

# Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich

Autoren:

Rolf Stellermann, BearingPoint

Dr. Arne Jaitner, BearingPoint

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Gerd Schneider, Steria Mummert Consulting

## KURZFASSUNG

**Ausgangslage:** Mit Abschluss des TVöD am 13. September 2005 haben sich die Tarifvertragsparteien auf die Einführung des Leistungsentgelts ab dem 1. Januar 2007 geeinigt (§ 18 Abs. 1 TVöD). Das Leistungsentgelt soll nach dem Willen der Tarifvertragsparteien eine variable und leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt sein. Mit Abschluss des am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Tarifvertrags über das Leistungsentgelt für die Tarifbeschäftigten des Bundes (LeistungsTV-Bund) wurden die tarifvertraglichen Grundlagen für die Einführung des Leistungsentgelts gelegt. Nach Schaffung der rechtlichen Grundlagen in den Behörden und Abschluss der ersten Leistungszeiträume sind die erforderlichen Voraussetzungen gegeben, um erste Erfahrungen mit dem neu eingeführten Instrument zu beschreiben.

**Zielsetzung:** Zielsetzung der Evaluation ist es, eine objektive und unabhängige Bestandsaufnahme vorzunehmen, Erfolgsfaktoren der Einführung und Möglichkeiten der Entwicklung aufzuzeigen und so die Analyse des LeistungsTV-Bund durch die Tarifparteien zu ermöglichen. Die Evaluation erfolgte in zwei Schritten: Im ersten Schritt wurden im Rahmen einer Online-Befragung objektive Daten und Fakten zum Stand der Einführung ermittelt. Im zweiten Schritt wurden auf dieser Grundlage in ausgewählten Behörden strukturierte Interviews geführt, die der Vertiefung und qualitativen Interpretation der quantitativen Ergebnisse dienen.

**Ergebnisse der Online-Befragung:** Die Online-Umfrage wurde durch das BMI vom 25. März bis 30. April 2009 durchgeführt. Die Befragung richtete sich an die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung. Insgesamt haben 183 Behörden an der Befragung teilgenommen. Die aussagekräftigere Kennzahl für die Repräsentativität ist jedoch der Anteil der Beschäftigten der teilnehmenden Behörden an der vom Statistischen Bundesamt ermittelten Summe aller Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung (Statistisches Bundesamt, Personalstandsstatistik 2008, Fachserie 14 Reihe 6). Die so ermittelte Quote der erfassten Beschäftigten liegt bei 94 %, so dass die hier getroffenen Aussagen verallgemeinerungsfähig sein dürften.

- Dienstvereinbarungen wurden von 176 der 183 teilnehmenden Behörden abgeschlossen; dies entspricht einem Anteil von 96 % der teilnehmenden Behörden bzw. 94% der erfassten Beschäftigten. Das Leistungsentgelt wurde damit in der Bundesverwaltung nahezu flächendeckend eingeführt.
- Lediglich in 2% der teilnehmenden Behörden (dies entspricht einem Anteil von 1,5 % der Beschäftigten) hatte der Leistungszeitraum bis zum 31. Dezember 2008 noch nicht begonnen.
- Die Einführung des Leistungsentgelts wurde durch Schulungs- und Informationsveranstaltungen sowie Arbeitshilfen und die eigenverantwortliche Vorbereitung der beteiligten Führungskräfte und Mitarbeiter begleitet. Dabei wurden Fortbildungen für Führungskräfte auf Grund ihrer im System der LOB wichtigen Stellung favorisiert. Bei den Beschäftigten lag der Schwerpunkt der Vorbereitung auf Informationsveranstaltungen.
- Generell tendierten die Behörden eher dazu, Systeme mit einem geringeren Differenzierungsgrad einzuführen: So entschieden sich rund 90 % der Behörden für ein drei- oder vierstufiges System; lediglich knapp 10 % wählten ein fünfstufiges System.
- Bei der Aufteilung des Leistungsentgeltvolumens stellten die meisten Behörden auf rein entgeltbezogene Kriterien ab; lediglich 9% der Behörden teilten das Entgeltvolumen auch nach organisatorischen Gesichtspunkten auf. Sofern das Entgeltvolumen ausschließlich entgeltbezogen aufgeteilt wurde, erfolgte die Aufteilung überwiegend nach Entgeltgruppen (50% der Behörden), gefolgt von einer Aufteilung nach Gruppen von Entgeltgruppen (31% der Behörden) und einer Zusammenfassung aller Entgeltgruppen (19 % der Behörden).
- Die Leistungsfeststellung erfolgte ganz überwiegend durch eine systematische Leistungsbeurteilung. Zielvereinbarungen kamen lediglich bei 2 %, kombinierte Leistungsfeststellungen lediglich bei weiteren 3 % der Beschäftigten zur Anwendung.
- Perspektivisch sehen 15 % der Behörden eine stärkere Nutzung von Zielvereinbarungen und 9 % der Behörden eine Stärkung von kombinierten Leistungsfeststellungen als wünschenswert an. Dagegen verfolgen 6 % eine stärkere Nutzung von Leistungsbewertungen, während 70 % keine Veränderung des Instrumentariums vorsehen.
- Bei 56 % der Beschäftigten wurden die Leistungen als der Normalleistung entsprechend bewertet, bei 40 % der Beschäftigten wurden die Leistungen als oberhalb der Normalleistung liegend bewertet. Lediglich bei 2 % der Beschäftigten wurden die Leistungen als unterhalb der Normalleistung liegend bewertet.

