

Herausforderungen der Tarifreform des TVöD für die Praxis der Leistungsbewertung

Die neuen Formen der leistungsgerechten Bezahlung im öffentlichen Dienst erfordern eine grundlegende Reform des Beurteilungswesens. Zum aktuellen Zeitpunkt, da das „Strukturreformgesetz“ für die Beamten / Beamtinnen noch nicht verabschiedet ist und der TVöD nur für den kommunalen Bereich Vorgaben für die Umsetzung der neuen leistungsbezogenen Vergütungselemente beinhaltet, können die möglichen Reformwege und ihre gleichstellungspolitische Relevanz hier nur richtungweisend skizziert werden.

Die gegenwärtigen Verfahren der dienstlichen Beurteilung im öffentlichen Dienst werden von einer Vielzahl der Beschäftigten und von den Interessenvertretungen kritisch bewertet, wobei diese Ablehnung insbesondere seit der Einführung der Richtwerte für die Spitzennoten stark gestiegen ist. Mit der Einführung der neuen leistungsbezogenen Vergütungselemente wecken vor allem die Interessenvertretungen (VER.DI sowie Deutscher Beamtenbund DBB) die Erwartung, dass die Leistungsbeurteilung von nun an „objektiv(er)“ werde.¹

1. Ausgangsthesen zur neuen leistungsbezogenen Vergütung

1. These: Wer Leistungen finanziell auszeichnet, muss vorher sagen, was er unter Leistung versteht.

Der Begriff „Leistung“ ist sehr vieldeutig. **Leistung** - so meine Arbeitsdefinition hier - **ist die erfolgreiche Erfüllung festgelegter Aufgaben bzw. das Erreichen von Zielen**. Die Aufgaben müssen demnach zuerst konkret beschrieben werden. Hier sind Stellenbeschreibungen hilfreich, aber für die Zwecke der Leistungsbeurteilung meist nicht ausreichend. Es muss festgelegt werden, wodurch sich die erfolgreiche Erfüllung einer Aufgabe von einer weniger erfolgreichen Bewältigung unterscheidet. Das Gebot der Fairness gebietet es zudem, dass der Mitarbeiter / die Mitarbeiterin **vorab** von diesen Kriterien umfassende Kenntnisse erhält.

Das Thema, wie man die Qualität öffentlicher Leistungen messen und bewerten kann, hat in letzter Zeit viele Beachtung gefunden; deutliche Fortschritte sind hier erkennbar. Die schulischen Bildungsstandsvergleiche, die Zertifizierung von Krankenhäusern oder die verwaltungsbezogenen Benchmarkingprojekte stellen hier Meilensteine dar. Im Blickpunkt dabei steht aber die Leistungsfähigkeit **von Organisationen** und nicht die des einzelnen Mitarbeiters / der einzelnen Mitarbeiterin.

¹ So schreibt der Beamtenbund in einer Informationsschrift zu dem geplanten Strukturreformgesetz: „Die Leistungsbewertung ist ... keine Fortschreibung des bisherigen Beurteilungsverfahrens, sondern ein neu zu entwickelndes System mit einem hohen Maß an Objektivität.“ (http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/dbb-pdf/strukturreformgesetz_dbbstellungnahme.pdf, S 2 f.) Und in einem Internetchat von Ver.di heißt es: „Nach welchen Kriterien sollen die Leistungsbewertungen erfolgen? ... Antwort von Rainer Friebertshäuser (ver.di): Nach objektiven Kriterien. Dabei darf es nicht zu subjektiven Beurteilungen kommen.“ (http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x00a4aa2a)

2. These: Die Leistungsbewertung muss im öffentlichen Dienst besonders schwer durchführbar sein.

Dienstleistungen entstehen häufig in Zusammenarbeit mit dem Kunden, sie sind daher weniger standardisierbar. Dienstleistungen sind zudem augenblicksbezogen: Sie sind nicht lagerfähig und können anders als Waren meist nicht nachgebessert werden. All diese Faktoren erschweren es, die Qualität von Dienstleistungen an „harten“ Qualitätsindikatoren zu messen.

