

Christoph Demmke

Leistungsbezahlung in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedstaaten – Eine Reformbaustelle

Zusammenfassung

Wenngleich die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den letzten Jahren leistungsbezogene Bezahlungssysteme eingeführt haben, sind vergleichende empirische Studien über Erfolge und Scheitern dieser Reformen rar. Der in den meisten Fällen genannte Hauptgrund für die Einführung leistungsorientierter Bezahlungssysteme liegt in einer Erhöhung der Motivation der Beschäftigten und somit in einer Verbesserung der Leistung und Effizienz. Darüber hinaus folgt der Reform der Bezahlungssysteme zumeist eine starke Tendenz zu ihrer Dezentralisierung und zur Übertragung der Zuständigkeit für die Systeme an regionale und lokale Behörden, an Agenturen oder sogar Leiter einzelner Abteilungen. Leistungsorientierte Bezahlung kann durchaus als wirkungsvolles Instrument mit dem Ziel der Erhöhung der Leistung und der individuellen Motivation eingeführt werden. Hingegen können Systeme einer leistungsbezogenen Bezahlung sich sogar sehr nachteilig auf die Motivation der Beschäftigten auswirken, wenn sie nicht sehr professionell gehandhabt werden. Insofern sind leistungsorientierte Bezahlungssysteme sehr ambivalente Personalmanagementinstrumente, deren positive Auswirkungen häufig überschätzt werden.

Schlagerworte: Leistungsentlohnung, Leistungsmanagement, Motivation, Dezentralisierung, Führungsfähigkeit

Abstract

Performance pay in the public services of the Member States of the EU – an unfinished reform project

Although most Member States of the European Union have implemented performance-related pay systems in recent years, comparative and empirical studies on successes and failures in implementing these reforms are scarce. The main reason for introducing Performance Related pay (PRP) cited in most cases is to enhance the motivation of employees and thus to improve performance and efficiency. In addition, the reform of pay systems is followed by a strong tendency to decentralise the remuneration system to regional and local authorities, or to agencies and even to line management.

As one instrument amongst many others PRP can be used to improve the performance and motivation of public employees. However, if not handled very professionally PRP schemes may also be detrimental to the motivation of individuals. Like this PRP is an extremely ambivalent HRM-instrument whose positive impact is widely overrated.

Key words: Performance Pay, Performance Management, Motivation, Decentralisation, Leadership

1. Einführung

Die heutige Managerialisierung der öffentlichen Dienste (vgl. *König/Reichard 2007*), vielfältige Dezentralisierungs- und Destandardisierungstendenzen im öffentlichen Dienstrecht, verstärkte Flexibilitätsbestrebungen in der Personalpolitik sowie andauernde Re-

formen der Status-, Vergütungs-, Leistungsmessungs- und Laufbahnstrukturen stellen gegenwärtig große Herausforderungen an die Reformfähigkeit und Reformbereitschaft der öffentlichen Dienste in den EU-Mitgliedstaaten dar. Insbesondere die gegenwärtigen europa- und weltweiten Reformtätigkeiten im Bereich des Leistungsmanagements (vgl. *Bouckaert/Halligan* 2008) verweisen zudem – neben dem Interesse an verbesserten Leistungsmanagementinstrumenten – auf eine weit verbreitete Ablehnung und Kritik herkömmlicher Bezahlungssysteme, die durch den Grundsatz der Seniorität gekennzeichnet sind.

Die langsame, aber europaweit fortschreitende Einführung von leistungsorientierter Bezahlung steht in einem merkwürdigen Kontrast zu den bisherigen (relativ) unbefriedigenden Resultaten der Leistungsbesoldung. Tatsächlich gehören in der Verwaltungsrealität die Instrumente der Leistungsbezahlung und der individuellen und organisatorischen Leistungsmessung zu den umstrittensten Personalführungsinstrumenten. Allerdings ist leistungsorientierte Bezahlung nicht neu. „Die Ursprünge liegen in der Industrie, wo sie als klassischer Leistungslohn (insbesondere Akkord- und Prämienlohn) schon Ende des 19. Jahrhunderts praktiziert wurden“ (*Breisig* 2003, S. 48). Seitdem ist es im Rahmen der Leistungsbelohnung zu einer Vielzahl von immer neuen Entgeltmodellen gekommen. So steht bei einigen Modellen im Vordergrund, die Mitarbeiter im Wege eines Bonus an Unternehmenserfolgen zu beteiligen. Andere Modelle beruhen auf Zulagen- und Prämien-systemen, die auf eine Leistungsbeurteilung folgen. Diese Systeme können entweder als Gruppenboni oder als individuelle Leistungs- und/oder Erfolgsprämien ausgestaltet werden. Daneben gibt es Provisionskonzepte und variable Belohnungskonzepte (insbesondere im Handels-, Banken- und Finanzsektor). Angesichts der Vielschichtigkeit der Belohnungssysteme im privaten Sektor ist eine europaweite Einschätzung kaum möglich. Zumindest in den Niederlanden haben verschiedene Wissenschaftler und Personalberater ein sehr kritisches Urteil über die leistungsorientierte Bezahlungspraxis in niederländischen Unternehmen abgegeben (vgl. *Volkskrant* 2008, S. 7). Demnach erhalten Unternehmer und Manager weniger für ihre individuelle Leistung, als für andere Persönlichkeitsmerkmale (Dominanz, Autorität und Ehrgeiz) Bonusse und Prämien.

Seit einigen Jahren werden leistungsorientierte Bezahlungssysteme vermehrt in den öffentlichen Diensten angewandt. Hinter diesem Bemühen um Bezahlungsvariabilisierung steht (neben den oben genannten Motiven zur Leistungs- und Motivationssteigerung) ebenso eine Haushaltskonsolidierungskomponente. Dabei verläuft die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung in den öffentlichen Diensten europaweit besonders mühsam, da die Auswirkungen der Reformen auf individuelle und organisatorische Leistung sowie auf Motivation und Verwaltungskultur sowie Beamtenethik umstritten sind. Zudem geht es um die Frage, ob die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung im öffentlichen Dienst auf strukturelle Besonderheiten (insbesondere bei der Leistungsmessung und Motivationshaltung der Beschäftigten) trifft, da viele Tätigkeiten und Leistungsmerkmale im öffentlichen Dienst – wie zumindest im Rahmen der Leistungsmessungsdiskussion anerkannt wird – nur schwer zu messen und monetär zu sanktionieren sind. Trotz langjähriger Forschung (vgl. *Perry/Wise* 1990, *Perry/Hondeghem* 2008) im Bereich der so genannten „Public Motivation Studies“ ist noch immer unklar, ob öffentliche Beschäftigte aufgrund ihrer Tätigkeiten und ihres Status einem spezifischen Motivationsmechanismus folgen. Die abschließende Beantwortung dieser Frage bleibt jedoch von großer praktischer Bedeutung, da jedes Leistungsmanagementsystem etwaige Besonderheiten des Beamtentums bei der Ausgestaltung der Instrumentenwahl berücksichtigen sollte. Stellt sich zum Beispiel heraus, dass Beamte eher durch immaterielle als durch mate-

rielle Anreize motiviert werden, müsste dies entsprechende Auswirkungen auf den (Nicht-) Einsatz von leistungsorientierten Bezahlungselementen im öffentlichen Dienst haben.

Die folgende Diskussion ist in fünf Abschnitte gegliedert. Die ersten Textabschnitte diskutieren die unterschiedlichen Ansätze und Ursachen für die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung in den EU-Mitgliedstaaten sowie die maßgeblichen theoretischen Grundkonzepte über die Wirkungen von leistungsorientierter Vergütung in Europa. Der vierte Abschnitt konzentriert sich auf die Auseinandersetzung um das Pro und Contra der Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus geht es um die Frage, welche Rolle bisher wenig diskutierte Herausforderungen (Führung, Fairness, Anti-Diskriminierung, Verwaltungskulturen, Organisationsstrukturen) bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung spielen und welche Bedeutung sie für den Erfolg oder Misserfolg von leistungsorientierter Bezahlung haben. In diesem Zusammenhang wird auch wichtigen kontextuellen Reformfaktoren nachgegangen (wie insbesondere der Dezentralisierung der Besoldungskompetenzen), deren Wirkung auf leistungsorientierte Bezahlung bisher weitestgehend vernachlässigt wurde. Die Zusammenfassung diskutiert das Paradox bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung. Während ein „Zurück“ zu den traditionellen Vergütungssystemen weder wünschenswert noch realistisch ist, ruft die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung mehr Probleme als Lösungen hervor. Notwendig erscheint daher zunächst eine ideologiefreie Diskussion über die Vor- und Nachteile von flexiblen, dezentralen und destandardisierten Bezahlungssystemen.

