

**Vorlage zur ersten Sitzung  
der KGSt-AG Umsetzung des TVöD  
am 18. und 19. Oktober 2005  
in Köln**

**Gliederung:**

**A. Ausgangslage**

**B. Wesentliche Elemente des TVöD**

I. Zulagen und Prämien

1. Ziele und Wirkungen
2. Instrumente
3. Prozesse
4. Ressourcen

II. Führung auf Zeit/Probe

1. Ziele und Wirkungen
2. Instrumente
  - a. Führung auf Probe
  - b. Führung auf Zeit
3. Prozesse
4. Ressourcen

III. Bewegung in den Entgeltstufen

1. Ziele und Wirkungen
2. Instrumente
3. Prozesse
4. Ressourcen

**C. Kommunale Erfahrungen mit Zielvereinbarungen**

**D. Kommunale Erfahrungen mit materiellen Leistungsanreizen**

## Vorbemerkung

Diese Vorlage verfolgt drei Ziele:

- o Erstens soll sie dazu dienen, in der Arbeitsgruppe ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, was der TVöD zu wesentlichen Elementen (die diese Arbeitsgruppe betreffen) sagt.
- o Zweitens gibt sie einen ersten Überblick über kommunale Erfahrungen zu den Themen Zielvereinbarungen und materielle Leistungsanreize, die als Basis für die Diskussion genutzt werden können.
- o Drittens sollen die Thesen (letzter Punkt) dazu beitragen, zum Schluss der Sitzung Projektaufträge an die drei Unterarbeitsgruppen zu formulieren. Zur Erinnerung ist das Projektdesign „Umsetzung des TVöD“ (siehe Einladung) noch einmal als Anlage beigefügt.

## A. Ausgangslage

Seit dem 13. September 2005 liegt der TVöD vor. Die Tarifpartner wollen mit diesem Reformwerk einen Paradigmenwechsel hin zu mehr Flexibilität, mehr Leistungs- und Erfolgsorientierung und damit auch zu mehr Effektivität und Effizienz in den Kommunal- und Bundesverwaltungen erreichen. Ob das gelingen wird, hängt zum einen davon ab, ob das ausgehandelte Regelwerk tatsächlich ausreichend Spielraum hierfür bietet und zum anderen davon, wie sich die konkrete Umsetzung in den einzelnen Verwaltungen vollzieht.

Auf den beiden letzten KGSt Personalkongressen (2005 in Dresden und 2004 in Augsburg) hat der Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände, Gerhard Kappius, die zum jeweiligen Zeitpunkt bereits verhandelten Punkte des TVöD vorgetragen. In den anschließenden Diskussionen wurde deutlich, dass unsere Mitglieder von uns erwarten, Umsetzungshilfen zu den methodisch gestaltbaren Elementen des TVöD zu erhalten, die sich im engeren und im weiteren Sinne auf die kommunale Personalentwicklung beziehen.

Der Gutachterausschuss Personalmanagement der KGSt hat in seinen Sitzungen im März 2005 in Hamburg und im Juni 2005 in Dresden diesen Wunsch unserer Mitglieder ausdrücklich unterstützt und die KGSt gebeten, so bald wie möglich damit zu beginnen.

Bezogen auf die einzelnen Reformelemente konzentriert sich die Arbeit der KGSt in den nächsten Jahren darauf, konkrete Umsetzungshilfen zu den folgenden Elementen zu erarbeiten:

- o Zulagen und Prämien (einschließlich Erfolgsprämie),
- o Führung auf Zeit/Probe,
- o Vorzeitiger Aufstieg in den Stufen,
- o Arbeitszeitflexibilisierung und
- o Qualifizierung.

Darüber hinaus wird die KGSt Empfehlungen zu innovativen Beurteilungssystemen erarbeiten. Obwohl dies kein unmittelbarer Auftrag des TVöD ist, sind die bestehenden Systeme im Kontext der Veränderungen durch den TVöD überarbeitungsbedürftig. Das gilt auch für den KGSt Bericht (3/1999).

Das von den Tarifpartnern vorgegebene Umsetzungstempo macht es notwendig, die Empfehlungen in **mehreren Schritten** zu erarbeiten. Angesichts der gewünschten Veränderungsdimension ist offenkundig, dass es nicht möglich ist, bis zum 1.1.2007 methodisch bis ins Kleinste durchdachte Reformelemente einzuführen, die darüber hinaus auch noch die Zu-

stimmung der Betroffenen bekommen. Wie die Reformanstrengungen der letzten 10 Jahre gezeigt haben, ist aber eben diese zwingend notwendig, um langfristig die angestrebten Wirkungen zu erzielen.

In der zeitlichen Abfolge heißt das für die KGSt Arbeit:

- o Da die Themen „leistungsorientierte Bezahlungsbestandteile“, „Führung auf Zeit“ und „vorzeitiger Aufstieg in den Stufen“ eine herausragende Bedeutung haben, sollen von **Oktober 2005 bis März 2006** erste methodische Empfehlungen zur Einführung von „Zulagen und Prämien“, „Führung auf Zeit/Probe“ und „Bewegung in den Entgeltstufen“ erarbeitet werden, um den Kommunalverwaltungen Zeit zu geben, sie im Laufe des Jahres 2006 einzuführen (siehe hierzu auch die Zeitschiene, die mit der Einladung zur übergreifenden Arbeitsgruppe verschickt wurde). Diese Empfehlungen müssen die Eckpunkte eines ausgereiften Zielkonzeptes beinhalten und Weichenstellungen deutlich machen, um den pragmatischen Einstieg zu ermöglichen.
- o Aufbauend auf diesen Weichenstellungen müssen **ab April 2006** Empfehlungen erarbeitet werden, die zu einer Realisierung der Eckpunkte der Zielkonzepte führen (zweistufiges Verfahren).
- o Parallel muss **ab April 2006** der jeweilige Einführungsprozess in den Kommunalverwaltungen zeigen, wo noch detaillierte Empfehlungen erforderlich sind. Dieser Prozess wird nicht am 1.1.2007 abgeschlossen sein können. Bei der Einführung werden immer wieder neue methodische Fragen entstehen, die kontinuierlich aufgegriffen werden müssen. Dass dieses Reformwerk eine kontinuierliche Evaluation braucht, haben auch die Tarifpartner gesehen. Sie wollen z.B. die nächsten Vergütungsverhandlungen 2008 auf der Basis einer Evaluierung der bis dahin bestehenden Systeme leistungsorientierter Bezahlung durchführen.
- o **Parallel** dazu müssen Empfehlungen zu den Themen Arbeitszeitflexibilisierung und Qualifizierung erfolgen.
- o **Ab Mitte 2007** sind Empfehlungen für innovative Beurteilungssysteme zu erarbeiten.

Diese Vorlage befasst sich noch nicht mit den Elementen Arbeitszeitflexibilisierung und Qualifizierung. Welche Umsetzungshilfen hier sinnvoll sein können, muss noch geprüft und gemeinsam mit unseren Mitgliedern geklärt werden.

Sie befasst sich auch noch nicht mit Beurteilungssystemen. Das erfolgt erst nach Beendigung der Arbeiten zu „Zulagen und Prämien“, „Führung auf Zeit/Probe“ und „Bewegung in den Entgeltstufen“.

## **B. Wesentliche Elemente des TvöD**

### **I. Zulagen und Prämien**

Die Regelungen im TVöD zur leistungsorientierten Bezahlung haben sowohl in der interessierten Öffentlichkeit als auch bei den Betroffenen viel Aufmerksamkeit erzielt. Methodisch geht es darum, entweder durch einen Abgleich von Zielerreichung und Zielvereinbarung Leistungen festzustellen und zu bewerten oder eine systematische Leistungsbewertung vorzunehmen.

Für die zu erarbeitenden Umsetzungsempfehlungen haben die Tarifpartner vielfach Vorgaben gemacht. Als Arbeitsbasis für die Umsetzungsempfehlungen sollen diese zunächst kurz dargestellt werden.

