

Performance-related Pay Policies for Government Employees

Summary in German

Leistungsbezogene Vergütungspolitik für Staatsbedienstete

Zusammenfassung auf Deutsch (Übersetzung)

Einführung

Noch vor zwanzig Jahren wurden im OECD-Raum praktisch alle Staatsbeamten nach einer vom Dienstalter abhängigen Besoldungsskala vergütet. Damit soll nicht ausgesagt werden, dass es in der Vergangenheit an Leistungsanreizen für Beamte fehlte. Beförderungen, insbesondere im höheren Dienst, unterlagen einer strengen Kontrolle, dienten teilweise als Anreiz, teilweise aber auch dazu, die Unabhängigkeit des öffentlichen Diensts gegenüber der Exekutive und damit die Fähigkeit zu wahren, Regierungen unterschiedlicher politischer Richtung zu dienen. Sozioökonomischer Druck führte jedoch zur Notwendigkeit, im Sinne eines verstärkten Performance Managements andere Anreize als automatische Beförderungen zu bieten. Die Gestaltung der Vergütungsbedingungen wurde in diesem Zusammenhang als Alternative oder ergänzender Anreiz zur Beförderung gesehen.

Mit Anbruch des neuen Jahrtausends wurden in den meisten OECD-Staaten bereits zahlreiche Beamte nach einem leistungsbezogenen System verschiedener Ausprägung vergütet: insbesondere höhere Beamte, aber auch zunehmend Bedienstete in nicht leitenden Positionen. Die leistungsbezogene Vergütung bezieht sich auf den auf der erbrachten Leistung beruhenden, variablen Teil des Jahresentgelts (oder jeder anderen zeitlichen Bezugsbasis). Eingeführt wurde sie meist im Umfeld einer schwierigen Wirtschafts- und Haushaltslage, mit der die meisten OECD-Mitglieder seit Mitte der 70er Jahre konfrontiert waren. Die Gründe für die Einführung einer leistungsorientierten Besoldung sind zahlreich, zielen jedoch als Möglichkeit zur Leistungssteigerung hauptsächlich auf die Verbesserung der Motivation und Rechenschaftspflicht der Beamten ab. Sie steht als Symbol für eine Veränderung des Beamtentums und Signal für die Bürger, dass die in der öffentlichen Verwaltung erbrachte Leistung einer regelmäßigen Kontrolle unterzogen wird.

Die Begriffe "leistungsbezogene Vergütung" (performance-related pay = PRP) oder "Leistungsbezahlung" (performance pay) werden hier synonym für eine Vielzahl von Systemen verwendet, bei denen die Vergütung auf Leistungskriterien beruht. PRP-Systeme gehen von folgenden Prämissen aus: i) es ist möglich, die erbrachte Leistung individuell, als Team/Abteilung oder Verwaltungsorganisation zu messen; ii) individuelle und Team/Abteilungs-Leistungen tragen zur Gesamtleistung bei; iii) die Besoldung lässt sich ausgehend von der erwarteten Anreizwirkung für die potenziellen Entgeltempfänger gestalten.

Die PRP-Einführung im öffentlichen Dienst erfolgte spiegelbildlich zu den in der Privatwirtschaft gebotenen Anreizen und dem im Gegenzug dazu geforderten Nachweis der erbrachten Leistung. Bemühungen zielten zunehmend darauf ab, bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ähnliche Managementgrundsätze wie im Privatsektor anzuwenden. Im Privatsektor ist die Vergütung nach Leistung in den meisten Unternehmen die Norm: Manager erhalten gewöhnlich Prämien und/oder Aktienzeichnungsscheine bezogen auf den Erfolg des Unternehmens und ihre individuelle Leistung; desgleichen erhalten Mitarbeiter einzeln oder als Team Boni für gute Leistung.