Im Bereich der **öffentlichen Dienstleistungen** ist es im Allgemeinen besonders schwierig, anhand einzelner beobachtbarer oder messbarer Indikatoren zwischen einer guten und weniger guten Leistung zu unterscheiden. In der Regel hat eine öffentliche Dienstleistung mehrere Kunden, die jeweils unterschiedliche - teilweise sich widersprechende - Leistungserwartungen haben. Man denke beispielsweise an die Tätigkeit eines Justizvollzugsangestellten in einer Justizvollzugsanstalt. Bei dieser Dienstleistung hat der Staat als „Bestellkunde“ der Leistung andere Qualitätserwartungen als der Insasse, der „Verbrauchskunde“ der Leistung. Ähnlich vielfältig sind die Qualitätserwartungen, die beispielsweise an eine Grundschullehrerin oder einen Grundschullehrer von den Schülern, den Eltern, der Schulaufsicht oder den Lehrerinnen und Lehrern der weiterführenden Schulen herangetragen werden.

Die Theorie der öffentlichen Güter lehrt: Erst aufgrund dieses Spannungsverhältnisses zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen wird eine Dienstleistung zu einer **öffentlichen** Leistung. Daher muss die Leistung des öffentlich Bediensteten in der Regel mehrdimensional aus unterschiedlichen Blickwinkeln bewertet werden. Leistungsdifferenzierung und Leistungsentlohnung funktionieren seit jeher dort gut, wo Erfolg eindimensional „finanziell“ oder „stückzahlmäßig“ messbar ist.

Eine Dienstleistung wird zudem dann zu einer öffentlichen Dienstleistung, wenn sich ihr ganzer Nutzen erst nach einer größeren Zeitspanne dem Individuum offenbart. Auch diese langfristigen Wirkungen erschweren es, die beruflichen Leistungen des öffentlich Beschäftigten zeitnah zu bewerten.

Überspitzt formuliert: „Wenn die Qualität der Leistungen eines öffentlichen Bediensteten leicht zu bewerten ist, dann sollte man wenig Mühe damit verschwenden, über eine leistungsbezogene Vergütung nachzudenken, sondern grundsätzlich die Privatisierung dieser Dienstleistungen in Betracht ziehen.“

Trotz dieser Schwierigkeiten werden sich in vielen Bereichen Indikatoren finden lassen, die es erlauben, auch die Leistungen des öffentlich Bediensteten in bestimmten **Teilaspekten** zu beobachten, zu messen und zu bewerten. Eine umfassende „objektive“ Leistungsbewertung wird häufig mit einem hohen Controlling-Aufwand verbunden sein. Dieser Aufwand könnte schnell größer werden als die Erträge durch die Leistungssteigerungen, welche die neuen Leistungsanreize bei den Beschäftigten bewirken.

3. These: Viele öffentliche Leistungen sind Teamleistungen.

Es ist häufig schwer, den Beitrag des einzelnen zu dieser Teamleistung zu bestimmen. Die Heraushebung des einzelnen aus einem Team kann zudem für die gemeinsame Arbeit kontraproduktiv sein und zu Effizienzverlusten führen. Auch aus dem Bereich der Wirtschaft hört man zuweilen, dass von der Messung und Bewertung der individuellen Leistungen Abstand genommen wird, weil sich die hierdurch verstärkte Konkurrenz zwischen den Beschäftigten negativ auf die Gesamtleistung der Organisation auswirke. Die klassische Personalbeurteilung ist auf die Einzelperson bezogen. Sie geht davon aus, dass die Leistung in erster Linie von den individuellen Fähigkeiten und dem persönlichen Engagement abhängen. Fragen des betrieblichen Umfelds werden dabei eher ausgeblendet.

Leistungsauszeichnungen können sowohl auf individueller Ebene als auch auf kollektiver Ebene stattfinden. Die Vorgaben des TVöD lassen die gruppenbezogenen Auszeichnungen ausdrücklich zu. Gruppenbezogene Auszeichnungen stoßen bei der Mitarbeiterschaft auf eine größere Akzeptanz, sie sind aber keineswegs automatisch „gerechter“ als individuelle Auszeichnungen.

