

Die praktische Umsetzung von Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst

Ein Erfahrungsbericht nach drei Jahren § 18 TVöD

Im September 2005, also vor etwas mehr als drei Jahren ist der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowie der damit verbundene § 18 zum Leistungsentgelt vereinbart worden. Die Tarifvertragsparteien wollten mit der Einführung des Leistungsentgeltes eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und eine Stärkung von Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz der Beschäftigten im öffentlichen Dienst erzielen (vgl. § 18 Abs. 1 TVöD). Um die Leistung der Beschäftigten bewerten und feststellen zu können, stellt der TVöD die Führungsinstrumente »systematische Leistungsbewertung« und »Zielvereinbarung« zur Verfügung (vgl. § 18 Abs. 5).

Aktuelle Untersuchungen und Evaluationen zur Umsetzung des § 18 TVöD kommen zu dem Ergebnis, dass in vielen öffentlichen Verwaltungen bisher entweder keine oder nur unzureichende Regelungen zur Einführung eines Leistungsentgeltes getroffen wurden.¹ Zudem zeigt sich, dass nur selten das Instrument der Zielvereinbarung zur Leistungsmessung herangezogen wird und die Betriebsparteien stattdessen häufig auf die systematische Leistungsbewertung in Form einer »klassischen« Beurteilung zurückgreifen.

Woran mag es nun liegen, dass Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst nur wenig Berücksichtigung finden? Im Rahmen meiner Beratungstätigkeit werden von den Betriebs- und Personalräten häufig folgende Erklärungen und Bedenken geäußert:

- Hoher Aufwand in der Einführung.
- Nicht einschätzbare Risiken für die Beteiligten aufgrund des bislang unbekanntes und ungenutzten Führungsinstruments.
- Fehlende Kenntnis über die Möglichkeiten, wie Leistungen der Beschäftigten in messbare Ziele formuliert werden können.

Bemerkenswert ist dabei allerdings die Tatsache, dass sich mit zunehmender Dauer einer Beratung und in der Phase der praktischen Umsetzung die anfängliche Skepsis in eine positive Grundeinstellung zum Personalführungsinstrument Zielvereinbarung wandelt. Dieses Phänomen ist übrigens nicht nur bei den Interessenvertretern sondern gleichfalls bei Führungsverantwortlichen und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (z.B. in Schulungsveranstaltungen) zu beobachten.

Womit ist dieser Einstellungswandel zu begründen? Welche Voraussetzungen sollten bei der Einführung von Zielvereinbarungssystemen erfüllt werden? Wie können Zielvereinbarungen in öffentlichen Verwaltungen aussehen? Gibt es Hilfestellungen für die Beteiligten bei der Vereinbarung von Zielen? Was sind die Erfolgsfaktoren bei der Einführung von Zielvereinbarungen in der öffent-

lichen Verwaltung? Diese Fragestellungen werden im Folgenden praxisorientiert beantwortet.

I. Grundvoraussetzung: Gesprächs- und Vertrauenskultur

Ein Großteil der Führungskräfte in öffentlichen Verwaltungen haben ihre Führungsverantwortung aufgrund der im Laufe der Beschäftigungszeit erworbenen fachlichen Qualifikationen und den ggf. damit verbundenen (systembezogenen) Karriereaufstiegen übertragen bekommen. Vernachlässigt wird dabei allerdings vielfach die **Vermittlung von Führungskompetenzen, allgemeinen sozialen Kompetenzen und Lösungsansätzen für Konfliktsituationen**. Dass diese Nachlässigkeiten gravierende Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Führungskraft und Beschäftigten haben können, wird von den Arbeitgebern häufig unterschätzt. Vielmehr wird auf den hohen Schulungsaufwand und die Kosten für Schulungsmaßnahmen verwiesen.

