

Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor

Karin Tondorf
Andrea Jochmann-Döll

Im Rahmen der geplanten Neugestaltung des öffentlichen Tarifrechts steht auch das Thema „Leistungsbezogene Entgeltbestandteile“ auf der Agenda der Tarifparteien. Im Grundsatz sind sich Gewerkschaften und öffentliche Arbeitgeber einig: Zukünftig sollen die Tariffentgelte stärker nach Leistung differenziert werden. Doch was bedeutet Leistung konkret? Und vor allem: Woraus sollen die leistungsbezogenen Vergütungen finanziert werden? Diese und weitere hochbrisante Fragen, z.B. nach Leistungsmessung oder Leistungsbeurteilung sowie nach Entgeltgerechtigkeit, sind Gegenstand des nachfolgenden Beitrags. Er liefert zudem einen Überblick über tarifliche und gesetzliche Regelungen im öffentlichen Sektor, analysiert sie unter erfolgskritischen Aspekten und gibt Anregungen und Impulse für die aktuelle Debatte.

1 Leistungsvergütungen – Entwicklungsstand im öffentlichen Sektor

Angesichts der Größe des öffentlichen Sektors und der Dauer und Intensität der Diskussion über leistungsorientierte Entgeltkomponenten existieren bislang relativ wenige Regelungen in diesem Bereich. Nach einer bemerkenswerten Aufbruchphase in den neunziger Jahren, in denen zahlreiche Kommunen vor allem in Nordrhein-Westfalen und Hessen betriebliche Pilotprojekte starteten (Tondorf 1995) und die Gewerkschaft ÖTV erste Modell-Tarifverträge für die Stadt Saarbrücken und die AOK feierte, schien sich eine breitere Tarifbewegung anzubahnen. Darauf deutete auch ein Rahmentarifvertrag (TV-L) hin, den die Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) und die Gewerkschaft ÖTV im Jahre 1996 abschlossen. Auf dieser Basis wurde den Bezirken die Möglichkeit eröffnet, Tarifverträge zu Leistungsprämien und -zulagen abzuschließen. Kurze Zeit später – im Jahre 1997 – wurde mit der Dienstrechtsreform auch der gesetzliche Rahmen für Leistungselemente in der Beamtenbesoldung geschaffen. Was ist zwischenzeitlich aus diesen Rahmenregelungen geworden? Welche weiteren Tarifregelungen wurden im mittelbaren öffentlichen Dienst vereinbart? Das nachfolgende Kapitel 1.1 informiert über die gesetzlichen Regelungen für Beamtinnen und Beamte und ihre Anwendung. Kapitel 1.2 gibt einen Überblick über den Stand der tariflichen Regelungen, bevor dann in den folgenden Kapiteln Analyseergebnisse diskutiert und Gestaltungsemp-

fehlungen vorgestellt werden. Den Ausführungen liegt eine Studie zugrunde, die von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde (Tondorf/Jochmann-Döll 2004).

1.1 LEISTUNGSVERGÜTUNG FÜR BEAMTE UND BEAMTINNEN: KEINE ERFOLGSSTORY

Das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) ermöglicht seit 1997 verschiedene leistungsbezogene Vergütungselemente für Beamte und Beamtinnen: Ein Aufsteigen in den Gehaltsstufen soll nicht mehr allein nach dem Dienstalter, sondern auch nach Leistung erfolgen können. Zugleich ist bei unterdurchschnittlicher Leistung eine zeitliche Hemmung und Streckung des Aufstiegs möglich (§ 27 BBesG). Darüber hinaus ist die Vergabe von Leistungsprämien und -zulagen zur Honorierung herausragender Einzelleistungen möglich (§ 42a BBesG). Solche Leistungselemente können allerdings erst wirksam werden, wenn Bundesregierung und Landesregierungen entsprechende Verordnungen erlassen.

Ein erster Erfahrungsbericht aus dem Jahr 2001 (BMI 2001) offenbarte verschiedene Schwachpunkte und führte im Jahr 2002 zu Korrekturen am Gesetz: So wurde z.B. die Quote der Empfangsberechtigten von 10 % auf 15 % erhöht, Vergabemöglichkeiten für Teams wurden verbessert. Leistungsstufen können seitdem auch schon vor Ablauf der Hälfte der ursprünglich vorgesehenen Zeit vergeben werden. Nach nunmehr fast sieben Jahren zeigt sich, dass die leistungsbezogenen Besoldungselemente nur auf Bundesebene rasch umgesetzt wurden, im Bereich der Länder wurden sie zurückhaltend und selektiv genutzt (Übersicht 1).

In Kreisen, Städten und Gemeinden erblickten diese Regelungen nur selten das „Licht“ der Verwaltungswelt: Leistungszulagen wurden lediglich in 63 von 559 Städten eingeführt, 59 Städte vergaben Leistungsprämien, nur 24 Kreise machten von dieser Möglichkeit Gebrauch (BMI 2001, S. 21).

Der Grund für die Nichtanwendung wird hauptsächlich in der angespannten Finanzlage von Ländern und Kommunen gesehen (BMI 2001, S. 19 u. 22). Mit anderen Worten: Die Leistungselemente im Besoldungsrecht sind für viele Länder und Kommunen nicht praktikabel; sie sind eine Regelung für finanzpolitisch bessere Zeiten.

