

Frank Dulisch

Entwicklung von Beurteilungsrichtlinien auf der Grundlage des neuen Tarifrechts und der Dienstrechtsreform

In dem Beitrag wird aufgezeigt, dass die neuen Formen der leistungsgerechten Bezahlung im öffentlichen Dienst eine grundlegende Reform des Beurteilungswesens erfordern. Der Leser erhält Hinweise für die zukünftige Gestaltung von Beurteilungsrichtlinien. Zum aktuellen Zeitpunkt, da das „Strukturreformgesetz“ für die Beamten¹ noch nicht verabschiedet ist² und der TVöD nur für den kommunalen Bereich Vorgaben für die Umsetzung der leistungsbezogenen Vergütungselemente beinhaltet, können diese Reformwege nur richtungweisend dargestellt werden.

Die gegenwärtigen Verfahren der dienstlichen Beurteilung im öffentlichen Dienst werden von einer Vielzahl der Mitarbeiter und von den Interessenvertretungen kritisch bewertet. Mit der Einführung der neuen leistungsbezogenen Vergütungselemente verknüpfen vor allem die Interessenvertretungen die Hoffnung, dass die Leistungsbeurteilung nun „objektiv(er)“ werde.³

1. Ausgangsthesen zur neuen leistungsbezogenen Vergütung

Beginnen möchte ich mit sechs grundlegenden Thesen zur neuen Leistungsentlohnung

1. These: Wer Leistungen finanziell auszeichnet, muss die Leistungen aller beurteilen.

Auch wenn nur 10 % der Mitarbeiter/innen mit einer Prämie bzw. Zulage ausgezeichnet werden, so müssen doch 100 % der Mitarbeiter/innen in ihren gezeigten Leistungen beurteilt werden. Ansonsten ist das Tor für vielerlei Beurteilungsfehler weit geöffnet (vgl. hierzu Dulisch 2005).

2. These: Wer Leistungen finanziell auszeichnet, muss vorher sagen, was er unter Leistung versteht.

Der Begriff „Leistung“ ist sehr vieldeutig. **Leistung** - so meine Arbeitsdefinition hier - **ist die erfolgreiche Erfüllung festgelegter Aufgaben bzw. das Erreichen von Zielen.** Die Aufgaben müssen demnach zuerst konkret beschrieben werden. Hier

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Abhandlung nur die männliche Form verwandt.

² Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 14.10.2005 beschlossen, dass das Strukturreformgesetz der Überarbeitung bedürfe und gerügt, dass das dauerhafte Nebeneinander von zwei unterschiedlichen Bezahlungsregelungen rechtlich überaus kompliziert sei, damit für den Verwaltungsvollzug schwer umsetzbar und für die Betroffenen wenig transparent sei. Der damit verbundene erhebliche finanzielle und bürokratische Mehraufwand wird zudem kritisiert.

³ So schreibt der Beamtenbund zu den Verfahren der neuen Leistungsbewertung: „Die Leistungsbeurteilung ist ... keine Fortschreibung des bisherigen Beurteilungsverfahrens, sondern ein neu zu entwickelndes System mit einem hohen Maß an Objektivität.“ (dbb aktuell S. 2 f.) Und in einem Internet-Chat von Ver.di heißt es: „Nach welchen Kriterien sollen die Leistungsbewertungen erfolgen? ... Antwort von Rainer Friebertshäuser (ver.di): Nach objektiven Kriterien. Dabei darf es nicht zu subjektiven Beurteilungen kommen.“ (http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x00a4aa2a)

sind Stellenbeschreibungen hilfreich, aber für die Zwecke der Personalbeurteilung häufig nicht ausreichend. Zudem muss festgelegt werden, wodurch sich die erfolgreiche Erfüllung einer Aufgabe von einer weniger erfolgreichen Bewältigung unterscheidet. Das Gebot der Fairness gebietet es zudem, dass der Mitarbeiter **vorab** von diesen Kriterien umfassende Kenntnisse erhält. Das Thema, wie man die Qualität öffentlicher Leistungen messen und bewerten kann, hat in letzter Zeit große Beachtung gefunden; deutliche Fortschritte sind hier erkennbar. Die schulischen Bildungsstandsvergleiche, die Zertifizierung von Krankenhäusern oder die verwaltungsbezogenen Benchmarkprojekte stellen hier Meilensteine dar. Im Blickpunkt dabei steht aber die Leistungsfähigkeit von Organisationen und nicht die des einzelnen Mitarbeiters. Es ist zu hoffen, dass die neuen leistungsbezogenen Bezahlungselemente die Diskussion über Qualitätskriterien auf die konkrete Arbeitsebene des einzelnen herunterbrechen werden.

