

Personalbeurteilung & Leistungsmessung

Projekt: Personalbeurteilung und Leistungsmessung

Projektleitung: Prof. Katja Scholz-Bürig

Teilnehmer: Bellersen, Anjuli
Bittner, Simon
Brunotte, Martin
Bünger, Andreas
Dettlaff, Janine
Dumschat, Ria
Ertlmeier, Sandra
Erxlebe, Cornelia
Feldhaus, Stefanie
Gausmann, Katharina
Grefe, Gesa
Hoppe, Franziska
Klawitter, Felix
Otten, Loana
Rechtien, Florian
Renken, Ronald
Weißenberg, Sven
Wilhelms, Gunnar
Wilke, Martin
Zimmermann, Sebastian

Teilnehmende Kommunen

- Stadt Hannover
- Stadt Lüneburg
- Stadt Celle
- Region Hannover
- Landkreis Schaumburg
- Landkreis Rotenburg (Wümme)
- Landkreis Celle
- Landkreis Wesermarsch
- Landkreis Osnabrück

Inhaltsverzeichnis

- I. Einleitung
 1. Grund und Ziel des Projektes
 2. Vorgehen
 3. Allgemeine Informationen zu den besuchten Kommunen
- II. Beurteilungssysteme
 1. Geltungsbereich der Personalbeurteilung
 2. Ziele der Personalbeurteilung
 3. Allgemeine Grundsätze für die Personalbeurteilung
 4. Beurteilungsanlässe
 - a. Regelbeurteilung
 - b. Bedarfsbeurteilung
 5. Beurteilungsmaßstab
 - a. Grundsätze (allgemeiner Maßstab)
 - b. Einstufung und Gesamtbeurteilung
 - c. Schwerbehinderte
 6. Beurteilung: Wer beurteilt wen?
 7. Beurteilungsverfahren
 - a. Ablauf
 - b. Gegendarstellung
- III. Leistungsbezogene Stufenbewegungen nach § 17 II TVöD und Anrechnung von Berufserfahrung nach § 16 II TVöD
 1. Rechtsgrundlage
 2. Umsetzungstendenzen nach § 16 II TVöD
 3. Umsetzungstendenzen nach § 17 II TVöD
 4. Welche Probleme sind erkennbar?
 5. Fazit
- IV. Das Leistungsentgelt nach § 18 TVöD
 1. Rechtsgrundlage
 - a. Definition
 - b. Ziel und Zweck
 - c. Höhe des Leistungsentgeltes
 - d. Einführungszeitpunkt
 - e. Arten des Leistungsentgeltes
 - f. Verfahren der Leistungsbewertung
 - g. Entwicklung und Überwachung des Systems

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

2. Grundaussagen zu Zielvereinbarung und systematischer Leistungsbewertung
 - a. Erläuterungen des Kommunalen Arbeitgeberverbandes
 - aa. Zielvereinbarungssystem
 - ab. Systematische Leistungsbewertung
 - b. Erkenntnisse der KGSt zu Zielvereinbarungen und systematischer Leistungsbewertung
 - c. Erläuterungen des Unternehmens Baumgartner & Co.
 3. Umsetzung des Leistungsentgeltes
 - a. Verfahren
 - aa. Zeitplan
 - ab. Zusammensetzung der Projektgruppen
 - b. Aktueller Stand der Entscheidungsfindung in den Kommunen
 - ba. Verteilung des Leistungsentgeltes
 - bb. Verfahren zur leistungsbezogenen Bewertung
 4. Gefahren und Lösungsansätze
 - a. Gefahr des Missbrauchs
 - b. Demotivation der anderen Beschäftigten
 - c. Demotivation der Beamten
 - d. Empfehlungen des Unternehmens Baumgartner & Co.
- V. Fazit

I. Einleitung

1. Grund und Ziel des Projektes

Mit der Einführung des neuen Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) zum 01. Oktober 2005 kommen einige zwingende Veränderungen auf die Kommunen zu. Im Rahmen der Personalentwicklung müssen Beurteilungen und Leistungsmessungen umstrukturiert bzw. neu eingeführt werden, um den Anforderungen der Stufenbewegungen gemäß § 17 TVöD und des Leistungsentgeltes gemäß § 18 TVöD gerecht zu werden.

Ziel unseres Projektes war es deshalb, zu erfassen, welche Instrumente der Personalbeurteilung und der Leistungsmessung in niedersächsischen Kommunen derzeit bereits praktiziert und welche Erfahrungen damit gemacht werden bzw. wurden. Weiterhin sollte herausgestellt werden, welche Planungen es bezüglich der Umsetzung der beiden o. g. Paragraphen gibt, um eine systematisierte leistungsgerechte Bezahlung etablieren zu können. Insbesondere sollen auch die damit verbundenen Probleme dargestellt werden.

Schwerpunktmäßig wurde hierbei die verpflichtende Einführung des Leistungsentgeltes zum 01. Januar 2007 betrachtet.

Allerdings möchten wir zu Beginn herausstellen, dass kein vollständiges System mit diesem Projekt erarbeitet werden sollte und konnte, da der Tarifvertrag verschiedenste Möglichkeiten der Umsetzung bietet, und dies auch zeitlich nicht zu leisten gewesen wäre.

2. Vorgehen

Um Erkenntnisse über die bisher vorhandenen Beurteilungssysteme und den Planungsstand der Umsetzung der o. g. Paragraphen des TVöD erlangen zu können, haben wir neun verschiedene niedersächsische Kommunen mittels Fragebogen untersucht. Der vollständige Fragebogen ist in der Anlage zu finden.

Bei der sich anschließenden Auswertung wurden auch die bisherigen Erkenntnisse der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Niedersachsen (KAV) und des Kommunalberatungsunternehmens Baumgartner & Co. Business Consultants berücksichtigt.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Da wir von einigen Behörden um Anonymität gebeten wurden, haben wir in unserem Bericht nur vereinzelt direkt auf die betreffenden Behörden verwiesen.

3. Allgemeine Informationen zu den besuchten Kommunen

Im Folgenden stellen wir allgemeine Informationen über die neun von uns besuchten Kommunen dar:

Kommune	Anzahl der Mitarbeiter gesamt	Anzahl der Beschäftigten	Personalausgaben im Jahr 2005 ge- samt in Euro	Personalausgaben im Jahr 2005 für die Beschäftigten in Euro
Stadt Hannover	8866	6997	340 Mio.	245 Mio.
Stadt Lüneburg	1179	1032	42,8 Mio.	36 Mio.
Stadt Celle	957 auf 800,5 Stellen	797	38 Mio.	29 Mio.
Region Hanno- ver	2383	1810	89,5 Mio.	66 Mio.
LK Schaumburg	ca. 1825	1675	72,1 Mio.	63,2 Mio.
LK Rothenburg (Wümme)	860	740		
LK Celle	670	538	23,7 Mio.	18,3 Mio.
LK Weser- marsch	497	437	14,9 Mio.	13 Mio.
LK Osnabrück	979 auf 725 Stellen	611	35 Mio.	18,8 Mio.

II. Beurteilungssysteme

1. Geltungsbereich der Personalbeurteilung

Nach Auswertung der Untersuchung wurde deutlich, dass es bei der Frage, welche Personen von einer Personalbeurteilung erfasst werden sollen (Geltungsbereich), zum Teil große Unterschiede gibt.

In fast allen befragten Kommunen werden neben den Beamten auch die Beschäftigten beurteilt (siehe dazu auch Punkt 5 der Beurteilungssysteme). In manchen Verwaltungen gibt es allerdings einen **Ausnahmekatalog**, der bestimmte Personengruppen von der Beurteilung befreit. Von der Beurteilung werden beispielsweise Mitarbeiter ab einem bestimmten Lebensalter, Auszubildende und Praktikanten oder nebenberuflich Beschäftigte ausgenommen.

2. Ziele der Personalbeurteilung

Bei der Frage, welche Ziele von den Kommunen mit der Personalbeurteilung verfolgt werden, soll generell ein aussagekräftiges, gerechtes und vergleichbares Bild der Leistungen des Mitarbeiters gewonnen werden. Dieses Gesamturteil soll dann als Grundlage für Personaleinsatz- und Personalauswahlentscheidungen dienen.

Das Hauptaugenmerk bei der Beurteilung liegt in allen untersuchten Kommunen auf der **Bewertung der persönlichen Fähigkeiten und Kompetenzen** des einzelnen Mitarbeiters. Damit einher geht das Kriterium der **optimalen Arbeitsplatzbesetzung**. Dabei sollen die persönlichen Fähigkeiten des Mitarbeiters festgestellt werden. Wichtig ist der Abgleich, ob und in welchem Umfang die persönlichen Fähigkeiten mit den Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes übereinstimmen. Dies ist auch ein zentraler Ansatz der KGSt: egal in welchen Zusammenhängen beurteilt wird, es kann immer nur auf Basis des Anforderungsprofils der Stelle erfolgen. Neben den Fähigkeiten spielt auch eine Rolle, in welchem Maße sich der Mitarbeiter in die Arbeit einbringt.

Durch die Beurteilung können auch **Aspekte der Personalentwicklung** abgedeckt und eventuelle Fördermöglichkeiten eingebracht werden. Jeder Mitarbeiter weist spezifische Fähigkeiten auf, worauf sein Arbeitsplatz nicht immer optimal abgestimmt sein wird. Die Personalbeurteilung kann dabei helfen, besondere Kompetenzen aufzuzeigen und durch einen

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

möglichen Wechsel des Mitarbeiters auf eine passendere Stelle die Arbeitsproduktivität und Mitarbeiterzufriedenheit zu steigern.

Sofern mehrere Mitarbeiter vergleichbare Tätigkeiten verrichten, spielt neben den erwähnten Beurteilungszielen auch die **Vergleichbarkeit von Arbeitsergebnissen** eine Rolle. Dies ist aber aufgrund der hohen Spezialisierung der Mitarbeiter in kleineren Verwaltungen meist nur bei größeren Kommunen der Fall.

