

sonalräte offenbar einigermaßen leben, im Mittel fällt die Bewertung des eingeführten Systems leistungsorientierter Bezahlung bei den Arbeitgebern deutlich und bei den Personalräten leicht positiv aus. Die Haltung der Beschäftigten tendiert leicht negativ, ist insgesamt jedoch von hoher Ambivalenz geprägt.⁹ Bemerkenswert ist, dass die *Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Personalräten* bei der Einführung aus der Sicht beider Akteure überwiegend gut bewertet wird. Die besten Resultate der LOB-Anwendung wurden schließlich auch dann erzielt, wenn alle Beteiligten, Arbeitgeber, Personalräte und Beschäftigte, möglichst weitgehend einbezogen waren.

Wesentlich schlechter wird die tarifvertragliche Grundlage leistungsorientierter Bezahlung bewertet. Die Arbeitgeber finden den § 18 TVöD im Mittel weder gut noch schlecht. Bei den Personalräten überwiegt die Ablehnung deutlich. Nur eine kleine Minderheit sowohl der Arbeitgeber als auch der Personalräte sieht keinen Änderungsbedarf. Die Mehrheit der Personalräte plädiert einerseits für die Abschaffung des § 18 bei pauschaler Auszahlung des Entgeltvolumens, könnte andererseits jedoch auch einer Ausweitung des Prämienvolumens etwas abgewinnen. Es wird zwar ein großer Verbesserungsbedarf gesehen, doch von einem höheren Maß an Freiwilligkeit abgesehen, könnte offenbar kaum eine Veränderung des § 18

(z.B. Festlegung auf nur eine Methode) eine Mehrheit sowohl der Personalräte als auch der Arbeitgeber für sich gewinnen.

Doch während der Nutzen der tarifvertraglichen Regelung weiter heftig umstritten ist, sind die empirischen Befunde der Umsetzung vor Ort zumindest in einer Hinsicht eindeutig: Zielvereinbarungen sind der Systematischen Leistungsbewertung in mehrerer Hinsicht überlegen. Zielvereinbarungen sind wirksamer, beteiligungsorientierter und weniger diskriminierend, während sie zugleich eine wesentlich breitere Prämienausschüttung erlauben als die Systematische Leistungsbewertung, ohne dabei ihre Anreizwirkung einzubüßen.

Dr. Werner Schmidt

Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur
(F.A.T.K.)

Universität Tübingen

Andrea Müller

Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur
(F.A.T.K.)

Universität Tübingen

⁹ Viele Beschäftigte sind der Auffassung, dass sich Leistungsunterschiede im Entgelt niederschlagen sollen, zugleich deuten sie die Prozesse der Prüfung und der Bewertung ihrer Leistung als eine Art Misstrauenserklärung (gerade vor dem Hintergrund, dass sie sich selbst als Anhänger des Leistungsprinzips sehen).

Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst

Erfolgsgarant oder Auslaufmodell?

Acht Jahre nach Einführung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowie dem damit verbundenen § 18 zum Leistungsentgelt ist die anfängliche Euphorie um das Instrument Zielvereinbarungen einer gewissen Ernüchterung gewichen. Sowohl der TVöD als auch der LeistungsTV-Bund sehen vor, dass die Feststellung oder Bewertung von Leistungen der Beschäftigten anhand von Zielvereinbarungen erfolgen kann.¹ Zielvereinbarungen werden demnach definiert als eine freiwillige Abrede zwischen Führungskräften und Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung.² Ergebnisse von Untersuchungen und Erfahrungen aus der Beraterpraxis kommen allerdings zu dem Schluss, dass Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst nur wenig Berücksichtigung gefunden haben bzw. häufig nach anfänglichen Versuchen der praktischen Anwendung wieder verworfen wurden.³ Woran mag dies liegen?

I. Die Beschäftigten im Mittelpunkt?

Möglicherweise hilft zunächst ein Blick auf die Beschäftigten im Kontext der Gesamtorganisation.

Leider pflegen viele Führungskräfte des öffentlichen Dienstes auch heute noch einen traditionellen hierarchisch **autoritären Führungsstil**. Dieser ist geprägt von klaren (Ziel-)Vorgaben, Regeln und **Kontrollmechanismen**. Hiermit verbunden ist eine deutliche Eingrenzung

des Handlungs- und Tätigkeitsspielraums für die Beschäftigten. Es fehlt an Möglichkeiten, eigene Vorstellungen und Ideen auszuprobieren und zu verwirklichen.

¹ Vgl. § 18 Abs. 5 Satz 1 TVöD (VKA) und § 3 Abs. 1 Satz 1 LeistungsTV-Bund.