1.3. These: Die Leistungsbewertung muss im öffentlichen Dienst besonders schwer durchführbar sein.

In der Regel hat eine öffentliche Dienstleistung mehrere Kunden, die jeweils unterschiedliche - teilweise sich widersprechende - Leistungserwartungen haben. Daher muss die Leistung des öffentlich Bediensteten in der Regel mehrdimensional bewertet werden. Leistungsdifferenzierung und Leistungsentlohnung funktionieren seit jeher dort gut, wo Erfolg eindimensional „finanziell“ oder „stückzahlmäßig“ messbar sind. „Nicht alles was zählt, ist zählbar“ und „Nicht alles, was zählbar ist, zählt“ hat Albert Einstein uns zu denken gegeben.

1.4. These: Geld kann den einzelnen Mitarbeiter motivieren, Geld kann aber ebenso zu Demotivationaleffekten führen.

Diese Demotivierung kann an Aussagen festgemacht werden wie

- „Sollen doch die sich anstrengen, die unbedingt eine Prämie haben wollen!“
- „Soll der ... doch die Aufgabe machen, der bekommt doch eine Zulage!“
- „Ich krieg eh nie eine Prämie!“
- „Ich war schon drei Mal nahe dran an einer Prämie, jetzt gebe ich auf!“

Geldleistungen sind dann ein wirksamer Anreiz, wenn der Einzelne vorab die Erwartung entwickelt, dass das Erreichen einer Leistungszulage **durch eigene Anstrengungen** für ihn möglich ist. Die Frage, ob die neue Leistungsentlohnung den öffentlichen Dienst leistungsfähiger macht, entscheidet sich an dem Punkt, ob es gelingt, Kriterien für eine „faire“ und „kalkulierbare“ Vergabe der Leistungsbezahlungselemente zu entwickeln.

1. 5. These: Viele öffentliche Leistungen sind Teamleistungen.

Es ist häufig schwer, den Beitrag des einzelnen zu dieser Teamleistung zu bestimmen; zudem: Die Heraushebung des einzelnen aus einem Team kann des Weiteren für die gemeinsame Arbeit kontraproduktiv sein und zu Effizienzverlusten führen. Auch aus dem Bereich der Wirtschaft hört man zuweilen, dass von der Messung und Bewertung der individuellen Leistungen Abstand genommen wird, weil sich die hierdurch verstärkte Konkurrenz zwischen den Mitarbeitern negativ auf die Gesamtleistung der Organisation auswirke. Die klassische Personalbeurteilung ist auf die Ein-

zelperson bezogen. Sie geht davon aus, dass die Leistung in erster Linie von den individuellen Fähigkeiten und dem persönlichen Engagement abhängen. Fragen des betrieblichen Umfelds werden dabei eher ausgeblendet.

1.6. Personalbeurteilungssysteme funktionieren häufig anders, als das von den Initiatoren erwartet wird.

Breisig (o. J.) stellt fest, dass Beurteilungsrichtlinien zentral von Experten aus dem Personalwesen und in Kooperation mit Betriebsräten erstellt werden. Die praktische Durchführung jedoch obliege den Vorgesetzten und Mitarbeitern vor Ort. Die Betroffenen werden bestenfalls durch bescheidene Beteiligungsformen einbezogen. „Angesichts dieser Konstellation verwundert es nicht, dass ... die realen Beurteilungsprozesse oft ganz anders ablaufen als von den Initiatoren geplant. So werden beispielsweise Beurteilungen ganz oder teilweise gar nicht durchgeführt, die Gespräche unterlassen oder in Form von zweiminütigen „Urteileröffnungen“ abgehakt, ... Terminabsprachen kommen nicht zustande, ..., die Beurteilung zu ganz anderen als zu den vorgesehenen Zwecken benutzt usw. usw.“ Nach meinen Erfahrungen sind im öffentlichen Dienst diese Diskrepanzen zwischen Beurteilungsrichtlinien und dem realen Beurteilungsgeschehen besonders offensichtlich. Beurteilungsverfahren werden beispielsweise häufig erst mit mehrmonatiger Verspätung abgeschlossen, dem Großteil der Beurteilten werden „hervorragende“ Leistungen bescheinigt oder Personen werden nach dem Stand in der Hierarchie oder nach ihrem Dienstalder bewertet usw.

Wenn Personalbeurteilungssysteme funktionieren sollen, müssen bereits vorab die Betroffenen zu Beteiligten gemacht werden. Die neuen Medien, wie z. B. das Intranet, bieten diesbezüglich viele Möglichkeiten⁴ Auch ist es wichtig, über Seminare und „Werbemaßnahmen“ den Verstand und die Herzen der Vorgesetzten und der Mitarbeiter für ein neues Personalbeurteilungsverfahren zu gewinnen. Die Verfahren sollten zudem möglichst transparent, konkret und praktikabel sein.

