



EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst

EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst

Diese Studie wurde erstellt von der Rambøll Management GmbH im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
Januar 2006



Rambøll Management | Kieler Straße 303A | D-22525 Hamburg

Tel.: (040) 54 80 91-0 | Fax: (040) 54 80 91-19
E-Mail: angela.koellner@ramboll-management.com
www.ramboll-management.de

Inhalt

1. Einführung	3
2. Methodische Vorgehensweise	4
3. Deutschland	5
3.1 Die Reformen der Vergütungssysteme	5
3.1.1 Die Reform für Beamte	5
3.1.2 Die Reform für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst	6
3.2 Instrumente	7
3.2.1 Beurteilungs- und Feedbacksystem	7
3.2.2 Zielvereinbarungen	7
3.2.3 Führungskräfteentwicklung	8
3.3 Einschätzungen der Experten zu den aktuellen Regelungen	8
4. Länderstudien	10
4.1 Begründung der Länderauswahl	10
4.2 Großbritannien	16
4.2.1 Beschreibung des nationalen Systems	16
4.2.2 Instrumente	16
4.2.3 Wirkungen und Effekte	18
4.2.4 Kritische Erfolgsfaktoren aus Großbritannien	22
4.3 Ungarn	23
4.3.1 Beschreibung des nationalen Systems	23
4.3.2 Instrumente	23
4.3.3 Wirkungen und Effekte	24
4.3.4 Kritische Erfolgsfaktoren aus Ungarn	25
4.4 Dänemark	26
4.4.1 Beschreibung des nationalen Systems	26
4.4.2 Instrumente	27
4.4.3 Wirkungen und Effekte	28
4.4.4 Kritische Erfolgsfaktoren aus Dänemark	29
5. Gesamtbewertung der Länderstudien	30
6. Empfehlungen für Deutschland	32
7. Anhang	34
7.1 Interviewleitfaden	34
7.2 Literaturverzeichnis	36

1. Einführung

Die Qualität des öffentlichen Dienstes hängt in großem Maße von der Leistung der Mitarbeiter¹ ab. Anders als in der Privatwirtschaft ist aber die Leistung von Staatsbediensteten weitaus schwieriger zu beurteilen, da Gewinn- und Verlustkriterien oder Produktivität nur unzureichend als Ansätze für eine Personalbeurteilung dienen können.

Dennoch haben viele Länder im Zuge der Reformen im öffentlichen Sektor Instrumente zur Beurteilung ihrer Mitarbeiter eingeführt und versucht, einen Zusammenhang zwischen Leistung und Vergütung zu schaffen. Auch in Deutschland soll durch das Strukturreformgesetz und den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) die Vergütung der Beamten, Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst dahin gehend reformiert werden, dass die Bezahlung sich stärker an Leistungskriterien orientiert und personalwirtschaftliche Instrumente eine wichtigere Rolle spielen.

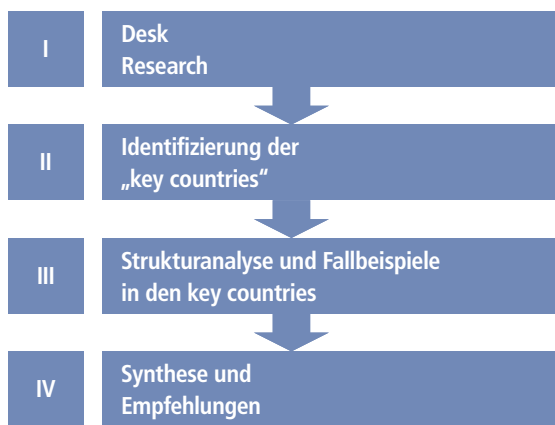
Dieser Review betrachtet die Einführung eines neuen Bezahlungssystems in Deutschland in einem europäischen Kontext. Hierzu werden Erfahrungen aus drei Ländern, in denen bereits eine Reform der Vergütung im öffentlichen Dienst stattgefunden hat, aufgezeigt und bewertet. Ziel der Studie ist es, Handlungsempfehlungen für die Implementierung und Weiterentwicklung des deutschen Systems zu geben. Dazu werden kritische Erfolgsfaktoren sowie Probleme und Hürden, die es in den ausgesuchten Ländern gibt, im Hinblick auf die deutsche Reform dargestellt.

¹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die explizite Nennung weiblicher und männlicher Personen- oder Personengruppenbezeichnungen verzichtet. Sofern nicht ausdrücklich gekennzeichnet, sind stets beide Geschlechter gemeint.

2. Methodische Vorgehensweise

Der Untersuchung hat Rambøll Management das folgende Vorgehen zugrunde gelegt:

Untersuchungsverfahren



Quelle: Rambøll Management GmbH

| Bertelsmann Stiftung

In einem ersten Schritt wurden zunächst im Rahmen eines Desk Research die unterschiedlichen Vergütungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten recherchiert. Diese Dokumentenanalyse diente dazu, drei „key countries“ zu identifizieren, die hinsichtlich des grundsätzlichen Ziels der Studie – der Erarbeitung von Empfehlungen für die Implementierung und Weiterentwicklung des deutschen Vergütungssystems – am besten für einen Vergleich mit dem deutschen System geeignet sind. Bei der Auswahl lag ein besonderes Augenmerk auf der Struktur der Vergütungssysteme, den leistungsorientierten Komponenten im System sowie den aktuellen Reformentwicklungen im jeweiligen Land. Die konkrete Auswahl der Länder erfolgte insbesondere anhand der folgenden Kriterien:

- längere Erfahrung mit Leistungselementen im Vergütungssystem
- hohe Ambition der Reformen (umfassende leistungsorientierte Anreize)
- vertikale Tiefe des Systems (Reformen sind für ein weites Spektrum von Beschäftigten im öffentlichen Dienst gültig)

In dem sich daran anschließenden Untersuchungsschritt wurde das Vergütungssystem in den einzelnen Ländern genauer analysiert. Im Mittelpunkt standen dabei die Flexibilität der Systeme, die Gestaltung der einzelnen leistungsbezogenen Elemente und Instrumente sowie die Strukturen für die Bewertung von Leistungen. Hierzu wurde auf die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zurückgegriffen, die durch weitere länderspezifische wissenschaftliche Analysen ergänzt wurden. Darüber hinaus wurden anhand eines qualitativen Leitfadens elf telefonische Expertengespräche mit nationalen und europäischen Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Gewerkschaften geführt. Inhaltliche Schwerpunkte der Gespräche bildeten:

- die Bewertung des nationalen Systems aus Expertensicht,
- die Bewertung der einzelnen Elemente und Instrumente, wie Evaluierungs- und Feedbacksysteme, Leistungsvereinbarungen sowie Führungskräfteentwicklung und -leitlinien sowie
- die zu beobachtenden Ergebnisse und Wirkungen des leistungsabhängigen Vergütungssystems.

Die durch dieses Vorgehen gewonnenen Ergebnisse wurden in diesem Bericht zusammengeführt und daraufhin bewertet, inwieweit Erfahrungen aus den untersuchten Ländern in Bezug zur aktuellen Einführung eines leistungsabhängigen Vergütungssystems in der Bundesrepublik gesetzt werden können. Dies diente dem Ziel, abschließend Empfehlungen für die Implementierung und Weiterentwicklung des deutschen Systems zu entwickeln.

3. Deutschland

3.1 Die Reformen der Vergütungssysteme

Die Reformen für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor haben folgende Hauptziele:

- Stärkung der Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes
- Stärkung von Eigenverantwortung, Motivation und Leistungsbereitschaft
- Stärkung von Führungskompetenz
- Fokussierung des Leistungsbegriffs: Leistung soll sich lohnen
- Schaffen von mehr Transparenz, Flexibilität und Praktikabilität
- Stärkung des Dienstleistungsgedankens
- Entkopplung von Bildungsabschluss und beruflicher Entwicklung durch Erhöhung der Durchlässigkeit des Laufbahnrechts
- Förderung von Personalaustausch und Verbesserung von „Personalsteuerung“ durch Reduktion der Regelungsdichte

Da im öffentlichen Dienst Deutschlands zwischen Beamten auf der einen Seite und Angestellten und Arbeitern auf der anderen Seite unterschieden wird, erfolgt die Übersicht der Reformen in zwei getrennten Abschnitten.

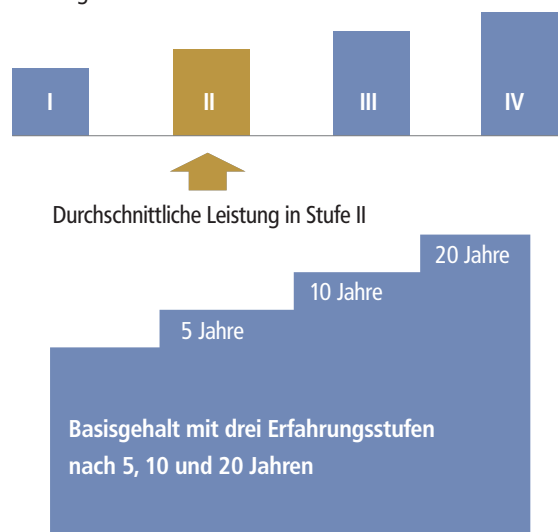
3.1.1 Die Reform für Beamte

Für Beamte soll die Neuordnung der Vergütung im „Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“ (Strukturreformgesetz)² geregelt werden. Der Gesetzentwurf von Juni 2005 spiegelt die Eckpunkte „Neue Wege im öffentlichen Dienst“³ wider, die am 4. Oktober 2004 vom damaligen Bun-

desinnenminister Schily und den Vorsitzenden von dbb Beamtenbund und Tarifunion und der Gewerkschaft ver.di vorgestellt wurden. Das Strukturreformgesetz soll Anfang Juli 2006 in Kraft treten. Beschäftigte, die bereits Beamtenstatus haben, werden bis zum 1. Januar 2008 in das neue System übergeleitet. In Zukunft soll die Bezahlung vorrangig an der tatsächlich wahrgenommenen Funktion und der individuellen Leistung ausgerichtet sein. Die Vergütung wird dann nach einem Basisgehalt in 25 Bezahlungsebenen (von F2 bis F26) und einer individuellen Leistungsvariablen bemessen. Das Basisgehalt sieht drei Erfahrungsstufen (nach 5, 10 und 20 Jahren) vor, in denen die wachsende berufliche Erfahrung Berücksichtigung findet. Bei der Einführung orientiert sich das Basisgehalt an den bisherigen Gehältern.

Neuordnung der Vergütung für Beamte

Leistungsvariablen:



Quelle: Ramböll Management GmbH

| BertelsmannStiftung

2 Gesetzentwurf Strukturreformgesetz vom 05.06.2005.

3 Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ vom 04.10.2004.

Die Leistungsvariable ist in vier Stufen entsprechend dem Grad der individuellen Leistung zu bemessen. Bei der Vergabe der Stufe 0 tritt keine finanzielle Verbesserung ein. Die Stufe 2 der Leistungsvariablen wird bei „Normalleistung“ vergeben. Stufe 3 und 4 werden bei einer überdurchschnittlichen Leistung festgesetzt.

Der durch die Leistungsvariablen festgelegte variable Teil der Bezahlung hat bei Einführung des neuen Bezahlungssystems einen Korridor von 8 % (+/- 4 % des bisherigen Endgrundgehalts). Es ist vorgesehen, den Korridor der Leistungsvariablen im Zusammenhang mit linearen Einkommensanpassungen schrittweise auf +/- 10 % auszuweiten. Darüber hinaus bleiben Leistungsprämien als Einmalzahlung für Einzelne oder Teams neben den neuen Leistungsstufen erhalten und eröffnen zusätzliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Bezahlung.

Insgesamt soll das System kostenneutral sein, d.h. es wird durch Umschichtungen innerhalb des Systems, z.B. durch die Umwidmung des Verheiratenzuschlag, finanziert. Vorübergehende Mehrkosten (Fortbildungen, Trainings-Programme, etc.) für die Einführung des neuen Systems sollen durch Effizienzsteigerungen ausgeglichen werden. Ein wichtiger Punkt des Systems ist, dass eine Quotierung der Leistungsstufen ausgeschlossen wurde. So orientiert sich die entsprechende Stufe an der festgestellten Leistung und nicht an einer durch das Budget vorgegebenen Quote. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Leistungsbewertungen „nachvollziehbar, transparent und zeitnah erfolgen“⁴. Die Verfahren und Methoden sind dabei von Bund und Ländern dezentral und in eigener Verantwortung zu regeln. In Kapitel 3.2 wird genauer auf die Leistungsbewertung eingegangen.