4. These: Personalbeurteilungssysteme funktionieren häufig anders, als das von den Initiatoren erwartet wird.

Breisig stellt fest, dass Beurteilungsrichtlinien zentral von Experten aus dem Personalwesen und in Kooperation mit Betriebsräten erstellt werden. Die praktische Durchführung jedoch obliege den Führungskräften und den Beschäftigten vor Ort. Die Betroffenen werden bestenfalls durch bescheidene Beteiligungsformen einbezogen. „Angesichts dieser Konstellation verwundert es nicht, dass ... die realen Beurteilungsprozesse oft ganz anders ablaufen als von den Initiatoren geplant. So werden beispielsweise Beurteilungen ganz oder teilweise gar nicht durchgeführt, die Gespräche unterlassen oder in Form von zweiminütigen „Urteileröffnungen“ abgehakt, ... Terminabsprachen kommen nicht zustande, ..., die Beurteilung zu ganz anderen als zu den vorgesehenen Zwecken benutzt usw. usw.“²

Nach meinen Erfahrungen sind im öffentlichen Dienst diese Diskrepanzen zwischen Beurteilungsrichtlinien und dem realen Beurteilungsgeschehen besonders offensichtlich. Beurteilungsverfahren werden häufig beispielsweise mit mehrmonatiger Verspätung erst abgeschlossen, dem Großteil der Beurteilten werden „hervorragende“ Leistungen bescheinigt oder Personen werden nach dem Stand in der Hierarchie oder nach ihrem Dienstalder bewertet usw.

Wenn Personalbeurteilungssysteme funktionieren sollen, müssen bereits vorab die Betroffenen zu Beteiligten gemacht werden. Auch sollten die Verfahren möglichst transparent, konkret und praktikabel sein. Zudem sollte – über ein Controllingssystem – regelmäßig evaluiert werden, welche (heimlichen) Spielregeln innerhalb der Behörden den eigentlichen Absichten der Personalbeurteilung zuwider laufen.

5. These: Die Herstellung von Leistungstransparenz erfordert einen tief greifenden Wandel in der Unternehmenskultur des öffentlichen Dienstes.

²Breisig, Thomas: Personalbeurteilung <http://www.uni-oldenburg.de/orgpers/download/Personalbeurteilung.pdf>

Das Streben nach Leistungstransparenz zwischen den Beschäftigten war in vielen Behörden bis dahin nicht besonders ausgeprägt. Vor allem die Personalräte haben in der Wahrnehmung ihrer Mitbestimmungsrechte individuelle Leistungsvergleiche zwischen Bediensteten auf der Grundlage von „harten“ Zahlen mehr verhindert als gefördert. In vielen Behörden sind bis heute noch Dienstvereinbarungen zur Einführung der ADV (Automatischen Datenverarbeitung) aus den 70iger Jahren in Kraft, die festlegen, dass die IT-Technik nicht zur Kontrolle der Leistungen des Einzelnen genutzt werden darf; ein Leistungs-Controlling ohne Einsatz von Informationstechnik ist aber heute vielerorts undenkbar.

In einigen Modellbehörden des Bundes wurde in den letzten Jahren mit hohem finanziellem Aufwand die „Standard Kosten- und **Leistungsrechnung**“ eingeführt. Die dazu vereinbarten Dienstvereinbarungen schreiben erneut fest, dass die Kosten- und Leistungsrechnung (incl. der Zeitaufschreibungen) nicht zur Überprüfung / Feststellung der Leistungen des Einzelnen genutzt werden kann und darf. Überspitzt formuliert: Wenn der / die Vorgesetzte nicht einmal wissen darf, womit die Arbeitskraft ihre Arbeitszeit verbringt und wie groß ihr zahlenmäßig erfasster „Leistungsoutput“ ist, so ist dieses für eine objektive, nachvollziehbare, transparente und zeitnahe Leistungsbeurteilung wenig förderlich.

2. Funktionen der Personalbeurteilungssysteme

Formalisierte Personalbeurteilungssysteme erfüllen vielerlei Funktionen, die hier keineswegs umfassend aufgeführt werden können (vgl. auch Breisig):

- Sie bilden die Grundlage für Entscheidungen zur leistungsbezogenen Entlohnung und tragen damit zur Herstellung von mehr Entlohnungsgerechtigkeit bei.
- Sie liefern Informationen für das Treffen von Personalauswahlentscheidungen und sind unverzichtbar, damit „die richtige Frau / Mann an die richtige Stelle“ kommt.
- Sie dienen dem Treffen von Beförderungsentscheidungen und tragen damit zur Verwirklichung des Gebotes der „Bestenauslese“ im öffentlichen Dienst bei.
- Sie dienen der Überprüfung von einmal getroffenen Personalentscheidungen und können zu einer Grundlage arbeitsrechtlicher Schritte werden; mit ihrer Hilfe können Personen, die „Minderleistungen“ auf dem gegenwärtigen Arbeitsplatz erbringen, „herausgefiltert“ werden.
- Sie stellen eine Informationsgrundlage für das Schreiben leistungsgerechter Arbeitszeugnisse dar.
- Sie bilden eine Informationsgrundlage für Personalentwicklungsmaßnahmen, wie z.B. die Bestimmung des Teilnehmerkreises für Personalfortbildungen.