2. Die Bedeutung des institutionellen Kontexts beim Vergleich

Mittlerweile gibt es hunderte von Publikationen über leistungsorientierte Bezahlung.¹ Dabei ist bei den Befürwortern festzustellen, dass oft viel zu leichtfertig die Möglichkeiten motivations- und leistungsfördernder Bezahlung sowie objektiver und professioneller Leistungsbeurteilung erörtert werden (vgl. *Litschen* u.a. 2006). Auf der anderen Seite beklagen die Gegner die schädlichen Auswirkungen auf das Beamtenethos sowie die individuelle Motivation (zuletzt *Forest* 2008 S. 337) und kritisieren die geringen Auswirkungen von extrinsischen Anreizsystemen auf die individuelle Leistungsbereitschaft (*Lorse* 2008, S. 153). Insgesamt sind viele Publikationen nur in geringem Maße geeignet, den Personalverantwortlichen praxisorientierte Anleitungen für die Vergabe von Leistungsprämien und anderen Leistungsboni zu geben. Sie zeugen von einer geringen Anbindung an die Verwaltungsrealität, stützen sich auf Erfahrungen in der Privatwirtschaft, vernachlässigen spezifische Ethik- und Werthaltungen der öffentlichen Beschäftigten und ignorieren seit langem bekannte Probleme mit dem Instrument der Personal- und Leistungsbeurteilung sowie mit klassischen Bezahlungssystemen.

Die meisten vorhandenen empirischen Studien (vgl. *Pearce/Perry* 1983, *Perry/Wise* 1990, *Marsden/Richardson* 1994, *Kellough/Nigro* 2002 und 2006, *OECD* 2005) kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung keine oder kaum motivations- und/oder leistungsfördernde Effekte hat. Insbesondere die Studien von *Kellough* und *Nigro* (2002, 2006) über die Reformen im US-Bundesstaat Georgia kamen sogar zu negativen Schlussfolgerungen über die Auswirkungen von leistungsorientierter Bezahlung. Hingegen ist auffällig, dass es noch immer sehr wenige international vergleichende, empirische Studien über die gemachten Erfahrungen mit leistungsorientierter Be-

zahlung sowie mit der Leistungsbeurteilungspraxis in der öffentlichen Verwaltung gibt. Selbst die häufig zitierte *OECD-Studie* (2005) vergleicht nur sehr wenige europäische Länder. Die unbefriedigende empirische Forschungssituation in den europäischen öffentlichen Diensten dürfte auch damit zu tun haben, dass Begriffe wie Leistungsmanagement, Leistungsbezahlung und Leistungsbeurteilung länderspezifisch sehr unterschiedlich definiert werden und die vielfältigen nationalen Besonderheiten bei der Vergütungs- und Beurteilungspraxis nur mit intensivem Forschungsaufwand zueinander in Beziehung gesetzt werden können. Während noch vor wenigen Jahren die (Rechts-)Kompetenzen im Bezahlungsbereich zentralisiert und die Leistungsbewertungskriterien standardisiert waren, sind mittlerweile die Dezentralisierungs- und Destandardisierungstendenzen im Bezahlungs- und Leistungsmessungsbereich in fast allen Mitgliedstaaten der EU fortgeschritten. Tatsächlich gibt es in den europäischen nationalen öffentlichen Diensten kaum noch einheitliche Bezahlungs- und Leistungsbeurteilungssysteme, welche auf den gesamten öffentlichen Staatsdienst anwendbar sind (*Demmke/Hammerschmid/Meyer* 2008). Gegenwärtig wird nur noch in Ausnahmen (beispielsweise in Griechenland, Luxemburg und z.T. in den Niederlanden) die Bezahlung der Beamten zentral festgelegt. Dagegen werden in vielen EU-Staaten die Bezahlungskompetenzen entweder zunehmend dezentralisiert (wie in Deutschland, Belgien und Spanien) oder individualisiert (wie in Großbritannien, Estland und Schweden, wo die Besoldungskompetenzen nunmehr bei den einzelnen Ministerien und Agenturen liegen). Zudem gibt es auch innerhalb der EU-Staaten große Unterschiede bei der Ausgestaltung der öffentlichen Bezahlssysteme, die eine allgemeine Klassifizierung der Länder erschweren. So wird Frankreichs öffentlicher Dienst insgesamt oft als unmodern eingeordnet, obwohl der französische Staat mit den so genannten „primes“ als erster monetäre Leistungsanreize eingeführt hat (und gegenwärtig – ebenso wie Deutschland – die weitere Einführung von leistungsorientierter Bezahlung verfolgt). Ähnliche Diskrepanzen gelten für Irland, Belgien und Polen. In diesen Staaten gibt es zwar erste leistungsorientierte Bezahlungsansätze, allerdings nur für wenige Führungskräfte. Oder Deutschland? Hier gibt es unterschiedliche Regelungen für Bund und Länder sowie für Tarifangestellte und Beamte (für letztere allerdings eher auf dem Papier als in der Realität).

Zudem ist die Akzeptanz gegenüber leistungsorientierter Bezahlung im europäischen Vergleich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während man dieses Instrument in den Niederlanden immer noch sehr skeptisch betrachtet, diskutieren die Briten, Dänen und Finnen nicht mehr über das „Ob“ bei der leistungsorientierten Bezahlung, sondern nur noch über das „Wie“. Diese Differenzen lassen sich insbesondere mit dem Hinweis auf unterschiedliche kulturell geprägte Verständnisse von „Fairness“, „Gleichheit“ und „Leistung“ erklären, so dass leistungsorientierte Bezahlung in der einen Verwaltungskultur (z.B. in Großbritannien) stärker toleriert wird als in einer anderen (beispielsweise in den Niederlanden). Umgekehrt wird in den angelsächsischen Ländern den klassischen Sanktionsmitteln, Disziplinarmaßnahmen und Kündigungen eine höhere Wichtigkeit beigemessen als dies in den skandinavischen Ländern der Fall ist. Dies entspricht den Ergebnissen von *Pollitt*, der in seiner Studie zu der interessanten Schlussfolgerung kommt, dass die Konsequenzen für die Verfehlung von Leistungszielen in sehr hohem Maße von der Verwaltungskultur eines Landes abhängen. So wird etwa die Verfehlung eines Ziels in Großbritannien weitaus stärker geahndet als dies in skandinavischen Ländern mit ihrer kooperativen und konsensualen Verwaltungskultur der Fall ist (2006, S. 25-45).

Besonders interessant erscheint die Situation in Deutschland, da sich hier (als Folge der Föderalismusreform) nicht nur die Besoldungskompetenzen zwischen Bund und Län-

den weiter ausdifferenziert haben. Die Differenzierung betrifft auch die Statusgruppen, da alle Tarifbeschäftigten nunmehr im Prinzip nach leistungsorientierten Komponenten bezahlt werden können, was für die Beamten derzeit nur partiell gilt. Damit drohen Akzeptanzprobleme, weil für Angestellte und Beamte, die sich möglicherweise sogar ein Büro teilen und eine ähnliche Tätigkeit wahrnehmen, unterschiedliche Leistungsbezahlungsregelungen gelten. Zudem verhält sich der Bund (bei Beamten) gegenüber der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung wesentlich kritischer als dies auf der Länder- und Kommunalebene und bei den Tarifangestellten der Fall ist. Somit entpuppt sich der deutsche öffentliche Dienst aus europäischer Perspektive gleichzeitig sowohl als ein Reformlaboratorium als auch als Reformbremse.

Doch Deutschland ist kein Einzelfall. So lässt sich europaweit eine sich ausdifferenzierende Bezahlungsrealität innerhalb der öffentlichen Dienste feststellen. Selbst in vormals zentralisierten öffentlichen Diensten (wie in Frankreich) zahlen mittlerweile die unterschiedlichen Ministerien sehr unterschiedliche Leistungsgehälter. In diesem Zusammenhang lässt sich jedoch feststellen, dass sich klassische Laufbahnsysteme mit einer jahrzehntelangen Senioritätskultur mit der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung sehr viel schwerer tun als dies in Staaten mit Positionsmodellen der Fall ist. So behauptete die *OECD*, dass es die stärkste Verbindung zwischen Leistungsbeurteilung und Vergütung meist in so genannten Ländern mit einem Positionssystem (d.h. im Vereinigten Königreich, Finnland, Dänemark und Lettland) gibt. Gerade in diesen Ländern sei wiederum auch ein hohes Maß an Delegation in Personalfragen vorhanden. Allerdings zeigen die jüngsten Reformen (oder besser Reforminitiativen) in einigen klassischen Laufbahnländern (d.h. in Frankreich, Deutschland und Spanien) sowie in Staaten mit eher zentralisierten Personalsystemen (insbesondere in Frankreich), dass die Einführung von Leistungsbezahlung nun auch auf die klassischen Beamtensysteme übergreift.