3.1.2 Die Reform für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst

Für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst trat am 1. Oktober 2005 der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)⁵ in Kraft. Der Vertrag löst den BAT ab und sieht eine einheitliche Vergütung für Angestellte und Arbeiter nach 15 Entgeltgruppen vor. Neben der allgemeinen Zulage entfallen nach dem TVöD auch Orts- und Sozialzuschläge. Der Aufstieg in eine höhere Entgeltgruppe ist in Zukunft nur noch funktionsabhängig. Bis auf die neue Entgeltgruppe 1 besteht jede der Gruppen aus sechs Stufen. Beschäftigte ohne Berufserfahrung werden bei Einstellung in die Stufe 1 eingruppiert, Beschäftigte mit Berufserfahrung in die Stufe 2. Je nach Berufserfahrung ist ein Stufenaufstieg möglich. Dabei betragen die Abstände zwischen den Stufen ein, zwei, drei, vier und fünf Jahre. Das System sieht leistungsabhängige Stufenaufstiege vor, wobei dies jährlich zu überprüfen ist. So kann bei Leistungen, die erheblich über dem Durchschnitt liegen, die erforderliche Zeit in den Stufen verkürzt werden. Bei Leistungen, die erheblich unter dem Durchschnitt liegen, kann der Aufstieg angehalten werden. Damit findet eine Abkehr vom Dienstalterprinzip statt.

4 Begründung zum Strukturreformgesetz, Absatz II.

5 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst vom 13.09.2005.

Darüber hinaus sieht der TVöD die Einführung variabler Leistungselemente vor, die zusätzlich zum Gehalt gezahlt werden. Ein Leistungsentgelt wird dabei als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage ausgegeben⁶. Im Jahr 2007 wird erstmals mit 1% der Summe der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres gestartet. Als Zielgröße sind jedoch 8% geplant, wobei der Tarifvertrag nicht festlegt, bis wann diese erreicht werden sollen. Diese Leistungsvariable soll kostenneutral aus der Reduzierung der dynamischen Jahressonderzahlung finanziert werden. Die genaue Bestimmung zur Leistungsbezahlung wird jeweils vor Ort durch Betriebs- oder Dienstvereinbarungen geregelt.

3.2 Instrumente

Um den unterschiedlichen Aufgaben-, Organisations- und Personalstrukturen im öffentlichen Dienst Rechnung zu tragen sind die personalwirtschaftlichen Elemente der Reformen in Deutschland nicht zentral festgelegt. Im Folgenden sollen die wichtigsten Instrumente und ihre Relevanz für die deutsche Reform kurz dargestellt werden.

6 Eine Leistungsprämie ist in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt; sie kann auch in zeitlicher Abfolge gezahlt werden. Die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg gezahlt werden. Die Leistungszulage ist eine zeitlich befristete, widerrufliche, in der Regel monatlich wiederkehrende Zahlung. (TVöD, Protokollerklärung zu Absatz 3, Satz 1)

3.2.1 Beurteilungs- und Feedbacksystem

In Zukunft soll eine Leistungsfeststellung im Rahmen geordneter Verfahren erfolgen und einen für die Personalverantwortlichen vertretbaren Aufwand darstellen. Konkret sehen Strukturreformgesetz und Tarifvertrag eine dezentrale Leistungsbewertung aufgrund von Zielvereinbarungen oder strukturierten Bewertungsverfahren vor. Eine Beurteilung soll regelmäßig und mindestens alle zwei Jahre stattfinden. Für Beamte sind Leistungsanforderungen gemeinsam mit den Beschäftigten zu entwickeln und spezifisch für die jeweiligen Bereiche zu definieren. Dabei beziehen sich die Leistungsbeurteilungen auf die fachlichen Leistungen und nicht auf die Feststellung von Eignung und Befähigung. Nach dem Strukturreformgesetz soll die Leistungsbewertung im Rahmen der formalen Vorgaben so knapp wie möglich gehalten werden, um wenig zusätzlichen Aufwand zu schaffen. Der TVöD beschreibt Leistungsbewertung als „die auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien oder durch aufgabenbezogene Bewertung“⁷.

3.2.2 Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen sollen in regelmäßigen Mitarbeitergesprächen getroffen werden. Sie sind eine freiwillige Absprache zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung⁸. Auch bei den Zielvereinbarungen haben die Behörden und Abteilungen einen großen Handlungsspielraum. Es ist vorgesehen, dass zulässige Kriterien für Zielvereinbarungen in den jeweiligen Organisationen durch Betriebsvereinbarungen oder Dienstvereinbarungen festgelegt werden. Neben Arbeitszielen kann die Zielvereinbarung auch Verhaltensziele festlegen.

7 TVöD, Protokollerklärung zu Absatz 4, Satz 4.

8 TVöD, Protokollerklärung zu Absatz 4, Satz 4.

3.2.3 Führungskräfteentwicklung

Führungskräfteentwicklung ist besonders relevant im Hinblick auf die Umsetzung der Reform und die neuen Aufgaben, die sich durch Leistungsbewertungen für die Vorgesetzten ergeben. Das Strukturreformgesetz sieht vor, dass Führungskräfte, die die neue Leistungsbewertung vorzunehmen haben, durch Schulungen, Seminare und Fortbildungen auf diese Aufgabe vorbereitet werden. Diese sollen von den zuständigen Fortbildungseinrichtungen im Rahmen ihrer Kapazitäten durchgeführt werden. Ein Mehraufwand dafür wird als möglich und vorübergehend betrachtet und vom Gesetzgeber nicht beziffert.

Nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst gibt es die Möglichkeit, Führungspositionen auf Probe und Zeit zu vergeben. Führung auf Probe soll dabei der Personalentwicklung und Verbesserung der Führungsqualität dienen. Durch eine längere Probezeit stehen die Führungskräfte länger unter einer gründlichen Betreuung und sollen insgesamt mehr Zeit haben, erfolgreich führen zu lernen. Führung auf Zeit ermöglicht eine befristete Übertragung von Führungsaufgaben. Solche Zeitverträge sollen es ermöglichen, Mitarbeiter flexibler und gezielter mit Führungsaufgaben zu betrauen. Für Beamte gilt, dass ein Amt mit leitender Funktion zunächst im Beamtenverhältnis auf Probe übertragen wird. Dabei dauert die regelmäßige Probezeit zwei Jahre.

3.3 Einschätzungen der Experten zu den aktuellen Regelungen

Insgesamt wird die Reform der deutschen Vergütungssysteme als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem modernen und leistungsfähigen öffentlichen Dienst angesehen. Vor allem von einem erwarteten Wandel der Führungsphilosophie durch das neue System versprechen sich die Experten viel. Die Kopplung von Leistung an den Verdienst sowie die Einführung moderner Personalmanagement-Instrumente werden als Schlüsselfaktoren der Reformen betrachtet. In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit einer weitergehenden betrieblichen Flexibilisierung gelobt⁹. Die Tatsache, dass es keine Quotierungen der leistungsorientierten Anteile gibt, wird als besonders positiv wahrgenommen.

Mit der Reform des öffentlichen Dienstrechts von 1997 wurden erste Erfahrungen damit gemacht, individuelle Leistung vermehrt mit monetären Anreizen zu honorieren. Die Erkenntnisse daraus werden als nützlich für eine erfolgreiche Implementierung der aktuellen Reformen betrachtet. Ein Großteil der Experten hätte sich jedoch noch weiter reichende Reformen gewünscht. Beispielsweise gibt es Bedenken, dass trotz der variablen Elemente und Leistungsstufen relativ starre Gehaltstabellen bestehen bleiben. Die erste einprozentige Leistungszulage nach dem TVöD wird als ein sehr zaghafter Schritt wahrgenommen. Es gibt jedoch die Einschätzung, dass die Anwendung von modernen Personalmanagement-Instrumenten eine größere Rolle für ein verändertes Verhalten der Mitarbeiter spielen wird als eine Einkommensänderung. Die Kopplung an den Verdienst soll dabei aber die Ernsthaftigkeit der Mitarbeiterbeurteilung etc. unterstreichen.

⁹ Vgl. Oechsler, Walter (2005).

Ein Großteil der Experten hat Zweifel bezüglich der geplanten kostenneutralen Einführung des neuen Systems. Vor allem eine Implementierung ohne die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Schulungen, Informationsmaterial, etc. wird als Problem wahrgenommen. Darüber hinaus kann es problematisch sein, dass keine Auszahlungspflicht der Leistungszulagen vereinbart wurde. So kann Unsicherheit von Mitarbeitern darüber, ob ihre Leistungen tatsächlich honoriert werden, als Einschränkung des Einsatzes von leistungsorientierten Elementen betrachtet werden¹⁰.

Vorgesetzte mit Führungskompetenz werden von Experten als Schlüsselfaktor für den Erfolg der Reformen eingeschätzt. Hierzu ist es wichtig, dass sich Führungskräfte dazu verpflichten, sich in besonderem Maße für die Umsetzung von TVöD und Strukturreformgesetz zu engagieren. Beispielsweise dürfen sie nicht davor zurückschrecken, Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Leistungen zu identifizieren und dies am Arbeitsplatz zu thematisieren. Diesbezüglich wurde eine möglicherweise unausgewogene Kosten-Nutzen-Relation angesprochen, d.h. der Aufwand in vielen Behörden und Betrieben wird als zu groß betrachtet im Verhältnis zu den Auszahlungen, die nur marginal von den bisherigen Gehaltstabellen abweichen.

Offen bleibt, ob der erwünschte stärkere Austausch von Beschäftigten zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft durch die neuen Systeme in dem erhofften Ausmaß erreicht werden kann. Während das Eckpunktepapier von Oktober 2004 noch die Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften bei einem Wechsel in die Privatwirtschaft vorsah, ist dies im Entwurf zum Strukturreformgesetz nicht enthalten. Weiter stellen die Experten in Frage, ob die Attraktivität des öffentlichen Dienstes in solchem Maß steigen wird, dass qualifiziertes Personal aus dem privaten Sektor angezogen wird.

Insgesamt sind die Erwartungen an die Reformen groß. Für einen erfolgreichen öffentlichen Dienst und für einen Wandel in der Führungskultur wird gefordert, dass die Umsetzung ernsthaft und unter großem Einsatz der Beschäftigten vorangetrieben wird.

10 Vgl. Schur, Katja (2005).

4. Länderstudien

4.1 Begründung der Länderauswahl

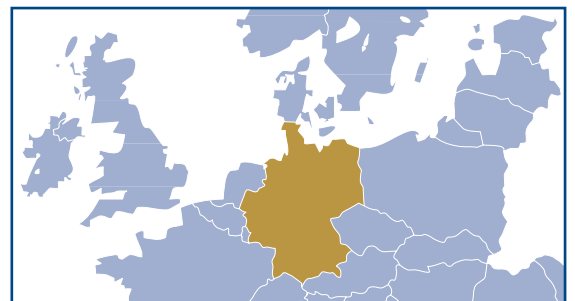
Um eine geeignete Auswahl von „key countries“ zu treffen, wurden der öffentliche Dienst und die Vergütungssysteme zunächst auf einer groben Analyseebene in zehn Ländern der Europäischen Union näher betrachtet. Es wurde darauf geachtet, dass unter diesen zehn Ländern die bevölkerungsreichsten Staaten (Großbritannien, Frankreich, Polen, Italien, Spanien) fielen. Außerdem sind eine deutliche geografische Streuung und ein ausgewogenes Verhältnis von alten und neuen Mitgliedstaaten gewährleistet. Darüber hinaus hat Rambøll Management bereits eine Reihe von vergleichbaren Untersuchungen (z.T. branchenspezifisch, z.T. mit dem Schwerpunkt Osteuropa) durchgeführt und auch vor dem Hintergrund der europäischen Projekterfahrungen eine Vorauswahl getroffen.

Die Tabelle auf den folgenden Seiten verdeutlicht das Ergebnis der ersten groben Länderanalyse. Auf dieser Basis wurden schließlich für eine vertiefende Analyse der Vergütungssysteme Großbritannien, Dänemark und Ungarn ausgewählt. In den drei Ländern liegen umfassende Reformen der Bezahlungssysteme bereits mindestens drei Jahre zurück. Weiter ist der größte Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von einer leistungsorientierten Vergütung betroffen und der Anteil, den Leistungsanreize ausmachen, hat einen gewissen Umfang erreicht. Auch im Hinblick auf die Gesamtzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nimmt dieser in allen drei Ländern eine bedeutende Stellung ein und ist daher gut mit dem deutschen System zu vergleichen.

Dänemark



Deutschland



Seit wann gibt es eine Modernisierung der Vergütungssysteme im öffentlichen Dienst?

Wer ist von der Modernisierung der Vergütungssysteme betroffen? Wie ist der öffentliche Dienst aufgebaut?

Wie umfassend sind die Reformen? Wie hoch sind die Anteile leistungsorientierter Vergütung?

Anteil der Beschäftigten in öffentlichem Dienst und Verteidigung 2003
(Zahlen aus OECD Jahrbuch)

Bereits seit Mitte der 1980er Jahre wurden Performance Management-Modelle in der öffentlichen Verwaltung eingeführt und erprobt. Seit 1997 gibt es ein neues Vergütungssystem für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Das System sieht eine Vergütung mit leistungs- und positionsbezogenen Merkmalen vor.