Weiterhin ist es auch für alle Verwaltungen bedeutsam, frühzeitig **Schwierigkeiten und Probleme** ihrer Mitarbeiter durch die Personalbeurteilung **zu erkennen** und damit einhergehend zu bewältigen.

Zudem ist die Einhaltung einer bestimmten **Beurteilungsdisziplin und –kultur** sehr wichtig. Sinn der Beurteilung kann es nicht sein, es allen Betroffenen recht zu machen, wobei dies ohnehin kaum erreichbar ist. Realistischerweise können nicht alle Mitarbeiter gleich beurteilt werden, denn sie haben nicht alle dieselben Fähigkeiten und zeigen nicht denselben Arbeitsinsatz. Ein häufiger Kritikpunkt bei bereits erprobten Beurteilungssystemen ist, dass nur gute bzw. sehr gute Bewertungen erteilt wurden, was den Einsatz der Personalbeurteilung hinfällig macht. Es müssen **differenzierte Bewertungen** erfolgen, um die Unterschiede zwischen den Mitarbeitern herauszustellen. Einige Kommunen verfolgen diesen Ansatz besonders – sie haben sich bewusst von dem Anspruch gelöst, es allen recht zu machen.

Die **Stimmung der Mitarbeiter** in den untersuchten Städten und Landkreisen bezüglich der Personalbeurteilung ist sehr differenziert. Bei der Auswertung der Untersuchung stellte sich heraus, dass in Kommunen, in denen generell eine sehr gute Bewertung erfolgt, weniger Vorbehalte gegen dieses Instrument vorliegen. Dagegen fühlen sich Mitarbeiter anderer Kommunen, welche bei einer Beurteilung nicht so gut bewertet wurden, oftmals persönlich kritisiert.

3. Allgemeine Grundsätze für die Personalbeurteilung

Die Befragung ergab, dass sich in allen (befragten) Kommunen die Meinung durchgesetzt hat, einen **einheitlichen Bewertungsbogen** sowohl für die Beschäftigten als auch für die Beamten der jeweiligen Verwaltung zu erstellen und zu verwenden. So kann jeder Mitarbeiter einer Verwaltung möglichst nach gleichen Standards beurteilt werden, wodurch in einem ersten Schritt dem Vorwurf der Ungleichbehandlung vorgebeugt wird.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Zudem betrachten es alle befragten Städte und Landkreise übereinstimmend als notwendig, dass sich der Beurteiler ein möglichst **umfassendes Bild** von dem Arbeitsverhalten, den Arbeitsergebnissen und eventuellen Problemen und Schwierigkeiten des jeweiligen Mitarbeiters machen muss, um ihn dementsprechend auch objektiv beurteilen zu können.

Allerdings gehen dabei die Ansichten bei dem Punkt auseinander, wie ein hoher Grad an Objektivität und Gerechtigkeit bei den einzelnen Beurteilungen erreicht werden kann. Daher werden in manchen Verwaltungen in dem Beurteilungsprozess zusätzlich **zwingend Mitarbeitergespräche** – die in einem regelmäßigen Abstand stattfinden – durchgeführt, wobei im Landkreis Osnabrück und Landkreis Wesermarsch Gespräche zwischen Beurteiler und Mitarbeiter auch außerhalb des eigentlichen Beurteilungstermins erfolgen. Diese Gespräche werden dokumentiert und dienen somit einer möglichst objektiven und unverfälschten Beurteilung. Darüber hinaus werden Beurteilungen, durch die der Mitarbeiter „weggelobt“ oder auch „abgestraft“ werden soll, durch ein solches Verfahren erschwert.

Das Beurteilungssystem des Landkreises Wesermarsch sieht in solchen „außerordentlich“ stattfindenden Mitarbeitergesprächen sogar eine gute Möglichkeit, den Mitarbeiter bei entsprechend guten Leistungen auch dafür zu loben, wodurch die Motivation des Mitarbeiters erhalten werden soll.

Anhand dieser Fakten entspricht eine Personalbeurteilung in manchen Kommunen vielmehr einem **fortlaufenden Prozess** als einer „Momentaufnahme“, was neben einer genaueren Beurteilung jedoch auch höhere Anforderungen an den Beurteiler selbst zur Folge hat.

4. Beurteilungsanlässe

a. Regelbeurteilung

Bei der Regelbeurteilung wird zu einem **jeweils festgelegten Termin** oder **Stichtag** eine Beurteilung der Mitarbeiter vorgenommen. Allerdings findet die Regelbeurteilung bei den an der Umfrage teilgenommenen Kommunen teilweise keine Anwendung.

Grund dafür ist einerseits das oft noch nicht ausgereifte Personalbeurteilungssystem, andererseits der **Kritikpunkt der „Gefälligkeitsbeurteilung“**. Bei bisher vorgenommenen Regelbeurteilungen war die Tendenz erkennbar, dass die Mitarbeiter insgesamt alle mit „gut“ oder

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

„sehr gut“ bewertet werden, wodurch sich kein aussagekräftiges Leistungsbild der Beschäftigten ergab.

Werden Regelbeurteilungen durchgeführt, so ergibt sich für diese ein spezieller Verfahrensablauf. Der Landkreis Osnabrück beispielsweise beurteilt alle Beamten und Angestellten in den ersten 6 Jahren nach Abschluss der Ausbildung bzw. nach der Einstellung alle 2 Jahre, nach dem 6. Dienstjahr alle 4 Jahre sowie 2 Jahre nach einer Umsetzung. Die Beurteilung erfolgt stets zu bestimmten Stichtagen. Die Stichtage werden von der Personalabteilung festgelegt, die Beurteilung ist innerhalb von 3 Monaten nach dem Stichtag vorzunehmen. Die im Regelfall für alle Mitarbeiter geltende Regelbeurteilung kann Ausnahmen vorsehen, wie zum Beispiel für Beschäftigte, die bereits das 50. Lebensjahr vollendet haben (siehe dazu auch Punkt 1 der Beurteilungssysteme).

Die inhaltliche Ausgestaltung der Regelbeurteilung sowie die Festlegung der Stichtage oder der Umfang des Ausnahmekataloges liegen im Ermessen der jeweiligen Kommune.

b. Bedarfsbeurteilung

Die **Bedarfs- oder Anlassbeurteilung** findet nur zu bestimmten Anlässen statt. Diese Form der Beurteilung findet breitere Zustimmung unter den Kommunen. Da die Beurteilung des betroffenen Mitarbeiters einzeln und aufgrund eines besonderen Anlasses erfolgt, wird somit eine allgemeine und undifferenzierte Beurteilung ausgeschlossen.

Allgemein anzutreffende Bedarfsgründe für eine Beurteilung sind beispielsweise das Ende der Probezeit, eine Versetzung oder Umsetzung, die Bewerbung auf eine höhere Planstelle oder ein anstehendes Auswahlverfahren. Einige Kommunen treffen auch spezielle Regelungen, so zum Beispiel der Landkreis Schaumburg, welcher bei dem Wechsel des Vorgesetzten oder der Organisationseinheit eine Beurteilung vornimmt. Eine Bedarfsbeurteilung kann ebenfalls auf eigenen Wunsch erfolgen, wie beim Landkreis Osnabrück, allerdings findet dort bei internen Stellenausschreibungen keine Anlassbeurteilung statt.

Jedoch verzichten auch einige Verwaltungen auf die Bedarfsbeurteilung, wenn in einem festgelegten Zeitraum vor dem angestrebten Termin bereits eine Regelbeurteilung stattfand.

c. Weitere Beurteilungen

Neben einer Regel- und der Bedarfsbeurteilung sieht die KGSt auch die Notwendigkeit einer Beurteilung bei der **Führung auf Probe** (§ 31 TVöD) sowie bei den **Stufenbewegungen** in den einzelnen Entgeltgruppen (§ 17 TVöD).

5. Beurteilungsmaßstab

a. Grundsätze (allgemeiner Maßstab)

Wie bereits unter Punkt 2 der Beurteilungssysteme ausgeführt, sollen die dort genannten Ziele mit einer Beurteilung verfolgt werden. Allerdings machen die Kommunen zum Teil Unterschiede bei den verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen. So werden in einer der befragten Kommunen nur die Beamten beurteilt.

Zur Beurteilung bedienen sich die meisten Kommunen eines einheitlichen Formulars. Die Beurteilung bezieht sich auf den besonderen Arbeitsplatz des zu Beurteilenden. Der Landkreis Wesermarsch hat zu diesem Zweck eine Organisationsverfügung erstellt, um eine objektive Beurteilung zu gewährleisten. Die Kommunen und Landkreise betonen dabei, dass eine solche „objektive Beurteilung“ nicht immer genau definiert werden kann.

Um eine einheitliche Beurteilung erstellen zu können, gibt es einen wie bereits **betont einheitlichen Beurteilungsbogen**, der zu einzelnen Beurteilungsmerkmalen eine Skala aufweist. Hier werden verschiedene Systeme praktiziert. Die verschiedenen Skalen reichen überwiegend von einer Siebener-Benotung, wie es die Stadt Hannover und der Landkreis Schaumburg ausüben, über eine Sechser-Beurteilung, wie zum Beispiel beim Landkreis Osnabrück, bis hin zu einer Fünfer-Skala, die der Landkreis Wesermarsch nutzt. Jedes Beurteilungsmerkmal soll einzeln und unabhängig von den anderen Merkmalen benotet werden. Der Landkreis Schaumburg lässt zusätzlichen Raum für freie Ergänzungen, um den Beurteilten noch genauer zu charakterisieren. Dieses System stellt immer auf die **Anforderungen** des Arbeitsplatzes ab.

b. Einstufung und Gesamtbeurteilung

Abschließend bekommt der Beurteilte eine Gesamtnote/-beurteilung. Die Gesamtnote ist in der Regel nicht als arithmetisches Mittel der einzelnen Beurteilungsmerkmale zu verstehen. Meist werden die Merkmale unterschiedlich gewichtet; so zum Beispiel beim Landkreis Schaumburg. Die Gewichtung kann auf der Unterscheidung beruhen, ob der Beurteilte Sacharbeiter oder Führungskraft ist. Der Landkreis Schaumburg erstellt die Gesamtbeurteilung aus der Gewichtung der unterschiedlichen Beurteilungsmerkmalen für den betreffenden Tätigkeitsbereich. Anders praktiziert es der Landkreis Wesermarsch. Hier ergibt sich die Gesamtnote aus der Addition der einzelnen Merkmale und der Hinzurechnung der für die Gewichtung notwendigen drei wichtigsten Merkmalen. Beim Landkreis Osnabrück gibt es keine abschließende Gesamtnote. Damit soll verhindert werden, dass bei Stellenbewerbungen nach Nachkommastellen ausgesucht wird.

