

TVöD-Brief „TVöD und Neues Steuerungsmodell“

Während bei uns die ersten Erfahrungsberichte zur Leistungsbemessung und Entgeltverteilung eingehen und die Nachzügler sich auf ihre Bewertungsrunde in 2008 vorbereiten, werden andernorts die Diskussionen angefacht, ob die Fortführung des §18 überhaupt Sinn macht. Laut ver.di ist die Einführung gescheitert, die VKA hingegen denkt *„nicht im Entferntesten daran, mit den Gewerkschaften im Rahmen der nächsten Tarifrunde die Abschaffung des Leistungsentgelts zu vereinbaren. Im Gegenteil: Die VKA werde die Zielsetzung verfolgen, eine Erhöhung des für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehenden Gesamtvolumens, das derzeit 1 v.H. der ständigen Monatsentgelte des Jahres 2006 beträgt, zu vereinbaren.“* ([TVöD-Office](#), News, 1. 10. 2007) Freuen wir uns auf die neue Tarifrunde!

Die Kritik am TVöD und seinem Herzstück Leistungsentgelt ist verständlich, so lange die neuen Paragraphen isoliert betrachtet werden und die Diskussionen sich immer wieder um 1% mögliche Leistungszulage oder -prämie drehen. Aber der TVöD ist ja nicht so einfach aus der Luft gegriffen worden, sondern er ist die Konsequenz einer langjährigen und sehr positiven Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung, die u.a. mit dem Entwurf des Neuen Steuerungsmodells (NSM) der KGSt Anfang der 90er Jahre angestoßen wurde.

Mit dem heutigen TVöD-Brief möchten wir den Zusammenhang zwischen dem Konzept zur Verwaltungsmodernisierung und den Leistungsparagraphen des TVöD verdeutlichen.

Das Neue Steuerungsmodell NSM

Im KGSt-Bericht 5/1993 ist mit deutlichen Worten erläutert, warum die öffentliche Verwaltung eine grundlegende Reform brauchte: Beliebig erweiterbare Budgets hatten über Jahrzehnte hinweg das Aufplustern der Verwaltungskosten begünstigt, ohne dass diesen Aufwendungen ein angemessener Nutzen gegenüberstand. *„Die Verbindung traditioneller bürokratischer Steuerungsinstrumente mit Gewohnheiten, die die Verwaltungen in der Wachstumsära angenommen haben, hat zu gravierenden Mängeln im Management der Verwaltung, aber auch der Beteiligungen geführt.“* Weiter heißt es: *„Die Haushaltspläne sagen an Hunderten von Stellen, wie viel Geld die Verwaltung ausgeben darf. Aber sie sagen an keinem einzigen Punkt, was die Verwaltung für dieses Geld produzieren oder leisten soll.“* (Den KGSt-Bericht 5/1993 finden Sie zum Download auf [dieser Seite](#).) Mit drastischen Beispielen wurde in diesem Grundsatzpapier der öffentliche Dienst in der Luft zerrissen. Prof. Gerhard Banner, damaliger Präsident der KGSt, sparte nicht an vernichtenden Attributen und beschrieb die deutsche Verwaltung als „organisierte Unverantwortlichkeit“.

Tatsächlich hatten die Analysen und Berichte der KGSt einen mehr als ernsten Hintergrund und Anlass, denn Ende der 80er Jahre hatte sich der Staat mit seinem überbeuerten Verwaltungs-Wasserkopf bis an die Grenze der Handlungsfähigkeit verschuldet. Und es war klar, dass diese Situation nicht mit der einen oder anderen Einsparung im öffentlichen Dienst zu verbessern war, sondern dass der deutsche Verwaltungsapparat ein gänzlich neues Konzept brauchte, um die Zukunftsfähigkeit wieder zu erlangen.

Im Prinzip wurde zwischen 1988 und 1992 die grundlegende Neuausrichtung der Verwaltung geplant und in ein Konzept gegossen, eben in jenes „Neue Steuerungsmodell“. All die Begrifflichkeiten, mit denen wir uns heute beschäftigen, also Produkthaushalt, Wirkungsdenken, Zielvereinbarung, Controlling, Effizienz, leistungsorientierte Vergütung.... sind keine „Erfindung“ der TVöD-Tarifpartner sondern des Neuen Steuerungsmodells, das nun seit rund 15 Jahren umgesetzt wird – oder auch nicht.