⁴ Die Stadtverwaltung Hamburg hat dieses ansprechend umgesetzt: <http://fhh.hamburg.de/stadt/ihr-arbeitgeber-hamburg/beschaeftigte/beurteilungswesen/start.html>

2. Formen der Personalbeurteilung

Dienstliche Beurteilungen können in ergebnisorientierte, verhaltensorientierte und eigenschaftsorientierte Ansätze unterschieden werden.

Beurteilungsverfahren	Ergebnisorientiert	Verhaltensorientiert	Eigenschaftsorientiert
Leitende Fragestellung:	Welche konkreten Leistungsergebnisse hat die Person auf dem Arbeitsplatz erbracht?	Wie arbeitet die Person?	Was ist das für ein Mensch? Welche Potentiale besitzt er für andere Arbeitsplätze?
Beurteilungsaspekt:	Arbeitsergebnis	Arbeitsprozess	Personaler Input
Typische Beurteilungskriterien	Erreichen konkreter Ziele oder „Meilensteine“, Quantität und Qualität der Arbeitsergebnisse,	Dienstleistungsorientierung, kollegiales Verhalten	Allgemeine Auffassungsgabe, Lernfähigkeit, Durchsetzungsvermögen,
Erkenntnisformen	Zählen, Messen, Beobachten, Datenerhebungen und statistische Auswertungen	Vergleichende Verhaltensbeobachtungen	Schlussfolgerungen des Beobachters angestoßen durch Verhaltensbeobachtungen

Übersicht 1: Formen von Personalbeurteilungsverfahren

Allgemein ist im Bereich der Personalbeurteilung die Tendenz weg von den eigenschaftsorientierten Verfahren hin zu den ergebnisorientierten Verfahren zu erkennen. Dieses begründet sich unter anderem darin,

- dass das Führen über Ziele die konkrete Überprüfung der Leistungsergebnisse einschließt,
- dass die schwierige Frage nach den individuellen Potentialen die Leistungsfähigkeit eines Vorgesetzten als „Laien-Psychologen“ überfordert und wissenschaftlich fundierte Verfahren wie das Assessment-Center diesbezüglich an Bedeutung gewinnen,
- dass die Zuschreibung von Eigenschaften, die ja aus den Beobachtungen des konkreten Verhaltens interpretiert werden, besonders schnell durch die Geschlechtsstereotypen des Beurteilers verzerrt wird.

3. Funktionen der Personalbeurteilungssysteme

Formalisierte Personalbeurteilungssysteme erfüllen vielerlei Funktionen, die hier keineswegs umfassend aufgeführt werden können (vgl. auch Breisig, o. J.):

- Sie bilden die Grundlage für Entscheidungen zur leistungsbezogenen Entlohnung und tragen damit zur Herstellung von mehr Entlohnungsgerechtigkeit bei.
- Sie liefern Informationen für das Treffen von Personalauswahlentscheidungen und sind unverzichtbar, damit „die richtige Frau / Mann an die richtige Stelle“ kommt.

- Sie dienen dem Treffen von Beförderungsentscheidungen und tragen damit zur Verwirklichung des Gebotes der „Bestenauslese“ im öffentlichen Dienst bei.
- Sie dienen der Überprüfung von einmal getroffenen Personalentscheidungen und können zu einer Grundlage arbeitsrechtlicher Schritte werden; mit ihrer Hilfe können Personen, die „Minderleistungen“ auf dem gegenwärtigen Arbeitsplatz erbringen, „herausgefiltert“ werden.
- Sie stellen eine Informationsgrundlage für das Schreiben leistungsgerechter Arbeitszeugnisse dar.
- Sie bilden eine Informationsgrundlage für Personalentwicklungsmaßnahmen, wie z.B. die Bestimmung des Teilnehmerkreises für Personalfortbildungen.
- Sie sind ein Führungsinstrument, um eine regelmäßige „bilanzierende“ Kommunikation zwischen Vorgesetztem und Mitarbeitern sicherzustellen.
- Sie sind ein Instrument zur Motivierung der Mitarbeiter/innen.

Personalbeurteilungssysteme werden häufig wegen der Funktionsüberfrachtung, die mit ihnen verknüpft wird, mit einer „eierlegende Wollmilchsau“ verglichen; kein Personalbeurteilungssystem ist in der Lage, all diesen Funktionen in gleicher Weise gerecht zu werden. Die erste Aufgabe bei der Reform des Beurteilungswesens ist die Eingrenzung: Welche Funktionen soll das zukünftige Beurteilungssystem vorrangig erfüllen?