Seit 2002 gilt das System für den Großteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Das Vergütungssystem ist dezentralisiert und Lohnbestimmung sowie Leistungsbeurteilung finden in den jeweiligen Organisationen statt. In Dänemark wird traditionell zwischen Beamten und vertraglich Beschäftigten unterschieden. Das Verwaltungssystem ist positionsbasiert.

Aufgrund der Dezentralisierung des Vergütungssystems verfahren die verschiedenen Behörden und Betriebe sehr unterschiedlich, was Beurteilung und Vergütung betrifft. Ein Ziel ist es, dass bis zu 20 % der Vergütung nach leistungs- und positionsbezogenen Merkmalen ausbezahlt werden.

7,2 %

Mit der Reform des öffentlichen Dienstrechts von 1997 wurden bereits erste Erfahrungen mit leistungsorientierten Anreizen für Beamte gemacht. In Zukunft sollen ein neuer Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst und das Strukturreformgesetz die Vergütung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst reformieren. Der Tarifvertrag ist seit 1. Oktober 2005 in Kraft, das Strukturreformgesetz wird voraussichtlich im Sommer 2006 in Kraft treten.

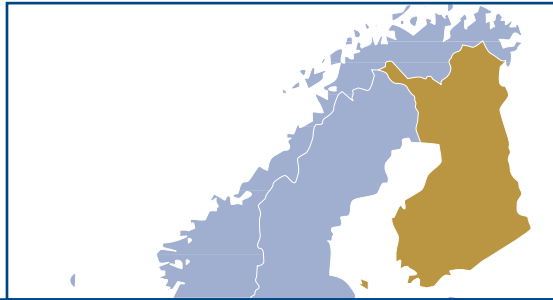
Von einer reformierten Vergütung werden sowohl Beamte durch das Strukturreformgesetz, wie auch Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst durch den TvÖD betroffen sein. Kernpunkte der neuen Bezahlungssysteme sind die Orientierung an den Anforderungen der Position sowie die Einführung von Leistungsmerkmalen. Der öffentliche Dienst in Deutschland ist ein Laufbahnsystem.

Für Beamte hat der durch die Leistungsvariablen festgelegte variable Teil der Bezahlung bei Einführung des neuen Bezahlungssystems einen Korridor von 8 % (+/- 4 % des bisherigen Endgrundgehalts). Es ist vorgesehen, den Korridor der Leistungsvariablen im Zusammenhang mit linearen Einkommensanpassungen schrittweise auf +/- 10 % auszuweiten. Nach dem TvÖD beträgt der leistungsorientierte Anteil ab 2007 1 % des Grundgehalts und soll später auf 8 % ausgeweitet werden.

6,9 %

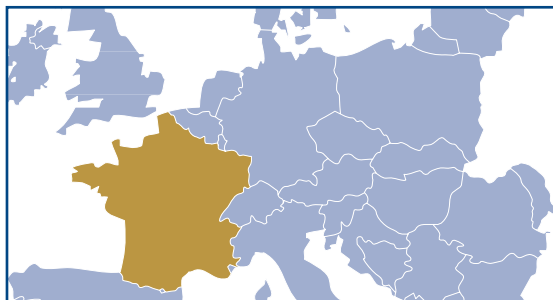
Seit wann gibt es eine Modernisierung der Vergütungssysteme im öffentlichen Dienst?

Finnland



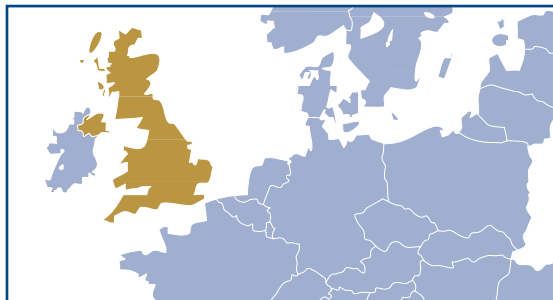
Seit 1992 gibt es ein neues, umfassendes leistungs- und anforderungsgerechtes Vergütungssystem. Nach dem System werden individuelle Leistung, Positionsanforderungen und Ergebnisse auf Teamebene berücksichtigt.

Frankreich



Bis jetzt gibt es nur ein Pilotprogramm, in welchem sich die Gehälter auf Leitungsebene in sechs Ministerien an der Leistung der Mitarbeiter orientieren. Ist dies erfolgreich, soll bis 2006 eine Ausdehnung auf den ganzen zentralen öffentlichen Dienst erfolgen.

Großbritannien



Seit Beginn der 1990er Jahre wurde die zentrale Vergütung der Staatsbediensteten durch das Finanzministerium weitgehend an Personalabteilungen der Dezernate abgegeben. Die Vergütung orientiert sich an leistungs- und positionsbezogenen Merkmalen, wobei hier die Verwaltungen unterschiedliche Praktiken entwickelt haben.

Italien



Es gibt seit 1993 leistungsbezogene Vergütungsmodelle – jedoch nur auf Leitungsebene.

**Wer ist von der Modernisierung der Vergütungssysteme betroffen?
Wie ist der öffentliche Dienst aufgebaut?**

**Wie umfassend sind die Reformen?
Wie hoch sind die Anteile leistungsorientierter Vergütung?**

Anteil der Beschäftigten in öffentlichem Dienst und Verteidigung 2003
(Zahlen aus OECD Jahrbuch)

2004 wurden rund 40 % der Staatsbediensteten nach dem neuen System vergütet. Die Anwendung auf alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird gegenwärtig implementiert. Die finnische Verwaltung ist ein Positionssystem.

Der leistungsorientierte Anteil beträgt derzeit im Schnitt ca. 15 % des Grundgehalts. Ergebnisorientierte Boni machen durchschnittlich 1,7 % des Grundgehalts aus.

7,7 %

Der öffentliche Dienst in Frankreich ist ein Laufbahnsystem. Die Verwaltung ist trotz Dezentralisierungsbestrebungen die klassische zentralisierte Verwaltung in Europa.

In dem Pilotprogramm machen die leistungsorientierten Anteile bis zu 20 % des Grundgehalts aus.

8,9 %

Im gesamten britischen öffentlichen Dienst erhält das Personal eine leistungsbezogene Bezahlung. Nur für den Senior Civil Service werden Arbeitsbedingungen und Vergütung zentral festgelegt. Vor rund 15 Jahren fand ein Wandel vom Laufbahn- zum Positionssystem statt.

Aufgrund der individuellen Ausgestaltung des Vergütungssystems können keine Angaben über den genauen Anteil leistungsorientierter Anteile gemacht werden. Insgesamt ist die Reform der Vergütungssysteme in Großbritannien von allen europäischen Ländern wohl die umfassendste.

5,6 % (2002)

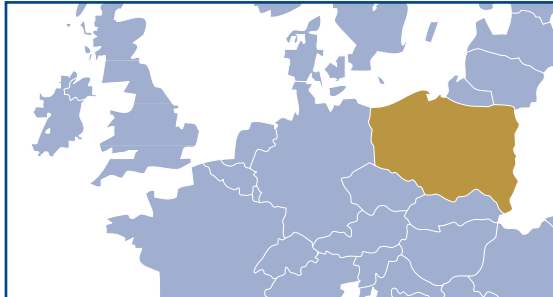
Das neue Vergütungssystem wurde nicht auf weitere Bereiche des öffentlichen Dienstes erweitert. Italiens Verwaltung ist ein Positionssystem. Die Vergütung ist gesetzlich festgelegt.

Die leistungsorientierten Anteile für Staatsbedienstete in Führungspositionen liegen zwischen 5 % und 15 %.

5,6 %

Seit wann gibt es eine Modernisierung der Vergütungssysteme im öffentlichen Dienst?

Polen



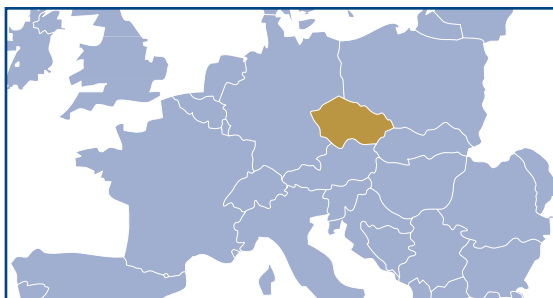
Gegenwärtig setzt sich der Lohn für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst aus einem positionsabhängigen Grundgehalt und einer Staffelnung nach Dienstjahren zusammen. Beamte können leistungsorientierte Prämien erhalten.

Spanien



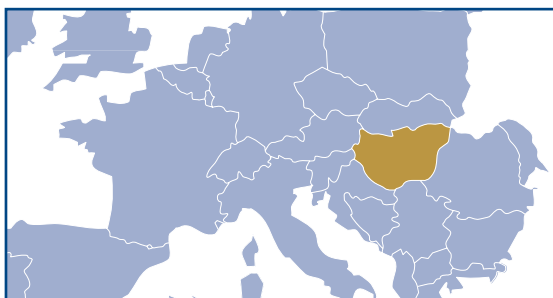
Für die Bediensteten im öffentlichen Dienst wurde ein Produktivitätsbonus eingeführt. Das Finanzministerium legt das jährliche Produktivitätslevel für jede Verwaltungsstelle fest. In diesem Rahmen können die Abteilungen bestimmen, inwieweit Produktivität und Leistung vergütet werden sollen.

Tschechien



Ein Gesetz über den öffentlichen Dienst wurde im Jahre 2002 beschlossen und wird voraussichtlich im folgenden Jahr mit voller Wirkung umgesetzt. Bis jetzt gibt es Bonuszahlungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die allerdings von Behörde zu Behörde unterschiedlich ausfallen und sich nicht an festgelegten Leistungsmerkmalen orientieren.

Ungarn



Eine Reform der Vergütungssysteme ist seit dem Jahr 2002 in Kraft. Kernpunkt des Systems ist eine Leistungsbewertung nach drei Hauptkriterien. Es werden dabei Schlüsselziele der Organisation sowie persönliche Leistungskriterien festgelegt. Davon abgeleitet wird dann am Ende eines jeden Jahres die persönliche Leistung der Mitarbeiter bewertet.

**Wer ist von der Modernisierung der Vergütungssysteme betroffen?
Wie ist der öffentliche Dienst aufgebaut?**

**Wie umfassend sind die Reformen?
Wie hoch sind die Anteile leistungsorientierter Vergütung?**

Anteil der Beschäftigten in öffentlichem Dienst und Verteidigung 2003
(Zahlen aus OECD Jahrbuch)

In Polen sind nur rund 10.000 Bedienstete verbeamtet. Alle anderen Staatsbediensteten sind vertraglich beschäftigt. Für diese gibt es bisher keine leistungsorientierte Vergütung.

Für Beamte können leistungsorientierte Prämien in Höhe von bis zu 3 % des Gehalts gewährt werden. Diese Extrazahlungen werden aus einem Regierungsfonds beglichen.

3,7 % (2002)

Der Bonus kann in allen öffentlichen Verwaltungen vergeben werden. In der Praxis wird das System aber fast ausschließlich auf Ebene der Zentralverwaltung in Madrid angewandt. Spanien hat ein Laufbahnsystem. Die öffentliche Verwaltung wurde in den letzten Jahren weiter dezentralisiert.

Da die unterschiedlichen Organisationen selbst für die Ausgestaltung von Leistungsbeurteilungen und Vergütung verantwortlich sind, können keine Angaben über die Höhe der leistungsorientierten Anteile gemacht werden.

8,0 %

Von der Reform sollen alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst betroffen sein. Das neue Gesetz sieht eine Vereinheitlichung von Positionsbeschreibungen vor. Diese Beschreibungen sowie Evaluationen sollen zukünftig die Basis für die Höhe der Bonuszahlungen bilden.

In Zukunft sollen Zahlungen die sich an Beurteilungen und Positionsbeschreibungen orientieren, bis zu 20 % des Gehalts ausmachen.

6,4 %

Von der Reform ist die Mehrzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst betroffen – von Referendaren bis zu Führungskräften. Leistungsbeurteilungen sind obligatorisch für alle Verwaltungen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene. Der öffentliche Dienst in Ungarn wird als Laufbahnsystem kategorisiert.

Nach dem neuen Vergütungssystem kann das Grundgehalt um bis zu 30 % verbessert und um bis zu 20 % verringert werden. Die Festlegung der Höhe obliegt den jeweiligen Behörden oder Betrieben.

7,5 %

4.2 Großbritannien

4.2.1 Beschreibung des nationalen Systems

Der öffentliche Dienst in Großbritannien wurde in den 80er Jahren unter Margaret Thatcher grundlegend reformiert. Die traditionell zentralisierte Verwaltung wurde aufgebrochen und den Behörden wurde eine große Eigenständigkeit zugesichert. Insgesamt ist der öffentliche Dienst in Großbritannien von der angelsächsischen Verwaltungstradition geprägt. Diese ist durch eine deutliche Trennung von Staat und Gesellschaft sowie eine insgesamt schwächere Stellung des öffentlichen Dienstes gekennzeichnet. Großbritannien hat ein positionsbasiertes Verwaltungssystem, welches im Gegensatz zu den laufbahnorientierten Modellen vorsieht, für die jeweilige Position den geeigneten Kandidaten auszuwählen.