Angesichts der Bedeutung dieser kulturellen und organisatorischen Komponenten muss man kritisch fragen, ob der Import von andernorts gut funktionierenden Leistungsbezahlungssystemen (so genannten Best Practices) in einer Verwaltung Sinn macht, wenn die eingeführten Strukturelemente mit der eigenen Verwaltungskultur und den langjährigen Organisationsstrukturen überhaupt nicht zusammen passen. Ebenso wenig kann es ein sinnvolles verwaltungspolitisches Ziel sein, ein europäisches „Patentrezept“ für die eine „richtige“ Leistungsbezahlung vorzuschlagen.

3. Sind die Argumente der Befürworter einer leistungsorientierten Bezahlung in Europa überzeugend?

Die meisten Besoldungsreformen verfolgen europaweit vor allem zwei – nicht immer widerspruchsfreie – Ziele: a) die Konsolidierung der angespannten Haushalte und b) die Verbesserung der individuellen Leistungen durch monetäre Leistungsanreize. Darüber hinaus wird die Einführung leistungsorientierter Bezahlungselemente meistens damit begründet (vgl. *Armstrong/Stephens* 2005), dass

- Leistungsbezahlung motivieren soll,
- die Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst durch flexible Bezahlung gesteigert wird und leistungsstarke Mitarbeiter gehalten werden sollen,

- die individuelle Leistung belohnt wird sowie unterschiedliche Leistungsträger unterschiedlich besoldet werden (Fairness-Grundsatz),
- die Dezentralisierung von (Bezahlungs-) Kompetenzen auf die Führungskräfte zu einem Motivationsschub bei den mittleren Führungskräften sowie zur stärkeren Konzentration auf die Arbeits- und Organisationsergebnisse führen kann,
- die traditionelle hierarchische und unkommunikative Organisationskultur durch den Einsatz von Mitarbeitergesprächen und Zielvereinbarungen aufgebrochen wird,
- Schlechtleistungen besser sanktioniert werden können,
- die Effektivität von Leistungsbeurteilungen gesteigert wird.

Im Folgenden werden diese Argumente auf ihre Stichhaltigkeit und logische Kohärenz überprüft.

3.1. Zusammenhang zwischen Leistungsbezahlung, Motivation und Leistung

Obwohl die *OECD* lange Zeit als Fürsprecherin von leistungsorientierten Bezahlungselementen galt, war es vor allem eine *OECD*-Studie (2005), die das Hohelied über die leistungssteigernden Wirkungen von leistungsorientierter Bezahlung ad acta legte: „Für die große Mehrheit der Bediensteten ist durch ein leistungsbezogenes Vergütungssystem gleich welcher Art kaum mehr Motivation zu erwarten“ (*OECD* 2005, S. 5). Trotz der weit verbreiteten Einführung neuer Leistungsbesoldungssysteme gibt es in den meisten Mitgliedstaaten bisher kaum Belege dafür, dass die verschiedenen Instrumente des Leistungsmanagements die Leistung der Mitarbeiter wirklich gesteigert haben. Tatsächlich gibt es zu viele Leistungsvariablen, um motivations- und leistungssteigernde Effekte auf die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung zurückzuführen. Umgekehrt muss bei der Einführung von einkommensneutralen leistungsorientierten Bezahlungssystemen bedacht werden, dass der positive Wert, der einem Gehaltszuwachs beigemessen wird, geringer sein kann als der negative Wert, der einem Gehaltsverlust oder einer Gehaltsstagnation beigemessen wird (*Bregm* 2008, S. 86). Zudem können selbst Gehaltszuwächse demotivierend und sogar leistungsmindernd wirken, wenn mit stärkeren Gehaltszuwächsen gerechnet wurde (*Bregm* 2008, S. 86).

Bereits Ende der Fünfziger Jahren hatte *Herzberg* (1959) festgestellt, dass Menschen bei der Arbeit zufrieden sind, wenn die Arbeitsinhalte (Motivatoren) selbst zufriedenstellend sind. Hingegen stellt sich Unzufriedenheit ein, wenn die äußeren Rahmenbedingungen (Hygienefaktoren) ungünstig sind. Zu den Hygienefaktoren zählte *Herzberg* das Gehalt, welches bei positiver Entwicklung die Entstehung von Unzufriedenheit verhindert, aber nicht automatisch zur Zufriedenheit beiträgt. Günstige Hygiene-Faktoren machen also nicht zufrieden, sie machen „nur“ nicht unzufrieden. Dieser Ansatz erklärt auch, warum zu niedrige Löhne unglücklich machen. Hingegen wirken Gehaltserhöhungen nicht unbedingt motivations- und leistungssteigernd.

Die Diskussionen über die Auswirkungen von Leistungsbezahlung haben sich gegen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts (und auch noch zu Beginn des neuen Jahrtausends) insbesondere am Ansatz des „Management by Objectives (MbO)“ (Zielsetzungstheorie) und – in geringerem Umfang – an Attributions-, Erwartungs- und Bedürfnistheorien orientiert. Bei dem MbO-Konzept stehen das Mitarbeitergespräch sowie die individuelle Zielabsprache zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter/in sowie die positive oder negative

materielle Sanktion der Zielerreichung im Mittelpunkt. Die dahinterstehende Zielsetzungstheorie beschreibt zwei Wirkungsaspekte von Zielen auf die Leistung. Dabei handelt es sich um die Zielhöhe (Zielschwierigkeit) und die Zielspezifität (im Vergleich zur Unbestimmtheit). Schließlich ist die Zielbindung des Mitarbeiters wichtig. Hierbei handelt es sich um das Ausmaß, in dem sich eine Person einem Ziel verpflichtet fühlt (vgl. *Kleinbeck* 2004, S. 220). Die Zielbindung wird durch die Partizipation beim Aushandeln der Ziele gefördert. Dabei wird angenommen, dass die Mitarbeiter motiviert werden, da sie an der Feststellung ihrer eigenen Arbeitsziele mitarbeiten und Teil einer organisatorischen Gesamtstrategie sind. In der Organisationspsychologie wird allerdings darauf hingewiesen, dass vor allem die individuellen Erwartungen sowie die kausalen Schlussfolgerungen entscheidend sind, ob eine Person durch Zielvereinbarungen und Zielerreichung motiviert oder demotiviert wird. So kann die Vergabe von Leistungsprämien als völlig wirkungslos „verpuffen“, wenn sich die betroffene Person diese Vergabe durch pures Glück oder Zufall bei der Zielerreichung erklärt und nicht aufgrund der eigenen Leistung. Hingegen kann die Vergabe von Prämien insbesondere bei Mitarbeitern mit einem stabilen Selbstbewusstsein motivierend wirken, da sich diese Gruppe die Prämienvergabe aufgrund der eigenen Leistung erklärt.

Hinsichtlich der leistungsfördernden Wirkung von Leistungsbezahlung scheint es einen Konsens nur dahingehend zu geben, dass kurzfristige und hohe Leistungsprämien kurzzeitig motivationsfördernd wirken. In diesem Zusammenhang hatte die Regierungskommission für den öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen folgerichtig gefordert, dass die Leistungsvergütung nur dann ihren Zweck erfüllt, wenn sie einen signifikanten Teil der Gesamtbezahlung ausmacht. „Je höher die erreichte Hierarchiestufe und Eigenverantwortung, desto größer soll die Leistungskomponente ausfallen (aber auch das Risiko höherer Einbußen bei schwachen Leistungen). So könnte z.B. der Maximalwert der variablen Vergütungselemente bei ca. 6% bis 10% des Jahreseinkommens liegen, in den obersten Leistungsbereichen ggf. bei 50% und noch mehr“ (*Regierungskommission NRW* 2003, 136).

Allerdings gibt es bisher nur wenige EU-Staaten (wie zum Beispiel Dänemark, Finnland und das Vereinigte Königreich), in denen die leistungsorientierte Besoldung einen bedeutenden Teil an der Gesamtbezahlung ausmacht. In vielen Staaten, die de jure leistungsorientierte Vergütungen vorsehen, sorgen jedoch prekäre öffentliche Haushaltslagen für eine Nicht-Anwendung in der Praxis oder für jährliche Ausschüttungen von monetären Leistungsanreizen, die diese Bezeichnung nicht verdienen. Auch in Deutschland sind für die Angestellten zunächst nur 1 % der ständigen Monatsentgelte als Startvolumen für eine leistungsorientierte Bezahlung vorgesehen (mit dem Maximalziel von zeitlich noch nicht fixierten 8%). Zwar kann in Finnland der leistungsorientierte Vergütungsbestandteil bis zu 15 % des Monatsgehalts betragen (*Demmke* 2007, S. 92), doch sind viele finnische Behörden aufgrund der angespannten Haushaltslage dazu nicht in der Lage. In Dänemark ist es Ziel des Vergütungssystems, dass sich bis zu 20 % des Gesamtlohns aus Zuwendungen und direktem leistungsorientierten Gehalt zusammensetzen (*Demmke* 2007, S. 78), wogegen sich allerdings (insbesondere bei Lehrern) starke Widerstände formieren (*Demmke* 2007, S. 86).