- Es gab wenig förmliche Beschwerden gegen die Leistungsfeststellungen. Insgesamt legten nur 0,45 % der Beschäftigten gegen ihre Leistungsfeststellung Beschwerde ein.

**Ergebnisse der Interviews:** Die qualitative Untersuchung wurde vom 20. Juli bis zum 9. September 2009 durchgeführt. In diesem Zeitraum wurden die Behörden- bzw. Personalleiter bzw. die für die Umsetzung von LOB verantwortlichen Mitarbeiter in 23 persönlichen Interviews befragt. Des Weiteren wurden ein Fokusgruppenworkshop mit ausgewählten Führungskräften und ein weiterer Workshop mit ausgewählten Mitarbeitern und Personalräten durchgeführt. Die Ergebnisse sind nach den Kriterien der qualitativen Sozialforschung repräsentativ und verallgemeinerungsfähig. Nach ihrer Einführungsrolle für die Umsetzung des LeistungsTV-Bund konnten aus den Interviews drei unterschiedliche idealtypische Behördengruppen identifiziert werden.

**Befürworter, Neutrale, Kritiker:** Die Befürworter nutzen idealtypisch den Rahmen des LeistungsTV-Bund konstruktiv, um eigene Lösungen zu entwickeln. Diese tragen den Besonderheiten des jeweiligen Hauses Rechnung und enthalten gleichzeitig nachahmenswerte Elemente. Die Neutralen befolgen den Rahmen des LeistungsTV-Bund mit hoher Genauigkeit, insgesamt aber eher zurückhaltend. Sie verzichteten darauf, die gegebenen Freiräume auszuloten. Sie sind zugleich bestrebt, den Umsetzungsaufwand im Hinblick auf ein konsensfähiges Ergebnis zu optimieren. Die Kritiker und Gegner nutzen den Rahmen des LeistungsTV-Bund, um den Umsetzungsaufwand zu minimieren. Der größte Teil der Behörden befindet sich in der neutralen (abwartenden) Position mit der Möglichkeit, zukünftig sowohl die eine (Befürwortung) als auch die andere Seite (Kritik) zu besetzen. Welche Position zukünftig bezogen wird, hängt wesentlich von der künftigen Ausgestaltung des LeistungsTV-Bund ab.

#### **Zum Einführungsprozess:**

- Hauptmotiv der Umsetzung ist der Tarifvertrag; behördeneigene Ziele bilden die Ausnahme.
- Nachgeordnete Bereiche orientierten sich an den Rahmendienstvereinbarungen der Ressorts.
- Dienststelle und Personalvertretung haben die örtliche Konzeption i.d.R. kooperativ erarbeitet. Die Art der Einführung hängt stark mit dem Engagement der Personalverantwortlichen zusammen.
- Die Einführung wurde durch Schulungen und Informationsveranstaltungen begleitet, die häufig die „technische“ Umsetzung betonten.

#### **Zum Aufwand:**

- Die Kosten der Einführung von LOB wurden nicht erhoben.
- In der Anwendung wird häufig der mit LOB verbundene Aufwand thematisiert.
- Die Umsetzung von LOB erfolgt durch eigenes Personal ohne zusätzliche Ressourcen und wurde als Mehrbelastung empfunden.

#### **Zur Umsetzungsmethodik:**

- Es gibt eine hohe Bandbreite individueller Lösungen in den Behörden.
- Die Verteilung des Entgeltes zeigt eine Tendenz zur breiten Streuung und Besserbewertung. Beides wird kritisch gesehen.
- Wegen der Dringlichkeit der Einführung wurden Zielvereinbarungen als Instrument der Leistungsbewertung weitgehend ausgespart.
- Die Handhabung der verwandten Instrumente ist unproblematisch.
- Die Einbeziehung von Beamten in die LOB Systematik ist die Ausnahme, erfolgt aber teilweise in der Praxis.