Die Einführung von PRP im öffentlichen Dienst der OECD-Staaten ist nur ein Aspekt des allgemeinen Trends zur Flexibilisierung und Individualisierung des Arbeitsentgelts. Eine weitere wichtige Veränderung – insbesondere auf Managementebene – ist der Versuch, das individuelle Entgelt an die besonderen Schwierigkeiten einer Position oder den Grad an Verantwortung anzupassen. In den meisten Ländern beruht die Beamtenbesoldung heute auf drei Hauptkomponenten: Grundgehalt, Vergütung bezogen auf die Art einer Stelle und die damit verbundenen Aufgaben und leistungsbezogene Vergütungskomponenten. Die beiden variablen Vergütungskomponenten dürfen nicht miteinander verwechselt werden. Während es sich im ersten Fall um die "erwartete" oder "voraussichtlich abverlangte" Leistung bezogen auf die Stelle handelt (mittels Bewertung der Kompetenzen, die für die mit einer Stelle verbundenen Aufgaben erforderlich sind), erfolgt im zweiten Fall die Beurteilung *ex post*. Der variable Vergütungsanteil auf Managementebene scheint in praktisch allen OECD-Mitgliedstaaten mehr von einer im Voraus erfolgten Stellenbewertung abzuhängen als von einer Beurteilung im Nachhinein, wie sie für ein PRP-System notwendig wäre.

Zwei Drittel der OECD-Mitgliedstaaten haben PRP bereits eingeführt oder sind gerade dabei (OECD, 2004). Die effektive Anwendung im gesamten öffentlichen Dienst ist jedoch sehr uneinheitlich. Vielfach betrifft PRP nur den höheren Dienst oder nur bestimmte Abteilungen bzw. Behörden. Nur wenige öffentliche Verwaltungen im OECD-Raum haben ein umfassendes, formales PRP-System. Zum Teil entspricht der Name nicht unbedingt der Realität, da einige Systeme als Basis für die Leistungsbeurteilung Inputs¹ heranziehen, was nicht wirklich als "leistungsbezogen" bezeichnet werden kann. In anderen Fällen wiederum werden Leistungsboni ohne formale Beurteilung der individuellen Leistung verteilt. De facto besteht häufig eine Diskrepanz zwischen dem Vorhandensein eines so genannten "leistungsbezogenen Vergütungssystems" und der

¹ Inputs sind die Faktoren, die ein Staat oder ein Staatsbediensteter zur Verfügung haben, um ein Ergebnis oder eine Wirkung zu erzielen. Dazu gehören Mitarbeiter, finanzielle Mittel, Ausstattungen bzw. Einrichtungen, die Verfügung über Hilfs- und Betriebsmittel, Güter und Leistungen, Arbeitsmethoden und Regeln bzw. Arbeitsstunden.

konkreten Funktionsweise dieses Systems, das zuweilen so gut wie nicht leistungsbezogen ist.

Ziel dieses Berichts ist es, einen umfassenden Überblick über die Trends der leistungsbezogenen Vergütungspolitiken für Staatsbedienstete in den OECD-Mitgliedstaaten zu geben und aus den Erfahrungen Schlussfolgerungen zu ziehen. Im Mittelpunkt steht dabei die PRP-Politik für Ministerien/Ressorts/Behörden auf zentraler/bundesstaatlicher Ebene. Untersucht werden unterschiedlich aufgebaute Systeme, sich abzeichnende Trends, die Begründungen für die Einführung einer PRP-Politik und die konkrete Funktionsweise solcher Systeme. Ziel ist es auch, die festgestellten Folgen der PRP-Politik zu analysieren. Der Bericht gliedert sich wie folgt: Kapitel 1 steckt den Rahmen der leistungsbezogenen Vergütung im allgemeinen Managementkontext ab; Kapitel 2 analysiert signifikante Trends der PRP-Politik in den OECD-Mitgliedstaaten; Kapitel 3 prüft die Auswirkung der PRP-Politik und zieht Lehren aus der damit gemachten Erfahrung.

Das Kompendium beruht im Wesentlichen auf zwölf Länderberichten, die im Oktober 2003 bei einem OECD-Expertentreffen vorgestellt worden sind: Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Korea, Schweden, Schweiz, Spanien, Ungarn und Vereinigtes Königreich (OECD-Mitgliedstaaten) sowie Chile als Beobachter im OECD Public Governance Committee. Weitere wichtige Quellen waren die Antworten im Rahmen der 2003 durchgeführten "OECD/GOV Survey on Strategic Human Resources Management" sowie die Untersuchungen über Leistungsvergütung von Professor David Marsden (Centre for Economic Performance an der London School of Economics).