Darüber hinaus bestehen Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis der Leistungsentlohnung auch deshalb, da in einigen Systemen Inputs als Basis für die Leistungsbeurteilung herangezogen werden, die nicht wirklich als „leistungsbezogen“ bezeichnet werden können. In anderen Fällen werden Leistungsboni oder Leistungsprämien ohne for-

male Beurteilung der individuellen Leistung quasi „rundum“ verteilt oder allen Beschäftigten turnusgemäß (d.h. abwechselnd) zugebilligt – ganz nach dem altbekannten Gießkannenprinzip.

3.2. Leistungsorientierte Bezahlung und die Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Traditionelle Bezahlungssysteme und die Höhe der Bezahlung im öffentlichen Dienst sind nur ausnahmsweise mit privatwirtschaftlichen Vergütungen vergleichbar. In vielen EU-Mitgliedstaaten wird daher die schlechte Bezahlung der öffentlich Beschäftigten beklagt. Dies betrifft insbesondere die (zu geringe) Bezahlung von Führungskräften. Somit bietet die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung eine Chance, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes und die Mobilität zwischen dem öffentlichen und privaten Dienst zu erhöhen. Tatsächlich erscheint dieses Argument zunächst überzeugend. Europaweit beklagen viele öffentliche Bedienstete, dass ihre Bezahlung – gegenüber vergleichbaren Positionen im Privatsektor – nicht wettbewerbsfähig ist. So bestätigte eine vergleichende Studie für die slowenische EU-Präsidentschaft (*Demmke/Henökl* 2008), dass die Bezahlung im öffentlichen Dienst in vielen Mitgliedstaaten niedriger als im privaten Bereich ist. Allerdings gibt es bei den Gehaltsentwicklungen große Unterschiede zwischen Staaten (insbesondere in Osteuropa) mit einem sehr niedrigen Bezahlungsniveau und Staaten (insbesondere Luxemburg, Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich, Zypern, Griechenland, Spanien, Portugal) mit einem höheren Bezahlungsniveau. Ein differenziertes Urteil ist darüber hinaus mit Blick auf die Beschäftigtenkategorien angebracht. So zeigt die Situation für Spitzenbeamte, dass die Gehälter der Spitzenbeamten aus den kontinentaleuropäischen Staaten vergleichsweise niedrig sind und die Gehälter der osteuropäischen Spitzenbeamten im Vergleich zum Privatsektor wettbewerbsfähiger sind. Zur Steigerung der Attraktivität der öffentlichen Beschäftigung müsste sich also der kompensatorische Einsatz von leistungsorientierter Bezahlung gezielt auf jene Beschäftigtengruppen und Staaten beziehen, für die ein starker Gehalts-Wettbewerbsdruck besteht. In der Regel sind dies häufiger die Gehälter von Spitzenbeamten – insbesondere im westlichen Kontinentaleuropa – als die Gehälter von mittleren und unteren Beschäftigungskategorien.

Einige Mitgliedstaaten (beispielsweise Dänemark und ansatzweise Belgien) haben in den letzten Jahren die Gehälter von Spitzenbeamten tatsächlich auf leistungsbezogene Kriterien umgestellt. Hingegen scheuen die meisten Mitgliedstaaten vor einem solchen Schritt zurück, da aus weitverbreiteter Überzeugung der öffentliche Dienst einen Bezahlungswettbewerb mit dem privaten Sektor ohnehin niemals gewinnen kann und die notwendigen Gehaltserhöhungen politisch nicht durchsetzbar und budgetär nicht finanzierbar sind. Außerdem ist es sehr zweifelhaft, ob sich Spitzenkräfte aus der Privatwirtschaft tatsächlich durch höhere Gehälter anwerben lassen. Umgekehrt zeigte eine niederländische Studie (vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003), dass niederländische Spitzenbeamte sehr hohe Zufriedenheitsstufen im Bereich der Arbeitsinhalte und Verantwortlichkeit aufweisen und die Bezahlung als einen schwächeren Motivator betrachten als dies für ihre Kollegen in der Privatwirtschaft der Fall ist. Darüber hinaus fehlt der These, wonach Spitzenbeamte massenweise durch höhere Gehälter in die Privatwirtschaft gelockt werden können, eine empirische Untermauerung. Tatsächlich

spricht nicht viel dafür, dass durch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung die a) Attraktivität und b) Wettbewerbsfähigkeit im öffentlichen Dienst entscheidend gesteigert werden können. Im Übrigen spricht auch im Privatsektor nicht viel dafür, dass der Einsatz variabler Bezahlungssysteme „auch zum Verbleib begehrter Angestellter im Unternehmen beigetragen habe“ (FAZ, 18./19. Oktober 2008, S. C 4).

3.3. Leistungsbezahlung und Fairness

Befürworter wie auch Gegner von Leistungsbezahlung betonen die Notwendigkeit von verbesserten Leistungsmessungsverfahren und fordern mehr Verfahrensgerechtigkeit. Insbesondere die (kritischen) Befürworter² (vgl. *Amstrong/Stephens* 2005; *Bull* 2008; *Litschen* u.a. 2006; Regierungskommission NRW 2003) einer Leistungsbezahlung verweisen besonders häufig auf die Bedeutung der Verteilungsgerechtigkeit und die zugrundeliegende Annahme, dass unterschiedliche Leistungen auch unterschiedlich sanktioniert werden sollten. Dieses Verständnis von Fairness steht in einem diametralen Gegensatz zu dem traditionellen bürokratischen Standpunkt, wonach eine faire Bezahlung nur durch eine standardisierte Behandlung, d.h. durch Zentralität, Stabilität, Transparenz und Seniorität sichergestellt werden könne. Dieser traditionelle Standpunkt verweist wiederum darauf, dass durch Ungerechtigkeiten bei der Leistungsmessung (d.h. durch unfaire und unprofessionelle Leistungsbezahlungsentscheidungen durch den Vorgesetzten) Gefühle von erlebter Unfairness bei den Mitarbeitern eher zunehmen werden. Zudem sei noch weitestgehend ungeklärt, wie diejenigen Mitarbeiter reagieren, die nicht in den Genuss von leistungsorientierter Bezahlung kommen oder denen eine Prämie und/oder Bonus wieder entzogen werden. Gerade im letzteren Fall sei es wahrscheinlich, dass selbst ein objektiv gerechtfertigter Entzug von Prämien negative Gefühle und eine persönliche Demotivation zur Folge hat.

In einer Untersuchung zu unternehmensschädigendem Verhalten unterscheidet *Nerdinger* (2008) zwischen Verteilungsgerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit und interaktionaler Gerechtigkeit. Nach *Nerdinger* ist erlebte Ungerechtigkeit (u.a. bei der Bezahlung) einer der wichtigsten Auslöser kontraproduktiven Verhaltens. Insbesondere die Verteilungsgerechtigkeit, d.h. das wahrgenommene Verhältnis von individuellem Ertrag zu Einsatz, und die Verfahrensgerechtigkeit, d.h. die Fairness und Transparenz des Verfahrens sowie der Grad der Mitarbeiterbeteiligung am Verfahren, haben sehr großen Einfluss auf die individuelle Motivation. „Wer den Eindruck hat, dass er nicht fair entlohnt bzw. generell bei Verteilungen ungerecht behandelt wird, der zieht sich von der Arbeit zurück“ (*Nerdinger* 2008, S. 55). Daneben hat das faire oder unfaire Verhalten des Vorgesetzten bei der Leistungsbeurteilung und Leistungsbezahlungsentscheidung große Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter. Mit Blick auf die neu eingeführten Beförderungs- und Leistungsbeurteilungssysteme zeigen empirische Untersuchungen, dass eben jene Fairness und Objektivität der neuen Verfahren von etwa einem Drittel der Beschäftigten angezweifelt wird (siehe *Demmke/Henökl* 2008, S. 66).

3.3.1. Mangelnde Fairness: Die Kritik an traditionellen Systemen

Insbesondere viele Befürworter leistungsorientierter Bezahlung kritisieren traditionelle Bezahlungssysteme als unfaire Systeme, da von automatischen Gehaltsanpassungen leistungsschwache Beschäftigte genauso profitieren wie leistungsstarke Beschäftigte. In

Deutschland wurde daraufhin in dem Entwurf zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts festgelegt, dass Erfahrung (und nicht Alter) als Leistungskriterium festgelegt werden soll. Allerdings findet der Grundgehaltsaufstieg nach Erfahrungszeiten ohne jede inhaltliche Messung von „Erfahrung“ statt. Insofern besteht die Gefahr, dass die Erfahrungszeit lediglich die Zeit ist, die der Beamte seit seinem Eintritt in den Dienst angesammelt hat. Insofern wird das Besoldungsdienstalter nur durch das Dienstalter abgelöst – eine rein kosmetische Veränderung.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Tatsache, dass Männer mehr als Frauen von klassischen Bezahlungssystemen profitieren. Der so genannte Fall *Cadman* vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH C-17/05 vom 3.10.2006) machte in der Tat deutlich, dass klassische Senioritätssysteme zumindest dazu neigen, Frauen (aufgrund der häufig geringen Erfahrungsjahre) bei der Bezahlung zu diskriminieren.

