arbeit“, bis „endlich der weitere richtige Schritt zu Verwaltungsreformen, dem noch weitere folgen müssen“. Es gibt aber keinen Zweifel: der Eifer der Verwaltungsreformer ist ein wenig ins Stocken geraten, nicht nur wegen NKF. Aber, die Öffnung des TVöD hin zur LOB ist eine der großen Chancen zu wirkungsvollen Reformschritten zu wirklich mehr Effektivität und Effizienz, weil sie an der zentralen Stelle der Arbeitsalltags ansetzt. Das Verhältnis zwischen Mitarbeiter, ihrer Leistung, ihrer Bereitschaft und der Führung wird neu definiert und ausgestaltet. Eine zu große Lücke zwischen den Verhältnissen der Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes wird somit verringert, das schafft auch neue Freiräume. Die Lücke müssen aber die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes selbst verringern, dazu bedarf es schon einiger Anstrengungen in den Ver-

waltungen, im Denken und im Handeln und auf allen Ebenen.

Die Praktiker der Umsetzung von LOB sollten folgendes bedenken:

- Keine Einführung von LOB ohne gründliche Vorbereitung.
- Insbesondere Aufklärung über die Ziele und Transparenz des Verfahrens für alle Beteiligten ist erforderlich.
- Schulungen für die Führungskräfte sollten sich nicht nur auf die einfache Ausführung und Anwendung der jeweiligen Dienstvereinbarung zu LOB beschränken, sondern mit auf Führungstechniken usw. erweitert werden.
- Die Bewertungsverfahren der Leistung sollten so flexibel vereinbart werden, dass zunehmende Erfahrung und Sicherheit einfließen können, das heißt zweckmäßig nach Reife der Akteure SLB und MbO nutzen, in jedem Fall aber auf MbO hin steuern.
- Neben LOB weitere Motivationsinstrumente begleitend nutzen.
- Die Motivierung aller Hierarchieebenen betreiben.
- Aufbau und Prozesse dem Stand der Umsetzung und Erfolge von LOB anpassen.
- Entweder durch eigenes Personal oder durch Dritte die Umsetzung evaluieren und die Ergebnisse systematisch nutzen.
- Fehler dienen dem Lernen und um Verbesserungsmöglichkeiten aufzuspüren. Konflikte ernst nehmen, akzeptieren, offenbaren und Lösungen wirklich suchen.
- Schließlich akzeptieren, dass Veränderungen nicht umsonst zu haben sind, sie kosten Mühe, Zeit und Geld. Sie erfordern Ideen, Eifer, Geduld und Wohlwollen.

....

Impressum:

Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW
Saarwerdenstr. 18
40547 Düsseldorf
Telefon: 0211/49 32 65 0
Fax: 0211/49 32 65 20
E-Mail: IKV-NW@t-online.de
Internet: www.ikv-nw.de

Verantwortlich:

Prof. Dr. Albert Günther
Redaktionsleitung:
Dr. Bernd M. Lindenberg