Die Einführung von Zielvereinbarungen bietet hier eine neue Chance. Zweifellos werden Zielvereinbarungsgespräche nur dann erfolgreich sein, wenn sich eine **Gesprächs- und Vertrauenskultur** in den Organisationen (weiter-)entwickelt. Hiefür sind in der **Vorbereitungs- und auch in der Durchführungsphase umfangreiche Schulungen** aller Beteiligten notwendig. Der **Zeit- und Kostenaufwand**, der für diese Schulungsmaßnahmen aufgebracht werden muss, wird sich schon nach wenigen Jahren auszahlen. Denn durch den **regelmäßigen und gleichberechtigten Informationsaustausch** zwischen Führungskraft und Beschäftigten kann schon eines der wichtigsten Ziele des § 18 TVöD erreicht werden: eine Verbesserung der Dienstleistungen durch Stärkung der Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz aller Beteiligten.

II. Rahmenbedingungen von Zielvereinbarungen

Auf eine ausführliche Darstellung der allgemeinen theoretischen Grundsätze von Zielvereinbarungen wird hier verzichtet. Diese dürften mittlerweile hinlänglich bekannt sein.² Die Umsetzung der Theorie in die Praxis bereitet allerdings häufig große Schwierigkeiten.

In den öffentlichen Verwaltungen wurde in der Vergangenheit oft mit **Zielvorgaben** gearbeitet. Die Zielvorgaben kommen dabei aus der Politik, hängen vielfach mit der Be-

¹ Vgl. Tondorf, Evaluation zur betrieblichen Umsetzung des § 18 TVöD (VKA) Leistungsentgelt, 2008, Kemna u.a., Einführung von Leistungsentgelt nach § 18 TVöD, 2008 und Folienvortrag von Felix, Umsetzung des § 18 TVöD (Leistungsentgelt) im Landesbezirk NRW, 2007.

² Vgl. zu den theoretischen und allgemeinen Grundsätzen von Zielvereinbarungen auch Hinrichs, PersR 2006, 238.

reitstellung finanzieller Mittel zusammen und beruhen auf Entscheidungen der oberen Führungsebene. Derartige Zielvorgaben wird es sicherlich auch zukünftig geben. Sie entsprechen aber allenfalls indirekt den **Zielvereinbarungen** im Sinne des § 18 TVöD. Da Zielvereinbarungen **freiwillige Abreden** zwischen Führungskraft und Beschäftigten(-gruppen) sind (vgl. § 18 Abs. 5 TVöD), können Zielvorgaben zu Zielvereinbarungen werden, *müssen* es aber nicht. Diese Erkenntnis erfordert möglicherweise auch ein Umdenken bei Beschäftigten mit Führungsverantwortung. Angestrebt wird eine Trennung vom traditionellen hierarchisch autoritären Führungsstil hin zur Anwendung eines **modernen beteiligungsorientierten Führungsstils**. Ziele werden somit nicht nur hierarchisch von oben nach unten vereinbart, sondern es muss auch eine Kommunikation in die andere Richtung, nämlich von unten nach oben, stattfinden. Ein funktionsfähiges Zielvereinbarungssystem entsteht erst dann, wenn offen und hierarchieübergreifend miteinander kommuniziert werden kann und darf.

Einer der häufig genannten Vorteile von Zielvereinbarungssystemen gegenüber der systematischen Leistungsbewertung ist die **geringere Subjektivität** in der Bewertung von Leistungen. Dieser Vorteil greift aber erst dann, wenn bereits im Zielvereinbarungsgespräch nicht nur das Ziel, sondern gleichzeitig auch **Messkriterien** vereinbart werden, die für das Erreichen der einzelnen **Zielerreichungsstufen oder -grade** eine entscheidende Aussagekraft haben. Zielerreichungsgrade sind in der Praxis in unterschiedlichen Ausprägungen vorzufinden. Dabei ist es unerheblich, wie sie bezeichnet werden (wie z.B. »Ziel übertroffen«, »Ziel erreicht«, »Ziel teilweise erreicht«, »Ziel nicht erreicht«). Vielmehr ist es zwingend erforderlich, dass die Messkriterien in jedem, also auch im obersten Zielerreichungsgrad

- in der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit erreichbar sind,
- sich auf das Team/den Arbeitsplatz und die damit verbundenen Arbeitsaufgaben beziehen und
- von den Beschäftigten realistisch erreichbar und beeinflussbar sind.