#### **1. Ziele und Wirkungen**

Welche Ziele und welche Wirkungen sollen durch die Einführung leistungs- und/oder erfolgsorientierter Bezahlungselemente erreicht werden? Hierzu gibt der Tarifvertrag bereits wichtige Hinweise:

*„Die leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden.“ (§ 18 Abs. 1 TVöD)*

*„Die Tarifpartner sind sich darüber einig, dass die zeitgerechte Einführung des Leistungsentgelts sinnvoll, notwendig und deshalb beiderseits gewollt ist.“ (Satz 1 der Protokollnotiz zu § 18 Abs. 4 TVöD)*

Damit ist ein klarer Auftrag an Arbeitgeber und Personalräte, aber auch an Mitarbeiter/-innen und Führungskräfte ergangen, aktiv bei der Umsetzung der benannten Ziele mitzuwirken. Dies macht auch folgende Formulierung deutlich:

*„Die Vorschriften des § 18 sind sowohl für die Parteien der betrieblichen Systeme als auch für die Arbeitgeber und Beschäftigten unmittelbar geltende Regelungen.“ (Ziffer 3 der Protokollerklärung zu § 18 TVöD)*

Obwohl die Regelung unmittelbar gilt, handelt es sich zunächst nur um eine Öffnungsklausel, deren Nutzung

- ab **01.01.2007**
- **grundsätzlich für alle Beschäftigten**
- **variable leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung**
- **zusätzlich zum Tabellenentgelt**
- **als individuelle oder Gruppen-Zahlung**

ermöglicht.

Damit wird die bisher fast überall selbstverständliche und automatische Verknüpfung von Arbeitszeit und Vergütungshöhe teilweise beseitigt und zugleich die Position und die Verantwortung der Betriebspartner deutlich gestärkt.

Diese Verantwortung wahrzunehmen ist als Auftrag der Tarifpartner auch an jede Kommune ergangen.

## 2. Instrumente

Dazu besagt der TVöD:

*„Ab dem 01.10.2007 wird ein **Leistungsentgelt** eingeführt.“ (§ 18 Abs. 2 Satz 1 TVöD)*

*„Das jeweilige System der leistungsbezogenen Bezahlung wird betrieblich vereinbart.“ (§ 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD)*

*„Die Ausgestaltung geschieht durch Betriebsvereinbarung oder einvernehmliche **Dienstvereinbarung** ...“ (§ 18 Abs. 6 Satz 3 1. Halbsatz TVöD)*

*„Sie (die Tarifpartner) fordern deshalb die Betriebsparteien dazu auf, rechtzeitig vor dem 01.01.2007 die betrieblichen Systeme zu vereinbaren.“ (Satz 2 der Protokollnotiz zu § 18 Abs. 4 TVöD)*

Gegenstand und damit ein erstes Produkt der abzuschließenden, jedoch nicht über ein Einigungsstellenverfahren erzwingbaren Dienstvereinbarung ist die Möglichkeit der Einführung eines Leistungsentgeltes, das wie folgt definiert wurde:

*„Das Leistungsentgelt ist eine variable und leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt.“ (§ 18 Abs. 2 Satz 2 TVöD)*

*„Das Leistungsentgelt wird zusätzlich zum Tabellenentgelt als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage gewährt; das Verbinden verschiedener Formen des Leistungsentgelts ist zulässig.“ (§ 18 Abs. 4 Satz 1 TVöD)*

Unter dem Begriff der **Leistungsprämie** wird verstanden:

*„... in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt; sie kann auch in zeitlicher Abfolge gezahlt werden. Zielvereinbarung ist eine freiwillige Abrede zwischen Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung.“ (§ 18 Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 TVöD)*

Die **Erfolgsprämie** wurde wie folgt definiert:

*„Die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg ... gezahlt werden.“ (§ 18 Abs. 4 Satz 3 TVöD)*

Unter **Leistungszulage** verstehen die Tarifpartner

*„... eine zeitlich befristete, widerrufliche, in der Regel monatlich wiederkehrende Zahlung.“ (§ 18 Abs. 4 Satz 4 TVöD)*

Für das Verständnis und die Einführung aller Arten von Leistungsentgelten ist zu beachten, dass die im Tarifvertrag verwandten Begriffe mit denen aus den bereits seit längerem bestehenden, aber nur sehr punktuell eingesetzten LPZuVO für die Beamten zwar teilweise übereinstimmen, dies aber nicht notwendig zu einer gleichen Auslegung führen muss.

Die **Dienstvereinbarung** bildet – mit den im Folgenden dargestellten Mindestinhalten – die Grundlage für mit einzelnen oder Gruppen von Beschäftigten zu schließenden Abreden über die Verknüpfung von Zielen, deren Erreichen und finanziellen Auswirkungen.

### 3. Prozesse

Auch hier haben die Tarifpartner einen Rahmen gesetzt, innerhalb dessen die Betriebspartner ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechend tätig werden müssen.

*„Leistungsentgelte könne auch an Gruppen von Beschäftigten gezahlt werden. Leistungsentgelte müssen grundsätzlich allen Beschäftigten zugänglich sein. Für Teilzeitbeschäftigte kann von § 24 Abs. 2 abgewichen werden.“ (§ 18 Abs. 4 Sätze 5 bis 7 TVöD)*

Damit kann zunächst vor Ort in Zusammenarbeit mit dem Personalrat entschieden werden, ob man z. B. – ggf. auch nur als ersten Schritt – den Übergang von festen Entgelten hin zu teilweise variabler Vergütung zunächst durch die **Orientierung an Gruppenleistungen** erleichtert.

Weiterhin ist die Dienstvereinbarung grundsätzlich mit Wirkung und Anwendungsbereich für **alle Beschäftigten** im jeweiligen Betrieb zu vereinbaren. Sollen ausnahmsweise bestimmte Beschäftigte – als Gruppe oder als Person – ausgenommen werden, ist dies tarifrechtlich möglich, aber nur in Zusammenarbeit mit dem Personalrat im Rahmen der Dienstvereinbarung möglich.

Bezüglich der **Teilzeitbeschäftigten** gilt auch im TVöD zunächst der Grundsatz der am Umfang ihrer Arbeitszeit bemessenen anteiligen Bezahlung (§ 24 Abs. 2 TVöD). Ob und inwieweit hiervon abgewichen wird, so z. B. bei einer am gesamten Unternehmenserfolg orientierten Erfolgsprämie für alle Beschäftigten, kann von den Partnern der Dienstvereinbarung bilateral entschieden werden.

Das betriebliche „jeweilige System der leistungsbezogenen Zahlung“ (§ 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD) muss nach dem Willen der Tarifpartner bestimmte, nicht abschließend benannte **Mindestbedingungen** erfüllen:

- „Die Ausgestaltung geschieht durch Betriebsvereinbarung oder einvernehmliche Dienstvereinbarung, in der insbesondere geregelt werden:*
- *Verfahren der Einführung von leistungs- und/oder erfolgsorientierten Entgelten,*
  - *zulässige Kriterien für Zielvereinbarungen,*
  - *Ziele zur Sicherung und Verbesserung der Effektivität und Effizienz, insbesondere für Mehrwertsteigerungen (Z. B. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, der Dienstleistungsqualität, der Kunden- und Bürgerorientierung),*
  - *Auswahl der Formen von Leistungsentgelten, der Methoden sowie Kriterien der systematischen Leistungsbewertung und der aufgabenbezogenen Bewertung (messbar, zählbar oder anderweitig objektivierbar), ggf. differenziert nach Arbeitsbereichen, u. U. Zielerreichungsgrade,*
  - *Anpassung von Zielvereinbarungen bei wesentlichen Änderungen von Geschäftsgrundlagen,*
  - *Vereinbarung von Verteilungsgrundsätzen,*
  - *Überprüfung und Verteilung des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens, ggf. Begrenzung individueller Leistungsentgelte aus umgewidmetem Entgelt,*
  - *Dokumentation und Umgang mit Auswertungen über Leistungsbewertungen.“*
- (§ 18 Abs. 6 Satz 3 TVöD)*

Hinsichtlich des zu vereinbarenden **Verfahrens** kann z. B. entschieden werden, ob Zielvereinbarungen flächendeckend getroffen werden sollen, bis wann sie ggf. für welche Laufzeit abzuschließen sind, oder aber ob andere Formen der Zielorientierung, also z. B. die systematische Leistungs- oder die aufgabenbezogene Bewertung, zusätzlich oder alternativ eingesetzt werden.