Im Laufe der Jahre hat jede Verwaltung Elemente daraus aufgegriffen, manche intensiver, manche zögerlicher. Allorts wurden Bürgerzentren eingerichtet, Öffnungszeiten verlängert, Internet-Dienstleistungen eingeführt, Hierarchien verflacht....

Das Stichwort „Dienstleistung“ beschreibt den Wandel zu einer neuen Philosophie der Verwaltung, Bürgerorientierung wurde zum neuen Maßstab. Das alles geschah aber eher punktuell und vor allem freiwillig. Ausschlaggebend für den Grad der Modernisierung war stets die individuelle Überzeugung des Verwaltungsvorstands und dessen mehr oder weniger ausgeprägter Reformwille. Deshalb gibt es zurzeit noch kein einheitliches Bild dieses Fortschritts, und sehr vielen Mitarbeitern in Verwaltungsorganisationen ist das große Konzept, das dahinter steht, gar nicht bewusst.

Bürgerorientierung

Wenn Bürgerorientierung dazu führt, dass Türen sich automatisch öffnen, dunkle Flure helle Farben oder Blumenkübel erhalten und Mitarbeiter in Sozialkompetenz geschult werden, dann sind das wichtige Schritte, die dem Bürger den Umgang mit der Verwaltung angenehmer machen. Aber damit allein werden ja keine Kosten gespart.

Wenn Bürgerorientierung zu Einsparungen führen soll, dann muss sie viel früher anfangen, nämlich bei der kritischen Frage: Welche Leistungen der Verwaltung braucht der Bürger überhaupt? Das beginnt bei Vorschriften und Gesetzen, die allesamt auf den Prüfstand gestellt werden, und es geht weiter bei den Detailprozessen in den Verwaltungsabläufen: Muss dieses Blatt Papier sieben Unterschriften tragen? Der Bescheid wäre doch viel schneller beim Bürger, wenn zwei Unterschriften genügten. Welche sachlichen Gründe sprechen für sieben Unterschriften und welche Konsequenz hätte es, wenn künftig auf fünf davon verzichtet würde? In vielen Fällen würde die Frage mit „haben wir immer so gemacht“ beantwortet, in einigen sicher auch mit „dann wären aber fünf Kollegen beleidigt, weil sie nicht mehr unterschreiben dürften“.

Wenn wir also von Rationalisierungsmaßnahmen der Verwaltung sprechen, dann meinen wir nicht, dass immer weniger Beschäftigte für immer kleinere Gehälter immer mehr Vorgänge bearbeiten sollen, sondern dass die Verwaltung ihre Aufgaben- und Vorschriftenkataloge und die eingeschliffenen Prozessabläufe überprüft und korrigiert. Rationalisierung wird schon als Synonym für Personalabbau gebraucht, und das ist natürlich grotesk, denn Rationalisierung muss bei den Strukturen ansetzen. Das Saarland hat z.B. mit Hilfe einer Verfallsautomatik rund 60% seiner Verwaltungsvorschriften gestrichen (vgl. www.saarland.de/12073.htm), Sachsen hat einen „Paragrafen-Pranger“ eingerichtet, die Geltungsdauer von Vorschriften grundsätzlich auf zwei Jahre verkürzt und seine Verwaltungsvorschriften halbiert (vgl. www.justiz.sachsen.de/paragraphen-pranger/3692.htm) - um nur zwei Beispiele zu nennen.

✚ **Wirkungsdanken**

Welche Wirkung erzielen wir mit dem was wir tun? Und: Welche Wirkung wollen wir denn eigentlich erzielen? Beispiel: Wirkung = Störungsfreier Verkehr in der Innenstadt. Produkt = Knöllchen für Falschparker. Frage = Sind Knöllchen das geeignete Produkt? Gibt es noch andere? Welche? Zu welchen Kosten? Mit welchem Nutzen?

Anderes Beispiel: Wirkung = Reduzierung der Jugendkriminalität. Produkt = Präsenz der Ordnungskräfte auf öffentlichen Plätzen und bekannten Treffpunkten. Frage: Gibt es noch andere Produkte? Welche? Zu welchen Kosten? Mit welchem Nutzen?