#### **Zur Führungskultur:**

- Die Einführung von LOB hat in vielen Fällen zu einer kritischen Überprüfung und Anpassung der Führungsstrukturen geführt.
- Die Führungskultur konnte teilweise durch LOB verbessert werden, wenngleich meist noch keine Verbindung mit anderen Führungsinstrumenten stattfindet.

#### **Zur Verhaltensänderung:**

- Motivationseffekte werden aufgrund der Höhe des Leistungsentgeltes bisher gering bewertet.
- Positiv gesehen wurden jedoch die generell verstärkten Gespräche über die Arbeitsweise und Arbeitsleistung.

### **Änderungswünsche:**

- Änderungswünsche gehen von „Beibehalten“ bis hin zu „Abschaffen“. Die Mehrheit nimmt eine skeptisch abwartende Haltung ein.
- Ein wesentlicher Änderungswunsch betrifft die Erhöhung der Entgeltsumme und eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes.
- Instrumentell wünscht man sich stärkere und weitergehende Differenzierungsmöglichkeiten in dem Bewertungssystem.
- Gewünscht wird ferner die – strukturell gar nicht mögliche – Annäherung an das System der Beamten.
- Die Unterstützung durch Erfahrungsaustausch über die Umsetzung von LOB wird als sinnvoll erachtet.

**Analyse:** In den Gesprächen wurde immer wieder auf verschiedene Rahmenbedingungen hingewiesen, die für die Umsetzung von LOB entscheidend waren. Im Folgenden sollen wesentliche Rahmenbedingungen für die Einführung und Ausgestaltung von LOB analysiert werden:

- *Allgemeine Rahmenbedingungen:*
  - ) Der weite tarifliche Rahmen führte dazu, dass in den Behörden eine große Bandbreite unterschiedlicher Lösungen und Umsetzungsvarianten entwickelt worden ist.
  - ) Die Koppelung der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung mit der Einführung des TVöD hat zu der Wahrnehmung geführt, dass die auszuschüttenden Gelder ohnehin den Beschäftigten „gehören“ bzw. „zustehen“ würden.
  - ) Eng damit zusammen hängt die Forderung nach einer Erhöhung des für LOB eingesetzten finanziellen Volumens. Ohne eine Erhöhung der in Aussicht stehenden, die Leistung belohnenden Sonderzahlungen wird nach Auffassung vieler Gesprächspartner die Akzeptanz von LOB weiter leiden.
- *Organisatorische Rahmenbedingungen:*
  - ) LOB hatte in den Behörden, die sich der Umsetzung engagiert angenommen haben, einen positiven Effekt auf die Gesamtorganisation, insbesondere auf die untere Führungsebene. Sie wurde stärker in ihrer Führungsverantwortung gefordert und die vorgesehenen Gespräche stärkten die Kommunikation mit den Beschäftigten. Die entscheidende Gruppe hinsichtlich der Akzeptanz und Weiterentwicklung von LOB ist die mittlere Führungsebene.
  - ) In Fällen, in denen LOB in einem Umfeld mit sehr hohen Leitungsspannen und vielen Standorten umzusetzen war, hat dies in der Regel zur Überprüfung der Organisations- und Führungsstruktur geführt.
  - ) LOB wird nur selten als Führungsinstrument verstanden, da das Leistungsentgelt in der Regel von anderen Instrumenten der Personalführung und Personalentwicklung abgekoppelt ist. Die Führungskräftebildungen haben zwar vielfach die Grundlagen für erfolgreiche LOB-Gespräche gelegt, waren nach Aussagen der interviewten Behörden aber i.d.R. eher „technischer Natur“.
  - ) Die Leistungsfeststellung erfolgt ganz überwiegend durch systematisch-schematische, also starre, Leistungsbewertungen. Gegen Zielvereinbarungen und die Formulierung von Zielen bestehen in vielen Häusern Vorbehalte.
  - ) Es besteht kein übergreifender Mechanismus, der einen einheitlichen Bewertungsmaßstab sicherstellt. Dies führt dazu, dass die Bewertungen im Laufe der Zeit immer mehr verwässern und damit ihre Aussagekraft verlieren. Die Möglichkeit der Aufteilung des Leistungsentgelts nach Entgeltgruppen hat in einigen Häusern zu (kontraproduktiven) Bewertungswettbewerben geführt.
- *Kulturelle Rahmenbedingungen:*
  - ) In vielen Behörden gehört die Bereitschaft zu leistungsorientierter Führung und Prämienvergabe noch nicht zur Verwaltungskultur. Insgesamt wird es als nicht notwendig empfunden „wegen der paar Euro“ ein Konfliktgespräch zu führen.
  - ) Bei der Erörterung der Verteilungsprinzipien stand regelmäßig die Motivation (bzw. die Gefahr der Demotivation) der weniger Leistung erbringenden Beschäftigten im Vordergrund. Sie wurde auch als Begründung für die breite Streuung der Gelder angeführt. Die Motivation bzw. Demotivation der Leistungsträger spielte dagegen kaum eine Rolle.
  - ) Eine wesentliche Sorge vor dem Abschluss von Zielvereinbarungen liegt in der Objektivitäts- und Rechtskultur begründet. Während man Aufgaben objektiv per (gesetzlicher) Ver-