- Sie sind ein Führungsinstrument, um eine regelmäßige „bilanzierende“ Kommunikation zwischen Vorgesetztem und Mitarbeitern sicherzustellen.
- Sie sind ein Instrument zur Motivierung der Mitarbeiter/innen.

Personalbeurteilungssysteme werden häufig wegen der Funktionsüberfrachtung, die mit ihnen verknüpft wird, mit einer „eierlegende Wollmilchsau“ verglichen; kein Personalbeurteilungssystem ist in der Lage, all diesen Funktionen in gleicher Weise gerecht zu werden. Die erste Aufgabe bei der Reform des Beurteilungswesens ist die Eingrenzung: Welche Funktionen soll das zukünftige neue Beurteilungssystem vorrangig erfüllen?

3. Formen der Personalbeurteilung

Dienstliche Beurteilungen können in ergebnisorientierte, verhaltensorientierte und eigenschaftsorientierte Ansätze unterschieden werden.

Beurteilungsverfahren	Ergebnisorientiert	Verhaltensorientiert	Eigenschaftsorientiert
Bezeichnung	Leistungsbeurteilung	Verhaltensbeurteilung/ Kompetenzbeurteilung	Potentialbeurteilung
Leitende Fragestellung:	Welche konkreten Leistungsergebnisse hat die Person auf dem Arbeitsplatz erbracht?	Wie arbeitet die Person?	Was ist das für ein Mensch? Welche Potentiale besitzt er für andere Arbeitsplätze?
Beurteilungsaspekt:	Arbeitsergebnis	Arbeitsprozess	Personaler Input
Typische Beurteilungskriterien	Erreichen konkreter Ziele oder „Meilensteine“, Quantität und Qualität der Arbeitsergebnisse,	Dienstleistungsorientierung, kollegiales Verhalten	Allgemeine Auffassungsgabe, Lernfähigkeit, Durchsetzungsvermögen,
Erkenntnisformen	Zählen, Messen, Beobachten, Datenerhebungen und statistische Auswertungen	Vergleichende Verhaltensbeobachtungen	Schlussfolgerungen des Beobachters angestoßen durch Verhaltensbeobachtungen

Übersicht 1: Formen von Personalbeurteilungsverfahren

Allgemein ist im Bereich der Personalbeurteilung die Tendenz weg von den eigenschaftsorientierten Verfahren hin zu den ergebnisorientierten Verfahren zu erkennen. Dieses begründet sich unter anderem darin,

- dass das Führen über Ziele die konkrete Überprüfung der Leistungsergebnisse einschließt,
- dass die schwierige Frage nach den individuellen Potentialen die Einschätzungsfähigkeit eines Vorgesetzten als „Laien-Psychologe“ überfordert und wissenschaftlich fundierte Verfahren wie das Assessment-Center diesbezüglich an Bedeutung gewinnen,
- dass die Zuschreibung von Persönlichkeitseigenschaften, die ja aus den Beobachtungen des konkreten Verhaltens interpretiert werden, besonders schnell durch die Geschlechtsstereotypen des Beurteilers verzerrt wird.³

Die gegenwärtigen Personalbeurteilungssysteme im öffentlichen Dienst sind stark durch die dienstrechtlichen Vorgaben geprägt: Sie dienen vorrangig dazu, Auswahlentscheidungen über Beförderungämter herbeizuführen (oder zu legitimieren). So heißt es beispielsweise in der Bundeslaufbahnverordnung in § 41:

³ Hierzu empfehle ich die Ausarbeitungen von Schreyögg bzw Baitsch, die nachweisen, wie Geschlechtsstereotypen unsere Personen- und Leistungswahrnehmung beeinflussen: Schreyögg, Frieda, Die Beurteilung der Leistung von Männern und Frauen ist nicht geschlechtsneutral, 2002 http://www.muenchen.de/vip8/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/40_dir/frauengleichst/05_publik/17Die_Beurteilung_der_Leistung_von_Frauen_und_Maennern.pdf
Baitsch, Christoph: Wenn zwei das Gleiche tun... Zum Einfluss unterschiedlicher Wahrnehmung von Frauen und Männern auf die Personalbeurteilung“ <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/soziales-familie/jugend-und-familie/gleichstellung/veroeffentlichungen/personalpolitik-brosch.html>

„Die Beurteilung soll sich besonders erstrecken auf allgemeine geistige Veranlagung, Charakter, Bildungsstand, Arbeitsleistung, sozialem Verhalten und Belastbarkeit. Die Beurteilung ist mit einem Gesamturteil ... abzuschließen.“

Damit ist die traditionelle „Beamten-Beurteilung“ schwerpunktmäßig eine eigenschaftsorientierte Beurteilung, wobei es sehr problematisch ist, derart unterschiedliche Persönlichkeitsaspekte in einem notenmäßigen **Gesamturteil** (zum Zwecke einer „Bestenauslese“) zu verdichten.

Nun kommen neue Funktionen auf die Personalbeurteilung hinzu:

- die der **aktuellen Leistungsbewertung** als Grundlage für die flexible Zuteilung von Leistungszulagen und -prämien und
- die Vorbereitung der Entscheidung, **welcher Mitarbeiter, welche Mitarbeiterin aufgrund seiner persönlichen „weit überdurchschnittlichen Leistungen“** in den Genuss einer vorgezogenen Erfahrungsaltersstufe gelangt.

Die gegenwärtigen Beurteilungsrichtlinien werden diesen neuen Funktionen nicht gerecht, auch wenn man beispielsweise statt eines dreijährigen Beurteilungszeitraumes ein jährliches Ausfüllen des Beurteilungsvordrucks vorschreibe. Es bedarf damit einer grundsätzlichen Reform des Beurteilungswesens in Richtung auf eine flexible und ergebnisorientierte Leistungseinschätzung.

Der TVöD für den kommunalen Bereich umreißt in § 18 (5) die Leistungsdifferenzierung für das neue Leistungsentgelt wie folgt: „Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung. Zielvereinbarung ist eine freiwillige Abrede zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung. Leistungsbewertung ist die auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien oder durch aufgabenbezogene Bewertung.“

4. Anregungen zur Ausgestaltung der Leistungsdifferenzierung

Die Summe der Leistungsprämierungen soll gemäß dem TVöD perspektivisch von 1 % auf 8 % der Lohnsumme angehoben werden. Die Akzeptanz dieser Leistungsanreize steigt mit dem Anteil der ausgezeichneten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen. Daher wird zumindest in dieser Einführungsphase die Akzeptanz der neuen Leistungsdifferenzierung eher gering sein.

Die Komplexität des Beurteilungsverfahrens sollte auf die Größe der „Verteilungstöpfe“ abgestimmt sein: Solange nur 1 % der Lohnsumme als variabler Leistungsanreiz vergeben werden, sollte ein entsprechend schlankes Leistungsdifferenzierungsverfahren angestrebt werden.⁴ Zugleich ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, das Beur-

⁴ Während die Entbürokratisierung gegenüber dem Kunden mit Nachdruck realisiert wird, gestaltet sich – so mein subjektiver Eindruck - das Innenleben der Verwaltungen immer bürokratischer. Beurteilungsrichtlinien bzw. Dienstvereinbarungen mit 30 und mehr Seiten sind heute in Verwaltungen keine Seltenheit mehr.

teilungssystem auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen bei einer Vergrößerung der Verteilungstöpfe kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Der öffentliche Dienst zeichnet sich durch ein transparente Vergütungsordnung aus: Jede Person weiß, welches Entgelt der andere als Gegenleistung für seine Arbeit erhält. Es wäre wünschenswert, wenn diese Transparenz erhalten bliebe und die Verteilung des Leistungsentgeltes – mit Zustimmung der Betroffenen – öffentlich geschieht.