Wenn die Erreichung eines Zielgrades davon abhängig ist, ob die Beschäftigten Zusatzaufgaben übernehmen, Überstunden aufbauen, Mehrarbeit leisten und das »Normalmaß« überschreiten, wird dies zur Konsequenz haben, dass sich ein Großteil der Belegschaft aus dem »freiwilligen« Zielvereinbarungssystem »verabschiedet«. Der verbleibende Rest der Beschäftigten wird aufgrund der **Leistungsverdichtung und -intensivierung** langfristig mit gesundheitlichen Problemen konfrontiert. Dies wird zur Zeit vor allem in der Banken- und Versicherungsbranche deutlich, wo ein derartiges Vorgehen über einen langen Zeitraum die »Normalität« darstellte und auch noch immer darstellt.

Eine vielfach gestellte Frage von Beschäftigten und Führungskräften im Rahmen der Schulungen zur praktischen Umsetzung von Zielvereinbarungssystemen bezieht sich auf die Möglichkeit von **Teamzielvereinbarungen** (vgl. auch »Beschäftigtengruppen« in § 18 Abs. 4 und 5 TVöD). Die heutigen Formen der Arbeitsorganisati-

on in öffentlichen Verwaltungen mit (Projekt-)Teams und Arbeitsgruppen machen es unumgänglich, auch Teamziele zu ermöglichen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die Zielerreichungsgrade für das gesamte Team sich nicht am »stärksten« Beschäftigten im Team ausrichten, sondern die **individuelle Leistungsfähigkeit jedes einzelnen Teammitglieds berücksichtigt** werden muss. Ansonsten besteht die große Gefahr von Konkurrenz und Gruppendruck unter den Teammitgliedern.

Die Berücksichtigung der individuellen Leistungen einzelner Beschäftigter (vgl. auch die Protokollklärung Nr. 2 zu § 18 TVöD) hat allerdings gleichzeitig zur Folge, dass **Zielvereinbarungen untereinander (einzeln oder teambezogen) nicht vergleichbar** sind. Die Unmöglichkeit des Vergleichens von Zielvereinbarungen stellt für viele Beteiligte eine der größten Herausforderungen im Zielvereinbarungssystem dar und ist mit einem Paradigmenwechsel gleichzusetzen. Allerdings sollte es in der praktischen Umsetzung keine große Rolle spielen. Denn solange ich Ziele *vereinbare*, konzentriere ich mich auf meine Leistungsfähigkeit bzw. die Leistungsfähigkeit meines Teams und nicht auf die Leistungsfähigkeit Dritter. Ungerechtigkeiten entstehen somit nur dann, wenn aus Zielvereinbarungen Zielvorgaben werden (s.o.).

III. Zielvereinbarungen in der Praxis

Eine Existenz der bisher dargestellten Rahmenbedingungen für Zielvereinbarungen in öffentlichen Verwaltungen führt noch nicht dazu, dass die Skepsis der Beteiligten vollständig weicht, Ziele für den eigenen Arbeitsbereich vereinbaren zu können. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es sich selbst bei den in der aktuellen Fachliteratur dargestellten Zielvereinbarungsbeispielen häufig um »Mengenziele« bzw. sogenannte **quantitative Ziele** handelt (beispielsweise Erhöhung des Kundenvolumens, Anzahl der bearbeiteten Aufträge/Anträge/Vorgänge, Verringerung der Fehlerquote). Derartige Ziele sind aber nicht in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltungen realisierbar bzw. von den Beschäftigten beeinflussbar.