Bei den **Kriterien** für die Zielvereinbarungen können die Betriebspartner z. B. die soziale Kompetenz der Mitarbeiter/-innen in die Verknüpfung von Ziel und Entgelt einfließen lassen.

Über die in § 18 Abs. 1 TVöD genannten abstrakten Ziele der leistungsorientierten Bezahlung hinaus hat die Dienstvereinbarung weitere **Zielbestimmungen** zu enthalten: während die benannte Tarifnorm sich an Arbeitgeber, Mitarbeiter/-innen und Führungskräfte wendet und für den gesamten öffentlichen Bereich geltende Ziele benennt, müssen in der Dienstvereinbarung konkretere und betriebsbezogene Ziele gefunden werden. Zugleich wird hier aber deutlich, dass die Tarifpartner davon ausgehen, dass z. B. eine Erhöhung der Effektivität und Effizienz die öffentlichen Dienstleistungen verbessern wird.

Aus den drei möglichen **Formen von Leistungsentgelten** (Leistungsprämie, Erfolgsprämie und Leistungszulage) sind im jeweiligen Betrieb eine oder mehrere auszuwählen, die nach einem oder mehreren ebenfalls zu vereinbarenden Bewertungssystemen an die Mitarbeiter/-innen vergeben werden können.

In Abgrenzung zu den für Zielvereinbarungen zu findenden Kriterien handelt es sich hierbei um Bewertungssysteme, die rein grundsätzlich ohne unmittelbare vertragliche Absprache mit den Mitarbeiter/innen eingesetzt werden können. Ob dies gewollt ist, ist zu diskutieren.

Die **Möglichkeit der Anpassung** von getroffenen Zielvereinbarungen an nicht absehbare und nicht direkt zu beeinflussende Änderungen der ihnen zugrunde liegenden Verhältnisse und Annahmen ist, obwohl eigentlich selbstverständlich, hier ausdrücklich benannt.

**Verteilungsgrundsätze** für das für eine leistungsorientierte Bezahlung insgesamt zur Verfügung stehenden Entgeltvolumen können z. B. Punktwerte, Prozentsätze oder Kopfprämien sein. Hier ist von den Betriebspartnern auch die Entscheidung über die Höhe der Beteiligung von Teilzeitbeschäftigten an den jeweiligen Leistungsentgelten zu treffen.

Die **Überprüfung und Verteilung** des vorhandenen Finanzvolumens bedingt zunächst eine Bestandsaufnahme über den verteilbaren Gesamtbetrag; diese muss nicht bilateral erfolgen.

Sollen verschiedene Formen von Leistungsentgelt gezahlt werden, ist über die Aufteilung des Betrags auf diese Arten zu entscheiden. Die Nutzung der weiter benannten Möglichkeit der „**Begrenzung individueller Leistungsentgelte** aus umgewidmetem Entgelt“ könnte z. B. vermeiden, dass einzelne Beschäftigte einen übergroßen Anteil an den erreichbaren Beträgen erhalten; dies ist jedoch nach dem Willen der Tarifpartner nicht nötig, sondern nur optionaler Inhalt der Dienstvereinbarung.

Da die **Auswertung** von Leistungsbewertungen über die Verteilung von Leistungsentgelten hinaus arbeitgeberseitig vielfach nutzbar wäre und somit hochsensible Personaldaten entstehen, sind klare Regelungen über den Zugang, die Art der **Dokumentation** sowie über den Umgang damit zu finden.

Das System der leistungsorientierten Bezahlung, das mit den eben beschriebenen Vorgaben in einer Dienstvereinbarung zu schaffen ist, lebt hauptsächlich durch die Bewertung von Leistung und Erfolg. Diese Begriffe haben die Tarifpartner als so wesentlich angesehen, dass sie sie nicht der Definition vor Ort zugänglich gemacht, sondern selbst und unmittelbar im Tarifvertrag vorgenommen haben:

**„Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung.“** (§ 18 Abs. 5 Satz 1 TVöD)

Auch die innerhalb dieser Definition verwandten Schlüsselbegriffe wurden unmittelbar festgelegt:

**„Zielvereinbarung ist eine freiwillige Abrede zwischen Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung. 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 Abs. 5 Sätze 2 und 3 TVöD)

Da hier mit der Zielvereinbarung die Verknüpfung von Zielorientierung und finanzieller Auswirkung bewirkt wird, liegen so genannte „echte Zielvereinbarungen“ vor, die schriftlich abzufassen sind. Ihre Freiwilligkeit wird noch einmal betont:

**„Die Tarifvertragsparteien stimmen darin überein, dass aus Motivationsgründen die Vereinbarung von Zielen freiwillig geschieht.“** (Satz 1 der Ziffer 14 der Niederschriftserklärungen zum TVöD)

Auch den Maßstab für die Findung und Erreichbarkeit der konkreten Zeilen haben sich die Tarifpartner vorbehalten:

**„Die individuellen Leistungsziele von Beschäftigten bzw. Beschäftigtengruppen müssen beeinflussbar und in der regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sein.“** (§ 18 Abs. 6 Satz 2 TVöD)

**„Leistungsgeminderte dürfen nicht grundsätzlich aus Leistungsentgelten ausgenommen werden. Ihre jeweiligen Leistungsminderungen sollen angemessen berücksichtigt werden.“** (Ziffer 2 der Protokollerklärung zu § 18 TVöD)

In Bezug auf Zielvereinbarungen haben sie folgende Verbindung insbesondere zu Vorgaben des Haushaltsrechts oder solchen der politischen Führung gesehen:

**„Eine freiwillige Zielvereinbarung kann auch die Verständigung auf zum Teil vorgegebene oder übergeordnete Ziele sein, z. B. bei der Umsetzung gesetzlicher oder haushaltsrechtlicher Vorgaben, Grundsatzentscheidungen der Verwaltungs- / Unternehmensführung.“** (Satz 2 der Ziffer 14 der Niederschriftserklärungen zum TVöD)

Damit kann die individuelle Zielfindung zwischen Führungskräften und Mitarbeitern/-innen teilweise einem „Top-Down-Verfahren“ unterstellt werden. Da die Zielvereinbarungen erst die letzte Stufe des dreistufigen Aufbaus aus **übergeordneten Zielvorgaben im Tarifvertrag** (Verbesserung der Dienstleistungen, Stärkung der Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz), möglicher **Detaillierung der tariflichen Ziele in der Dienstvereinbarung** (Sicherung und Verbesserung der Effektivität und Effizienz) und der **Vereinbarung der individuellen Ziele** für die Zielvereinbarungen bildet, ist dies ein methodisch wichtiger Ansatzpunkt für die anstehende Erarbeitung von Umsetzungsempfehlungen.

Klargestellt wurde des weiteren die Unterscheidung der Bewertung des Erreichungsgrades gefundener Ziele zu den Aussagen üblicher Beurteilungssysteme:

**„Die systematische Leistungsbewertung entspricht nicht der Regelbeurteilung.“** (Ziffer 15 der Niederschriftserklärungen zum TVöD)

Um die Abgrenzung zu den Beurteilungssystemen der bekannten Art weiter zu verdeutlichen, wurde ein arbeitsrechtliches Sanktionsverbot festgeschrieben:

*„Eine Nichterfüllung der Voraussetzungen für die Gewährung eines Leistungsentgelts darf für sich genommen keine arbeitsrechtlichen Maßnahmen auslösen. Umgekehrt sind arbeitsrechtliche Maßnahmen nicht durch die Teilnahme an einer Zielvereinbarung bzw. durch Gewährung eines Leistungsentgeltes ausgeschlossen.“* (Ziffer 1 der Protokollerklärung zu § 18 TVöD)

Ausschließlich für die Leistungszulage nach § 18 Abs. 4 Satz 4 TVöD wurde folgende Protokollerklärung eingefügt:

*„Die wirtschaftlichen Unternehmensziele legt die Verwaltungs-/Unternehmensführung zu Beginn des Wirtschaftsjahres fest. Der wirtschaftliche Erfolg wird auf der Gesamtebene der Verwaltung/des Betriebes festgestellt.“* (Protokollerklärung zu § 18 Abs. 4 Satz 4 TVöD)

Dem steht jedoch nicht entgegen, diese Möglichkeit des Arbeitgebers, Eckpfeiler der Vereinbarung vorzugeben, nicht auch für die Leistungs- oder Erfolgsprämien anzustreben.