Als Grundprinzipien wurden Effizienz, Leistung und ein Serviceverständnis in Anlehnung an den Privatsektor festgelegt. Das britische Vergütungssystem sieht heute eine umfassende Anwendung leistungsgerechter Vergütung für alle Staatsbediensteten vor. Als Rahmen für die Vergütung dient der Civil Service Management Code (CSMC). Dieser regelt die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die Verantwortung für die Einstufung und die Höhe der Vergütung liegt jedoch bei den Ministerien und Behörden. Nur für den Senior Civil Service (SCS), in dem etwa 1 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst tätig sind, wer-

den Arbeitsbedingungen und Vergütung zentral festgelegt. Insgesamt erlaubt der stark dezentralisierte öffentliche Sektor den Ministerien und Behörden eine weitgehende Vollmacht bei der Ausgestaltung des Vergütungssystems und der Leistungsbeurteilung. Dabei soll insbesondere eine Orientierung an den folgenden vier Grundprinzipien des CSMC stattfinden:

- Flexibilität des Vergütungssystems,
- Transparenz der Lohnkosten,
- wirkungsvolle Verknüpfung von Vergütung und Leistung,
- kostengerechte Vergütung.

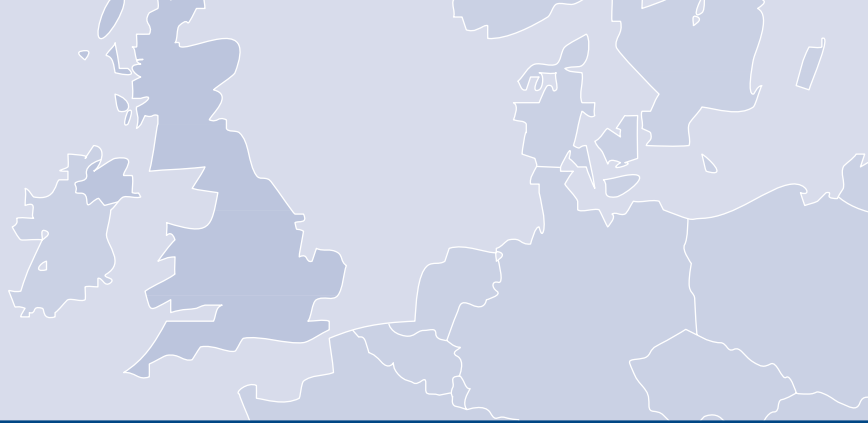
Es gibt in Großbritannien keine zentrale Einstufung für die Positionen der Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Ein „Job Evaluation System“¹² soll jedoch den Behörden und Ministerien dabei helfen, die Positionen systematisch und möglichst einheitlich zu bewerten.

4.2.2 Instrumente

Ein 1999 vom Cabinet Office veröffentlichter Bericht stellte die Schlüsselthemen für eine weitere Modernisierung des öffentlichen Sektors heraus¹³. Dabei wurde insbesondere die verstärkte Anwendung von Performance Management empfohlen und den Abteilungen und Behörden die zentralen Prinzipien für die Ausarbeitung ihrer Vergütungs- und Beurteilungssysteme gegeben. Den unterschiedlichen Verwaltungsstellen wurden unter anderem folgende Empfehlungen gegeben:

12 Cabinet Office (1999/2).

13 Cabinet Office (1999/1).



- Alle Beschäftigten sollten zu Beginn des Jahres wissen, welche Ziele zu erreichen sind und was von ihnen im Hinblick auf Qualifikation und Verhalten erwartet wird. Weiter sollten sie die Instrumente zur Messung ihrer Leistung kennen.
- Es sollten das Jahr hindurch Gespräche zwischen Abteilungsleitern und Beschäftigten stattfinden, um den Fortschritt im Hinblick auf die gestellten Ziele zu beurteilen.
- Ein formelles Gespräch sollte zum Jahresende beurteilen, ob und inwiefern die Ziele erreicht und ob die Anforderungen an die Qualifikation erfüllt wurden; wenn möglich sollte dazu die Beurteilung Dritter (z.B. Kunden) herangezogen werden.
- Das Gespräch am Jahresende sollte zukunftsorientiert und im Hinblick auf die Ziele des kommenden Jahres stattfinden.
- Die Beschäftigten sollten nach ihrer Leistung in drei Kategorien eingeteilt werden: weniger effektiv, effektiv und sehr effektiv; die Abteilungen sollten die Stärke jeder Kategorie festlegen.
- Ein größerer Anteil von Sonderzahlungen für herausragende Leistungen sollte eingeführt werden.
- Um zu vermeiden, dass die Löhne für manche Beschäftigten nicht nur hinter die in der Privatwirtschaft, sondern auch hinter die von Kollegen im öffentlichen Sektor zurückfallen, sollten Extrazahlungen nicht vom allgemeinen Lohnbudget bezahlt werden.
- Teamorientierte Sonderzahlungen sollten in Erwägung gezogen werden.
- Das Instrument der 360°-Feedbacks für Führungskräfte des Senior Civil Service sollte stärker genutzt werden.
- Führungskräfteentwicklung sollte eine wichtige Rolle im Hinblick auf einen kulturellen Wandel hin zu Performance Management¹⁴ spielen.
- Es sollten praktische Schritte durchgeführt werden, um den öffentlichen Dienst für Beschäftigte aus anderen Bereichen attraktiver zu machen. Dadurch kann ein „Auslüften“ der Führungskultur stattfinden.

Für die Vergütung des SCS, die direkt vom Cabinet Office festgelegt ist, wird ein großer Teil der Empfehlungen heute angewandt. Ein „Senior Salary Review Body“ wacht darüber, dass bessere Ergebnisse erzielt werden. Im Durchschnitt verdienen die Beamten des SCS in 2003/2004 3,5 % mehr als im Vorjahr. Bonuszahlungen machten zusätzliche 4 % aus.

Die Beschäftigten des SCS beginnen mit dem Mindestlohniveau, das ihrer Position entspricht. Je nach Leistung können die Beamten höhere Vergütungsstufen erreichen. Die Beschäftigten jeder Lohnstufe werden dafür in drei Leistungsgruppen eingeteilt: die besten 25 %, die mittleren 50 bis 65 % und die unteren 10 %. Für die Spitzengruppe ist eine Lohnsteigerung von 5 bis 20 % möglich, wobei diese an die Erfüllung der Schlüsselziele geknüpft ist. Die Beschäf-

14 Performance Management bedeutet die systematische Leistungssteuerung sowohl hinsichtlich der Mitarbeiter als auch der Prozesse. Ob das Gehalt eine Rolle für die Steuerung spielt, bleibt der jeweiligen Organisation überlassen, jedoch stellt eine leistungsorientierte Vergütung häufig ein wichtiges Element von Performance Management-Ansätzen dar.

tigten am unteren Rand der Leistungsskala müssen mit Lohnkürzungen bzw. Nullrunden rechnen. Die jährliche Leistungsbeurteilung für den SCS erfolgt anhand von bis zu vier persönlichen Schlüsselzielen, die aus den Gesamtzielen der Organisation abgeleitet sind. Die Ziele sollten mit einer absehbaren Veränderung in Einklang stehen. Im Laufe des Beurteilungsjahres sollten die persönlichen Ziele nur dann geändert werden, wenn es eine signifikante Änderung der Geschäftsziele gibt. Weiter orientiert sich die Beurteilung daran, wie die Beschäftigten in Bezug auf Schlüsselkompetenzen und die erwarteten Standards und Verhaltensweisen ihrer Position agieren.

Unterhalb des SCS variieren die Praktiken für die Verknüpfung von Leistung und Vergütung stark zwischen den verschiedenen Ministerien und Behörden. Meist wird aber in Anlehnung an die Empfehlungen von 1999 die Entlohnung mit Behördenzielen verknüpft. Unter Berücksichtigung dieser Ziele werden von den Behörden und Abteilungen neben direkten Zahlungen auch Anreize wie zusätzlicher Urlaub, flexible Arbeitszeiten, eine Lebensversicherung, etc. gegeben. Beispielhaft sollen nun die Instrumente für die Beschäftigten des Finanzministeriums präsentiert werden¹⁵. Es gibt hier fünf Lohngruppen, wobei für jede der Lohngruppen eine maximale und eine minimale Vergütung festgelegt sind. Nach dem zentralen „Job Evaluation System“ werden die Positionen einer Lohngruppe zugeordnet. Die Leistungen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen werden je nach ihrem Abschneiden im Vergleich zu den anderen Beschäftigten bewertet. So wird den besten 5 % eine feste Summe oder 3,5 % des Grundgehalts zusätzlich ausbezahlt. Die nächst besten 30 bis 35 % erhalten 3,2 % des Gehalts oder eben-

falls eine feste Summe. Für die weiteren 55 bis 60 % wird das Gehalt um 2,9 % aufgestockt. Die Mitarbeiter, die am schlechtesten abschneiden, erhalten noch 1 % ihres Gehaltes als Leistungsprämie. Wie auch im SCS wird versucht, nicht detailliert zwischen den Beschäftigten, die eine „durchschnittliche“ Leistung erbringen, zu unterscheiden.

Ausschüsse, die über die Vergütung entscheiden, gibt es in der Mehrzahl der Abteilungen. Hier legen die Mitglieder (meist „Senior Managers“) anhand der Bewertung der oder des Beschäftigten, wieder im Vergleich mit den Kolleginnen und Kollegen auf derselben Stufe, das Gehalt fest.

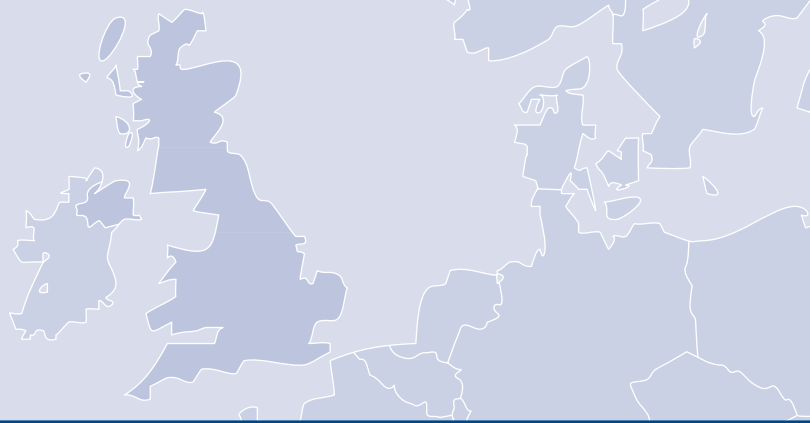
Innerhalb des Cabinet Office wurde eine spezielle Abteilung, die „Performance and Reward Division“, für den öffentlichen Dienst eingerichtet. Diese unterstützt und vergleicht Best Practice-Management-Modelle im öffentlichen Dienst und zielt dabei insbesondere auf leistungsorientiertes Management und die Vergütungssysteme für den Senior Civil Service wie auch für alle anderen öffentlichen Beschäftigten ab.

4.2.3 Wirkungen und Effekte

In keinem anderen europäischen Land wurden die Wirkungen und Effekte der Reform der Vergütungssysteme so umfangreich bewertet wie in Großbritannien. Insbesondere die Studien, die Prof. David Marsden von der London School of Economics zu den Effekten leistungsorientierter Vergütung durchgeführt hat, geben Informationen über die Probleme und die Auswirkungen des Systems¹⁶. So kommt eine Studie, bei der Beschäftigte und Abteilungsleiter in unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen befragt wurden, zu folgenden zentralen Ergebnissen:

15 Rambøll Management (2004/1).

16 Marsden, David/French, Stephen (1998); Marsden, David/French, Stephen (2002); Marsden, David (2004).



- Der Großteil der Beschäftigten ist mit dem System der leistungsorientierten Vergütung zufrieden.
- Die Hälfte der Abteilungsleiter ist der Ansicht, dass Produktivität und Zielformulierung und zu einem geringeren Grad die Qualität durch das System verbessert wurden.
- Viele Beschäftigte sind der Ansicht, dass die Zielformulierung verbessert wurde.
- Die meisten Beschäftigten sagen, dass ihre Motivation aufgrund der leistungsorientierten Vergütung nicht gestiegen ist und dass die individuelle Vergütung Uneinigkeit schafft, Neid hervorruft und die Zusammenarbeit behindert.
- Teamorientierte Vergütung begünstigt Zusammenarbeit und Moral zwischen den Beschäftigten.
- Ziele müssen die psychologische Motivation der Beschäftigten bekräftigen und sie müssen deutlich kommuniziert werden.
- Management-Informationssysteme müssen die Leistung schnell und genau messen.
- Leistungszulagen sollten deutlich von einem Grundgehalt getrennt und in Verbindung mit den erreichten Zielen der Zielvereinbarungen ausbezahlt werden.
- Es sollten nicht zu viele unterschiedliche Ziele vereinbart werden.
- Der leistungsorientierte Anteil sollte mindestens 5% des Grundgehalts ausmachen.