Leistungsbezogene Vergütung im allgemeinen Managementkontext

PRP fügt sich in den allgemeinen leistungsorientierten Rahmen ein (Performance Budgeting und Performance Management), der sich in den letzten zwanzig Jahren aufgrund der schwieriger gewordenen Wirtschafts- und Haushaltslage in den OECD-Staaten entwickelt hat. Kennzeichnend für diese Entwicklung war der Versuch, im öffentlichen Dienst bei Personalverwaltung und Haushaltserstellung systematisch – zumindest formal – Leistungsziele und Leistungsindikatoren zu berücksichtigen und hinsichtlich der Vergütung Flexibilisierung und Individualisierung zu fördern. PRP ist nur ein Aspekt dieses allgemeinen Trends zur verstärkten Fokussierung auf Zielvereinbarung und Zielerreichung.

Die Auswirkungen von PRP sind auf Basis der vielfältigen Ziele, die ihrer Einführung zugrunde liegen, zu beleuchten. Als häufigster Grund wurde die Motivation genannt, die dadurch entstehen soll, wenn eine explizite Belohnung in Form von mehr Entgelt und eine implizite Belohnung durch Anerkennung der erbrachten Arbeit und erzielten Leistung erfolgt. Die mit PRP verfolgten Ziele sind jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich: die skandinavischen Länder stellen mehr den Aspekt der Personalentwicklung heraus, während die meisten Westminster-Länder (wie Australien, Neuseeland und das Vereinigte Königreich) den Schwerpunkt auf die damit verbundene Motivation und Länder wie Frankreich und Italien auf die Führungsfunktion und Rechenschaftspflicht der Staatsbeamten im höheren Dienst legen.

Stark unterschiedlich ist auch, in welchem Umfang PRP im öffentlichen Dienst eines Landes zur Anwendung kommt. Länder mit einer umfassenden formalen PRP-Politik lassen sich an den Fingern abzählen (Dänemark, Finnland, Korea, Neuseeland, Schweiz, Vereinigtes Königreich). Die stärkste Verbindung zwischen Leistungsbeurteilung und Vergütung als Mitarbeitermotivation besteht meist in Ländern mit einem hohen Grad an Delegation in Personal- und Haushaltsverwaltungsfragen – generell mit positionsbasierten Systemen². Dies zeigt, wie wichtig das Delegieren von Verantwortung für die Entwicklung eines leistungsbezogenen Vergütungssystems ist. Länder mit wenig Delegation – überwiegend laufbahnorientierte Systeme³ – setzten bis vor kurzem zur Motivation der Mitarbeiter hauptsächlich auf Beförderung. Auch hier ist jedoch ein Wandel festzustellen, und in einigen laufbahnorientierten Systemen (z. B. in Ungarn, Korea und Frankreich) wurde PRP partiell zur Erhöhung der Flexibilität und Förderung der persönlichen Verantwortung eingeführt.

Wichtige Trends in der leistungsbezogenen Vergütung

Es gibt kein einheitliches PRP-Modell, das für alle OECD-Mitgliedstaaten Gültigkeit hätte. Je nach Art des öffentlichen Dienstes, System zur Festlegung der Besoldungsstufen und Grad der Zentralisierung bzw. Delegation in der Finanz- und Personalverwaltung haben sich ganz unterschiedliche Systeme herausgebildet. Dennoch lassen sich in manchen Ländergruppen und im OECD-Raum insgesamt ganz klar gemeinsame Trends erkennen:

- Ausdehnung der PRP-Politik in den letzten zehn Jahren von der höchsten Ebene auf verschiedene andere Personalkategorien,
- im Rahmen der PRP-Politik etwas stärkere Berücksichtigung der kollektiven oder Gruppenleistung auf Team-, Abteilungs- oder Gesamtebene,
- bei länger bestehenden PRP-Systemen Trend zu stärker dezentralisierten Systemen, die das Delegieren von Managementfunktionen erleichtern,
- Zunehmende Anzahl von Kriterien, die bei der Leistungsbeurteilung herangezogen werden; sowohl laufbahnorientierte als auch positionsbasierte Systeme des öffentlichen Diensts tendieren zur stärkeren Berücksichtigung von Ergebnissen, aber auch von Qualifikationen und sozialen Kompetenzen.
- Leistungsbewertungssysteme sind weniger standardisiert, formalisiert und detailliert als noch vor zehn Jahren. Die Leistungsbewertung beruht stärker auf Zielvereinbarungen und der Beurteilung des Zielerreichungsgrads sowie Gesprächen mit dem Vorgesetzten als auf streng quantifizierbaren Indikatoren. Außerdem gibt es

² Positionsbasierte Systeme sind darauf bedacht, für jede Position den best geeigneten Kandidaten auszuwählen: durch externe Neueinstellung, interne Beförderung oder Versetzung. Positionsbasierte Systeme erleichtern den Quereinstieg von außen, nicht selten auch den Zugang zu relativ hochrangigen Positionen in Laufbahnmitte.

³ In laufbahnorientierten Systemen geht man davon aus, dass Beamte, die gewöhnlich zu Beginn ihrer Laufbahn eingestellt werden, mehr oder weniger ihr ganzes Berufsleben im öffentlichen Dienst verbringen. Die Einstellung erfolgt hauptsächlich auf Grundlage akademischer Abschlüsse und/oder Prüfungen zur Aufnahme in den öffentlichen Dienst. Die Beförderung beruht auf einem System von Dienstgraden, eher subjekt- als objektbezogen (bestimmte Stelle). Bei diesem stark auf die Karriereentwicklung ausgerichteten System gibt es nur wenig Möglichkeiten, in Laufbahnmitte in den öffentlichen Dienst einzutreten.

heute in den OECD-Mitgliedstaaten mehr Leistungsbewertungssysteme mit Quoten für einzelne Leistungsstufen.

- Der Leistungsvergütungsanteil ist generell ein relativ kleiner Prozentsatz des Grundgehalts, insbesondere in nicht leitenden Positionen. Leistungsbasierte Höherstufungen⁴ sind in ihrer Gesamthöhe meist geringer als Einmalzahlungen; die Höchstbeträge liegen meist unter 5% des Grundgehalts. PRP-Boni⁵, als Ergänzung oder an Stelle leistungsbasierter Erhöhungen, sind generell höher, machen jedoch in maximaler Höhe meist weniger als 10% des Grundgehalts von Staatsbediensteten aus. Im höheren Dienst sind die Leistungsvergütungsanteile im Allgemeinen höher: ca. 20% des Grundgehalts.

Umsetzung und Auswirkungen

Bezahlung nach Leistung ist eine attraktive Idee; die Umsetzung erweist sich jedoch nach den in dieser Studie untersuchten Erfahrungen als komplex und schwierig. Frühere OECD-Studien über die Auswirkung von Leistungsbezahlung auf Managementebene kamen zum Schluss, dass viele Systeme den Hauptbeweggründen für eine effiziente Leistungsvergütung nicht gerecht wurden: teilweise aufgrund von Problemen im Aufbau und in der Umsetzung des Systems, aber auch weil eine Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst von Natur aus schwierig ist (OECD, 1993; OECD, 1997). Leistungsmessungen im öffentlichen Sektor erfordern einen hohen Grad an Managementkompetenz und Entscheidungsbefugnis. Der Begriff der Leistung an sich ist komplex; es ist nicht leicht, geeignete quantitative Kriterien zu finden; darüber hinaus ändern sich die Ziele häufig je nach Regierungspolitik. Viele Studien sind daher zum Schluss gekommen, dass die Auswirkung von PRP auf die Leistung begrenzt ist und sogar negativ sein kann.