Bei den meisten Kommunen ist festzustellen, dass in den bisherigen Systemen insgesamt zu gut und zu einheitlich beurteilt wird.

Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken, ist die Vorgabe einer **Quotierung** oder eines **Richtwertes**, damit sich die Beurteilungen in der Gesamtnote nicht auf die Noten „gut“ und „sehr gut“ reduzieren. So gibt die Region Hannover bei einer Skala von 1 bis 5 einen angestrebten Gesamtnotendurchschnitt aller beurteilten Mitarbeiter von „3“ vor. Dies wird bei einem tatsächlichen Durchschnitt von etwa 3,5 zur Zeit noch nicht ganz erreicht.

Ein weiterer Ansatz, dies zu verhindern, ist nach Ansicht der KGSt die Erstellung eines Potentialprofils aus den einzelnen Beobachtungskategorien, das auf dem konkreten Anforderungsprofil des Arbeitsplatzes beruht. Darüber hinaus sollte das Gesamturteil ausschließlich in Worten und nicht nur in einer Punktzahl ausgedrückt werden.

c. Schwerbehinderte

Für schwerbehinderte Mitarbeiter wird bei allen Kommunen entsprechend des SGB IX Rücksicht bei der Beurteilung genommen. Die durch ihre Behinderung geminderte Einsatz- und Verwendungsmöglichkeit findet Berücksichtigung. Der Landkreis Wesermarsch gibt die Leistungseinschränkungen an, die erkennbar mit der Behinderung im Zusammenhang stehen, und nimmt dies als entsprechenden Hinweis in die Beurteilung auf.

6. Beurteilung: Wer beurteilt wen?

Die Beurteilung nimmt in der Regel der **nächsthöhere Vorgesetzte** vor. Für den Landkreis Schaumburg stellt sich dies z. B. wie folgt dar: Im Bereich der Ämter werden Sachbearbeiter durch den jeweiligen direkten Vorgesetzten in Abstimmung mit der Amtsleitung beurteilt. Die Amtsleitungen werden durch die Dezernenten beurteilt.

Oft wird der Beurteilte noch unabhängig von der Beurteilung des direkten Vorgesetzten **auch durch dessen Vorgesetzten** benotet. Im Falle des Landkreises Schaumburg ist für die Zweitbeurteilung des Sacharbeiters der jeweilige Dezernent und für den Amtsleiter der Landrat zuständig. Hierdurch soll eine gerechte Beurteilung und somit einen objektivere Benotung gesichert werden.

Beim Landkreis Wesermarsch werden die Beurteiler im Rahmen von **Schulungen** auf die sachgerechte Handhabung der Beurteilung vorbereitet. Auch dies soll einer objektivere Sicht dienen und einer, wie oben bereits erwähnten, „zu guten und gleichen Benotung“ vorbeugen.

7. Beurteilungsverfahren

a. Ablauf

Bei der Auswertung der Befragung in Hinblick auf den Beurteilungsablauf fiel zunächst auf, dass nicht alle Kommunen vor der eigentlichen Beurteilung ein vorbereitendes **Mitarbeitergespräch** mit den zu beurteilenden Mitarbeitern durchführten.

Sofern solche Gespräche stattfinden, sollen sie dem Beurteiler vor allem die Gelegenheit bieten, sich schon vor dem regulären Beurteilungstermin ein umfassendes Bild über den Mitarbeiter zu machen und beurteilungsrelevante Geschehnisse noch einmal in Erinnerung zu rufen.

Der weitere Beurteilungsablauf (Erstellung des Beurteilungsentwurfes und anschließendes Beurteilungsgespräch mit dem Mitarbeiter) verläuft bei allen untersuchten Kommunen größtenteils - abgesehen von unbedeutenden Unterschieden bei der abschließenden Unterzeichnung der Beurteilung - gleich.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Allerdings stellte sich bei der Untersuchung heraus, dass die zu beurteilenden **Mitarbeiter** der Stadt Hannover in diesem Beurteilungsgespräch die Möglichkeit besitzen, **sich selbst zu beurteilen**.

Sofern der Mitarbeiter keine Einwendungen bezüglich seiner Beurteilung hat bzw. der Beurteiler den **Einwendungen** zustimmt und die Beurteilung abändert, ist die Beurteilung des Mitarbeiters abgeschlossen.

b. Gegendarstellung

Sofern der Beurteiler jedoch nicht den Einwendungen des Mitarbeiters zustimmt, besitzt der Mitarbeiter das Recht, eine Gegendarstellung zur vorgenommenen Bewertung zu formulieren.

Zwar besitzen die Mitarbeiter aller untersuchten Kommunen ein solches Recht, jedoch variieren die **Fristen**, in denen eine Gegendarstellung erfolgen darf, zum Teil recht stark. Während zum Beispiel im Landkreis Wesermarsch die Mitarbeiter ihre Gegendarstellung noch zum Zeitpunkt des Beurteilungsgesprächs formulieren müssen, haben Mitarbeiter der Region Hannover 14 Tage, im Landkreis Osnabrück und bei der Stadt Celle sogar vier Wochen dafür Zeit.

In den einzelnen Kommunen unterscheidet sich neben den Fristen auch der einzelne **Verfahrensablauf nach einer solchen Gegendarstellung**. In vereinzelt Kommunen muss der Beurteiler hierzu eine eigene Stellungnahme schreiben. Darüber hinaus kann der Mitarbeiter verlangen, dass – je nach interner Regelung der Kommune – der Personaldezernent oder der nächsthöhere Vorgesetzte an einem klärenden Gespräch teilnimmt.

Zudem kommt einer Gegendarstellung in den einzelnen befragten Landkreisen und Städten eine unterschiedlich hohe Bedeutung zu. Während in den einen Kommunen versucht wird, eine Einigung zu erzielen und eine in jeder Hinsicht akzeptable Beurteilung des Mitarbeiters zu erreichen, wird in anderen Kommunen eine Gegendarstellung des Mitarbeiters nur der eigentlichen Beurteilung beigelegt. Diese Gegendarstellung kann somit die eigentliche Beurteilung nachträglich nicht mehr verändern.

III. Leistungsbezogene Stufenbewegungen nach § 17 II TVöD und Anrechnung von Berufserfahrung nach § 16 II TVöD

1. Rechtsgrundlage

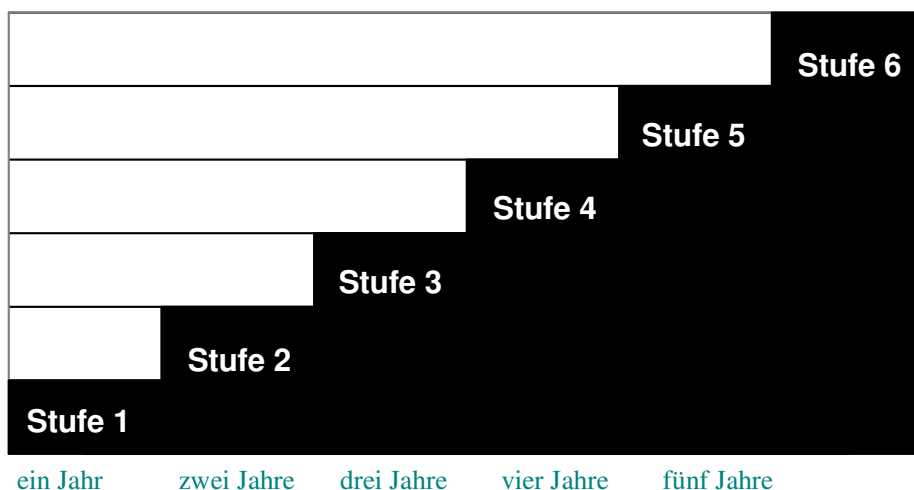
Die Entgeltgruppen des TVöD sind grundsätzlich in sechs Stufen gegliedert, und zwar in zwei Grundentgeltstufen (Stufen 1 und 2) und vier Entwicklungsstufen (Stufen 3 bis 6). Bei der Einstellung werden Beschäftigte gem. § 16 II TVöD grundsätzlich der Stufe 1 zugeordnet. Bei einschlägiger Berufserfahrung von mindestens einem Jahr erfolgt die Zuordnung zu Stufe 2, bei Berufserfahrung von mindestens drei Jahren zu Stufe 3 (Einstellung ab dem 31.12.2008). Es liegt im Ermessen des Arbeitgebers, ob er Berufserfahrungen eines Beschäftigten als einschlägig und somit anrechenbar anerkennt.

