

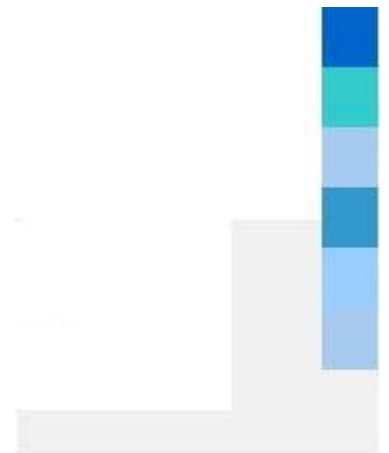
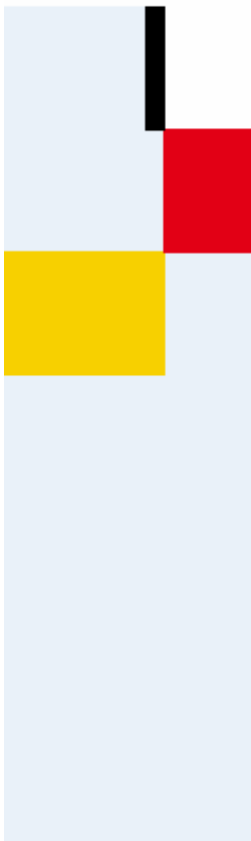


Bundesministerium
des Innern

 2007*DE

Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Verfahren zur Leistungsbewertung,
für Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen



www.bmi.bund.de



Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst in den Mitgliedstaaten der EU

**Verfahren zur Leistungsbewertung,
für Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen**

**Studie für das 48. Treffen der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes der
Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

**Dr. Christoph Demmke,
Professor für Vergleichende Verwaltungswissenschaften**

European Institute of Public Administration Maastricht (NL)

Maastricht, Juni 2007

I. AUFTRAG UND ZIELSETZUNG DER STUDIE	4
1. Auftrag	4
2. Methodik und Forschungsstand	5
II. THEORETISCHER TEIL: LEISTUNGSBEURTEILUNG UND LEISTUNGSMESSUNG	9
1. Grundlagen: Definition von Leistungsmessung und Leistungsmotivation	9
1.1. Was beeinflusst Leistung?	9
1.2. Die Messung von komplexen Leistungen im öffentlichen Dienst.....	10
1.3. Ein Ausflug in die Psychologie: was beeinflusst Leistungsmotivation?	13
2. Die Verbindung der Leistungsbeurteilung mit leistungsorientierter Bezahlung	15
III. PRAKTISCHER TEIL: LEISTUNGSBEURTEILUNGSSYSTEME ZWISCHEN TRADITION UND REFORM	23
1. Klassische Leistungsbeurteilungssysteme	23
2. Reformen: Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen und Leistungsverträge	28
2.1. Positive Aspekte.....	31
2.2. Problematische Aspekte	35
IV. GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN BEI DER LEISTUNGSBEURTEILUNG	41
1. Einführung	41
2. Erkenntnisse über Effektivität und Akzeptanz der Systeme	44
3. Zwischen Vereinfachung und erhöhtem Arbeitsaufwand	47
4. Führung unter veränderten Bedingungen – ein delikates Thema	53
5. Das Mitarbeiter-/Vorgesetztenverhältnis und die Realität der kooperativen Führungsstile	58
6. Unzureichende Poor Performers Policy	64
7. Ein ewiges Problem: Benotungen	65
8. Diskriminierung der Beschäftigten	68
V. BEISPIELE UND GOOD - PRACTICES FÜR LEISTUNGSMANAGEMENTSYSTEME.....	70
1. Die Struktur des Vergütungs- und Leistungsbewertungssystems in Dänemark	70
1.1 Zielvereinbarungs- und Leistungsverträge	73
1.2. Stand der Umsetzung	76
1.3. Ein unbürokratisches Beispiel – die „Danish Commerce and Companies Agency“	77
1.4. Beurteilung des Leistungsbewertungssystems	79
2. Finnland – Zentralverwaltung und Ministerium der Finanzen	81
2.1. Allgemeines	81
2.2. Struktur des Leistungsbewertungssystems	83
2.3. Leistungsbewertungsverfahren.....	84
2.4. Leistungsbewertung im Finanzministerium (und die Fallbeispiele Statistics Finland and Road Administration)	86
2.5. Beurteilung des Leistungsbewertungssystems	87
3. Großbritannien	88
3.1. Einführung	88
3.2. Das Leistungsbewertungssystem im Cabinet Office	91
3.3. Beurteilung des Leistungsbewertungssystems	94
VI. VERGLEICHENDE BETRACHTUNGEN – WAS KÖNNEN WIR VON DEN ANDEREN LERNEN?	95
1. Best-Practices?	95
2. Allgemeine Erfolgsfaktoren	98
3. Ausgewählte Empfehlungen	100
V. LITERATURVERZEICHNIS	104
VII. ANHÄNGE	107

VORWORT DES VERFASSERS

Diese Studie ist im Laufe von 18 Monaten „gewachsen“. Nach einer intensiven Literaturstudie wurde im Winter 2005/2006 mit einer Vorstudie für das Bundesministerium des Innern begonnen. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden Fallstudien in einzelnen Behörden in Dänemark, Finnland und Großbritannien durchgeführt. Mit der europaweit vergleichenden Hauptstudie wurde schließlich im Winter 2006/2007 begonnen. Hierzu wurde der EUPAN-Personalgruppe ein Fragebogen vorgelegt, der von 24 Mitgliedstaaten sowie Norwegen und der Europäischen Kommission beantwortet wurde. Daraufhin wurden Workshops organisiert und die Ergebnisse der Studie mit Personalexperten diskutiert. Das nun vorliegende Ergebnis ist das Resultat dieser Arbeiten. Alle Mitgliedstaaten sowie Norwegen und die Europäische Kommission haben somit das Zustandekommen dieser Studie begleitet und zum Zustandekommen der Studie beigetragen. Viele Mitgliedstaaten übermittelten zudem zusätzliche interessante Kommentare, Referenzmaterial und Dokumente.

Ich hoffe, dass diese Studie zu einer produktiven Debatte unter den Abteilungsleitern der öffentlichen Dienste der EU-Mitgliedstaaten sowie in Norwegen und in der Europäischen Kommission führen wird und möchte mich bei all jenen danken, die sich an dieser Studie beteiligt haben; insbesondere meinen Kollegen in der EUPAN Human Resources Working Group (HRWG) sowie der deutschen EU-Präsidentschaft, die diese Studie in Auftrag gegeben hat. Im Bundesministerium des Innern hat mich insbesondere Dr. Manfred Späth bei der Abfassung dieser Arbeit unterstützt.

Ich hoffe sehr, dass sie eine Anzahl interessanter Fakten bietet und in allen EU-Mitgliedstaaten von großem Interesse sein wird sowie einen Beitrag zu unserem Ziel des Informationsaustauschs und wechselseitigen Lernens leistet.

Diese Studie wurde in deutscher Sprache abgefasst. Ich möchte mich bei den Übersetzern recht herzlich für die (sicherlich nicht einfache) Übersetzung dieser Arbeit in die englische und französische Sprache bedanken. Aufgrund der notwendigen Übersetzung wurden viele Zitate sowie die Fußnoten soweit wie möglich in der (überwiegend englischen) Originalversion belassen. Insbesondere die deutschsprachigen Leser möchte ich daher um Nachsicht bitten.

Diese Studie soll für alle jene eine zusätzliche Hilfestellung darstellen, die mit der schwierigen Aufgabe betraut sind, ein neues Leistungsbewertungssystem einzuführen und sich für die internationalen Erfahrungen bei der Leistungsbeurteilung interessieren. Aufgrund der praktischen Zielsetzung in dieser Arbeit werden theoretische Aspekte (nur) dann einbezogen, wenn sie für das Verständnis dieser Studie und der darin gemachten Aussagen von Bedeutung sind.

Am EIPA haben mich vor allem Willem Huwae, Thomas Henökl, Denise Grew und Chris Alard bei der Erarbeitung und Durchführung dieser Studie unterstützt. Auch hierfür meinen herzlichen Dank.

Christoph Demmke

I. AUFTRAG UND ZIELSETZUNG DER STUDIE

1. Auftrag

Im Zuge der Reformen in den europäischen öffentlichen Diensten haben in den letzten Jahren viele Verwaltungen neue Instrumente zur Leistungsmessung ihrer Mitarbeiter/innen eingeführt. Portugal, Spanien, Polen, Ungarn sowie Deutschland sind gegenwärtig mit der Einführung eines neuen Beurteilungssystems beschäftigt. In Portugal "The revision of the performance appraisal system is particularly necessary, since the new reform framework of attachments/links, careers and remunerations shall come into force at the beginning of 2008". In Frankreich hat ein Bericht des Ausschusses „sur le coût et le rendement des services publics“ (2006) empfohlen, mit der Reform des Beurteilungssystems fortzufahren und insbesondere das Instrument der Zielvereinbarung weiter zu entwickeln. Auch in der Europäischen Kommission wird das jetzige System überarbeitet, um auf den als positiv identifizierten Punkten („self-assessment, objective-based appraisal, annual dialogue, recognition of personal development“) aufzubauen. Andere Mitgliedstaaten implementieren kürzlich eingeführte Systeme und/oder planen die Einführung neuer Systeme.

Daneben hat bisher etwa die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um einen stärkeren Zusammenhang zwischen Leistung und Bezahlung her zu stellen. Allen Reformentwürfen in den EU-Mitgliedstaaten ist gemeinsam, dass die Reform des öffentlichen Dienstrechts künftig individuelle Leistung noch besser fördern und honorieren aber auch bewerten und sanktionieren soll. Dazu werden immer häufiger neue Leistungsbewertungssysteme eingeführt, die zum Beispiel auf Basis von Zielvereinbarungen durchgeführt werden sollen. Hierfür werden europaweit Verfahren und Richtlinien entwickelt, die mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand eine vergleichende Leistungsfeststellung ermöglichen sollen. Ob und wie diese Ziele erreicht werden, ist Gegenstand dieser Studie.

Klassische Leistungsbeurteilungen wurden in den letzten Jahren europaweit sehr kritisch bewertet. Häufig wurden Leistungsbeurteilungen (wenn Sie überhaupt durchgeführt wurden) als notwendige Pflichtaufgaben im Verwaltungsalltag empfunden. Weder Vorgesetzte noch Mitarbeiter hatten ein Interesse an Beurteilungen, beide allerdings aus unterschiedlichen Motivationen. Während die eine Gruppe nicht beurteilen wollte, wollte die andere Gruppe nicht beurteilt werden. Häufig waren Leistungsbeurteilungen ohne Konsequenzen: In vielen Fällen hatte die Durchführung von Beurteilungen keine durchgreifenden Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des Personals. Das Prinzip der lebenslangen Anstellung, das Senioritätsprinzip sowie mehr oder weniger automatische Beförderungen, stellten den Nutzen von Leistungsbeurteilungen in Frage. Ein zusätzlicher Schwachpunkt stellte das Beurteilungssystem dar: Bürokratische Anforderungen und eine Vielzahl an Beurteilungsmerkmalen führten zu subjektiven Beurteilungen. Zurecht wurde immer wieder diese Subjektivität kritisiert sowie die häufige Tendenz, zu gute Noten zu vergeben, um interne Konflikte im Personalmanagement zu vermeiden.

Mittlerweile haben sich die klassischen Legitimationsprobleme des Instruments der Leistungsbeurteilung grundsätzlich verändert. Daneben ist das Instrument als solches wesentlich wichtiger geworden. In vielen Mitgliedstaaten wird heute die Leistungsbeurteilung stärker und konsequenter mit personellen Konsequenzen verbunden, die Auswirkungen auf Leistungsabsprachen, Leistungsbezahlung, Laufbahnentwicklung, Beförderungsentscheidungen und – zunehmend – Arbeitsplatzsicherheit haben. Mit diesen Änderungen rückt das Instrument der Leistungsbewertung in das Zentrum des Personalmanagements. Hingegen ist

dieses Instrument nicht nur wichtiger geworden. Vielmehr erfordert die gestiegene Bedeutung des Instruments auch eine verbesserte Anwendung und Professionalisierung des gesamten Managementprozesses. In dieser Studie wird dieser Reformprozess untersucht und analysiert.

Andere Entwicklungen sind weniger offensichtlich, aber deswegen noch lange nicht weniger wichtig:

Bisherige Leistungsbewertungssysteme stellten nicht die individuelle Leistungsbewertung, sondern standardisierte Vergleichbarkeit in den Mittelpunkt der Kriterien¹. Dagegen kann die heutige Reform des Bezahls-, Leistungs- und Beurteilungswesens als Dezentralisierungs- und (teilweise sogar) „Individualisierungstrend“ im Bereich des Personalmanagements bezeichnet werden². Diese Entwicklung kennzeichnet sich dadurch, dass sich die Anforderungen des Arbeitsplatzes und die individuellen Arbeitsziele immer mehr einer Möglichkeit der Standardisierung entziehen. Im Zuge dieser Reformen werden - anstatt standardisierte Beurteilungsverfahren - immer häufiger individuelle Leistungsbeurteilungsverfahren eingeführt. Zugleich werden gerade im Personal- und Leistungsmanagement neue Verantwortlichkeiten an die mittlere Führungsebene delegiert. Dies betrifft insbesondere den Bereich der leistungsorientierten Bezahlung sowie die Vereinbarung von Zielvereinbarungen und der Abschluss von Leistungsverträgen. Der Begriff Leadership im Bereich des Leistungsmanagement erhält hierdurch eine ganz neue Bedeutung.

Dieser Prozess ist weder „gut“ noch „schlecht“. Er ist ambivalent. Chancen und Risiken liegen sehr eng bei einander. Zudem ist gegenwärtig noch völlig unklar, welche Auswirkungen dieser Trend auf die Position der Führungskräfte, die Motivation der Beschäftigten sowie die Position der Personalvertretungen hat.

2. Methodik und Forschungsstand

Zur Vorbereitung dieser Studie wurde im Jahre 2006 zunächst eine internationale Vorstudie für das Bundesministerium des Innern – auf der Basis von Expertenbefragungen in einzelnen Verwaltungen in Dänemark, Finnland, dem Vereinigten Königreich und Deutschland - durchgeführt. Bei diesen Gesprächen traf ich auf ein völlig unerwartetes Interesse an der Thematik. In Dänemark (State Employers Authority), Finnland (Finanzministerium) und dem Vereinigten Königreich (Cabinet Office) wurde ich jeweils gleich von mehreren Gesprächspartnern empfangen. Die sich anschließenden Gespräche waren sehr intensiv und von grossem Interesse. Hierfür möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Aufgrund der Tatsache, dass diese Fallstudien von großem praktischem Interesse für die anderen Mitgliedstaaten sein könnten, werden diese Fallstudien in dieser Studie als Good-Practices vorgestellt.

Die nun vorliegende Hauptstudie wurde auf der Basis eines Fragebogens (siehe im Anhang dieser Studie) durchgeführt, der an Personalexperten in allen EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegens und der Europäischen Kommission versandt wurde. 24 Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission und Norwegen haben an dieser Befragung teilgenommen. Die

¹ Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst – eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Nr. 1/2, 2007, S. 24 ff.

² OECD Working Papers on Public Governance 2007/3, Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries, Paris 2007.

Ergebnisse der Befragung wurden in der Personalgruppe des EUPAN-Netzwerks im Februar 2007 und im Mai 2007 von den Personalexperten diskutiert³.

Bei den Diskussionen sowie der Analyse der verschiedenen Systeme konnten viele Erkenntnisse und positive Entwicklungen festgestellt werden. So ist deutlich zu spüren, dass das Instrument der Leistungsbewertung in allen Mitgliedstaaten an Bedeutung gewinnt. In der Folge produziert der gegenwärtige internationale Reformprozess im Bereich der Leistungsbewertung einen Innovationsschub, der auch für die jeweilige nationale Praxis von großer Interesse sein kann. Immerhin bietet der internationale Vergleich eine Fülle an Möglichkeiten, um aus den Erfahrungen und Problemen der Anderen zu lernen, ohne die Besonderheiten der nationalen Verwaltungsstrukturen außer Acht zu lassen.

In allen Mitgliedstaaten der EU sind Diskussionen über Leistungsbeurteilungssysteme den Experten vorbehalten. Öffentliche Diskussionen in den Medien und auf politischer Ebene über Leistungsbeurteilungssysteme sind weit weniger populär als die über andere Leistungsinstrumente. Folglich gibt es auch internationale, vergleichende Untersuchungen zur Leistungsbezahlung, nicht aber zur Leistungsbeurteilung. Vermutlich liegt ein wichtiger Grund darin, dass sich das Instrument der leistungsorientierten Bezahlung viel eher für politische Strategien instrumentalisieren lässt als die Reform der Beurteilungssysteme.

In dieser Studie haben nur wenige Verwaltungen angegeben, dass sie ihre Leistungsbeurteilungssysteme auf Stärken und Schwächen überprüft und evaluiert haben. Insbesondere auf der internationalen oder bilateralen Verwaltungsebene wurden bisher nur sehr sporadisch konkrete Verwaltungserfahrungen mit dem Instrument der Leistungsbeurteilung ausgetauscht. Im Rahmen des Netzwerks der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes (EUPAN) wurden die letzten Erfahrungen über Leistungsbeurteilungssysteme im Jahre 1994 (unter griechischer Präsidentschaft) ausgetauscht. Dies ist umso bedauerlicher, da gerade die vielfältigen Reformtätigkeiten in den letzten Jahren einen Fundus an interessantem Vergleichsmaterial versprechen. So wurde zum Beispiel die jüngste Reform des Leistungsbeurteilungssystems in Ungarn (im Jahre 2007) maßgeblich von internationalen Beispielen und Erfahrungen inspiriert. Dieses Evaluations- und Forschungsdefizit ist immer weniger zu akzeptieren, da die Einführung von Leistungsbezahlung nicht ohne die Einführung von neuen, professionelleren Formen der Leistungsbeurteilung denkbar ist.

Hingegen lassen sich Führungsinstrumente wie Zielvereinbarungen, Leistungsbeurteilung und flexible Vergütung kaum als Standardprodukte „von der Stange“ erwerben und ohne Rücksicht auf ihre verwaltungspolitische Verzahnung einführen⁴. Erst ihre verwaltungsspezifische Ausgestaltung unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Verwaltungskultur verspricht Erfolg. In dieser Studie geht es zwar auch um die Beantwortung der Frage, was aus den Erfahrungen aus anderen Mitgliedstaaten in der eigenen Verwaltungspraxis gelehrt werden kann. Welche Elemente internationaler Leistungsbeurteilungssysteme erscheinen als interessant und praktikabel, um – zumindest - Teile in die nationale Verwaltungskultur und Struktur übertragen zu können. Somit ist es ein Ziel dieser Studie, in den Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten nach möglichen Modellen zu suchen. Dabei geht es allerdings nicht um eine so genannte „Best-Practice“ Studie. Gerade aufgrund der unterschiedlichen Verfahren und Erfahrungen mit dem Instrument der Leistungsbeurteilung kann es kein Ziel sein, ein

³ Zum EUPAN-Netzwerk. Vgl. <http://www.eupan.org>

⁴ Peter Conrad, Gerd Manke, Zielvereinbarung, Leistungsbeurteilung und flexible Vergütung, in: Personalführung, Nr. 5/2001, S. 52.

„Patentrezept“ für eine perfekte oder „richtige“ Leistungsbeurteilung vorzuschlagen. In den verschiedenen europäischen Verwaltungsmodellen verfolgen die Leistungsbeurteilungssysteme sehr unterschiedliche Ziele. Während in klassischen Laufbahnsystemen eine Leistungsbeurteilung im direkten Zusammenhang mit Beförderungen steht, ist dies in Positionssystemen viel weniger der Fall. Daneben haben in vielen Mitgliedstaaten Leistungsbeurteilungen direkte Auswirkungen auf die Bezahlung. Hingegen ist dies in anderen Ländern überhaupt nicht der Fall, in denen es das Instrument der Leistungsbezahlung nicht gibt. Grundsätzlich kann aber festgestellt werden, dass überall Konflikte um Leistungsbeurteilungen zunehmen, je mehr sie mit so genannten „hard objectives“, d.h. Beförderungs- und Bezahlungselementen, verbunden werden.

Trotz dieser wichtigen Unterscheidungen kommen Untersuchungen in allen Verwaltungssystemen zu drei vergleichbaren Schlussfolgerungen:

- Ziele und Sinn der Leistungsbeurteilung werden allgemein anerkannt. Trotz aller Schwierigkeiten bestreiten nur wenige Beobachter die Vorteile und die Bedeutung der Leistungsbeurteilung. Die Personalverwaltung verspricht sich wertvolle Informationen, die Organisation hofft auf Effizienzzuwächse, die Mitarbeiter erwarten Anerkennung und Motivation, die Beurteiler erhoffen sich eine bessere Kommunikation und Leistungssteigerung der Mitarbeiter.
- Die Umsetzung des Instruments in die Alltagspraxis sorgt hingegen für Schwierigkeiten, Unruhe und Frustrationen bei vielen Mitarbeitern und Vorgesetzten.
- Aufgrund der gemachten Erfahrungen werden zyklisch immer wieder neue Personalbeurteilungssysteme entworfen. Dabei werden Form- und Gestaltungsverbesserungen (neue Methoden, neue Kriterien, neue Quoten, neue Beurteiler, neuer Kommunikationsstil, neue Beurteilungszeiträume) eingeführt oder neue Implementationsstrategien vorgeschlagen (mehr Fortbildung, neue Regeln zur konsequenten Anwendung, Regeln gegen Subjektivität).

Aufgrund dieser ambivalenten Situation ist es kein Wunder, dass das Instrument der individuellen und organisatorischen Leistungsmessung in allen Verwaltungskulturen zu den umstrittensten Personalführungsinstrumenten gehört. Dies gilt nicht nur behördenübergreifend auf der nationalen Ebene, sondern auch europaweit und international.

Die oben genannte unbefriedigende Forschungssituation hat wohl auch damit zu tun, dass Begriffe wie Leistungsmotivation nur schwer zu definieren sind und die vielfältige, internationale Beurteilungspraxis analytisch nur sehr schwer zu fassen ist. So werden in den europäischen öffentlichen Diensten – je nach Organisation – sehr unterschiedliche Beurteilungsformen angewandt. Diese reichen von klassischen Leistungsbeurteilungen, Zielvereinbarungen, Leistungsverträgen, Selbstbeurteilungen, 360 Grad Beurteilungen, Balanced Scorecards, Teambeurteilungen und Bürgerbefragungen. In dieser Studie ist es – schon alleine schon aus Platzgründen – leider nicht möglich, alle unterschiedlichen Beurteilungsformen intensiv zu diskutieren. Hingegen werden wir uns im Folgenden mit den gegenwärtig populärsten Methoden auseinandersetzen – dem Instrument der Zielvereinbarung und der klassischen Leistungsbeurteilung.

Eine weitere Schwierigkeit für einen internationalen Vergleich liegt in der Tatsache, dass das Instrument der Leistungsbeurteilung zu den am stärksten dezentralisierten Instrumenten in der Personalpolitik zählt. So gibt es den meisten EU-Staaten kein einheitliches Leistungsbeurteilungssystem mehr, welches auf den gesamten öffentlichen Staatsdienst anwendbar ist. Im Gegenteil: im britischen und schwedischen öffentlichen Dienst (Civil Service) ist nicht nur die Leistungsbeurteilung, sondern das gesamte Vergütungssystem von Behörde zu Behörde unterschiedlich ausgestaltet. Hingegen erfordert eine Dezentralisierung des Bezahlungs- und Beurteilungssystems ein professionelles Koordinationsmanagement. Die schwedische Antwort zu dieser Studie bemerkt hierzu: "It is also necessary to note that the more decentralised, optional and flexible you make the pay system, the more information you will have to provide for the people involved in pay setting".