Die in diesem Abschnitt dargestellten Mechanismen über Absprachen mit dem Personalrat zu schaffen, wird zunächst einen hohen Abstimmungs- und Operationalisierungsaufwand mit sich bringen, der jedoch - als Investition in die Zukunft gesehen – erheblichen Chancen gegenübersteht.

#### **4. Ressourcen**

Zum finanziellen Umfang der einzusetzenden Ressourcen geht der Tarifvertrag von Folgendem aus:

*„Ausgehend von einer vereinbarten Zielgröße von 8 v. H. entspricht bis zu einer Vereinbarung eines höheren Vomhundertsatzes das für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehende Gesamtvolumen 1 v. H. der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den Geltungsbereich des TVöD fallenden Beschäftigten des jeweiligen Arbeitgebers.“* (§ 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD)

Bereits bei dem Eingangsvolumen von 1 v. H. der Bemessungsgrundlage für das Jahr 2007 besteht schon die Möglichkeit einer Überschreitung dieser Höhe in der Dienstvereinbarung. Auch der Begriff der „Zielgröße“ bezeichnet lediglich eine angestrebte Zielvorstellung der Tarifpartner, deren Überschreitung ebenfalls tarifrechtlich möglich ist.

Das örtlich zu vereinbarende Volumen des für Leistungsentgelte zur Verfügung stehenden Betrags orientiert sich somit an Durchschnittsgrößen des Vorjahres, gemessen am ständigen Monatsentgelt. Hierzu wurde folgende, nicht abschließende Definition gefunden:

*„**Ständige Monatsentgelte** sind insbesondere das Tabellenentgelt (ohne Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers und dessen Kosten für die betriebliche Altersvorsorge), die in Monatsbeträgen festgelegten Zulagen einschließlich Besitzstandszulagen sowie Entgelt im Krankheitsfall (§ 22) und bei Urlaub, soweit diese Entgelte in dem betreffenden Kalenderjahr ausgezahlt worden sind; nicht einbezogen sind dagegen insbesondere Abfindungen, Aufwandsentschädigungen, Einmalzahlungen, Jahressonderzahlungen, Leistungsentgelte, Strukturausgleiche, unständige Entgeltbestandteile und Entgelte der außertariflichen Beschäftigten.“ (Sätze 1 und 2 der Protokollerklärung zu Absatz 3 Satz 1 des § 18 TVöD)*

Zusätzlich sieht die Definition folgenden Spielraum zur bilateralen Regelung vor:

*„Unständige Entgeltbestandteile können betrieblich einbezogen werden.“ (Satz 3 der Protokollerklärung zu Absatz 3 Satz 1 des § 18 TVöD)*

Nutzung und Höhe des bilateral gefundenen Betrages sind – über die Verwendung für die leistungsorientierte Bezahlung der Mitarbeiter/-innen hinaus – reglementiert:

*„Das für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehende Gesamtvolumen ist zweckentsprechend zu verwenden; es besteht die Verpflichtung zu jährlicher Auszahlung der Leistungsentgelte.“ (§ 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD)*

*„Die ausgezahlten Leistungsentgelte sind zusatzversorgungspflichtiges Entgelt.“ (§ 18 Abs. 8 TVöD)*

*„Die Tarifvertragsparteien gehen davon aus, dass Leistungsentgelte Bezüge im Sinne des § 4 TV ATZ sind.“ (Ziffer 13 der Niederschifterklärungen zum TVöD, wohl nicht – wie benannt – zum nicht existenten Satz 8 des Absatz 4)*

Damit besteht ein **Ausgabezwang des für Leistungsentgelte bereit gestellten Betrags**, der bei der finanziellen Planung um den Arbeitgeberanteil zur betrieblichen Altersversorgung der Beschäftigten nach dem ATV-K sowie um anteilige Beträge für die Aufstockungsbeträge für Altersteilzeitleistende nach dem TV Altersteilzeit zu erhöhen ist.

Da es sich bei der leistungsorientierten Bezahlung um ein neues Instrument handelt, dem Arbeitgeber und Mitarbeiter/-innen sowie ihre Vertretungen sehr unterschiedlich gegenüber stehen, ist damit zu rechnen, dass der Appell der Tarifpartner zur Einigung nicht immer zeitgerecht erfolgreich sein wird. Für diesen Fall wurden für eine Übergangszeit Mindestzahlungen direkt im Tarifvertrag vorgesehen. Da die Leistungsentgelte sich neben den festgelegten Vergütungen etablieren sollen, aber nicht zuletzt aus Gründen der Finanznöte öffentlicher Arbeitgeber nicht zusätzlich aufgebracht, sondern aus oft schon als „ererbtes Tarifgut“ empfundenen Zusatzleistungen gespeist werden, sollte der damit einher gehende Kulturwandel wohl durch folgendes **Alternativszenario** erleichtert werden:

*„Kommt bis zum **30.09.2007** keine betriebliche Regelung zustande, erhalten die Beschäftigten mit dem Tabellenentgelt des Monats **Dezember 2008** 6 v. H. des für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts. Das Leistungsentgelt erhöht sich im Folgejahr um den Restbetrag des Gesamtvolumens. Solange auch in den Folgejahren keine Einigung entsprechend Satz 2 zustande kommt, gelten die Sätze 3 und 4 ebenfalls. Für das Jahr 2007 erhalten die Beschäftigten mit dem Tabellenentgelt des Monats **Dezember 2007** 12 v. H. des für den Monat September 2007 jeweils zustehenden Tabellenentgelts ausgezahlt, insgesamt jedoch nicht mehr als das Gesamtvolumen gemäß Absatz 3 Satz 1, wenn bis zum **31.07.2007** keine Einigung nach Satz 3 zustande gekommen ist.“ (Ziffer 1 der Protokollerklärungen zu Absatz 4 des § 18 TVöD)*

Interessant wäre hier sicher, anhand ausgewählter Beispielfälle und -berechnungen zu verdeutlichen, welches Szenario welche Auswirkungen hätte, um damit den Einigungsdruck der Betriebspartner transparenter zu machen.

Die benannte Übergangszeit mit vorgesehenen Mindestzahlungen ist momentan vorläufig zeitlich begrenzt und der **Überprüfung der Tarifpartner** unterstellt:

*„In der Entgeltrunde 2008 werden die Tarifvertragsparteien die Umsetzung des § 18 (Leistungsentgelt) analysieren und ggf. notwendige Folgerungen (z. B. Schiedsstellen) ziehen. In diesem Rahmen werden auch Höchstfristen für eine teilweise Nichtauszahlung des Gesamtvolumens gemäß Satz 3 der Protokollerklärung Nr. 1 festgelegt; ferner wird eine Verzinsung des etwaigen ab dem Jahr 2008 nicht ausgezahlten Gesamtvolumens geklärt.“ (Ziffer 2 der Protokollerklärungen zu Absatz 4 des § 18 TVöD)*

Neben den finanziellen Ressourcen sind **personelle Kapazitäten** zu planen: dies gilt nicht nur für die Schaffung des Systems leistungsorientierter Bezahlung selbst, sondern zusätzlich für die im Tarifvertrag vorgesehenen begleitenden Maßnahmen. Hierbei handelt es sich um Begleitung der Entwicklungsmaßnahmen sowie des Controllings des geschaffenen Systems und um die Konfliktlösung über ein besonderes Gremium:

*„Bei der Entwicklung und beim ständigen Controlling des betrieblichen Systems wirkt eine **betriebliche Kommission** mit, deren Mitglieder je zur Hälfte vom Arbeitgeber und von Betriebs-/Personalrat aus dem Betrieb benannt werden. Die betriebliche Kommission ist auch für die Beratung von schriftlich begründeten Beschwerden zuständig, die sich auf Mängel des Systems bzw. seiner Anwendung beziehen. Der Arbeitgeber entscheidet auf Vorschlag der betrieblichen Kommission, ob und in welchem Umfang der Beschwerde im Einzelfall abgeholfen wird. Folgt der Arbeitgeber dem Vorschlag nicht, hat er seine Gründe darzulegen. Notwendige Korrekturen des Systems bzw. von Systembestandteilen empfiehlt die betriebliche Kommission.“ (§ 18 Abs. 7 Sätze 1 bis 5 TVöD)*

Hier muss sich, soweit nicht bereits Erfahrung mit der Arbeit solcher Gremien besteht, ebenfalls eine neue Kultur der gleichberechtigten und beratenden Zusammenarbeit entwickeln. Für die Nutzungsmöglichkeit der Leistungsentgelte ist sie jedoch, soweit eine Dienstvereinbarung vorliegt, nicht unmittelbare zeitliche Bedingung.