Die gegenwärtigen Personalbeurteilungssysteme im öffentlichen Dienst sind stark durch die dienstrechtlichen Vorgaben geprägt: Sie dienen vorrangig dazu, Auswahlentscheidungen über Beförderungssämter herbeizuführen (oder zu legitimieren). So heißt es beispielsweise in der Bundeslaufbahnverordnung in § 41:

„Die Beurteilung soll sich besonders erstrecken auf allgemeine geistige Veranlagung, Charakter, Bildungsstand, Arbeitsleistung, sozialem Verhalten und Belastbarkeit.“

Damit war die traditionelle Beurteilung schwerpunktmäßig eine eigenschaftsorientierte Beurteilung. Nun kommen neue Funktionen auf die Personalbeurteilung hinzu:

- die der kurzfristigen Leistungsbewertung als Grundlage für die flexible Zuteilung von Leistungszulagen und -prämien und
- die Vorbereitung der Entscheidung, welcher Mitarbeiter aufgrund seiner persönlichen „weit überdurchschnittlichen Leistungen“ in den Genuss einer vorgezogenen Erfahrungsaltersstufe gelangt.

Die gegenwärtigen Beurteilungsrichtlinien werden diesen neuen Funktionen kaum gerecht, auch wenn man beispielsweise statt eines dreijährigen Beurteilungszeitraumes ein jährliches Ausfüllen des Beurteilungsvordrucks vorschreibe. Es bedarf damit einer grundsätzlichen Reform des Beurteilungswesens in Richtung auf eine flexible, ergebnisorientierte Leistungseinschätzung.

4. Gleichklang Arbeitsrecht – Dienstrecht: Die Reform des Tarif- und des Dienstrechts in Bezug auf die leistungsbezogene Vergütung

In der Begründung zu dem Strukturreformgesetz wird herausgestellt, dass man hierdurch einen Gleichklang zwischen dem Dienstrecht und den Veränderungen des Tarifrechts beabsichtige. In vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes arbeiten Angestellte und Beamte neben- und miteinander. Für die Beamten waren die regelmäßigen Personalbeurteilungen gesetzlich verankert; bei den Angestellten ist die Personalbeurteilung von der Zustimmung der Personalvertretungen abhängig. Gleiche Beurteilungsvorgaben und eine übereinstimmende Leistungsauszeichnungspraxis für Beamten und Angestellte erleichtern die Umsetzung, erhöhen die Akzeptanz, tragen zum Betriebsfrieden bei und stellen die „Bestenauslese“ auf eine breitere Basis.

In der Übersicht 2 werden die Vorschläge zur Dienstrechtsreform aus dem Strukturreformgesetz und des TVöD in Bezug auf die Leistungsbeurteilung und -entlohnung einander gegenübergestellt. Diese Unterschiede werden es schwer machen, gleichartige Richtlinien für die Vergabe der leistungsbezogenen Bezahlungselemente für Beamten und Angestellte zu entwickeln, insbesondere solange die finanziellen „Belohnungstöpfe“ so unterschiedlich bestückt sind (ca. 1 % der Lohnsumme bei den Angestellten – ca. 4 % bei den Beamten). Relativ leicht werden sich aber die parallelen Regelungen zu dem vorgezogenen Stufenaufstieg bei „weit überdurchschnittlichen Leistungen“, der in beiden Systemen vorgesehen ist, beurteilungsmäßig in Einklang bringen lassen.

	TVöD für kommunale Angestellte	Entwurf zum Strukturreformgesetz für Beamte
Einführungsdatum	Januar 2007	ungewiss
Vorgezogene „Erfahrungsstufen“ bei weit überdurchschnittlichen Leistungen	Ja	ja
Umfang der zusätzlichen Leistungsentlohnung	Ca. 1 % der Lohnsumme; Aufstockung auf 8 % beabsichtigt	Ca. 4 % der Gehaltssumme
Zielvorgabe	Das Leistungsentgelt soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern, Motivation und Eigenverantwortung und Führungskompetenz zu stärken	
Auszahlungstermin	Jahresprämie oder monatliche Zulage	Kontinuierlich monatliche Zulage Aber: einmalige Leistungsprämie bleibt im Bundesbereich zusätzlich erhalten.
Beurteilungsverfahren	Vergleichen von Zielerreichungen und Zielvereinbarungen oder über eine systematische Leistungsbewertung oder aufgabenbezogene Bewertung	Leistungsbewertung aufgrund von Zielvereinbarungen oder strukturierten Bewertungsverfahren
Entscheidungsverfahren	Paritätische Kommission legt Rahmenbedingungen und Kriterien fest	Leitungsentscheidung, Einrichtung von Kommissionen unklar
Vorgabe einer Einstufungsskala	Nein	Ja: 5 er Skala Leistungsstufen: <ul style="list-style-type: none"> • keine Leistungsstufe • Stufe 1: bei befriedigenden Leistungen (2 % Zulage) • Stufe 2: bei guten Leistungen (4%) • Stufe 3: bei sehr guten Leistungen (6 %) • Stufe 4: bei hervorragenden Leistungen (8 %)
Freiwilligkeit	Setzt eine betriebliche Vereinbarung voraus, ansonsten wird der Topf an alle ausgeschüttet	Rechtliche Vorgabe, finanzielle Leistungsstufen zu vergeben
Entwicklung und Controlling der Umsetzung	durch paritätische Kommission vorgeschrieben	
Beschwerdestelle	Kommission	
Pflicht zur Durchführung einer flächendeckenden Personalbeurteilung	Nein	Ja, mindestens alle zwei Jahre Leistungsfeststellung
Berücksichtigung von Gruppenleistungen	Möglich	nur bei den Prämien vorgesehen
Richtwerte für die Anzahl der Ausgezeichneten	Natürliche Quotierung durch das anfangs sehr knappe Budget von nur einem Prozent der Lohnsumme	„natürliche Quotierung“ durch knappes Budget; die Durchschnittsleistungsstufe aller muss bei Leistungsstufe 2 liegen
Kreis der Ausgezeichneten	Aufgrund des kleinen Budgets anfangs eher klein	Nahezu jeder erhält voraussichtlich bereits in der Anfangsphase eine Leistungsstufe und eine entsprechende Zulage