² Vgl. § 18 Abs. 5 Satz 2 TVöD (VKA) und § 11 Abs. 1 Satz 1 LeistungsTV-Bund.

³ Vgl. Stellermann, u. a., Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich, 2010, Tondorf, Evaluation zur betrieblichen Umsetzung des § 18 TVöD (VKA) Leistungsentgelt, 2008, Kenna, u. a., Einführung von Leistungsentgelt nach § 18 TVöD, 2008 und Folienvortrag von Felix, Umsetzung des § 18 TVöD (Leistungsentgelt) im Landesbezirk NRW, 2007.

Darüber hinaus ist ein stetiger **Anstieg des Leistungsdrucks** für Beschäftigte im öffentlichen Dienst zu erkennen. Der Einstellungsstopp im Zuge von Haushaltssperren hat zu Mehrbelastungen für die bestehende Belegschaft geführt. Eine Schaffung von zusätzlichen Stellen ist Utopie. Die Wiederbesetzung von frei werdenden Stellen wird ausgesetzt. Nicht selten ist die Aussage von Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen zu vernehmen, dass »immer mehr Arbeit mit immer weniger Arbeitskräften« bewältigt werden muss.

Die heutigen Formen der Arbeitsorganisation in öffentlichen Verwaltungen beinhalten vielfach (Projekt-)Teams und Arbeitsgruppen. Im Widerspruch dazu stehen **Zielvorgaben mit jährlichen Steigerungsraten**, Leistungsdruck und Kontrollsysteme, die eine Verfolgung des modernen **Teamgedankens behindern** statt fördern. Die Beschäftigten konzentrieren sich nur noch auf die rechtzeitige und fehlerfreie Erledigung der eigenen Aufgaben. Zeit und Raum für die Auseinandersetzung mit den Aufgaben und Herausforderungen der Kolleginnen oder Kollegen stehen nicht mehr zur Verfügung. Vielmehr wird gegeneinander gearbeitet, um die eigenen Zielvorgaben zu erfüllen. Resultat ist eine sich immer weiter entwickelnde Kultur aus Neid und Missgunst gegenüber den offensichtlich »leistungsstarken« Beschäftigten.

Unter diesen Voraussetzungen ist es auch nicht verwunderlich, dass in den letzten Jahren als Folgeerscheinungen die Anzahl der »Burn-out«-Fälle (emotionale Erschöpfung mit reduzierter Leistungsfähigkeit) und Langzeiterkrankungen deutlich angestiegen ist.⁴ Hinzu kommt eine gestörte »work-life-balance« aufgrund fehlender Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Beruflichem und Privatem.⁵

In Organisationen, in denen es fast ausschließlich darum geht, die übergeordneten Ziele ohne große Rücksichtnahme auf den arbeitenden Menschen zu erfüllen, wird der **Beschäftigte zum Mittel. Punkt**⁶. Zielvereinbarungssysteme sind hier zum Scheitern verurteilt.

Die Lösung kann somit nur darin bestehen, die **Beschäftigten zum Mittelpunkt** der Organisation werden zu lassen. In logischer Konsequenz bedeutet dies, dass Zielvereinbarungen nur dann funktionieren, wenn auch die Rahmen- und Umgebungsbedingungen für die Beschäftigten angepasst und verändert werden. Hierzu gehören

- ein beteiligungsorientierter Führungsstil,
- die Reduzierung des Kontrollgedankens,
- wahre Zielvereinbarungssysteme ohne Vorgaben,
- die Förderung des Teamgedankens und
- eine Harmonisierung von Leistungspolitik und »work-life-balance«.

II. Alternative: Leistungsbeurteilung und Leistungsbewertung

Eine faire Beurteilung des Instrumentes Zielvereinbarungen ist nur dann möglich, wenn potenzielle Alternativen betrachtet werden.

Als Alternative zur Messung und Beurteilung von Leistung sieht der TVöD die systematische Leistungsbewertung vor.⁷

In der praktischen Umsetzung erinnert die Leistungsbewertung stark an die traditionellen Leistungsbeurteilungssysteme der öffentlichen Verwaltungen. Sie sind geprägt von

- einer hohen Subjektivität der Bewertenden (Bauchgefühl der Bewertenden),
- fehlerhaften Konstruktionen der Bewertungskriterien (arbeitsplatzfremde Bewertungsbogen),
- Problemen bei der Zuordnung von Leistung zu Bewertungsstufen (unterschiedliches Notenempfinden),
- Verteilungsvorgaben hinsichtlich guter und schlechter Bewertungen (Gauß'sche Normalverteilung),
- der Anwendung von Urteilstaktiken (Konfliktscheue der Bewertenden),
- Wahrnehmungs- und Urteilstendenzen fernab der Realität (Störfaktoren im Unterbewusstsein),
- Vergleichen zwischen Beschäftigten (Paradigma der Vergleichbarkeit von Bewertungen),
- Nichtberücksichtigung der Individualität von Beschäftigten (Leistungsminderungen werden vernachlässigt).