In § 17 TVöD sind folgende allgemeine Regelungen zu den Stufen enthalten:

Der Aufstieg innerhalb der Stufen einer Entgeltgruppe erfolgt im Gegensatz zum bisherigen Stufenaufstieg des BAT nur teilweise rein zeitbezogen. Die Beschäftigten erreichen grundsätzlich nach § 16 III TVöD mit Ablauf einer bestimmten Zeit die jeweils nächsthöhere Stufe:

- 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

Stufenaufstieg



Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Der TVöD sieht in Ergänzung dazu nach § 17 II TVöD einen **leistungsbezogenen Aufstieg** in die **Stufen 4, 5 und 6** vor. Die **Anwendung** dieser Regelung ist für die Kommunen **nicht zwingend vorgeschrieben**. Allerdings muss eine Behörde, wenn sie von der Möglichkeit nach § 17 II TVöD Gebrauch macht, die leistungsbezogenen Stufenbewegungen auch für **alle** Mitarbeiter in Betracht ziehen. Es ist also nicht vorgesehen, diese Regelung nur in bestimmten Fachbereichen oder Abteilungen zu praktizieren.

Die Entscheidung über die Anwendung des § 17 II TVöD kann von der Kommune jedes Jahr neu getroffen werden.

Es liegt im Ermessen der Behörde, den Stufenaufstieg bei dauerhaft erheblich über oder unter dem Durchschnitt liegenden Leistungen zu verkürzen oder zu verlängern. Das heißt zum Beispiel, dass ein Beschäftigter, der in Stufe 3 eingruppiert ist, bei überdurchschnittlich guten Leistungen schon nach 2 Jahren in die Stufe 4 aufsteigen kann.

Der Umfang der Verlängerung und der Verkürzung unterliegt keinen tarifvertraglichen Vorgaben oder Einschränkungen. Wenn die Stufenlaufzeit eines Beschäftigten **verlängert** wird, muss eine **betriebliche Kommission** jährlich überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Verlängerung noch vorliegen.

Auf die Stufenbewegungen wirken sich auch **Unterbrechungen** innerhalb des bestehenden Arbeitsverhältnisses aus. Rechtsfolgen und Ausnahmen dieser Unterbrechungen sind in § 17 III TVöD geregelt. Man unterscheidet hier zwischen anwartschaftserhaltenden, anwartschaftshemmenden und anwartschaftsfeindlichen Unterbrechungen.

2. Umsetzungstendenzen nach § 16 II TVöD

Das Instrument der Anrechnung von Berufserfahrungen soll bei fast allen befragten Kommunen grundsätzlich angewandt werden. Von dieser Möglichkeit wird auch von einem geringen Teil der Kommunen bereits Gebrauch gemacht.

Bei der Anrechnung sind unterschiedliche Tendenzen zu erkennen: Einerseits wird beabsichtigt, für die Anrechnung von Berufserfahrung einen **Kriterienkatalog** als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen. Ein derartiger Katalog müsste zunächst beispielsweise in einer Projektgruppe entwickelt werden. Andererseits möchte sich der Großteil der Kommunen die **Möglichkeit einer einzelfallbezogenen Entscheidung** vorbehalten. Hier wurde unter anderem angemerkt, dass bei der Anrechnung auch auf den individuellen Bedarf der Kommune Bezug genommen werden kann. So soll beispielsweise erreicht werden, dass bei der Besetzung besonders anspruchsvoller Positionen für gute Fachkräfte der Anreiz einer Bewerbung aufgrund einer direkten Einstellung in eine höhere Stufe größer ist.

3. Umsetzungstendenzen nach § 17 II TVöD

Hinsichtlich der Verkürzung oder Verlängerung des Stufenaufstieges werden bereits bei nahezu allen Kommunen Überlegungen angestellt. Die Meinungsfindung ist jedoch noch nicht abgeschlossen, zumal den Kommunen bis zum Zeitpunkt der Befragung keine detaillierteren Ergebnisse der KGSt oder des KAVs Niedersachsen vorlagen. Ein zentraler Denkanstoß dieser Stellen ist aber nach Meinung der Kommunen notwendig, um zu einem abschließenden Ergebnis zu gelangen.

Seitens der Kommunen wird überwiegend die **Bildung von Projektgruppen oder Arbeitsgemeinschaften** bevorzugt, in denen auch hier ein entsprechender Kriterienkatalog für die Verkürzung oder Verlängerung des Stufenaufstieges entwickelt wird. Es wird auch, zum Beispiel beim Landkreis Schaumburg, angestrebt, mit einigen benachbarten oder angeschlossenen Kommunen zusammenzuarbeiten und so durch viele Vorschläge und Anregungen die Möglichkeit der Erreichung eines umfassenden und durchdachten Konzeptes zu steigern.

Ähnlich wird es nach Auskunft des Landkreises Osnabrück schon bei den Kommunen des ehemaligen Regierungsbezirkes Weser-Ems praktiziert. Hier soll unter Federführung des Landkreises Emsland in **überregionalen Projektgruppen** ein einheitliches Konzept erreicht werden.

Die Aufstellung eines Kriterienkataloges ist nicht in allen Kommunen einheitlich geplant, es sind drei verschiedene Ansätze zu erkennen. Eine Idee ist die Entwicklung eines **detaillierten Kriterienkataloges**, worin die möglichen Einzelfälle abschließend geregelt werden. Desweiteren bevorzugen einige Kommunen, wie der Landkreis Schaumburg, ein System zu erstellen, in dem **zuerst grob definierte, für alle Mitarbeiter transparente Eckpunkte** festgelegt werden. Diese Punkte sollen bei Funktionalität des Systems nach und nach verfeinert werden. Der letzte Ansatz weniger Kommunen ist, auf starre Regelungen zu verzichten und gegebenenfalls **einzelfallbezogen** zu entscheiden.

Die Einführung der leistungsbezogenen Stufenbewegungen ist aufgrund des immensen Arbeitsaufwandes zur Vorbereitung der verpflichtenden Zahlung einer Leistungszulage nach § 18 TVöD in den Hintergrund gerückt. Im Gegensatz zu der Gewährung der Leistungszulage ist die Regelung des § 17 II TVöD nicht verpflichtend, sondern liegt, wie oben bereits erwähnt, im Ermessen der Behörde. Aus den oben genannten Gründen ist in den meisten Kommunen eine spätere Realisierung bis spätestens **Ende 2008/Anfang 2009** geplant.

4. Welche Probleme sind erkennbar?

Bei der Befragung der Kommunen haben sich in Bezug auf die Umsetzung der Stufenbewegungen einige mögliche Probleme herauskristallisiert.

Generell muss zunächst bei der Einführung eines neuen Systems die **Akzeptanz** bei den Mitarbeitern der Kommunen erreicht werden. Dafür müsste das System eine hohe **Transparenz** aufweisen und zudem eine gegenüber allen Mitarbeitern **faire Ausführung** gewährleisten.

Eine hohe Transparenz kann unter anderem dadurch erreicht werden, wenn ein ggf. vorhandener Kriterienkatalog allen Mitarbeitern vorgestellt wird. Zudem müsste dieser Katalog für jeden verständlich und nachvollziehbar sein. Ebenso müsste es **klar definierte Zielvereinbarungen und Maßstäbe** geben, so dass die Kriterien letztlich auch als Orientierungshilfe zur Einschätzung der eigenen Leistungen der Mitarbeiter dienen können.

Eine faire Umsetzung der Regelung der Stufenbewegungen wird unter anderem sichergestellt, indem bei der Aufstellung der möglichen Kriterien sowohl der Personalrat, die Schwerbehindertenvertretung als auch der/die Gleichstellungsbeauftragte **beteiligt** werden. So finden auch die Interessen der Mitarbeiter Eingang in den Kriterienkatalog der jeweiligen Kommune.

Es besteht auch die Gefahr, dass einige Mitarbeiter sich gegenüber anderen benachteiligt fühlen könnten. Ziel muss hier sein, eine möglichst hohe Objektivität und Transparenz zu erreichen, obwohl die subjektive Komponente nie ganz ausgeschlossen werden kann.

Ein weiterer Aspekt ist die Möglichkeit der Demotivation im Falle einer Verlängerung der Stufenlaufzeit. Aufgrund der eingefahrenen Strukturen der bisherigen Beurteilungssysteme in den meisten Behörden wird von den Mitarbeitern, wenn nicht die Verkürzung, so doch zumindest keine Verlängerung der Stufenlaufzeit erwartet.

Fraglich ist auch, ob von den Kommunen schon bestehende Beurteilungssysteme weiterhin angewandt werden können bzw. nur wenig umgewandelt werden müssen, oder ob sogar ein ganz neues System erstellt werden muss. Der Landkreis Rotenburg präferiert an dieser Stelle eine Anlehnung an die bestehende Beurteilungsrichtlinie, da die Anforderungen an die Mitarbeiter hinsichtlich ihrer Leistungsbeurteilung und der Bewertung der Kriterien für die Verlängerung oder Verkürzung der Stufenlaufzeit nicht voneinander getrennt laufen sollen.

In der praktischen Anwendung stellt sich für die Kommunen das Hauptproblem der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes „erheblich“. Denn um die für die Stufenbewegungen

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

in den Entwicklungsstufen erforderliche Zeit verkürzen oder verlängern zu können, müssen die Leistungen des Beschäftigten nach dem Wortlaut des § 17 II 1, 2 TVöD **erheblich** über oder unter dem Durchschnitt liegen. Wann dies der Fall ist, haben die Tarifvertragsparteien nicht definiert. Stattdessen liegt die Feststellung der Erheblichkeit im Ermessen des Arbeitgebers. Die erheblich unter- oder überdurchschnittliche Leistung müsste demnach deutlich von durchschnittlichen Leistungen abgegrenzt werden. Das heißt weiterhin, dass Leistungen, die nur knapp von Durchschnittsleistungen abweichen, nicht unter den Begriff der Erheblichkeit fallen können. Es ist auch zu beachten, dass die Erheblichkeit der über oder unter dem Durchschnitt liegenden Leistung **dauerhaft** vorliegen muss, was bedeutet, dass die zu bewertende Leistung über einen längeren Zeitraum nachweisbar über- bzw. unterdurchschnittlich sein muss. Weiterhin umfasst der Begriff der Erheblichkeit nicht nur einzelne Bewertungsbereiche, sondern die **Gesamtheit aller Kriterien**. Es würde also nicht ausreichen, wenn ein Mitarbeiter nur in einem speziellen Gebiet über- oder unterdurchschnittlich arbeitet. Vielmehr muss die erhebliche Abweichung von durchschnittlichen Leistungen auf jedem einzelnen Teilgebiet erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu vermindern, wäre die Berücksichtigung dieses Aspektes in dem eventuell bestehenden oder geplanten Kriterienkatalog. Die Leistung sollte zudem an Zielvereinbarungen und auch an dem **Anforderungsprofil** der einzelnen Arbeitsplätze festgemacht werden können. Soweit ein **funktionierendes Beurteilungssystem** in einer Kommune bereits **vorhanden** ist, schlägt die KGSt vor, dies zu **nutzen**. Dabei sollte nur für die Beschäftigte, die in allen Bewertungskategorien die höchste Stufe erreichen (z. B. „erfüllt die Anforderungen weit über dem Durchschnitt“) eine Verkürzung des Stufenaufstieges in Frage kommen.

