

## Personalbeurteilung:

# Potenzialeinschätzung oder Leistungsbeurteilung – Was verlangt der TVöD?

Von Harald Burkhart und Hans-Dieter Boss

Welche personalwirtschaftlichen Instrumente sind zur leistungsbezogenen Entgelt differenzierung nach dem neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst erforderlich und sachgerecht? Die Frage kann nicht allein nach rechtlichen und wirtschaftlichen Kriterien entschieden werden. Wegen ihrer Auswirkungen auf Führung und Zusammenarbeit hat sie strategische Bedeutung.

## Begriffe

Die Einschätzung des Entwicklungspotenzials von Beschäftigten erstreckt sich allgemein auf deren Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse<sup>1</sup>. Dabei sind **Fähigkeiten** angeborene oder in einem Lernprozess erworbene allgemeine Leistungsbedingungen oder Leistungsvoraussetzungen (z.B. Auffassungsgabe, Kreativität, Selbständigkeit, Verhandlungsgeschick, Teamfähigkeit). **Fertigkeiten und Kenntnisse** sind dagegen fach- oder aufgabenspezifische Leistungsdispositionen, z.B. Rechtskenntnisse, Fremdsprachen, Arbeitstechniken. Die Zuordnung einzelner Beurteilungsmerkmale ist dabei nicht immer eindeutig, kann insoweit für die Praxis jedoch offen bleiben.

Die für die Potenzialeinschätzung verwendeten Kriterien finden sich allgemein auch in Anforderungsprofilen<sup>2</sup>. Die Prognose bezieht sich darauf, wie weit ein Beschäftigter diesem Anforderungsprofil entspricht. Sie ist zukunftsbezogen<sup>3</sup> und dient der Personalführung und Personalentwicklung.

Klar abgrenzbar davon ist jedoch der Begriff der **Leistung**. Er ist definiert als die während einer bestimmten Zeit erbrachte Arbeit<sup>4</sup>. Hauptaspekte der Arbeitsleistung sind v.a. Qualität und Quantität des Arbeitsergebnisses und die dafür aufgewendete Arbeitszeit. Zusätzliche Leistungsaspekte können in die Beurteilung einfließen, z.B. Pünktlichkeit, Termintreue,

Verlässlichkeit, Flexibilität. Sie ist, bezogen auf einen zurückliegenden Zeitraum, bilanzierend<sup>5</sup>. Prognosen über das künftige Leistungsverhalten von Beschäftigten sind kaum möglich. Es hängt davon ab, in welchem Maß es dem Beschäftigten gelingt, seine Leistungsdispositionen – Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse – in nutzbare Arbeitsergebnisse umzusetzen. Einschränkungen können sich aus der körperlichen oder mentalen Fitness, aus Umgebungseinflüssen, aber auch aus der Motivation und der Einsatzbereitschaft des Beschäftigten ergeben. Ein Zurückhalten der Arbeitsleistung – bis zur Leistungsverweigerung – ist durchaus auch bei hoch qualifizierten Beschäftigten zu beobachten.

Anstelle des aktuelleren Begriffs der Potenzialeinschätzung (auch Eignungsbeurteilung oder Potenzialbeurteilung<sup>6</sup> wird häufig von Personalbeurteilung oder Mitarbeiterbeurteilung gesprochen. Logisch ist Personalbeurteilung jedoch der Oberbegriff, der Potenzialeinschätzung und Leistungsbeurteilung umfasst. In Fachliteratur und Personalpraxis wird nicht selten auch dann von Leistungsbeurteilung gesprochen, wenn eine umfassende Personalbeurteilung gemeint ist<sup>7</sup>.

## **Rechtliche Unterscheidung**

### **Grundgesetz**

Eine verfassungsrechtliche Grundlage hat die Beurteilung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz. Die Bestimmung regelt den Zugang zu öffentlichen Ämtern nach der „Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“. Sie gilt als Maßstab für die Auswahl externer Bewerber, aber auch für die interne Besetzung von Dienstposten, etwa durch Beförderung<sup>8</sup> und unabhängig vom Rechtsverhältnis, in dem die Beschäftigung ausgeübt wird<sup>9</sup>. Artikel 33 Abs. 2 GG unterscheidet zwischen

- Eignung, die als umfassendstes Qualifikationsmerkmal beide anderen einschließt,
- Befähigung, also dem Rüstzeug für die in Aussicht genommene Tätigkeit, und
- fachlicher Leistung, die sich im Allgemeinen aus der praktischen Bewährung ergibt<sup>10</sup>. „Soweit ... fachliche Leistungen den Bewerber ausweisen, ist auf die ‚Befähigung‘ für diesen Bereich nicht mehr abzustellen“<sup>11</sup>.