Für die Arbeit dieser Kommission sind wiederum folgende Vorgaben zu beachten:

*„Die Mitwirkung der Kommission erfasst **nicht die Vergabeentscheidung über Leistungsentgelte im Einzelfall.**“ (Nr. 1 der Ziffer 16 der Niederschriftserklärungen zum TVöD)*

*„Die Rechte der betrieblichen Mitbestimmung bleiben unberührt.“ (§ 18 Abs. 7 Satz 6 TVöD)*

Damit wird neben und zusätzlich zu den unveränderten Beteiligungsrechten der Personalräte nach den Personalvertretungsgesetzen, die für sich bereits Konfliktlösungsmechanismen enthalten, eine paritätisch besetzte betriebliche Kommission installiert. Sie ist ausschließlich dafür zuständig, dem Arbeitgeber **Empfehlungen zu geben**, denn das Letztentscheidungsrecht liegt unverändert bei ihm allein.

Um hierbei sowie bei der Zusammenarbeit mit dem Personalrat keine Verwerfungen zu produzieren, sollte sowohl die Benennung der Mitglieder der Kommission auf Arbeitgeberseite und Vorschläge für ihre Arbeitsweise, so z. B. über den Zeitpunkt ihrer Einbeziehung in die Erarbeitung des betrieblichen Systems und die Vorbereitung des bilateral vorzunehmenden Controllings, gut vorbereitet werden.

## **II. Führung auf Zeit und auf Probe**

### **1. Ziele und Wirkungen**

Die Instrumente der Übertragung von Führungspositionen auf Zeit und auf Probe stehen den Arbeitgebern für einen flexibleren und besseren Personaleinsatz alternativ und fakultativ zu der dauerhaften Übertragung von Führungspositionen zur Verfügung. Führung **auf Probe** dient in erster Linie der Personalentwicklung und Verbesserung der Führungsqualität. Ziel ist es, die Position auf Dauer zu übertragen. Demgegenüber soll die Führung **auf Zeit** eine passgenaue Besetzung von vollwertigen Führungspositionen, wenn auch nur befristet, sicherstellen. Unerheblich ist dabei, ob die Funktion auf Zeit nur befristet vergeben werden kann oder soll.<sup>1</sup>

**Führungspositionen** sind bei beiden Instrumenten

*„... die ab Entgeltgruppe 10 zugewiesenen Tätigkeiten mit Weisungsbefugnis.“ (§ 31 Abs. 2 und „ 32 Abs. 2 TVöD)*

Die **Entgeltgruppe 10** ist die zweite Vergütungsgruppe innerhalb der Spanne (E 9 bis E 12), in die Mitarbeiter/-innen mit Fachhochschulabschluss einzuordnen sind.

Für den Begriff der **Weisungsbefugnis** wird - mangels eigener tariflicher Regelung - auf die allgemeine Definition nach § 106 GewO und die dazu ergangene umfängliche Rechtsprechung zurückgegriffen: danach ist weisungsbefugt, wer das Direktions- und Weisungsrecht über andere Beschäftigte ausüben darf. Voraussetzung ist das vom Arbeitgeber abgeleitete Recht, die geschuldete arbeitsvertragliche Leistungspflicht nach Zeit, Ort Inhalt und Art ganz oder teilweise zu konkretisieren.

---

<sup>1</sup> Bredendiek/Fritz/Tewes, Neues Tarifrecht für den öffentlichen Dienst, in: ZTR 2005, S. 230, 242

## 2. Instrumente

### a. Führung auf Probe

Im Rahmen der Führung auf Probe – also gezielt zur Erprobung der Mitarbeiter/-innen - können **neu eingestellte Beschäftigte** einen befristeten Arbeitsvertrag mit folgenden Vorgaben erhalten:

*„Führungspositionen können als befristetes Arbeitsverhältnis bis zur Gesamtdauer von zwei Jahren vereinbart werden. Innerhalb dieser Gesamtdauer ist eine höchstens zweimalige Verlängerung des Arbeitsvertrages zulässig.“ (§ 31 Abs. 1 Sätze 1 und 2 TVöD)*

Die Mitarbeiter/-innen werden also – mangels anderweitiger Regelung entsprechend der Tarifautomatik, die auch im TVöD weiter gilt – für ihr befristetes Beschäftigungsverhältnis unmittelbar in die **Entgeltgruppe** eingruppiert, die der übertragenen Führungsposition entspricht. Nach Ablauf der Befristung endet entweder das Beschäftigungsverhältnis rein durch Zeitablauf oder die Mitarbeiter/-innen werden in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen. Für die dabei vorzunehmende Eingruppierung nach den allgemeinen Regeln ist die Zeit der Führung auf Probe als förderliche Zeit anzuerkennen und damit die Stufenzuordnung innerhalb der Entgeltgruppe entsprechend höher.

Sollen Führungspositionen auf Probe an **bereits Beschäftigte** mit einem vorhandenen unbefristeten Arbeitsvertrag übertragen werden, bleibt dieser sowohl bezüglich des Bestands als solchem als auch der Eingruppierung grundsätzlich unberührt. Die Übertragung folgt dann der Grundkonstruktion für die vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit<sup>2</sup> mit entsprechender finanzieller **Zulage**:

*„Besteht bereits ein Arbeitsverhältnis mit demselben Arbeitgeber, kann der/dem Beschäftigten vorübergehend eine Führungsposition bis zu der in Absatz 1 genannten Gesamtdauer übertragen werden. Der/Dem Beschäftigten wird für die Dauer der Übertragung eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen den Entgelten nach der bisherigen Entgeltgruppe und dem sich bei Höhergruppierung nach § 17 Abs. 4 Satz 1 und 2 ergebenden Entgelt gewährt. Nach Fristablauf endet die Erprobung. Bei Bewährung wird die Führungsfunktion auf Dauer übertragen; ansonsten erhält die/der Beschäftigte eine der bisherigen Eingruppierung entsprechende Tätigkeit.“ (§ 31 Abs. 3 TVöD)*

### b. Führung auf Zeit

Führung auf Zeit ist im Unterschied zur Führung auf Probe nicht auf die dauerhafte Übertragung der Führungsposition gerichtet. Eine Konkurrenzsituation zwischen den beiden Instrumenten ist also systematisch ausgeschlossen.<sup>3</sup>

Im Rahmen der Führung auf Zeit – wobei vielfältige Gründe für die zeitliche Befristung denkbar und nun zu diskutieren sind – können **neu eingestellte Beschäftigte** einen befristeten Arbeitsvertrag mit folgenden Vorgaben erhalten:

---

<sup>2</sup> Bredendiek/Fritz/Tewes, a. a. O., S. 243

<sup>3</sup> Bredendiek/Fritz/Tewes, a. a. O., S. 243

*„Führungspositionen können als befristetes Arbeitsverhältnis bis zur Dauer von vier Jahren vereinbart werden. Folgende Verlängerungen des Arbeitsvertrages sind zulässig:*

- a) in den Entgeltgruppen 10 bis 12 eine höchstens zweimalige Verlängerung bis zu einer Gesamtdauer von acht Jahren,*
- b) ab Entgeltgruppe 13 eine höchstens dreimalige Verlängerung bis zu einer Gesamtdauer von zwölf Jahren.*

*Zeiten in einer Führungsposition nach Buchstabe a bei demselben Arbeitgeber können auf die Gesamtdauer nach Buchstabe b zur Hälfte angerechnet werden.“ (§ 32 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 TVöD)*

Die Bezahlung ist damit ebenso geregelt wie bei der Übertragung einer Führungsposition auf Probe an einen neuen Mitarbeiter/-innen.