Eine weitere Befragung von öffentlich Beschäftigten in Schulen kommt zu dem Ergebnis, dass nicht ein Anstieg der Vergütung, sondern andere Aspekte von Performance Management sich positiv auf die Motivation der Beschäftigten auswirken. Weiter wird vor allem die Einführung von Zielvereinbarungen als positiv betrachtet – auch im Hinblick auf die Prozesse innerhalb der Organisation.

Der von der britischen Regierung im Jahr 2000 in Auftrag gegebene „Makinson-Report“¹⁷ identifizierte unter anderem folgende Schlüsselfaktoren eines erfolgreichen Anreizsystems:

- Wenn möglich sollten Teamleistungen anerkannt und entsprechend vergütet werden.
- Die Gesamtvergütungsstruktur muss flexibel und motivierend sein.

Darüber hinaus stellte der Bericht die Bedeutung von nichtmonetären Anreizen heraus. So finden Anreize, wie zum Beispiel ein Lob oder Veranstaltungen, in denen Leistungen honoriert werden, in Großbritannien zu wenig Anwendung. Interessant ist hierzu auch ein Berichtsentwurf des „Office of Public Services Reform“, welcher sich mit dem „Total Reward-Ansatz“ für den öffentlichen Sektor beschäftigt¹⁸. Darin wird ein ganzheitliches Anreizsystem propagiert, in dem Gehalt nur einen Aspekt des Vergütungssystems ausmacht. Eine Reihe anderer Faktoren (positives Arbeitsklima, anspruchsvolle Aufgaben, Möglichkeiten zur individuellen Weiterentwicklung, etc.) werden dabei als grundlegende motivierende Elemente betrachtet. In einigen anderen Punkten (z.B. soziale Sicherheit, flexible Arbeitszeiten) kann sich der öffentliche Sektor bereits positiv von der Privatwirtschaft abheben. Die Übersicht auf der nächsten Seite zeigt die unterschiedlichen Anreize nach dem „Total Reward-System“:

17 Makinson, John (2000).

18 Office of Public Services Reform (2004).

Weiter verdeutlicht der Berichtsentwurf des „Office of Public Services Reform“, dass es kein Vergütungsschema gibt, welches auf alle Organisationen gleichermaßen angewendet werden kann, sondern dass je nach Situation anders entschieden werden muss. Nicht zuletzt weist der Bericht darauf hin, dass einem Monitoring und der Evaluierung der Vergütungssysteme eine wichtigere Rolle zukommen muss, um künftig Fehler zu vermeiden.

Hinsichtlich der Umsetzung des Systems zeigt das britische Modell, wie wichtig es ist, Führungskräfte wie auch alle anderen Beschäftigten umfassend auf eine leistungsorientierte Vergütung und Performance Management vorzubereiten. Führungskräfteentwicklung mit Fortbildungen und Trainingsmaßnahmen ist dabei ebenso entscheidend, wie eine ausreichende Vorbereitung der Beschäftigten auf das neue System und die Erwartungen, die an sie gestellt werden.

In Großbritannien wird derzeit darüber diskutiert, inwiefern ein input-orientiertes System (Pay for contribution – Fähigkeiten und Kompetenzen werden beurteilt) einem output-orientierten System (Ergebnisse werden beurteilt) vorzuziehen ist. Insbesondere in Bereichen, in denen die Ergebnisse nur schwer messbar sind, wird verstärkt erfolgreich Gebrauch von der Beurteilung von Fähigkeiten und Kompetenzen gemacht. Unter anderem können so Mitarbeiter je nach ihrer Qualifikation flexibler eingesetzt werden. Insgesamt hat sich die Berücksichtigung von Elementen eines input-orientierten Systems als erfolgreich erwiesen.

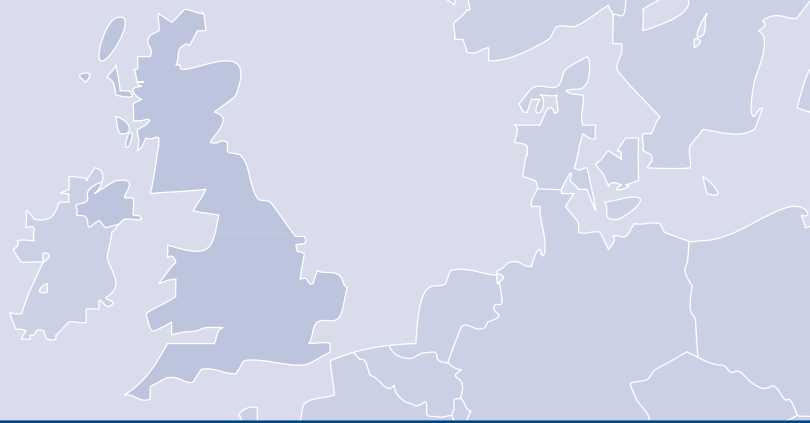
Eine Studie von Burgess et al.¹⁹ untersucht die Effekte eines Pilotprojekts für teamorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass vor allem in kleinen Teams Anreize einen positiven Effekt auf die Leistung des Teams hatten. Bei größeren Teams konnte ein „free-rider-Problem“ beobachtet werden.

Bezüglich der Gleichstellung von Männern und Frauen stellt das „Equal Pay Review and Update“²⁰ für den Senior Civil Service von November 2003 Folgendes fest: Leistungsorientierte Vergütung hat zu einer leichten Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten geführt. Frauen verdienen im SCS heute durchschnittlich 4,7 % weniger als ihre männlichen Kollegen. Insgesamt sind Effekte im Hinblick auf die Gleichstellung zwar sichtbar, jedoch weniger stark ausgeprägt.

Ein Hauptproblem, das durch das dezentrale Vergütungssystem entstanden ist, ist die Tatsache, dass zwischen Stellen auf demselben Niveau, aber in unterschiedlichen Abteilungen deutliche Unterschiede in der Vergütung bestehen. Diese sind oftmals schwer zu erklären und wurden besonders deutlich, als Behörden im Zuge der Reformen Abteilungen zusammenführten. Aus diesem Grund gab es starke Proteste von Seiten der Beschäftigten, bei denen eine Rückkehr zu der nationalen Festlegung der Gehälter gefordert wurde. Im Februar 2004 demonstrierten über 90.000 Beschäftigte im öffentlichen Dienst gegen Ungleichheiten des Vergütungssystems. Weiter behindert eine ungleiche

19 Burgess, Simon et al. (2004).

20 Cabinet Office (2003).



„Total Reward-Ansatz“

<p>Pay</p> <ul style="list-style-type: none"> consolidated non consolidated 	<p>Benefits</p> <ul style="list-style-type: none"> Pensions Holidays Perks
<p>Individual growth</p> <ul style="list-style-type: none"> Training On the job learning/coaching Performance management Career development Succession planning Employee involvement Coaching Learning and development 	<p>Quality of work</p> <ul style="list-style-type: none"> Perception of the value of work Challenge/interest Opportunities for achievement Freedom and autonomy Workload Quality of work relationship
<p>Organisational culture</p> <ul style="list-style-type: none"> Organisational values and behaviours Quality of leadership Risk sharing Recognition Communication Organisational style Involvement Vision and values Organisational success 	<p>Positive work environment</p> <ul style="list-style-type: none"> People focus Job content Autonomy Reputation of organisation Open communications Trust and commitment Physical environment/tools and equipment Safety/personal security Information and processes Time off for voluntary contribution Involvement Colleagues
<p>Non financial recognition</p> <ul style="list-style-type: none"> Pat on the back Vouchers Fairness of reward Celebration Acknowledgement Appreciation 	<p>Work-life balance</p> <ul style="list-style-type: none"> Recognition of life cycle needs/flexibility Home working Security of income Supportive environment Convenience services Social support, e. g. childcare

Quelle: Office of Public Services Reform (2004), Seite 6

| BertelsmannStiftung



Bewertung und Vergütung den gewünschten stärkeren Austausch von Personal im öffentlichen Dienst. Ein Problem des britischen Systems besteht darin, dass zu wenige Instrumente vorhanden sind, um einer unterdurchschnittlichen oder schlechten Leistung zu begegnen. Auch in Großbritannien fällt es vielen Behörden schwer, ausreichend finanzielle Anreize freizumachen. Ein letzter Punkt, der kritisch zu bewerten ist, ist die Quotierung des Systems, also die anteilmäßige Vergabe der Leistungsanreize. Damit können immer nur besondere Leistungen einer vorher festgelegten Zahl der Beschäftigten anerkannt werden – auch wenn eine größere Zahl Herausragendes geleistet hat.

4.2.4 Kritische Erfolgsfaktoren aus Großbritannien

- I Anstatt allein auf monetäre Anreize zu fokussieren, sollten „Total Reward-Systeme“ mit immateriellen Anreizen überdacht werden.
- II Das System sollte eine Input-Orientierung (Pay for contribution) haben.
- III Gruppenleistungen müssen honoriert werden.
- IV Der leistungsorientierte Anteil der Vergütung darf nicht zu gering sein (der Makinson-Report spricht von mindestens 5%).



4.3 Ungarn

4.3.1 Beschreibung des nationalen Systems

1992 war Ungarn von den mittel- und osteuropäischen Staaten das erste Land, welches ein umfassendes Gesetz über den öffentlichen Dienst erlassen hatte. Dabei baut der öffentliche Dienst auf die Verwaltungstradition der Habsburger Doppelmonarchie auf und wird als Laufbahnsystem klassifiziert. Zuständigkeiten sind nach dem Subsidiaritätsprinzip zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften aufgeteilt.

Was die Einführung eines modernen Vergütungssystems betrifft, gehört Ungarn zu den Vorreitern in Mitteleuropa. Ein System für eine leistungsorientierte Vergütung ist seit dem 1. Januar 2002 in Kraft, dessen Rahmen durch einen Zusatz zu dem Gesetz über den öffentlichen Dienst festgelegt ist. Leistungsbeurteilung ist für die zentrale und für die regionale Verwaltung wie für die Kommunen ein obligatorisches Instrument geworden. Dabei ist der Großteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von der Reform betroffen und die jeweiligen Körperschaften haben weitgehend freie Hand bei der Festlegung der Vergütung. Die Einführungsphase des neuen Systems wurde begleitet von umfassenden Trainingsprogrammen und nationalen Konferenzen. Außerdem ging die Veröffentlichung von Richtlinien zur Leistungsbewertung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Einführung des Systems voraus.

Es gibt aufgrund von mangelnden personellen Ressourcen bisher kein nationales Monitoring-System in Ungarn. Über eine teilweise Einführung und eine kontinuierliche Bewertung der Umsetzung wird aber derzeit diskutiert.

4.3.2 Instrumente

Ungarns System für eine Leistungsbewertung ist zentral organisiert und als Zusatz im Gesetz über den öffentlichen Dienst festgelegt. Es wurden dafür für alle Behörden und Ministerien standardisierte Elemente festgelegt. Das System ist aus folgenden drei Komponenten aufgebaut:

- Die Vereinbarung von Schlüsselzielen der Organisation: Unter Berücksichtigung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst legen die Minister oder die Spitzen der Verwaltungskörperschaften jährlich diese Ziele für ihre Organisation fest.
- Die Vereinbarung persönlicher Leistungskriterien: Führungskräfte in der Organisation legen die persönlichen Kriterien für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das jeweils kommende Jahr schriftlich fest. Dabei basieren die Kriterien auf den Schlüsselzielen der Organisation. Darüber hinaus werden die Positionsbeschreibungen für die Vereinbarung der Leistungskriterien berücksichtigt. Insgesamt soll garantiert sein, dass der „Arbeitgeber“ Leistungskriterien festlegt, welche realistisch sind und in Einklang mit der Position des Beschäftigten stehen.
- Die Beurteilung der individuellen Leistung: Die dritte Komponente ist die schriftliche Bewertung der individuellen Leistung am Ende eines jeden Jahres. Sie orientiert sich an den persönlichen Leistungskriterien und wird von den Vorgesetzten durchgeführt. Die schriftliche Beurteilung wird im Rahmen eines Mitarbeitergespräches übergeben.

Es bleibt auch bei der Durchführung einer Leistungsbewertung immer noch der jeweiligen Organisation überlassen, ob sie die Vergütung tatsächlich der Bewertung anpasst. Ist dies der Fall, so kann das Basisgehalt um bis zu 30 % verbessert und um bis zu 20 % verringert werden. Die Beurteilung für eine Beförderung wird alle vier Jahre durchge-

führt, wobei hier das Dienstalter eine zunehmend geringere Rolle im Vergleich zur Leistungsbewertung und Fortbildungen spielt²¹.