1.2 TARIFLICHE REGELUNGEN: VIELE WORTE – UND DIE TATEN?

Auch für die ArbeiterInnen und Angestellten des öffentlichen Sektors sind leistungsbezogene Entgeltbestandteile bislang eher

Karin Tondorf, Dr., Dipl. Soziologin, freiberufliche Wissenschaftlerin und Beraterin. Arbeitsschwerpunkte: Modernisierung von Entgeltsystemen, Gleichstellung/Gender Mainstreaming, Verwaltungsmodernisierung, Zielvereinbarungen.

e-mail: karintondorf@t-online.de

Andrea Jochmann-Döll, Dr., Dipl. Kauffrau, freiberufliche Wissenschaftlerin und Beraterin. Arbeitsschwerpunkte: Gleichstellung/Gender Mainstreaming, Personal- und Organisationsentwicklung.

e-mail: Jochmann-doell@t-online.de

Beide Autorinnen sind Leiterinnen von GEFA Forschung & Beratung (Gender, Entgelt, Führung, Arbeit).

Übersicht 1: Anwendung der Leistungselemente in den Bundesländern

Bundesländer	Leistungsstufe	Leistungsprämie/ Leistungszulage
Baden-Württemberg	ja	ausgesetzt
Bayern	ja	ja
Berlin	ja	ja
Brandenburg	ja	ja
Bremen	nicht erlassen	ja
Hamburg	nicht erlassen	nicht erlassen
Hessen	ausgesetzt	Modellerprobung
Mecklenburg-Vorpommern	nicht erlassen	nicht erlassen
Niedersachsen	nicht erlassen	ausgesetzt
NRW	ausgesetzt	ausgesetzt
Rheinland-Pfalz	ja	ja
Saarland	nicht erlassen	nicht erlassen
Sachsen	ja	ja
Sachsen-Anhalt	nicht erlassen	nicht erlassen
Schleswig-Holstein	ja	ja
Thüringen	ausgesetzt	nicht erlassen

Quelle: BAT 2003, S. 155f; GEW 2003; Bundesministerium des Innern; eigene Recherchen.

WSI Hans Böckler
Stiftung

eine Ausnahmeerscheinung geblieben. Die Bestandsaufnahme weist eine begrenzte Zahl von Tarifregelungen für verschiedene Bereiche aus. Einen Überblick gibt *Übersicht 2*. Allerdings sind hier auch Rahmenregelungen (z.B. der TV-L für den kommunalen Bereich) aufgeführt, die später durch bezirkliche Tarifregelungen konkretisiert wurden.

Stellt man zunächst auch hier die Frage nach der Anwendung der Rahmenregelungen und nach der Verbreitung der ange-

wendeten Tarifverträge innerhalb der Belegschaften, ist das Resultat ernüchternd:

- Der TV Saarbrücken ist nach zweijähriger Anwendungszeit gescheitert.
- Von der Rahmen-Regelung für die Kommunen (TV-L) machten nur wenige Tarif-Bezirke Gebrauch: die Bezirke Sachsen-Anhalt, NRW für die Stadt Gütersloh sowie für NRW landesweit, Bayern für die Stadt München (Stand Februar 2004). Der TV Sachsen-Anhalt wurde in keiner Kommu-

ne betrieblich umgesetzt. Der TV für die Stadt Gütersloh wird nach einem vielversprechenden Start wegen massiver Haushaltsprobleme nicht weiter verbreitet. Die Resonanz der Kommunen in Nordrhein-Westfalen auf den im März 2003 abgeschlossenen bezirklichen Tarifvertrag (TV-L NW) ist bislang sehr gering.

– Im Bereich der Kommunalen Versorgungsbetriebe ist das Interesse der Unternehmen, auf Basis des seit dem Jahre 2000 geltenden Tarifvertrags (TV-V) monetäre Anreize einzuführen, bislang ebenfalls gering.

Diese Entwicklungen zeigen, dass zwischen dem politischen Willen von Gesetzgeber und Tarifvertragsparteien und der praktischen Umsetzung von Leistungsvergütungssystemen „vor Ort“ eine bemerkenswerte Lücke klafft. Rückblickend mag man fragen, inwieweit die unter großem Arbeits- und Verhandlungsaufwand erzielten gesetzlichen und tariflichen „Angebote“ den Interessen und Möglichkeiten derer gerecht werden, die die Regelungen anwenden sollen. Weitere Fragen drängen sich auf: Worauf ist die Nichtanwendung bzw. das Aussetzen oder Scheitern von Tarif- und Gesetzesregelungen zurückzuführen? Sind die Hemmnisse auf Regelungsinhalte oder eher auf Mängel im Umsetzungsprozess zurückzuführen? Welches sind förderliche Faktoren, die eine mehrjährige erfolgreiche Anwendung leistungsbezogener Bezahlungselemente ermöglichen?

2

Regelungen auf dem Prüfstand

Die gesetzlichen und tariflichen Regelungen zu monetären Leistungsanreizen sind unter verschiedenen erfolgskritischen Aspekten zu analysieren. Hierzu gehören Finanzierung und Verteilung, Diskriminierungsfreiheit, Transparenz, Beeinflussbarkeit von Leistungsergebnissen, Mitgestaltung von Prozessen sowie Reformbezüge.