✚ **Trennung von Politik und Verwaltung**

Die Differenzierung zwischen Wirkung und Produkt gibt eine gute Überleitung zu der grundlegenden Forderung im NSM nach Trennung von Politik und Verwaltung. Aufgabe der Politik soll es sein, strategische Ziele, also Wirkungen zu definieren („Wozu?“) und die benötigten Ressourcen bereitzustellen („Womit?“); Aufgabe der Verwaltung ist es, die Produkte zu entwickeln („Was?“) und die Strukturen, Prozesse und Rahmenbedingungen zu gestalten („Wie?“), um die politisch gewünschten Wirkungen zu erzielen. Auf die Hierarchien, Strukturen und Arbeitsabläufe der Verwaltung sollte die Politik – und erst recht die Parteipolitik - keinen Einfluss haben. Eine effiziente Verwaltung arbeitet ohne Interessenskonflikte, denn jeder Interessenskonflikt kostet Geld.

✚ **Wettbewerbsfähigkeit**

Wie ein Damokles-Schwert hängt die Privatisierung über vielen Verwaltungsbereichen. Angeblich können privatwirtschaftliche Unternehmen viele Dienstleistungen billiger erbringen, aber wie sollen wir dieses „billiger“ errechnen, wenn wir gar nicht wissen, was Verwaltungsleistungen kosten? Bei zahlreichen Privatisierungen wurden Äpfel mit Birnen verglichen. Der Bauhof war zu teuer, also wurde er „outgesourct“. Um eine solche Entscheidung fundiert treffen zu können, brauchen wir aber Produktbücher und die Kosten- und Leistungsrechnung. Was kostet ein Schlagloch? Und in welcher Qualität wird es in welchem Zeitrahmen zu welchem Preis repariert? Ist die Privatwirtschaft bei Einbeziehung all dieser Informationen immer noch „billiger“? Bezeichnender Weise erleben wir mittlerweile eine verstärkte Rückführung ausgelagerter Dienstleistungen, weil der Verwaltung mehr und mehr Management-Informationssysteme zur Verfügung stehen und wir endlich Äpfel mit Äpfeln und Birnen mit Birnen zu vergleichen beginnen.

✚ **Controlling**

Entgegen der weit verbreiteten Meinung hat Controlling nichts mit Kontrolle zu tun. Es ist das Sammeln und Analysieren von Daten und Informationen zur Vorbereitung zielgerechter Entscheidungen. Diese Daten standen bisher kaum zur Verfügung. Banales Beispiel: Budgetplanung für die Renovierung und Instandhaltung der in der Stadt, auf Friedhöfen und in Grünanlagen verteilten Bänke. Frage: Wie viele Bänke haben wir eigentlich insgesamt? Antwort: „???“ Und dann begann das große Zählen und dauerte Wochen. (Ich berichte hier nicht aus dem vorigen Jahrhundert sondern aus dem vorigen Jahr.)

✚ **Dezentrale Budgetverantwortung**

Nach dem NSM gehört die Budgetverantwortung in die Fachbereiche. Damit wäre das hektische Verplempern von Restbudgets zum Jahresende hin auch endlich Vergangenheit. Wir müssten nicht mehr befürchten, im nächsten Jahr weniger Mittel zu bekommen, nur weil wir in diesem Jahr

besonders sparsam damit umgegangen sind. Wir müssten nicht dann neue Computer kaufen wenn sie uns zustehen, sondern dann wenn wir sie brauchen. Die Nicht-Übertragbarkeit von Budgets sollte eigentlich mal dem Sparen dienen, führte aber (und führt vielerorts noch immer) genau zum Gegenteil.

Aktivierendes Führen

Die traditionelle Verwaltung zeichnete sich durch obrigkeitshörige Mitarbeiter aus, die mit großer Korrektheit all das ausführten, was Vorgesetzte ihnen vorsetzten.

Die moderne Verwaltung erkennt die Bedeutung der Mitarbeiter und ihren Beitrag am Erfolg des Ganzen. Selbstverantwortliches Handeln und Entscheiden, Kreativität und Teamfähigkeit sind gefragt, und der praktizierte Führungsstil soll dazu aktivieren und motivieren.

Für viele Beschäftigte klingt das noch wie Zukunftsmusik; wir sollten aber auch nicht übersehen, dass Menschen nur begrenzt veränderungsfähig sind. Jemand, der zwanzig Jahre lang Anweisungen ausgeführt (oder erteilt !) hat, kann nicht von heute auf morgen die 180⁰-Wendung vollziehen. Auch das ist ein Prozess, der seine Zeit dauern wird, auch wenn er im NSM schon seit 15 Jahren klar definiert und gefordert ist.

Hier schließt sich der Kreis ...