Gerade Befürworter von klassischen Bezahlungssystemen verweisen darauf, dass weder zusätzliche Bezahlungsanreize noch Leistungssanktionen notwendig sind, da – zumindest theoretisch – vor allem Beförderungen bzw. Höher-Gruppierungen als Ersatz für eine differenzierte Bezahlung dienen und Leistung belohnen sollen. Hingegen zeigt die Realität, dass Beförderungen „keineswegs überall und stets das sich anbietende Mittel zur Honorierung guter Leistungen“ sind (*Bull* 2008, 534).

3.3.2. Mangelnde Fairness: Die Kritik an leistungsorientierten Bezahlungssystemen

Viele Vertreter der traditionellen Bezahlungspraxis räumen zwar ein, dass die unfaire Bezahlungspraxis (und zuweilen Beförderungspraxis) in den traditionellen Senioritätssystemen zu Recht Kritik hervorruft. Allerdings liegen diese „Ungerechtigkeiten“ im System begründet; die Gefahr der unfairen Behandlung betrifft strukturell alle Beschäftigten „while individual pay differences under the new pay system are caused by differences in pay supplements which are provided according to the managers intention“ (*Bregn* 2008, S. 88). Somit resultiert Unfairness in dem einen Fall eher aus systemimmanenten Gründen, während Unfairness in einem flexiblen Bezahlungssystem sehr leicht durch die diskretionären Entscheidungen des Vorgesetzten entstehen kann. Sofern der Vorgesetzte seine Gehaltsentscheidung nicht auf der Basis von professionellen, objektiven und fairen Kriterien durchführen kann (oder will), wird der angestrebte Fairnessanspruch sehr schnell ad absurdum geführt. Leider kann dies in einem dezentralen System mit hoher individueller Entscheidungskompetenz sehr schnell eintreten. So ergab eine Untersuchung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, dass der Einsatz leistungsorientierter Bezahlung dazu führt, dass „men are not only paid bonuses more often but the sums they are paid are also larger. Some 13% of male wage and salary earners had received at least €1,000 as a bonus for the previous year, whereas only 5% of women received such a bonus. A significant gender pay gap is also evident with respect to medium-sized bonuses of between €500 and €1,000“ (*European Foundation* 2008). Die Untersuchung wirft ein Licht auf ein bisher weitestgehend unbeleuchtetes Forschungsgebiet. Inwieweit werden bestimmte Beschäftigtengruppen bei der Vergabe von Leistungsprämien und Leistungszulagen diskriminiert?

Daneben bestimmt aus der Sicht des Beschäftigten vor allem der Grad an wahrgenommener (Un-)Fairness gegenüber den direkten Kollegen, ob und wie eine faire leistungsorientierte Bezahlung beurteilt wird. Wenn Fairnessurteile angestellt werden, beziehen sich diese fast immer erst auf die direkten Kollegen und nur mittelbar auf die globa-

len Gehaltsentwicklungen. Tatsächlich können sogar hohe Gehälter demotivierend wirken, wenn die (höhere) Gehaltsentwicklung von Kollegen als Referenzpunkt genommen wird. Hingegen werden ungleiche Kollegengehälter in bestimmten individualistischen Verwaltungskulturen (z.B. in Großbritannien) eher akzeptiert als in egalitären Verwaltungskulturen (beispielsweise in den Niederlanden) oder legalistischen Verwaltungskulturen (wie z.B. in Deutschland). Ein ungerechtes Leistungssystem könnte dem öffentlichen Dienst sogar deutlich stärker schaden als das Fehlen von Leistungselementen. Die Frustrationswirkung, die von einem unprofessionellen Leistungssystem ausgeht, könnte deutlich größer ausfallen als die Frustrationswirkung, die vom Fehlen eines Leistungssystems ausgeht. Dies hat seinen Grund nicht in einem überdurchschnittlichen Egoismus der betroffenen Beamten, sondern in dem Gebot eines strengen Gleichbehandlungsgrundsatzes, der seine Ursache im Beamtenrecht findet.

Bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung müssen daher die Führungskräfte dafür sorgen, dass die Beschäftigten fair behandelt werden. Umgekehrt sind realistische Selbsteinschätzungen und Erwartungen der Beschäftigten genauso wichtig. Die gegenwärtigen Entwicklungen zeigen jedoch zwei problematische Entwicklungen: a) viele Führungskräfte sind bei Leistungsbewertungen überfordert; b) viele Beschäftigte überschätzen ihre eigenen Leistungen. Die Folge ist, dass viele öffentliche Beschäftigte zunächst für die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung sind, weil sie sich dadurch individuelle Fairnessgewinne versprechen. In der Praxis hingegen wird die neue Regelung teilweise als unfair und demotivierend erlebt: „Satisfaction levels drop when asked about the „fairness of pay“ and the development of „motivational pay“ (Demmke/Henökl 2008, S. 89).

Die Einführung von leistungsorientierter Vergütung führt somit zu völlig neuen Herausforderungen, da nunmehr subjektive und unprofessionelle Leistungsbeurteilungen von den Beschäftigten weniger toleriert und akzeptiert werden. Die Beziehung zwischen beiden Instrumenten ist als delikats zu bezeichnen. Insgesamt erfordert die Einführung eines neuen Bezahlungssystems eine viel professionellere Handhabung des Beurteilungssystems als ein System ohne leistungsorientierte Bezahlung. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Wird Mitarbeiter A wiederholt der besten Leistungsstufe zugeordnet, so wird er sich hieran gewöhnen. Die Leistungszulage könnte folglich als Besitzstand des Mitarbeiters A angesehen werden. Ein Entzug dieser Leistungsstufe aufgrund einer durchschnittlichen Leistung würde in der Folge zu Frustration und Demotivation führen. Die Frage ist, inwieweit diese Situation – die dem Beurteiler vermutlich bewusst ist – zu einer Verfestigung der Zulagenpraxis führt, da der Beurteiler kein Interesse hat, den Mitarbeiter A zu demotivieren. Dieses Beispiel zeigt, dass die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung durchaus zu einer Korruption von Leistungsbeurteilungen führen kann. Somit besteht die Gefahr, dass das Vertrauen in das neue Beurteilungssystem erschüttert wird und Akzeptanzprobleme verursacht werden.

3.3.3. Bewertung

Eine Abwägung beider Systeme kommt zu dem Ergebnis, dass kein System grundsätzlich fairer als das andere ist. Je nach Sichtweise können (Un-) Fairnessgesichtspunkte bei beiden Systemen identifiziert werden. Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Verwaltungen leistungsorientierte Bezahlungsinstrumente einsetzen, sollte jedoch künftig der Tatsache viel mehr Aufmerksamkeit beigemessen werden, dass leistungsorientierte Sys-

teme auch unfaire und diskriminierende Bezahlungspraktiken begünstigen. Insbesondere Führungskräfte müssen daher verstärkt über die potenziellen Gefahren bei unfairen Gehaltsentscheidungen aufgeklärt und fortgebildet werden. Allerdings sollten von Fortbildungsmaßnahmen keine Wunder erwartet werden. Erste empirische Zahlen gibt es aus Dänemark, wo die Führungskräfte zu intensiven Fortbildungsmaßnahmen verpflichtet werden. Allerdings konnte auch dadurch nicht verhindert werden, dass 40 bis 50 % der Beschäftigten dem neuen Beurteilungssystem (in Verbindung mit leistungsorientierter Bezahlung) kritisch gegenüber stehen (Demmke 2007, S. 86). Ein hoher Prozentsatz der Unzufriedenen mit dem Leistungsbeurteilungssystem konnte auch in der Schweiz festgestellt werden (vgl. *Eidgenössisches Personalamt* 2004). In Estland hat die Fragmentation des öffentlichen Dienstes und die Individualisierung des Bezahlungssystems dazu geführt, dass einige Behörden mittlerweile (2007) bis zu 320% mehr (oder weniger) bezahlen (können) als andere (Järvalt/Randma-Liiv/Sarapuu 2008). In diesem Land hat die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten zu mehr Unfairness anstatt zu mehr Fairness geführt.