2.1 SCHLÜSSELFRAGEN „FINANZIERUNG“ UND „VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT“

Die Einführung von leistungsbezogenen Vergütungen ist eine verteilungspolitisch brisante Angelegenheit, sowohl zwischen Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen als

Übersicht 2: Tarifliche Regelungen zu Leistungsentgelten

Jahr des Abschlusses	Räumlicher und sektoraler Geltungsbereich
	Kommunen
1995	Stadt Saarbrücken
1996	kommunale Verwaltungen und Betriebe (TV-L)
1997	kommunale Verwaltungen und Betriebe in Sachsen-Anhalt
2000	Stadt Gütersloh
2003	kommunale Verwaltungen und Betriebe in NRW
2003	Stadt München
	Versorgungsbetriebe
2000	kommunale Versorgungsbetriebe (TV-V)
	Entsorgungsbetriebe
1997	Abfallentsorgung der Stadt Aachen
2002	Zweckverband Restmüll-Heizkraftwerk Böblingen
	Verkehrsbetriebe
2001	Nahverkehrsbetriebe in NRW
2001	Nahverkehrsbetriebe in Brandenburg
	Banken
2003	Landesbanken, Kreditinstitute mit Sonderaufgaben (Anstalt des öffentlichen Rechts), freie Sparkassen und Sparkassen des Saarlandes
	Krankenkassen
1995	Allgemeine Ortskrankenkassen
1998	Betriebskrankenkassen, die der Tarifgemeinschaft angehören
1999	Bundesverband der Betriebskrankenkassen und angeschlossene Landesverbände
2000	Innungskrankenkassen
	Kliniken/Bäder
2002	Unfallkrankenhaus Marzahn
2003	Staatsbad Salzuflen

Quelle: Eigene Recherchen.

WSI Hans Böckler
Stiftung

auch innerhalb der Belegschaft. Galt es noch vor wenigen Jahren als selbstverständlich, dass Leistungsvergütungen zusätzlich zum Grundgehalt („on-top“) gezahlt werden, so wird heute die Einführung immer häufiger zum Anlass genommen, bisherige Entgeltbestandteile zur Finanzierung heranzuziehen. In den vorliegenden Tarifverträgen und Gesetzen/Verordnungen gibt es unterschiedliche, auch miteinander kombinierbare Regelungen zu den *Finanzierungsquellen*:

(1) Finanzierung aus Personalkosten: Bei dieser Variante erfolgt die Finanzierung entweder durch

- a) Nichtbesetzen von freierwerdenden Stellen (z.B. frühere haushaltsrechtliche Vorgabe im Beamtenbereich) oder
- b) durch Umwidmung bisheriger Vergütungsbestandteile oder erwarteter Erhöhungen in variable Leistungsvergütungen, z.B. beim Grundentgelt oder bei Sonderzahlungen (Beispiel TV öffentliche und private Banken; hier leistet der Arbeitgeber zusätzlich einen Zuschuss) oder
- c) durch verlängerte zeitliche Intervalle beim Gehaltsaufstieg: Beispiel: BBesG Beamtenbereich.

(2) Finanzierung aus Gesamthaushalt/-budget:

Als Quelle ist der Gesamthaushalt bzw. das Gesamtbudget benannt, d.h. es ist nicht näher geregelt, woraus die Leistungsvergütungen finanziert werden. Tarifverträge enthalten oftmals die Bestimmung, dass die Mittel im Rahmen des beim Arbeitgeber verfügbaren Finanzvolumens gewährt werden.

(3) Selbstfinanzierung aus Leistungssteigerungen:

Die Mittel finanzieren sich ausschließlich aus den monetären Effekten der Leistungssteigerungen (TV Gütersloh, TV-L NW). Die Beschäftigten erhalten einen bestimmten Prozentsatz des von ihnen erzielten wirtschaftlichen Erfolgs (TV Gütersloh: 40%). Ein weiterer Teil (25%) fließt in einen Fonds, aus dem Leistungsprämien für andere Leistungsziele (kundengerechte Dienstleistungen, bessere Erfüllung des spezifischen Leistungsauftrages) gezahlt werden. Ein dritter Teil des erwirtschafteten Erfolgs (35%) fließt in den Haushalt.

Das Modell der Selbstfinanzierung aus Leistungssteigerungen ist ein jüngerer Modell, das speziell auf die Finanzprobleme

von Kommunen zugeschnitten scheint. Die Leistungsprämien werden hier zwar auch „on-top“ gezahlt, jedoch nur dann, wenn sich die Leistungssteigerung für den Haushalt nachweislich auszahlt. Für Politik und Verwaltung ist eine solche Lösung heute politisch eher vertretbar als eine nicht näher spezifizierte Finanzierung aus dem Gesamthaushalt. Für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen erscheint sie eher akzeptabel als eine explizit aus Personalkosten finanzierte Lösung, weil das bisherige Einkommensniveau gesichert bleibt (ausführlicher hierzu: Tondorf 2003).