Christoph Demmke

II. THEORETISCHER TEIL: LEISTUNGSBEURTEILUNG UND LEISTUNGSMESSUNG

1. Grundlagen: Definition von Leistungsmessung und Leistungsmotivation

1.1. Was beeinflusst Leistung?

Das wichtigste Ziel der Leistungsbeurteilung in allen europäischen Vergleichsverwaltungen ist die Steigerung der Motivation sowie der individuellen und organisatorischen Leistung. Verwaltungshandeln ist somit nicht mehr ausschließlich am Ethos der Gemeinwohl- und Pflichterfüllung orientiert, sondern mehr und mehr am individuellen Leistungs- und Motivationsprinzip. So verzichtet heute niemand mehr auf Leistungsanreize, da das Beamten- und Pflichtethos ein Leistungsethos impliziert, das sich nicht nur auf Werte, sondern auch auf materielle Leistungsanreize gründet⁵.

Zudem haben sich heute die motivationsbezogenen Voraussetzungen der Leistungsbereitschaft grundlegend geändert. Auch das internationale Beamtenrecht akzeptiert mittlerweile einen Austausch von Leistung und Gegenleistung. Daneben wird anerkannt, dass die individuelle Leistung nicht nur durch ein ethisches Selbstverständnis erbracht wird, sondern durch eine Kombination verschiedener Faktoren beeinflusst wird.

Aufgrund der veränderten Diskussionen in Bezug auf die motivationsbegründende Basis von Arbeit im öffentlichen Dienst hat sich auch die Bedeutung der Personalbeurteilung verändert.

Während die Leistungsbeurteilung in der traditionellen Sichtweise eigentlich gar nicht notwendig war, ist sie heute zum unentbehrlichen Instrument und Baustein des individuellen Entwicklungs-, Sanktions- und Motivationsmanagements geworden. Somit spiegelt die Bedeutungssteigerung des Instruments der Personalbeurteilung im Laufe der Zeit gleichzeitig den Wandel des Beamtenethos und den Wandel der Verwaltung wider.

Gerade in Zeiten knapper Kassen werden überall bessere Leistungen von den öffentlichen Beschäftigten verlangt. Die europaweiten Forderungen nach einer Reform des Dienstrechts und des Instruments der Leistungsbeurteilung implizieren, dass Leistungsunterschiede auch individuell unterschiedlich behandelt werden sollen. So sollen Spitzenleistungen belohnt werden. Auf der anderen Seite sollen unzureichende Leistungen sanktioniert werden.

Die gestiegene Bedeutung von Leistungsmanagementverfahren und insbesondere der Einsatz leistungsbezogener Bezahlungskomponenten erfordert eine möglichst messbare Definition von Leistung.

Schon der Begriff der Leistung ist sehr komplex. Einvernehmen besteht nur darüber, was individuelle und organisatorische Leistung beeinflusst. Da Leistung als „Input“ nur sehr schwer zu messen ist, verwenden die Mitgliedstaaten immer stärker die Messung von Zielerreichungen, Ergebnissen oder Outputs. Hingegen bleibt auch bei der Outputmessung die Frage, wie die individuelle Leistung bewertet werden soll. So wird häufig die individuelle Leistung mit individuellem Erfolg verwechselt. Tatsächlich hängt die Leistung und Zielerreichung im öffentlichen Dienst fast immer von einer Vielzahl von Faktoren ab, z.B. von der Organisationskultur, Organisationsstruktur, Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatztechnologien, Führung, Leistungsmotivation, die eigene Leistungserklärung, Selbstvertrauen,

⁵ Aus diesem Grund gibt es auch in Luxemburg bislang noch keine regelmäßige Personalbeurteilung, da man der Meinung ist, dass der Beamtenethos ein ausreichendes Leistungsethos impliziert. Allerdings gibt es auch in Luxemburg Pläne, dies zu ändern.

Erfolgserwartung, Leistungszufriedenheit, Ziele und Commitment, Leistungsanstrengung, Fähigkeiten, Zusammenarbeit mit Kollegen, Gesundheit etc.

Die Erklärung und die Bewertung für individuelle Leistung ist somit nicht einfach⁶. Idealerweise sollten bei einer Leistungsbewertung somit Kriterien stehen, die a) für die Arbeitsaufgabe wichtig sind, b) von dem Beurteiler beobachtbar sind, c) von dem Mitarbeiter beeinflussbar sind, d) in einem Feedback vermittelt und begründet werden. Um Demotivation zu vermeiden ist es darüber hinaus wichtig, dass für den Mitarbeiter die Leistungsbeurteilung keine negative Überraschung darstellt.

1.2. Die Messung von komplexen Leistungen im öffentlichen Dienst

Individuelle Leistung ist messbar. Zur Messung der Leistung stehen in den meisten Mitgliedstaaten mehrere Messkriterien zur Verfügung⁷:

- Quantitative Kriterien oder Mengenkriterien,
- Qualitätskriterien,
- Wirtschaftlichkeitskriterien,
- Funktionskriterien,
- Soziale Kriterien,
- Kompetenz- und Anforderungskriterien,
- Externe Kriterien (Bedeutung der Aufgabe, Schwierigkeit der Aufgabe, Aufgabenerfüllung unter Zeitdruck etc.).

Die Leistungsmessung setzt zudem zwei Elemente voraus: ein funktionierendes Verfahren der Messung oder Einschätzung der Leistung und die Möglichkeit, richtige Attributionen vorzunehmen, d.h. die Leistungsergebnisse auf die tatsächlich verantwortlichen Ursachen zurückzuführen, sie zu erklären.“⁸

Gerade der letzte Aspekt ist in der Theorie relativ einfach zu beschreiben. Allerdings ist die Verwaltungsrealität nicht in ein Schema zu fassen und unterscheidet sich von Behörde zu Behörde und zwischen den Beschäftigtenkategorien. Insbesondere im höheren öffentlichen Dienst ist Leistungsmessung besonders schwierig, da die meisten individuellen Leistungen eine Vielfalt von Erklärungen zulassen. Daher sind die Anforderungen an ein Leistungsbewertungssystem im öffentlichen Dienst komplexer als in vielen Funktionen im Privatsektor, in denen Leistungen wesentlicher einfacher durch quantitative Leistungsmessungen zu bestimmen sind.

Die meisten Mitgliedstaaten, die an dieser Studie teilgenommen haben, akzeptieren, dass die Leistungsmessung im öffentlichen Dienst besonders schwierig ist, da viele individuelle Leistungen mengenmäßig oder quantitativ nur schwer messbar sind und nur unzureichende Leistungsinformationen vorhanden sind. In Bezug auf die Beschäftigtenkategorien betrifft dies insbesondere den Polizeibereich, die Feuerwehr, das Gerichtswesen, den Strafvollzug und den politischen Bereich. Gerade in diesen Bereichen sind viele Leistungsoutputs von externen Variablen (Werteentwicklung, Katastrophen, Ressourcen, Koordination, Zeit, Hierarchie etc.) sowie politischen Entwicklungen und Entscheidungen der politischen Führung abhängig, die oft kurzfristig erfolgen und nur schwer in Zielvereinbarungen zu fassen sind.

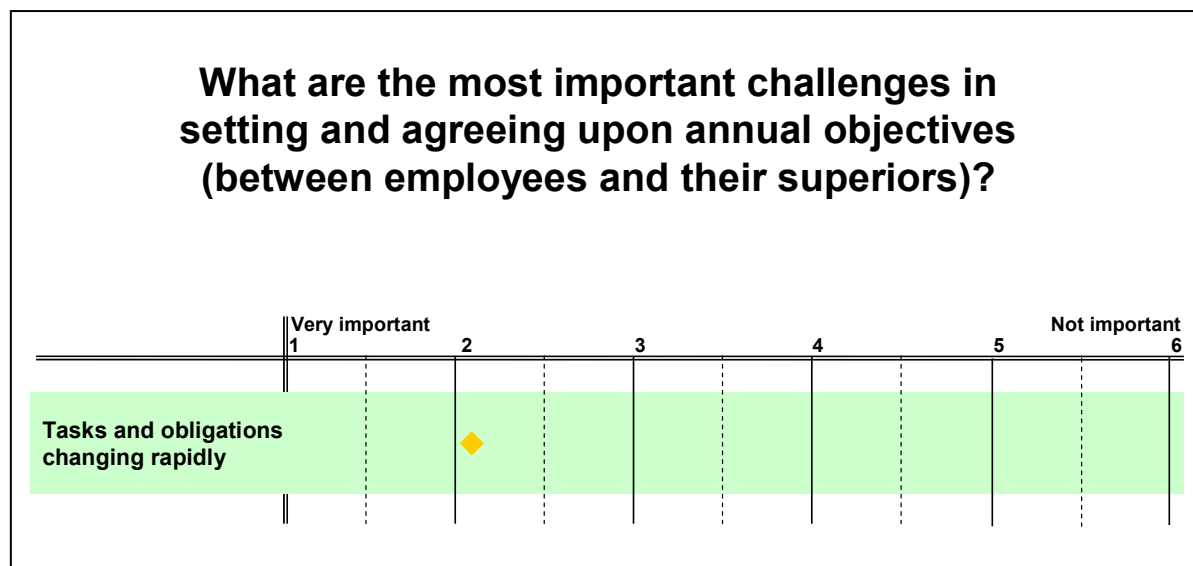
⁶ Vgl. Thomas Breisig, Entgelt nach Leistung und Erfolg, Bund Verlag, Frankfurt/Main 2003

⁷ Vgl. Bernd Becker, Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen, 3. Aufl, Stuttgart 1998.

⁸ Schuler, Der Funktionskreis, in: Schuler, Beurteilung, a.a.O., S. 309

„Bei wenig komplexen Leistungen scheint die Feststellung eines Leistungswerts allein aus einem Messvorgang zu bestehen. Beispielsweise mag eine Person bei einem sportlichen Wettkampf die 100-Meter-Strecke in 12 Sekunden durchlaufen. 12 Sekunden sind das Messergebnis und damit auch das Leistungsergebnis. Aber sagt es tatsächlich schon alles über die Leistung aus? Haben wir es mit einem schnellen oder einem langsamen Läufer zu tun? Für einen männlichen Hochleistungssportler sind 12 Sekunden ein indiskutables Ergebnis, in einem Wettkampf 14-jähriger Schülerinnen wird man dagegen sicher sein, ein großes Talent entdeckt zu haben. Das Beispiel zeigt, dass die Messung allein, und sei sie noch exakt, noch keine vollständige Leistungsbeurteilung darstellt. Was ihr hierzu fehlt, ist der Bezug auf eine Vergleichsgruppe, eine Norm, sowie der Vorgang der Bewertung. Aber sobald die Leistungssituation etwas komplexer wird, tritt noch eine weitere Komponente hinzu, die Attribution oder Zuschreibung von Verantwortung. Das Leistungsergebnis im genannten Beispiel wird man niedriger einschätzen, wenn Windstille „herrschte“, als wenn die Läufer gegen starken Gegenwind ankämpfen mussten. „Rückenwind“ oder „Gegenwind“ herrschen oft auch bei beruflichen Leistungen, ohne dass sie so gut erfassbar wären wie die auf dem Sportplatz.“⁹

Viele Mitgliedstaaten haben in ihren Antworten auf den dieser Studie zugrunde liegenden Fragebogen geantwortet, dass im Laufe eines Jahres Zielvereinbarungen sehr häufig – veränderten Sachlagen – angepasst werden müssen. Zudem sei der politische Einfluss auf die individuelle Arbeit sehr groß. Dies betreffe insbesondere die Arbeit der Führungskräfte.



⁹ Schuler, Der Prozess, in: Schuler, Beurteilung, a.a.O., S. 34

Andere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bewertung von unbestimmten Leistungskriterien, wie z.B. der Kategorie „*Führungsverhalten*“. So gibt es Führungskräfte, die hervorragende Facharbeiten erbringen. Allerdings versagen nicht wenige in Fragen der Kollegialität oder als Führungskraft. „Jemand kann nach objektiven Mess-Standards eine hervorragende Leistung erbringen, doch als Partner, Untergebene, Vorgesetzte oder Kollege kläglich versagen.“¹⁰

Insgesamt wurden von einigen Mitgliedstaaten jeweils spezifische Schwierigkeiten vorgebracht, die die Messung von qualitativen Gesichtspunkten erschweren. Zum Teil illustrieren die Antworten der Mitgliedstaaten die besonderen Schwierigkeiten bei der Leistungsmessung im öffentlichen Dienst.

Qualitative Leistungsmessung im öffentlichen Dienst (Antworten aus den Mitgliedstaaten)

- **Slovenia:** This depends on the superiors inventiveness.
- **Italy:** There are no objective indicators. The measuring takes place through daily relations.
- **Sweden:** Through the discussion of the individuals contribution to the business needs of the organisation.
- **Portugal:** Through scales defined by each evaluator.
- **Latvia:** It is complicated. We are using competency approaches to evaluate the behaviour.
- **Netherlands:** 1 to 1 discussions in which the targets that have been agreed upon will be discussed. For regular civil servants qualitative results are not taken into account.
- **Estonia:** They are usually the most complicated part of any appraisal and tend to give ground for subjective judgments
- **Deutschland:** In the evaluation form different points are listed (quality, analysis, usability, promptness, team fairness, conflict management), which have to be appraised
- **Denmark:** Qualitative results might be measured on the basis of customer satisfaction and other types of evaluation .
- **Cyprus:** Through the assessment of competencies. But this assessment is highly subjective.
- **Lithuania:** Workload, quality of performance, complexity of tasks, ability to apply the expertise and skills laid down in job descriptions, communication and co-operation.
- **Austria:** Not every accomplishment can be counted or measured. Nevertheless aims should be defined beforehand. Thus it is possible to judge, whether aims are achieved or not.
- **Belgium:** By interviewing pannels – questionnaires
- **Romania:** Qualitative issues are more difficult to measure. Thus leading to more subjectivity.
- **European Commission:** By appraisal of three headings: efficiency (set of SMART objectives), competencies and conduct (compulsory appraisal standards)

In Dänemark und Belgien werden zudem 360 Grad Befragungen, Evaluationen von Kollegen, Kunden und Bürgern durchgeführt. In Großbritannien (im Senior Civil Service), “the measure of qualitative results are often recorded through the use of assessment tools such as 360

¹⁰ Harry Levinson, Management by Whose Objectives?, in: Harvard Business Review, Harvard Business School Press, 2005, S. 7

degree feedback, input from peers, staff managed and colleagues as well as, for many of the most senior staff, the results of staff surveys and departmental feedback". In Österreich beschäftigen sich verschiedene Projekte mit der Messung von qualitativen Resultaten, teilweise auf der Ebene einzelner Ministerien, teilweise als übergreifende Reformprojekte im Rahmen der Verwaltungsreform. Als Projekt auf Ressortebene kann beispielsweise das "Führungskräftemodell" des Bundeskanzleramtes angeführt werden, das für jede Abteilung des Bundeskanzleramtes Leistungen definiert und Kennzahlen entwickelt und in dem vierteljährliche Controllingberichte vorgesehen sind. Die Definition der Leistungen und der Kennzahlen sollen eine wichtige Basis für ein Management by Objectives bilden. Das Projekt befindet sich in der Implementierungsphase. Auch im Rahmen der Verwaltungsreform wird versucht, über die Einführung einer bundsweiten Leistungs- und Kostenrechnung und über ein "Wirkungscontrolling" Kennzahlen zu ermitteln.

Aufgrund der besonderen Schwierigkeit bei der Leistungsmessung im öffentlichen Dienst geht es somit in den meisten Fällen nicht um die Erreichung von Objektivität, sondern um eine möglichst professionelle Leistungsbeurteilung, die sowohl ein messbares Leistungsergebnisse pro Zeiteinheit (Output) als auch das entsprechend vorausgegangene Leistungsverhalten (Input) beobachtet und beschreibt¹¹.

Zudem wird der Grundsatz der Professionalität und Nicht-Diskriminierung wichtiger. So wird stärker akzeptiert, dass gerade in der Zuwendung zur Subjektivität ein Schlüssel liegt, um mit dem Objektivitätsproblem umzugehen¹². In diesem Rahmen wird zunehmend die Meinung vertreten, dass eine professionelle Leistungsbeurteilung möglich ist, wenn ein entsprechendes Beurteilungsverfahren angewendet wird, mit dem auch die Relativität des Verfahrens und die Komplexität der Tätigkeit im öffentlichen Dienst berücksichtigt werden kann. Gerade in der Vergangenheit hat der Grundsatz der Objektivität zu besonders detaillierten und mathematisierten Beurteilungsprozessen geführt, in denen die Beurteiler zunehmend überfordert waren. Heute wird zunehmend anerkannt, dass eine treffende Bewertung voraussetzt, dass die Beurteiler im Beurteilungswesen fortgebildet werden und als Folge eines kooperativen Führungsstil über ausreichende Leistungsinformationen verfügen, um sich ein vollständiges Bild von dem individuellen Leistungsstand des Beschäftigten machen zu können¹³.

1.3. Ein Ausflug in die Psychologie: was beeinflusst Leistungsmotivation?

Noch immer ist in der Forschung umstritten, ob die Motivation zur Leistung oder die Leistungsfähigkeit bedeutendere Ursachen für Leistung sind. *Herzberg* hatte bereits in den sechziger Jahren darauf hingewiesen, dass man bei Personalpolitiken zwischen motivierenden und demotivierenden Faktoren unterscheiden muss. So sorgt – nach *Herzberg* – die Bezahlung vor allem dafür, dass die Mitarbeiter entweder demotiviert (im Falle schlechter Bezahlung) oder nicht demotiviert sind (bei angemessener Bezahlung). Die motivationssteigernden Effekte der Bezahlung wirken hingegen nur in Ausnahmefällen. Insofern ist Bezahlung zwar ein wichtiges Motivierungsinstrument. Es wirkt jedoch - so *Herzberg* – nur selten motivationssteigernd.

In der psychologischen Leistungsbeurteilungsdiagnostik beschreiben Experten wie *Schuler* et al. die Neigung erfolgsmotivierter und selbstbewusster Personen, Erfolge der eigenen Person zuzuschreiben. Umgekehrt erklären sich misserfolgsorientierte Personen ihren Erfolg eher aufgrund des geringen Schwierigkeitsgrads der Aufgabe oder durch Zufall. Bei Misserfolg

¹¹ Fred Becker, Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen, 3. Auflage, Stuttgart 1998, S. 165

¹² Fred Becker, Grundlagen, a.a.O., S. 209

¹³ Fred Becker, Grundlagen, a.a.O. S. 151

erklären sich Erfolgsorientierte diesen Umstand eher durch zu geringe Anstrengung oder durch Pech.

Die Perspektive der zu beurteilenden Person

Die zu beurteilende Person wird den eigenen Erfolg oder Misserfolg zunächst darauf zurückführen, ob sie selbst zu dem Leistungsergebnis beigetragen hat, oder ob das Ergebnis Zufall war oder Produkt von anderen äußeren Umständen war. Diese Attribution hängt ganz wesentlich mit der Verfassung des eigenen Selbstbewusstseins und dem Selbstbild zusammen.

„Für Misserfolgsmotivierte entsteht selbst aus dem Erfolg kaum ein selbstwertfördernder Impuls, der Misserfolg mindert die Leistungszuversicht bzw. erhöht die Misserfolgsbefürchtung.

„Die objektiv gleichen Konsequenzen werden also von den handelnden Individuen unterschiedlich verarbeitet und führen zu unterschiedlichen Haltungen (und Gefühlen!) gegenüber Leistungssituationen“ (...). Jedes Leistungsmanagement sollte daher beachten, dass ein hohes Maß an unrealisiertem Leistungspotential in „fähigen, aber misserfolgsängstlichen Menschen steckt.“¹⁴

Umgekehrt kann negatives Feedback insbesondere dann leistungsverbessernd wirken, wenn hohes Selbstbewusstsein vorliegt und der Beurteiler glaubwürdig und kompetent ist. Die Stärkung des Selbstbewusstseins sollte daher als Basis und Grundzielsetzung für alle Leistungsmanagementsysteme fungieren. Ein stabiles Selbstbild und Selbstvertrauen sind daher die wichtigsten individuellen Leistungsmotivatoren. Vom Aufbau des Selbstbildes und der Ausprägung des Selbstvertrauens sind mehrere der Faktoren abhängig, die leistungsrelevant wirken:

- „Erfolgserwartung,
- Anspruchsniveau und Zielsetzung,
- Leistungszufriedenheit (in Abhebung von Arbeitszufriedenheit),
- Commitment (Zielbindung),
- Suche nach und Reaktion auf Feedback,
- Wirkung von Fremd- und Selbstverstärkung.“¹⁵

„Erfolgreiche Führung ist auf die Kenntnis und Berücksichtigung des Selbstbilds jedes Mitarbeiters angewiesen (..) Gelingt es durch fähigkeitsangemessene Zielsetzung, Feedback und (Selbst-) Belohnung, die Zuversicht in die eigene Kompetenz zu verbessern, ist mit erhöhter Erfolgserwartung, höheren selbstgesetzten Zielen und verbesserter Leistung zu rechnen.“¹⁶ Im Übrigen impliziert dies nicht, dass Schwachpunkte im individuellen Leistungsverhalten nicht deutlich angesprochen werden müssen. In vielen Fällen kann gerade die individuelle Leistung durch eine konstruktive und respektvolle Auseinandersetzung zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter gesteigert werden.

¹⁴ Schuler, Der Funktionskreis, in: Schuler, Beurteilung, a.a.O., S. 311

¹⁵ Schuler, Der Funktionskreis, in: Schuler, Beurteilung, a.a.O., S. 314.

¹⁶ Ibid.

„Dauerhafte, freiwillige Leistung ist ohne Motivation nicht denkbar (...). Wichtige Teilaspekte oder Korrelate der Leistungsmotivation (...) sind: Aktivität, Selbststeuerung, Anspruchsniveau, Ausdauer, Fleiß, Anstrengungsbereitschaft, Ehrgeiz, Risikobereitschaft, Erfolgsorientierung/Zuversicht und Misserfolgsbefürchtung/Ängstlichkeit“¹⁷. Bei der Leistungsmotivation wird unterstellt, dass die Anstrengung zur Leistung sowie die Erklärung und Zuschreibung der Leistungsergebnisse (die so genannte „Attribution“) entscheidend sind. Allerdings sind auch Fähigkeiten in Form von Fertigkeiten und Kenntnissen leistungswirksam.

Von der Erklärung der Leistungsergebnisse hängt es ab, ob die Leistung Leistungszufriedenheit auslöst. Diese Erklärung hängt wiederum unmittelbar mit dem Selbstbewusstsein der Person zusammen.

Darüber hinaus setzt sich Leistungsmotivation aus dem Grundkonflikt zwischen „Hoffnung auf Erfolg“ und „Furcht vor Misserfolg“ (d.h. Erfolgshoffnung und Misserfolgsbefürchtung), Erfolgswahrscheinlichkeit, Beharren, Ausdauer und Anstrengung zusammen.