Da sich Ziele immer auf den Arbeitsplatz und die damit verbundenen Arbeitsaufgaben beziehen müssen, ist es nahezu unmöglich, einen **Beispielkatalog von Zielvereinbarungen** zu entwickeln, der für alle Arbeitsplätze einer Organisation anwendbar ist. Die Lösung scheint daher eher darin zu bestehen, eine Hilfestellung für die gemeinsame Vereinbarung individueller und auf den Aufgabenbereich bezogener Ziele bereit zu stellen. Hier bietet sich ein schrittweises Vorgehen an.

Im **ersten Schritt** geht es darum, die **Aufgaben am Arbeitsplatz zu definieren**. Hierfür könnte eine sehr einfach formulierte Fragestellung auch lauten:

- Was mache ich/machen wir den gesamten Arbeitstag?

Im **zweiten Schritt** ist zu überlegen, wie der/die Beschäftigte/n ihre **Arbeitsaufgaben qualitativ oder quantitativ beeinflussen** können. Auch hierfür bietet sich eine einfache Frageformulierung an:

- Welche qualitativen/quantitativen Aspekte fehlen der Organisation/Verwaltung, wenn ich/wir nicht am Arbeitsplatz anwesend bin/sind?

Im **dritten** und letzten **Schritt** werden die **Qualitäts- und Quantitätskriterien messbar** gemacht.

Anhand des **Beispiels einer klassischen Sachbearbeitung** in einer öffentlichen Verwaltung wird die gesamte Vorgehensweise nochmals konkretisiert. Die **Aufgaben am Arbeitsplatz** konzentrieren sich im allgemeinen auf

- die Bearbeitung von Aufträgen/Anträgen/Fällen,
- die Kommunikation mit externen/internen Kunden,
- die Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen,
- die eigenständige Organisation des Arbeitsplatzes,
- etc.

Daraus können sich folgende (beeinflussbare) **Quantitäts-/Qualitätskriterien** ergeben:

- Anzahl der bearbeiteten Aufträge/Anträge/Fälle,
- Rechtssicherheit,
- Kommunikationsfähigkeit/Beschwerdemanagement,
- Teamfähigkeit/Zusammenarbeit,
- Organisationsfähigkeit,
- Flexibilität am Arbeitsplatz,
- etc.

Nicht nur in diesem Beispiel fällt auf, dass die abgeleiteten **Messkriterien** hauptsächlich **qualitativer Art** sind. Somit ist es notwendig, sich nicht nur auf die quantitativen, sondern gleichermaßen auch auf die qualitativen Ziele zu konzentrieren (beispielsweise freundlicher Umgang mit Kunden, Optimierung der Zusammenarbeit). Qualitative Ziele sind mit der Herausforderung verbunden, dass sie zweifelsohne schwerer messbar sind, als quantitative Ziele, bei denen ich Zahlen als Messgrößen verwenden kann. Dass eine Messbarkeit aber für jedes qualitative Ziel gegeben sein kann, zeigt folgendes **Schema für die Vereinbarung von qualitativen Zielen**:

Optimierung der Zusammenarbeit/Flexibilität/Kundenfreundlichkeit	
Stufe/Punktwert 5	Nachbereitung von Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit / Flexibilität / Kundenfreundlichkeit (→ was lief gut? / → wo hakete es?)
Stufe/Punktwert 4	Umsetzung von Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit / Flexibilität / Kundenfreundlichkeit
Stufe/Punktwert 3	Kommunikation von Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit / Flexibilität / Kundenfreundlichkeit (→ Führungskraft / Kolleginnen und Kollegen / Organisation)
Stufe/Punktwert 2	Ableitung von Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit / Flexibilität / Kundenfreundlichkeit (→ Beibehaltung / → Verbesserung)
Stufe/Punktwert 1	Analyse der bisherigen Arbeitssituation hinsichtlich Zusammenarbeit / Flexibilität / Kundenfreundlichkeit