5. Fazit

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Ausführungen der Regelungen des § 16 II und § 17 II TVöD im Ermessen der Behörde liegen. Hier sollte trotzdem gewährleistet werden, dass einheitliche Grundlagen für die Feststellung der Leistungen der Mitarbeiter vorliegen. Trotz des nicht verpflichtenden Charakters der §§ 16 II und 17 II TVöD sollten die Kommunen deren Realisierung nicht außer Acht lassen, da sich hier Möglichkeiten zur Optimierung der Personalentwicklung aufzeigen.

IV. Das Leistungsentgelt nach § 18 TVöD

1. Rechtsgrundlage

a. Definition

Das Leistungsentgelt definiert sich als eine **variable** und **leistungsorientierte Bezahlung** zum Tabellenentgelt (§ 18 II S.2 TVöD).

b. Ziel und Zweck

Ziel und Zweck des Leistungsentgelts ergibt sich aus § 18 I TVöD. Zum einen soll eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistung erfolgen, zum anderen sollen bei den Mitarbeitern Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden. Um dies zu erreichen, wird es zum ersten Mal im öffentlichen Dienst **eine nach Leistung differenzierte Bezahlung gleich eingruppierter Beschäftigter** geben.

c. Höhe des Leistungsentgeltes

Das Gesamtvolumen beträgt vorerst 1% der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller TVöD-Beschäftigten des Arbeitgebers.

Aus unserer Untersuchung haben sich als Eckwerte ergeben, dass die Stadt Celle jährlich rund 290.000 Euro ausschütten muss, wohingegen die Stadt Hannover 2,45 Millionen Euro aufzubringen hat.

Tarifvertraglich geregelt ist, dass auf Dauer (im Rahmen späterer Tarifverhandlungen) ein Gesamtvolumen von **8% als Zielgröße** erreicht werden soll.

d. Einführungszeitpunkt

Verbindlicher Zeitpunkt der Einführung eines Systems zur Regelung des Leistungsentgeltes ist der **1. Januar 2007**.

Sollte eine Kommune bis zum 31. Juli 2007 ein entsprechendes System nicht eingeführt haben, erhalten die Beschäftigten mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember 2007 12% des für den Monat September 2007 anfallenden Tabellenentgeltes zusätzlich.

Kommunen, die bis zum 30. September 2007 immer noch kein bestehendes System haben, zahlen den Beschäftigten im Monat Dezember 2008 6% des Tabellenentgeltes des Monats September 2008 aus. Der Rest des Gesamtvolumens wird in das Folgejahr übertragen, so dass dann 1,5% im Leistungstopf sind.

Die Frage, was passiert, wenn bis zu dem Zeitpunkt immer noch kein System existiert, ist im Tarifvertrag nicht geregelt.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

e. Arten des Leistungsentgeltes

Es gibt drei verschiedene Arten des Leistungsentgeltes: die Leistungsprämie, die Erfolgsprämie und die Leistungszulage.

Leistungsprämie	i.d.R. eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt. Sie kann allerdings auch in zeitlicher Abfolge gezahlt werden.
Erfolgsprämie	Kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg zusätzlich zum oben genannten Gesamtvolumen ausgezahlt werden
Leistungszulage	Eine zeitlich befristete, widerrufliche und in der Regel monatlich wiederkehrende Zahlung

Desweiteren ist hinzuzufügen, dass alle Arten der Leistungsentgelte auch **Gruppen** von Beschäftigten gewährt werden können.

f. Verfahren der Leistungsbewertung

Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene Arten der Leistungsbewertung: einerseits der Vergleich angestrebter, vorher vereinbarter Ziele mit den tatsächlich erreichten Zielen (**Zielvereinbarungssystem**), andererseits eine **systematische Leistungsbewertung (SLB)** durch Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektifizierbaren Kriterien oder durch eine aufgabenbezogene Bewertung.

Die Anwendung der SLB muss vorher in einer betrieblichen Vereinbarung festgelegt werden. Die individuellen Leistungsziele müssen beeinflussbar und in der jeweiligen regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sein.

g. Entwicklung und Überwachung des Systems

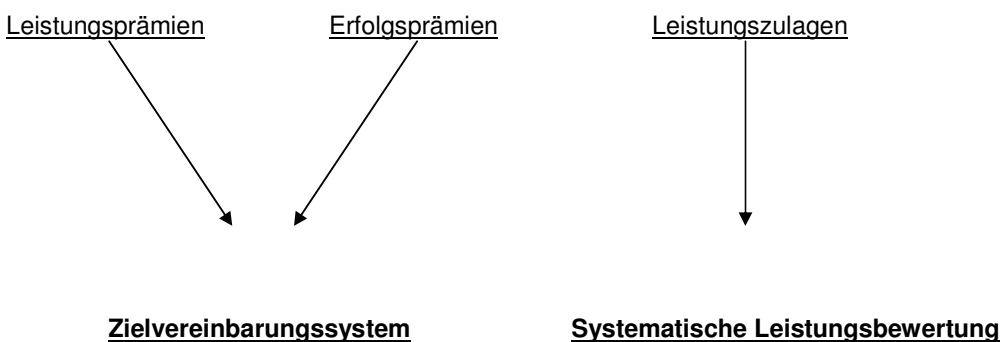
Die Entwicklung und die Überwachung des Systems erfolgt durch eine betriebliche Kommission, deren Mitglieder je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Betriebs- bzw. Personalrat aus dem Betrieb benannt werden (§ 18 VII TVöD).

2. Grundaussagen zu Zielvereinbarung und systematischer Leistungsbewertung

a. Erläuterungen des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Niedersachsen (KAV)

Der KAV hat im Rahmen der Anforderungen des § 18 TVöD zur leistungsorientierten Vergütung einen Vorschlag für eine Dienstvereinbarung ausgearbeitet. Diese regelt im Einzelnen den Geltungsbereich und die verschiedenen Arten des Leistungsentgeltes. Weiter werden die Höhe des Finanzvolumens und die verschiedenen Verteilungsgrundsätze näher geregelt.

Nach § 4 II der Dienstvereinbarung werden Leistungsprämien bzw. Erfolgsprämien grundsätzlich auf der Grundlage von **Zielvereinbarungen (ZV)** gewährt. Im Gegensatz dazu werden Leistungszulagen grundsätzlich auf Grundlage einer **systematischen Leistungsbewertung (SLB)** bewilligt.



aa. Zielvereinbarungssystem

Eine Zielvereinbarung ist gem. § 5 II der Dienstvereinbarung eine **freiwillige Abrede** zwischen Führungskraft und Einzelnen bzw. einer Gruppe von Beschäftigten über **Leistungsziele** und über die **Bedingung, wann diese Ziele erfüllt sind**. Alle entgeltrelevanten Zielvereinbarungen haben die Qualität einer befristeten Nebenabrede zum Arbeitsvertrag und sind damit gerichtlich überprüf- und einklagbar. Wichtig ist, dass diese Ziele in der regelmäßigen Wochenarbeitszeit erreichbar sein müssen. Die Feststellung der Zielerreichung wird durch einen Soll-Ist-Vergleich getroffen. Die Ziele sollen einen Schwerpunkt in der Tätigkeit des Beschäftigten/des Teams darstellen. Abzugrenzen ist hier von der Stellen- oder Tätigkeitsbeschreibung.

Die Zielvereinbarungen sind **schriftlich** zu formulieren und von den Beteiligten zu unterschreiben. Desweiteren muss nach § 5 V der Dienstvereinbarung ein Zielvereinbarungssystem bestimmte Bestandteile beinhalten. Demnach müssen darin u. a. die zu erreichenden Ziele oder die Bemessung der Prämie beschrieben werden. Eine Abänderung der Zielver-

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

einbarung ist ausschließlich bei gravierenden veränderten Umständen, die nicht im Einflussbereich der Beschäftigten und der Arbeitgeber liegen, möglich.

ab. Systematische Leistungsbewertung

Systematische Leistungsbewertung ist ein **mit dem Personalrat vereinbartes betriebliches System**, welches zwingend in einer Dienstvereinbarung festgehalten werden muss. Anders als beim Zielvereinbarungssystem ist eine **Zustimmung der/des einzelnen Mitarbeiter/in bei der SLB nicht erforderlich**. Als systematische Leistungsbewertung sieht die Dienstvereinbarung der KAV entweder

- die auf festgestellten Leistungen beruhende Prognose für eine auch zukünftig erwartete Leistung oder
- die Feststellung erbrachter Leistungen nur für die Vergangenheit vor.

Sie sollte möglichst nach objektivierbaren und messbaren Kriterien geschehen und ist nicht mit der Regelbeurteilung gleichzusetzen.