2. Die Verbindung der Leistungsbeurteilung mit leistungsorientierter Bezahlung

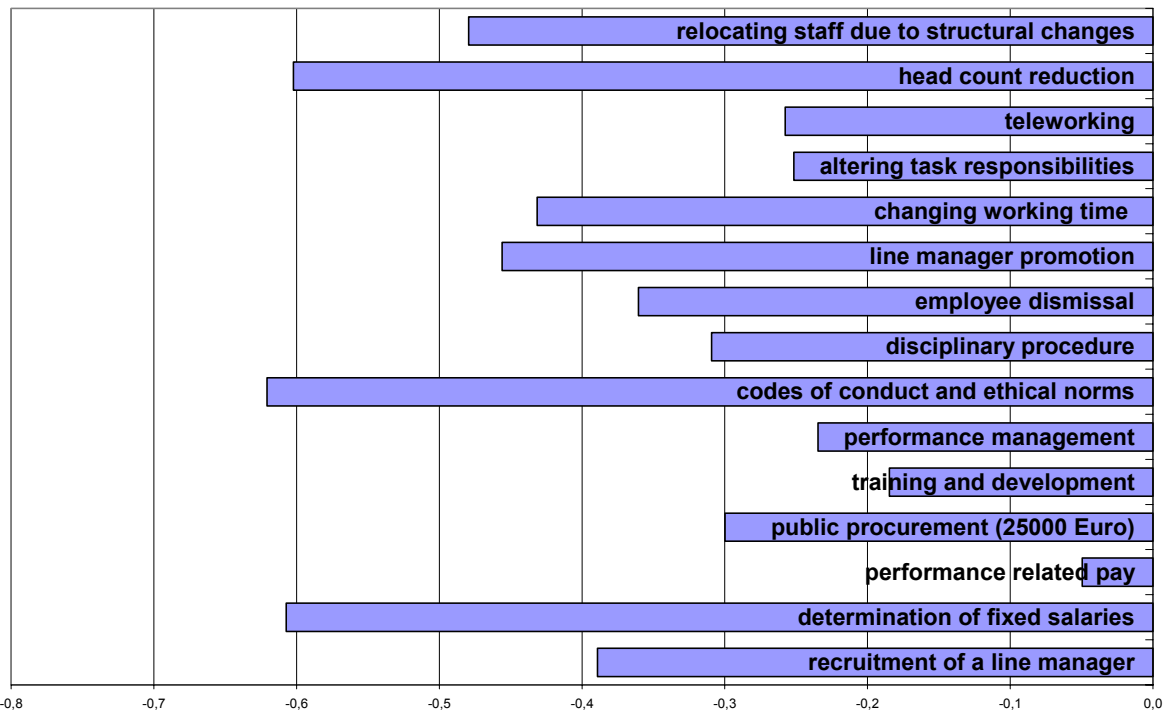
Diese Studie behandelt nicht die Analyse von leistungsorientierten Besoldungssystemen und deren Auswirkungen auf die individuelle Leistungsmotivation. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen der Einführung eines neuen Bezahlungssystems und der eines neuen Beurteilungssystems von Bedeutung. So wurde in den meisten der EU-Staaten, die ein neues Besoldungssystem eingeführt haben, auch ein neues Beurteilungssystem (oder besser: Performance Management Systems) eingeführt.

Die Beziehung zwischen beiden Instrumenten gilt als heikel. Insgesamt erfordert die Einführung eines neuen Bezahlungssystems eine viel professionellere Handhabung eines Beurteilungssystems als ein System ohne leistungsorientierte Bezahlung. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Wird Mitarbeiter A der Leistungsstufe 4 zugeordnet, so muss er sich hieran gewöhnen. Die Leistungszulage könnte folglich als Besitzstand des Mitarbeiters A angesehen werden. Ein Entzug dieser Leistungsstufe 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 Korrumpierung von Leistungsbeurteilungen führen kann. In der Folge besteht die Gefahr, dass das Vertrauen in das neue Beurteilungssystem beeinträchtigt wird und Akzeptanzprobleme verursacht werden.

In fast allen EU-Mitgliedstaaten wird seit einigen Jahren die Reform der Besoldungssysteme mit einer Dezentralisierung der Zuständigkeiten im Personalmanagement verbunden. Insbesondere die Verantwortlichkeiten zur Vergabe von leistungsorientierter Bezahlung werden dezentralisiert. Heute gehört der Bereich der leistungsorientierten Bezahlung zu den am stärksten dezentralisierten Bereichen im Bereich des Personalmanagements.

¹⁷ Ibid

Degree of vertical centralisation
(scale from -1 full centralisation to +1 full decentralisation)



Quelle: Christoph Demmke/Gerhard Hammerschmid/Renate Meyer, Decentralisation, and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management, Maastricht 2006

In den meisten Ländern wurde die Einführung leistungsorientierter Bezahlung damit begründet, dass

- individuelle Leistung belohnt werden soll,
- unterschiedliche Leistungsträger unterschiedlich besoldet werden sollen (Grundsatz der Fairness),
- die Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst durch flexible Bezahlung gesteigert soll und talentierte Mitarbeiter gehalten werden,
- durch leistungsorientierte Bezahlung die Konzentration auf Leistung und Ergebnisse gelenkt werden soll,
- durch leistungsorientierte Bezahlung Werte geändert werden sollen – nicht nur Aufgabenerfüllung, sondern auch Leistung ist wichtig,
- Leistungsbezahlungen soll motivieren,
- leistungsorientierte Bezahlung soll die Organisationskultur beeinflussen.

EU Mitgliedstaaten mit leistungsorientierten Besoldungselementen	EU Mitgliedstaaten ohne leistungsorientierte Besoldungselemente	Anmerkungen
Schweden, Großbritannien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Litauen, Estland, Italien, Slowakei, Ungarn, Malta, Spanien, Frankreich, Belgien, Bulgarien	Griechenland, Luxemburg, Portugal, Slowenien, Niederlande, Tschechische Republik, Zypern, Irland, Polen, Rumänien	Österreich und Slowenien planen die Einführung, in den Niederlanden sind leistungsorientierte Elemente an der Gesamtbezahlung unbedeutend, zu Lettland und Polen liegen keine Daten vor, in Polen wird leistungsorientierte Bezahlung nur an die nominierten Beamte (ca. 3% der Beschäftigten) vergeben, in Frankreich werden vor allem so genannte Prämien („Primes“) vergeben. Portugal befindet sich gegenwärtig in einem umfassenden Reformprozess

Quelle: Christoph Demmke/Gerhard Hammerschmid/Renate Meyer, Decentralisation and Accountability as Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management, Maastricht, EIPA, 2006.

Trotz der europaweiten Einführung leistungsorientierter Vergütungselemente gibt es bisher nur wenige EU-Staaten (wie zum Beispiel in Dänemark, Finnland, Vereinigtes Königreich), in denen das Instrument der leistungsorientierten Besoldung eine wichtige Rolle spielt. „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 positions-basierten Systemen. Dies zeigt, wie wichtig das Delegieren von Verantwortung für die Entwicklung eines leistungsbezogenen Vergütungssystems ist. Länder mit wenig Delegation – überwiegend laufbahnenorientierte Systeme – setzen bis vor Kurzem zur Motivation der Mitarbeiter hauptsächlich auf Personalentwicklung und Beförderung. Auch hier ist jedoch ein Wandel festzustellen, und in einigen laufbahnenorientierten Systemen (z.B. in Ungarn, Frankreich) wurde leistungsorientierte Bezahlung zum Teil zur Erhöhung der Flexibilität und Förderung der persönlichen Verantwortung eingeführt“¹⁸.

Bisher liegen vier vergleichende Studien über leistungsorientierte Besoldungssysteme in den öffentlichen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten vor. Im Jahre 2002 – unter spanischer EU-Präsidentschaft - hatte das Europäische Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA) eine erste vergleichende Studie über leistungsorientierte Besoldungssysteme vorgelegt. Im Jahre 2003 folgte eine Studie von Dente für die italienische EU-Präsidentschaft. Die bisher

¹⁸ OECD, Performance-related Pay Policies for Government Employees, Paris, 2005

umfangreichste Studie wurde schließlich im Jahre 2005 von der OECD fertig gestellt.¹⁹ Daneben hat in Deutschland die Bertelsmann-Stiftung im Jahre 2006 eine vergleichende Kurzstudie über Vergütung im öffentlichen Dienst veröffentlicht²⁰. Trotz der Vielfalt an Publikationen ist auffallend, dass in meisten Studien eine kritische Analyse der Risiken, die mit der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung verbunden ist, immer noch zu wenig stattfindet.

Hingegen ist die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung im öffentlichen Dienst der OECD-Staaten nur ein Aspekt des allgemeinen Trends zur Flexibilisierung und Individualisierung des Arbeitsentgelts.

Eine wichtige Veränderung – insbesondere auf Management-Ebene – ist der Versuch, das individuelle Entgelt an die besonderen Schwierigkeiten einer Position, den Kompetenzen oder den Grad an Verantwortung anzupassen. Diese Einführung eines Positions- oder Kompetenzmanagements setzt hingegen unterschiedliche Bewertungs- und Belohnungsverfahren für unterschiedliche Personengruppen voraus.

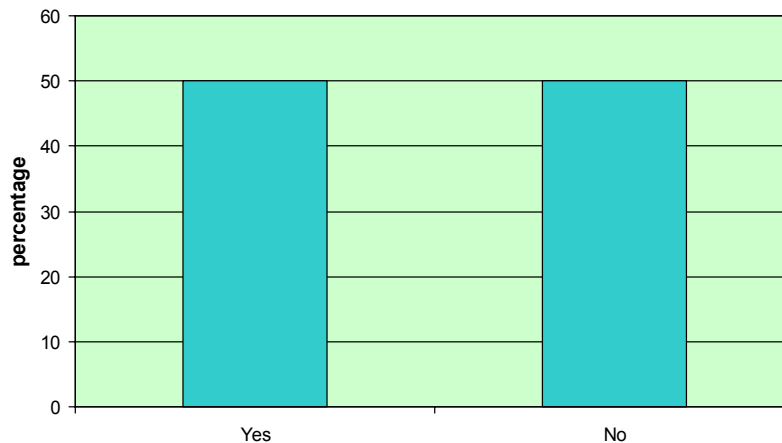
In den meisten Ländern beruht die Beamtenbesoldung heute auf drei Hauptkomponenten: Grundgehalt, Vergütung bezogen auf die Art einer Stelle und die damit verbundenen Aufgaben sowie leistungsbezogene Vergütungskomponenten. Die variablen Vergütungskomponenten dürfen nicht miteinander verwechselt werden. Während es sich im ersten Fall um die "erwartete" oder "voraussichtlich abverlangte" stellenbezogene Leistung handelt (mittels Bewertung der Kompetenzen, die für die mit einer Stelle verbundenen Aufgaben erforderlich sind), erfolgt im zweiten Fall eine ex-post Beurteilung. Der variable Vergütungsanteil auf Management-Ebene scheint in praktisch allen OECD-Mitgliedstaaten mehr von einer im Voraus erfolgten Stellenbewertung als von einer Beurteilung im Nachhinein, wie sie für ein PRP-System notwendig wäre, abzuhängen. Gemäß dieser Definition haben nur wenige europäische Staaten ein umfassendes, formales leistungsorientiertes Besoldungssystem. Zum Teil entspricht diese Bezeichnung auch nicht unbedingt der Realität, da einige Systeme als Basis für die Leistungsbeurteilung Inputs¹ heranziehen, die nicht wirklich als "leistungsbezogen" bezeichnet werden können. In anderen Fällen wiederum werden Leistungsboni ohne formale Beurteilung der individuellen Leistung verteilt.

So lässt sich auch erklären, warum die Leistungsbewertung nur in etwa die Hälfte der Staaten in einem direkten Zusammenhang mit der Vergabe von leistungsorientierter Bezahlung steht.

¹⁹ Siehe: Sean Fitzpatrick, Comparative Survey of the Systems of Productivity-linked Remuneration that are Employed in the Civil Services of the Member States of the European Union (Performance Related Pay), European Institute of Public Administration, Maastricht 2001. Bruno Dente, European Best Practices in Performance Related Pay for Public service managers, Study presented to the 41th Meeting of the European Directors-General Responsible for Public Administration, Rom, 2. – 3. Dezember 2003; OECD, 2005, a.a.O..

²⁰ Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Gütersloh, Januar 2006.

Is the outcome of the appraisal directly linked to the determination of performance-related pay (bonuses) (in central administration)?



De facto besteht häufig eine Diskrepanz zwischen dem Vorhandensein eines so genannten "leistungsbezogenen Vergütungssystems" und der konkreten Funktionsweise dieses Systems, das zuweilen so gut wie nicht leistungsbezogen ist²¹. So gibt es in Europa einzelne Verwaltungen, in denen die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung beschlossen wurde. Um Fairnessprobleme zu vermeiden wurde allerdings entschieden, allen Beschäftigten turnusgemäß (d.h. abwechselnd) etwa alle zwei Jahre einen Bonus zu gewähren. Andere Staaten unterscheiden zwischen monatlicher und/oder jährlicher leistungsorientierter Bezahlung, einmaligen Boni und Prämien und sonstigen Zulagen. So entspricht längst nicht alles, was unter den Begriff „leistungsorientierte Bezahlung“ subsumiert wird, tatsächlich dem wirklichen Begriff.

So gibt es mehrere Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Malta etc.), in denen die Führungskräfte gesonderte Bezahlungssysteme haben. In anderen ist dies nicht der Fall. Andere Unterschiede beziehen sich auf den Grad der Zentralisierung des Bezahlungssystems. Zudem werden in Dänemark fast alle Führungskräfte leistungsorientiert bezahlt. Hingegen erhalten nur eine Minderheit aller Beschäftigten im staatlichen Sektor leistungsorientierte Bezahlung.

So wird zum Beispiel in Griechenland und Luxemburg die Besoldung der Beamten zentral festgelegt, während sie in Großbritannien und Schweden individuell oder von den einzelnen Agenturen ausgehandelt wird.

Schließlich gehört in einigen Mitgliedstaaten das Instrument der leistungsorientierten Bezahlung längst zum Alltag (z.B. in Großbritannien, Dänemark und Finnland). Andere Mitgliedstaaten stehen diesem Instrument sehr kritisch gegenüber. In vielen Mitgliedstaaten gibt es (noch) keine leistungsorientierte Bezahlung; in Irland, Belgien, den Niederlanden und Norwegen ist dies nur für (wenige) Führungskräfte vorgesehen.

Am Ende gilt, dass es auch sehr große Unterschiede bei der Höhe der leistungsorientierten Bezahlung gibt. In Frankreich ist die Vergabe von leistungsorientierten Bezahlungsinstrumenten von Ministerium zu Ministerium verschieden sowie von der

²¹ OECD, Multilingual Summary, Performance-Related Pay Policies for Government Employees, Deutsche Kurzfassung, Paris, 2005 .

Beschäftigungskategorie der Beamten („Le degré de corrélation dépend des administrations et des catégories d'agents en cause»). In Polen “the results of the appraisal have been linked directly with the granting of a Civil Service bonus based on the service rank held (appraisal system for the appointed civil servants)”. In einigen wenigen Mitgliedstaaten gibt es die Möglichkeit von Team-Bonusleistungen. Hingegen wurde in dieser Untersuchung von fast allen Mitgliedstaaten die Existenz von Teambewertungen verneint.

Leistungsorientierte Besoldungselemente gibt es somit in vielen Staaten. Die Beispiele dokumentieren hingegen in geraffter Zusammenfassung die gemeinsamen Trends und die großen Unterschiede im Detail. So sind die Strategien zur Reform der Bezahlungssysteme zwar vergleichbar (z.B. Abbau von Zulagen, Reform des Senioritätsprinzips, Einführung materieller Leistungsanreize etc.). Hingegen sind die konkreten nationalen Implementationsstrategien wiederum an den nationalen Kontext (und das jeweilige nationale Steuersystem) angepasst. Das populäre Instrument des „Best-Practice“-Verfahrens im Bezahlungsbereich hat genau mit diesen Problemen zu kämpfen. Vieles was vergleichbar erscheint, ist in Wirklichkeit nur schwer vergleichbar.

Ein positiver Aspekt der leistungsorientierten Vergütung ist die Tatsache, dass die Orientierung an eine Leistungskultur und Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit zunimmt. Gerade diese Zielsetzung ist vielen „Reformern“ sehr wichtig.

Kritiker halten dem entgegen, dass sich einzelne Mängel der Verwaltung mit Leistungselementen überhaupt nicht korrigieren lassen, „weil es sich etwa um Unzulänglichkeiten des Verwaltungsaufbaus, diffuse politische Vorgaben, überkomplexe und widersprüchliche rechtliche Vorgaben, unzulängliche sachliche und personelle Ausstattung, schlechte Organisation des Informationsflusses oder mangelnde Weiterbildung handelt“²².

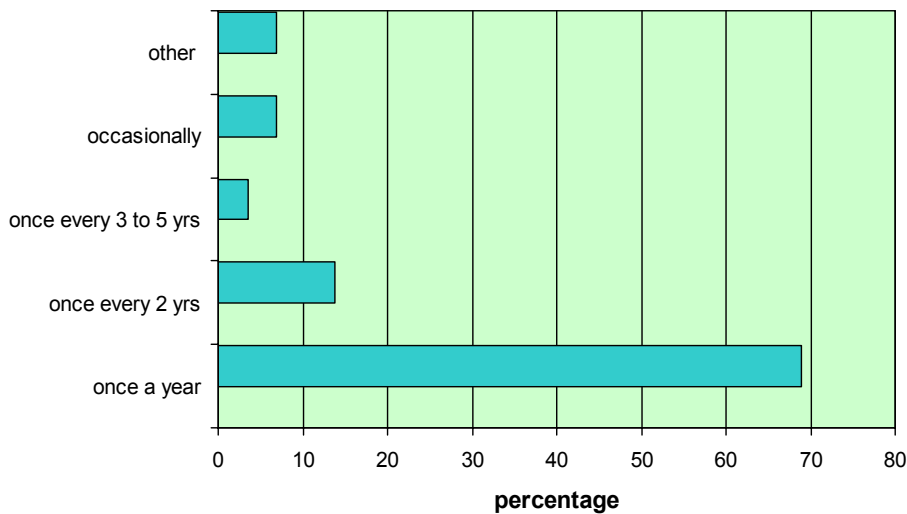
Umgekehrt bietet leistungsorientierte Bezahlung „Anlass und Gelegenheit zu umfassenden Veränderungen hinsichtlich Personalführung und Arbeitsorganisation; Beispiele dafür sind effiziente Zielvereinbarungs- und Mitarbeiterbeurteilungsverfahren, Klarstellung von Aufgaben, Erwerb von Kompetenzen, Schaffung eines besseren Dialogs zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten, mehr Teamarbeit und erhöhte Flexibilität bei der Erbringung von Arbeitsleistung. Leistungsorientierte Bezahlung 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 leistungsorientierte Bezahlung zur Leistungssteigerung beiträgt, sondern vielmehr die Begleiteffekte, das heißt die für die Umsetzung eines solchen Systems erforderlichen organisatorischen Veränderungen sowie eine andere Managementkultur²³.

Ein weiterer Vorteil ist die Tatsache, dass die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung viele Verwaltungen dazu „zwingt“, eine Leistungsbeurteilung auf jährlicher Basis durchzuführen. Tatsächlich zeigen die Untersuchungen in dieser Studie, dass in den meisten Verwaltungen jährliche Beurteilungen vorgenommen werden.

²² Matthias Pechstein, 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, 29.6.2005.

²³ OECD.

When do the appraisals take place?

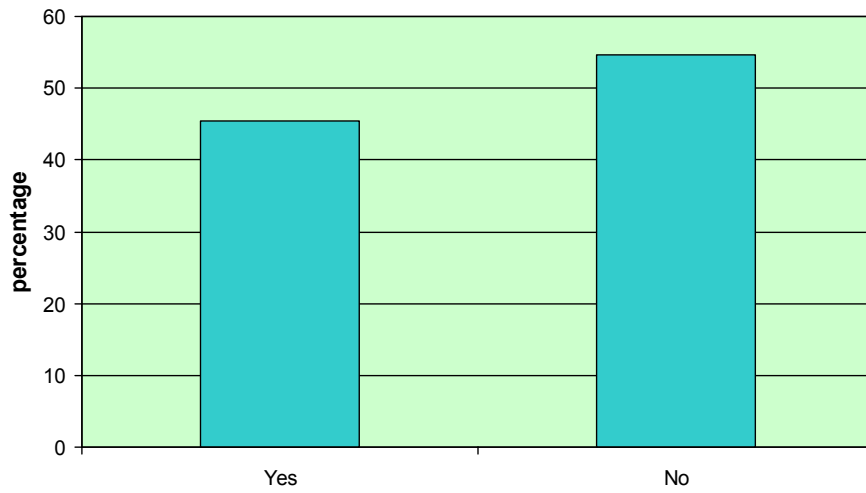


Ein weiterer positiver Aspekt betrifft die Tatsache, dass - mit dem Ziel einer möglichst optimalen Leistungsfeststellung - von den Führungskräften verlangt wird, regelmäßige Mitarbeitergespräche durchzuführen. Häufig werden diese sogar mit halbjährlichen Zielanpassungsgesprächen kombiniert.

Zielabsprache → **Halbjahresgespräch** → **Beurteilung** →

Der Sinn dieser Mitarbeitergespräche liegt vor allem darin, vertrauensvolle Gespräche zu führen, die nicht von der Bezahlungs- und Beförderungskomponente dominiert werden. Somit ist die Zielsetzung eine Trennung von „Hard- und Soft-objectives“ zu erreichen, um überhaupt ein offenes, ehrliches und vertrauensvolles Gesprächsklima zu erreichen. Leider wird dieser Anspruch nicht immer erreicht. So wurde in Finnland und Großbritannien festgestellt, dass die Inhalte der Mitarbeitergespräche vor allem durch die Bezahlungskomponente dominiert werden. Andere Mitgliedstaaten nehmen keine Trennungen vor, da die Leistungsbeurteilung keine Auswirkungen auf Bezahlungs- und Beförderungentscheidungen hat.

Are discussions on “hard” objectives separated from discussions on “soft” objectives?



III. PRAKTISCHER TEIL: LEISTUNGSBEURTEILUNGSSYSTEME ZWISCHEN TRADITION UND REFORM

1. Klassische Leistungsbeurteilungssysteme

Grundsätzlich lassen sich die Leistungsbeurteilungssysteme in den Mitgliedstaaten der EU sowie in der Europäischen Kommission und Norwegen in zwei Gruppen teilen, die aber jeweils auch kombiniert werden können: Bei dem ersten Typus handelt es sich um ein klassisches Leistungsbeurteilungssystem, mit dessen Hilfe die Leistung der Beschäftigten nach einer vorgegebenen Kriterienauswahl gemessen wird. Oder – die Mitgliedstaaten wenden das Instrument der Zielvereinbarung an, bei dem die individuelle Leistung nach dem Grad der Zielerreichung gemessen wird.

Vergleich der Leistungsbeurteilung und Zielvereinbarung

Leistungsbewertung	Zielvereinbarung
Die Mitarbeiter werden aufgrund ihrer Leistung anhand von ausgewählten Leistungsindikatoren beurteilt.	Die Mitarbeiter sollen über übergeordnete Ziele der Verwaltung, Abteilung, Referat und über Individualziele sensibilisiert werden.
Mitarbeiter sollen möglichst fair, d. h. anhand der gleichen Maßstäbe beurteilt werden.	Die Mitarbeiter werden anhand ihrer persönlichen Zielsetzungen bewertet
Variable Vergütung soll anhand möglichst objektiver Leistungskriterien bestimmt werden.	Variable Vergütung soll anhand der Zielerreichung oder Zielverfehlung bestimmt werden.
Die individuelle Leistung soll anhand von Leistungsindikatoren, Anforderungsprofilen und Stellenbeschreibungen evaluiert werden.	Der Zusammenhang zwischen individueller und organisatorischer Leistung soll verdeutlicht werden.