Übersicht 2: Unterschiede in den Ansätzen der Leistungsbesoldung zwischen Tarifrecht und Entwurf des Strukturreformgesetzes

5. Zielvereinbarungen als Ausgangspunkt für Personalbeurteilungen

„Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung“ heißt es in § 18 (5) des neuen TVöD. Die sowohl im TVöD als auch im neuen Dienstrecht präferierte Alternative ist die Beurteilung der Leistung durch die Überprüfung des Erreichens von Zielvereinbarungen. Die KGSt hat in ihrem Gutachten von 1999 zur „Leistungsbeurteilung“ für diesen Weg plädiert; ebenso spricht sich Mauch (2004) in seinem Werk „Dienstliche Beurteilung“ nachdrücklich für diese Reformrichtung aus.

In Anlehnung an die oben genannten Veröffentlichungen möchte ich in Übersicht 3 einen Beurteilungsvordruck für eine Leistungsbeurteilung auf der Grundlage von Zielerreichungen vorstellen. Die konkreten Leistungsergebnisse des Mitarbeiters rücken damit in den Blickpunkt der Personalbeurteilung. Der Mitarbeiter weiß zudem vorab, auf welchem Wege seine Leistungen gemessen werden und welche Leistungsergebnisse für die finanzielle Auszeichnung besonders zählen. Der Arbeitgeber kann diese zusätzlichen Leistungsanreize für die Erreichung konkreter strategischer Ziele, wie z. B. mehr Bürgernähe, einsetzen, in dem er diese Ziele bei den Zielvereinbarungen auf allen Ebenen mit Nachdruck vertritt.

Dennoch kann auch diese Verknüpfung von Zielvereinbarungen und Leistungsbeurteilung zu bedenkenswerten Folgen führen:

1. Dieser Weg setzt voraus, dass Zielvereinbarungen eingeführt sind oder im Zuge der Umsetzung dieser Reform eingeführt werden. Nach meinem Erkenntnisstand ist dieses erst in wenigen öffentlichen Einrichtungen umgesetzt. Zur Steigerung der Einführungs-Akzeptanz wäre es möglicherweise gewinnbringender, die Zielvereinbarungen erst in einem „Schonraum“ ohne unmittelbare finanzielle Auswirkungen zu erproben. Es ist zu befürchten, dass die Festlegung im TVöD in § 18 (5) „Zielvereinbarung ist eine freiwillige Abrede zwischen Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen“ die flächendeckende Einführung dieses modernen Führungsinstruments eher erschwert.

2. Zielvereinbarungen sind dort leichter umzusetzen, wo es sich um Sonderaufgaben für einzelne Mitarbeiter/innen handelt, z. B. die Übernahme einer Funktion in einer Projektgruppe, bei der das Erreichen bestimmter „Meilensteine“ vereinbart wird. Es besteht die Gefahr, dass diese Übernahme von Sonderaufgaben sehr stark in den Fokus der Leistungsentlohnung rückt und die Qualität und die Quantität der Alltagsarbeit hierüber aus dem Blick gerät.⁵ Es ist in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes möglich, Leistungsziele auch für die individuelle alltägliche Arbeit zu entwickeln. Wenn die Ziele zur Grundlage einer Entlohnung werden sollen, dann setzt dieses zusätzlich voraus, dass der Grad der Zielerreichung beobachtbar, messbar oder einstuftbar wird. Die Entwicklung eines solchen Ziel- und Controllingsystems ist mit einem großen internen Aufwand verbunden und widerspricht dem allseitigen Wunsch nach einem „schlanken“ praktikablen Beurteilungssystem. Die Effizienzsteigerungen durch die erhöhte Arbeitsmotivation der Mitarbeiter kann durch den immensen Aufwand für ein solches Controlling-System schnell „aufgefressen“ werden.