Die dargestellte Vorgehensweise entspricht der **systematischen und strukturierten »Abarbeitung«** einer (Projekt-)Aufgabe (also eines qualitativen Zieles). Zunächst analysieren die/der Beschäftigte/n die bisherige Arbeitssituation. Daraus werden im nächsten Schritt Maßnahmen der Beibehaltung oder Verbesserung abgeleitet. Diese Maßnahmen können dann mit der Führungskraft, mit Kolleginnen und Kollegen und/oder in der Gesamtorganisation kommuniziert werden. Einer Umsetzung der abgeleiteten und kommunizierten Maßnahmen folgt dann die kritische Nachbereitung durch den/die Beschäftigte/n. In **regelmäßigen Zwischengesprächen** zwischen Führungskraft und Beschäftigte/n kann der Arbeitsstand analysiert sowie ggf. zusätzlicher Unterstützungsbedarf erörtert werden. Derartige Zielvereinbarungen fördern durch eine hohe **Eigenverantwortung in den Zielerreichungsstufen** nicht nur die **Eigeninitiative** und **Selbstverwirklichung** der Beschäftigten, sondern gleichzeitig auch die **Teamfähigkeit**. Eine sich daraus häufig ergebende Konsequenz ist die **Stärkung der Motivation**.

Es lässt sich zudem festhalten, dass es bei quantitativen *und* qualitativen Zielen um **»Optimierung«** gehen sollte und nicht zwangsläufig um **»Steigerung«** oder **»Verbesserung«**. Eine vorgegebene jährliche Zielsteigerung würde eine Benachteiligung für die Beschäftigten nach sich ziehen, die bereits am Leistungslimit arbeiten, gegenüber denjenigen, die noch Verbesserungspotenziale aufweisen.

Ziele der vergangenen Zielvereinbarungsperiode können somit auch gleichzeitig Ziele der Folgeperiode sein, also **fortgeschrieben** werden. Vorausgesetzt, die Rahmenbedingungen haben sich nicht gravierend geändert. Es ist also nicht zwingend notwendig, jedes Jahr neue Ziele zu formulieren.

IV. Konfliktlösungsmechanismen

Grundsätzlich sollten die Zielvereinbarungsparteien um Einigkeit bemüht sein. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es dennoch einmal zu unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Zielvereinbarung oder des Zielerreichungsgrades kommt. Die Ursachen sind dabei sehr unterschiedlich. Einerseits sind die Unstimmigkeiten persönlicher Natur, andererseits sachlich begründet.

Es macht daher Sinn, ein **gestuftes Verfahren zur Konfliktlösung** anzuwenden. Zunächst sollte der/die Beschäftigte die Möglichkeit haben, auf eigenen Wunsch ein weiteres, klärendes Gespräch zu führen. Es ist hilfreich, zu diesem Gespräch auch eine **dritte (neutrale) Person** hinzuzuziehen. Diese dritte Person kann der nächsthöhere Vorgesetzte, aber auch eine Person mit spezifischer Qualifikation (Mediations- bzw. Coachin-gausbildung) sein. Ziel dieses klärenden Gespräches ist die **Vermittlung zur Einigung**. Die dritte Person sollte nicht befugt sein, eine eigenständige Entscheidung per einseitigem Beschluss herbeizuführen. Diesem letzten Schritt ist noch die Einberufung einer von Arbeitgebervertretern und Arbeitnehmervertretern **paritätisch beset-**

zen Schlichtungsstelle vorzuziehen. Sollte auch mit Hilfe der paritätischen Schlichtungsstelle keine Einigung zwischen den Konfliktparteien erzielt werden, entscheidet die Schlichtungsstelle letztlich mit Stimmenmehrheit über den Konfliktfall.

Erfahrungsgemäß werden die Schlichtungsstellen in der Praxis relativ selten angerufen. Dies liegt vor allem daran, dass weder Führungskraft noch Beschäftigte ihre Konfliktfälle vor Kolleginnen und Kollegen diskutieren möchten. Trotzdem sollten die Schlichtungsstellen institutionalisiert werden, da ansonsten ein wichtiges Hilfsmittel zur Vereinbarung von Zielen fehlt.