Traditionell wurden die Vorteile einer klassischen Leistungsbeurteilung darin gesehen, dass standardisierte Messverfahren wesentlich effizienter und einfacher anzuwenden sind als zeitaufwändige individuelle Zielvereinbarungen. Zudem ist - zumindest theoretisch – bei einem standardisierten System ein Leistungsvergleich der Beschäftigten wesentlich einfacher als in einem individualisierten System. „Außerdem besteht die Gefahr eines Steuerungsverlustes zentraler Personalführung bei der verstärkten Ausbildung dezentraler und weitgehend autonom agierender Leistungszentren“²⁴.

Bei einem klassischen Leistungsbewertungssystem orientiert sich die Leistungsbewertung sehr häufig an den Aufgaben, dem Arbeitsplatz sowie einer bestimmten Anzahl von Leistungs- und/oder Anforderungsprofilen (Kompetenzprofilen).

²⁴ Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, op cit, S. 29.

Beispiel für eine Leistungsbewertung

I. Aufgaben und/oder Anforderungsprofil des Beschäftigten
Aufgabe 1
Aufgabe 2
Anforderungsprofil 1
Anforderungsprofil 2

II. Beurteilung des Leistungsverhaltens				
Bewertungsstufen:				
Sehr gut oder herausragend (Leistungsstufe 4)				
Gut oder übertrifft die Anforderungen (Leistungsstufe 3)				
Befriedigend oder erfüllt absolut die Anforderungen (Leistungsstufe 2)				
Unbefriedigend erfüllt die Anforderungen in weiten Teilen nicht (Leistungsstufe 1)				
Arbeitsmethoden und Wissen	4	3	2	1
Kommunikations- und Teamverhalten				
Motivation				
Aufgabe 1				
Aufgabe 2				

II. Beurteilung des Führungsverhaltens				
Führungsverhalten (nur für Mitarbeiter mit Führungsverantwortung)				
Mitarbeitersteuerung				
Mitarbeiterentwicklung/ -qualifizierung				
Motivation/Teambildung				
Konfliktmanagement				
Entscheidungsfähigkeit				
Sprachkenntnisse				

III. Potenzialeinschätzung	
Entwicklungswunsch des Mitarbeiters	
Stellungnahme des Beurteilers	
Geplante Entwicklungsorientierung	
Entwicklungsrichtung	Angestrebter Aufgabenbereich

--

Unterschriften

(Beurteiler)

(Mitarbeiter)

(Zweitbeurteiler)

Bei diesem Modell sind rein verfahrenstechnisch unzählige unterschiedliche Bewertungsformen, Bewertungsverfahren und Beurteilungsmerkmale denkbar. So werden in der Regel die Tätigkeiten, Fähigkeiten, Ziele, Ergebnisse, das Verhalten sowie Eigenschaften (Leistungsbereitschaft, Verlässlichkeit, Motivation etc.) beurteilt. Insbesondere der Vorteil von eigenschaftsbezogenen Kriterien liegt in ihrem hohen Allgemeinheitsgrad. Nachteil ist die geringe begriffliche Klarheit, die zur Fehleranfälligkeit bei Bewertungen führt. Hingegen sind auch verhaltensbezogene Kriterien sehr anfällig für subjektive Beurteilungen.

In der Regel wenden die verschiedenen europäischen Verwaltungen eine Kriterienmischung an. Häufig ist auch die Wahl der Beurteilungsmerkmale flexibel gestaltet. Zum Beispiel ist in

Polen die Personalbeurteilung durch eine Verordnung des Premierministers vom 6. Mai 2002 geregelt (diese Verordnung ist allerdings gegenwärtig Gegenstand von Reformberatungen). Demnach sollen regelmäßige Beurteilungen auf der Basis von verpflichtenden und (aus einer Liste) ausgewählten Kriterien stattfinden. Die Liste der obligatorischen und optionalen Kriterien ist an die Verordnung angefügt.

No.	Mandatory Criteria in Poland
1.	Credibility
2.	Promptness
3.	Competence in applying relevant regulations
4.	Planning and work organisation
5.	Ethical attitude

„A direct superior, further referred to as the “evaluator,” shall select from the list no fewer than 3 and no more than 5 evaluation criteria that are deemed the most significant for the proper fulfilment of duties of the position occupied by a civil servant. The evaluator shall select performance criteria after he/she has discussed with a civil servant, further referred to as the “evaluee,” the manner in which the duties of the position occupied are fulfilled”.

In Litauen gibt es – beispielhaft für viele andere Mitgliedstaaten – 5 Leistungsbeurteilungskriterien:

1. Arbeitsbelastung,
2. Qualität der gezeigten Leistung,
3. Komplexität der gezeigten Leistungen,
4. Individuelle Fähigkeit, Kenntnisse und Fähigkeiten bei der Umsetzung der Arbeitsplatzanforderungen umzusetzen,
5. Kommunikation und Kooperation.

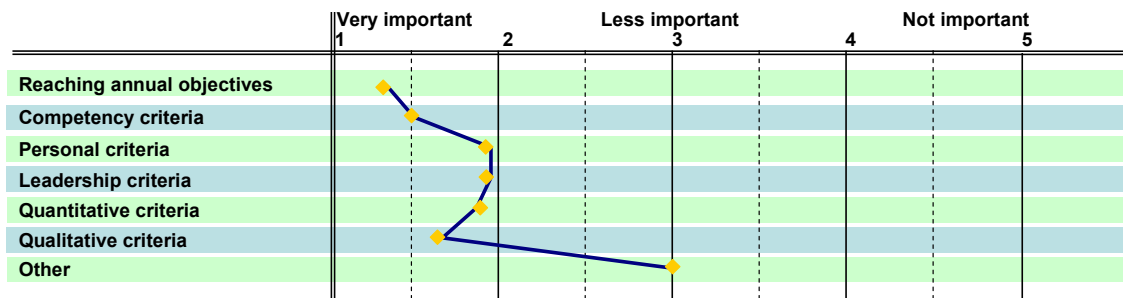
In Portugal “the performance appraisal in the Portuguese public administration focus on the following elements - Individual contribution in service for the achievement of outputs - Behaviour skills with a view to measure relatively stable individual features differentiating performance levels for a given assignment - Personal attitudes with a view to measuring personal commitment to reach higher performance levels, including such features as the efforts made, and the interest and motivation shown. The relative weighting of each element will depend upon the specific features of services or bodies, professional groups or careers, to meet the requirements and objectives within each sector. Reference should also be made that in the case of performance appraisal of middle managers and at the behavioural skills level leadership criteria, such as the development capacity and staff motivation and strategic vision are taken into consideration”.

In Finnland werden zwar zentrale Vorgaben zur Leistungsbeurteilung gemacht. Allerdings wird nicht zentral festgelegt, wie die einzelnen Beurteilungskriterien gestaltet werden. In vielen Fällen werden – wie in unserem Beispiel des finnischen Finanzministeriums - Kriterien wie Kompetenz, Effektivität, Kooperation sowie flexible Unterkriterien bewertet.

Somit gibt es trotz gewisser Trends europaweit völlig unterschiedliche Kompetenz- und Beurteilungskriterien für Mitarbeiter und auch für die Führungsebene. Allerdings ist in vielen Verwaltungen in Europa erkennbar, dass Kriterien, die sich auf Persönlichkeitsmerkmale (z.B. Pünktlichkeit, Intelligenz, soziale Kompetenz) beziehen sowie außerdienstlich

erworbene Merkmale (Bildungsstand, Charakter) betreffen, an Bedeutung verlieren. Insgesamt kommt es zu einer Reduzierung von individuellen Beurteilungsmerkmalen und einem Bedeutungsgewinn von (in der Anzahl begrenzten) Zielvereinbarungen, Funktionsbewertungen und Kompetenzbewertungen.

What are the most important criteria in the performance process?



Trotz der Popularität des Instruments der Zielvereinbarung und des Kompetenzmanagements verzichten viele Mitgliedstaaten NICHT auf standardisierte Kriterienvorgaben. Der wichtigste Grund hierfür wird darin gesehen, dass standardisierte Kriterienlisten, mit denen alle Beschäftigten innerhalb einer Verwaltung beurteilt werden, den Vorteil einer besseren Vergleichbarkeit der Leistungen bieten. Eine Leistungsbewertung ist somit einfacher zu handhaben als eine Zielvereinbarung, die sehr viel mehr Kommunikation zwischen dem Vorgesetzten und Mitarbeiter voraus setzt.

Insgesamt kommt es jedoch zu einer Differenzierung der Leistungsbewertungsinstrumente, Leistungsindikatoren und Noten. Mittlerweile gibt es in vielen EU-Staaten kaum noch standardisierte Beurteilungsverfahren. Jede Verwaltung hat ihr eigenes Modell. Insofern entwickelt sich die Leistungsbewertung zu einem zunehmend entstandardisierten Modell, das sich an die jeweiligen Ziele, Strukturen und Werte der einzelnen Organisationen anpasst. Inwiefern dieser Fragmentierungsprozess zu neuen Fairnessproblemen führt, ist noch nicht festzustellen.

Die Kehrseite der ressortinternen Gestaltungsfreiheit ist freilich eine uneinheitliche Beurteilungslandschaft im Bereich der einzelnen Verwaltungen, „die die personelle Mobilität zwischen den Ressorts sowie die Erarbeitung einheitlicher Grundsätze der Personalentwicklung erschwert.“²⁵ In der deutschen Bundesverwaltung weisen – so die Untersuchung von Lorse - die unterschiedlichen Ressorts für diese Bewertungskategorie zwischen zwei und 17 Differenzierungsmerkmale auf.²⁶ „Die übrigen Ressorts bewegen sich in einem Spektrum von fünf bis sieben Bewertungsfaktoren.“²⁷ Eine nach Häufigkeit gestaffelte Übersicht von Lorse ergibt folgende Übersicht²⁸:

²⁵ Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Nr. 4/2005, S. 110.

²⁶ Lorse, Führungskräfte, a.a.O., S. 112.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Differenzierungsmerkmale im Führungsverhalten	Häufigkeitswert (in %)
Delegation von Aufgaben	80
Motivierung von Mitarbeitern/innen	70
Informationsverhalten	60
Förderung von Mitarbeitern/innen	60
Schaffen eines positiven Arbeitsklimas	40
Zielsetzungsverhalten	30
Integrationsverhalten	30
Vorbildfunktion	30
Sich Zeit nehmen für Mitarbeiter/innen	20
Führen regelmäßiger Gespräche mit Mitarbeitern/innen	20

Diese Übersicht verdeutlicht, dass sich mittlerweile wichtige Trends der Verwaltungsmodernisierung in den Bewertungskriterien widerspiegeln. Hingegen wird die Beurteilung dieser Kriterien durch diese Modernisierungstendenzen nicht einfacher. So lässt sich das Kriterium „Zielsetzungsverhalten“ nur schwer beurteilen.

Eine Lösung für dieses Problem könnte darin gefunden werden, dass künftig anonyme Mitarbeiterbeurteilungen im Bereich der Beurteilung von Führungskompetenzen eingeführt werden. Hierbei könnten die Führungskompetenzen der Vorgesetzten aus dem Blickwinkel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beurteilt werden. Diese Innovation würde durchaus einer zeitgemäßen Führungskultur entsprechen.

Letztendlich muss also jeweils behördenintern sichergestellt werden, ob die jeweilige Beurteilung in ihrer unterschiedlichen Ausformung ernsthaft, gründlich, fair und korrekt durchgeführt wurde.

2. Reformen: Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen und Leistungsverträge

Die Leistungsbeurteilung auf internationaler Ebene hat sich gegen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts (und auch noch zu Beginn des neuen Jahrtausends) insbesondere an der Theorie des „*Management by objectives*“ (Zielsetzungstheorie) orientiert (und damit weniger an detaillierten, formalisierten und standardisierten Bewertungssystemen). Bei diesem Konzept stehen das Mitarbeitergespräch sowie die individuelle Zielabsprache zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter/in sowie die Bewertung der Zielerreichung im Mittelpunkt.

Die 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 fühlt²⁹. Die Zielbindung wird durch die Partizipation beim Aushandeln der Ziele gefördert. Diese häufig „genannte Partizipation an der Formulierung der Leistungsziele hat sich nur in dem Sinne als förderlich erwiesen, als sie ein Mittel ist, Commitment zu erreichen. Für sich genommen ist sie von eher geringer Bedeutung für die Leistungshöhe“³⁰.

²⁹ Uwe Kleinbeck, Die Wirkung von Zielsetzungen auf die Leistung, in: Schuler, Beurteilung, a.a.O., S. 220

³⁰ Schuler, Der Funktionskreis, in: Beurteilung, a.a.O., S. 316

In der Forschung besteht Einigkeit darüber, dass höhere und spezifische Ziele die Anstrengungsbereitschaft von Personen mehr fördern als niedrige Ziele.³¹ „Die Leistungsförderlichkeit hoher Zielsetzungen ist allerdings an einige Bedingungen geknüpft, zu denen vor allem Bindung und Einsatz, Selbstvertrauen, Fähigkeiten und Feedback gehören.“³² Weitere Bedingungen, die das Zustandekommen von Zielbindung (Commitment) begünstigen, sind:

- Erfolgserwartung (d.h. die Erwartung, dass das Ziel erreichbar ist),
- Belohnungen bei Zielerreichung,
- Unterstützung der Ziele durch die Vorgesetzten,
- Sinnhaftigkeit der Ziele,
- Vereinbarung ehrgeiziger Ziele,
- Beschreibung konkreter Ziele,
- Beschränkung der Anzahl der Ziele,
- Festlegung der Ziele in einem kooperativen Prozess,
- Abstimmung der Ziele an die Arbeitsplatzanforderungen.

In allen untersuchten Vergleichsverwaltungen handelt es sich bei den Zielvereinbarungen um Absprachen über die zu erbringenden Leistungen sowie deren Qualität und Menge. Sinn und Zweck dieser Zielvereinbarungen ist es, in einem fairen Prozess Leistungsanforderungen gemeinsam zu planen und zu gestalten. Dabei wird angenommen, dass die Mitarbeiter motiviert werden, da sie an der Feststellung ihrer eigenen Arbeitsziele mitarbeiten und Teil einer organisatorischen Gesamtstrategie sind. Der weitere Nutzen von Zielvereinbarungen wird wie folgt dargestellt:

Ziel und Zweck der Zielvereinbarungen in den Vergleichsverwaltungen

Zielvereinbarungen, die in den Mitarbeitergesprächen festgelegt werden, sollen

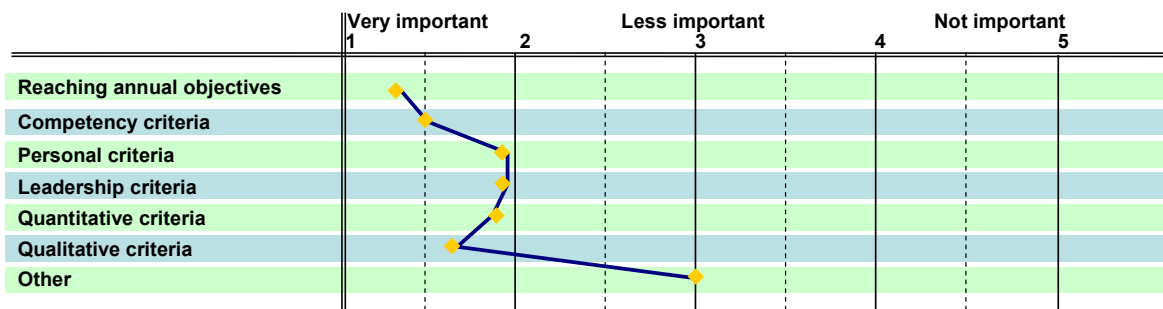
- 1. dezentrale Strukturen und eigenverantwortliches Handeln fördern,**
- 2. die Identifikation der Beteiligten mit den Aufgaben verbessern,**
- 3. ergebnisorientiertes Arbeiten ermöglichen,**
- 4. die Aufgabenerfüllung durch klare Ziele steuern,**
- 5. Führungskräften die Konzentration auf Führungsaufgaben ermöglichen,**
- 6. Führung transparenter gestalten,**
- 7. Möglichkeiten schaffen, Prioritäten zu setzen und Arbeitsschwerpunkte den aktuellen Anforderungen anzupassen und die Zusammenarbeit verbessern.**

In fast allen in dieser Studie untersuchten Verwaltungen arbeiten die Mitarbeiter mittlerweile auf der Grundlage von individuellen Funktionsbeschreibungen, Kompetenzprofilen und/oder Zielvereinbarungen und müssen sich daher immer mehr für die erbrachte Leistung und Zielerreichung oder Zielverfehlung rechtfertigen.

³¹ Kleinbeck, Die Wirkung, a.a.O., in: Schuler, a.a.O., S. 223

³² Schuler, Der Funktionskreis, in: Schuler, Beurteilung, a.a.O., S. 315.

What are the most important criteria in the performance process?



Dass Verwaltungs- und Organisationshandeln final gesteuert werden soll, gilt somit immer mehr als Selbstverständlichkeit.

Insgesamt werden neue Führungsinstrumente wie das Mitarbeitergespräch und/oder die Zielvereinbarung³³ als eine außerordentlich positive Entwicklung gesehen. Das ist eine deutliche Veränderung zu der Situation von vor einigen Jahren. Während jahrzehntelang das Verhältnis Vorgesetzter/Mitarbeiter aus einer hierarchischen Beziehung bestand, die auf der Struktur Befehl-Gehorsam beruhte, verdeutlicht der Einsatz dieser neuen Instrumente nicht nur, dass sich das Vorgesetzten-Mitarbeiter-Verständnis geändert hat, sondern dass sich der öffentliche Dienst (als solcher) verändert.

Hingegen ist das Instrument der Zielvereinbarung ebenso vielschichtig wie in seinen Auswirkungen schwer einzuschätzen. Die Beurteilung des Instruments hängt von dem jeweiligen Fall ab.

³³ Vgl. Christian Stöwe und Anja Weidemann, Mitarbeiterbeurteilung und Zielvereinbarung, Freiburg/Berlin/München/Würzburg/Zürich, 2005.

2.1. Positive Aspekte

Die Einführung von Zielvereinbarungen ist häufig integrativer Teil einer übergeordneten (rechtlichen, politischen und organisatorischen) Zielstrategie.

Die damit verbundenen Veränderungen verlangen veränderte Qualifikationen und beinhalten neue Anforderungen an das Führungsverhalten sowie die Art und Weise der Beurteilung durch den Beurteiler. So wird nunmehr von dem Beurteiler weitaus mehr gefordert als die Abwicklung eines formalen Prozesses. Vielmehr muss die Führungskraft künftig nicht nur die Leistung beurteilen, sondern auch (gemeinsam mit dem Beurteilten) überlegen, wie Ziele festgelegt werden können und die Erreichung unterschiedlichster Ziele beurteilt werden soll.

Zielvereinbarungen finden viel Zustimmung, weil sich moderne Organisationen durch Ziele und Zielvereinbarungen besser steuern lassen als durch traditionelle hierarchische Steuerungsanweisungen³⁴. Beispiel bieten die Zielvereinbarungssysteme in Estland und Frankreich. Europaweit gibt es wohl kaum kürzere und übersichtlichere Beurteilungsformulare als in diesen Ländern. Diese Beispiele zeigen, dass – zumindest von einem formalen Standpunkt, gerade der Vorteil von Zielvereinbarungen darin liegen **kann**, den Beurteilungsprozess wesentlich unbürokratischer zu gestalten als in einem klassischen Leistungsbeurteilungssystem mit einer Vielzahl von einzelnen Beurteilungsformularen.

³⁴ Vgl. Thomas Breisig, Entloohnen und Führen mit Zielvereinbarungen, Frankfurt/Main, 3. Aufl., 2007

Estonia - Annual Performance Appraisal Record

Name and position of official	
Name and position of direct superior	
Evaluation period	
Date of performance appraisal interview	
1. Evaluation of performance of an official (incl evaluation of the achievement of targets in the evaluation period, personal competencies)	
2. Performance targets for the next period	
3. Evaluation of the probationary period (when relevant)	

4. Agreement on remuneration for the next period

--

5. Evaluation of training and development needs and objectives for the next period

--

Area of development	Objectives set	Activities planned (training, rotation, attachement, supervision etc.)

6. Opinion of an official evaluated

--

/Signature of direct superior/

/Signature of official/

Die Verbindung von organisatorischen mit individuellen Zielvereinbarungen verspricht eine effektivere und effizientere Umsetzung der Verwaltungsziele. Umgekehrt finden diese Instrumente bei den Mitarbeitern Zustimmung, weil sie eine Antwort geben auf die gestiegenen Selbstentfaltungsinteressen der Mitarbeiter. Zumindest theoretisch geht es um die Erreichung eines Zieles und nicht um die Durchführung einer hierarchischen Anordnung. Gerade bei einer Zielvereinbarung wird die individuelle Motivation gestärkt, weil die Meinung des Mitarbeiters in die Frage der Umsetzung der Zielsetzung einfließt. Es handelt sich also um ein kooperatives Führungsinstrument, da den Beschäftigten die Möglichkeit gegeben wird, ihre Arbeitsbedingungen mitzugestalten. Zudem können die Beschäftigten die in sie gesetzten Erwartungen besser erkennen. Zudem ist es für ein vertrauensvolles Mitarbeiter-Vorgesetztenverhältnis gut, wenn beide sich im Laufe des Jahres in aller Ruhe über die gemachten Absprachen verständigen können. Daraus ergibt sich für den Mitarbeiter eine größere Möglichkeit, Anerkennung zu erfahren. Auch die Beurteilung der Mitarbeiter hat große Vorteile gegenüber einer klassischen Leistungsbeurteilung, da durch die Orientierung an vereinbarten und konkreten Zielen Beurteilungsfehler vermieden werden, die bei einer Bewertung einer Vielzahl von Merkmalen in einem klassischen Leistungsbewertungssystem auftreten können.

In dieser Studie konnte festgestellt werden, dass viele Verwaltungen (z.B. das Cabinet Office in Großbritannien, die Europäische Kommission etc.) das so genannte SMART(T)-Prinzip (zumindest) berücksichtigen. SMART bedeutet *Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely* (und *Tough*).

In der Verwaltungsrealität ist hingegen die Zielbewertung nicht immer so plastisch und einfach. So kann ebenfalls bei der Gewichtung von Zielen zwischen wichtigen und nachrangigen Zielen unterschieden werden. Eine solche Gewichtung setzt dann auch eine unterschiedliche Gewichtung bei der Bewertung der Zielerreichung voraus. Dies kann zum Beispiel durch die Vergabe von Prozentpunkten geschehen.