Abgrenzung systematische Leistungsbewertung zur Regelbeurteilung

Regelbeurteilung	Systematische Leistungsbewertung
Beförderungentscheidung	zur Vergabe von mehr Geld
ganze Person wird beurteilt (auch Sozialkompetenzen)	nur ein Teil der Leistung, der besonders über sonstigen Leistungen liegt / besonders hervorsteicht, wird bewertet
	dient der strategischen Steuerung
Basis der Beurteilung: 5 Jahre	kurzer, überschaubarer Zeitraum (1Jahr)
enthält Vorschlag für weitere Verwendung	kein Vorschlag für weitere Verwendung

Quelle: KGSt Umsetzung des TvöD Leistungszulagen und Leistungsprämien, Seminarunterlagen von 03.04.06

Das schriftliche Ergebnis der systematischen Leistungsbewertung ist dem Beschäftigten durch die Führungskraft darzulegen.

b. Erkenntnisse der KGSt zu Zielvereinbarungen und systematischer Leistungsbewertung

Grundsätzlich begrüßt die KGSt die Einführung von Leistungszulagen und Leistungsprämien, da sie dies als große Chance in der Personalentwicklung sieht. Schon 1995 forderte sie in Bericht dem zu den Neuen Steuerungsinstrumenten die Steuerung durch Zielvereinbarungen.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Leistungszulagen und Leistungsprämien seien jetzt eine **Revolution** für den öffentlichen Dienst, da man erstmals **unterschiedliche Bezahlungen gleich eingruppierter Beschäftigter** etabliert.

Zu Zielvereinbarungen:

Die KGSt hat im „Netzwerk Kommunen der Zukunft“ an der Herausarbeitung von Zielvereinbarungen mitgearbeitet. Die an diesem Netzwerk beteiligten Kommunen hatten beschlossen, die Kriterien Wirtschaftlichkeit, Kundenzufriedenheit, Auftragerfüllung und Mitarbeiterzufriedenheit in die Zielvereinbarungen aufzunehmen. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass sowohl qualitative und quantitative Ziele als auch Routinetätigkeiten in den Zielvereinbarungen berücksichtigt werden. Allerdings lässt sich im Ergebnis festhalten, dass bisher lediglich eine Kommune ein Zielvereinbarungssystem tatsächlich eingesetzt hat.

Als Voraussetzungen für funktionierende Zielvereinbarungen sieht die KGSt folgende Kriterien als wichtig an:

Formale Kriterien	Inhaltliche Kriterien
<ul style="list-style-type: none">• messbar• Eindeutig• Zeitlich befristet• Personen - Teambezogen	<ul style="list-style-type: none">• Realisierbar• Beeinflussbar• Ernsthaft• Widerspruchsfrei• akzeptiert

Als problematisch wurden dabei bisher mehrere Punkte ausgemacht.

- ❖ Bei der Vereinbarung von Zielen müsse man beachten, dass man bereit ist, das eigene Handeln wirklich **zu steuern** und **nicht** nur auf sich dynamisch verändernde Rahmenbedingungen **zu reagieren**. Genau diese kurzfristige Politik bestimme aber das kommunale Handeln und beschränke Zielvereinbarungen darauf, dass sie zu reinen Absichtserklärungen werden.
- ❖ Die Einbeziehung von **qualitativen Aspekten** sowie **Routinetätigkeiten** in die Zielvereinbarungen hat sich für die meisten Kommunen als zu schwierig erwiesen.
- ❖ Die Einführung von Zielvereinbarungen scheiterte regelmäßig dann, wenn die Führungskräfte durch ihr **Handeln** nicht für deren **Akzeptanz** warben, da es sehr proble-

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

matisch ist, den Mitarbeitern die **Wichtigkeit von Zielen** zu verdeutlichen, wenn Führungskräfte für sich **keine Ziele** definieren.

- ❖ Aus Sicht der Führungskräfte wurde die Ablehnung eines Systems durch folgende Punkte begründet:
 - schwierig
 - zeitaufwändig
 - Führungskräfte haben selber keine Ziele für sich
 - geht nicht immer mit politischen Zielen konform
 - Angst, Mitarbeiter könnte sich darauf berufen/ Führungskraft bindet sich selber

- ❖ Es wurde deutlich, dass der **Bezug** der Zielvereinbarungen zu einem Leitbild sehr hilfreich sein kann, dies aber **nicht zwingend** notwendig ist.

- ❖ Wichtig für die Formulierung von Zielvereinbarungen ist auch, dass die Mitarbeiter durch diese **nicht** so sehr **beschränkt** werden, dass ihnen keine eigenen **Handlungsräume** mehr bleiben. Zielvereinbarungen sollen vielmehr eine **Orientierung** sowohl für **Mitarbeiter** als auch für ihre **Führungskräfte** sein.

- ❖ Ziele, die zu **Bestandteilen** von Zielvereinbarungen werden, sollten **gemeinsam** erarbeitet werden und die daraus resultierende Vereinbarung auch **konsequent** angewandt werden.

Zur systematischen Leistungsbewertung:

Obwohl die KGSt prinzipiell Zielvereinbarungen favorisiert, hat sie auch Vorschläge zur Umsetzung der systematischen Leistungsbewertung erarbeitet, da es in manchen Bereichen sehr unpraktisch ist, mit Zielvereinbarungen zu arbeiten. Systematische Leistungsbewertungen können insbesondere in folgenden **Bereichen eingesetzt** werden:

1. wo eine Vielzahl gleichartiger Vorgänge anfällt,
2. wo wenige Gestaltungsspielräume sind,
3. wo wenige Veränderungen vorkommen,
4. als Übungs- /Erfahrungsphase vor Einführung von Zielvereinbarungen,
5. als Übungs- /Erfahrungsphase für die Vergabe von Leistungsentgelten.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Als wesentliche Unterschiede zu dem Zielvereinbarungssystem sind dabei folgende Punkte zu benennen.

- wenig formalisiert
- wenig bindend, da nur im Nachhinein entschieden wird und vorher keine detaillierten Ziele feststehen
- Aufgabensteuerung ist nicht in dem Maß möglich
- der Rest an Subjektivität bleibt größer als bei Zielvereinbarungen

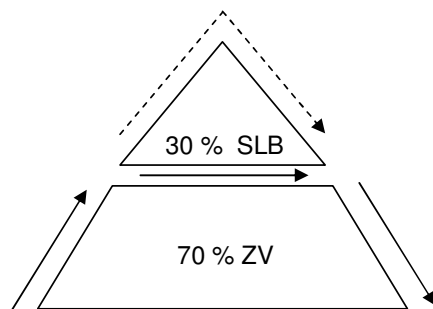
Grundsätzlich können auch die systematische Leistungsbewertung und die Zielvereinbarung miteinander kombiniert werden.

c. Erläuterungen des Kommunalberatungsunternehmens Baumgartner & Co. Business Consultants

Das Baumgartner-Modell stellt ein **kombiniertes Verfahren** aus Zielvereinbarung und Systematischer Leistungsbewertung dar.

Begründung:

Nicht alle Leistungen eines Beschäftigten sind mit einfachen Kriterien messbar oder lassen sich nur mit sehr großem Aufwand in einem Zielvereinbarungssystem erfassen. Daher sollte dieser Teil eher vereinfacht in Form der SLB Berücksichtigung finden.



Bsp.:

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Ziel 1	Einhaltung der vereinbarten Bearbeitungszeiten für Anträge (voll erfüllt bei durchschnittlicher Bearbeitungszeit von 2 Wochen)	40 %
Ziel 2	Erfolgreiche Durchführung des Projektes XY (wird anhand Projektauftrag beurteilt)	30 %

} ZV:
Ziele können
messbar oder
beurteilbar sein

Ziel 3	Volle Erfüllung der Anforderungen aus der SLB (5 Punkte)	30 %
--------	---	------

} SLB:
erfasst schwer
messbare Faktoren

Baumgartner & Co. weist insbesondere darauf hin, dass bei jedem Mitarbeiter der Maßstab individuell festgelegt werden sollte. Denn Motivation entsteht nur, wenn der Mitarbeiter das Gefühl hat, ein ambitioniertes Ziel auch wirklich erreichen zu können.

Das Ziel sollte sein, ein **Optimum zwischen Individual- und Teamzielen** zu finden. Nur gute individuelle Leistungen und ein aktiver Beitrag zum Teamerfolg können dies erreichen.

Bei den Individualzielen können u. a. folgende fachliche und persönliche Kompetenzen beachtet werden:

- Fachkompetenz
- Sozialkompetenz
- Einsatzkompetenz
- Zusammenarbeit
- Kommunikation
- Kreativität
- Führungskompetenz

3. Umsetzung des Leistungsentgeltes

a) Verfahren und Umsetzung

Erfolgsfaktoren nach KGSt

- Führung, die selber vom System überzeugt ist, dieses vorlebt und immer wieder puscht
- intensive Schulung der Führungskräfte

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

- intensive Kommunikation mit Führungskräften und Mitarbeitern
- kein Aufbau einer zusätzlichen Bürokratie

