

Michael Hofmann

Der TVöD - Fluch oder Segen?

**Eine Analyse zur Einführung eines neuen
Tarifvertrages im öffentlichen Dienst**



Diplomica Verlag

Michael Hofmann

Der TVöD - Fluch oder Segen? Eine Analyse zur Einführung eines neuen Tarifvertrages im öffentlichen Dienst

ISBN: 978-3-8428-1868-2

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2012

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	5
1 Einleitung	7
1.1 Problemstellung	7
1.2 Gang der Untersuchung	9
2 Veränderte Rahmenbedingungen	11
3 Leistungsentlohnung	15
3.1 Leistung und Leistungsprinzip	16
3.2 Leistungsmotivation.....	17
3.3 Leistungsanreize	18
3.3.1 Monetäre Leistungsanreize	18
3.3.2 Nichtmonetäre Leistungsanreize	19
3.4 Geltungsbereich und Vergabetopf.....	20
3.5 Tarifliche Grundlage	22
4 Leistungsfeststellung und -bewertung	25
4.1 Zielvereinbarungen.....	25
4.1.1 Zielformulierung nach SMART-Kriterien	26
4.1.2 Arten von Zielvereinbarungen	28
4.1.3 Zielfindungsprozess	29
4.1.4 Zielvereinbarungsgespräch	30
4.2 Systematische Leistungsbewertung	33
4.2.1 Formen der Systematischen Leistungsbewertung	33
4.2.2 Bewertungsgespräch.....	35
4.3 Kombimodell	37
4.4 Vor- und Nachteile der Verfahren.....	38
4.5 Konflikte bei der Leistungsfeststellung und -bewertung	42
4.6 Diskriminierungsfreiheit und Gerechtigkeit der Leistungsentlohnung.....	43

5	Internationaler Vergleich zur Leistungsentlohnung	46
5.1	Bisherige Umsetzung in Deutschland.....	46
5.2	Leistungsabhängige Vergütung in anderen Ländern.....	57
5.2.1	Großbritannien	59
5.2.2	Dänemark.....	62
5.2.3	Ungarn.....	66
5.3	Erfahrungen anderer Länder / Empfehlungen für Deutschland	67
6	Chancen und Risiken der Leistungsentlohnung - Sichtweisen	79
6.1	Führungskräfte	79
6.2	Beschäftigte.....	80
6.3	Arbeitgeber.....	82
6.4	Personalrat.....	83
7	Schlussfolgerungen	85
8	Anhang	88
8.1	Entgelttabellen TVöD-VKA und TVöD-Bund.....	88
8.2	Muster-DV in Anlehnung an den Entwurf des KAV	90
8.3	Muster-Zielvereinbarungsformular.....	94
8.4	Beispiel Leistungsbewertung.....	96
8.5	Beispiel Kombimodell	97
8.6	Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst im Vergleich.....	98
8.7	Total Reward-Ansatz aus GB	99
9	Literaturverzeichnis	101

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag in der für die neuen Bundesländer geltenden Fassung
BMT-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CSMC	Civil Service Management Code
dbb	Beamtenbund und Tarifunion
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DV	Dienstvereinbarung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
GB	Großbritannien
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
KAV	Kommunaler Arbeitgeberverband
LPZVO	Leistungsprämien- und -zulagenverordnung
MTArb	Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes und der Länder
MTArb-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts für die Arbeiter an den MTArb
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen

NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
Rn	Randnummer
SCS	Senior Civil Servants
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVöD-Bund	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Kommune
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Formen des Leistungsentgeltes im TVöD.....	18
Abbildung 2: Entwicklung vom BAT zum TVöD.....	24
Abbildung 3: Kaskadische Zielableitung.....	30
Abbildung 4: Typisches Vergütungsmodell in Dänemark	64

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Im öffentlichen Dienst vollzieht sich eine ständige Entwicklung mit dem Ziel, eine effektivere und effizientere Leistung zu ermöglichen. Die Neugestaltung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst trug dazu bei.

Am 13. September 2005 wurde der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst zwischen den öffentlichen Arbeitgebern, der BRD, vertreten durch den damaligen Bundesinnenminister Otto Schily und die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände sowie die Gewerkschaften ver.di, GEW, GdP und dbb-tarifunion, abgeschlossen. Mit der Einführung des TVöD am 01.01.2007 sollte von da an auch die leistungsbezogene Vergütung im öffentlichen Sektor implementiert werden, nachdem sie im privatwirtschaftlichen Bereich schon längere Zeit angewandt wurde.¹ Durch diese Neuerung entstanden ein hoher Handlungsbedarf und gleichzeitig eine große Herausforderung für die einzelnen öffentlichen Institutionen, dieses Konzept in einem relativ kurzen Zeitraum erfolgreich umzusetzen. Zusätzlich knüpften sich hohe Erwartungen an das System der Leistungsentlohnung. Man erhoffte sich vor allem eine höhere Leistungsmotivation der Mitarbeiter² und damit eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit und der Qualität der Dienstleistungen im Interesse des Bürgers. Darüber hinaus wurde eine Professionalisierung des Personalmanagements im öffentlichen Dienst erwartet.