ordnung erhält, werden Ziele als subjektive Entscheidungen des Vorgesetzten und damit prinzipiell als anfechtbar empfunden.

**Erste Empfehlungen:** Grundsätzlich kann die rasche Einführung einer leistungsorientierten Bezahlung in der Bundesverwaltung als Erfolg gewertet werden. Dennoch bedarf es eines Ausbaus der Leistungsbezahlung in folgende Richtung, um den eingeschlagenen Weg zielgerichtet und erfolgreich weiter zu verfolgen:

- Es müssen Verbesserungen bei der methodischen Umsetzung der LOB und vor allem bei der Verteilung des Leistungsentgelts erfolgen. Dazu sind zielgerichtet die besten Lösungen zu ermitteln und in ressortübergreifenden Arbeitsgruppen weiterzuentwickeln. Dabei sind drei Punkte von besonderer Bedeutung:
  - ) Eine stärkere Spreizung zwischen den Bewertungsstufen, um größere finanzielle Spannen zwischen Normal-, Gut- und Schlechtleistern zu ermöglichen, ggf. durch Vereinheitlichung entwickelten Bewertungssysteme.
  - ) Eine konsequente Einbindung von LOB in die Führungskonzepte und Verzahnung mit den Führungsinstrumenten der jeweiligen Ressorts und Behörden.
  - ) Eine stärkere Unterstützung der Arbeit mit Zielen und Zielvereinbarungen, um die Führungs- und Wirkungsaspekte zu ermöglichen und sichtbar zu machen. Dies erfordert, die Unsicherheit bei der Anwendung des Instruments durch umfassende methodische Hilfestellungen abzubauen.
- Das Entgeltvolumen für die Leistungsbezahlung sollte erhöht werden, damit es für die Beschäftigten und Dienststellen bei dem vorhandenen Aufwand zu spürbaren Effekten führt.

Wichtig für das Gelingen des Ausbauprozesses ist ein planvolles und transparentes Vorgehen. Dabei ist die Erweiterung des Entgeltvolumens ein notwendiges Signal und Voraussetzung für die Einleitung von Verbesserungen bei der Systematik und Methodik der LOB. Ohne eine Erhöhung des Finanzvolumens sollten den Behörden nach dem bereits erfolgten Einführungsaufwand keine weiteren Anpassungsmaßnahmen auferlegt werden. Für einen Zeitraum von ca. 2 Jahren werden vorgeschlagen:

- *Eine gemeinsame Willensbildung nicht nur der Sozialpartner, sondern der verantwortlichen Dienststellen und Behörden:*  
Unübersehbar war der enge Zusammenhang zwischen dem Engagement der jeweiligen Personalverwaltungen bzw. Hausleitungen und der Qualität der Lösungen sowie der Einstellung der Beschäftigten zu LOB.
- *Aufbau eines Kompetenzzentrums und einer LOB-Informationsplattform:*  
Für die langfristige Steuerung aller mit LOB notwendigerweise verbundenen Veränderungsprozesse könnte eine Arbeitsgruppe oder ein Kompetenzzentrum für die Bundesverwaltung eingerichtet werden, das zielgerichtet und systematisch die besten Lösungen in den Behörden der Bundesverwaltung ermittelt, weiterentwickelt und zur Anwendung in den Behörden vorbereitet. Zudem sollte der Aufbau einer webbasierten LOB-Informationsplattform vorangetrieben werden, die vom Kompetenzzentrum betrieben werden könnte und folgenden Zielen dienen sollte:
  - ) Umfassende Bereitstellung grundlegender Informationen zu LOB
  - ) Organisation des Erfahrungsaustausches der Personalbereiche und Führungskräfte
  - ) Bereitstellung von Hilfsmitteln wie Formulare, Rechenwerke etc.
  - ) Darstellung guter Praxis
  - ) Organisation von LOB-Benchmarks
  - ) Auslobung eines Bundeswettbewerbs für die beste LOB-Konzeption