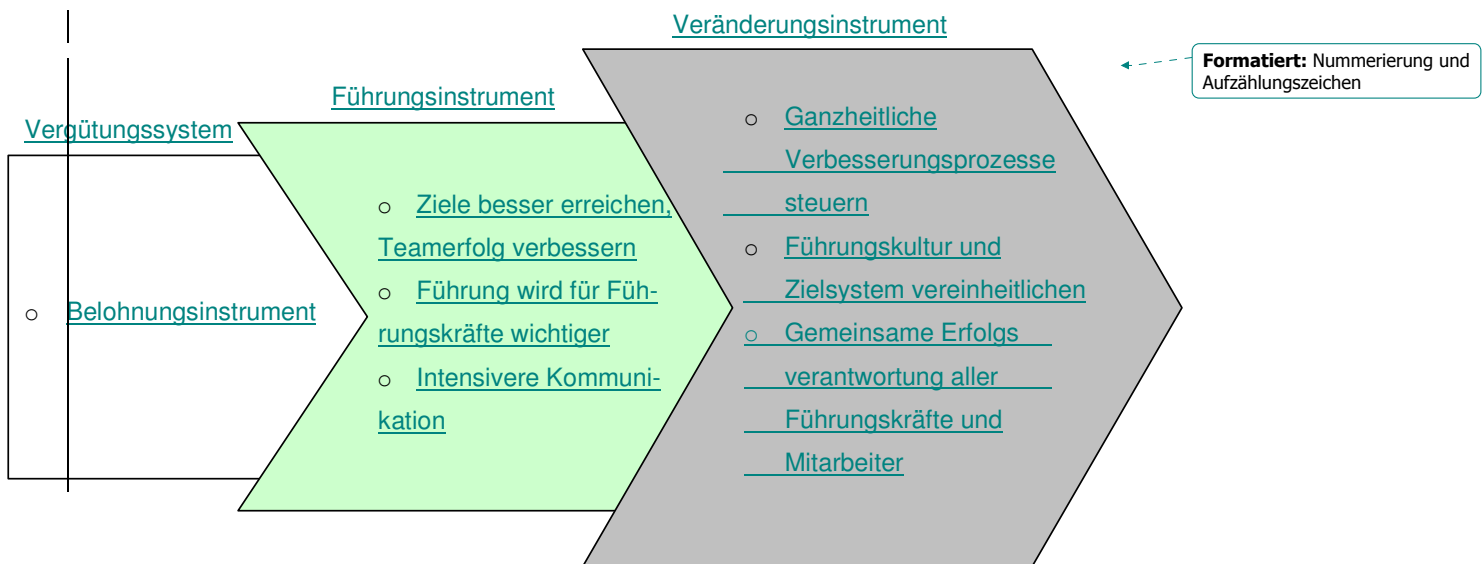
Erfolgsfaktoren nach Baumgartner

Im Rahmen einer pünktlichen Umsetzung nennt das **Baumgartner-Modell** vier Erfolgsfaktoren für einen gelungenen Start in ein neues System:

Erfolgsfaktor Nr. 1: Der Einführung des Leistungsentgelts einen „Sinn“ geben

Durch die Einführung soll jeder Mitarbeiter die Chance erhalten, mit ins „Boot“ geholt zu werden.

Erfahrungen aus der Wirtschaft: Variable Vergütung ist mehr als ein Belohnungsinstrument

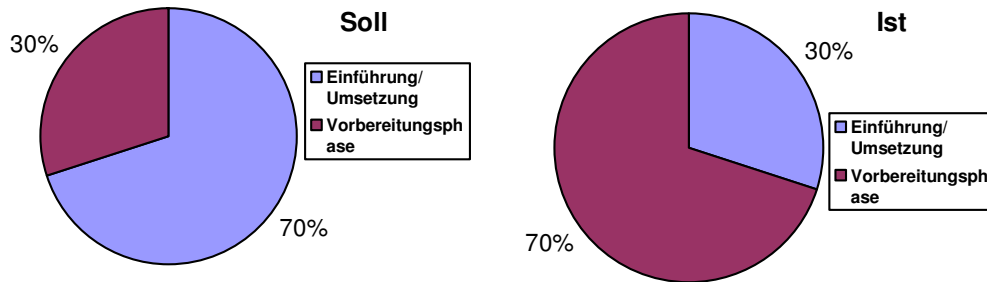


Quelle: Baumgartner & Co. Business Consultants GmbH

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Erfolgsfaktor Nr. 2: Realistischer Zeit- und Ressourcenplan

- Unternehmen investieren typischerweise etwa 70 % in die Konzeptphase der variablen Vergütungssysteme und nur 30 % in die Einführung.
- Erforderlich wäre es, 30 % für die Vorbereitungsphase und 70 % für die Einführung aufzuwenden, um den Erfolg der leistungsorientierten Bezahlung abzusichern.



- Bei der Einführung / Umsetzung sollten folgende Punkte beachtet werden:
 - Zielvereinbarungsgespräche
 - unterjährige Information / Kommunikation über Zielerreichung
 - ggf. Anpassung von Zielen
 - Feststellung der Zielerreichung
 - Auszahlung

Erfolgsfaktor Nr. 3: Einen eigenen, passenden Weg finden

Auch wenn es einfach erscheint eine Betriebs-/ Dienstvereinbarung zu „übernehmen“, sollte davon abgesehen werden, da...

- es oft unterschiedliche Organisations- und Führungskulturen gibt,
- die Ausgangslage ungleich ist,
- sowie unterschiedliche Visionen zu Zielen der leistungsorientierten Bezahlung auf der oberen Führungsebene bestehen.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Erfolgsfaktor Nr. 4: Erkennen, was die „Kunden“ (Führungskräfte u. Mitarbeiter) des Systems erwarten

Führungskräfte ⇒ Nutzen > Kosten
⇒ Führungsinstrument passt

Mitarbeiter ⇒ Transparenz
⇒ objektive Messung von Leistung und Erfolg

aa. Zeitplan

Die Auswertung der Fragebögen bezüglich eines Zeitplans für die Einführung eines Systems zum Leistungsentgelt ergibt, dass sechs der neun beteiligten Kommunen einen detaillierten Zeitplan aufgestellt haben. Die meisten Behörden planen eine **pünktliche Einführung zum 01. Januar 2007**, behalten sich aber für den Fall von Komplikationen eine etwas spätere Einführung vor. Viele warten noch auf weitere Aussagen der KGSt und des KAV.

Zurzeit haben viele Behörden schon interne Arbeitsgruppen eingerichtet. Während einige Behörden sich jedoch noch in einem sehr frühen Stadium befinden, plant beispielsweise der Landkreis Osnabrück bereits, dass Ende Juli die Ergebnisse der Arbeitsgruppe vorliegen, um anschließend mit der internen Umsetzung zu beginnen. Ende November soll schließlich der Beschluss des Verwaltungsvorstands gefasst werden können.

ab. Zusammensetzung der Projektgruppen

Die Arbeitsweise der verschiedenen Kommunen lässt sich grob in zwei Arten unterscheiden. Während einige Behörden nur auf **interne Projektgruppen** setzen, haben andere Behörden zusätzlich **interkommunale Arbeitsgruppen** eingerichtet.

Die internen Projektgruppen setzen sich zumeist aus Mitgliedern des Personalrats, des Personalamts sowie der Gleichstellungsbeauftragten, der Schwerbehindertenvertretung und des Datenschutzbeauftragten zusammen.

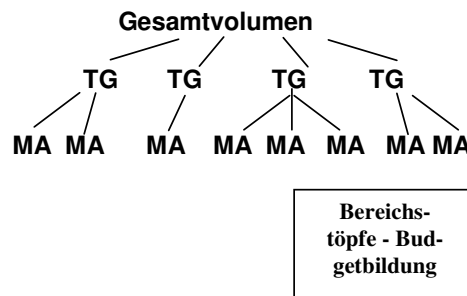
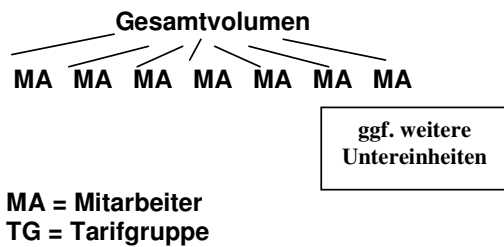
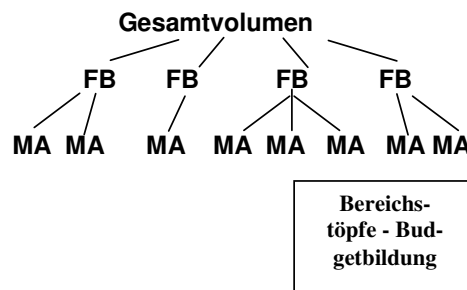
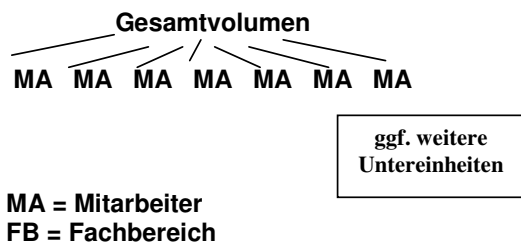
Als Vorreiter der interkommunalen Zusammenarbeit lässt sich der ehemalige Regierungsbezirk Weser-Ems herausstellen, in dem die Landkreise unter Federführung des Landkreises Emsland ein gemeinsames Konzept erarbeiten. Der Landkreis Schaumburg plant eine enge Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden und Städten sowie den Nachbarkommunen.

b. Aktueller Stand der Entscheidungsfindung in den befragten Kommunen

Da zum Zeitpunkt der Befragung von der KGSt und von den zu diesem Themenkomplex eingerichteten Arbeitsgruppen bislang kaum Empfehlungen vorliegen, haben die meisten von uns besuchten Kommunen zu den folgenden Aspekten noch keine abschließenden Regelungen getroffen. Im Folgenden werden die bisherigen Überlegungen der jeweiligen Projektgruppen dargestellt.

ba. Verteilung des Leistungsentgeltes

Bei der Art der Verteilung ist zu entscheiden, ob das Gesamtvolumen des Leistungsentgeltes auf die gesamte Mitarbeiterschaft oder zunächst auf die einzelnen Fachbereiche verteilt werden soll. Bei der zweiten Variante werden sozusagen Budgets gebildet, über die die Fachbereiche selbst entscheiden, wie es der Landkreis Osnabrück beabsichtigt. Gegebenenfalls können diese Budgets auf weitere Untereinheiten verteilt werden.