Viele Verwaltungen haben bis dahin keine flächendeckende regelmäßige Beurteilung ihrer Angestellten vorgenommen. Wenn nun beispielsweise 30 % der Mitarbeiter/innen ein Leistungsentgelt erhalten, kann man sich fragen, ob bei den anderen 70 % ein schriftlich ausgefüllter Beurteilungsvordruck, aus dem hervorgeht, warum die Leistung dieses Beschäftigten **nicht** ausgezeichnet wurde, in die Personalakte wandern muss.

Menschen haben zudem in der Regel ein zu positives Selbstbild bezüglich ihrer zentralen Leistungseinschätzungen – so halten sich nach eigenen Forschungsergebnissen 65 % der Menschen für überdurchschnittlich kooperationsfähig, 29 % für durchschnittlich, aber nur 6 % für unterdurchschnittlich.⁵ Die durch den formalen Beurteilungsakt erzwungene und formalisierte Auseinandersetzung zwischen eigenem Selbstbild und dem Fremdbild der Führungskraft und die Zwangsteilnahme an einem „Mitarbeiter-Ranking“ sind für viele eher demotivierend. Das bilanzierende Leistungs-Feedback könnte in einer eher freien Form als Bestandteil des Mitarbeiterjahresgespräches verankert werden.

Zielvereinbarungen werden sowohl im TVöD als auch im Entwurf des neuen Beamtenrechts als vorrangige Anknüpfungspunkte für die Vergabe des Leistungsentgeltes empfohlen. Viele Behörden haben noch keine umfassenden Erfahrungen mit Zielvereinbarungen; es ist zu bezweifeln, ob die sofortige Verknüpfung von Bezahlungselementen mit dem Erreichen von Zielen die Einführung dieses modernen Führungsinstrumentes fördert. Es ist zudem zu befürchten, dass die Festlegung im TVöD in § 18 (5) „Zielvereinbarung ist eine **freiwillige Abrede** zwischen Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen“ die flächendeckende Einführung von Zielvereinbarungen eher erschwert. Der zu Beginn sehr begrenzte Auszahlungstopf erschwert zusätzlich die Umsetzung dieses Beurteilungsansatzes.

„Nicht alles was zählt, ist zählbar!“ Und „Nicht alles was zählbar ist, zählt!“ hat Albert Einstein uns zu denken gegeben. Die Leistungsbewertungen sollen die Leistungen der Mitarbeiter/innen möglichst objektiv bewerten; die Leistungsbewertung auf der Grundlage „objektiver Leistungsindikatoren oder Zielerreichungsgrade“ hat viele Vorteile und wird – glaubt man VER.di und DBB – in Zukunft im öffentlichen Dienst die vorrangige Leistungsdifferenzierungsmethode sein. Zugleich muss aber die Leistung öffentlich Bediensteter schwer messbar sein, weil sie mehreren Kunden und widersprüchlichen Interessen dient. Der Gedanke liegt nahe: Wenn man schon die Leistung nicht messen kann, dann könnte man doch den Aufwand messen, den der einzelne für die Erbringung seiner Leistungen betreibt.

⁵ Dulisch, Frank: Lernprogramm zur Psychologie der Personalbeurteilung:
<http://www.personalbeurteilung.de/wirtschaft/fremd3.htm>

Es besteht die Gefahr, dass das Streben nach objektiven Indikatoren, die seit Jahrhunderten vorherrschende **Aufwandskultur des öffentlichen Dienstes** noch weiter verstärkt. Im öffentlichen Dienst wird in der Regel die Führungskraft befördert, die eine bestimmte Aufgabe mit vielen Untergebenen und mit großem Budget erledigt, und nicht diejenige, die aufgrund effizienter Arbeitsgestaltung auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder auf Mittel verzichtet. Übertragen auf die Leistungsbeurteilung heißt das: Wenn wir schon keine „harte“, messbaren Leistungsindikatoren für einen „guten Pädagogen“ haben, dann sind doch die Anzahl der Fortbildungstage zu messen, die diese Person im letzten Jahr besucht hat. Anderes Beispiel: Die verfallenen Überstunden der Beschäftigten werden zu einem „Leistungsindikator“ gemacht. Solche Kriterien sind in hohem Maße objektiv und reliabel – einzig, sie messen nicht das, was sie vorgeben zu messen: die Qualität bzw. Quantität der konkreten Arbeitsleistung.