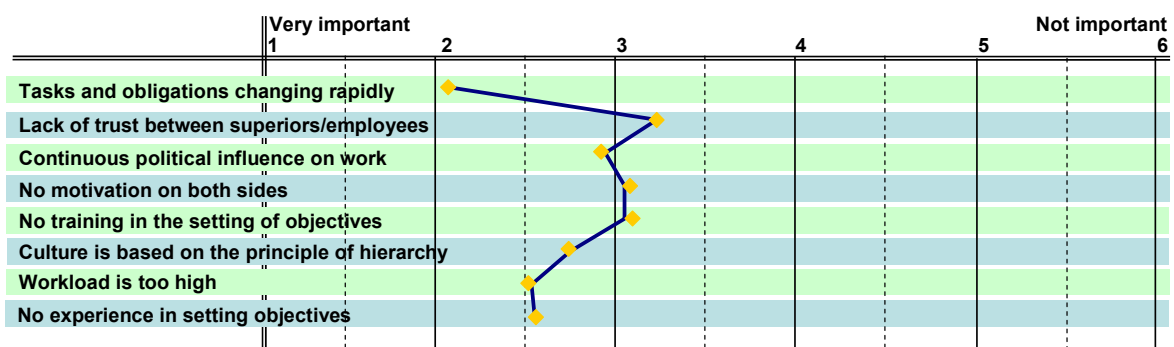
Prozentuale Bedeutung	Ziel	Zielerreichung	Absoluter Prozentanteil
20%	1	100%	20%
20%	2	50%	10%
20%	3	50%	10%
10%	4	25%	2,5%
30%	5	100%	30%
Summe			72,50 %

2.2. Problematische Aspekte

Die Vorteile von Zielvereinbarungen können jedoch auch relativiert werden. So zeigen einzelne Erfahrungen in den Mitgliedstaaten der EU, dass die verstärkte Nutzung von Zielvereinbarungen (zunächst) die Beschäftigung der Verwaltung mit sich selbst drastisch erhöht³⁵. In der Wissenschaft wird daher mittlerweile schon vor „Bürokratisierungsfallen“ gewarnt³⁶. Diese Warnung scheint nicht übertrieben; die Ergebnisse dieser Studie bestätigen eindeutig einen Trend zu mehr Bürokratie.

Wie bei jedem personalpolitischen Instrument gibt es somit auch hier Risiken und Schwachpunkte. So ist es gerade im öffentlichen Dienst problematisch, klare Ziele zu vereinbaren. Oft werden Aufgaben von der politischen Realität bestimmt und verändern sich im Tagesgeschäft. In vielen Bereichen ist es nicht einfach, messbare Ziele zu vereinbaren.

What are the most important challenges in setting and agreeing upon annual objectives (between employees and their superiors)?



Da Ziele nie statisch sind, müssen sie immer wieder an die neue Situation angepasst werden. Tatsächlich wird dies von den Mitgliedstaaten als eine der größten Herausforderungen genannt: Ziele müssen in der Alltagsrealität stets neu an die Gegebenheiten angepasst werden. Eine notwendige kontinuierliche Anpassung der Zielvereinbarungen würde allerdings einen immensen Verwaltungsaufwand verursachen. In vielen Verwaltungen werden daher so genannte Halbjahresgespräche eingeführt. Da dieses Verfahren – aufgrund des damit verbundenen Zeit- und Verwaltungsaufwands - immer wieder Gegenstand von Kritik ist, sind diese Zielanpassungs- oder Halbjahresgespräche nicht verbindlich vorgeschrieben. Allerdings wird z.B. in Finnland von den Vorgesetzten verlangt, dass sie sich ausreichend Zeit für ihre Mitarbeiter nehmen.

³⁵ Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, a.a.O., S. 30.

³⁶ Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, S. 32

Beispiele für Inhalte von Ziellanpassungsgespräche (Mid-Year Reviews)

Macht diese oder jene Aufgabe noch Sinn? Wie kann eine Aufgabe besser, einfacher, schneller oder kostengünstiger erledigt werden? Was hat sich geändert? Gibt es neue Prioritäten? Mit welchen festzulegenden Qualitätsmerkmalen soll eine Dienstleistung erbracht werden? Wie sind die Prioritäten zu setzen? Welche Ressourcen sind zu veranschlagen? Welche Fortbildungsmaßnahmen werden für die neuen Ziele benötigt?

In unserer Studie ließen sich allerdings wichtige Unterschiede bei der Art und Verbindlichkeit der Zielvereinbarungsinstrumente feststellen. Während die Zielvereinbarungen in einigen Ländern eine relativ untergeordnete Rolle im Leistungsbewertungssystem spielen, stützt sich in Ungarn, Irland, Großbritannien (SCS), Malta (SCS) sowie in Dänemark das Leistungsbewertungssystem auf die Bewertung der Zielvereinbarungen. In diesen Ländern werden die individuellen Zielvereinbarungen in ein hierarchisches Konzept – d.h. in eine Zielkaskade integriert. Im Cabinet Office wird gefordert, dass eine Zielanzahlbergrenze festgelegt wird. In Dänemark und Malta (für die Spitzenbeamten) erhalten die Zielvereinbarungen eine besondere Bedeutung, da sie jeweils vertraglich ausgehandelt werden und Spitzenbeamte für die Erfüllung der Zielvereinbarungsverträge einen nicht unbeträchtlichen Leistungsbonus erhalten können.

Demnach ist die Beurteilung der Zielerreichung kompliziert. Häufig wird durch die Zielvereinbarung unterstellt, dass nur die Mitarbeiter für die Erreichung der Ziele verantwortlich sind. In vielen Situationen ist „aber nichts falscher als das, denn in Wirklichkeit sind diverse Situationsbedingungen aus einem komplexen Geflecht“³⁷ von verschiedenen Faktoren für eine gute oder schlechte Leistung verantwortlich. Schließlich werden häufig unklare Ziele, zu viele oder zu wenige, zu schwierige oder zu einfache Vereinbarungen festgelegt. Ein anderes Problem von Zielvereinbarungen und Zielabsprachen wird überall allerdings darin gesehen, „dass die Ableitung der individuellen Ziele nicht in direktem Zusammenhang zu den präzisierten Oberzielen“³⁸ steht.

³⁷ Thomas Breisig, Entlohnung und Führen mit Zielvereinbarungen, Frankfurt/Main, 3. Aufl., 2007, S. 85

³⁸ Conrad/Manke, Zielvereinbarungen, a.a.O., S. 54.

Bedingungen für erfolgreiche Zielvereinbarungen in einer Zielkaskade

Ziele und Zielvereinbarungen	Bedingungen
<ul style="list-style-type: none"> • Zielkaskade • Rahmenbedingungen, z.B. politische, rechtliche, finanzielle Ziele • Organisationsziele • Abteilungsziele • Referatsziele • Individuelle Ziele 	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Ziele müssen in die Zielkaskade passen, d.h. integrativer Teil der Oberziele sein. • Zielvereinbarungen sind motivierend, wenn sie gemeinsam vereinbart werden, akzeptiert werden, verstanden und unterstützt werden • Insbesondere individuelle Ziele können leistungsfördernd wie auch demotivierend wirken, Zielerreichung kann motivierend aber auch demotivierend sein • Zu viele Ziele sind leistungshemmend, quantitative Ziele können auf Kosten der Qualität gehen.

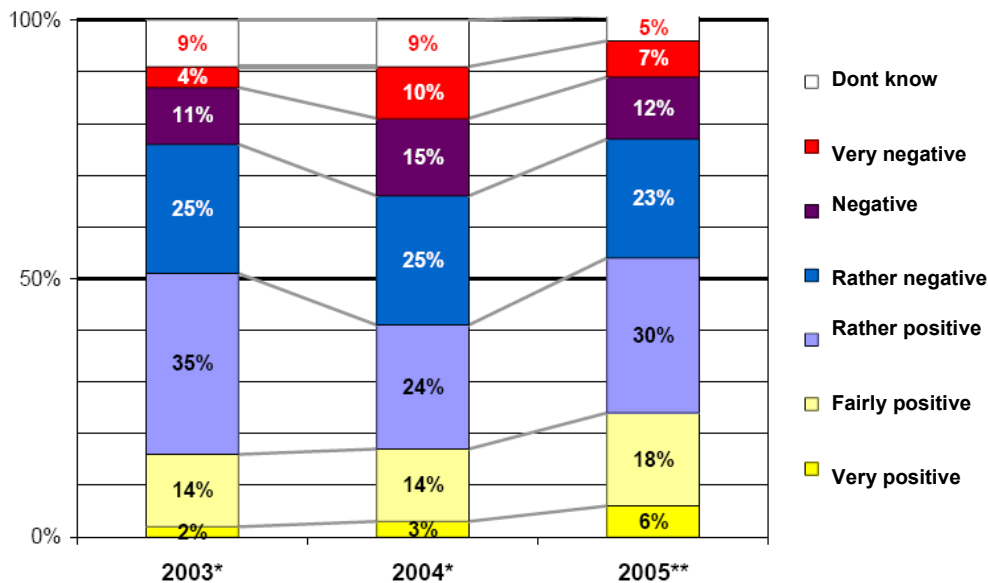
Fehler entstehen vor allem, wenn die Führungskräfte keine Erfahrungen bei der Festlegung und Vereinbarung von Zielvereinbarungen haben. So stellt zum Beispiel ein britischer Evaluationsbericht aus dem Jahre 2007 fest: „Too many managers are still setting poor quality objectives or worse still, not agreeing objectives formally with their staff until very late in the reporting year. As a result, there is poor linkage to departmental goals and reduced accountability for the delivery of results“³⁹.

Vor allem in diesen Situationen geschieht es besonders häufig, dass die Beteiligten an der Zielsetzung auch nicht beteiligt werden. So werden Zielvereinbarungen in der Wirklichkeit zu nichts anderem als der klassischen Zielanweisung und Anordnung. Allerdings ist die Realität selten nur „schwarz“ oder weiss“. Dies zeigt die Situation in Irland, wo sich die Kommunikation zwischen den Vorgesetzten und den Mitarbeitern verbessert hat; nicht aber das „Feedback“ über die Leistungsbeurteilung. „While communication has been improved by PMDS – there are issues around managers giving feedback“.

Insbesondere in den Mitgliedstaaten, die erst kürzlich Zielvereinbarungsverträge und Zielvereinbarungen eingeführt haben, ist deren Durchführung nicht immer einfach. Dies zeigt ein Beispiel aus der Schweiz, wo bei der Einführung des neuen Personalbeurteilungssystems mit variabler Vergütung deutlich wurde, dass die Beschäftigten der Einführung eines neuen Leistungsbeurteilungssystems und der Einführung von Zielvereinbarungen kritischer gegenüber standen als der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung. Insgesamt bewerteten im Jahre 2005 zwischen 40 % und 50% der Mitarbeiter die Zielvereinbarungen negativ.

³⁹ Senior Civil Service, HR Practicioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London, 2007/2008, S.7

MbO and personnel assessments: general impression



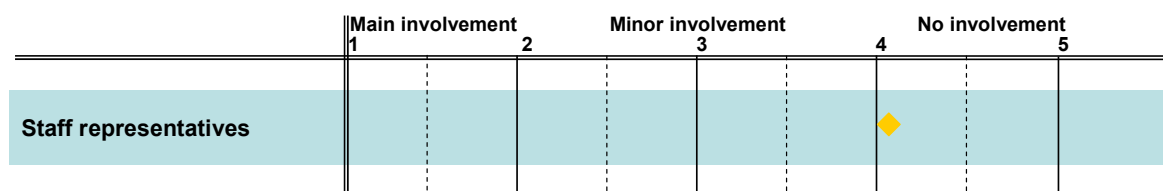
In Deutschland wird – trotz der in der Praxis sowie in der Wissenschaft positiven Einschätzung von Zielvereinbarungen – das Instrument im verwaltungsrechtlichen Diskurs zur Rechtsnatur von Zielvereinbarungen auch sehr kritisch diskutiert. Hierbei geht es vor allem um die verwaltungswissenschaftliche Diskussion zur Zielvereinbarung, zur sozialen Ungleichgewichtigkeit der Gesprächspartner sowie zu den Gefahren einer stetig zunehmenden Leistungsverdichtung. Insbesondere die Personalvertretungen stehen diesem Instrument sehr kritisch gegenüber. Während das Mitarbeitergespräch vor allem Ausdruck einer Führungskultur ist, die auf Dialog und fachliche Unterstützung setzt und personalpolitisch als unkritisch einzustufen ist, ist die Zielvereinbarung somit etwas problematischer. Hierbei ist ein wesentlicher Kritikpunkt, dass Zielabsprachen ein Risiko der steigenden Leistungsdichte sowie eine Individualisierung im Leistungsverhältnis gegenüber dem Vorgesetzten beinhalten. So wird befürchtet, dass die Individualisierung der Zielabsprachen auch die Gefahr einer kaum noch zu überprüfenden Leistungsmessung und –bewertung mit sich bringt. Auch der Leistungsvergleich der Beschäftigten werde schwieriger bei dem Einsatz von individuellen Zielabsprachen. Schließlich stellt – aus der Sicht der Personalvertretungen - die Bewertung qualitativer und ungenauer Ziele sowie deren Messung eines der größten Herausforderungen dar. Gerade aufgrund der Schwierigkeiten bei der Messung von qualitativen Zielen bleiben diese Arbeitsinhalte bei der Bewertung häufig unberücksichtigt. So wird deutlich: Vor allem Zielvereinbarungen besitzen einen hohen Nutzen, allerdings auch ein hohes Potenzial missbräuchlicher Anwendung zum Nachteil der Beschäftigten. Zudem können Probleme dadurch entstehen, dass in der Verwaltungsrealität Zielvereinbarungen nicht immer durch eine Dienst- oder Behördenvereinbarung umgesetzt, sondern von oben nach unten „erzungen“ werden. Eine zusätzliche Schwierigkeit besteht darin, dass eine Zielvereinbarung in Wirklichkeit oft keine Vereinbarung darstellt, sondern eine Zielsetzung durch den Vorgesetzten ist. “Die oberste Führungsebene geht gemeinhin davon aus, dass sie das alleinige Vorrecht hat, a) Ziele festzusetzen, b) Leistungen, Belohnungen und Ziele zu bestimmen...”⁴⁰

⁴⁰ Tom Coens/Mary Jenkins, Abolishing Performance Appraisals, San Francisco 2002, S.16

Insbesondere die Personalvertretungen befürchten daher, dass Ziele zu hoch gesetzt werden können und individuelle Vereinbarungen, kollektiv erworbene Rechte untergraben. Ein anderes Problem betrifft die Konsequenz von Zielverfehlungen. Ist Mann/Frau mit seiner/ihrer Leistung noch weit vom Ziel entfernt, oder ist die Zielerreichung unrealistisch, kann dies zu unerwünschten Konsequenzen führen. Vor allem Personen mit geringem Selbstbewusstsein neigen dazu, Zielverfehlungen als mangelnde Fähigkeit zu interpretieren. Dieser Personenkreis neigt dann leicht dazu, die Zielsetzung aufzugeben.⁴¹ In der Forschung wird normalerweise daraus der Schluss gezogen, dass nicht vereinbarte, d.h. **vorgeschriebene** Ziele kaum zur Motivationssteigerung eines Beschäftigten beitragen. Umgekehrt ergibt sich daraus, dass die Partizipation der Beschäftigten wichtig ist, wenn die Ziele erreicht werden sollen. ("je stärker ein(e) Untergebene(r) sich im Beurteilungsgespräch durch die Vorbringung persönlicher Vorstellungen und Überzeugungen einbringt, desto stärker ist bei ihm/ihr das Empfinden, dass a) der/die Vorgesetzte behilflich handelt, b) die derzeitigen Arbeitsplatzprobleme ausgeräumt werden und c) vernünftige künftige Ziele festgelegt werden."⁴²

Die Befürchtungen der Personalvertretungen und Gewerkschaften – so berechtigt sie auch sind - werden in der internationalen Öffentlichkeit weit weniger diskutiert als die Vorteile der Zielvereinbarungen. Ein wesentlicher Grund hierfür mag auch darin liegen, dass die Position der Personalvertretungen in diesem Bereich relativ schwach ist. So müssen sich nur in wenigen Mitgliedstaaten die zuständigen Dienststellen mit den Personalvertretungen auf ein Verfahren einigen und/oder die Personalvertretungen bei der Einführung eines neuen Systems zumindest konsultieren. Unsere Untersuchung zeigt, dass – europaweit - die Einbindung der Personalvertretungen in den Leistungsbewertungsprozess relativ gering ist.

Who is involved in the evaluation process?



Diese Feststellung wird durch die Studie von Demmke, Hammerschmid und Meyer (2006)⁴³ bestätigt, in der festgestellt wurde, dass in Fragen des Leistungsmanagements die Personalvertreter und Gewerkschaften eine relativ geringe Rolle wahrnehmen.

⁴¹ Kleinbeck, Die Wirkung, in: Schuler, Beurteilung, a.a.O., S. 227.

⁴² Ibid.

⁴³ Demmke, Hammerschmid, Meyer, Decentralisation as a Focus, a.a.O.

More important role of trade unions and staff representatives	Restricted role or no role of trade unions and staff representatives
<ul style="list-style-type: none"> – Fixation of salaries – Dismissal of employees – Head count reduction – Relocation of staff – Working time – Performance related pay – Altering task responsibilities and areas of work 	<ul style="list-style-type: none"> – Recruitment of managers – Promotion of managers – Performance management – Public procurement – Sanctioning of agency management – Dismissal of agency management

Quelle: Demmke, Hammerschmid, Meyer op cit.

IV. GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN BEI DER LEISTUNGSBEURTEILUNG

1. Einführung

Die europaweite (und weltweite) Reformtätigkeit im Bereich des Leistungsmanagements verweist auf ein Paradox: Auf der einen Seite dokumentieren die vielen Reformen ein gestiegenes Interesse am Instrument der Leistungsbeurteilung. Auf der anderen Seite zeigt die Reformtätigkeit, dass Wissenschaft und Praxis bisher keine befriedigenden Handreichungen für die Leistungsmessungs- und Beurteilungspraxis leisten konnten.

Zudem wird in vielen Publikationen viel zu leichtfertig die Möglichkeit einer objektiven und professionellen Leistungsbeurteilung erörtert. Die Mehrzahl der Publikationen ist daher auch nur in geringem Maße geeignet, den Personalverantwortlichen, Mitarbeitern und Vorgesetzten praxisorientierte Anleitungen für die eigene Personalbeurteilung zu vermitteln. In der Regel sind viele Publikationen wenig praxisorientiert, zeugen von einer geringen Anbindung an die Verwaltungsrealität, stützen sich auf Erfahrungen in der Privatwirtschaft und ignorieren seit langem bekannte Probleme mit dem Instrument der Personal- und Leistungsbeurteilung.

Realitätscheck – Repräsentative Antworten aus Zypern und Rumänien

Zypern: "Dissatisfaction with the system has been at the centre of discussions during the last 5 years amongst all involved. The current system has failed to deliver results and a new system is needed to replace it".

Rumänien: "In the Romanian civil service, most of the performance appraisal are over-evaluated. The causes are the lack of training of the managers, the subjectivity, the lack of expertise in setting and measuring objectives, the lack of time, the formal character of the interview".

Wer bei juristischen, sozialwissenschaftlichen oder ökonomischen Leistungs- und Führungstheorien Rat für den Umgang mit Mitarbeitern sucht, „kann manche Anregung finden und wird auf viel Widersprüchliches stoßen“⁴⁴. Oft handelt es sich bei diesen „Theorien“ „größtenteils um Mixturen aus weltanschaulichern Wunschvorstellungen und fragwürdiger Übertragung sozialpsychologischer Laborergebnisse auf die Praxis“⁴⁵. "As the history of performance appraisal has shown there is a great difference between assumptions of ideal "scientific oriented", objective performance appraisals and how appraisals are actually been done". Zu diesem Ergebnis kommt auch eine finnische Untersuchung von Maaniemi und Hakonen⁴⁶.

Gerade bei internationalen Vergleichen ist es geboten, die untersuchten Systeme der Leistungsbewertung jeweils im Kontext der nationalstaatlichen Verwaltungssysteme und in vergleichender Perspektive zu analysieren, da internationale Studien immer wieder zeigen, dass Ziele und Zwecke des Beurteilungswesens in einer Organisation maßgeblich von den

⁴⁴ Heinz Schuler, Der Funktionskreis „Leistungsförderung“ – eine Skizze, in: Heinz Schuler et al) Hrsg., Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung, 2. Auflage, Göttingen/Bern/Toronto/Seattle, 2004. , S. 305

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Johanna Maaniemi, Anu Hakonen, The Meaning of Procedural Justice in the Performance Appraisal Process. http://www.eanpc.org/PDF/EPC/FRI_RES-1000_Maaniemi_Hakonen.pdf (zuletzt geprüft am 23. April 2007)

unterschiedlichen Verwaltungsmodellen und Organisationsstrukturen geprägt werden⁴⁷. So sind die Zielsetzungen eines Leistungsbeurteilungssystems, das in einem Laufbahnmodell durchgeführt wird (z.B. in Frankreich, Deutschland oder in der Europäischen Kommission), in stärkerem Maße mit dem Beförderungsaspekt verbunden als in einem Positionsmodell (wie z.B. im Vereinigten Königreich oder Schweden).

Vielfach hängt der Misserfolg bei der Einführung von Zielvereinbarungen damit zusammen, dass das Instrument nicht zu der jeweiligen Verwaltungskultur passt. In einer vergleichenden Untersuchung zu „Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies“ kommt Pollitt zu der interessanten Schlussfolgerung, dass die Kontrolle von Zielvereinbarungen sowie die Bewertung von Zielerreichungen und/oder Zielverfehlungen sehr stark von der Verwaltungskultur eines Landes abhängt. So wird eine Zielverfehlung in Großbritannien viel stärker sanktioniert als in skandinavischen Ländern (mit ihrer kooperativen und konsensualen Verwaltungskultur)⁴⁸. Fraglich ist es daher, ob der „Import“ von Leistungsbeurteilungssystemen in einer Verwaltung Sinn macht, wenn die eingeführten Strukturelemente mit der eigenen Verwaltungskultur und Struktur überhaupt nicht zusammen passen. So ist auch bekannt, dass leistungsorientierte Bezahlung in bestimmten Verwaltungsstrukturen mehr Schwierigkeiten bereitet als in jenen Staaten, in denen das individuelle Leistungsprinzip weitestgehend akzeptiert ist.

So lautet die Antwort aus Zypern auf den Fragebogen zu dieser Studie: “Currently there is not “performance assessment culture” embedded in our administration, due to the weaknesses of the current performance appraisal system described in previous questions. Personnel appraisal is viewed as a “once a year exercise” and it is not thought of as a challenge nor is it managed on a daily basis“.

Daher ist es empfehlenswert, wenn die Personalverantwortlichen bei der Einführung dieses Instruments folgende Fragen beantworten würden:

- Ist die Verwaltungskultur eher offen und kommunikativ oder hierarchisch und kommunikativ schwach ausgeprägt?
- Ist das bisherige Führungskonzept mehr vorgabe- oder vereinbarungs-orientiert?
- Haben die Vorgesetzten Erfahrungen mit kommunikativen und konsensualen Instrumenten?

Wie bereits geschildert, hat es in vielen Mitgliedstaaten eine Hinwendung zu weniger formalisierten, gesprächsorientierten Mitarbeitergesprächen und Zielvereinbarungen gegeben. Dass Verwaltungs- und Organisationshandeln final und leistungsorientiert gesteuert wird, erscheint somit heute in immer mehr Mitgliedstaaten der EU als selbstverständlich. Unterschiede können allerdings bei der Bedeutung der unterschiedlichen Zielvereinbarungen gemacht werden. In einigen Mitgliedstaaten betrifft die Beurteilung der abgesprochenen Ziele den Schwerpunkt bei der Beurteilung, während in anderen Mitgliedstaaten die Zielvereinbarung mit einer Leistungsbeurteilung kombiniert wird. Hingegen werden mittlerweile auch die Nachteile von Zielvereinbarungen verstärkt diskutiert. Hierbei geht es vor allem um die Schwierigkeiten bei der Setzung und Anpassung der Ziele, den Problemen mit Zielvereinbarungen insbesondere in hierarchischen Verwaltungskulturen, mangelnden Kompetenzen der Führungskräfte mit Zielabsprachen sowie der problematischen Vergleichbarkeit von individuellen Zielvereinbarungen. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde zudem deutlich, dass die professionelle und faire Beurteilung unterschiedlicher Ziele ein schwieriges Unterfangen für jeden Vorgesetzten ist.