Im Hinblick auf die *Verteilung innerhalb der Belegschaft* entschied der Gesetzgeber, dass nicht alle BeamtenInnen „berücksichtigungsfähig“ sein sollen. Daher wurde eine Quote geregelt (vormals 10%, aktuell 15%). Nach Auffassung der Kommunen erschwert diese Quote einen vernünftigen Einsatz dieser Instrumente (BMI 2001, S. 22). Eine Umfrage in Bundesverwaltungen ergab, dass von den Beschäftigten die Begrenzung des möglichen Empfängerkreises auf 10% überwiegend abgelehnt wird (BMI 2001, S. 24). Für den Tarifbereich ist der bemerkenswerte Befund festzuhalten, dass der Verbreitungsgrad von Leistungsprämien oder -zulagen – auch dort, wo flächendeckende Lösungen geregelt wurden – vielfach niedrig war: In der Stadt Saarbrücken z.B. waren es in den Jahren 1997 und 1998 nur 6% der Belegschaft, in der Stadt Gütersloh beteiligten sich zwei Teams an der Regelung. Die „Töpfe“ wurden somit nicht aufgebraucht. Die Ursachenanalyse ergab, dass bei freiwillig abzuschließenden Zielvereinbarungen zwar allen Beschäftigten die Möglichkeit eröffnet wird, an der Regelung zu partizipieren, jedoch machen nicht alle von dieser Möglichkeit Gebrauch, sei es, dass sie keine Spielräume für Leistungssteigerungen sehen oder keine geeigneten Zielkriterien finden. Ein weiterer Grund: Die Anwendung erstreckt sich nur auf einige Pilotbereiche, das Projekt wird danach beendet (TV Gütersloh, TV Saarbrücken). Nur in wenigen Fällen wurde eine Solidarquote für Beschäftigte ohne Zielvereinbarungen geregelt (z.B. TV BKK Bundesverband und Landesverbände). Zugleich verweist ein geringerer Verbreitungsgrad auf das Erfordernis, eine Auszahlungsgarantie der Mittel zu vereinbaren, insbesondere dann, wenn die Finanzierung auch durch einbehaltene Vergütungen der ArbeitnehmerInnen erfolgt.

2.2 FREMDWORT „DISKRIMINIERUNGSFREIHEIT“

Leistungsbezogene Vergütungsregelungen müssen den Vorgaben des europäischen und deutschen Entgeltgleichheitsrechts¹ für Frauen und Männer entsprechen. In der Pflicht sind Gesetzgeber, Tarif- und Betriebsparteien sowie einzelne Arbeitgeber (hierzu gehört auch der „Staat“). Regeln, Verfahren und Kriterien der Leistungsvergütung dürfen nicht unmittelbar oder mittelbar diskriminieren. Das heißt insbesondere:

– Systeme der Leistungsvergütung müssen transparent sein (Entscheidung des EuGH im Fall „Danfoss“ v. 17.10.1989, Rs. C – 109/88). Unterschiede im Leistungsentgelt müssen durchschaubar und überprüfbar sein.

– Bei gleicher (identischer) Tätigkeit von Frauen und Männern muss die Regelung gleich ausgestaltet sein, d.h. es muss insbesondere die gleiche Maßeinheit gelten (Verbot der unmittelbaren Diskriminierung). Üben Frauen und Männer unterschiedliche, aber gleichwertige Tätigkeiten aus, muss die Maßeinheit, die für die jeweiligen Gruppen/Personen angewendet wird, objektiv geeignet sein, Männern und Frauen gleich hohe Gesamtvergütungen zu gewährleisten (EuGH-Entscheidung „Royal Copenhagen“ v. 31.5.1995, Rs C – 400/93).

Die Analyse der Regelungen zeigt, dass der Grundsatz der Entgeltgleichheit lediglich in einer Tarifvereinbarung explizit berücksichtigt wurde (TV München). In unseren Gesprächen löste die Frage nach der Diskriminierungsfreiheit des Leistungsvergütungssystems vielfach Ratlosigkeit aus. In der Regel waren diese arbeitsrechtlichen Vorgaben in den Verhandlungen kein Thema. Der Rechtsbegriff der „mittelbaren Diskriminierung“, die sich hinter dem Anschein nach neutralen Regelungen, Kriterien und Verfahren verbergen kann, war für die Mehrheit der Befragten ein Fremdwort.

¹ Vgl. Artikel 141 EG-Vertrag, die Entgeltgleichheits-Richtlinie 75/117/EWG, die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, Grundgesetz Art. 3 Abs. 3 sowie § 612 Abs. 3 Bürgerliches Gesetzbuch sowie das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG)

Einige Regelungen enthalten Diskriminierungspotenziale:

- Im personellen Geltungsbereich der Regelungen wurden Ausnahmen formuliert. Es handelt sich hierbei um Teilzeitbeschäftigte, befristet Beschäftigte sowie geringfügig Beschäftigte, die vielerorts überwiegend Frauen sein dürften.
- Verfahren: Das rechtliche Gebot der Verfahrenstransparenz ist nicht durchgängig gewährleistet. Dies wird vor allem im Amtsbereich bemängelt. Laut einer Umfrage in Bundesverwaltungen kritisierten drei Viertel der Bediensteten, „dass keine verbindlichen Leistungsmerkmale vorab festgelegt wurden. Sie befürchten, dass persönliche Sympathie und Willkür mangels konkret definierter Vorgaben bei Vergabeentscheidungen eine Rolle spielen ...“ (BMI 2001, S. 24).
- Kriterien: In einigen Fällen wurden Leistungskriterien geregelt, die sich auf Eigenschaften von Personen beziehen. Diese Kriterien-Gruppe gilt in der diskriminierungskritischen Forschung als besonders anfällig für Beurteilungsverzerrungen und -fehler, die sich auch zulasten von Frauen auswirken können, z.B. „Durchsetzungsfähigkeit“, „Belastbarkeit“ (Krell/Tondorf 2004).

Schlechte Noten hinsichtlich „Transparenz“ und „Gleichbehandlung“ erhielten insbesondere die besoldungsrechtlichen Regelungen. Die bereits zitierte Umfrage im Bereich der Bundesverwaltung legte Folgendes offen: „Rund drei Viertel der Beschäftigten gab an, noch heute von ihrer Behörde kaum oder gar nicht über die Leistungselemente ... informiert worden zu sein.“ (BMI 2001, S. 24).