Nach Maunz/Dürig ist beim Einsatz der Beurteilungsinstrumente also zu unterscheiden zwischen Prognoseinstrumenten, auf die bei externen Bewerbern zurückzugreifen ist, und einer Eignungsbeurteilung nach unter Beweis gestellter Leistungsfähigkeit. Letztere basiert auf mehr oder weniger sicheren Fakten, auf die bei externen Bewerbern häufig nicht zurückgegriffen werden kann. Eine solche faktenbezogene Leistungsbeurteilung hat demnach, soweit möglich, Vorrang vor Eignungsprognosen.

## **Beamtenrecht**

Die grundgesetzliche Unterscheidung findet sich auch in § 115 Landesbeamtengesetz. Beamtenrechtlich wird in den Ausführungsbestimmungen dann zwischen Leistungsbeurteilung und Befähigungsbeurteilung unterschieden (§ 4 BeurVO für die Landesbeamten). Zwischen beiden Beurteilungsaspekten wird auch verfahrensmäßig unterschieden.

## **Arbeits- und Tarifrecht**

Personal- und Leistungsbeurteilung sind arbeitsrechtlich nicht näher definiert. Aus § 82 Abs. 2 BetrVG ergibt sich ein Anspruch des Arbeitnehmers auf Erörterung der Leistungsbeurteilung und der beruflichen Entwicklung. Die Bestimmung regelt nicht, in welcher Form die Beurteilung vorgenommen wird. Beurteilungsgrundsätze können mit Zustimmung des Betriebsrats betrieblich aufgestellt werden (§ 94 Abs. 2 BetrVG); ähnlich das Personalvertretungsrecht des öffentlichen Dienstes (§ 79 Abs. 3 LPVG)<sup>12</sup>.

## **Leistungsbewertung nach TVöD**

Die Tarifverträge für den öffentlichen Dienst (BAT, BMT) enthielten bisher keine Bestimmungen über die Beurteilung von Beschäftigten. Mit der Einführung des Leistungsentgelts durch den seit 01.10.2005 geltenden TVöD gewinnt die Leistungsbeurteilung für kommunale Arbeitnehmer erhebliche Bedeutung. Tariflich ist jedoch kein bestimmtes Verfahren zur Leistungsfeststellung vereinbart.

## **Leistungsentgelt**

Zur Festsetzung des Leistungsentgelts ist allgemein ein Vergleich zwischen angestrebten und erreichten Zielen (Zielvereinbarung) oder eine systematische Leistungsbeurteilung möglich (§ 18 Abs. 3 TVöD-VKA). Leistungsbewertung ist definiert als

- Feststellung der erbrachten Leistung

- nach messbaren oder anderweitig objektivierbaren Feststellungen  
oder
- durch aufgabenbezogene Bewertung.

Messbar oder objektiv feststellbar sind im Arbeitsalltag nur die erbrachten Arbeitsleistungen. Aus ihnen kann zwar auf die Befähigung des Beschäftigten geschlossen werden; messbar oder objektiv feststellbar ist diese aber allenfalls durch spezielle Prüfungsverfahren, z.B. Assessment Center. Auch aus der Alternative ergibt sich, dass die Tarifparteien an eine aufgabenbezogene Beurteilung der Leistung, also eine Orientierung am erbrachten Arbeitsergebnis gedacht haben.

Leistungsbewertung i.S.v. § 18 TVöD zielt auf die Bemessung des Leistungsentgelts. Die geforderte Qualifikation des Beschäftigten beeinflusst bereits nach herkömmlichem Tarifrecht (v.a. § 22 BAT) die Entgeltfindung ganz entscheidend. Andere Einflussfaktoren wie Alter und Familienstand sind in den TVöD nicht übernommen worden. Zwar sind Einzelheiten der Eingruppierung im TVöD derzeit noch nicht geregelt. Die Tarifparteien sind sich aber grundsätzlich einig darüber, dass das in § 22 BAT bestimmte Verfahren der Anforderungsbewertung auch im TVöD Grundlage der Entgeltfindung sein soll.