3.4. Die Rolle der Führungskräfte bei Einführung von leistungsorientierter Bezahlung

Die Verknüpfung der Leistungsbewertung mit variabler Vergütung führt somit unweigerlich zu einer Bedeutungssteigerung des Themas Führungskompetenz und Führungsfähigkeit, da nunmehr immer mehr Vorgesetzte eine Empfehlungs- oder Entscheidungskompetenz für eine positive oder negative Leistungssanktion erhalten. Aus der Forschung ist bisher nur wenig darüber bekannt, ob sich die Führungskräfte ihrer neuen Verantwortlichkeit immer bewusst sind und sich die notwendigen Kompetenzen aneignen, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Sind die Führungskräfte überhaupt in der Lage, Anforderungen an Leistungsbewertungen und Gehaltsentscheidungen professionell umzusetzen? Bisherige empirische Untersuchungen (Demmke 2007; Demmke/Hammerschmidt/Meyer 2008) kamen zu dem Ergebnis, dass die bekannten nationalen Schwachpunkte in der Beurteilungspraxis (beispielsweise zu viele zu gute Beurteilungen) auch europaweit ein verbreitetes Phänomen darstellen. Interessanterweise konnte ebenfalls festgestellt werden, dass die Beurteiler ein größeres „Problem“ als die zu Beurteilenden darstellen: Führungskräfte überschätzen ihre Beurteilungsfähigkeiten, empfinden den Beurteilungsprozess als etwas Unangenehmes, vermeiden den steigenden Arbeitsaufwand und haben zu wenig Motivationsanreize, um eine Beurteilung in der gebotenen Professionalität durchzuführen. Zudem erfordern neue dialogorientierte Beurteilungsverfahren neue Kompetenzen der Führungskräfte. Der Umgang mit Zielvereinbarungen, Mitarbeitergesprächen, Quotenvorgaben für Best- und Schlechtleistungen und den neuen Führungsanforderungen muss jedoch vielfach erst noch erlernt werden. Hier bleibt auf internationaler Ebene genauso viel wie auf nationaler Ebene zu tun. Eigene empirische Untersuchungen (vgl. Demmke/Henökl 2008) kamen jedenfalls zu dem Ergebnis, dass die gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich des Leistungsmanagements stark verbesserungsbedürftig sind. Dies betrifft insbesondere die Rolle der Führungskräfte und den Umgang mit schwachen Leistungen. Gleiches betrifft die Bedeutung der Anti-Diskriminierung im Leistungsmanagement. Zwar wird in allen europäischen Verwaltungskulturen immer häufiger darauf geachtet, dass die Empfehlung für Leistungsprämien und Leistungsboni diskriminie-

rungsfrei erfolgt. Dies betrifft nicht nur gleichstellungsorientierte Regelungen, sondern auch Forderungen nach einer diskriminierungsfreien Ausgestaltung gegenüber älteren Arbeitnehmern, behinderten Arbeitnehmern, Minderheiten, Teilzeitbeschäftigten etc. Die diesbezüglichen Herausforderungen werden immer häufiger rechtlich normiert (so auch in Deutschland). Jedoch ist die diskriminierungsfreie Umsetzung in der Praxis eine zunehmende Herausforderung. Dieses Beispiel zeigt, dass die Führungskräfte mit immer neuen Herausforderungen konfrontiert werden. Zudem sorgt die Einführung von partizipativen Führungsmodellen (durch die Einführung von Mitarbeitergesprächen und Zielvereinbarungen, verpflichtende Fortbildungskurse, höhere Anforderungen der Mitarbeiter an ihre Vorgesetzten, Durchführung von unterschiedlichen Beurteilungsverfahren usw.) sowie allgemeine Destandardisierungstendenzen bei den Bewertungsverfahren etc. für zusätzliche Arbeits- und Führungsanforderungen sowie eine zunehmende Leistungsmessungs- und Zielvereinbarungsbürokratie.

Angesichts der jetzigen Entwicklung stellt sich allerdings eine grundsätzliche Frage: Wird von den Vorgesetzten nicht zu viel erwartet? Sind die Erwartungen zur Messung individueller und organisatorischer Leistungsfähigkeit überhaupt realistisch? Sind die Erwartungen der Arbeitnehmer angesichts eines zunehmend komplexen Leistungsbewertungsverfahrens nicht zu hoch geschraubt? (vgl. *Coens/Jenkins* 2002, S. 76). Um bessere Einblicke in die spezifischen Herausforderungen an Führungskräfte beim Leistungsbewertungsverfahren in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu erlangen, wurden europäische Führungskräfte gefragt (vgl. *Demmke/Hammerschmid/Meyer* 2008), wie es um die Wichtigkeit einiger spezifischer Herausforderungen in ihren Ländern und Verwaltungen bestellt ist. Die Antworten bestätigten, dass die Führungskräfte den Aussagen eine relative hohe Bedeutung beimessen, die sie selbst und ihre Arbeit betreffen. Beispielsweise ist für Führungskräfte die folgende Aussage sehr wichtig:

„Abteilungsleiter, die viel Energie und Einsatz für die Durchführung von Beurteilungen aufwenden, erhalten kein positives Feedback oder keine Leistungsanreize. Umgekehrt gibt es keine Sanktionen für schlecht ausgeführte Leistungsbewertungen.“

Die Antwort der Führungskräfte auf diese Fragen macht die Notwendigkeit von verbesserten Anreizen und Sanktionen für Führungskräfte im Leistungsbewertungszyklus deutlich. Ein anderes wichtiges Ergebnis überrascht weniger: Führungskräfte messen ihrer Arbeitsbelastung eine große Wichtigkeit bei. Zahlreiche Manager scheinen die Ansicht zu vertreten, dass die Aufgaben bei der Leistungsbewertung immer aufwändiger werden. Schließlich schrecken viele Führungskräfte davor zurück, ihre direkten Mitarbeiter unterschiedlich zu bewerten (und zu belohnen) und – im negativen Fall – sogar zu sanktionieren. So kommt etwas zustande, das weitläufig unter dem bereits erwähnten „Gießkannenprinzip“ bekannt ist. So wird das Leistungsprinzip ad absurdum geführt. Hingegen wird der „Burgfriede“ gewahrt.

3.5. Leistung durch Bezahlungssanktionen? Der Umgang mit schlechten Leistungen

Insbesondere die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung scheint paradoxerweise dazu zu führen, dass das Thema „Umgang mit schlechten Leistungen“ in zahlreichen öffentlichen Verwaltungen vernachlässigt wird. Stattdessen konzentrieren sich die meisten Mitgliedstaaten auf die Bewertung und die Belohnungen von Spitzenleistungen. Beson-

deres deutlich wird dies in Deutschland bei den Quotenregelungen für die 15 % der „besten“ Beamten. Damit wird ein zentrales Ziel bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung verfehlt – die Erhöhung der individuellen Leistung aller Mitarbeiter. Diese Tatsache ist zunächst sonderbar, da bei einer Normalverteilung zu erwarten ist, dass die Anteile derjenigen, die besonders gute und schlechte Leistungen erbringen, etwa gleich hoch sind. Zudem könnte es durchaus sein, dass die Auswirkungen schlechter Leistungen auf die Kollegen und die Organisationseinheit noch bedeutsamer sind als die positiven Auswirkungen von Spitzenleistungen. Leider gibt es zu dieser Thematik bisher noch zu wenig empirische Untersuchungen. Einer Untersuchung des britischen Senior Civil Service zufolge waren nur 19% der Befragten mit der folgenden Behauptung einverstanden: „Poor performance is dealt with effectively in my department“ (*SCS Survey 2007*, S. 16). Eine irische Evaluation des Leistungsmanagementsystems im irischen öffentlichen Dienst ergab: „All grade group categories indicated that underperformance was not appropriately dealt with by managers“ (Mercer Human Resource Consulting, 2004, S. 36). Auch die bereits zitierte EU-Studie (*Demmke/Henökl 2008*) kommt auf der Basis von Befragungen von Mitarbeitern, dem mittleren Management und der oberen Leitungsebene zu dem Ergebnis, dass die so genannten Poor Performance Policies nicht erfolgreich sind (S. 69). So bezeichneten in der Studie nur 18,3% aller befragten Beschäftigten die nationalen Poor Performance Politiken als erfolgreich, während 35,4% der Meinung waren, dass diese Maßnahmen nicht erfolgreich waren. Insgesamt ist der Anteil der Unzufriedenen noch höher, wenn der Anteil der Spitzenbeamten herausgerechnet wird.

Das Management und die Sanktionierung von Schlechtleistungen *sind* in der Regel so komplex (und unangenehm), dass Vorgesetzte davor zurückschrecken. Individuelle Leistung ist immer kontext- und situationsbezogen und hängt von der Persönlichkeit des einzelnen Mitarbeiters ab. Tatsächlich können sehr viele interne und externe Entwicklungen die individuelle Leistungsfähigkeit positiv oder negativ beeinflussen. Wichtige Gründe schlechter Leistungen können in fehlenden Anreizen, unklaren Angaben und Zielen, schlechter Führung, unzureichenden Fertigkeiten, fehlender Motivation, unethischem Verhalten seitens der Kollegen, unfairer Personalpolitik, Nichtkongruenz zwischen beruflichen Erwartungen und beruflichen Aufgaben etc. liegen. Zu unterscheiden ist auch zwischen einem kurzzeitigen Leistungsabfall und langandauernder schlechter Leistung, bei der ein Arbeitnehmer eindeutig unzureichende Arbeitsleistungen erbringt. Je länger nichts gegen schlechte Leistungen getan wird und je länger sie andauern, desto größer wird das Problem für die Einzelpersonen und die Organisation, wenn schließlich dagegen vorgegangen wird.