Die Risiken im System der Leistungsbewertung lassen vermuten, dass die Anwendung des Instrumentes keinesfalls bestehende Strukturen und Umgebungsbedingungen im öffentlichen Dienst ändern werden bzw. die Beschäftigten in den Mittelpunkt rücken lassen.

III. Nutzen von Zielvereinbarungssystemen

Loht es sich überhaupt für die Betriebsparteien, die andgedeuteten Veränderungsprozesse zu beschreiten? Oder ist, betriebswirtschaftlich formuliert, der materielle (finanzielle Mittel) und immaterielle (Veränderungsbereitschaft bei den Beteiligten erzeugen) Aufwand viel zu groß und steht in keiner Relation zum eigentlichen Ertrag (optimierte Leistung durch zufriedeneren Beschäftigte im Mittelpunkt)? Diese Fragen haben in der Vergangenheit viele Betroffene aus dem öffentlichen Dienst thematisiert. Zumal die Einführung und Umsetzung von Zielvereinbarungssystemen häufig durch eigenes Personal und ohne zusätzliche Ressourcen erfolgte und als Mehrbelastung empfunden wurde.⁸

Schauen wir zunächst auf drei Nutzenaspekte, die mit der Einführung von Zielvereinbarungssystemen in Verbindung stehen.

4 Vgl. Techniker Krankenkasse, Gesundheitsreport 2011, DAK, Gesundheitsreport 2012, AOK, Gesundheitsberichte der Länder 2011.

5 Vgl. Kratzer u. a., Leistungs politik und Work-Life-Balance – Eine Trendanalyse des Projekts Lanceo, 2011.

6 Vgl. Neuberger, Der Mensch ist Mittelpunkt. Der Mensch ist Mittel. Punkt. 8 Thesen zum Personalwesen, Personalführung 1990, 3.

7 Vgl. § 18 Abs. 5 Satz 1 TVöD (VKA) und § 3 Abs. 1 Satz 1 LeistungsTV-Bund.

8 Vgl. Stellermann, u. a., a. a. O.

Aus dem Wort »Vereinbarung« lässt sich bereits ableiten, dass Ziele nur durch gemeinsame Gespräche im Rahmen eines **regelmäßigen Informationsaustausches zwischen Führungskraft und Beschäftigten** konkretisiert und verfolgt werden können. Der von vielen Betroffenen befürchtete zusätzliche zeitliche Aufwand relativiert sich dadurch, dass im Rahmen des kommunikativen Austausches Schwachstellen und Schnittstellenprobleme in der Zusammenarbeit frühzeitig erkannt und behoben werden. Letztlich wird dadurch mehr Zeit eingespart als für Gespräche aufgewandt wird!

In Zielvereinbarungsgesprächen erfolgt eine leistungsmäßige Einschätzung der Beschäftigten durch die Führungskräfte. Hierfür ist im Vorfeld eine Stärken- und Schwächenanalyse erforderlich. Die **Mitarbeiterführung verbessert sich** dadurch, dass die Beschäftigten zukünftig von ihren Führungskräften zielgerichtet unterstützt werden, ihre analysierten Stärken zu nutzen und ihre Schwächen abzubauen. Die regelmäßige Rückmeldung über Stärken und Schwächen erlaubt den Beschäftigten darüber hinaus, individuelle Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung und Förderung aufgezeigt zu bekommen.

Eine Ausrichtung des eigenen Verhaltens an Zielen, die nicht vorgegeben sondern gemeinsam vereinbart wurden, **stärkt die Motivation der Beschäftigten** zur Leistungserbringung. Die Beachtung, Anerkennung und Bestätigung der eigenen Arbeitsleistung bei Zielerreichung durch die Führungskraft verstärken nochmals den Motivationsaspekt. Im Arbeitsleben vieler Beschäftigter des öffentlichen Dienstes fehlen erfahrungsgemäß genau diese Momente der Anerkennung und des Lobes.