Soll die Möglichkeit der Führung auf Zeit für einen **bereits Beschäftigten** genutzt werden, gilt grundsätzlich das zur Führung auf Probe Gesagte. Zusätzlich wurde hier jedoch ein weiterer finanzieller Anreiz an die Mitarbeiter/-innen gesetzt:

*„Besteht bereits ein Arbeitsverhältnis mit demselben Arbeitgeber, kann der/dem Beschäftigten vorübergehend eine Führungsposition bis zu den in Absatz 1 genannten Fristen übertragen werden. Der/Dem Beschäftigten wird für die Dauer der Übertragung eine Zulage gewährt in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen den Entgelten nach der bisherigen Entgeltgruppe und dem sich bei Höhergruppierung nach § 17 Abs. 4 Satz 1 und 2 ergebenden Entgelt, zuzüglich eines Zuschlags von 75 v. H. des Unterschiedsbetrags zwischen den Entgelten der Entgeltgruppe, die der übertragenen Funktion entspricht, zur nächst höheren Entgeltgruppe nach § 17 Abs. 4 Satz 1 und 2. Nach Fristablauf erhält die/der Beschäftigte eine der bisherigen Eingruppierung entsprechende Tätigkeit; der Zuschlag entfällt.“ (§ 32 Abs. 3 TVöD)*

Durch die **zusätzliche Zulage** werden Mitarbeiter/-innen, die aus einem laufenden unbefristeten Beschäftigungsverhältnis heraus eine Führungsposition auf Zeit übernehmen, finanziell besser gestellt als bei endgültiger Übertragung der Position. Andererseits behält der Arbeitgeber so stets die Möglichkeit, die Funktion gezielt immer wieder neu zu besetzen.

### **3. Prozesse**

Die Übertragung einer Führungsposition auf Probe wie auf Zeit an neue Mitarbeiter/-innen ist, da ein neuer Arbeitsvertrag geschlossen wird, **mitbestimmungspflichtig** („Einstellung“ nach § 73 Abs. 1 BPersVG sowie den entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze). Auch die Übertragung einer Führungsfunktion auf Zeit wie auf Probe an bereits Beschäftigte unterliegt, da mit ihr die Zahlung einer Zulage einhergeht, der Mitbestimmung<sup>4</sup> durch den Personalrat.

Vor dem Einsatz der entwickelten Umsetzungsempfehlungen ist daher jeweils vor Ort zu entscheiden, in welchem Umsetzungsstadium (z. B. bereits bei der Planung des Einsatzes der Instrumente oder erst bei erstmaliger Nutzung?) der Personalrat eingebunden wird.

Sollen die Instrumente dem verbesserten Personaleinsatz dienen, ist zu klären, was genau mit ihnen erreicht werden kann und soll. Hierzu Vor- und Nachteile der Übertragung einer Führungsposition auf Zeit und auf Probe gegenüber zu stellen, ist wohl auch deshalb hilfreich, da ebenfalls Belange der Personalentwicklung betroffen sein werden.

---

<sup>4</sup> Rehak in: Lorenzen u. a., BPersVG, Kommentar, Loseblatt, zu § 75 Rdnr. 36

Anschließend könnte eine Entscheidungshilfe erarbeitet werden, mit der zunächst festgestellt werden kann, welche Positionen sich aus Sicht des Arbeitgebers überhaupt und anhand welcher Kriterien für eine Übertragung auf Zeit oder auf Probe eignen. Diese sollte um so detaillierter sein, je höher die Fluktuation unter den Führungskräften ist: denn stehen nur vergleichsweise wenig entsprechende Positionen zur Verfügung, sind Aufwand und Nutzen abzuwägen.

#### 4. Ressourcen

Bei den hier in Rede stehenden Instrumenten wird der personelle Ressourceneinsatz für die Anwendung der dann erarbeiteten Umsetzungsempfehlungen zur Zeit noch eher gering eingeschätzt.

Finanziell ist beim Einsatz von Mitarbeitern/-innen, die nicht gezielt neu eingestellt werden, zur Führung auf Zeit die Bereitstellung der Mittel für die zusätzliche Zulage zu sichern.

### III. Bewegung in den Entgeltstufen

#### 1. Ziele und Wirkungen

Auch der TVöD geht im Grundsatz von einem zeitlich bemessenen Aufstieg in die nächste Stufe einer Entgeltgruppe aus:

*„Die Beschäftigten erreichen ... nach folgenden Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe bei ihrem Arbeitgeber (Stufenlaufzeit):*

- Stufe 2 nach einem Jahr in Stufe 1
- Stufe 3 nach zwei Jahren in Stufe 2
- Stufe 4 nach drei Jahren in Stufe 3
- Stufe 5 nach vier Jahren in Stufe 4
- Stufe 6 nach fünf Jahren in Stufe 5.“

(§ 16 Abs. 3 Satz 1 TVöD)

Mit den Neuregelungen zum Stufenaufstieg wurde ab sofort die Möglichkeit eröffnet, leistungsabhängig einen **vorzeitigen Aufstieg** in die nächste Stufe, aber auch einen **verlängerten Verbleib** in der bisherigen Stufe zu bewirken. Hierin kann ein Leistungsanreiz für die Mitarbeiter/-innen liegen.

Ab In-Kraft-Treten des TVöD wurde für alle Mitarbeiter/-innen – grundsätzlich jedoch erst ab dem 7. Jahr einer Tätigkeit in einer Entgeltgruppe – der Anreiz zur Mehrleistung mit finanzieller Folge geschaffen:

*„Bei Leistungen der/des Beschäftigten, die erheblich über dem Durchschnitt liegen, kann die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verkürzt werden. Bei Leistungen, die erheblich unter dem Durchschnitt liegen, kann die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufe 4 bis 6 jeweils verlängert werden.“ (§ 17 Abs. 2 Sätze 1 und 2)*

Neben den finanziellen Auswirkungen – in Form frühzeitig oder später erhöhten Entgelts – hat die Nutzung der Regelung in ihrer positiven Form nach dem Willen der Tarifpartner ein weiteres Ziel:

*„Die Instrumente der materiellen Leistungsanreize (§ 18) und der leistungsbezogene Stufenaufstieg bestehen unabhängig voneinander und dienen unterschiedlichen Zielen. Leistungsbezogene Stufenaufstiege unterstützen insbesondere die Anliegen der **Personalentwicklung**.“ (Protokollerklärung zu Absatz 2 des § 17 TVöD)*

## 2. Instrumente

Um die angestrebte Wirkung zu erreichen, ist von jedem Arbeitgeber für jede/n Mitarbeiter/-in dessen individuelle Leistung mit der „**durchschnittlichen Leistung**“ zu vergleichen und nach pflichtgemäßem Ermessen grundsätzlich allein vom Arbeitgeber zu entscheiden, ob ein vorgezogener Stufenaufstieg oder ein verlängerter Verbleib in einer Stufe in Betracht kommt.