Das Leistungsentgelt hat daneben eine Ergänzungsfunktion, mit dem die aktuelle Leistung honoriert werden soll. Ein variables Leistungsentgelt wäre sinnlos, wenn es nach dem selben Maßstab bemessen würde, wie das Fixum. Das Gehaltssystem des TVöD folgt erkennbar der Logik, dass ein Fixum für langfristig fixe Befähigungen gezahlt wird, die vom Beschäftigten zur Erfüllung dauerhafter Anforderungen verlangt werden. Damit wird eine durchschnittliche Arbeitsleistung abgegolten. Für eine kurzfristig variable, überdurchschnittliche Arbeitsleistung wird das variable Leistungsentgelt gezahlt.

### **Stufenaufstieg**

Ein weiteres Instrument der Leistungsdifferenzierung ist der Stufenaufstieg (§ 17 Abs. 2 TVöD). Maßgebend für einen beschleunigten oder gestoppten Aufstieg in den Gehaltsstufen ist die Leistung des Beschäftigten. Der leistungsabhängige Stufenaufstieg soll anderen Zielen dienen als das Leistungsentgelt nach § 18 TVöD (Protokollerklärung zu § 17 Abs. 2 TVöD). Er soll „insbesondere die Anliegen der Personalentwicklung“ unterstützen. Personalentwicklung verfolgt das Ziel, die Leistungsfähigkeit und –bereitschaft der Mitarbeiter auszuschöpfen. Dabei wird die Qualifikation der Beschäftigten mit Blick auf die künftige Entwicklung von

Anforderungsprofilen gefördert. Die Personalentwicklung ist Teil des betrieblichen Anreizpotenzials<sup>13</sup>.

Diese Ziele kann ein leistungsdifferenzierter Stufenaufstieg unterstützen:

Mit einem Stopp des Stufenaufstiegs wird dem Beschäftigten signalisiert, dass seine Leistung nicht den durchschnittlichen Anforderungen seiner Entgeltstufe entspricht. Ein weiteres Ansteigen seines Fixums wird verhindert. Dass das Leistungsdefizit auf Qualifikationsmängeln beruht, ist aber nicht Voraussetzung für diese Maßnahme (zur Problematik einer Leistungsprognose s.o.).

Mit einer Beschleunigung des Stufenaufstiegs erreichen leistungsstarke Beschäftigte schneller ein höheres Fixum. In der Logik des TVöD-Entgeltsystems setzt der Einsatz dieses Instruments voraus, dass eine Potenzialeinschätzung die Erwartung rechtfertigt, der Beschäftigte könne auf längere Sicht eine überdurchschnittliche Leistung erbringen. Das gilt entsprechend für die Entscheidung, einen Aufstiegsstopp aufzuheben.

Daraus kann gefolgert werden, dass für Entscheidungen nach § 17 TVöD eine über die Leistungsbeurteilung hinausgehende Befähigungsbeurteilung (Potenzialeinschätzung) erforderlich ist. Rechtlich zwingend ist dieser Schluss aber nicht. Tarifrechtlich begründbar ist lediglich eine Leistungsbeurteilung im engeren Sinn, die sowohl der Verteilung des Leistungsentgelts als auch Entscheidungen über den Stufenaufstieg zugrunde gelegt werden kann.

## **Wirtschaftliche Überlegungen**

Im Sinne eines ökonomischen Einsatzes personalwirtschaftlicher Instrumente würde das bedeuten,

- eine auf die aktuellen Arbeitsergebnisse bezogene Leistungsbeurteilung jährlich vorzunehmen (Regelbeurteilung), soweit das Leistungsentgelt nach § 18 TVöD im Einzelfall nicht ausschließlich nach Zielvereinbarung gezahlt wird,
- eine umfassende, auch Qualifikationsmerkmale einschließende Personalbeurteilung allenfalls dann zu erstellen, wenn ein Stufenaufstieg heransteht oder beschleunigt herbeigeführt oder ein Aufstiegsstopp überprüft werden soll (Anlassbeurteilung).