... zur leistungsorientierten Bezahlung. Verwaltungsbeschäftigte sollen nicht länger nach Lebensalter oder Dienstjahren bezahlt werden. So war es über Jahrzehnte; für „Verwalter“ war das bequem, für „Gestalter“ war es frustrierend, und zwar schon immer. Und es brachte dem öffentlichen Dienst ein nachhaltig negatives Image ein, mit dem Beschäftigte sich ebenso schwer tun. Die Studie des FAZ-Instituts mit DBV Winterthur aus 2006 zeigt, dass sich an diesem Image kaum etwas geändert hat und die Bürger den Beschäftigten im öffentlichen Dienst wenig zutrauen: 78% bescheinigen ihnen zwar hohe berufliche Sicherheit, aber nur 40% ein hohes Verantwortungsbewusstsein und gar nur 38% eine hohe Fachkompetenz. (Die gesamte Studie „Dossier öffentlicher Dienst“ finden Sie zum Download auf [dieser Seite](#).)

Jede Maßnahme zur Verwaltungsmodernisierung braucht verantwortungsbewusste, kreative, dynamische und ehrgeizige Mitarbeiter, die Entwicklungen vorantreiben. Die müssen wir dann auch mit Leistungsprämien (§18), langfristiger Personalentwicklung (§17) und Karrierechancen (§31) belohnen dürfen! Erstmals bietet die deutsche Verwaltung mehr als einen „sicheren“ Arbeitsplatz, und es gibt genug Führungskräfte und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, die diese Entwicklung herbeigesehnt haben.

Unser Fazit

Das NSM ist ein Modell und wird permanent nachgebessert und den realen Gegebenheiten angepasst; kein Modell kann aus der Schriftform 1:1 ins Leben übertragen werden, außerdem ist das NSM eben Empfehlung und nicht Gesetz. Und sicher wird es noch einmal 15 Jahre dauern, bis alle Verkrustungen aufgebrochen und die Narben verheilt sind.

Der TVöD hat dagegen zwar gesetzlichen Charakter, hat aber den Anspruch auf Perfektion gar nicht erst erhoben, denn schon 2005 wurde vereinbart, die Leistungsparagrafen nach zwei Jahren zu evaluieren und anhand der Erfahrungswerte nachzubessern.

Gescheitert ist weder das NSM noch der TVöD, nur ist die Verwaltungsmodernisierung wahrlich zu komplex, um sie der Gesellschaft wie ein Fertiggericht aufzutischen.

Übrigens:

- ✚ Hier noch einmal der Hinweis auf unsere Service-Seite www.tvoed.info

Dort finden Sie in den Kapiteln [Tarifverträge](#), [Dienstvereinbarungen](#), [Veröffentlichte Projektberichte](#), [Konzepte](#), [Anleitungen](#), [Arbeitshilfen](#), [Leistungsentgelt im Kontext der Verwaltungsmodernisierung](#), [Controlling](#), [Kosten- und Leistungsrechnung](#), [Balanced Scorecard](#) und [Nützliche Links](#) eine große Sammlung von hilfreichen Mustern, Downloads und Dokumenten.

- ✚ Die bisher erschienenen TVöD-Briefe zu den Themen Dienstvereinbarung, Mitarbeitergespräch, Zielvereinbarung, Systematische Leistungsbewertung, Kombimodelle, Stufenaufstieg und Führung auf Probe können Sie auch unter www.poemconsult.de/publikationen.html herunterladen, falls Sie sie nicht per Email erhalten haben.
- ✚ Bei POEM bekommen Sie nicht nur die kompetenten [Führungs- und Mitarbeiter-Schulungen](#) zur Umsetzung des TVöD, sondern z.B. auch eine TVöD Info-Veranstaltung (ca. 2 Std.) für alle Ihre Mitarbeiter. Ein gut verständlich aufbereiteter Vortrag, Beamer-Präsentation, Beispiele, Fragerunde.... Eine solche vorbereitende Information reduziert den Schulungsaufwand erheblich! Für Terminanfragen klicken Sie bitte [hier](#).
- ✚ Die nächsten TVöD-Briefe werden sich vorwiegend mit Erfahrungsberichten aus ersten Umsetzungsprojekten befassen.

Wenn Sie **keine** weiteren TVöD-Briefe von POEM Consult erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen,

Brigitte Seidler

POEM Consult
Personal- und **O**rganisations**E**ntwicklungs**M**anagement
Brigitte Seidler e.K.
Erfurterstr. 43
67663 Kaiserslautern
HRA 2585 KAI
Ust ID: De 148619715
Fon 0631 - 94 07 21
Fax 0631 - 94 07 22
www.poemconsult.de