4.3.3 Wirkungen und Effekte

Folgende Ziele sollen durch die Reform erreicht werden:

- die Entwicklung eines effizienten und wirkungsvollen Staates,
- eine größere Effizienz der Verwaltungshandlungen,
- eine stärkere Professionalisierung des öffentlichen Dienstes,
- ein Wandel in der Organisationskultur,
- eine Verbesserung der individuellen Leistung der Beschäftigten,
- eine Veränderung im Verhältnis zwischen Leitungsebene und den Beschäftigten,
- eine positive Veränderung der Einstellung und der Zufriedenheit der Beschäftigten,
- eine positive Veränderung der Motivation,
- die Verfolgung individueller Karriereziele.


Nach Einschätzung von Experten ist der öffentliche Sektor diesen Zielen bereits ein gutes Stück näher gekommen. Positiv hervorzuheben ist, dass viele Staatsbedienstete ihre Einstellung in Bezug auf die Arbeit geändert haben. Dies kann als wichtiger Schritt hin zu einer veränderten Organisationskultur betrachtet werden.

Ein grundlegendes Problem des ungarischen Systems ist, dass keine spezielle Budgetvergabe für die Spanne der Vergütung vorgesehen ist. So müssen die jeweiligen Organisationen Mehrzahlungen bzw. eine Verringerung des Gehaltes mit ihrem eigenen Budget in Einklang bringen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Ergebnisse, die durch das neue System erreicht werden könnten, dadurch deutlich eingeschränkt sind. Des Weiteren fehlen finanzielle Mittel für die erfolgreiche Implementierung der Reform (z.B. für Führungskräfteentwicklung, Fortbildungen, etc.).

Umfassende statistische Daten über den Erfolg des Systems liegen aufgrund der Kürze seiner Anwendung noch nicht vor. So ist es schwierig, objektiv zu beurteilen, ob das System tatsächlich leistungs- und motivationssteigernd wirkt. Es wird jedoch erkannt, dass neben einer Lohnsteigerung auch eine positive Beurteilung ein wichtiges motivierendes Instrument sein kann. Insgesamt zeigt die ungarische Reform nach Einschätzung der Experten, dass die Einführung von Performance Management die Beschäftigten im öffentlichen Dienst motiviert und eine Grundlage für eine gesteigerte Effizienz und Effektivität sein kann – unabhängig davon, ob eine Leistungsbeurteilung mit monetären Anreizen verbunden ist.

Ein Problem ist jedoch, dass in manchen Behörden keine tatsächliche Leistungsbewertung durchgeführt wird oder Beurteilungen stark formalisiert ablaufen und weniger die Wirkungen des Mitarbeiterhandelns als nominale Informationen berücksichtigen. Weiter scheuen sich viele Vorgesetzte davor, sich Konflikten mit den Beschäftigten zu stellen und zwischen Mitarbeitern aufgrund ihrer Leistung

21 Vgl. Kovács, Ákos (2005).



zu differenzieren. Auch Gehaltskürzungen wegen unterdurchschnittlicher Leistungen werden meist mit Vorbehalten vorgenommen. Die Hauptursache dafür ist, dass das Performance Management kaum in die Kultur der öffentlichen Verwaltung integriert ist.

Es können keine Angaben darüber gemacht werden, inwiefern eine leistungsorientierte Bezahlung sich positiv auf den Anteil der beschäftigten Frauen auswirkt. Hier ist hervorzuheben, dass im öffentlichen Dienst Ungarns der Anteil weiblicher Beschäftigter traditionell überdurchschnittlich hoch ist. Ein Austausch von Personal zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist immer noch selten. Dies liegt vor allem an den insgesamt höheren Löhnen in der Privatwirtschaft. Was die Mobilität innerhalb des öffentlichen Dienstes betrifft, ist durch die Beurteilungen die Wahrscheinlichkeit dafür gestiegen, dass Mitarbeiter anderer Abteilungen angeworben werden.

4.3.4 Kritische Erfolgsfaktoren aus Ungarn

- I Die Einführung von leistungsorientierter Vergütung muss in enger Verbindung mit einer Änderung der Organisations- und Führungskultur stehen.
- II Performance Management und Leistungsbeurteilungen haben unter Umständen eine größere Wirkung hinsichtlich der gewünschten Effekte, als die monetäre Vergütung.
- III Die Reform kann kostenneutral nicht erfolgreich umgesetzt werden. Ein zusätzliches Budget für gestiegene Löhne und für Führungskräfte- und Mitarbeiterschulungen ist erforderlich.
- IV Beurteilungen müssen gewissenhaft durchgeführt und dürfen nicht am Ende des Jahres „abgearbeitet“ werden.

4.4 Dänemark

4.4.1 Beschreibung des nationalen Systems

In Dänemark wurden bereits Mitte der 80er Jahre Performance Management-Elemente in der öffentlichen Verwaltung eingeführt und erprobt. Damit sollten personalwirtschaftliche Instrumente und das Verantwortungsbewusstsein der Staatsbediensteten gegenüber dem Bürger gestärkt werden. Den öffentlichen Organisationen wurde im Zuge der Reformen mehr Eigenständigkeit und Selbstbestimmung gewährt²². Dänemarks öffentlicher Dienst steht in der skandinavischen Verwaltungstradition, welche von starken konsensuellen Elementen und dem Prinzip des Wohlfahrtsstaates geprägt ist. Der öffentliche Dienst ist ein positionsbasiertes System, und es wird zwischen Beamten und vertraglich Beschäftigten unterschieden.

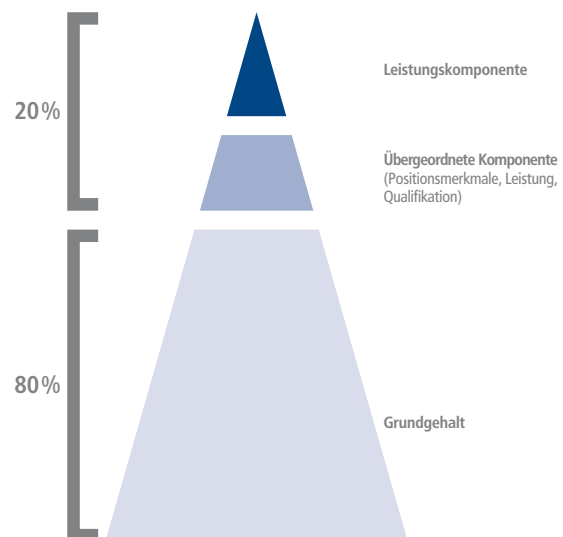
Eine leistungsorientierte Vergütung, die heute den Großteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst betrifft, wurde 1997 durch Einigung der Sozialpartner auf ein neues Vergütungssystem (Ny løn) eingeführt. Das neue System ist dezentralisiert, und Lohnbestimmung sowie Leistungsbeurteilung finden in den jeweiligen Organisationen statt. Es gibt keine zentralen Lohn Tabellen, in denen Vergütungsgruppen festgelegt sind. Die leistungsorientierte Bezahlung wird nicht durch ein Gesetz festgelegt, sondern ist in Tarifverträgen mit Arbeitnehmerorganisationen bestimmt worden. In den meisten Organisationen basieren die Vergütungsmodelle auf:

- einem Grundgehalt, welches für die Organisation zentral vereinbart wird,
- einer übergeordneten Komponente, welche auf speziellen Positionsmerkmalen, persönlichen Qualifikationen und der Leistung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen basiert, und

- einer leistungsorientierten Komponente, die je nach Zielerreichung (im Voraus festgelegte qualitative und quantitative Ziele) ermittelt wird.

An Diskussionen über positions- und qualifikationsorientierte Zuwendungen müssen in Dänemark Arbeitnehmervertreter beteiligt werden. Für die leistungsorientierte Komponente ist deren Einbindung nicht obligatorisch. Gesamtziel des dänischen Vergütungssystems ist es, dass sich bis zu 20% des Gesamtlohnes aus Zuwendungen und direktem leistungsorientierten Gehalt zusammensetzen (vgl. nachfolgende Abbildung).

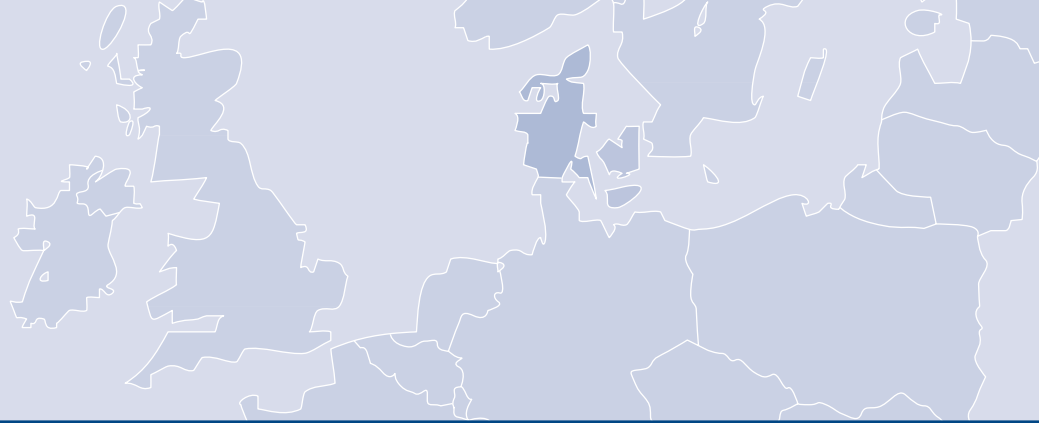
Meist verwandtes Vergütungsmodell in Dänemark



Quelle: Rambell Management GmbH

| Bertelsmann Stiftung

²² Hansen, Hanne Foss (2005): S. 327.



Für ein effizientes Monitoring des dezentralen Systems wurde ein spezielles Statistik-Programm (ISOLA) entwickelt und über das Internet zugänglich gemacht. Das Programm ermöglicht sowohl die Kontrolle des Systems als auch eine Vergleichsmöglichkeit für die lokalen Verwaltungen und Betriebe (Benchmarking). Durch das Statistikprogramm können die Benutzer sehen, wie das Vergütungssystem insgesamt und in den einzelnen Behörden und Abteilungen umgesetzt wird. Beispielsweise zeigt ISOLA, wie sich die Gehälter entwickeln und wie sich die Verteilung über einen bestimmten Zeitraum verändert. So kann unter anderem erkannt werden, ob das neue System flächendeckend angewendet wird und ob die öffentlichen Arbeitgeber tatsächlich ihre Vergütung angepasst haben. Jeder Bereich der Verwaltung hat über das Internet darauf Zugriff, wie die einzelnen Abteilungen und Behörden auf diesem Gebiet verfahren. Das Finanzministerium hat Einblick in alle Bereiche der Verwaltung und kann damit Schwächen des Systems, aber auch „best practices“ erkennen.

4.4.2 Instrumente

Der Gebrauch der Systeme variiert deutlich zwischen verschiedenen Behörden und Körperschaften. Gebräuchlich sind folgende Modelle:

- ein kollektives Modell: Alle Beschäftigten erhalten dieselben Leistungszulagen aufgrund ihrer guten Gruppenleistung,
- ein individuelles Modell: Einzelne Beschäftigte werden beurteilt und erhalten individuelle Leistungszulagen,
- eine Kombination aus beiden Modellen: Es gibt eine gemeinsame Leistungszulage, jedoch werden zusätzlich dazu Zulagen an Mitarbeiter vergeben, die besonders zu den Ergebnissen beigetragen haben.

Die leistungsorientierten Gehaltsbestandteile werden hauptsächlich auf Basis von persönlichen Beurteilungen durch Gespräche zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten festgelegt. Das Lohngespräch ist dabei in den meisten Organisationen in das jährlich stattfindende „Performance Interview“ integriert. Es gibt keine formale Kontrolle der Gerechtigkeit des Beurteilungssystems. Jedoch sind die Transparenz und die Offenlegung der Ergebnisse wichtige Elemente des dänischen Systems. Meist werden dazu Listen über die Beurteilungen und den Verdienst der Mitarbeiter in den Behörden und Betrieben veröffentlicht, was zu fairen Beurteilungen führen soll.

Beispielhaft soll im Folgenden das Vergütungssystem der Kommune Græsted-Gilleleje dargestellt werden, wobei dort der individuelle Ansatz dominierend ist. In der Kommune kommt Evaluationskomitees, die sich aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammensetzen, eine wichtige Rolle zu. So beschließen die Komitees, inwiefern die Vorschläge der Beschäftigten für ihre Leistungszulagen berücksichtigt werden und wie Ziele gesetzt werden können. Græsted-Gilleleje entschied sich insbesondere dafür, leistungsorientierte Elemente zu stärken. Ein weitaus geringerer Fokus wird auf den übergeordneten Teil mit Qualifikationsbeurteilungen gelegt. Wichtig war der Kommune, dass die Beschäftigten für die Beurteilung ihrer eigenen Leistung verantwortlich gemacht werden. So bewerten diese ihren persönlichen Fortschritt und den Erfolg ihrer Projekte. Die finale Bewertung über die Erfüllung der Zielvorgaben wird dann von den Abteilungsleitern auf Grundlage der Selbstevaluation getroffen.