2.3 SUCHBEGRIFF „TRANSPARENZ“

Die Forderung nach transparenten Leistungsvergütungssystemen wird nicht nur unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung der Beschäftigten erhoben. BürgerInnen und VertreterInnen von Management und Politik interessieren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit monetärer Anreize: Hat sich z.B. die Qualität der Dienstleistungen verbessert? In welchem Verhältnis steht der Aufwand zum Nutzen?

Antworten auf diese Fragen sind schwierig bei Regelungen, die nicht auf messbare, zählbare oder anderweitig objektivierbare Leistungskriterien abstellen.

Im Gegensatz hierzu bringen Modelle größere Klarheit, die nachweisbare Leistungsergebnisse honorieren (z.B. TV Gütersloh, TV Saarbrücken). Hier lässt sich z.B. darlegen, wie viel Kosten ein Team der Stadtreinigung durch getrennte Altholz-sammlung erwirtschaftet hat oder inwiefern die Wartezeit für BürgerInnen verringert werden konnte.

Zur Intransparenz tragen auch umfangreiche Kriterienkataloge bei. In einem Falle bedienen sich die Führungskräfte aus einem betrieblichen Kriterienkatalog, der insgesamt 41 Beurteilungskriterien beinhaltet. Auch wenn nicht alle Kriterien zur Anwendung kommen sollen, so besteht doch bei einer zu großen Zahl das Problem, dass die Kriterien für die BeurteilerInnen selten simultan überschaubar sind. Hierdurch steigen die Risiken von Beurteilungsfehlern (Fried u.a. 2000, S. 47). Einzelne Merkmale können andere überstrahlen (sogenannter Halo-Effekt). Außerdem können sich Kriterien inhaltlich überschneiden, sodass die BeurteilerInnen Probleme mit der Abgrenzung haben. Inwiefern unterscheiden sich z.B. Umsetzungsstärke von Durchsetzungsfähigkeit, Leistungsmotivation von Eigeninitiative, unternehmerisches Denken von Risiko- und Ertragsbewusstsein oder von Rentabilitätsorientierung? Oftmals waren die Gesamtsysteme relativ komplex und selbst für ExpertInnen nicht leicht zu durchschauen. So mussten Arbeitgeber in einem Energieunternehmen selbstkritisch feststellen, dass ihr Bonussystem trotz breiter Informationspolitik von den Beschäftigten nicht verstanden wurde. Verschiedene parallel angewendete Verfahren (Beurteilung durch Vorgesetzte und Zielvereinbarungen) sowie verschiedene parallel angewendete Leistungselemente (Leistungsprämien, -zulagen, -stufen) sowie komplizierte Bewertungssysteme und Berechnungsformeln erschweren Durchschaubarkeit und Handhabung.

2.4 RISIKOFAKTOR „BEZAHLUNG VON LEISTUNG“

Analysiert wurden die Regelungen auch in Bezug auf „Einflussnahme“ in einem weit verstandenen Sinne: Erstens geht es um Rechte und Einflusschancen von Beschäftigten, Leistungsergebnisse direkt zu beeinflussen und ihre Interessen in Leistungsprozessen geltend zu machen. Darüber hinaus werden Möglichkeiten von Interes-

senvertretungen der ArbeitnehmerInnen betrachtet, Verhandlungsspielräume, Einführungs- und Anwendungsprozesse mitzugestalten.

- Beeinflussbar sind erwartete Leistungsergebnisse bzw. vereinbarte Ziele dann, wenn ein eindeutiger Wirkungszusammenhang zwischen dem individuellen oder gruppenbezogenen Leistungsaufwand und dem Leistungsergebnis besteht. Arbeitsmenge oder Arbeitsqualität gehören in der Regel zu den Leistungskriterien, die eher direkt beeinflussbar sind. Begrenzt beeinflussbar sind dagegen eher Leistungskriterien, die sich nicht auf die Arbeitsergebnisse, sondern auf deren (ökonomische) Wirkung beziehen und bei denen sich äußere Einflüsse wie z.B. Konjunktur, Arbeitsmarkt- oder Wettbewerbsentwicklungen geltend machen (z.B. Einnahmesteigerung oder Umsatz). Stehen sie im Mittelpunkt, wird eine Honorierung des Leistungsaufwandes oftmals unsicher. Leistung bekommt etwas Zufälliges, Schicksalhaftes und Willkürliches (Neckel 1999). Begrenzt beeinflussbare Kriterien werfen nicht nur das Problem der Angemessenheit zwischen „Aufwand und Ertrag“ einzelner Beschäftigter oder Gruppen auf, es stellt sich auch die Frage nach der Zurechenbarkeit und interpersonaler Verteilungsgerechtigkeit (Bahnmüller 2001, S. 165). Große Erfolge sind nicht eindeutig auf große Leistungsanstrengungen zurückzuführen, umgekehrt lassen Misserfolge nicht auf „Minderleistung“ schließen.
- Mit Blick auf Leistungsprozesse stellt sich für Beschäftigte und Führungskräfte, die Zielvereinbarungen abschließen, die Frage nach den Verhandlungsspielräumen: Werden Leistungskriterien und -maße vorgegeben oder ausgehandelt? Wie sind Verfahren und Institutionen der Konfliktlösung geregelt?
- Beeinflussbarkeit von Einführungs- und Anwendungsprozessen: Ein Indikator für Verteilung von Einflusspositionen der kollektiven Verhandlungsparteien ist die Verbindlichkeit der Zahlung von Leistungsentgelten (Kann- oder Muss-Regelung). Ein weiterer strittiger Punkt sind vielfach paritätische Kommissionen, da manche Arbeitgeber hierdurch eine Ausweitung der Mitbestimmung befürchten.