Nach den im Bericht genannten Beispielen ist die Auswirkung von PRP auf die Motivation nicht eindeutig: eine Minderheit der Bediensteten sieht darin einen Motivationsfaktor, für die Mehrheit stellt ein solches System jedoch keinen zusätzlichen Anreiz dar. Während das Grundgehalt, vor allem im Vergleich zum "Gesamtmarkt", als wichtig eingestuft wird, werden leistungsbezogene Zusatzvergütungen von den meisten Staatsbediensteten, insbesondere in nicht leitenden Positionen, in ihrer Anreizwirkung als zweitrangig betrachtet. Am stärksten motivieren im öffentlichen Dienst sowohl Arbeitsinhalt als auch Karriereaussichten. Für die große Mehrheit der Bediensteten ist durch ein leistungsbezogenes Vergütungssystem gleich welcher Art kaum mehr Motivation zu erwarten.

Trotz dieser Warnungen hält das Interesse an Leistungsbezahlung seit zwei Jahrzehnten unvermindert an. Dieses Paradoxon entsteht daraus, dass trotz einhelliger Meinung hinsichtlich der mit PRP verbundenen Probleme in vielen OECD-Mitgliedstaaten weiterhin in großem Umfang leistungsbezogene Vergütungssysteme eingeführt werden. Es gibt wenige öffentliche Verwaltungen, die ihre PRP-Politik rückgängig gemacht haben. Das allein ist allerdings nicht unbedingt ein Beweis für die

⁴ Eine leistungsorientierte Höherstufung ist eine Gehaltskomponente, die sich zum Grundgehalt hinzuaddiert und zu einem festen Bestandteil des Grundgehalts wird.

⁵ Ein Bonus ist eine Einmalzahlung, die nicht in den Grundgehalt eingerechnet wird; der Leistungsempfänger muss ihn sich in jedem Bezugszeitraum aufs Neue verdienen.

Effizienz eines solchen Systems, da die mit einer Rückabwicklung verbundenen Kosten abschreckend wirken. Einer der Hauptgründe, warum PRP weiterhin auf breiter Basis eingeführt wird, scheint darin zu bestehen, dass dadurch andere organisatorische Veränderungen erleichtert werden.

Erreicht werden solche Veränderungen bei richtiger Steuerung – und wie es scheint mit positiver Auswirkung – vor allem durch die Prozesse, die mit der Einführung eines leistungsbezogenen Vergütungssystems einhergehen. PRP bietet Anlass und Gelegenheit zu umfassenden Veränderungen hinsichtlich Personalführung und Arbeitsorganisation; Beispiele dafür sind effiziente Zielvereinbarungs- und Mitarbeiterbeurteilungsverfahren, Klarstellung von Aufgaben, Erwerb von Kompetenzen, Schaffung eines besseren Dialogs zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten, mehr Teamarbeit und erhöhte Flexibilität in der Erbringung der Arbeitsleistung. PRP kann somit als Katalysator zur Herbeiführung solcher Veränderungen und zum Aushandeln eines neuen "Leistungsdeals" dienen, und trägt so dazu bei, eine neue Arbeitskultur mit positiver Auswirkung auf die Arbeitsleistung zu schaffen. Es scheinen nicht die finanziellen Anreize zu sein, durch die PRP zur Leistungssteigerung beiträgt, sondern vielmehr die Begleiteffekte, das heißt die für die Umsetzung eines solchen Systems erforderlichen organisatorischen Veränderungen sowie eine andere Managementkultur.

Empfehlungen

Die Ausgestaltung eines leistungsbezogenen Vergütungssystems ist ein Kompromiss zwischen verschiedenen Möglichkeiten, wobei die jeweilige Kultur der Verwaltungen/Länder zu berücksichtigen ist. Es gibt keine Patentlösung. Bei Neuplanungen sollte darauf geachtet werden, ein System einzurichten, das für eine möglichst hohe Anzahl von Bediensteten geeignet ist. Überlegenswert wäre auch ein PRP-System auf Team- oder Abteilungsebene, das einen geringeren Bruch darstellt und positivere Ergebnisse zu bewirken scheint als PRP auf individueller Basis. Ein Schlüsselfaktor im Aufbau jedes PRP-Systems ist es, die richtige Balance zwischen der Vergütung der individuellen und der Teamleistung zu finden.