Für die Einführung des neuen Systems wurde für ganz Dänemark eine Sonderabteilung des Finanzministeriums mit Information und Kommunikation betraut. Es wurde versucht, allen Beschäftigten das System zu erklären. Weiter wurden Kurse und Fortbildungen für Personalabteilungen und Beschäftigte in Leitungsfunktionen angeboten. Nach zwei Jahren wurde die Informations- und Kommunikationsabteilung aufgelöst und ihre Aufgaben unterschiedlichen bestehenden Abteilungen des Finanzministeriums zugewiesen. In vielen Gebietskörperschaften wurde ein besonderer Wert darauf gelegt, dass tatsächlich alle Beschäftigten durch Workshops etc. auf die Anforderungen und Möglichkeiten des Systems vorbereitet wurden.

4.4.3 Wirkungen und Effekte

Im Jahr 2001 wurde eine allgemeine Evaluation der Auswirkungen des neuen Vergütungssystems durchgeführt²³. Dabei wurden Beschäftigte auf der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite in 111 Organisationen befragt. Positiv wird in dem Bericht der Beitrag des Systems zur Beurteilung und Anerkennung individueller Leistung gesehen. Weiter zeigt die Evaluation, dass sich die Einführung leistungsorientierter Elemente günstig auf die Anwerbung von neuen Mitarbeitern auswirkt. 60% der Gewerkschaftsvertreter und 52% der Führungskräfte sagten jedoch, dass eine leistungsorientierte Vergütung Unsicherheit unter den Beschäftigten hervorruft. Nur 15% der Führungskräfte und 16% der Gewerkschafter waren der Ansicht, dass eine größere Zufriedenheit der Mitarbeiter erreicht wurde. Für 32% der Gewerkschafter und 11% der Führenden ist die Zufriedenheit zurückgegangen. Außerdem wurde der Ver-

waltungsaufwand, den das System mit sich bringt, als zu hoch betrachtet.


Schwächen zeigten sich in Dänemark weiter darin, dass Verwaltungen und Betriebe auf kommunaler Ebene oftmals Probleme hatten, mit dem System umzugehen. Gewerkschaften bemängelten, dass ein zu großer Fokus auf monetäre Anreize gesetzt wurde. Weiter liegen Probleme darin, dass die Beschäftigten sich zu eng an Zielen orientieren und dabei andere Arbeitsinhalte vernachlässigen, die nicht relevant für eine Leistungsbeurteilung sind. Weiter besteht die Gefahr, dass qualitative Ziele im Vergleich zu einfacher messbaren quantitativen Zielen vernachlässigt werden.

Aus Sicht des Finanzministeriums sind die Hauptprobleme folgende:

- In den Behörden und Betrieben findet zu wenig Delegation statt.
- Vorgesetzten fehlen Qualifikationen, Fähigkeiten und die Kompetenz, das System umzusetzen.
- Vorgesetzten fehlt der Mut dazu, die Mitarbeiter unterschiedlich zu bewerten.

Als positiv kann betrachtet werden, dass aufgrund des flexiblen Systems die Behörden sich selbst intensiv mit Innovation und Veränderungen auseinander setzen müssen. Damit trägt das System zu einer wachsenden Erfahrung und zu gesteigertem Verantwortungsbewusstsein bei den unterschiedlichen Körperschaften bei. Die dezentrale Lohnfindung wird insgesamt als Schlüsselfaktor für eine moderne Verwaltung betrachtet, und es wird als positiv gesehen, dass es keine starren Lohntabellen gibt.

²³ Vgl. OECD (2005): S. 68.

The top of the page features a light blue background with a white outline map of Europe on the left and a close-up of the Danish flag (red with a white cross) on the right.

Die beispielhaften Erfahrungen in Græsted-Gilleleje haben gezeigt, dass bei den Beschäftigten Vorbehalte in Bezug auf die Beurteilung ihrer Arbeit vorhanden sind. Insbesondere werden Beurteilungen über quantitative Ziele als unvereinbar mit Kultur und Tradition der unterschiedlichen Institutionen betrachtet. Die Kommune hat versucht, die Vorbehalte durch die Einbeziehung möglichst vieler Beteiligten in Zielfindungsprozesse (in Kindertagesstätten beispielsweise auch Eltern) zu verringern. Damit konnte auch die Transparenz erhöht werden. Außerdem wurden Workshops und Seminare für die jeweiligen Abteilungen durchgeführt. Insbesondere die Arbeit der Evaluationskomitees wird als grundlegend für den Erfolg der leistungsorientierten Vergütung betrachtet. So gewährleisten diese eine Einheitlichkeit und Fairness der Beurteilungen über Abteilungen und Behörden hinweg und erhöhen die Transparenz des Systems, indem sie den Beschäftigten ein hohes Maß an Nachvollziehbarkeit ihrer Beurteilungen ermöglichen. Außerdem können die Komitees Erfahrungen und best practices sammeln und zu einem erfolgreichen Benchmarking beitragen. Weiter wurden in Græsted-Gilleleje Ressourcen geschaffen, die den Beschäftigten hinsichtlich eines Erklärungsbedarfs über Zielvorgaben unterstützen und dafür sorgen, dass ein wirkungsvolles Monitoring stattfindet.

4.4.4 Kritische Erfolgsfaktoren aus Dänemark

- I Die Ergebnisse der Leistungsbeurteilungen und die Gehaltsfindung müssen transparent für alle Beschäftigten sein.
- II Gute Monitoring- und Benchmarking-Systeme sind entscheidend für den Erfolg des Vergütungssystems – und für die Vermeidung ungerechter Lohnunterschiede.
- III Ein Schlüsselfaktor ist die Dezentralisierung und individuelle Ausgestaltung des Systems. Beurteilungen müssen gewissenhaft durchgeführt und dürfen nicht am Ende des Jahres „abgearbeitet“ werden.
- IV Das System muss deutlich kommuniziert werden, damit Führungskräfte und Mitarbeiter ausreichend vorbereitet werden. Der Zielfindungsprozess muss gründlich und möglichst unter Einbeziehung vieler Akteure stattfinden.

5. Gesamtbewertung der Länderstudien

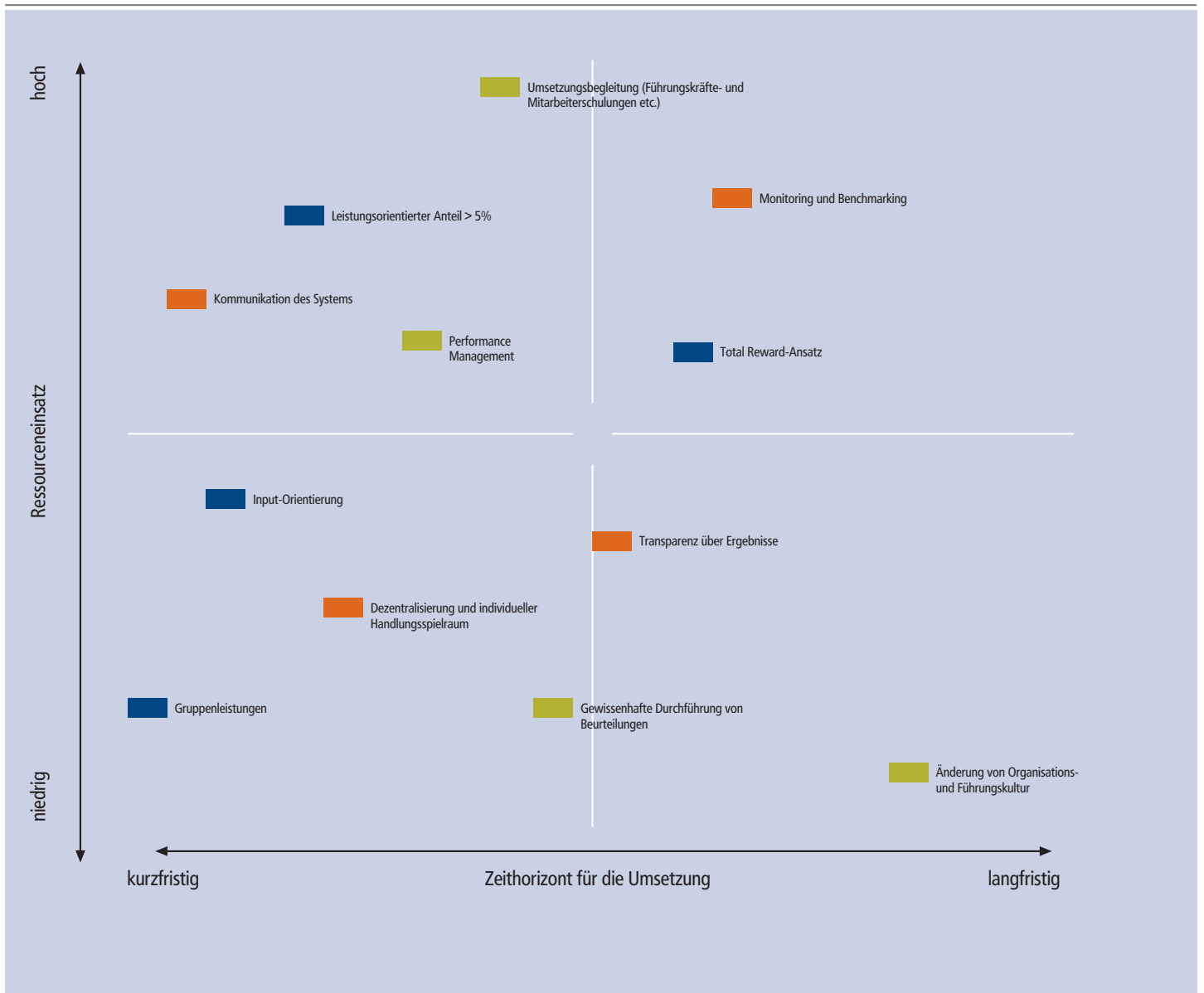
Die Analysen der Reformen und ihrer Umsetzung in Großbritannien, Ungarn und Dänemark haben gezeigt, dass Zeit und Ressourcen relevante Schlüsselgrößen darstellen, wenn es um eine effektive Umsetzung neuer Vergütungsstrukturen geht. Sehr deutlich wird dies bei einem Vergleich des Umsetzungsstands in Ungarn (Reform 2002) und Großbritannien (Reform Anfang der 90er Jahre). Auch in Deutschland ist zu erwarten, dass bestimmte Reformelemente relativ kurzfristig umgesetzt werden können, aber erst langfristig Wirkungen zeigen werden (z.B. eine Änderung der Führungskultur in der öffentlichen Verwaltung).

In der nachfolgenden Übersicht sind alle kritischen Erfolgsfaktoren, die in den Länderstudien identifiziert wurden, in Bezug auf den zeitlichen Horizont ihrer Umsetzung und ihre Ressourcenintensität eingeordnet. Diese Einschätzung kann eine erste Orientierung für den Umsetzungsprozess in Deutschland sein.

Die Übersicht zeigt, dass insbesondere die kritischen Erfolgsfaktoren, die auf eine Veränderung der Werte und der Führungskultur abzielen, einen langfristigen Zeithorizont bei der Umsetzung haben, die Änderungen auf der kulturellen Ebene aber nicht unmittelbar ressourcenrelevant sind. Gleichzeitig sind Maßnahmen, die eine Einführung neuer Systeme oder die Umsetzungsbegleitung von neuen Instrumenten betreffen (Benchmarking, Monitoringsysteme, Kommunikation, Schulungen), vergleichsweise ressourcenintensiv und i.d.R. nicht kurzfristig umzusetzen.

Der in Großbritannien verfolgte „Total Reward-Ansatz“ beinhaltet sowohl Anzelelemente, die keinen größeren Ressourcenaufwand erfordern (Sicherheit des Arbeitsplatzes und geregelte Arbeitszeiten als Anreiz; Erfolge „zelebrieren“, Image der Organisation etc.), als auch zeit- und/oder ressourcenintensive Elemente (physische Arbeitsumgebung, Coaching und individuelle Entwicklungsmaßnahmen, betriebliche Kindertagesbetreuung etc.).