Die untersuchten Regelungen sind hinsichtlich der Verteilung von Einflussmöglichkeiten und Verlagerung ökonomischer Risiken

auf die Beschäftigten unterschiedlich ausgestaltet. Hier einige wichtige Resultate:

- Nicht alle Regelungen stellen beeinflussbare Leistungs(ziel)kriterien in den Mittelpunkt. Etliche honorieren den individuellen oder den gruppenbezogenen Leistungsaufwand nur dann, wenn er sich später als „Erfolg“ erweist, z.B. im Hinblick auf bestimmte ökonomische Parameter. Probleme der Beeinflussbarkeit werfen auch Tarifregelungen für Krankenkassen auf, die die Neugewinnung und das Halten von Mitgliedern honorieren.
- Nicht alle Regelungen enthalten einen Rechtsanspruch auf Leistungszulagen oder -prämien, wenn die Leistung oder der wirtschaftliche Erfolg gesteigert wird. In der Mehrzahl der tariflichen Regelungen gibt es „Kann-Vorschriften“.
- Zielvereinbarung oder Zielvorgabe? Die Rechte von Beschäftigten bei der Zielvereinbarung sind unterschiedlich weitgehend geregelt. Im Tarifvertrag einer Krankenkasse (AOK) haben die Tarifparteien umfassende Grundsätze formuliert. Danach müssen beide Seiten einen Vereinbarungs-spielraum haben und Ziele dürfen weder von Vorgesetzten noch von Beschäftigten erzwungen sein.
- Die Rechte der „paritätischen Kommission“ erstreckten sich nur in wenigen Regelungen auf Vergabeentscheidungen (z.B. TV Saar, TV Staatsbad Salzuflen). Oftmals erhält sie Aufgaben im Bereich der Entwicklung des betrieblichen Systems, des Verfahrens und des ständigen Controlling des Systems, außerdem ist sie häufig für die Beratung von Beschwerden zuständig. Die Letztentscheidung trifft der Arbeitgeber (so geregelt in Tarifverträgen für den kommunalen Bereich sowie im TV Versorgung und im TV Nahverkehr NW).

2.5 VORZEICHEN „MODERNISIERUNG ODER SPARZWANG“?

Monetäre Leistungsanreize können Prozesse der Modernisierung von Verwaltungen und Betrieben fördern und darüber hinaus auch einen Beitrag zur Reform von Entgeltsystemen leisten. Sie beinhalten diesbezüglich Potenziale, sind jedoch nicht per se schon eine Innovation, auch wenn dies angesichts der weit verbreiteten Modernisierungsrhetorik so erscheinen mag. Als Indikatoren für reformförderliche Regelungen können sowohl Verfahren (Zielvereinbarungen) als auch Leistungskriterien herangezogen werden.

Regelungen, die Zielvereinbarungen tatsächlich im Sinne einer „Vereinbarung“ vorschreiben, fördern potenziell eine stärkere Ausrichtung der Arbeit auf die Zukunft statt einer rückwärtsgerichteten Betrachtung des Erreichten. Sie ermöglichen eine gemeinsame Verständigung auf Ziele und damit eine stärkere Kooperation und Kommunikation. Zugleich erfordert das Konzept der Zielvereinbarung einen Führungsstil, der auf Kooperation, Beteiligung und Selbstverantwortung setzt. Nach dem Modellkonzept erhalten Beschäftigte ein regelmäßiges Feedback über ihre eigene Arbeit. Leistung wird nachvollziehbar und glaubwürdig anerkannt. Eine Reihe von Tarifverträgen des öffentlichen Sektors regelt Leistungsprämien oder -zulagen auf Basis von Zielvereinbarungen auch mit erkennbarem Bezug zur Optimierung der Verwaltung (Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002), dagegen sehen die gesetzlichen Regelungen Leistungseinschätzungen vor, die hierarchische Beziehungen betonen und Leistung im Rückblick betrachten.

Die Leistungskriterien und ihre Gewichtung sagen etwas darüber aus, welche Prioritäten bei der Entwicklung von Verwaltungen und Betrieben gesetzt werden. Regelungen, die die Steigerung der Leistungsmenge und die Einsparung von Kosten in den Vordergrund stellen, lassen kaum Reformbezüge erkennen. Demgegenüber können Kriterien, die auf Steigerung der Qualität der Arbeit, besseren Service oder Prozessverbesserungen orientieren, wichtige Reformziele fördern. Betrachtet man die Tarifregelungen und -diskussionen im Zeitverlauf und unter den politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Branche, dann gewinnt man den Eindruck, dass zwischenzeitlich Qualitätskriterien bzw. -ziele zugunsten von ökonomischen Erfolgszielen in den Hintergrund getreten sind. Als arbeitgeberseitiges Motiv für den Abschluss von Tarifverträgen zu leistungsbezogenen Vergütungen tritt immer stärker die Kosteneinsparung in den Vordergrund.