⁴⁷ Vgl. Christoph Demmke, Die Personalbeurteilung in internationalen Organisationen als Bezugsgrundlage für eine Verbesserung des Deutschen Personalanteils, Maastricht, 2003.

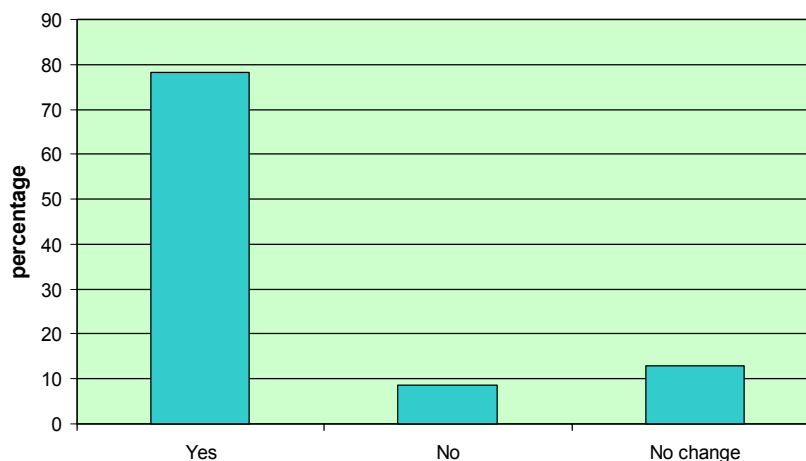
⁴⁸ Christopher Pollitt, Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Nr. 1, 2006, S. 25-45.

Der Kern der Kritik gilt allerdings nur selten ausschließlich dem Prinzip des Beurteilens. Vielmehr wird festgestellt, dass die administrativen und technischen Herausforderungen (z.B. bei der Skalierungstechnik oder der richtigen Anwendung von Formularen und Techniken) weitaus geringer sind als Managementprobleme, d.h. die richtige Durchführung eines Mitarbeitergesprächs, die Gestaltung des Vorgesetzten-Mitarbeiter-Verhältnisses, Fragen der Verwaltungskultur, Führungsfähigkeit sowie – generell – die ernsthafte und professionelle Anwendung des Instruments der Leistungsbeurteilung in der Praxis. Hingegen ist festzustellen, dass die jeweiligen Schwachpunkte der bestehenden Leistungsbeurteilungssysteme offener und weniger ideologisch diskutiert werden als noch vor einigen Jahren. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Diskussion über das Verhältnis zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter. Noch vor Jahren war es nahezu unmöglich, darauf hinzuweisen, dass viele Führungskräfte mit der Durchführung einer Leistungsbewertung überfordert sind. Genauso wenig opportun war die Feststellung, dass viele Mitarbeiter ihren Vorgesetzten (strukturell) jede Führungsfähigkeit absprechen, um sich für die eigene Schlechtleistung zu entlasten.

Ein weiterer positiver Aspekt ist die zunehmende Bereitschaft der Verwaltungen, mit einer Evaluation ihrer Systeme zu beginnen, um bessere Rückschlüsse und Daten zu bekommen, wie beurteilt wird und was verbessert werden muss. Dabei wird besonders auf (häufig unbewusste) Diskriminierungen bei der Beurteilung geachtet. So gibt es mehr Hinweise darauf, dass bestimmte Beschäftigtengruppen – häufig unbewusst - entweder positiv- oder negativ diskriminiert werden. Tatsächlich wäre es unerträglich, wenn sich herausstellen würde, dass leistungsorientierte Besoldungselemente nicht aufgrund der individuellen Leistung, sondern aufgrund von Vorurteilen erteilt werden.

Aufgrund der vielfältigen Probleme bei der Leistungsbewertung mögen diese zwar manches Argument gegen die Leistungsbeurteilung liefern. Sie rechtfertigen jedoch nicht die Ablehnung von Leistungsbeurteilungen. Im Gegenteil: In den letzten Jahren hat das Personalwesen erhebliche Fortschritte mit dem Instrument der Leistungs- und Personalbeurteilung gemacht. Zwar steht in diesem Bereich keine Norm zur Verfügung. Allerdings ist deutlich ein Bemühen um bessere Verfahren und Methoden erkennbar. Dieser positive Trend wird auch in dieser Studie deutlich. Fast alle Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass die Leistungsbeurteilungssysteme wesentlich professioneller betrieben werden als vor 10 Jahren.

Do you think performance management systems are managed more professionally than 10 years ago?



2. Erkenntnisse über Effektivität und Akzeptanz der Systeme

Die bisher dargestellten Erfahrungen aus den Mitgliedstaaten der EU sowie der Kommission und Norwegen machen deutlich, dass der Bereich der Leistungsbeurteilung von einer enormen Reformaktivität geprägt wird. Neue Leistungsbewertungssysteme kommen und gehen. Hingegen belegen die Antworten aller Mitgliedstaaten auf diese Studie ebenfalls, dass es keine Best-Practice Systeme gibt. Schwachpunkte gab es und gibt es – überall. Da Leistungsbeurteilungssysteme mit Individuen zu tun haben, ist dies nicht weiter verwunderlich. Subjektive Beurteilungen wird es immer geben. Die Frage ist vielmehr welche Mängel toleriert werden und welche nicht. Das folgende Beispiel aus Rumänien ist sicherlich beispielhaft für viele Verwaltungen in Europa: „In the Romanian civil service, most of the performance appraisal are over-evaluated. The causes are the lack of training of the managers, the subjectivity, the lack of expertise in setting and measuring objectives, the lack of time, the formal character of the interview etc.”

Dem Wissen um die Defizite stehen diametral die oftmals mangelnde Evaluation und das mangelnde Wissen über die Effektivität von Bewertungssystemen im öffentlichen Dienst gegenüber. In dieser Studie zeigt sich, dass nur wenige Verwaltungen (z.B. in Slowenien, Irland, Dänemark, United Kingdom, Estland, Zypern, Europäische Kommission usw.) ihre Leistungsbewertungssysteme evaluieren. Insgesamt gibt es kaum Untersuchungen über die Einstellungen der verschiedenen Beschäftigtenkategorien, Konsequenzen und Auswirkungen der Beurteilungen auf Motivation, Leistung und Belohnungen sowie Diskriminierungen von Beschäftigtenkategorien im Beurteilungsprozess. Daneben wird kaum analysiert, welche Aspekte des Beurteilungsprozesses gut verlaufen und welche nicht. Zudem gibt es nur wenige Erkenntnisse über die Kompetenzen der Führungskräfte beim Beurteilen ihrer Mitarbeiter.

In dieser Untersuchung stellte sich zu keinem Zeitpunkt die Frage, ob bestimmte Länder oder Verwaltungen individuelle und organisatorische Leistung besser, sorgfältiger und objektiver bewerteten. Die vorliegende Untersuchung hat vielmehr ergeben, dass – zunehmend - die Beurteilungspraxis sehr gewissenhaft und sorgfältig durchgeführt wird.

In Bezug auf den personellen Anwendungsbereich bei der Beurteilung lagen in dieser Studie zu wenig Informationen vor. Hingegen dokumentieren die vorliegenden Informationen, dass – häufig – Spitzenbeamte andere Beurteilungsformen haben als andere Beschäftigte. In einigen Ländern (z.B. im Britischen Senior Civil Service) werden für die Beurteilung Kundenbefragungen angewandt, 360 Grad Beurteilungen, Balanced Scorecards, Assessment Centers etc..

Insgesamt scheint es europaweit einen Trend zu geben, keine Beschränkungen in Bezug auf das Dienstalter und den Dienstgrad vorzunehmen. Allerdings werden in Finnland die Führungskräfte von der leistungsorientierten Vergütung ausgenommen. Hingegen werden in den anderen Verwaltungen (Polen, Irland) nur die Führungskräfte leistungsorientiert vergütet. Zahlen über die Beurteilung von Beschäftigten liegen nicht vor. So ist nicht bekannt, wie hoch der prozentuale Anteil der Beurteilten in den europäischen öffentlichen Diensten ist und ob er steigt oder fällt. Eine Untersuchung aus den Niederlanden zeigt, dass die Anzahl der Beurteilten – je nach Behörde und Ministerium – unterschiedlich ausfällt. So reichen die Zahlen von 51,0% bis zu 98,4%.

Performance evaluation in the Dutch Ministries (nr. of people interviewed),

Ministries	2002	2003
AZ	93,1%	78,6%
BZK	82,4%	86,3%
BuiZa	99,7%	98,4%
EZ	87,0%	94,1%
Fin Dep	88,6%	80,9%
Fin Bel	70,4%	69,7%
Jus1	86,8%	70,3%
LNV	72,4%	77,0%
OCW	64,2%	79,5%
SZW	57,2%	51,0%
VenW2	85,7%	41,1%
VROM	49,1%	65,6%
VWS	56,8%	67,3%
Total	74,1%	68,7%

Source: Strategic alignment of Human Resource Management at the Commission, Benchmark exercise – The Dutch Central Government, Study from Deloitte Consultancy, May 2005

Dass Leistungsbeurteilungssysteme nicht auf einhellige Zustimmung aller Beschäftigtengruppen treffen können, ist ein Gemeinplatz. Hingegen ist es wichtig, herauszuarbeiten, welche Beschäftigtengruppen (und warum) einem Leistungsbewertungssystem kritisch gegenüber stehen. Zudem stellt sich die Frage, ob ein Leistungsbewertungssystem überhaupt effektiv sein kann (und überhaupt noch irgendeinen Zweck erfüllt), wenn eine große Anzahl an Beschäftigten kein oder nur wenig Vertrauen in das jeweilige System hat. Die Untersuchungen in dieser Studie ergeben kein abschließendes Bild zu dieser Frage. Allerdings wird deutlich, dass der Grad der Zustimmung von Ministerium zu Ministerium starken Schwankungen unterworfen ist.

So lautete die schwedische Antwort auf den Fragebogen: “The degree and quality of difficulties varies between different types of work and different levels of responsibility in the civil service”. Auch in Irland wird bestätigt, dass “experiences of the PMDS varied according to grade category. In particular, when compared with the management, executive and administrative support grade groups, the technical/professional staff shows considerably less positive experiences with the PMDS as regards all of the criteria, except **effectiveness**”.

In Irland ist die Zustimmung der Beschäftigten zu dem bestehenden Leistungsmanagementsystem relativ positiv. Hingegen variiert sie –je nach Position– innerhalb der Verwaltungshierarchie.

Exhibit 4: Average Percent Agreed or Favourable Responses for Survey Statements under Evaluation Criterion

PMDS Evaluation Criteria	Ave % for						
	All Groups	Senior Mgmt	Mgmt	Exec	Adm Support	Non-CI Support	Tech/Prof'l
Implementation	64%	81%	65%	62%	62%	52%	60%
Process	61%	69%	66%	68%	61%	46%	59%
Effectiveness	55%	73%	58%	55%	53%	46%	47%
Feedback	48%	63%	52%	49%	47%	36%	40%
Training and Development	52%	61%	55%	58%	54%	39%	42%
Fairness and Consistency	59%	72%	63%	63%	57%	48%	54%
Assessment	60%	76%	62%	63%	58%	44%	55%
Linkage	33%	33%	29%	32%	36%	35%	31%

Quelle: Mercer Human Resource Consulting, Review of the Irish Civil Service

Besonders erfreulich ist die hohe Zustimmung bei den Führungskräften. Hingegen werden auch Schwachpunkte des irischen Leistungsbeurteilungssystems benannt, die auch für viele andere Verwaltungen gelten. So passiert es häufig, dass 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 Laufbahnentwicklung. Die Antwort aus Estland auf diese Studie kommt zu einem eher vorsichtigerem Ergebnis: "Most people involved find the system useful and it works". Somit stellt sich die Frage, wie die Zustimmung zu bewerten sind. Ist ein Zustimmungsgrad von 60% viel oder ist er zu wenig angesichts der Tatsache, dass 40% der Befragten unzufrieden sind. Ist das Glas halbvoll oder halbleer?

Exhibit 5: The Five Least Observed Best Practices in Performance Management in the work units of the Technical/ Professional and the Comparator Groups

Comparator Group			Best Practices	Technical/ Professional Group		
Little Extent (%)	Some Extent (%)	Great Extent (%)		Little Extent (%)	Some Extent (%)	Great Extent (%)
72	20	8	14. There is alignment between performance ratings/scores and rewards.	94	6	
60	27	13	12. A "below target" rating carries specific consequences, including ineligibility for any change in pay during the performance period, as well as specific development.	67	27	7
33	46	21	5. Managers provide ongoing and constructive performance feedback and coaching.	50	31	19
37	45	18	9. The performance management process forces rigorous assessment and clear delineation of levels of performance or relative contribution.	50	31	19
35	48	17	20. Managers receive ongoing or refresher training and communication.	50	31	19
47	39	14	6. If performance is declining or below expectations, coaching and counselling discussions occur and are documented.	47	33	20
30	42	29	13. Employees receive clear messages that consecutive poor-performing periods are not tolerated (or consistent poor performance is not tolerated).	44	31	25
38	51	11	16. The performance management process is aligned with other HR management processes, including career development and succession planning.	44	50	6

Mercer Human Resource Consulting

9

Quelle: Mercer Human Resource Consulting, Review of PMDS evaluation results for technical and professional staff, 2004

3. Zwischen Vereinfachung und erhöhtem Arbeitsaufwand

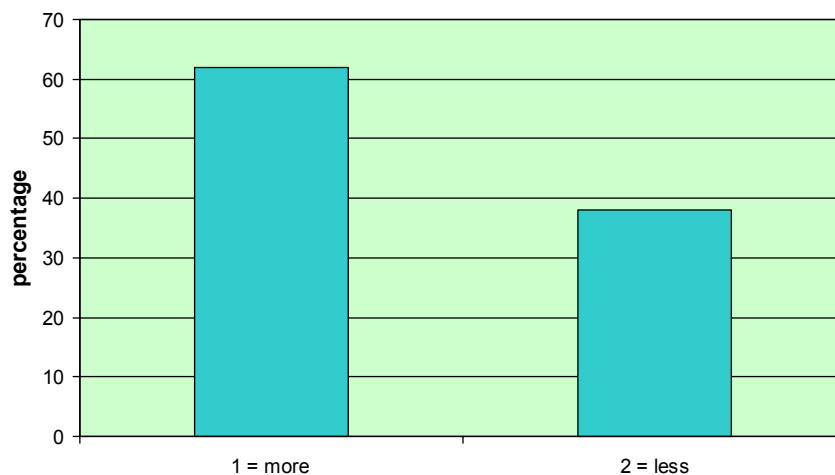
In vielen EU Mitgliedstaaten war lange Zeit der Prozess und die Durchführung der Leistungsbeurteilung eine lästige Formalität. Vor allem in den traditionellen Bürokratien implizierte das Ethos des Verwaltungshandelns, dass Beamte ihren Dienst effektiv und effizient ausfüllen. Um dieses festzustellen bedurfte es gar keiner Leistungsbeurteilung. Eine „Poor Performance“ war in dieser Hinsicht undenkbar.

In vielen Fällen hatte eine Leistungsbeurteilung keine oder kaum direkte Auswirkungen auf den Beschäftigten. Aufgrund der gesicherten Arbeitsplatzsituation („life-time tenure“) musste kaum befürchtet werden, dass eine Beurteilung einen Sanktionscharakter haben würde. Angesichts des Prinzips des automatischen Aufrückens in der Gehaltstabelle musste nichts von einer schlechten Beurteilung befürchtet werden. Auch Beförderungen wurden nicht immer und direkt aufgrund der Ergebnisse einer Leistungsbeurteilung ausgesprochen, sondern

aufgrund anderer Gründe. Schließlich waren lange Zeit kooperative Führungsinstrumente wie Mitarbeitergespräche nicht besonders populär. Verwaltungskommunikation war ein hierarchischer Prozess. Hierzu bedurfte es keiner vertraulichen Gespräche zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern. Beide – der Vorgesetzte wie auch der Mitarbeiter – vermieden lieber Leistungsbeurteilungen. Der eine, um Beurteilungen zu vermeiden. Der andere, um nicht beurteilt zu werden. Oftmals wurden bestimmte Beschäftigtenkategorien von einer Leistungsbeurteilung befreit und Leistungsbeurteilungen nur alle zwei Jahre durchgeführt - wenn überhaupt.

Der Vorteil dieser langjährigen Tradition ist der Mangel an Arbeitsaufwand, der geringe Bedarf an Ressourcen und Zeit. Die Durchführung einer Leistungsbewertung war zwar ein lästiger Vorgang. Hingegen war für die Durchführung nicht viel Zeit notwendig. Mitarbeitergespräche und jährliche Zielvereinbarungen gab es nicht. Im Vergleich zu der traditionellen Beurteilungsmethode wird deutlich, dass moderne Leistungsbewertungsverfahren um ein vielfaches anspruchsvoller, professioneller aber auch komplexer und ressourcenintensiver sind. Die Antworten der meisten Mitgliedstaaten auf die Frage nach dem Arbeitsaufwand kommen zu einem bemerkenswerten Ergebnis: Viele Mitgliedstaaten berichten, dass die Reform der Leistungsbeurteilungssysteme zwar zu einer Professionalisierung der Systeme führt. Daneben ist auch ein deutlicher Trend zur Vereinfachung und Entbürokratisierung der Formblätter feststellbar. Moderne Beurteilungsformulare sind kurz und verständlich, wie das untenstehende Formular aus Frankreich zeigt. Hingegen führt die Professionalisierung der Leistungsbeurteilungsprozesse auch zu mehr Arbeitsaufwand und Bürokratie.

Generally speaking, would you agree that the introduction of new appraisal systems will produce more or less bureaucracy?



Die gegenwärtige Situation in Zypern scheint sich genau zwischen diesen Paradigmen zu bewegen. So wurde die Frage, ob die Reform des Leistungsbeurteilungssystems zu mehr oder weniger Bürokratie geführt hat, wie folgt beantwortet: “Under the current performance appraisal system, the appraisal is carried out with minimal effort and time, since, as mentioned above, the form is very simple and the evaluation takes place once a year, without previous dialogue with the employees, mid-term reviews, objective setting etc. On the contrary, the new appraisal system will be more demanding in terms of time required since it will involve dialogue and feedback between the evaluators and the staff”.



PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Direction des services
Administratifs et financiers

Sous-direction du personnel

ANNÉE 2006

Bureau de l'administration des
personnels et des relations sociales

**FICHE
D'ÉVALUATION**

RUBRIQUE A COMPLETER PAR LE SERVICE D'AFFECTATION DE L'AGENT

NOM :

NOM D'ETAT CIVIL :

PRENOMS :

Né(e) le :

Grade :

Fonctions ou attributions exercées : (description précise **obligatoire**)

.....

.....

.....

.....

.....

RUBRIQUE A COMPLETER PAR L'AGENT

Distinctions honorifiques :

Diplômes :

Formations suivies au cours de l'année 2004 :

.....

RESULTATS PROFESSIONNELS OBTENUS AU REGARD DES OBJECTIFS ASSIGNES

.....
.....
.....
.....
.....

OBJECTIFS A ATTEINDRE OU APTITUDES A DEVELOPPER L'ANNEE SUIVANTE

.....
.....
.....
.....
.....

MOYENS PROPOSES POUR PARVENIR A L'AMELIORATION SOUHAITEE (FORMATION NOTAMMENT)

.....
.....
.....
.....
.....

AUTRES POINTS EVOQUES LORS DE L'ENTRETIEN

.....
.....
.....
.....
.....

REMARQUES, COMMENTAIRES EVENTUELS DE L'AGENT, VOEUX RELATIFS A LA CARRIERE (cette rubrique pourra être renseignée dans les huit jours qui suivent l'entretien)

.....
.....
.....
.....
.....

Date :

Signature de l'agent :

Nom et signature du supérieur
s'étant entretenu avec l'agent :

Somit ist der Preis dieser Professionalisierung trotzdem ein erhöhter Arbeits- und Zeitaufwand. In Portugal „the new Portuguese appraisal system has introduced new procedures that made the system more complex and bureaucratic (the law provides for 8 steps in the staff appraisal procedure: definition of objectives and outputs to be achieved, self-appraisal, previous appraisal, harmonisation of appraisals by the Council for Assessment Coordination, interview with the assessed officer, ratification by top manager, complaint to top manager and, eventually, hierarchical appeal to the member of the Government concerned. This procedure along with the lack of experience and professional training of middle managers converts the evaluation in a very long and complex process”.

Auffällig ist ebenfalls, dass einige Mitgliedstaaten den Begriff der „Bürokratie“ vermeiden und stattdessen lieber von einer Managerialisierung oder Professionalisierung der Leistungsbeurteilung sprechen, die bestimmte Nebeneffekte hat. So bezeichnet Schweden „Bureaucracy (...) as a neutral term which is synonym to the process of administrating resources. As noted, the devolution of responsibilities naturally creates more administrative work i.e. the transaction costs become higher. This increased “bureaucracy” on the other hand creates more flexibility, puts the appraisal work on each managers daily agenda and naturally integrates in into the toolbox for leadership This comparison also depends on what is compared. We imagine that the former systems for promotion that we used earlier in Sweden included a large amount of hidden bureaucracy, not least created by slower handling and less accuracy in the outcome. As for softer PM – can we ever consider more of communication etc. as more of bureaucracy?

Zumindest so kann einer problematischen Entwicklung etwas Positives abgewonnen werden. Slowenien beschreibt das Dilemma aus einer zusätzlichen Perspektive: “It demands a lot of time and intellectual efforts to set objectives, to transform them into concrete tasks, to discuss them with employees. After that work performance must be checked and evaluated and assessed with written explanation...The process must be traced in the way that arguments for special appraisal are available. All these demand more and more bureaucracy. But there is no other way to achieve objectivity and transparency”. Der österreichische Beitrag schließt sich dieser Analyse an: “Though annual staff appraisals are a usefull instrument, they result of course in an inreasing workload; all appraisals have to be prepared carefully and the specific interests and skills of each staff member as well as options for career development have to be discussed”.

Auch Estland hat eine sehr kritische Sichtweise: „In the end, the most important issue actually is, how seriously the appraisal is taken by the two main parties – the direct superior and the employee – and to what extent and how well the agreements reached are actually implemented in an organisation, so that the appraisal does not become or remain an annual formality It really depends on how the system is set up (whether it includes only annual interviews or also mid-term interviews) and how it is tied to an overall organisational strategy, objective-setting and implementationan organisational strategy based on a balanced scorecard method involving targets, indicators, and their measurement) in the public service also brings along increased workload necessary for reporting and managing the system. So in the end, you start to question, if all the workload involved is all actually worth it”

Auch Frankreich analysiert eine vergleichbare Entwicklung: More bureaucracy s’il faut entendre par là une plus grande individualisation du management et un meilleur suivi des agents, mais également, pour certains organismes, davantage de procédures complexes et très consommateurs en moyens humains. Cela dit, le dispositif n’a pas encore atteint son rythme de croisière. Cela ne traduit pas nécessairement une appréciation négative du dispositif“. Im Vereinigten Königreich « The workload should, in principal, be static or reduced. However

whilst the level of form filling may reduce, the quality and time taken to effect good people management (mid-term appraisals, regular meetings, objective settings, etc) should increase to ensure that more time is given to addressing people issues”.