⁵ Auch die interaktive Lern-CD des nordrheinwestfälischen Innenministeriums „Lernen in NRW. Mitarbeitergespräche führen – Ziele vereinbaren“ vermittelt den Eindruck, dass Zielvereinbarungen sich vor allem auf Sonderaufgaben des Mitarbeiters / der Mitarbeiterin beziehen.

3. Die Ziele müssen – damit Ziele ihre motivationale Kraft entfalten können – mit eigenen Anstrengungen erreichbar sein. Diese motivationale Kraft wäre dann besonders hoch, wenn quasi vorab eine Koppelung der Zielerreichung mit einer bestimmten finanziellen Belohnung (Leistungszulage oder –prämie) in Aussicht gestellt werden könnte. (Also: Wenn Sie 700 Fälle mit einer Fehlerquote von höchstens 3 % schaffen, so ist damit eine 8 % Zulage verknüpft). Da die Ausschüttungstöpfe aber sehr begrenzt sind und gleichsam einer natürlichen Quotierung unterliegen, ist eine solche Koppelung nicht im Voraus möglich; die reale Ausschüttung für den einzelnen ist immer auch von den Leistungen der anderen abhängig. Wenn aber Personen die vereinbarten Ziele erreichen oder gar übertreffen und ihnen die in Aussicht gestellte Belohnung versagt wird mit der Begründung, die Kollegen seien noch besser gewesen, so ist dieses für die Mitarbeiter besonders enttäuschend und demotivierend.

6. Die systematische Leistungsbewertung als Ausgangspunkt für die leistungsbezogenen Entlohnungselemente

Die systematische „Leistungsbewertung ist die auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien oder durch aufgabenbezogene Bewertung“ (§ 18 (5) TVöD). Auch bei dem Entwurf zur Dienstrechtsreform wird ausdrücklich auf die Alternative hingewiesen, die leistungsbezogenen Vergütungselemente an „strukturierte Bewertungsverfahren“ zu koppeln.

Das grundsätzliche Frage „Bestehen für die Qualität individueller Arbeitsleistungen im öffentlichen Dienst (Mess-)Indikatoren und ist der Aufwand vertretbar, diese Daten zu erheben und auszuwerten?“ stellt sich auch bei der „systematischen Leistungsbewertung“. Lediglich auf die vorherige Vereinbarung von Zielgrößen wird hier verzichtet.

Bleibt als letzte Alternative zur Leistungsdifferenzierung innerhalb des TVöD die „aufgabenbezogene Leistungsbewertung“. Hier bestehen Möglichkeiten, an die traditionellen Beurteilungsverfahren des öffentlichen Dienstes anzuknüpfen, wobei folgende Fortentwicklungsmöglichkeiten nahe liegen:

Die vorgenommene Beurteilung sollte sich ausschließlich auf den Leistungsaspekt beziehen. Potentialbeurteilungen sollten hiervon getrennt durchgeführt werden und nicht in die Gesamtbewertung der Leistung einfließen. Potentialbeurteilungen könnten zudem – da die persönlichen Stärken und Schwächen relativ konstant sind - nur in größeren Zeiträumen durchgeführt werden. Im Rahmen von Personalauswahlentscheidungen müssten dann beide Beurteilungsergebnisse – die Leistungsbeurteilungen und die Potentialeinschätzungen - in einem strukturierten Auswahlverfahren zusammengeführt werden. Auch die Beurteilung von persönlichen Kompetenzen und des Arbeitsverhaltens ist nur insoweit von Bedeutung, wie sich diese konkret auf die Arbeitsergebnisse auswirkt. Um eine flexible Leistungsentlohnung sicher zu stellen, sollte möglichst in jährlichem Rhythmus beurteilt werden.

In der Übersicht 4 wird exemplarisch ein solcher aufgabenbezogener Beurteilungsbogen vorgestellt. Viele Leistungsbeurteilungen des öffentlichen Dienstes setzen sich

heute aus einer Vielzahl von verhaltensorientierten Kriterien zusammen. 15 und mehr Kriterien sind dabei keine Seltenheit. Es wäre sinnvoll, diese verhaltensorientierten Kriterien zu Gunsten der ergebnisorientierten Kriterien zurückzunehmen. Die Merkmale „Qualität der Leistungen“ und „Quantität der Leistungen“ sollten bei den Beurteilungskriterien demnach an herausgehobener Stelle stehen. Da die Leistungsfeststellung aufgabenbezogen erfolgen soll, bietet es sich an, die unterschiedlichen, in sich abgeschlossenen Hauptaufgaben / Tätigkeiten gesondert nach diesen beiden Kriterien zu bewerten. Als Skala könnte die in der Dienstrechtsreform vorgesehene 5er Skala übertragen werden – differenziertere Maßstäbe überfordern schnell das Differenzierungsvermögen der Beurteiler.