3 Prozessgestaltung – ein vernachlässigtes Feld

Die Gestaltung von Einführungs- und Anwendungsprozessen ist bei Leistungsvergütungssystemen in doppelter Hinsicht be-

deutsam: Einerseits lösen sie kulturelle Veränderungsprozesse aus; andererseits ist eine kulturelle Veränderung die Voraussetzung dafür, dass Leistungsvergütungssysteme akzeptiert und auf breiter Ebene erfolgreich angewendet werden. Aus der Perspektive von Beschäftigten bedeuten Veränderungen von Entgeltsystemen eine kulturelle Herausforderung von besonderer Tragweite und sind für ihre materielle Existenz und berufliche Entwicklung bedeutsam. Wenn die tariflich und betrieblich Verantwortlichen dies nicht ausreichend beachten, läuft die neue fachlich-inhaltliche Regelung des Entgeltsystems Gefahr, missachtet, umgangen, nicht angewendet oder gar pervertiert zu werden.

Zu einem erfolgreichen Einführungs- und Anwendungsprozess gehört daher auch die kulturelle Ebene, in der Akzeptanz und Verständnis für die Regelungen und Modelle der fachlich-inhaltlichen Ebene entstehen, und wo sich Veränderungen der Einstellungen, Werte und Verhaltensweisen der betroffenen Mitglieder der Organisation vollziehen (ausführlich: Pekruhl 1999).

In der Untersuchung ist deutlich geworden, dass die Bedeutung der Prozessgestaltung für die Akzeptanz und Anwendung des Leistungsvergütungssystems vielerorts unterschätzt wird. Die Analysen zeigen ein eher fragmentarisches Bild von Initiativen und Maßnahmen zur Begleitung des notwendigen kulturellen Wandels. Nur in wenigen Fällen wurde der Einführungs- und Anwendungsprozess inhaltlich und zeitlich sorgfältig geplant, wurden Führungskräfte qualifiziert und MitarbeiterInnen durch Gespräche motiviert (z.B. in der Stadt Gütersloh und in einem Energieunternehmen). Oftmals beschränkten sich die Initiativen auf Informationen über die in Kraft gesetzte Regelung.

Die Untersuchung zeigt aber auch, dass selbst eine sorgfältige Berücksichtigung und Gestaltung der kulturellen Veränderungsprozesse noch keine „problemlose“ oder „konfliktfreie“ Umsetzung und Anwendung des Leistungsentgeltsystems garantieren kann. Denn kultureller Wandel wird von so vielen Faktoren beeinflusst und folgt Regeln von solcher Komplexität, dass nicht einmal eine umsichtige Planung das gewünschte Ergebnis herbeiführen kann. Wer kulturellen Wandel begleitet, wird deshalb immer wieder Überraschungen, Neuigkeiten und Erstaunliches erleben.

Angesichts der ernüchternden Ergebnisse fällt es schwer, sich bedingungslos für eine weitere Verbreitung monetärer Leistungsanreize auszusprechen. Für künftige Regelungen gilt es deshalb, genau zu prüfen, ob eine realistische Chance besteht, Regelungen zu Leistungsvergütungen zu vereinbaren, die die Interessen von Arbeitgebern und Beschäftigten ausbalancieren. Nur dann besteht die Möglichkeit, die erforderliche breite Akzeptanz für dieses Instrument zu finden.

Sollen monetäre Anreize geschaffen werden, gibt es eine Reihe von Regelungselementen, die als Gestaltungshinweise im Sinne einer guten Praxis verstanden werden können. An dieser Stelle kann abschließend nur eine Auswahl der umfassenden Gestaltungsempfehlungen der Studie vorgestellt werden:

... FÜR EINE TRAGFÄHIGE FINANZIERUNG UND GERECHTE VERTEILUNG

Eine ausschließliche Finanzierung monetärer Anreize aus Personalkosten, sei sie offen oder verdeckt, ist aus unserer Sicht die schlechteste Lösung, und zwar aus folgenden Gründen:

- Für die verbleibenden Beschäftigten bedeutet eine Finanzierung durch Nichtbesetzen von Stellen in der Regel Leistungsintensivierung.
- Eine Umwidmung bisheriger Einkommensbestandteile zur Finanzierung von Leistungselementen ist für Beschäftigte risikoreich, das Halten des bisherigen Einkommensniveaus ist auch bei erhöhter Leistung nicht unbedingt gewährleistet.
- Die Erwirtschaftung der Mittel aus dem Nichtbesetzen von Stellen ist arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv und in Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Folgekosten auch nicht sinnvoll.

Die Bewilligung zusätzlicher Haushaltsmittel für Leistungsvergütungen in einer

Höhe, die auch einen Leistungsanreiz in einer ausreichenden Größenordnung darstellt, dürfte für viele finanzschwache Bereiche des öffentlichen Sektors zurzeit politisch schwer vertretbar sein.

Eine für den kommunalen Bereich annehmbare Finanzierungsregelung sehen wir in erster Linie in dem Selbstfinanzierungsmodell, da es die bisherigen Einkommensbestandteile erhält und ein differenziertes Anreizsystem beinhaltet, das sowohl den Interessen der Kommunen als auch denen der Beschäftigten entgegen kommt. Beide Parteien können bei diesem Modell gewinnen, auch unter Bedingungen einer Haushaltskrise. Es motiviert die Beschäftigten, nicht nur nach Möglichkeiten der Einnahmesteigerung und Ausgabensenkung, sondern auch nach Qualitätsverbesserungen zu suchen. Inwieweit diese Lösung auch in ökonomisch schwierigen Zeiten politisch vertretbar ist, kann allerdings nicht wissenschaftlich, sondern nur politisch beantwortet werden.