Klassische Mittel des Disziplinarrechts greifen daher in der Regel genauso wenig wie die modernen Mittel der monetären Belohnung (oder Sanktionierung), wenn die Ursachen für schlechte Leistungen behoben werden sollen. Die Handhabung schlechter Leistung ist vor allem eine Führungsaufgabe. Eine gute Führungskraft geht schlechten Leistungen auf den „Grund“ und erörtert sie mit dem/der Betroffenen, um die Gründe für die schlechte Leistung zu verstehen und zu eruieren, was zur Lösung des Problems getan werden kann. In vielen Fällen reicht es zur Verbesserung der Situation, eine Arbeitsplatzversetzung oder Ausbildungsmaßnahmen vorzunehmen. In der Verwaltungsrealität schrecken allerdings viele Führungskräfte vor diesen Auseinandersetzungen zurück, da die Nachbearbeitung nur „Ärger bringt“ und viel Zeit kostet. Zudem haben viele Führungskräfte keine oder zu geringe (oder nur disziplinarische) Sanktionsmittel, um mit schlechter Leistung umzugehen. Zudem versuchen Führungskräfte, von der Vergabe von schlechten Extrem-

noten abzusehen, da dies zu Auseinandersetzungen, Beeinträchtigungen und Demotivierung führen kann, die leicht durch eine einheitliche Bewertung aller Bediensteten „umgangen“ und vermieden werden können. Ähnliche Probleme lassen sich bei den Konsequenzen der Bewertung von „Schlechtleistungen“ feststellen. So passiert es häufig, dass schlechte Beurteilungen keine unmittelbaren materiellen oder immateriellen Konsequenzen haben. Bei nachlassenden Leistungen gibt es kaum individuelle Diskussionen über die Gründe des Leistungsabfalls; das Coaching ist verbesserungsbedürftig. Schließlich gibt es nur eine unzureichende Verbindung von Leistungsbeurteilung und Laufbahntwicklung. Lässt die Leistung nach, so gibt es kaum sofortige individuelle Konsequenzen und eingeleitete Maßnahmen oder Konsultationen über die Gründe des Leistungsabfalls.

Natürlich können die Führungskräfte nicht alle Probleme lösen; Maßnahmen zur positiven oder negativen Sanktionierung der Leistung sollten in jedem Fall ergriffen werden. Es ist daher höchste Zeit, dass die Diskussion um die positive Sanktionierung von Höchstleistungen (durch monetäre Belohnungen) durch eine Professionalisierung der so genannten Poor Performance Politik komplettiert wird.

4. Schlussfolgerungen: Erkenntnisse über Effektivität und Akzeptanz von Leistungsbezahlung und Leistungsmessungssystemen

Offenkundig wird die Behandlung der Probleme und Herausforderungen bei der Leistungsmessung und Leistungsbezahlung immer systematischer, spezialisierter, professioneller und institutionalisierter. Andererseits werden immer wieder neue Probleme und Paradoxe aufgeworfen. Auf der einen Seite dokumentieren die vielen Reformen ein gestiegenes europaweites Interesse am Instrument der Leistungsbezahlung. Auf der anderen Seite zeigen die Ergebnisse der Reformen, dass Wissenschaft und Praxis bisher keine befriedigenden Handreichungen und Lösungen für die Leistungsmessungs- und Bezahlungspraxis leisten konnten. Ein weiteres Paradox betrifft die Kritik an den traditionellen Bezahlungs- und Leistungsbeurteilungssystemen. Tatsächlich sind viele Kritiken an den herkömmlichen bürokratischen und senioritätsorientierten Beurteilungs- und Bezahlungssystemen vollkommen gerechtfertigt. Durch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung werden zwar alte Probleme beseitigt, allerdings auch neue Herausforderungen geschaffen. Tatsächlich unterstützen viele Beschäftigte die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung, weil sie die alten zentralisierten Senioritätssysteme als zutiefst unfair und ungerecht empfinden. Hingegen zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass auch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung und die Abschaffung oder Reform der Seniorität neue Frustrationen und Leistungsmessungsbükratien hervorrufen. Auch die neuen Systeme sind nicht fair, im Gegenteil.

Nunmehr gehört das Instrument der Leistungsbezahlung zu einem der stärksten dezentralisierten Instrumente des Personalmanagements. Mittlerweile haben die meisten EU-Länder keine einheitlichen Bezahlungssysteme mehr, die für die gesamte/n Verwaltung/en des öffentlichen Dienstes anwendbar sind. Stattdessen haben immer mehr Verwaltungen und Verwaltungsebenen unterschiedliche Bezahlungssysteme, die sich voneinander unterscheiden. Die heutige Bezahlungs- und Beurteilungslandschaft entwickelt sich somit zu einem zunehmend entstandardisierten Modell, das sich an die jeweiligen Ziele,

Strukturen und Werte der einzelnen Organisationen anpasst. Inwiefern dieser Fragmentierungsprozess zu neuen Fairness- und Führungsproblemen führt, ist noch nicht abzusehen. Die Kehrseite der zunehmenden Gestaltungsfreiheit könnte freilich – wie bereits in Ansätzen in Frankreich, Estland und Großbritannien – zu einer uneinheitlichen Vergütungslandschaft im Bereich der einzelnen Verwaltungen führen, „die die personelle Mobilität zwischen den Ressorts sowie die Erarbeitung einheitlicher Grundsätze der Personalentwicklung erschwert“ (Lorse 2005, S. 110). Die gegenwärtige Dezentralisierung und Fragmentierung bei den Zuständigkeiten führt auch dazu, dass Verwaltungserfahrungen mit dem Instrument der Leistungsbezahlung nur unter Schwierigkeiten verglichen werden können. Dies ist umso bedauerlicher, da gerade die vielfältigen Reformtätigkeiten in diesem Bereich in vielen Staaten einen zunehmenden Fundus an interessantem Vergleichsmaterial darstellen.

In der Zukunft wird diese Entwicklung wohl dazu führen, dass in den Mitgliedstaaten mit dezentralisierten Leistungsbezahlungssystemen die Systeme behördenübergreifend wieder stärker miteinander koordiniert werden müssen, um Mobilität und behördenübergreifende Fairness herzustellen. Obgleich die vergangenen Erfahrungen vor allem die Defizite von zentralisierten Bezahlungssystemen aufgezeigt haben, wird in der Zukunft deutlich werden, dass die gegenwärtigen Dezentralisierungstendenzen ebenfalls Grenzen haben. Somit stellt sich die Frage nach der angemessenen Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung im Personalbereich.

Die gegenwärtigen Trends bei den Personalzuständigkeiten führen zur zusätzlichen Übertragung von Verantwortlichkeiten auf die Führungskräfte (häufig bei den Referatsleitern). So spielen Führungskräfte eine wichtigere Rolle bei der Vergabe von leistungsorientierter Vergütung, Personalplanungs- und Fortbildungsentscheidungen, der Sanktionierung von Schlechtleistungen sowie der Durchführung von kommunikativen Instrumenten und der Vereinbarung von Leistungszielen. Im Grunde genommen hat die Leistungsmessungs- und Leistungsbezahlungsforschung bisher keine praktischen Vorschläge gemacht, wie die Führungskräfte die gegenwärtige Entwicklung zu einer immer komplexeren Leistungsbewertungsbürokratie überhaupt bewältigen sollen. Insgesamt müssen die Führungskräfte viel stärker als bisher durch begleitende personalpolitische Maßnahmen unterstützt werden. Auf der anderen Seite müssen die Führungskräfte auch mehr eigene Bereitschaft zeigen, um ihre eigenen Kompetenzdefizite zu bewältigen. Noch immer betrachten viele Vorgesetzte Leistungsbeurteilungen als reine Pflichtübung ohne eindeutigen Nutzen. Hingegen fehlen auch Anreize und Sanktionen, die den Führungskräften Anreize bieten, um bessere Leistungsbeurteilungen durchzuführen. Daneben gibt es große Schwierigkeiten bei Zielvereinbarungen, der Bewertung schlechter Leistungen und der Ergreifung positiver oder disziplinarischer Folgemaßnahmen von Beurteilungen.