Während man im öffentlichen Dienst scheinbar allseits ein starkes Streben nach objektiven Leistungskriterien hat, plädiere ich hier eher für eine „gepflegte und reflektierte Subjektivität“ in den Personalbeurteilungen. Auch der Personalwissenschaftler und Beurteilungsexperte Breisig sieht die Grenzen der Objektivität sehr klar: „Die Erwartung, man könne Personalbeurteilungen auch nur annähernd verobjektivieren, ist ... trügerisch“, so Breisig. Das Leitbild einer objektiven Erfassung der Wirklichkeit im Beurteilungsprozess sei bereits im Ansatz verfehlt.⁶

5. Personalbeurteilung unter gleichstellungsbezogenen Aspekten

Im Folgenden möchte ich einige Anregungen zur Gestaltung von leistungsdifferenzierenden Beurteilungssystemen aus der Gleichstellungsperspektive machen:

- Alle Arbeitsplätze sind anforderungsgerecht zu bewerten; eine gerechte Leistungsprämierung braucht zu allererst, wie dieses in vielen Beiträgen zuvor deutlich herausgestellt wurde, ein anforderungsgerechtes (Bezahlungs-) Fundament. „Typisch weibliche Tätigkeiten“ dürfen dabei nicht geringer geschätzt werden als „typisch männliche Tätigkeiten“.
- Es ist **frühzeitig** über statistische Auswertungen zu überprüfen, ob „typische“ Benachteiligungen bei der Vergabe von leistungsbezogenen Entlohnungselementen feststellbar sind (z. B. Hierarchie-Effekte, Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten).
- Leistungsbewertungen sollen die Leistungen und das leistungsbezogene Verhalten bewerten und nicht allgemeine Persönlichkeitsmerkmale. Besonders stark durch Geschlechterstereotype besetzte Merkmale sind bei den Beurteilungskriterien (wie z. B. „zeigt ein natürliche Autorität, Durchsetzungskraft“) zu meiden.
- Der Aspekt des „kollegialen Leistungsverhaltens“ sollte sich angemessen in den Bewertungskriterien widerspiegeln.

⁶ Breisig, Thomas: Personalbeurteilung <http://www.uni-oldenburg.de/orgpers/download/Personalbeurteilung.pdf>

- Die Leistungskriterien sollten mit **allen Beschäftigten** vorab erörtert werden; sie sollen dabei auf die einzelnen Aufgaben des Arbeitsplatzes bezogen werden. Hier können jährlich verpflichtende Mitarbeitergespräche eine wichtige Funktion wahrnehmen. Der TVöD schreibt in § 5 ein jährliches „Qualifizierungsgespräch“ mit dem Mitarbeiter / der Mitarbeiterin bzw. mit Mitarbeitergruppen vor.
- Die neuen „Beurteilungskommissionen“ sind qualifiziert zu besetzen. Beurteilungskommissionen entwickeln Vorschläge zur Lösung einzelner Konflikte; sie nehmen auch eine Controllingfunktion zur Weiterentwicklung des Verfahrens wahr. Die Gleichstellungsbeauftragte mit ihrem Hintergrundwissen sollte in die Arbeit der Kommission angemessen eingebunden werden.
- Einige Behörden streben heute ausdrücklich eine „familienbewusste“ oder „geschlechtergerechte“ Unternehmenskultur an. Derartige Leitbilder müssen sich in den Kriterien zur Beurteilung der Führungskräfte niederschlagen und hierfür zusätzlich konkretisiert werden. So wird bei der Deutschen Rentenversicherung ein hervorragende Mitarbeiterführung unter anderem wie folgt charakterisiert:

„fördert aktiv und engagiert die Chancengleichheit von Frauen und Männern, berücksichtigt angemessen berechnete familiäre Verpflichtungen der Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter insbesondere bei der Zeit- und Arbeitsorganisation. „

Der Beurteilungsvordruck der Stadt Hamburg konkretisiert diesen Aspekt des Führungsverhaltens in einem übergeordneten Management-Diversity Zusammenhang:

„Chancengerechte Förderung und Motivation

Er / Sie

- lobt und spricht Anerkennung aus,
 - macht den Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Arbeitsergebnissen deutlich,
 - setzt sich mit dem Potenzial (Stärken und Entwicklungsfelder) der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auseinander,
 - fördert die Entwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, z.B. durch Qualifizierungsmaßnahmen,
 - gibt regelmäßig und in angemessener Form Rückmeldung über die individuelle Leistung der einzelnen, nutzt die entsprechenden Instrumente (MAVG),
 - erkennt und berücksichtigt insbesondere geschlechtsspezifische sowie kulturelle Unterschiede (und Gemeinsamkeiten, F.D.)
 - gibt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die gleichen Chancen zur Entfaltung und Entwicklung,
 - achtet auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.“
- Zielvereinbarungen, die als Maßstab zur Leistungsentlohnung dienen, sollten sich nicht nur auf Sonderaufgaben (Projekte, Arbeitsgruppen) beziehen, sondern auch auf die Qualität und Quantität der Alltagsarbeit. Teilzeitbeschäftigte Personen und Personen mit Familienpflichten haben es schwerer, sich in Pro-

jekten zu profilieren; diese erfordern in der Regel ein besonderes Maß an zeitlicher Flexibilität. Diejenigen, die die Alltagsarbeit für die „Projektarbeiter“ vor Ort übernehmen, stehen häufig weniger im Rampenlicht. Erfolgsindikatoren und Ziele für diese Alltagsarbeit einzuführen ist vielfach schwieriger als für Projekte und Sonderaufgaben.

- Die Einführung der Personalbeurteilung ist durch Schulungsmaßnahmen zu begleiten. In diese Schulungsmaßnahmen sind die Teilnehmer/innen auch dafür zu sensibilisieren, wie das Geschlecht mittelbar und unmittelbar in den Beurteilungsprozess einfließt. Die neu von der Stadt Hamburg herausgegebene Schrift „Wenn zwei das Gleiche tun... Zum Einfluss unterschiedlicher Wahrnehmung von Frauen und Männern auf die Personalbeurteilung“ des Autors Christof Baitsch bietet hierfür eine hervorragende Arbeitsgrundlage. Auch das vom Autor entwickelte Lernprogramm www.personalbeurteilung.de widmet diesem Aspekt seine besondere Aufmerksamkeit.

6. Schlusswort: Die neue Leistungsbeurteilung als Herausforderung

Der TVöD hat bereits jetzt vor allem in den Kommunen eine intensive Diskussion über die Leistungsmessung und –bewertung, Zielvereinbarungen und aufgabenbezogene Beurteilungskriterien angestoßen, die – so ist zu hoffen – den Wandel zu einer transparenten Leistungskultur im öffentlichen Dienst beschleunigt. Wenn es gelingt, stärker die Leistungsergebnisse und das Leistungsverhalten bei der konkreten Aufgabenerledigung zu einem Maßstab der Leistungsdifferenzierung zu machen, dann ist dieses auch ein maßgeblicher Beitrag zu einer (geschlechter-)gerechten Entlohnung.

Auf ein bestimmtes Maß an Subjektivität in der Leistungseinschätzung wird man dabei nicht verzichten können, auch um nicht überdimensionierte Leistungscontrolling-systeme entwickeln zu müssen. Es wird weiterhin wichtig sein, dass die Führungskräfte einschätzen können, wie sich z. B. der betriebliche Status, das Geschlecht und Stereotypen auf die Leistungswahrnehmungen auswirken. Auch ein dauerhaftes Controlling des neuen Leistungsdifferenzierungssystems unter dem Aspekt der Gleichstellung ist unverzichtbar.

Literaturverzeichnis:

Baitsch, Christoph: Wenn zwei das Gleiche tun... Zum Einfluss unterschiedlicher Wahrnehmung von Frauen und Männern auf die Personalbeurteilung“
<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/soziales-familie/jugend-und-familie/gleichstellung/veroeffentlichungen/personalpolitik-brosch.html>

Breisig, Thomas: Personalbeurteilung, Artikel aus dem Internet

Dulisch, Frank: Psychologie der Personalbeurteilung – ein Lernprogramm:
www.personalbeurteilung.de

Schreyögg, Friedel: Die Beurteilung der Leistung von Männern und Frauen ist nicht geschlechtsneutral, 2002
http://www.muenchen.de/vip8/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/40_dir/frauengleichst/05_publik/17Die_Beurteilung_der_Leistung_von_Frauen_und_Maennern.pdf

Besuchen Sie auch die Seiten des Autors:

www.personalbeurteilung.de : Das Lernprogramm zur Psychologie der Personalbeurteilung!

www.personalbeurteilung.de/leistung/index.htm Seite mit Informationen zur Umsetzung des TVöD