Die Kriterien Qualität und Quantität können dann durch verhaltensbezogene Leistungskriterien ergänzt werden, wenn hiermit besondere Aspekte der Arbeitsleistung erfasst werden. Ein derartiger Aspekt wäre z.B. das zusätzliche Kriterium, „Qualität der Zusammenarbeit“ mit den Unteraspekten „kollegiales Verhalten“, „Erfahrungen und Informationen austauschen“ und „konstruktiv zu Konfliktlösungen beitragen“. Hierdurch wird berücksichtigt, dass die eigenen Leistungsergebnisse eines Mitarbeiters „durchschnittlich“ sein können, er aber durch sein Verhalten ein besonders wertvoller Mitarbeiter in dem Team ist; sein soziales Verhalten trägt maßgeblich zu der Leistungssteigerung der anderen bei.

Zudem könnte zusätzlich der Aspekt „Qualität der Arbeitsorganisation“ gesondert aufgeführt werden. Dieser Aspekt könnte die Unteraspekte „rationelles Verhalten“ und „Selbständigkeit im Handeln“ umfassen. Mitunter werden Mitarbeiter in ihren Arbeitsergebnissen überzeugend sein, aber ihre Arbeitsprozesse wenig rationell gestalten, zu ständigen „Rückdelegationen“ neigen oder häufiger externer „Motivationsanstöße“ bedürfen.

In vielen Richtlinien zur Leistungsbeurteilung sind bis dahin auch strategische Ziele, wie z. B. das Kriterium Dienstleistungsorientierung, als eigene Beurteilungskriterien gesondert aufgeführt. Derartige Aspekte können – je nach Arbeitsplatz – auch bereits ein Unteraspekt des Kriteriums „Qualität der Arbeitsergebnisse“ sein. Beispiel: Zeigt sich ein Sachbearbeiter dem Anliegen von Kunden gegenüber nicht aufgeschlossen, so kann dieses unmittelbar zur Qualitätseinbuße bei den Arbeitsergebnissen führen.

Führungstätigkeiten werden in der Regel über gesonderte verhaltensbezogene Beurteilungskriterien bewertet, die mit den Führungsgrundsätzen oder dem Leitbild der jeweiligen Einrichtung abgestimmt sein sollten.

Die Vorgesetzten sind anzuhalten, die Mitarbeiter bereits zu Beginn des Beurteilungszeitpunktes darüber zu informieren, welches die zentralen der Beurteilung zugrunde liegenden Tätigkeiten sind und welche Kriterien für diesen Tätigkeit von besonderem Gewicht ist. Die Mitarbeiter sollten zudem darüber informiert sein, auf welcher Informationsgrundlage die Einstufungen vorgenommen werden (z. B. freie Eindrucksbildung, Auswertung von Vorlagen, Auswertung computererfasster Mengenzahlen, Auswertung von Widersprüchen oder Kundenbeschwerden). Das für die Vergabe der Leistungsprämien und -zulagen notwendige „Ranking“ aller Mitarbeiter macht die Zusammenfassung der Einzelnoten zu einer (gewichteten) Gesamtnote notwendig.

7. Fazit:

Die Einführung der neuen leistungsbezogenen Vergütungselemente erfordert – da die Ausschüttungstöpfe eng begrenzt sind - ein „Ranking“ der Mitarbeiter. Die gegenwärtigen Personalbeurteilungssysteme sind nicht primär darauf ausgerichtet, die Auswahlgrundlage für eine flexible Leistungsvergütung zu sein.

Die Frage, wie und vor allem mit welchem Aufwand man die Arbeitsleistung von Lehrern, Krankenschwestern, Arbeitsvermittlern, Standesbeamten an objektiven Leistungsdaten messen und bewerten will, ist weiterhin unbeantwortet. Personalwissenschaftler sehen die Grenzen der Objektivität bereits sehr klar: „Die Erwartung, man könne Personalbeurteilungen auch nur annähernd verobjektivieren, ist ... trügerisch“, schreibt Breisig. Das Leitbild einer objektiven Erfassung der Wirklichkeit im Beurteilungsprozess sei bereits im Ansatz verfehlt.

Das Idealbild einer „gepflegten“ Subjektivität könnte stattdessen in den Vordergrund der Reform des Beurteilungswesens rücken – auch wenn die politischen Vorgaben zurzeit in eine gänzlich andere Richtung zeigen.

Literaturverzeichnis:

Breisig, Thomas: Personalbeurteilung, Artikel aus dem Internet, o. J.