Kern des Systems ist das Leistungsbeurteilungsverfahren. Es wird empfohlen, bei der Leistungsbeurteilung eher Zielvereinbarungen als Standardkriterien für eine bestimmte Stelle zugrunde zu legen. Leistungsgrade sollten nicht zu detailliert sein; starre Gefüge sind zu vermeiden. Die zur Leistungsbeurteilung herangezogene individuelle Zielvereinbarung sollte das ganze Jahr über als Basis für einen fortlaufenden Dialog zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzten dienen. Beim Jahresgespräch empfiehlt sich ein detailliertes Feedback über die erfolgte Beurteilung. Transparenz ist Ausschlag gebend für den Gesamterfolg, der letztlich auf einer wirksamen Messung der Leistung und weniger auf der Verteilung von Entgelten beruht.

Umsetzungsproblemen ist vorzugreifen. Die wichtigsten Voraussetzungen bei der Einführung eines PRP-Systems sind im Wesentlichen: gute Koordinierung mit den Bediensteten und Gewerkschaften; Vorbereitung des Top und Linienmanagements; klare Abschätzung der erforderlichen Mittel und damit verbundenen Kosten (Leistungsvergütung und Art der Finanzierung); und Klarheit über den mit der Einführung und Überwachung eines PRP-Systems verbundenen Zeit- und Arbeitsaufwand.

Leistungsbezahlung erfordert eine gewisse Delegation von Personalverwaltungsaufgaben. Für eine effiziente Umsetzung eines PRP-Systems ist es aufgrund der engen Beziehung zwischen Zielvereinbarung und Leistungsvergütung wesentlich, einen Teil der Personalverwaltungsaufgaben und Vergütungsentscheidungen zu delegieren. Größere Erfolge scheinen sich dort einzustellen, wo eine enge Verknüpfung dieser beiden Funktionen gegeben ist, im Gegensatz zu herkömmlicheren Modellen, bei denen die Leistungsvergütung auf standardisierten Leistungskriterien beruht. Es ist einfacher, die individuellen Mitarbeiterziele und die Gesamtziele der Verwaltungsorganisation sinnvoll zu formulieren, wenn das lokale Management das System relativ eigenständig an den eigenen Bedarf anpassen kann.

Es empfiehlt sich, eine regelmäßige Bewertung und gelegentliche Überarbeitung von PRP-Systemen vorzusehen.

Die Relevanz und Auswirkung von PRP auf die Motivation sollte nicht überschätzt werden. Als Managementtool zur Förderung der Motivation ist PRP nur von zweitrangiger Bedeutung. Mit Abstand wichtiger sind diesbezüglich Kriterien wie Zufriedenheit mit dem Arbeitsinhalt, Aufstiegsmöglichkeiten und Flexibilität in der Arbeitsgestaltung. Es ist daher nachweislich eher ein Bedarf für ein umfassendes

Performance Management als ein rein auf die leistungsbezogene Vergütung ausgerichtetes System gegeben.

PRP ist in einem auf Vertrauen fußenden und Vertrauen fördernden Arbeitsumfeld anzuwenden. In einem solchen Umfeld besteht ein Gleichgewicht zwischen formellen und informellen Verfahren mit Fokussierung auf einen ständigen Dialog, Informationsaustausch, Verhandlungen, gegenseitigen Respekt und Transparenz. Dem Gelingen von PRP ist einigen Aussagen zufolge auch eine reife, gut etablierte Beamtenkultur und ein stabiles politisches Umfeld dienlich.

PRP sollte vor allem als Impuls und Katalysator zur Einführung umfassender Veränderungen in Bezug auf die Arbeitsorganisation und Personalführung genutzt werden und nicht nur zur Förderung der Mitarbeitermotivation. Die Vergütung nach Leistung ist primär als Managementtool zu betrachten. Entsprechend sind die PRP-Ziele festzulegen.

© OECD 2005

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter www.oecd.org/bookshop/.

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die

OECD Rights and Translation unit,

Public Affairs and Communications Directorate.

E-Mail : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC) 2, rue André-Pascal 75775
Paris cedex 16 France