Das Modell von **Baumgartner & Co.** bevorzugt die Aufteilung des Gesamtvolumens auf „Bereichstöpfe“ (Dezernate, Referate etc.), da dies die Gerechtigkeit und Akzeptanz bei den Mitarbeitern erhöht.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Beispiel-Rechnung:

MA	Gesamt-Zielerreichung	Zielprämie (1%)	Zielprämie mit Zielerreichungsgrad gewichtet	Auszahlungsfaktor	Tatsächlicher Auszahlungsbetrag
A	1,0	200	200	0,9155	183,10
B	0,8	150	120	0,9155	109,86
C	1,3	300	390	0,9155	357,05
		650 /	710 =	0,9155	

Kommentar:

Zielprämie (650 GE) / Zielprämie mit Zielerreichungsgrad (710 GE) = Auszahlungsfaktor (0,9155)

Zu beachten ist, dass Prämien über 100 % nur ausgeschüttet werden können, wenn noch Budget zur Verfügung steht.

Eine **weitere Möglichkeit** der Verteilung sieht die Stadt Hannover darin, das Leistungsentgelt annähernd prozentual auf die einzelnen Entgeltgruppen auszuschütten.

Die Entscheidung über die Verteilung haben die Führungskräfte und/oder die einzurichtende Kommission zu treffen.

In jedem Fall sollte sichergestellt werden, auch den **niedrigen Entgeltgruppen** die reale Möglichkeit zu geben, an dem System teilzuhaben.

Überdies muss eine Entscheidung getroffen werden, wie **Gruppen von Mitarbeitern**, die gemeinsam z. B. in einem Projekt eine Aufgabe erfüllen, zu behandeln sind.

Zudem stellt sich im Hinblick auf die **Führungskräfte** die Frage, ob bei der Verteilung des Leistungsentgelts diese Gruppe **herausgenommen** werden sollte. Denn es muss ausgeschlossen werden, dass diese sich selbst zu stark bei der Verteilung bedenken. Die Meinungen laufen dabei auseinander. Ein Teil der besuchten Kommunen möchte niemanden vom Leistungsentgelt ausschließen, damit jedem die Möglichkeit auf das Entgelt gegeben ist. Der andere Teil ist dafür, dass Führungskräfte und übrige Mitarbeiter unterschiedlich bedacht werden sollten, Führungskräfte demnach aus einem eigenen Topf das Entgelt erhalten.

Es ist jedoch zu bedenken, dass die meisten Führungskräfte ohnehin Beamte und somit vom Leistungsentgelt ausgeschlossen sind.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Zu beachten ist desweiteren auch, dass eine **Ober- und Untergrenze** festgelegt werden sollte, damit das Leistungsentgelt nicht zu hoch oder zu niedrig ausfällt und damit den Charakter einer Prämie oder Zulage verliert.

Zum Schluss muss sich jede Kommune auch mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit eine Leistungsprämie an einzelne Mitarbeiter auch **unabhängig von einer (vielleicht schlechten) Beurteilung** gezahlt werden soll.

bb. Verfahren zur leistungsbezogenen Bewertung

Bei den besuchten Kommunen wurde festgestellt, dass diese zum überwiegenden Teil noch keine Entscheidung getroffen haben, ob sie ein Zielvereinbarungssystem oder eine systematische Leistungsbewertung bevorzugen. Im Übrigen wird das Zielvereinbarungssystem favorisiert, mit dem beispielsweise der Landkreis Osnabrück schon gute Erfahrungen gemacht hat. Näheres dazu wurde schon unter 2. erläutert.

Um die Verteilung des Leistungsentgelts transparent zu machen, ist zu erwägen, ob und inwiefern **jedem Mitarbeiter die Möglichkeit** gegeben wird, am Leistungsentgelt teilzuhaben. Beim Landkreis Osnabrück ist geplant, jedem Mitarbeiter anzubieten, in einer bestimmten Projektgruppe mitzuarbeiten, deren Mitglieder dann am Ende ein Leistungsentgelt erhalten. Baumgartner & Co. schlägt im Zusammenhang mit dem Zielvereinbarungssystem vor, die Freiwilligkeit einer solchen Vereinbarung mit in eine Dienstvereinbarung aufzunehmen.

Fraglich ist, ob **besondere persönliche Belastungen** von einzelnen Mitarbeitern bei der Leistungsbewertung berücksichtigt werden sollten. Wenn dies vorgesehen ist, sind entsprechende Kriterien, wann eine solche Belastung (z.B. Pflege eines schwerkranken Angehörigen) vorliegt, festzulegen. Allerdings besteht dabei die Gefahr, dass dieses Entgegenkommen des Arbeitgebers ausgenutzt wird, zumal eine Kontrolle aufgrund der hohen Subjektivität der Bewertung sehr schwierig ist.

4. Gefahren und Lösungsansätze

a. Gefahr des Missbrauchs

Bei der Einführung eines größtenteils von Bewertungen abhängigen Systems zur Bemessung des Leistungsentgelts bleiben viele Wege des Missbrauchs offen. Diese Gefahr wird von den Kommunen allgemein auch gesehen.

Zur Einschränkung dieser Gefahr planen die Kommunen vor allem folgende Lösungsstrategien: Zum einen soll eine große **Transparenz** geschaffen werden, wobei die Grenze des **Datenschutzes** beachtet werden muss.

Weiterhin wird geplant, ein **Kontrollsystem durch den Personalrat** zu schaffen. Inwieweit sich dies neben der nach **§ 18 VII TVöD einzurichtenden Kommission** etabliert, bleibt abzuwarten. Ferner wird die Möglichkeit gesehen, die Missbrauchsmöglichkeiten über Dienstvereinbarungen einzudämmen.

Am wichtigsten ist in jedem Fall, dass die Zielvereinbarungen **stets vergleichbar**, wenn möglich auch **messbar** und **nachvollziehbar** sind.

Insbesondere sollte überprüft werden, ob zur Erreichung der Ziele auch wirklich Anstrengungen notwendig sind.

Mehrfach wird jedoch betont, dass ein vollständiger Ausschluss des Missbrauchs wahrscheinlich nicht erreicht werden kann.

b. Demotivation der anderen Beschäftigten

Zudem haben wir die Frage gestellt, wie hoch die Gefahr der Demotivation durch unterschiedliche Einschätzung verschiedener Beschäftigter mit gleichem Aufgabenfeld ist.

Auch diese Gefahr wird von den meisten Behörden durchaus erkannt. Ein Lösungsansatz könnte hier wiederum die Schaffung großer **Transparenz** für alle Beschäftigten sein. Damit verbunden ist die Anforderung an die Führungskräfte, die Ergebnisse klar zu begründen. Die Stadt Hannover erwägt außerdem, zusätzliche **immaterielle Leistungsanreize**, beispielsweise eine Verbesserung des Arbeitsplatzes, zu schaffen.

Auf jeden Fall soll ausgeschlossen werden, dass nach dem „Gießkannenprinzip“ jeder Mitarbeiter einen Teil des Leistungsentgeltes erhält oder dass ein System der „Abwechslung“ entsteht, also dass jeder einmal an der Reihe ist.

Denn Ziel der Einführung des leistungsbezogenen Entgeltes kann es nicht sein, es jedem Mitarbeiter recht zu machen.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

c. Demotivation der Beamten

Selbstverständlich besteht eine besondere Gefahr der Demotivation bei den Beamten, da diese für gleiche Leistungen generell kein zusätzliches leistungsbezogenes Geld bekommen.

Deshalb planen einige Kommunen, wie die Stadt Hannover, für die Beamten ein ähnliches System zu entwickeln bzw. das vorhandene weiterzuführen. Dabei muss beachtet werden, dass ein zusätzlicher Geldtopf für die Beamten zur Verfügung stehen müsste. Dieses **Geld** ist dann extra von der Kommune zu **erwirtschaften**

Der Landkreis Rotenburg plant, der Demotivation durch **Gespräche** und **Motivation der Führungskräfte** entgegenzuwirken.

e. Empfehlungen des Kommunalberatungsunternehmens Baumgartner & Co. Business Consultants

Baumgartner & Co. empfiehlt, mit frühzeitigen umfassenden Informationen der „Gerüchteküche“ vorzubeugen.

Der Erfolgsfaktor heißt **intensive Kommunikation** mit den Mitarbeitern. Diese ist aus folgenden Gründen wichtig:

- kein ausreichendes Vertrauen der Mitarbeiter in die Führungskräfte („Kann meine Führungskraft das?“)
- Führungskompetenz der Führungskräfte sehr heterogen
- oftmals schlechte Erfahrungen mit Leistungsbeurteilungen
- Risiko, dass Mitarbeiter das Prämiensystem nicht verstehen
- Mitarbeiter haben grundsätzlich Angst und sind misstrauisch bei Veränderungen des Vergütungssystems

V. Fazit

Insgesamt lässt sich feststellen, dass mit Einführung des TVöD ein Kulturwandel stattfindet. Statt über Eingriffe in konkrete Verwaltungshandlungen soll nunmehr über Ziele und Ergebnisse geführt werden. Für eine möglichst einheitliche Umsetzung der neuen Steuerungselemente des TVöD sowie für die Sammlung vielfältiger Vorschläge ist eine interkommunale Zusammenarbeit unerlässlich.

Projektbericht Personalbeurteilung und Leistungsmessung 2006

Weiterhin gilt ein funktionierendes Beurteilungssystem als zwingende Voraussetzung für die optimale Verwirklichung der neuen Elemente des TVöD, insbesondere für die Stufenbewegung nach § 17 TVöD.

Ein geeignetes Beurteilungssystem erfordert einen hohen Grad an Objektivität der Beurteiler. Ebenso sollte ein Höchstmaß an Transparenz für die Mitarbeiter gewährleistet sein.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Instrumente des TVöD, insbesondere die Leistungszulagen und Leistungsprämien nach § 18 TVöD, eine Revolution für den öffentlichen Dienst darstellen, da man erstmals im öffentlichen Dienst eine unterschiedliche Bezahlung gleich eingruppierter Beschäftigter etabliert. Dies birgt, wie bereits dargestellt, eine Menge Chancen, aber auch eine Menge Risiken.