V. Eckpunkte eines Zeitplans zur Einführung

Bevor ein Zielvereinbarungssystem in öffentlichen Verwaltungen eingeführt wird, sollten sich die **Betriebsparteien** (obere Dienstebene, Personalvertretung und betriebliche Kommission) **ausführlich über Inhalte sowie Chancen und Risiken informieren**. Sinnvoll ist die Hinzuziehung von Experten und Sachverständigen. Mit Hilfe dieser grundlegenden Informationen können dann die **weiteren Schritte zur Entwicklung eines auf die eigene Verwaltung zugeschnittenen Zielvereinbarungssystems** eingeleitet werden. Dieser Prozess nimmt erfahrungsgemäß einen Zeitraum von ca. **drei bis sechs Monaten** ein.

In der Entwicklungsphase und vor den ersten Zielvereinbarungsgesprächen sind **alle Beteiligten (Führungskräfte und Beschäftigte) umfassend zu informieren und zu schulen**. Folgende Schulungsinhalte sollten dabei berücksichtigt werden:

- Erläuterung des Zielvereinbarungssystems.
- Erläuterung und Einüben von Zielvereinbarungsgesprächen.
- Umgang mit Konflikten.

Auch für die Schulungen sollte ein angemessener Zeitraum von ca. **drei bis sechs Monaten** (abhängig von der Anzahl der Beschäftigten) eingeplant werden.

In der Umsetzungsphase ist es dann notwendig, weitere Unterstützung für die Beteiligten anzubieten, wie z.B. **Workshops und Coachingprozesse**.

Zudem sollte in regelmäßigen Abständen und spätestens nach zwei Zielvereinbarungsperioden eine **Erfolgskontrolle** stattfinden. Hierfür bieten sich klassische, anonymisierte Beschäftigtenbefragungen an.

VI. Fazit

Zielvereinbarungssysteme sind sicherlich geeignete Konzepte, um die Zielsetzungen, die mit dem Leistungsentgelt nach § 18 TVöD verknüpft wurden, zu erreichen. Allerdings ist es erforderlich, die notwendigen Voraussetzungen in den öffentlichen Verwaltungen zu schaffen. Hierzu gehört vor allem:

- Eine umfassende Vorbereitung,
- die Entwicklung einer Gesprächs- und Vertrauenskultur,

- eine umfassende Qualifikation von Führungskräften und Beschäftigten und
- die Identifikation der Dienststellenleitung mit dem Instrument Zielvereinbarung.

Wer meint, dass die Investitionen in begleitende Schulungsmaßnahmen und in die Entwicklung einer Gesprächs- und Vertrauenskultur nicht notwendig oder nicht möglich sind (z.B. aus finanziellen Gründen), der sollte sich auch schnell vom Instrument der Zielvereinbarung sowie von der eigentlichen Zielsetzung des Leistungsentgelts im TVöD verabschieden.

Sven Hinrichs
BTQ Niedersachsen GmbH

Literaturhinweise

Thomas Breisig
Leistung und Erfolg als Basis für Entgelte
Analyse und Handlungsempfehlungen
1. Auflage, 2008, mit CD-ROM
ISBN 978-3-7663-3861-7, € 12,90

Sven Hinrichs
Mitarbeitergespräch und Zielvereinbarung
Analyse und Handlungsempfehlungen
1. Auflage, 2008, mit CD-ROM
ISBN 978-3-7663-3860-0, € 12,90

Thomas Breisig
Entlohnen und Führen mit Zielvereinbarungen
3. Auflage, 2006
ISBN 978-3-7663-3748-1, € 24,90

Wolfgang Hamer, Axel Görg, Martin Guth
Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Basiskommentar zum TVöD
3. Auflage, 2008
ISBN: 978-3-7663-3848-8, € 29,90

Axel Görg, Martin Guth, Wolfgang Hamer, Rainer Pieper
Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Kommentar für die Praxis
ISBN 978-3-7663-3703-0, € 89,90

Diese Bücher sind direkt zu beziehen über
Buch & Mehr
Telefon: 069/9520530
E-Mail: service@buchundmehr.de
www.buchundmehr.de