Bundesrat Stellungnahme zu Beamtenrechtsreform, Drucksache 615/05 (Beschluss) veröffentlicht im auf unter www.bundesrat.de im Bereich Pressemitteilung

Dbb aktuell, hrsg. vom Deutschen Beamtenbund am 27.4.05:
http://www.dbb.de/hm/pdf/struktureformgesetz_dbbstellungnahme.pdf

Dulisch, Frank: Psychologie der Personalbeurteilung – ein Lernprogramm:
www.personalbeurteilung.de, 2005

KGSt: Personalführung Teil 1: Leistungsermittlung; Ermittlung von Leistung in einer ergebnisorientierten Verwaltung, Bericht 3/1999 der KGSt

Mauch, Siegfried: Dienstliche Beurteilung, DBB-Verlag, Berlin 2004

Struktureformgesetz: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts, veröffentlicht auf der Homepage des Bundesministerium des Innern www.bmi.bund.de

TVöD, veröffentlicht unter anderem auf <http://www.bmi.bund.de/>

Name: Peter Mustermann		Funktion: Dozent		Entgeltgruppe: A 14		
Zentrale Tätigkeiten, geordnet nach dem voraussichtlichen zeitlichen Umfang	Ziele für diese Tätigkeiten	Indikatoren für die Zielerreichung	Gewichtung des Zieles an der Gesamtleistung	Persönlicher Zielerreichungsgrad in diesem Jahr	Beurteilung: 0 = Ziel nicht erreicht 1 = Ziel mit Einschränkung erreicht 2 = Ziel erreicht 3 = Zielerreichung übertroffen 4 = Zielerreichung bei weitem übertroffen	Gesamtpunkte (Gewichtung mal Beurteilung)
Unterrichtstätigkeit	Qualitatives Ziel: Erfolgreiche Vorbereitung auf das Staatsexamen	Fachnote der Studierenden im Staatsexamen mindestens 3	0,5	Durchschnittliche Fachnote: 2,8	2	1
„	Qualitatives Ziel: Zufriedenheit mit dem Unterricht	Auswertung der Evaluationsbögen, Gesamtzufriedenheit besser als 2,5 auf der 5 Skala	0,3	Gesamtbewertung: 3,5	1	0,35
„	Quantitatives Ziel: auch größeren Studentengruppen pädagogisch gerecht werden	Durchschnittliche Gruppengröße: 25	0,1	Durchschnittliche Gruppengröße: 20	1	0,1
Prüfungstätigkeit	Quantitatives Ziel: Aktive Mitwirkung in einer Prüfungskommission,	Staatsexamen für 20 Personen abnehmen	0,1	18 Personen geprüft	2	0,2
Mitwirkung in der Selbstverwaltung	Quantitatives Ziel: Mitwirkung in der Selbstverwaltung und deren Kommissionen	Zeitlicher Umfang der Mitwirkung (Normgröße 50 Zeitstunden)	0,1	40 Zeitstunden für Fachkoordination	2	0,2
Leistungsbeurteilung auf der Grundlage der Zielerreichung						1,8
Zuordnung zu der Leistungsstufe für Beamte / Beamtinnen						2

Übersicht 3: Muster einer Leistungsermittlung auf der Basis von Zielvereinbarungen (Beispiel: Dozent an einer FH für öffentliche Verwaltung)

Name:

Funktion: Berufsberater bei der Arbeitsverwaltung

Entgeltgruppe:

	Nicht den Anforderungen entsprechend	den Anforderungen mit Einschränkungen entsprechend	Normalleistung, den Anforderungen voll entsprechend	sich Positiv abhebende, die Anforderungen übertreffend	hervorragend / weit überdurchschnittlich
Arbeitsqualität: Sorgfalt, Zuverlässigkeit, fachliche Fundiertheit, Eingehen auf Kundenbedürfnisse					
1. Berufliche Einzelberatung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Durchführung von Schulveranstaltungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Vermittlung von Ausbildungsstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeitsquantität Menge der erbrachten Leistungen					
1. Berufliche Beratung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Durchführung von Schulveranstaltungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Vermittlung von Ausbildungsstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualität der Zusammenarbeit kollegiales Verhalten, Erfahrungen und Informationen austauschen, konstruktiv zu Konfliktlösungen beitragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualität der Arbeitsorganisation rationelles Verhalten, Selbständigkeit im Handeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gewichtetes Gesamtnote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erläuterung der Gewichtung: Da die Qualität beruflichen Einzelberatungen ein besonderes Gewicht bei dieser Tätigkeit hat, zählt diese Bewertung dreifach bei der Ermittlung der gewichteten Gesamtleistungsnote.					

Übersicht 4: Muster einer aufgabenbezogenen Leistungsbeurteilung, angeregt durch einen Beurteilungsbogen der Bundesanstalt für Arbeit