Das vorausgesetzt wäre eine umfassende Personalbeurteilung für die meisten Beschäftigten nur in einem 4- bis 6-jährigen

Turnus zu erstellen. Eine häufigere umfassende Personalbeurteilung als Regelbeurteilung, etwa aus Gründen der Personalführung, ist möglich, wohl auch ratsam, aber tariflich nicht erforderlich. Auch aus anderen als den in § 17 Abs. 2 TVöD genannten Anlässen kann eine umfassende Personalbeurteilung als Anlassbeurteilung sinnvoll sein, z.B. Ende der Probezeit, Übertragung höherwertiger Tätigkeiten, Zeugniserteilung.

Dafür spricht auch, dass sich die Befähigung von Beschäftigten in der Regel nicht kurzfristig ändert. Allgemeine und fachbezogene Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse werden in Schule, Studium und Berufsausbildung erworben. Zwar soll die Halbwertszeit fachlicher Kenntnisse immer kürzer werden, noch immer zeigen sich die Folgen vernachlässigter Information und Fortbildung aber meist erst in einer mehrjährigen Entwicklung. Dagegen ist die Arbeitsleistung mancher Beschäftigter sehr variabel, oft auch innerhalb kurzer Zeit und unter dem Einfluss vieler Faktoren erheblich schwankend. Dem kann in der Personalpraxis durch den differenzierten Einsatz von Personalbeurteilung, Potenzialeinschätzung und Leistungsbeurteilung Rechnung getragen werden.

## **Auswirkungen auf Führung und Zusammenarbeit**

Allein unter dem Aspekt der Aufwandsminimierung sollte die Frage, wie häufig und umfassend Beurteilungen vorgenommen werden sollen aber nicht entschieden werden. Eine Intensivierung der Personalführung in der Kommunalverwaltung – und darin liegt die strategische Chance des neuen TVöD-Leistungsentgelts – erfordert eine regelmäßige Information der Führungskräfte über den Stand der Personalentwicklung. Dieses aus der Personalbeurteilung entstehende, dynamische Bild ist auch Grundlage für regelmäßige Mitarbeitergespräche.

Dauerhafte Motivation der Beschäftigten erfordert ein als transparent und chancengleich empfundenenes Beurteilungsverfahren. In diesem Sinne kann eine auf die Hauptaspekte einer Leistungsbeurteilung – Arbeitsmenge und Arbeitsgüte – reduzierte Beurteilung wohl kaum genügen. Zumindest sollte sie durch weitere Aspekte der Arbeitsleistung ergänzt werden. Wenige Beurteilungskriterien lassen auch nur ein wenig differenziertes Urteil zu. Hängt allein von einer solchen Minimalbeurteilung die Verteilung des Leistungsbudgets ab, wird das von vielen Beschäftigten nicht mehr als ausreichend gerecht empfunden werden; eine nachhaltige Beeinträchtigung des Betriebsklimas und der Motivation wäre zu befürchten. Erfahrungen aus der Privatwirtschaft bestätigen das.

Das Gestaltungsspektrum eines Beurteilungskonzepts für die Umsetzung des TVöD-Leistungsentgelts reicht von der reinen Leistungsbeurteilung bis zur jährlich umfassenden Potenzialeinschätzung. Diese personal-strategisch wichtige Weiche ist in jeder Kommunalverwaltung individuell zu stellen.

---

<sup>1</sup> Raschke, Personalbeurteilung

<sup>2</sup> KGSt, Organisationsmanagement, Kap. 6

<sup>3</sup> Klaus, in Goller: Verwaltungsmanagement, Kap. C 7.3

<sup>4</sup> Gabler Wirtschaftslexikon; REFA, Betriebsorganisation

<sup>5</sup> Raschke, a.a.O.

<sup>6</sup> Gabler Wirtschaftslexikon

<sup>7</sup> so Klaus, a.a.O., Kap. C 7.2; differenzierend dagegen Schnellenbach, Beurteilung, RdNr. 218 ff.

<sup>8</sup> Maunz/Dürig, GG-Komm., RdNr. 18 zu Art. 33

<sup>9</sup> a.a.O. RdNr. 12

<sup>10</sup> a.a.O. RdNr. 19

<sup>11</sup> a.a.O. RdNr. 20

<sup>12</sup> s.a. Rooschütz/Amend/Killinger, Nr. 21 zu § 79 LPVG

<sup>13</sup> Gabler Wirtschaftslexikon; Eichhorn, Verwaltungslexikon