Aus unserer Analyse ergibt sich, dass eine sehr große Mehrheit der Mitgliedstaaten der Meinung ist, dass die gegenwärtigen Entwicklungen in drei Entwicklungspfade aufgeteilt werden können:

1. Eine positive Entwicklung, die zu mehr Ernsthaftigkeit und zu einer Professionalität bei der Leistungsbeurteilung führt,
2. eine komplexe Entwicklung, die zu mehr Arbeitsaufwand und Ressourcenverbrauch führt,
3. eine problematische Entwicklung, die zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der Führungskräfte führt.

Lediglich eine kleine Minderheit von Ländern ist der Meinung, dass der Arbeitsaufwand weniger geworden ist (oder weniger wird), insbesondere durch die verstärkte Anwendung von Informationstechnologien. Irland hat in dieser Studie geantwortet, dass die gegenwärtigen Prozesse zwar zu mehr Bürokratie führen. Allerdings sei der Arbeitsaufwand für die Führungskräfte aufgrund von „streamlined processes“ gesunken.

Good-Practice – decreasing workload and Bureaucracy

Hungary : We introduced a web based evaluation system that is transparent, easy to use, saves time of the superior, and it makes the process faster without paperwork. Target setting, annual and mid-year evaluation are all managerial functions, that takes about an hour and a half per subordinates annually. Preparation for the evaluations (gathering performance information, measuring numerical targets) takes and estimated extra hours per person.

Die Erfahrungen in den Vergleichsverwaltungen zeigen somit, dass zwischen der zeitlichen Mehrbelastung der Beurteiler und den bürokratischen Anforderungen getrennt werden muss. So müssen Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen und Leistungsbewertungen nicht notwendigerweise zu mehr Formalismus und Ressourcenverschwendung führen. Im Gegenteil: Einzelne Erfahrungen zeigen, dass die Beurteilungsvorgänge relativ unbürokratisch gehandhabt werden können. Die Entwicklung und Anwendung der Informationstechnologien in den Personalabteilungen führen zudem dazu, dass wesentlich schneller als noch vor einigen Jahren Beurteilungsdaten aus den verschiedenen Referaten, Abteilungen und Direktionen bereitgestellt, ausgewertet und miteinander verglichen werden können. Die Entwicklung zu elektronischen Personalbeurteilungen erleichtert somit auch die Identifikation derjenigen Beurteiler und Abteilungen, die aus dem Mittelwert „herausfallen“. Dies kann wiederum zu mehr Fairness im Beurteilungsvorgang führen.

In diesem Zusammenhang ist allerdings von Bedeutung, dass alle Beteiligten über vollständige Informationen verfügen sollten. So ist Klarheit, Transparenz und die Bekanntheit der Leistungskriterien nicht nur eine wichtige Vorbedingung für ein effektives Leistungsmanagementsystem. Vielmehr garantieren diese Prinzipien auch ein Minimum an bürokratischem Aufwand.

4. Führung unter veränderten Bedingungen – ein delikates Thema

Der europaweite Trend zur Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten im Personalmanagement, die Einführung von individuellen Zielvereinbarungen, die Verknüpfung von Beurteilungsergebnissen mit Bezahlungskomponenten, der allgemeine Bedeutungszuwachs des Instruments der Leistungsbeurteilung, die häufigere Durchführung von Leistungsbeurteilung sowie die zugenommene Arbeitsbelastung der mittleren Führungsebene dokumentieren ein überraschendes Defizit in der Führungsforschung. Im Zuge dieser europaweiten Entwicklung zur Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten im Personalbereich wird vor allem die mittlere Führungsebene mit zusätzlichen Personalaufgaben betraut, ohne dass immer sichergestellt wird, ob diese Ebene diese Aufgaben überhaupt bewältigen und „führen“ kann. Tatsächlich führen Arbeitsbelastung, mangelnde Zeit und unzureichende Führungsfähigkeiten zu Problemen.

Bis heute scheint sich niemand ernsthaft mit der Frage zu beschäftigen, wie die Führungskräfte mit diesen neuen Herausforderungen umgehen und sich an diese Entwicklungen anpassen können. Fragen zur Fortbildung, Kompetenzentwicklung und zur Motivation werden zwar immer wichtiger. Hingegen wird in der Verwaltungsrealität viel zu wenig für die Führungskräfte getan, um die neuen Herausforderungen anzunehmen und zu bewältigen.

Somit stellt sich die Frage, ob nicht zuviel von den Vorgesetzten und dem Mitarbeitergespräch erwartet wird? Sind die Erwartungen überhaupt realistisch? Sind die Beschäftigten nicht zu anspruchsvoll? Auf der einen Seite erwarten die Mitarbeiter von ihren Vorgesetzten „vollständig auf die Betreuungsbedürfnisse des Arbeitnehmers einzugehen. Wir machen ihn dafür verantwortlich, ein komplexes Beurteilungsverfahren durchzuführen, in dem Bewertungen, Feedback, Zielsetzungsverbesserungen, Entwicklungen, Ausbildungspläne, Entscheidungen über Gehaltserhöhungen (...) durchgeführt werdenund diese Überbelastung gewinnt immer stärkere unrealistische Züge.“⁴⁹

⁴⁹ Coens, Abolishing , a.a.O., S. 76.

What Managers are expected to do during performance reviews

- Managers **assess** both performance against objectives and what behaviours are being demonstrated using the leadership framework.
- Managers should discuss **leadership and people management abilities** which are especially important for the SCS and are consequently being directly linked to appraisal and reward this year. The **leadership model** that sits at the heart of the PSG framework, articulates the expectations the Civil Service has of its leaders, acting both individually and corporately:
- Manager and jobholder should discuss the objectives originally agreed and moderated, and whether they should be revised in light of changing circumstances. If this is the case, the original objectives should not be changed, and the **revised objectives** should be recorded alongside them. This ensures that end-year performance assessment can take matters fully into account.
- Managers should review **priorities** where there is conflict over resources to deliver the full SCS responsibilities within the framework at Annex A.
- Managers may want to give and record **feedback**, and manager and jobholder may want to agree corrective action. A performance assessment Form is shown at Annex B(1). Again, this ensures that end-year performance assessment can take matters fully into account.
- Managers should be working with their staff to identify ways in which each individual could demonstrate the behaviour outlined in the leadership model and improve people management within their area of responsibility, and perhaps beyond.
- Managers also need to make time to discuss **development needs, longer-term career aspirations and options**. The PSG self-assessment should be completed to help frame this conversation. While it is important to deal with these issues as part of performance planning and assessment, it can be helpful to do this during the year when more time is available. Conclusions should be recorded and, again, this ensures that end-year performance assessment can take matters fully into account.

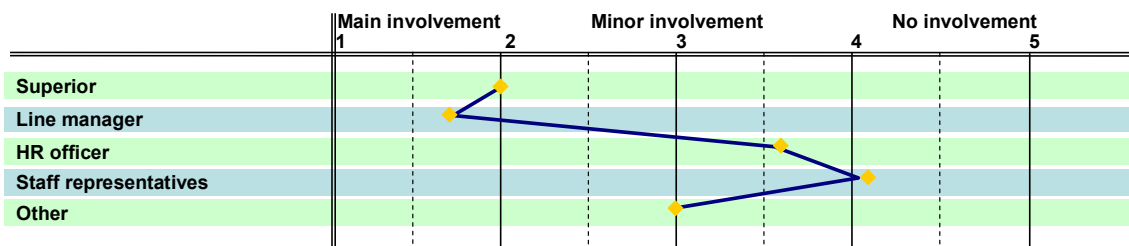
Quelle: Senior Civil Service, HR Practicioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London, 2007/2008, S.9/10

Eine einfache und pauschale Antwort auf diese Herausforderungen erscheint zumindest schwierig: Tatsächlich ergibt sich in allen europäischen öffentlichen Diensten ein Dilemma, wenn Vorgesetzte immer häufiger der Meinung sind, dass der Aufwand für die Personalbeurteilung heute schon sehr hoch ist und durch neue Instrumente (wie z.B. Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen) noch weiter steigen könnte⁵⁰. Zum Beispiel in Lettland: „Employees and their superiors are not very satisfied with the system, because it is time consuming to fill in the performance appraisal form and there are no consequences on pay or other bonuses. Not all superiors are capable to carry out professional and objective appraisals, because they lack knowledge and professionalism”.

⁵⁰ Coens, Abolishing, a.a.O., S. 115.

Grundsätzlich besteht in der Frage, wer die Beurteilung durchführt, Übereinstimmung. In allen untersuchten Fällen sind dies fast immer der direkte Vorgesetzte (z.B. Referatsleiter, Abteilungsleiter) plus ein Gegenzeichner oder ein *Monitoring-Gremium* (wie das Pay Review Committee im Cabinet Office).

Who is involved in the evaluation process?



Auch hier wird noch einmal deutlich, wie wichtig es ist, dass der direkte Vorgesetzte die notwendigen Fähigkeiten vermittelt bekommt, die notwendig sind, um ein professionelles Leistungsbeurteilungsverfahren durchzuführen. Die Personalabteilungen spielen eine untergeordnete Rolle.

Ein funktionierendes Leistungsbewertungssystem hängt zudem davon ab, ob die Führungsebene die tägliche Umsetzung des Systems aktiv unterstützt und fördert. So unterstreicht der irische Evaluationsbericht:

“The senior management in the Departments/Offices of the civil service have been supportive of the process over the years and this must continue. There is no substitute for top leadership support. Rather, the senior management should be a visible role model for performance management as a priority in the civil service in all communications and events. Also, senior management must maintain consistent visibility and active support of the PMDS”.

Erfahrungen in vielen Verwaltungen zeigen in der Tat, dass Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen eingeübt werden können. Allerdings bedarf es einer Fortbildungspolitik des „langen Atems“ und der beiderseitigen Motivation bei Vorgesetzten und Mitarbeitern, da vielfach ein Mitarbeiter- und Zielvereinbarungsgespräch ein neues und (vielfach noch) ungewohntes Instrument darstellt.

Zudem verfügen viele Führungskräfte zwar häufig über klassische und technische Führungskompetenzen (Fachkompetenz, überdurchschnittliches Durchsetzungsvermögen, gute Entscheidungskompetenz, Überzeugungsfähigkeit, Fleiß etc.). Viele Mitarbeiter bemängeln bei ihren Vorgesetzten hingegen eine mangelnde Sozialkompetenz. Somit werden die o.g. positiven Eigenschaften oft konterkariert durch mangelnde Kritikfähigkeit, fehlende Motivation zur eigenen Weiterbildung, Unfähigkeit zur Kooperation, schlechte Menschenkenntnis etc.

Zudem werden in der Diskussion um Leistungsbeurteilungen die Auswirkungen schlechter Führung auf die Leistung der Mitarbeiter noch immer zu wenig beachtet. „Handelt der Vorgesetzte unethisch, ist er ungerecht, unehrlich, unzuverlässig, launisch und zynisch etc.,

hat dieses Verhalten direkte Auswirkungen auf die Leistung der Mitarbeiter...“.⁵¹ Hingegen wird - in der Regel - der Vorgesetzte davon nichts mitbekommen. Tatsächlich gibt es ein Junktim zwischen schlechter Führung und Leistungsbereitschaft und Motivation der Mitarbeiter.

Weshalb ich mich nicht mehr engagiere:⁵²

- Ungenügender Informationsfluss vom Vorgesetzten: 97%
- Entscheidungen ohne Einbezug der Mitarbeiter: 95%
- Führungskraft kann Gruppenkonflikte nicht lösen: 82%
- Fehler im Führungsverhalten des Vorgesetzten: 81%
- Keine Sinn-Vermittlung durch das Unternehmen: 71%
- Zu viel bürokratische Organisation: 71%

Quelle: Wolfgang Seidel, Emotionale Kompetenz, Heidelberg 2004, S. 314

Die britische Antwort auf den Fragebogen geht auf diese Problematik ein: “it is also worth mentioning that many of the difficulties have arisen as a large number of staff do not place people management high on their list of priorities, even though the impact of poor management is so great. We are facing a pivotal point in the UK. Following a series of peer reviews, a lot of departments are now being told that their people processes and systems are not good enough (such as communication, information exchange, people management, delegation and time spent being a manager). We are working hard to turn this around and ensure that staff at the highest levels dedicate more and more time to people issues, notably succession planning, talent management and development”.

Trotz insgesamt positiver Einschätzung kommt der irische Evaluationsbericht “Evaluation of the PMDS in the Civil Service” ebenfalls zu dem Ergebnis, das 41% der Manager zu wenig Zeit und Ressourcen haben, um einen PMDS Prozess professionell durchzuführen. Die irischen Top-Manager sehen ebenfalls viele positive, aber auch kritische Herausforderungen. Am Problematischsten sind sicherlich die Einschätzungen „Unless managers’ time is freed, PMDS will be considered as an add-on responsibility rather than as a core management activity” sowie “There is a lack of openness and honesty between managers and employees”.

⁵¹ Wolfgang Seidel, Emotionale Kompetenz, Heidelberg 2004, S. 312

⁵² Wolfgang Seidel, Emotionale Kompetenz, a.a.O., S.314

Exhibit 8a: Summary of Senior Management Positives and Challenges concerning the PMDS

Senior Managers Positives	Senior Managers Challenges
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDS is a key instrument of the business plan, of HR strategy and training strategy. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assessments lack objectivity. Where reviews don't address real business issues there may be more good news versus critical analysis.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staff are aware of the business plan and where they fit. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unless managers' time is freed, PMDS will be considered as an add-on responsibility rather than as a core management activity.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Senior management is seen to support the PMDS process and has been visible in the roll out of PMDS training and implementation. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ There is a lack of openness and honesty between managers and employees.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDS has increased communication between managers and staff and enables staff to get feedback on managers' views of their work. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staff may devalue on-the-job training, which is the best venue to acquire tactic knowledge.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Good managers naturally carry out some form of PMDS. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unless managers manage performance, the PMDS becomes a paper exercise in which a large expense is incurred with little gain.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDS needs further development to be embedded into the culture and into the regular management process. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuing not to address underperformance will undermine the PMDS. ▪ Ensuring that PMDS is not viewed as: <ul style="list-style-type: none"> ▫ A management responsibility only – PMDS should result in performance ownership at all levels. ▫ A short-term programme – It will take time to embed into the culture and change the way things are done.

Quelle: Mercer Human Resource Consulting, Review of the Irish Civil Service, S.9

In vielen Mitgliedstaaten gibt es mittlerweile Führungspositionen auf Zeit. So werden in Malta Leistungsverträge mit Führungskräften abgeschlossen. Bei einer positiven Beurteilung können diese Verträge verlängert werden. Bei entsprechender Schlechtleistung, können zukünftige Verträge entsprechend sanktioniert werden. Es wäre von großem Interesse, zu erfahren, ob und wie diese Führungsfunktionen auf Zeit beurteilt werden und ob es tatsächlich negative Sanktionen gibt. Aufgrund der mangelnden Datenlage konnte diese Frage in dieser Studie nicht beantwortet werden.

5. Das Mitarbeiter-/Vorgesetztenverhältnis und die Realität der kooperativen Führungsstile

Im Rahmen der Reform der Leistungsbeurteilungssysteme in Europa wird immer wieder – trotz gestiegener Anforderungen an die Führungskräfte – die Bedeutung des Mitarbeitergesprächs hervorgehoben. Dabei wird darauf hingewiesen, dass ein professionelles Gespräch zwischen dem Vorgesetzten und Mitarbeiter die Möglichkeit eines offenen, vorurteilsfreien, partnerschaftlichen und vertrauensvollen Dialogs über Arbeitsinhalte, Arbeitsverhältnis und Entwicklungsmöglichkeiten bietet. Es dient der Analyse des Ist-Zustandes und der Beschreibung des Soll-Zustandes in der täglichen Zusammenarbeit. Es soll vor allem die Chance bieten, die Zusammenarbeit zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter zu verbessern, den Informationsfluss sowie die Transparenz in der Arbeit zu steigern, Störungen in der Zusammenarbeit aufzudecken und zu beseitigen sowie die persönliche Entwicklung zu fördern. In der Regel sollen in Mitarbeitergesprächen folgende Themenbereiche angesprochen werden:

- Zusammenarbeit und Führung,
- Arbeitsumfeld, Aufgaben und Rahmenbedingungen der Arbeit,
- berufliche Förderung und persönliche Entwicklung,
- Zielvereinbarungen zu arbeitsbezogenen und persönlichen Zielen⁵³.

Der Nutzen des Instruments wird vor allem darin gesehen, dass sich für beide Gesprächsseiten Vorteile ergeben:

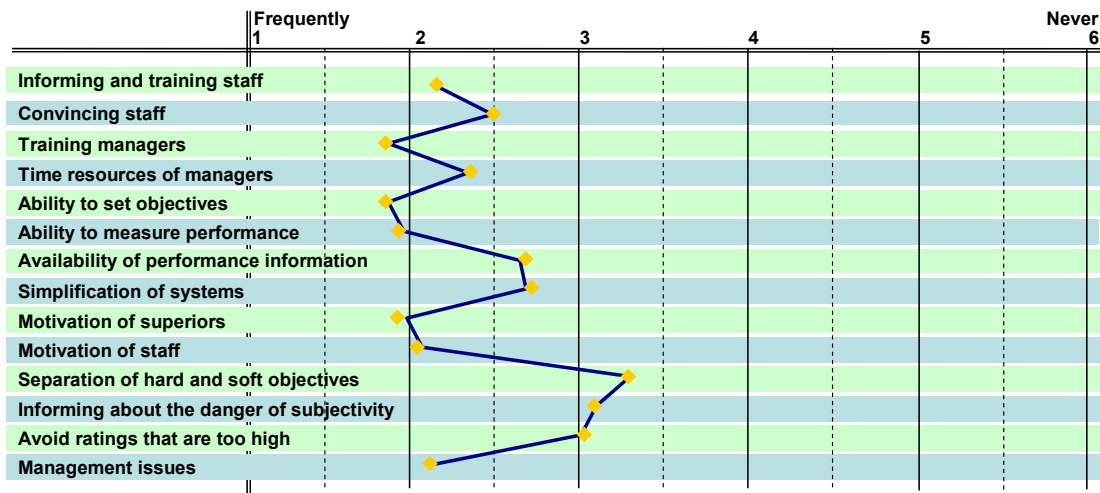
- „Beide Gesprächspartner erhalten nähere Informationen über die individuelle Arbeitssituation.
- Beide Gesprächspartner erfahren, welche Vorstellungen, Auffassungen und Einstellungen die andere Seite zu bestimmten Fragen hat.
- Beide Gesprächspartner erhalten wechselseitige Einblicke in die jeweiligen Aufgaben und die Arbeitsweise des/der Anderen.
- Der Vorgesetzte lernt die Bedürfnisse und Wünsche seines Mitarbeiters hinsichtlich der beruflichen Entwicklung und Qualifikationen besser kennen und kann diese im Rahmen seiner Möglichkeiten entsprechend unterstützen und fördern.
- Die Gesprächspartner können konstruktiv Kritik üben und zur Ausgestaltung der Arbeitssituation und –beziehung Anregungen und Ideen einbringen
- Beide Gesprächspartner können ihre Zusammenarbeit, ihren Umgang miteinander und ihr persönliches Arbeitsklima verbessern⁵⁴.

Die positiven Aspekte eines Mitarbeitergesprächs werden nirgendwo in Frage gestellt. Vielmehr geht es darum, die Führungskräfte mit dem notwendigen „Rüstzeug“ auszustatten, um diesen neuen Herausforderungen zu genügen. Daneben ist es wichtig, Form, Inhalt und Bedeutung des Mitarbeitergesprächs sowie der Zielvereinbarungen realistisch darzustellen.

⁵³ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Leitfaden für das Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Mitarbeitergespräch und Zielvereinbarungen, 2003

⁵⁴ Ibid.

Judging by the experience in your administration, what are the most important challenges in the daily management of the personnel appraisal system?



Bei der Begrifflichkeit des „Mitarbeitergesprächs“, der „Zielvereinbarung“ sowie des „Feedbacks“ wird deutlich, dass sich in den letzten Jahren im Leistungsmanagement kooperative Führungsstile immer mehr durchsetzen (sollen). Obwohl dies grundsätzlich zu begrüßen ist, ist allerdings bisher weitestgehend unbeantwortet geblieben, ob kooperative Führungsstile eigentlich den gewünschten Steuerungseffekt haben, der ihnen immer wieder nachgesagt wird. Wenn dies der Fall sein sollte, müssten Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen schon längst Eingang in die Verwaltungswirklichkeit gefunden haben⁵⁵.

In der Realität scheint es sich allerdings – trotz der (europaweit) positiven Bedeutung und des Popularitätsschubs des Mitarbeitergesprächs - oftmals um einen Etikettenschwindel zu handeln, da zuweilen der Eindruck erweckt wird, dass sich kooperative Führungsstilformen immer mehr durchsetzen und – ohnehin – relativ unproblematisch sind. In der Wirklichkeit scheint die Arbeitsbelastung sowie die gestiegenen Verantwortlichkeiten der Führungskräfte gerade dazu zu führen, dass man für Mitarbeitergespräche schlichtweg zu wenig Zeit hat. Zudem bleibt bei den Diskussionen über Mitarbeitergespräche, Leistungsvereinbarungen und Leistungsverträge häufig unbeachtet, dass die Arbeitsprozesse in den meisten europäischen Verwaltungen (noch immer) nach hierarchischen Strukturen funktionieren und kollegiale, partizipative oder sogar freundschaftliche Strukturen nicht den Regelfall darstellen. So kann festgestellt werden, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten das Beamtenverhältnis noch immer ein klassisches Über- und Unterordnungsverhältnis ist. Der Weisungsgebundenheit entspricht die Festlegung von Zielen durch den Vorgesetzten. Daher stellt eine Zielvereinbarung dieses klassische Verhältnis in Frage.

Tatsächlich sind mehrere Mitgliedstaaten der Meinung, dass hierarchische Verwaltungsstrukturen eine Herausforderung (und möglicherweise sogar einen Widerspruch) zu dem Instrument der kooperativen Zielvereinbarung darstellen. Offensichtlich ist mit dieser Feststellung aber nicht gemeint, dass die Involvierung von den Beschäftigten in die Zielvereinbarung nicht sehr wichtig ist. Die Realität sieht jedoch zuweilen anders aus. Ein Blick auf die Realität zeigt, dass populäre Vorstellungen von einem konsensualen und partizipativen Mitarbeitergespräch erst einmal von allzu naiven Einschätzungen befreit

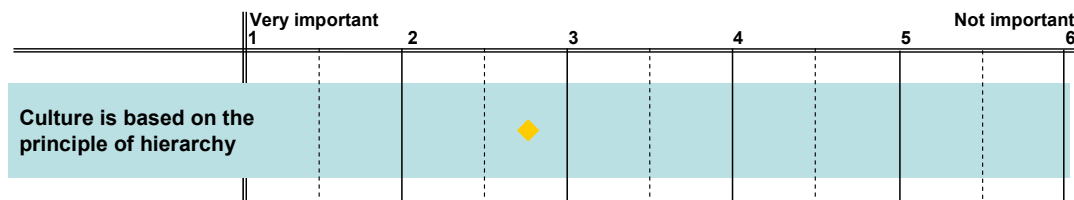
⁵⁵ Jürgen Lorse, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, Luchterhand, Neuwied und Kriftel, 2001, S. 223.

werden müssen. Ein anderes Problem ist noch offenkundiger: Gerade in Zeiten von finanziellen Engpässen und Leistungskürzungen empfinden viele Mitarbeiter die Rhetorik des Mitarbeitergesprächs und Motivationsmanagement sowie der kooperativen Führungsmodelle eher als Zynismus.