Damit ist vor Ort zunächst ein abstraktes System zur Bemessung der „Durchschnittsleistung“ zu schaffen, das z. B. auch Aussagen darüber trifft, wann seine Instrumente anzuwenden sind. Denn lediglich bei der getroffenen Feststellung unterdurchschnittlicher Leistung haben die Tarifpartner eine zeitlich fixierte Pflicht des Arbeitgebers zur eigeninitiativen Überprüfung normiert:

*„Bei einer Verlängerung der Stufenlaufzeit hat der Arbeitgeber jährlich zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Verlängerung noch vorliegen.“ (§ 17 Abs. 2 Satz 3 TVöD)*

Bei der Schaffung des **Bemessungssystems** für die Durchschnittsleistung stellen sich zur Zeit noch verschiedene Fragen, so z. B.:

- o Inwieweit kann und soll auf die bestehenden Systeme der Regelbeurteilungen zurück gegriffen werden? Unabhängig von dem gern genutzten Rückgriff auf Bekanntes und Bewährtes bietet sich hier die Möglichkeit, ein neues Beurteilungssystem – z. B. unter Berücksichtigung des Ergebnisses einer Potentialanalyse – zu schaffen und zu etablieren.
- o Falls die Maßstäbe der Regelbeurteilung nicht weiter genutzt werden: Ist der Durchschnitt team-, hierarchie- oder betriebsbezogen zu definieren? Da sich die Feststellung auf die Spielräume innerhalb einer Entgeltgruppe bezieht, liegt es zwar nahe, hier von der Betrachtung des Leistungsdurchschnitts innerhalb dieser Entgeltgruppe beim jeweiligen Arbeitgeber auszugehen. Hat aber ein Arbeitgeber verschiedene, weitgehend unabhängige Betriebsteile, ist auch die Begrenzung der Überprüfung des Leistungsdurchschnitts der Mitarbeiter/-innen der jeweiligen Entgeltgruppe innerhalb dieses Teilbetriebs denkbar.

Für die Beurteilung leistungsgeminderter Beschäftigter wurde Folgendes vorgegeben:

*„...Leistungsbezogene Stufenaufstiege unterstützen insbesondere die Anliegen der **Personalentwicklung**.“ (Protokollerklärung zu Absatz 2 Satz 2 des TVöD)*

Hierzu könnte wohl grundsätzlich auf bereits vorhandene Erfahrungen mit der Behandlung leistungsgeminderter Arbeiter, die bislang dem BMT-G unterfielen, zurück gegriffen werden. Fraglich ist aber, ob dies in Bezug auf Tätigkeiten, die nicht unmittelbar von der körperlichen Leistungsfähigkeit abhängen, überhaupt hilfreich ist.

### 3. Prozesse

Das System der Beurteilung der Durchschnittsleistung muss vom Arbeitgeber so ausgestaltet werden, dass es einer gerichtlichen Überprüfung – auch im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz – standhält. Dazu wird insbesondere eine detaillierte Dokumentationen für die Leistungsbeurteilung und -feststellung benötigt.

Dabei ist zu beachten, dass das System, das eine „Beurteilungsrichtlinie“ im Sinn von § 75 Abs. 3 Nr. 9 BPersVG (sowie den entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze) darstellt, **mitbestimmungspflichtig** installiert werden muss.

Fraglich ist aber zur Zeit noch, ob die Feststellung des vorzeitigen Stufenaufstiegs oder den verlängerten Verbleib in einer Stufe mit Beteiligung des Personalrates getroffen werden muss. Denn es wird sicher verschiedene Auffassungen dazu geben, ob dieser Vorgang – entgegen dem mutmaßlichen Willen der Tarifpartner – dem Begriff der „Eingruppierung“ des § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG (sowie den entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze) unterfällt.

Für die Arbeit mit dem dann bestehenden Beurteilungssystem für die Durchschnittsleistung haben die Tarifpartner gewisse Vorgaben gemacht, die zum einen ein **Beschwerderecht** der betroffenen Mitarbeiter/-innen bei verlängertem Stufenverbleib (nicht bei unterlassener Verkürzung!) benennen, zum anderen wiederum einen **Konfliktlösungsmechanismus** vorsehen, der möglicherweise ein Hinweis auf die insoweit bestehende Mitbestimmungsfreiheit des Mechanismus sein könnte:

*„Für die Beratung von schriftlich begründeten Beschwerden von Beschäftigten gegen eine Verlängerung nach Satz 2 bzw. 3 ist eine betriebliche Kommission zuständig. Die Mitglieder der betrieblichen Kommission werden je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Betriebs-/Personalrat benannt; sie müssen dem Betrieb/der Dienststelle angehören. Der Arbeitgeber entscheidet auf Vorschlag der Kommission darüber, ob und in welchem Umfang der Beschwerde abgeholfen werden soll.“ (§ 17 Abs. 2 Sätze 4 bis 6 TVöD)*

*„Die Mitwirkung der Kommission erfasst nicht die Entscheidung über die leistungsbezogene Stufenzuordnung.“ (Protokollerklärung zu Absatz 2 Satz 6 des TVöD)*

Vor Ort zu entscheiden sind nun zunächst u. a. folgende Fragen:

- o Wann und wie oft sollen Mitarbeiter/-innen künftig einer Beurteilung im Hinblick auf die Stufenzuordnungen unterworfen werden?
- o Kann und soll die für die bisherigen Regelbeurteilungen bestehende Infrastruktur 1:1 auf den hier geschaffenen Mechanismus angewandt werden? Wo muss es ggf. welche Veränderungen geben, insbesondere im Hinblick auf die wohl überdurchschnittliche Häufigkeit sehr guter Beurteilungen in der Vergangenheit?

### 4. Ressourcen

Auch die Steuerung der Bewegung der Mitarbeiter/-innen in den Entgeltstufen hängt von personellem wie finanziellen Ressourceneinsatz ab.

Zumindest im Hinblick auf die Arbeit der **betrieblichen Kommission**, die bereits für die Leistungsentgelte zu installieren ist, bedarf es keines gesonderten personellen Ressourceneinsatzes:

*„Die nach Abs. 7 (des § 18 TVöD) und die für die Leistungsstufen nach § 17 Abs. 2 gebildeten betrieblichen Kommissionen sind identisch.“ (Ziffer 2 der Nr. 16 der Niederschriftserklärungen zum TVöD)*

Sollte das System der Regelbeurteilungen für die neuen Stufenbewegungen der Mitarbeiter/-innen Pate stehen, vermindert sich der personelle Bedarf zur Umsetzung.

Das neue Entgeltsystem des TVöD hat Verschiebungen bei der Höhe der Entgelte zu Beginn und gegen Ende eines Berufslebens mit sich gebracht; auch die Verminderung der Anzahl der Stufen innerhalb einer Entgeltgruppe führt dazu, dass sie in der Regel jeweils ein höheres finanzielles Volumen repräsentieren, als das nach Maßgabe des BAT der Fall war. Daher wird es finanziell nicht zuletzt in Bezug auf die Haushaltsplanung jeden Arbeitgebers wichtig sein, eine gut fundierte Prognose im Hinblick auf die Stufenzuordnungen und damit die zu planende Entgelthöhe der Beschäftigten treffen zu können.

Dies ist – neben vielen weiteren benannten wie unbenannten Punkten – bei der Arbeit an den Umsetzungsempfehlungen zu vorzeitigen Stufenaufstiegen zu bedenken.

### C. Kommunale Erfahrungen mit Zielvereinbarungen

Bislang haben nur wenige Kommunen Erfahrungen mit Zielvereinbarungen zwischen Führungskraft und Mitarbeiter/-in. Einige von ihnen sind Mitglied dieser Arbeitsgruppe. Durch den TVöD entsteht allerdings eine Dynamik, die alle Kommunalverwaltungen zwingt, sich intensiv mit Zielvereinbarungen auseinander zu setzen.

Ziele zu vereinbaren, schließt den Willen zur Steuerung des eigenen Handelns ein. Nach wie vor ist der Wille zur Steuerung langfristig angelegter Prozesse in der Mehrheit der Kommunen unterentwickelt. Komplexe, meist einengende Rahmenbedingungen, die einer wachsenden Dynamik unterliegen, und eine nicht nur in der Kommunalpolitik dominierende Kurzfristsperspektive erschweren den Umgang mit Zielen und fördern die Tendenz, sich auf Absichtserklärungen zu beschränken.