Eine besondere Schwierigkeit bei der Umsetzung bestand darin, dass die Ausgestaltung der leistungsorientierten Bezahlung nicht tariflich geregelt ist, sondern der Tarifvertrag nur die erforderlichen Rahmenbedingungen festlegt. Die Durchführung wurde bewusst den Betriebsparteien vor Ort überlassen, da es laut Tarifvertragsparteien kein optimales System zur leistungsorientierten Bezahlung gibt.³ Durch die Tatsache, dass nun individuelle, an die jeweilige Institution angepasste Lösungen und Gestaltungsmöglichkeiten entwickelt werden mussten, kam es auf kommunaler Seite zu Problemen. So traten schon in den Jahren nach der Einführung

¹ Vgl. Litschen et al. (2006), S. V

² aus Vereinfachungsgründen wird in dieser Diplomarbeit immer die männliche Form verwendet

³ Vgl. Litschen et al. (2006) S. 237

des TVöD die ersten Schwierigkeiten auf, wie beim Abschluss einer Dienstvereinbarung, bei der Schaffung von Akzeptanz bei den Beschäftigten, bei der Entwicklung und Gestaltung von Leistungsbewertungssystemen, der Auszahlung des Leistungsentgelttopfes und dem zeitlichen und personellen Aufwand.

Mit diesem Buch soll dazu beigetragen werden, die Reform des Tarifrechts und die damit verbundene Leistungsentlohnung, entsprechend ihrer Umsetzung und der aufgetretenen Probleme in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des TVöD näher zu betrachten, einzuschätzen und zu bewerten. Es kann allerdings nicht das Ziel sein, verbindliche Richtlinien für die Einführung und den richtigen Umgang mit dem Leistungsentgeltsystem vorzugeben.

Hauptsächlich wiedergegeben werden soll, wie in Deutschland die Inhalte des TVöD umgesetzt worden sind und wie der erhebliche Systemwechsel, der im öffentlichen Dienst gezielt Vergütungsunterschiede aufgrund individueller Leistungen fordert, bewältigt wurde. Zur detaillierteren Hinterfragung dieses Schwerpunktes soll herausgefunden werden, welche Probleme bei der Umsetzung des tarifvertraglichen Leistungsentgeltes aufgetreten sind und mit welchen Problemen weiterhin zu rechnen ist.

Weil Menschen erfahrungsgemäß skeptisch gegenüber Neuem sind, und da das neue Tarifrecht erhebliche Einschnitte in die bisher gewohnten Arbeitsabläufe und überhaupt für die ganze Arbeitsorganisation bringt, interessiert, wie die Beteiligten mit diesen Veränderungen umgehen. Weiterhin entstanden verwaltungsinterne Befürchtungen, dass das leistungabhängige Entgelt willkürlich verteilt wird. Man war misstrauisch gegenüber dem Arbeitgeber, weil er im Rahmen der Vorgaben durch die Leistungsbeurteilung das Leistungsentgelt festlegt und diese Entscheidung nicht vom Tarifvertrag vorgegeben wird. Die Beschäftigten forderten außerdem häufig Verteilungskriterien ein, die nichts mit dem Sinn und Zweck der leistungsorientierten Bezahlung zu tun haben.⁴ Aus diesem Grund ist das Gerechtigkeitsempfinden bezüglich der Leistungsentlohnung von Interesse. Grundsätzlich stellt sich allerdings die Frage, ob es überhaupt ein gerechtes Leistungsentgeltsystem geben kann, welches allen Ansprüchen genügt.

⁴ Vgl. Litschen et al. (2006), S. 14

Um vergleichen zu können, inwiefern in Deutschland die Implementierung des leistungsdifferenzierten Entgeltsystems positiv oder negativ vollzogen wurde, soll auch aus internationaler Sicht geklärt werden, in welcher Art und Weise in anderen Ländern mit dem Thema Leistungsentlohnung im öffentlichen Dienst umgegangen wird. Durch diese Vergleiche soll dargelegt werden, ob es international andere Erfahrungen gibt, die auch für Deutschland von großem Interesse wären. Abschließend soll erörtert werden, ob der TVöD die Erwartungen erfüllt hat, die durch die Vertragsparteien bei Vertragsabschluss beabsichtigt waren.

1.2 Gang der Untersuchung

Dieses Buch gliedert sich in sieben Kapitel. Um der Intention dieser Studie zu genügen, wird wie folgt vorgegangen:

In der Einleitung erfolgt die Einführung in die Problematik des Themas, und die zu untersuchenden Aspekte werden in Form von Fragestellungen aufgeworfen. So erhält der Leser einen kurzen Überblick über die Thematik dieses Buches und kann nachvollziehen, auf welche Art und Weise und in welchen Arbeitsschritten die einzelnen Punkte abgehandelt und beschrieben werden. Nach der Einleitung wird auf die veränderten Rahmenbedingungen eingegangen, welche die Tarifvertragsparteien unter anderem veranlasst haben, das Tarifrecht im öffentlichen Dienst neu zu gestalten.

In den darauf folgenden Kapiteln werden die Inhalte der leistungsorientierten Bezahlung näher gebracht. Man erhält dadurch einen Überblick über die theoretischen Grundlagen. Begriffe wie z. B. Leistung, Leistungsprinzip und Leistungsmotivation werden definiert und die möglichen Verfahren der Leistungsfeststellung und -bewertung dargestellt. Im Rahmen der monetären Anreize werden die drei relevanten Formen des Leistungsentgeltes im öffentlichen Sektor beschrieben.

Nach diesem Überblick über die Grundlagen der Leistungsentlohnung wird zunächst die bisherige Umsetzung des Leistungsentgeltes in Deutschland thematisiert. Mit der Zielsetzung, sich internationale Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt zu Nutzen zu machen, werden mehrere Länder in Bezug auf ihre Konzepte und deren Implementierung verglichen und analysiert. Insbesondere soll darge-