IV. Grundvoraussetzungen für Zielvereinbarungen

Es wäre zu einfach zu behaupten, dass alleine die positiven Nutzenaspekte den Erfolg von Zielvereinbarungssystemen im öffentlichen Dienst garantieren. Zwingend notwendig ist darüber hinaus eine konsequente und dauerhafte **Begleitung der Betroffenen im Rahmen des erforderlichen Veränderungsprozesses**. Dies sollte sowohl über Schulungen als auch mit Hilfe von Workshops, (Einzel-)Coaching und Beschäftigtenbefragungen erfolgen.

Alle Beteiligten sind hinsichtlich der Grundregeln arbeitnehmerorientierter Gesprächsführung und der Vereinbarung von Zielen zu schulen. Führungskräfte sollten ferner Sozial- und Methodenkompetenzen vermittelt bekommen, die sie zur Kritikfähigkeit und zum Umgang mit Konflikten befähigen. Nur in einer funktionierenden **Gesprächs- und Vertrauenskultur** lassen sich erfolgreich Zielvereinbarungssysteme umsetzen.

Die Vereinbarung und Umsetzung von Zielen funktioniert am besten, wenn die **»SMART«-Kriterien** erfüllt werden. Ziele müssen demnach spezifisch nachvollziehbar,

messbar, attraktiv, realistisch, zeitlich terminiert und freiwillig vereinbart werden.⁹ Dies gelingt vor allem dann, wenn (Mengen-)Ziele quantitativ mit Hilfe von Zahlen messbar gemacht werden können (z. B. Vertriebsgrößen, Antragsmengen oder Fehlerquoten).

Nicht nur in öffentlichen Institutionen hat aber die **Qualität einer Leistung** häufig einen höheren Stellenwert (z. B. Kundenfreundlichkeit, Flexibilität am Arbeitsplatz oder Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen). Qualitative Ziele sind allerdings mit der Herausforderung verbunden, dass sie zweifelsohne schwerer messbar sind, als quantitative Ziele. Daher verzichten viele Akteure auf den Abschluss von qualitativen Zielvereinbarungen. Gleichzeitig erklären sie das angestrebte Zielvereinbarungssystem in ihrer Verwaltung als nicht umsetzbar bzw. gescheitert.

V. Praxisorientierte (qualitative) Zielvereinbarungen

Im Rahmen prozessorientierter Beratung bei der Einführung von Zielvereinbarungssystemen in öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen der Privatwirtschaft hat die BTQ Niedersachsen GmbH gemeinsam mit den Betroffenen in Workshops diskutiert, wie praxisorientierte (qualitative) Zielvereinbarungen aussehen und messbar gemacht werden können.

Das Ergebnis dieser Beratungen ist ein Modell, das die Aufgaben am Arbeitsplatz schrittweise definiert und anschließend eine Ableitung qualitativer Ziele mit Messkriterien ermöglicht. Das Modell ist in gleicher Weise für die Führungskräfte und die betroffenen Beschäftigten zur Vorbereitung und Durchführung des Zielvereinbarungsgesprächs anwendbar. Es wird im Folgenden kurz und zusammenfassend dargestellt¹⁰.

Im **ersten Schritt** werden die Aufgaben des/der Beschäftigten am Arbeitsplatz definiert (Kommunikation mit Kunden, Zusammenarbeit mit Kollegen, eigenständige Organisation des Arbeitsplatzes, usw.). Im **zweiten Schritt** werden Kriterien entwickelt, welche die definierten Aufgaben am Arbeitsplatz qualitativ beeinflussen können (Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit, Organisationsfähigkeit, usw.). Im abschließenden **dritten Schritt** werden die Qualitätskriterien messbar gemacht. Dies erfolgt in Form einer systematischen und strukturierten Abarbeitung einer (Projekt-)Aufgabe. Ein Beispiel für eine praxisorientierte qualitative Zielvereinbarung zeigt Tabelle 1.

⁹ Vgl. zu den Grundsätzen von Zielvereinbarungen Hinrichs, PersR 2006, 238.

¹⁰ Vgl. zur ausführlichen Darstellung der Entwicklung von Zielvereinbarungen in der Praxis Hinrichs, PersR 2009, 56.