Übersicht aller kritischen Erfolgsfaktoren



■ Learnings aus Großbritannien
 ■ Learnings aus Ungarn
 ■ Learnings aus Dänemark

Quelle: Ramboll Management GmbH

6. Empfehlungen für Deutschland

Generell ist mit TVöD und Strukturreformgesetz ein Tarif- bzw. gesetzlicher Rahmen festgesteckt, der zunächst keine konkreten Vorgaben für eine organisatorische Ausgestaltung macht. Damit ergibt sich ein relativ hohes Maß an Flexibilität, wenn es um die konkrete Ausgestaltung von entsprechenden Personalmanagement-instrumenten und Anreizstrukturen in den einzelnen Organisationen geht. Anders gesagt: Die neuen gesetzlichen und tariflichen Regelungen des Bundes hindern keine Organisation daran, über systematische Zielvereinbarungssysteme, transparente Leistungskriterien und eine moderne Führungskultur nachzudenken. Inwieweit die Regelungen eine Einführung entsprechender Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahmen aktiv fördern – etwa durch die Höhe der auszuzahlenden Leistungsentgelte, Führung auf Zeit oder flexible Arbeitszeitregelungen –, bleibt abzuwarten. Hier ist zunächst ein kleiner aber wichtiger Schritt nach vorne gemacht worden.

Kurzfristig ist für den öffentlichen Dienst in Deutschland nicht mit „revolutionären“ Veränderungen zu rechnen. Eine Umsetzung neuer Vergütungsstrukturen und ihre Verankerung in den organisatorischen Prozessen und Strukturen ist immer ein langfristiger Veränderungsprozess. Eine konsequente Anwendung von Zielvereinbarungen und regelmäßige Feedbacks hängen z.B. zu einem nicht unerheblichen Teil davon ab, wie Führung mit den Instrumenten umgeht und ob eine Umsetzung in den Organisationen „beharrlich“ vorangetrieben wird. Dies hat insbesondere die Analyse in Ungarn gezeigt. In Deutschland ist hier in den nächsten Jahren auch im Zuge eines Generationswechsels bei den öffentlich Bediensteten eine Veränderung zu erwarten.

Im Hinblick auf die aktuellen Reformansätze (TVöD und Strukturreformgesetz) in Deutschland lassen sich aus den Länderstudien drei übergeordnete Merkmale für erfolgreiche leistungsorientierte Vergütungssysteme ableiten:

- Performance Management
- Transparenz und Benchmarking
- Integrierte Anreiz- und Entlohnungssysteme

Im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Führungskräfte als „**Performance Manager**“ in der öffentlichen Verwaltung stellt sich vor allem die Frage, wie künftig Führungskräfte mit neuen Vergütungssystemen und den daran gekoppelten Personalmanagement-instrumenten umgehen. Die Förderung einer leistungsorientierten Kultur und der Bewertung von Leistung bzw. von „Nicht-Leistung“ erfordert Mut zu echter Führung und zu konstruktivem negativen und positiven Feedback. Dies hat vor allem die Länderstudie Großbritannien gezeigt und die Evaluationen, die dort speziell zu Führungsaspekten durchgeführt wurden.

Mit dem Thema Performance Management und Führung eng zusammen hängt die Frage, inwieweit Zielvereinbarungs- und Beurteilungssysteme von den Verantwortlichen (i.d.R. die Führungskräfte) tatsächlich nachhaltig angewendet oder als Dienstvorschrift nur „abgearbeitet“ werden und keine dauerhaften Wirkungen bei Beschäftigten erzielen. Dies ist insbesondere eine Erkenntnis aus der Länderstudie Ungarn, die auch für den Umsetzungsprozess in Deutschland eine hohe Relevanz haben wird.

Vor allem die Länderstudie Dänemark hat gezeigt, dass **Transparenz und Benchmarking** wichtige Kriterien sind. Dabei geht es nicht nur darum, dass das Regelwerk zur Umsetzung einer leistungs- und erfolgsorientierten Vergütung möglichst einfach zu handhaben sein muss (Operationalisierung von Zielen, Gewährleistung von Messbarkeit auch bei qualitativen Zielen). Auch die Ergebnisse von Leistungsbewertungen sollten transparent sein. Maximale Transparenz der Leistungs- und Bewertungskriterien und ggf. auch der Ergebnisse der Beurteilungen erhöhen den Umsetzungsdruck und minimieren die Gefahr „ungerechter“ Beurteilungen. Eine Bewertung der Effekte leistungsorientierter Vergütung ist darüber hinaus nur mit einem systematischen Monitoring und einem Vergleich der Entwicklung der Vergütung (z.B. zwischen Kommunen oder Fachabteilungen) möglich. Hier sind bislang in Deutschland keine Initiativen erkennbar – eine Ergänzung um entsprechende Monitoring- und Benchmarkingsysteme wäre ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Integrierte Anreiz- und Entlohnungssysteme – in Großbritannien unter dem Stichwort „Total Reward-Ansatz“ diskutiert – können eine sinnvolle Verknüpfung von bestehenden monetären Anreizen mit neuen Anzelelementen darstellen. Dabei beschränkt sich die „Entlohnung“ einer Leistung nicht nur auf die monetäre Vergütung oder materielle Boni, Vergünstigungen etc., sondern integriert auch Anreize, die durch eine attraktive Arbeitskultur und -umgebung, individuelle Entwicklungsmöglichkeiten und eine ausgewogene Work-Life-Balance vorhanden sind oder geschaffen werden. Gerade der öffentliche Dienst in Deutschland bietet eine Reihe von immanenten Anzelelementen (z.B. bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Sabbaticals), die bei der Gestaltung des Vergütungssystems stärker akzentuiert werden sollten.

Dennoch sind natürlich monetäre Anreize ein wichtiges Instrument, das die Ernsthaftigkeit einer Leistungsbewertung unterstreichen kann. Hier sind vor allem in Ungarn relativ breite Korridore mit teilweise erheblicher Verteilungsmasse festgelegt (bis zu +/- 20 % Gehaltssteigerung/-kürzung). Aus Großbritannien kommt daher auch die Einschätzung, dass eine kostenneutrale Reform unrealistisch ist. Eine zügige Anpassung der variablen Vergütungsbestandteile von derzeit 1 % auf den avisierten 8 %-Korridor (+/- 4 %) ist daher auch für Deutschland sehr empfehlenswert.

7. Anhang

7.1 Interviewleitfaden

Allgemeine Bewertung des nationalen Systems

1. Welches sind die zentralen Elemente des Vergütungssystems für den öffentlichen Dienst?
2. Funktioniert die Umsetzung des Systems? Ändert sich das Gehalt/die Vergütung der Mitarbeiter tatsächlich? Wenn nein, warum nicht?
3. Wie reagieren die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf die mögliche Verbesserung bzw. Verringerung ihres Gehalts?
4. Welche Implementierungsprozesse (z.B. Coaching der Führungskräfte, Top-down vs. beteiligungsorientierte Umsetzung) sind Ihrer Einschätzung nach für eine erfolgreiche Umsetzung des Vergütungssystems am wichtigsten?

Bewertung der Instrumente

Beurteilungs- / Feedbacksystem

1. Welche zentralen Leistungskriterien gibt es für die Beurteilung und damit die Festlegung der Vergütung?
2. Werden Gruppenleistungen honoriert?
3. Fließen Bewertungen der Kunden/Bürger/Nutzer in die Leistungsbeurteilung ein?
4. Wo liegen die Hauptprobleme bei der Leistungsbeurteilung?

Zielvereinbarungen

1. Können Sie kurz erläutern, wie Zielvereinbarungen getroffen werden (sofern es einheitliche Regelungen gibt), um die Höhe der Vergütung festzulegen?
2. Wo liegen die inhaltlichen Schwerpunkte bei der Vereinbarung von Zielen? (Beispielsweise das Verhältnis von „weichen“ und „harten“ Zielen)
3. Wo liegen die Hauptprobleme bei der Zielvereinbarung?

Führungskräfteentwicklung/Führungsleitlinien

1. Werden aufgrund des Vergütungssystems (neue) Führungsleitlinien angewendet? Wenn ja, wie sehen diese aus?
2. Wo liegen die Hauptprobleme bei der Anwendung von Führungsleitlinien?

Bewertung der Wirkungen/ Effekte

1. Wie werden die Instrumente (Beurteilungen, Zielvereinbarungen) von den Beschäftigten angenommen und bewertet?
2. Hat sich die Motivation der Beschäftigten insgesamt verändert? Woran machen Sie Ihre Einschätzung fest?
3. Haben sich die Zusammenarbeit und das Verhältnis der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen untereinander verändert? Woran machen Sie Ihre Einschätzung fest?
4. Wie bewerten Sie die Kosten/Nutzen-Relation des Vergütungssystems?
5. Hat das neue Vergütungssystem zu einem verstärkten Austausch von Personal zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor geführt?
6. Hat das neue Vergütungssystem zu einem verstärkten Austausch von Personal zwischen Behörden und verschiedenen Ebenen geführt?
7. Hat das neue Vergütungssystem besondere Auswirkungen für die weiblichen Beschäftigten? Wenn ja, wo liegen diese?
8. Haben die Reformen Auswirkungen auf die Kultur der Organisation / des öffentlichen Dienstes? Woran machen Sie diese fest?
9. Haben Sie zusätzliche Anmerkungen?

7.2 Literaturverzeichnis

- **Adamaschek, Bernd/Oechsler, Walter 2001 (Hrsg.):** Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- **Bekke, Hans/van der Meer, Frits M. 2000 (Hrsg.):** Civil Service Systems in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar.
- **Bossaert, Danielle/Demmke, Christoph 2002:** Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Maastricht: European Institute of Public Administration
- **Boyne, George et al. 1999:** Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An empirical Comparison. In: Public Administration, Vol. 77/2: S. 407 – 420.
- **Burgess, Simon et al. 2004:** Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency. CMPO Working Paper 04/103.
- **Cabinet Office 1999/1:** Performance Management: Civil Service Reform – A Report to the Meeting of Permanent Heads of Departments. London: Cabinet Office.
- **Cabinet Office 1999/2:** JEGS: Job Evaluation and Grading Support. Best Practice Guide. London: Cabinet Office.
- **Cabinet Office 2003:** Senior Civil Service: Equal Pay Review and Update. London: Cabinet Office.
- **European Institute of Public Administration 2005:** Ein neuer Raum für öffentliche Verwaltungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in einer erweiterten Union. Löwen: EIPA.
- **Hansen, Hanne Foss 2005:** Evaluation in and of Publicsector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective. In: Scandinavian Political Studies, Vol. 28/4. S. 323 – 347.
- **Kovács, Ákos 2005:** Performance Assessment in Hungary. In: Sigma Update Nr. 8: S. 10 – 12.
- **Makinson, John 2000:** Incentives for change: Rewarding performance in national government networks. London: HM Treasury.
- **Marsden, David/French, Stephen 1998:** What a performance: Performance related Pay in the public services. Centre for Economic Performance Special Report. London: Centre for Economic Performance.
- **Marsden, David 2003: Renegotiating Performance:** the Role of Performance Pay in Renegotiating the Effort Bargaining. London: Centre for Economic Performance.
- **Marsden, David; French, Stephen 2002:** Performance Related Pay in British Public Services. In: Brown, Michelle/Heywood, John (Hrsg.): Paying for Performance: An International Comparison. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- **OECD 2005:** Performance-Related Pay Policies across 12 OECD Countries. Paris: OECD.
- **Oechsler, Walter A. 2005:** Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – eine Beurteilung aus personalwirtschaftlicher Sicht. In: ifo Schnelldienst 7/2005, 58. Jahrgang. S. 8 – 11.
- **Office of Public Services Reform 2004:** Total Reward: Preliminary Report. London: OPSR.
- **Rambøll Management 2004/1:** Civil Service Pay in Denmark, France, Hungary, Poland and United Kingdom. A report for the Civil Servants National Agency, Romania.
- **Rambøll Management 2004/2:** Immigrants and Integration: Performance payment in relation to the integration of ethnic minorities in the labour market. Report for the Danish Ministry of Refugees.

- **Risher, Howard / Fay, Charles H. 1997 (Hrsg.):**
New Strategies for Public Pay: Rethinking Government Compensation Programs. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- **Schur, Katja S. 2005:** Leistungsorientierte Besoldung und Vergütung in der Kommunalverwaltung. Stuttgart: Ibidem.
- **Schur, Katja S. 2005:** Vorsichtige Ansätze für die leistungsorientierte Bezahlung. In: Innovative Verwaltung 4/2005: S. 26–28.
- **SIGMA 2003:** Hungary Public Sector external Audit. Assessment 2003. Paris: SIGMA.
- **Susseles, Elliot R. / Magid, Marcia 2005:**
Pay for Performance in the Public Sector. In: Benefits & Compensation Digest, Vol. 42/1: S. 32–34.
- **Torres, Lourdes 2004:** Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries. In: Australian Journal of Public Administration, Vol. 63/3: S. 99–112.

BertelsmannStiftung

Impressum

Herausgeber:

Bertelsmann Stiftung,
Gütersloh

© 2006 Bertelsmann Stiftung

Verantwortlich:

Oliver Haubner

Autorin:

Angela Köllner

Gestaltung:

www.a3plus.de,
Gütersloh

Bildnachweise:

Archiv Bertelsmann Stiftung

Druck:

Druckerei Reinhold Festge
GmbH & CO. KG, Oelde