Gestalten zu wollen, beginnt mit der Formulierung von Zielen und schließt die Übernahme von **Verantwortung** für das eigene Tun ein. Das gilt für alle Ebenen der Kommunalverwaltung. Mitarbeiter/-innen, die erleben, dass ihre Führungskräfte sich nicht an Zielen ausrichten, werden auch für sich selbst keinen Handlungsbedarf sehen.

Wohl wissend, dass gerade der Wunsch nach Sicherheit für viele Beschäftigte des öffentlichen Dienstes ein hohes Gut ist (und war), liegt in der Vereinbarung von Zielen auch die große Chance, eigenständiger und selbstverantwortlicher zu arbeiten. Wie Mitarbeiterbefragungen zeigen, bestehen diese Wünsche entgegen anders lautenden Annahmen mehrheitlich auch bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Wesentlich ist, dass dazu immer zwei Pole gehören: Verantwortungsbewusstsein und Partizipation.

Die KGSt hat im **Netzwerk Kommunen der Zukunft**<sup>5</sup> an der Herausarbeitung von Zielvereinbarungen zwischen Führungskräften und Mitarbeitern/-innen maßgeblich mitgewirkt. Die im Netzwerk vertretenen Kommunen hatten sich darauf verständigt, die Zielvereinbarungen an den **Kriterien** Wirtschaftlichkeit, Kundenzufriedenheit, Auftragerfüllung und Mitarbeiterzufriedenheit auszurichten. Ziel war es, zusätzlich zu den qualitativen Zieldimensionen auch die Routinetätigkeiten einzubeziehen. Rückblickend muss festgestellt werden, dass nur eine der beteiligten Kommunen (die Gemeinde Eppelborn im Saarland) konkret mit Zielvereinbarungen arbeitet. Bei den übrigen Kommunen fehlte die Begeisterung der Verwaltungsspitze, sich darauf einzulassen.

Die Arbeit im Netzwerk Kommunen der Zukunft hat gezeigt, dass

- o der Anspruch, von Anfang an neben quantitativen Zielen auch qualitative Ziele und Routinetätigkeiten einzubeziehen, für fast alle Organisationen eine Überforderung darstellte.
- o die Einführung scheitert, wenn die Verwaltungsspitze nicht mit gutem Beispiel voran geht.
- o ein Bezug zu übergeordneten strategischen Zielen (z. B. im Leitbild) äußerst hilfreich ist, aber nicht zwingend vorausgesetzt werden muss.
- o es sich tatsächlich um eine Zielvereinbarung handeln muss und nicht um eine Zielformulierung. Gemeint ist ein Commitment, das dem/der Mitarbeiter/-in im Rahmen eines Korridors eigene Handlungsspielräume lässt.
- o Zielvereinbarungen Orientierung geben sollen und Meilensteine benennen, ohne eine neue Bürokratie aufzubauen.

---

<sup>5</sup> Ein Netzwerk, das von der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt getragen wurde.

- o eine Kommunikation über die gemeinsamen Ziele stattfinden und die getroffene Vereinbarung ernst genommen werden muss.
- o der Einstieg über Zielvereinbarungen mit Teams sinnvoll sein kann.

Prof. Klages, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, hat im letzten KGSt Gutachterausschuss Personalmanagement folgende **empirische Untersuchungsergebnisse** zu Zielvereinbarungen in Kommunalverwaltungen dargestellt:

- o Das „Alltagsgeschäft“ ist aus den Zielvereinbarungen eher ausgeklammert (Dominanz von „Schwerpunktzielen“).
- o Eine formalisierte Abstimmung von Zielen über die Ebenen hinweg ist eher die Ausnahme. Sie kann auch völlig fehlen. Wo sie stattfindet, ist sie schwach organisiert.
- o Zielvereinbarungen („Mitarbeitergespräche“) und Finanzmanagement (Budgeting, Haushaltsplanung und -vollzug, ggf. auch „Kontraktmanagement“) sind nicht systematisch verknüpft, oft dagegen getrennt.
- o Die Benennung konkreter Einzelziele ist nach geordneten Ebenen weitgehend freigestellt.
- o Zielvereinbarungen und Daten über die Zielerreichung sind überwiegend „vertraulich“, gehen also auch nicht in ein evtl. vorhandenes Controlling ein.
- o Die Zielvereinbarung beschränkt sich letztlich auf den internen Bereich der einzelnen Ebenen. Zwischen „Zielvereinbarung“ und „Kontraktmanagement“ entsteht auch da, wo Zielvereinbarungsgespräche auf allen Ebenen stattfinden, d. h. alle Ebenen durch Zielvereinbarungen vernetzt sind, ein undeutliches Verhältnis.

Im letzten KGSt **Gutachterausschuss Personalmanagement** (im Juni 2005 in Dresden) haben Berlin (Innensenator) und LH München ihre jeweiligen Ansätze zu Zielvereinbarungen vorgestellt. Beide orientieren sich an strategischen Zielen und versuchen, ein ganzheitliches Zielsystem aufzubauen, das sowohl von oben nach unten als auch von unten nach oben seine Wirkung entfaltet. Unterschiede gibt es bei den Fragen, welche Rolle Routinetätigkeiten spielen und welche Form von Vertraulichkeit gewählt wird.

#### **D. Kommunale Erfahrungen mit materiellen Leistungsanreizen**

Nach wie vor ist es eine kleine Minderheit, die Leistungszulagen oder Leistungsprämien vergibt (meist sind es Prämien). Die Mehrheit hat das bislang vor allem aus mehreren Gründen abgelehnt:

- o Weil sie nicht über die Mittel verfügen.
- o Weil sie die 15 % Quote für wenig praktikabel halten.
- o Weil sie nur eine kleine Minderheit kurzfristig damit „beglücken“ können, gleichzeitig aber im gesamten Personalkörper dagegen ein hohes Maß an Unzufriedenheit entsteht.
- o Weil sie generell Zweifel daran haben, ob materielle Leistungsanreize tatsächlich die Wirkung erzielen, die ihnen unterstellt wird.
- o Weil sie Sorge haben, dass dadurch die immateriellen Leistungsanreize noch weiter aus dem Blickfeld geraten.

Die KGSt hat zu diesem Thema in den letzten Jahren mehrere Seminare veranstaltet, den interkommunalen Erfahrungsaustausch gepflegt und das Thema auf der Messe Moderner Staat behandelt. Dort haben wir die Erfahrungen des Enzkreises, des Kreises Aachen und der Städte Mannheim und Heidelberg präsentiert. Auch nach diesen Veranstaltungen sah ein Teil der beteiligten Kommunen unter den damaligen Bedingungen in der Einführung materieller Leistungsanreize mehr Nachteile als Vorteile.

Im Kontext des TVöD kann ein Teil der bislang angeführten Argumente gegen die Einführung materieller Leistungsanreize entkräftet werden. Sowohl die Mittel als auch die grundsätzliche Ausweitung auf alle Beschäftigten sind vorhanden. Positiv könnte sich darüber hinaus auswirken, dass die Tarifpartner durch den TVöD ein Zeichen gesetzt haben, an dem postulierten Paradigmenwechsel auch tatsächlich zu arbeiten. Das könnte zu einem Kulturwandel beitragen, der einen Teil der Vorbehalte gegenüber materiellen Leistungsanreizen entkräften könnte. Wesentlich ist, dass sich Anreizsysteme in die bestehende Personalentwicklung einfügen und nicht als Fremdkörper wahrgenommen werden.

Zulagen und/oder Prämien auf der Basis von Zielvereinbarungen zu vergeben, setzt voraus, dass

- o das zu erreichende Ziel (Ergebnisse/Wirkungen) möglichst eindeutig beschrieben ist,
- o die zu erbringende Leistung möglichst eindeutig definiert ist und objektiv messbar ist,
- o die Art des Anreizes (Prämie oder Zulage) vorher festgelegt ist und tatsächlich eine Anreizwirkung besitzt,
- o die Leistungsanforderung weder eine Über- noch Unterforderung darstellt und
- o die für die Zielerreichung benötigten Ressourcen gewährleistet sind.

Diese Voraussetzungen zu schaffen, ist eine der wichtigen Aufgaben der Arbeitsgruppe.