Optimierung der Flexibilität am Arbeitsplatz	
Zielerreichung Stufe (5)	Nachbereitung der abgeleiteten, mit der Führungskraft kommunizierten Maßnahmen zur Optimierung der Flexibilität (Was lief gut? Wo hakte es?)
Zielerreichung Stufe (4)	Umsetzung der abgeleiteten und mit der Führungskraft kommunizierten Maßnahmen zur Optimierung der Flexibilität
Zielerreichung Stufe (3)	Kommunikation und Abstimmung mit der Führungskraft hinsichtlich der abgeleiteten Maßnahmen zur Optimierung der Flexibilität
Zielerreichung Stufe (2)	Ableitung von Maßnahmen zur Optimierung der Flexibilität am Arbeitsplatz (Beibehaltung und/oder Verbesserung)
Zielerreichung Stufe (1)	Analyse der bisherigen Arbeitssituation hinsichtlich Flexibilität am Arbeitsplatz

Tabelle 1: Beispiel einer praxisorientierten qualitativen Zielvereinbarung

Für das Erreichen der **ersten Zielstufe** analysiert die/der Beschäftigte oder die Beschäftigtengruppe ihre bisherige Arbeitssituation hinsichtlich des vereinbarten Qualitätskriteriums (z. B. Flexibilität am Arbeitsplatz). Die **zweite Zielerreichungsstufe** ist erfüllt, wenn Maßnahmen der Beibehaltung oder Verbesserung (z. B. zur Flexibilität am Arbeitsplatz) abgeleitet werden. Die abgeleiteten Maßnahmen sind dann in einem Zielzwischenstandsgespräch mit der Führungskraft zu besprechen (**dritte Stufe der Zielerreichung**). Im Anschluss daran folgt die Umsetzung der abgeleiteten und besprochenen Maßnahmen (**Zielerreichungsstufe vier**). Zum Ende der Zielvereinbarungsperiode (in der Regel umfasst diese den Zeitraum von einem Jahr) überprüfen die Beschäftigten die Umsetzung der Maßnahmen und leiten weitere Maßnahmen für die Zukunft ab (**maximale Zielerreichung**).

Erfahrungsgemäß erfordert die Anwendung dieses Modells zunächst ein **Umdenken bei den Beteiligten** hinsichtlich der Eigenverantwortlichkeit im Zielerreichungsprozess. Konkret heißt das für die Führungskräfte eine Abkehr von ständiger (Zielerreichungs-)Kontrolle und ein Verbot von Zielvorgaben. Die Beschäftigten müssen ihrerseits die Bereitschaft mitbringen, gemeinsam vereinbarte Ziele eigeninitiativ und eigenverantwortlich zu verfolgen.

Die Rückmeldungen aus verschiedenen öffentlichen Verwaltungen geben Grund zur positiven Annahme, dass eine derartige Vorgehensweise erfolversprechend ist. Sowohl die Führungskräfte als auch die Beschäftigten können sich mit ihren Zielen und den dazugehörigen Messstufen identifizieren. Gleichzeitig erleben die Betei-

ligten die Nutzenaspekte von Zielvereinbarungen als positive Bereicherung ihres Arbeitslebens.

VI. Fazit

Die abschließende Antwort auf die Frage, ob Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst eher ein Auslaufmodell oder ein Erfolgsgarant darstellen, ist eng mit der Bereitschaft der Akteure verknüpft, die notwendigen Voraussetzungen zur Umsetzung zu schaffen:

- Die Betriebsparteien (Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretungen) müssen Zeit und ggf. auch finanzielle Mittel investieren, um eine umfassende Vorbereitung und Qualifikation der Führungskräfte und Beschäftigten zu gewährleisten.
- Führungskräfte und betroffene Beschäftigte müssen Veränderungsbereitschaft zeigen, um neue Führungsstile zu akzeptieren und anwenden zu können.
- Die Dienststellenleitung muss sich mit dem Modell praxisorientierter qualitativer Zielvereinbarungen identifizieren, um eine Akzeptanz dieses Modells bei allen Beschäftigten der Verwaltung zu erwirken.

Ist diese Veränderungsbereitschaft bei den handelnden Akteuren erkennbar, können Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst zum Erfolgsgarant werden. Wenn nicht, werden die traditionellen Strukturen bestehen bleiben und Zielvereinbarungen zwangsläufig zum Auslaufmodell.

Dipl. Kfm. Sven Hinrichs
Personal- und Organisationsberater
bei der BTQ Niedersachsen GmbH
Oldenburg

derpersonalrat.de Service für Personalräte

Hierzu finden Sie im Internet:
Übersicht über aktuelle Seminare der BTQ Niedersachsen GmbH zum
Thema »Zielvereinbarungen«

Literaturhinweis

Thomas Breisig
Zielvereinbarungen im Fokus von Betriebs- und Personalräten
Methoden – Chancen – Risiken
4., aktualisierte und überarbeitete Auflage, 2013
ISBN 978-3-7663-6184-4, € 34,90

Dieses Buch ist direkt zu beziehen über
Buch & Mehr
Telefon: 069/952 05 30
E-Mail: service@buchundmehr.de
www.buchundmehr.de