Wo eine Variabilisierung von Grundentgeltbestandteilen politisch nicht zu verhindern ist, sollte gewährleistet sein, dass das Zusatzbudget des Arbeitgebers nicht zu gering ausfällt und dass eine Auszahlungsgarantie realisiert wird. Positiv ist zu verbuchen, wenn die Beschäftigten wählen können, ob sie – unter der Bedingung des Verzichts auf zukünftige Gehaltserhöhungen – das Risiko des Mehrverdienstes eingehen oder bei der bisherigen Lösung (voll-es Gehalt ohne Leistungsvergütung) bleiben wollen.

... FÜR DISKRIMINIERUNGSFREIHEIT

Es ist deutlich geworden, dass Beurteilungssysteme größere Gefahren der Diskriminierung in sich bergen als Zielvereinbarungssysteme, auch wenn diese nicht per se als diskriminierungsfrei gelten können. Sie bieten jedoch mehr Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten, wenn es sich nicht um Zielvorgaben, sondern Zielvereinbarungen handelt. Auszuschließen sind selektive Angebote von Zielvereinbarungen nur an bestimmte Beschäftigte oder Beschäftigengruppen.

... FÜR TRANSPARENTE REGELUNGEN

Eine wichtige Voraussetzung für die Transparenz bildet zunächst einmal ein System, das nicht zu komplex gestaltet und verständlich formuliert ist. Weitere Systemkomponenten müssen so beschaffen sein, dass die Beschäftigten nachvollziehen können, wie sich die Höhe der Leistungsprämie oder -zulage ergibt. Eine Mindestvoraussetzung bilden eindeutig definierte Leistungsbegriffe und -kriterien.

... FÜR BEEINFLUSSBARE LEISTUNGSERGEBNISSE UND PROZESSE

Der Anspruch auf Zahlung einer Leistungsvergütung bei entsprechender Leistung muss verbindlich sein. Rechte und Pflichten der Zielvereinbarungsparteien müssen umfassend geregelt sein und Informationen zum Leistungsstand und ein Zwischenfeedback enthalten. Beeinflussbarkeit und Erreichbarkeit der Ziele sollten als Anforderung explizit erwähnt sein. Empfehlenswert ist die Bildung einer paritätischen Kommission zur Entwicklung, Einführung und Anwendung des Systems.

... FÜR REFORMORIENTIERTE REGELUNGEN

Trotz der Anwendungsschwierigkeiten, die mit der Methode der Zielvereinbarungen als Basis der Leistungsvergütung verbunden sind, bietet dieses Instrument im Vergleich zu Beurteilungen durch Vorgesetzte größere Modernisierungspotenziale. Zukünftige Regelungen zur Leistungsvergütung sollten daher dieses Instrument unter Beachtung der erforderlichen organisatorischen und kulturellen Voraussetzungen erproben.

Bei der Auswahl der Zielkriterien gilt es, die Balance zwischen den Modernisierungszielen der Steigerung von Qualität, Quantität, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterorientierung zu halten.

LITERATUR

Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) (2003): 183. Ergänzung, Stand März 2003

Bahn Müller, R. (2001): Stabilität und Wandel der Entlohnungsformen: Entgeltsysteme und Entgeltpolitik in der Metallindustrie, in der Textil- und Bekleidungsindustrie und im Bankgewerbe, München und Mehring

BMI, Bundesminister des Innern (Hrsg.) (2001): Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform, Berlin, download unter: www.bmi.bund.de

Fried, A./ Wetzels, R./ Baitsch, C. (2000): Wenn zwei das Gleiche tun ... – Diskriminierungsfreie Personalbeurteilung, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Hrsg.), Zürich

GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft) (2003): Zusammenstellung der Länderverordnungen zu Leistungsentgelten, download unter: www.gew.de/wissen/frame_index.html

Krell, G./Tondorf, K. (2004): Leistungsabhängige Entgeltendifferenzierung: Leistungslohn, Leistungszulagen, Leistungsbewertung auf dem gleichstellungspolitischen Prüfstand, in: Krell, G. (Hrsg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik, Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen, 4. Aufl. Wiesbaden, S. 333–350

Neckel, S. (1999): Blanker Neid, blinde Wut. Sozialstruktur und kollektive Gefühle, in: Leviathan 2, S. 145–165

Pekruhl, U. (1999): Organisationskultur als Barriere für Veränderungen, in: Brödner, P./Kötter, W. (Hrsg.): Frischer Wind in der Fabrik – Spielregeln und Leitbilder von Veränderungsprozessen, Berlin et al., S. 149 ff.

Tondorf, K. (1995): Leistungszulagen als Reforminstrument. Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung, Berlin

Tondorf, K. (2003): Einführung leistungsbezogener Vergütung auf Basis von Zielvereinbarungen – ein Praxisbeispiel, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 64

Tondorf, K./Bahn Müller, R./Klages, H. (2002): Steuerung durch Zielvereinbarungen. Anwendungspraxis, Probleme und Gestaltungsüberlegungen, Berlin

Tondorf, K./Jochmann-Döll, A. (2004): Monetäre Anreize im öffentlichen Sektor. Bestandsaufnahme, Analysen, Gestaltungsempfehlungen, edition der Hans-Böckler-Stiftung 119 (erscheint im August 2004)