Trotz aller diskutierten Kritikpunkte kann das Instrument der leistungsorientierten Bezahlung durchaus ein sinnvolles Instrument im Bereich des Motivations- und Leistungsmanagements sein. Hingegen sollte die Bedeutung des Instruments realistischer eingeschätzt sowie die Herausforderungen bei der Einführung des Instruments noch besser als bisher vorab evaluiert werden. Vor allem sollten die Diskussionen um den Einsatz von leistungsorientierter Bezahlung nicht dazu führen, dass anderen (und möglicherweise weit wirkungsvolleren) Motivations- und Leistungsinstrumenten weniger öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird. In den letzten Jahren war der Fokus auf das Instrument der leistungsorientierten Bezahlung verständlich, da die negativen Erfahrungen mit den traditionellen Systemen noch „zu frisch“ sind. Hingegen erfordern gerade die zukünftigen He-

rausforderungen im öffentlichen Dienst sachgerechte – und weniger ideologische – Diskussionen um die Vor- und Nachteile von leistungsorientierter Bezahlung.

Anmerkungen

- 1 Eine gute Übersicht für (vor allem) den deutschsprachigen Raum findet sich in *Breisig, Thomas*, 2003: Entgelt nach Leistung und Erfolg, Frankfurt/M.: Bund Verlag.
- 2 Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass Wissenschaftler und Personalexperten kritischer als Politiker sind. Daraus lässt sich folgern, dass die Entscheidung für oder gegen die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung vor allem das Resultat eines politischen Prozesses sowie einer (politischen und populistischen) Werteentscheidung ist. Diese Beobachtung deckt sich mit neoinstitutionellen Analysen, wonach Verwaltungs- und Organisationsreformen häufig Ausdruck von kulturellen und populären Normenentscheidungen sind und nicht einer ausschließlich rationalen Logik folgen.

Literatur

- Armstrong, Michael/Stephens, Tina*, 2005: Employee Reward Management and Practice, London: Kogan Page.
- Bertelsmann-Stiftung*, 2006: EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Hamburg: Ramboll-Management.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John*, 2008: Managing Performance, London/New York: Routledge.
- Bregm, Kristen*, March 2008: Management of the new pay systems in the public sector – some implications of insights gained from experiments, in: International Review of Administrative Sciences, No.1, S. 79-95.
- Breisig, Thomas*, 2003: Entgelt nach Leistung und Erfolg, Frankfurt/M.: Bund Verlag.
- Breisig, Thomas*, 2007: Entloohnen und Führen mit Zielvereinbarungen, Frankfurt/M.: Bund Verlag, 3. Auflage.
- Bull, Hans-Peter*, Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst – Probleme und Lösungsansätze, in: *Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques* (Hrsg.), 2008: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Berlin: Dunker und Humblot, S. 531-555.
- Coens, Tom/Jenkins, Mary*, 2002: Abolishing Performance Appraisals, San Francisco: Berrett-Koehler.
- Demmke, Christoph/Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate*, 2006: Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkte der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, Maastricht/Luxemburg: Office of Official Publications of the EU.
- Demmke, Christoph*, 2007: Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst in den Mitgliedsstaaten der EU: Verfahren für Leistungsbewertung, für Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen, Maastricht: European Institute of Public Administration, S. 86.
- Demmke, Christoph/Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate*, 2008: Measuring Individual and Organisational performance in the Public Services of the EU Member States, Maastricht/Luxemburg: Office of Official Publications of the EU.
- Demmke, Christoph/Henökl, Thomas/Moilanen, Timo*, 2008: What are Public Services Good at? Success of Public Services in the field of Human Resource Management, http://www.eupan.eu/files/repository/document/Success_of_public_services_in_HRM.pdf, Stand: 24.10.2008.
- Eidgenössisches Personalamt*, 2004: Personalpolitik der Bundesverwaltung, interner Evaluationsbericht, Bern.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Effect of performance-based bonuses on gender pay gap <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2008/06/FI0806019I.htm>, Stand: 9.9.2008.

- Forest, Virginie*, 2008: Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service, in: *International Review of Administrative Sciences*, Nr. 2, Vol. 74, Juni 2008, S. 325-341.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18./19. Oktober 2008: Erfolgsboni helfen kaum, S. C4.
- Herzberg, Frederik/Mausner, Bernard/Snyderman, Barbara Bloch, 1959: *The Motivation to Work*. 2. Aufl. New York: Wiley.
- Herzberg, Frederik, 1987: One more Time: How do you motivate Employees, in: *Harvard Business Review*, September – October 1987, S. 5.
- Järvalt, Jane/Randma-Liiv, Tiina/Sarapuu, Külli, 2008: The case of no central HR strategy, vorgelegt auf der EGPA-Konferenz in Rotterdam am 3.9.2008, <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/rotterdam/Jarvalt-Randma&Sarapuu2008.pdf>, Stand: 9.9.2008.
- Kathke, Leonhard, 2006: Leistungsfeststellung als Grundlage leistungsorientierter Besoldung, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, Nr.11/2006, S. 357-368.
- Kellough, Edward/Nigro, Lloyd G., 2002: Pay for Performance in Georgia State Government: Employee Perspectives, on Georgia Gain after Five Years, in: *Review of Public Personnel Administration*, Nr. 22 (2), S. 146-166.
- Kellough, Edward/Nigro, Lloyd, G., 2006: Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Nr. 16 (3), S. 447-466.
- Kleinbeck, Uwe, 2004: Die Wirkung von Zielsetzungen auf die Leistung, in: *Schuler, Heinz* (Hrsg.), *Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung*, 2. Auflage, Göttingen/Bern/Toronto/Seattle: Hogrefe, S. 305, S. 220ff.
- König, Klaus/Reichard, Christoph (Hrsg.), 2007: *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur*, Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Litschen, Kai/Kratz, Felix/Weiß, Jens/Zempel, Claudia, 2006: *Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst*, Heidelberg/München/Landsberg/Berlin: Jehle Rehm.
- Lorse, Jürgen, 2005: Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Heft Nr. 4/2005, S. 110.
- Lorse, Jürgen, 2008: Personalentwicklung im Abseits aktueller dienstrechtlicher Reformüberlegungen, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Nr. 5/2008, S. 145-158.
- Marsden, David/Richardson, Richard, 1994: Performing for Pay? The effects of „Merit Pay“ on Motivation in a Public Service, in: *British Journal of Industrial Relations*, Nr. 32 (2), S. 243-261.
- Mercer Human Resource Consulting, 2004: Evaluation of the PMDS in the (Irish Civil Service), Dublin, http://www.bettergov.ie/attached_files/upload/publications/PMDS%20Evaluation%20Report.pdf, Stand: 23.10.2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: *Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst 2003*, Arbeidsmarktonderzoek Managers, Den Haag.
- Nerdinger, Friedemann W., 2008: *Unternehmensschädigendes Verhalten erkennen und unterbinden*, Göttingen: Hogrefe.
- OECD, 2005: *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, Paris, OECD (Kurzfassung in Deutsch abzurufen unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/26/35550279.pdf>, Stand: 24.10.2008).
- Pearce, Jone L./Perry, James L., 1983: Federal Merit Pay: A Longitunal Analysis, in: *Public Administration Review*, Nr. 43(4), S. 315-325.
- Pechstein, Matthias, 29.6.2005: Wie können die Länder ihre neuen beamtenrechtlichen Kompetenzen nutzen?, Vortrag auf dem Workshop „Leistungsorientierung im Öffentlichen Dienst – Erfahrungsaustausch zu Reformansätzen in Europa“, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden.
- Perry, James L./Wise, Lois, R., 1990: The Motivational Basis of Public Service, in: *Public Administration Review*, Nr. 50(3), S. 367-373.
- Perry, L.James/Hondeghem, Annie (Hrsg.), 2008: *Motivation in Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, 2006: Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: *Journal of Public Administration Research und Theory*, Nr. 1, S. 25-45.

- Regierungskommission Zukunft des Öffentlichen Dienstes* – Öffentlicher Dienst der Zukunft, 2003: Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission (die so genannte Bull-Kommission), Düsseldorf: Januar 2003.
- Senior Civil Service*, HR Practitioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London: 2007/2008.
- Schuler, Heinz*, 2004: Der Funktionskreis „Leistungsförderung“ – eine Skizze, in: *Schuler, Heinz* (Hrsg.), *Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung*, 2. Auflage, Göttingen/Bern/Toronto/Seattle: Hogrefe, S. 305.
- Strober, Jackman*, 2005: Fear of feedback, *Harvard Business Review*, Appraising Employee Performance, Boston: Harvard Business School.
- van der Parre, Peter*, Het hebben en houden van managers, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1113/vanderParre.pdf>, Stand: 22. 10.2008.
- Wawoe, Kilian*, 2008: Variabele beloningen werken niet, in: *Volkskrant* vom 24. Oktober 2008, S. 7; die einzelnen Stellungnahmen der Wissenschaftler und Personalberater sind auf <http://www.topsalaris.nl> (Stand: 24.10.2008) zu finden

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Christoph Demmke, Professor of Comparative Administration, European Institute of Public Administration, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht (NL)
E-Mail: c.demmke@EIPA-nl.com