Hingegen „gaukeln“ auch in diesem Bereich modische Management-Ratgeber oftmals ein unrealistisches Verwaltungsbild vor, indem der Eindruck vermittelt wird, wonach es hierarchische und bürokratische Verwaltungsstrukturen schon lange nicht mehr gäbe. In Wirklichkeit basieren nach wie vor fast alle europäischen Verwaltungsmodelle auf dem Prinzip der „Hierarchie“ und bürokratischen Prinzipien. Somit widersprechen oftmals modische Begriffe wie Partizipation, Information, Vereinbarung, Feedback und Kommunikation der Verwaltungsrealität. Hingegen zeigt die Praxis, dass das Verhältnis Vorgesetzter - Mitarbeiter noch immer von einem (zuweilen sehr) hierarchischen Arbeitsstil geprägt ist und Formen von vertrauensvoller Kooperation keine Selbstverständlichkeit sind.

Oft sieht die Realität im Verhältnis zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter ganz anders aus. Diese Realität beschreibt Wehrle in „*Der Feind in meinem Büro*“ wie folgt: „Geht ein Chef als Erster nach Hause, ist er für seine Mitarbeiter faul. Sitzt er als Letzter noch am Schreibtisch, ist er Workaholic. Belässt er alles beim Alten, verpasst er den Zug der Zeit. Setzt er Veränderungen durch, sieht man ihn als Hasardeur, der die Zukunft (...) aufs Spiel setzt. Ein Chef macht alles falsch, weil er der Chef ist. Und seine Mitarbeiter wissen alles besser, weil sie die Mitarbeiter sind.“⁵⁶

What are the most important challenges in setting and agreeing upon annual objectives (between employees and their superiors)?



Ein irischer Evaluationsbericht bringt diese Problematik ebenfalls auf den Punkt: “Openness, honesty and trust are essential to progressing and linking PMDS. However, managers continue to shy away from open, honest and constructive feedback during performance reviews. The risk associated with this lack of performance feedback is that the PMDS may be reduced to a paper exercise, the reviews will not be as meaningful and substantive as they should be, people will be encouraged to play it safe in their objective setting and stick with the status quo, and the performance levels will likely bunch around the average mark rather than above average and outstanding”⁵⁷.

Hingegen gibt es auch in diesem Bereich erfolgversprechende Best-Practices. So zeigt der irische Evaluationsbericht, dass das irische Leistungsmanagementsystem (PMDS) “has facilitated more communication between managers and their staff. For example, employees

⁵⁶ Martin Wehrle, *Der Feind in meinem Büro*, Berlin 2005, S. 25

⁵⁷ Mercer Human Resource Consulting, *Evaluation of the PMDS in the (Irish Civil Service)*, 2004, S.19

consistently agree that managers are listening to staff during the performance reviews, feedback from the managers is helpful to improving performance, and the PMDS process provides useful information. Going forward, it is anticipated that staff will continue to want communication. Thus, the quality and quantity of internal communications can be used " to sustain, enhance and further embed the PMDS, and " to change the culture of the civil service to one of full performance ownership and accountability at all staff levels"⁵⁸.

Als Faustregel für die Einführung eines Mitarbeitergesprächs und einer Zielvereinbarung kann daher gelten:

Je hierarchischer und formeller die eigene Verwaltungskultur ist, desto schwieriger wird die erfolgreiche Einführung eines kooperativen Führungsstils. Jede Behörde sollte daher selbst abschätzen, ob Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen erst noch „eingeübt“ werden müssen, oder ob sie schon mit der Verwaltungskultur übereinstimmen.

„Dass Informationen zwischen Chefs und Mitarbeitern nicht fließen, dass Hierarchieebenen manchmal so undurchdringlich wie Betondecken sind, dass jeder vermutet, was der andere will, aber es nicht genau weiß: Dieses Problem ist das größte in der Beziehung zwischen Chefs und Mitarbeitern. Die meisten Mitarbeiter kennen den Speiseplan in der Kantine deutlich besser als die Erwartungen ihres Chefs an sie.“⁵⁹ Umgekehrt sind die Mitarbeiter besser „in der Lage, die Leistungen ihres Chefs einzuschätzen, als die Chefs es selbst können“⁶⁰. Insbesondere viele Vorgesetzte haben oft ein verzerrtes Bild von ihrer eigenen Leistung und überschätzen sich in ihren Kompetenzen und Fähigkeiten.

⁵⁸ Mercer, op cit, S.18

⁵⁹ Wehrle, Der Feind, a.a.O., S. 219

⁶⁰ Wehrle, Der Feind, a.a.O., S. 33

Annahmen und Perzeptionen von Vorgesetzten und Mitarbeitern

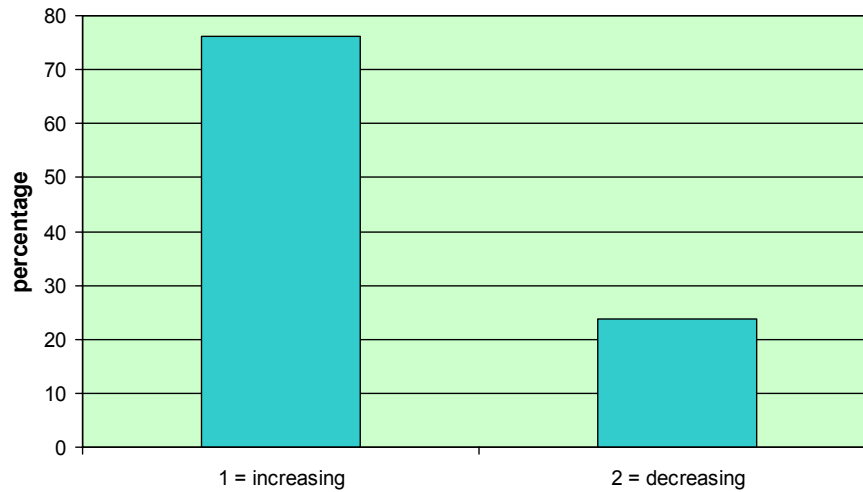
Individuelle Annahme	Realität
Ich bin besser als die anderen	Vorgesetzte und Mitarbeiter überschätzen sich, Vorgesetzte haben ein besseres Bild von sich als die Mitarbeiter von ihren Vorgesetzten
Wenn ich meine Aufgaben erledige und meine Ziele erreiche, liegt das einzig an meiner Leistung	Eine Zielerreichung wird persönlich zugerechnet. Aufgabenerfüllung und Zielerreichung haben mit vielen kontextuellen Faktoren zu tun.
Ich trage nicht die alleinige Schuld, wenn ich mein Ziel nicht erreiche.	Bei Schlechtleistungen werden sofort kontextuelle Faktoren herangezogen.
Der Unterschied im Leistungsverhalten zwischen mir und den anderen hat mit Anstrengung, Bemühen, Motivation und individuellem Ehrgeiz zu tun.	Unterschiede im Leistungsverhalten haben sehr oft mit der Komplexität des Sachverhalts, der Arbeitsumwelt, Koordination und Kommunikation zu tun.

Ein großes Problem liegt zudem darin, dass viele Mitarbeiter mit ihren Vorgesetzten unzufrieden sind. „Ungenügende Kommunikation und Glaubwürdigkeit sind zwei entscheidende Elemente, die wohl für das Ergebnis der mäßigen Durchdringung der Informationen der Führung zum Wandel verantwortlich sind.“⁶¹ Die Realität zeigt, dass die Beziehungsgeflechte zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern vielschichtig sind und durch vielerlei Perzeptionen und Misstrauen beeinflusst werden: die Durchführung eines effektiven Mitarbeitergesprächs setzt voraus, dass sich Vorgesetzte als auch Mitarbeiter über ihre „Beziehung“ im Klaren sind. Hierin liegt allerdings eine der größten Herausforderungen.

In dieser Studie wurde in allen untersuchten Verwaltungen bestätigt, dass die Verwaltungs- und Arbeitsanforderungen an ein modernes Leistungsbeurteilungssystem höher sind als in der Vergangenheit.

⁶¹ Eidgenössisches Personalamt, Personalpolitik der Bundesverwaltung, Evaluationsbericht Schweiz, 2004, s. 30.

Do you think the workload of those involved in carrying out appraisals is increasing or decreasing?



Allerdings wird dieser „Preis“ akzeptiert, da man überall der Meinung war, dass Kommunikation, Kooperation, Vertrauen und ethisches Verhalten wichtige Motivations- und Leistungsfaktoren darstellen und positive Auswirkungen haben.

6. Unzureichende Poor Performers Policy

Viele Mitgliedstaaten haben auf die Frage „Do you have a specific poor performance policy“ negativ geantwortet. Andere Mitgliedstaaten haben lediglich erklärt, dass schlechte Leistungen im negativen Fall zu Entlassungen führen können. Zahlen oder Prozente wurden diesbezüglich nicht genannt. Die vorliegenden Informationen zu dieser Frage sind daher sehr „dünn“ und werden im Folgenden nur kurz zusammengefasst:

Insgesamt orientieren sich Leistungsmanagementsysteme ausschließlich an der Identifikation von guten (und nicht schlechten) Leistungen. Auch eine Antwort des Vereinigten Königreichs zu diesem Punkt mag illustrativ sein: „So far poor performance is not handled effectively“ . Eine 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 2006, S.16). Der schwedische Bericht erwähnt, dass “the common policy is that poor performance should render no, or at least, less pay increases than average for performance. There is also a general culture that poor performance should be analysed from the perspectives of the employee as well as from the organisational circumstances present at the time. Getting no or a little pay raise is in itself not a sufficient signal to poor performers. Sometimes the financial and other circumstances do not allow pay rises even for average performance. The importance of a thorough assessment dialogue cannot be over estimated.

Auch das Leistungsmanagementsystem in Irland „is weak in distinguishing the different levels of performance, in recognising staff who perform well and in handling underperformance. This is particularly the case given that PMDS is not linked to decisions on increments, promotions, career development and career assignment. The lowest level of agreement in the PMDS survey was around the area of underperformance. All grade group categories indicated that underperformance was not appropriately dealt with by managers. Underperformance may be addressed by progressive discipline or by positive discipline. We recommend a combination of progressive and positive discipline rather than depending on progressive discipline alone”.

Good Practice: Poor Performers Policy in the British Senior Civil Service

1. “Many things, inside and out of the work environment can affect an individual’s performance. A good Line Manager will identify any poor performance and work with the individual to **understand why** it is happening and **what** can be done to resolve it.
2. Lack of ability, skills and knowledge, can often be resolved with training, however, Managers should be sensitive to other factors such as stress, bereavement, relationship problems and financial worries can also affect performance and whilst the Manager cannot resolve these issues, support to bring performance back to an acceptable level should be given.
3. We also need to recognise that there is a difference between a one-off dip in performance (maybe at a particular time or in a particular discipline) and ongoing poor performance where an individual is clearly not operating at the required level. **For the latter, a performance improvement plan** should be agreed and documented so that all parties are clear about how the way forward and the timescales in which a further review of performance will be undertaken. If performance does not improve, formal procedures⁶³ will need to be adopted”.

Quelle: Senior Civil Service, Performance Management Guidance 2007/2008 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service, London 2007, S.16

7. Ein ewiges Problem: Benotungen

Über die Sinnhaftigkeit von Noten bei der Leistungsbeurteilung wird schon lange gestritten. Kritiker von Noten verweisen auf Studien, in denen darauf verwiesen wird, dass verschiedene Beurteiler (selbst bei gleichen Leistungen) niemals objektive Beurteilungen geben, Noten informationsarm sind und andere Beurteilungsformen (Gespräche, Selbstbeurteilungen, Berichte, Gesamtauswertungen) vorzuziehen seien⁶³. Befürworter von Noten verweisen darauf, dass Noten noch immer der beste Bezugs- und Messrahmen für Leistungen sind und durchaus eine motivierende Bedeutung haben.

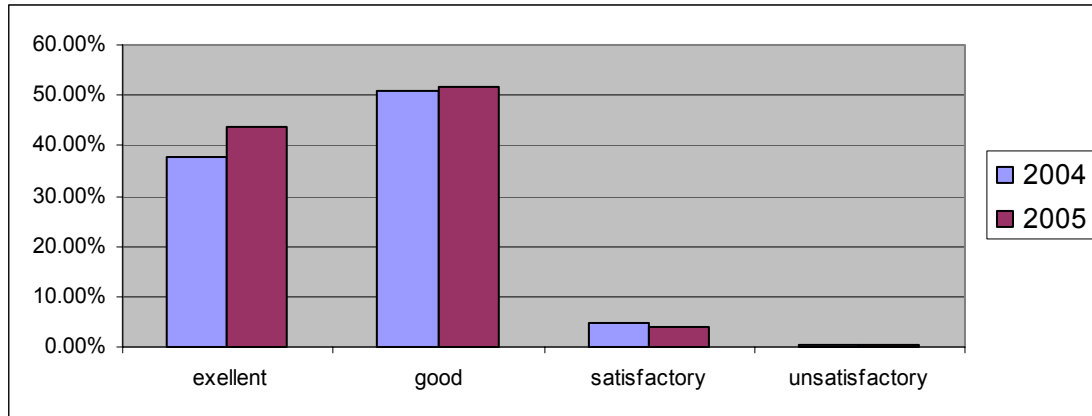
Die Diskussion um Benotungen wurde in den letzten Jahren häufig von der Kritik an zu guten und zu subjektiven Bewertungen dominiert. In der Tat ist dieses Phänomen noch immer verbreitet. So lassen sich typische Beurteilungsfehler wie „Tendenz zur Mitte“, „Tendenz zur Milde“, so genannte „Halo-Effekte“ (ein Element oder Kriterium bestimmt die gesamte Wahrnehmung), „Hierarchie-Effekte“ (je höher in der Hierarchie desto besser), Beurteilungen

⁶³ Each Department holds guidance on managing poor performance and dismissal. Other useful points of reference are www.businesslink.gov.uk (Employing People section) and www.cipd.co.uk/subjects/emplaw/discipline/default.htm?IsSrchRes=1

⁶³ Hans Brügelmann, Axel Backhaus, Erika Brinkmann, Sind Noten nützlich – und nötig?, Ziffernzensuren und alternative Formen der Leistungsbeurteilung im empirischen Vergleich, Universität Siegen, Zusammenfassung für die Presse, 14.6. 2006.

als „Mittel zum Zweck“ und andere Wahrnehmungsprobleme in der Beurteilungspraxis feststellen. So berichtet zum Beispiel Slowenien, dass „in the years 2004 and 2005 95% of officials were evaluated as “excellent” and “good” whereas only 5% were rated satisfactory and unsatisfactory”.

Rating in Slovenia



Ob durch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung dieser Trend gestoppt wurde, kann – aufgrund der lückenhaften Datenlage - lediglich spekuliert werden.

In den in dieser Studie untersuchten Verwaltungen gibt es große Unterschiede, zum Beispiel zwischen dem Cabinet Office im Vereinigten Königreich, einigen Ministerien in Frankreich und den anderen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten. So wird in einigen Ministerien in Frankreich gegenwärtig damit experimentiert, die Notengebung abzuschaffen („une experimentation de suppression de la notation et de renouvellement de l’exercice de l’évaluation sur la base d’un entretien professionnel avec les agents est en cours de mise en place dans quelques ministères expérimentateurs). Während im Cabinet Office lediglich qualitative Benotungen und eine „Klickbox“ für Schlechtleistungen angewendet werden, bevorzugen die anderen Verwaltungen in der Regel vier oder fünf Noten. Die Europäische Kommission wendet ein Punktesystem an.

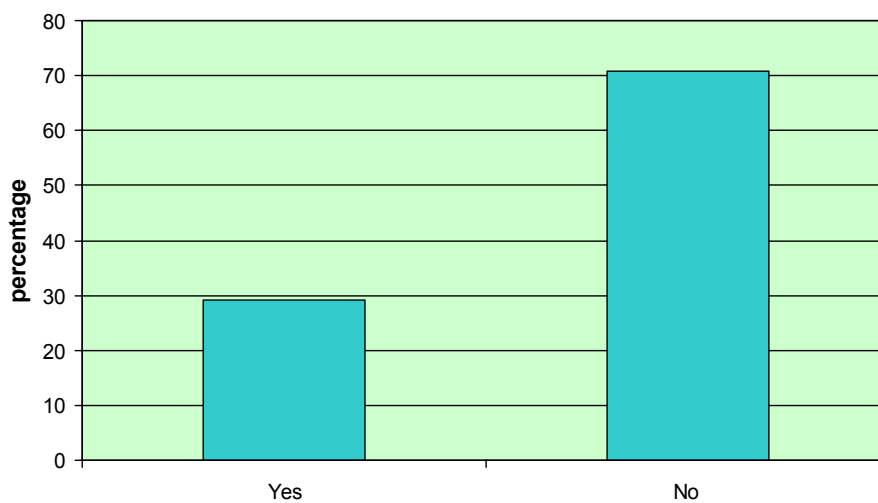
Bei den neuesten Reformen der Leistungsbeurteilungssysteme ist eine deutliche Entwicklung in Richtung Reduzierung der Anzahl an Bewertungsstufen festzustellen. Wurden früher komplexe und differenzierte Notenverfahren bevorzugt, so ziehen heute viele Verwaltungen ein Bewertungsverfahren mit vier- oder fünfstelligen Skalen vor. Vereinzelt wird sogar auf Notengebungen verzichtet.

Bei der Notengebung lassen sich somit verbale (qualitative), numerische und Punktbewertungen unterscheiden. Bei der verbalen Skalenverankerung werden die einzelnen Stufen mit Worten umschrieben, während sie bei der numerischen Form mit Zahlenwerten gekennzeichnet werden. Zum Teil werden beide Formen auch in gemischter Weise angewandt. In anderen Verfahren wird mit (oft zu komplexen) Punktesystemen gearbeitet. Ein Risiko besteht somit darin, dass die Notensysteme zu komplex werden und für den Beurteiler kaum noch anwendbar sind. Falls zudem eine Leistungsbewertung mit einer Funktionseinstufung und regelmäßigen Arbeitsplatzbewertung kombiniert wird, entsteht ein sehr hoher Verwaltungsaufwand.

In den meisten Mitgliedstaaten werden vier oder fünf Bewertungen verwendet. Sehr umstritten ist die Frage, ob den Beurteilern empfohlen werden soll, eine bestimmte Quote zu

erreichen (die so genannte Gauss-Kurve) oder eine bestimmte Note nur in Ausnahmefällen vergeben werden soll. Bei der Verteilungs- oder Quotenvorgabe spielt der Wunsch eine Rolle, der bekannten Tendenz zu einer zu guten Bewertung einen Riegel vorzuschieben. So wird zum Beispiel in Finnland und Irland von den Beurteilern erwartet, dass für Durchschnittsleistungen auch die Durchschnittsnote und eine bestimmte Quote eingehalten werden soll. Allerdings sind die Meinungen zu diesem Instrument äußerst unterschiedlich. Insbesondere die Kritiker verwiesen darauf, dass Leistungsbereitschaft von vielen Variablen abhängt (und sehr unterschiedliche Formen annehmen kann) und nicht künstlich vorgegeben werden dürfe.

In order to avoid a “too-good” rating, do you apply a quota system?



Bei der Benotung geht die Entwicklung offensichtlich in Richtung Reduzierung und Vereinfachung der Systeme. So wurde lange Zeit in vielen Beurteilungsbögen eine Vielzahl detaillierter Beurteilungskriterien eingeführt, um so dem Anspruch der Objektivität zu genügen. In Wirklichkeit hat diese Praxis nur zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und mehr Subjektivität geführt. So kritisiert Lorse in seiner Beurteilungsstudie zu den Führungskräften in der deutschen Bundesverwaltung die Mathematisierung der Leistungsbewertung und die Akribie, die von den Beurteilern bei der Bildung eines Gesamturteils gefordert wird.

Beispiel für eine mathematische Gesamturteilsbildung

„Die Beurteilung schließt mit einem Gesamturteil ab. Die Bewertungen für die einzelnen Beurteilungsmerkmale werden addiert und durch die Anzahl der bewerteten Beurteilungsmerkmale dividiert. Beträgt der erzielte Wert „hinter dem Komma“ 0,5 oder mehr wird aufgerundet, beträgt er weniger wird abgerundet.“⁶⁴

⁶⁴ Vgl. Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Nr. 4/2005, S. 119.

„Je mehr Bedeutung der Messung und Quantifizierung beigemessen wird, desto wahrscheinlicher ist es, dass feinsinnige und nicht messbare Aufgabenbestandteile auf der Strecke bleiben werden.“⁶⁵ Gerade die Mathematisierung bei der Bewertung suggeriert zwar eine höhere Sicherheit und mehr Informationen. Sie führt jedoch auch dazu, dass gerade qualitative und komplexe Sachverhalte außer Acht gelassen werden.

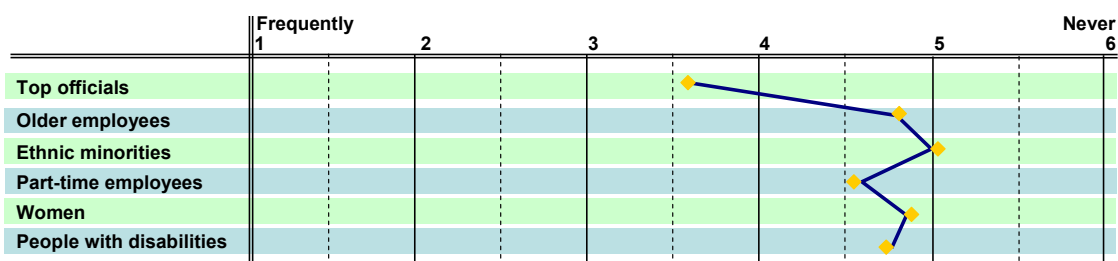
Somit geht - im Gegensatz zur Messung behördlicher Leistungen - bei der individuellen Leistungsmessung die Entwicklung in den meisten europäischen Verwaltungen in die umgekehrte Richtung: Reduzierung der Messverfahren und Noten, Vereinfachung des Beurteilungsverfahrens, Beurteilung von Zielvereinbarungen und weniger von Persönlichkeitskriterien, keine Standardisierung der Beurteilungen, sondern Bewertung von sektoralen und individuellen Anforderungs- und Kompetenzprofilen.

8. Diskriminierung der Beschäftigten

Schwierigkeiten bei der Urteilsbildung und der Beurteilung von Zielerreichungen sowie bei Verhaltens- und Leistungskriterien, eine unprofessionelle Attribution von Leistung etc. sind kaum zu vermeiden. Allerdings ist eine objektive Leistungsbeurteilung auch kein Maßstab. Vielmehr ist das Ziel ein Maximum an Professionalität, Fairness und Nicht-Diskriminierung der verschiedenen Beschäftigtengruppen. Insgesamt führt die Einführung von leistungsorientierter Vergütung zu neuen Herausforderungen, da nunmehr subjektive und unprofessionelle Beurteilungen noch weniger akzeptiert werden können. Die Verknüpfung der Leistungsbewertung mit variabler Vergütung führt somit zu einer Bedeutungssteigerung des Themas „Führungsfähigkeit“, „Professionalität“ und „Objektivität“. Wie können die Führungskräfte in die Lage versetzt werden, Leistungsbewertungen professioneller und vorurteilsfrei umzusetzen? Erste Zeichen für eine Trendwende lassen sich insbesondere in Dänemark feststellen, wo die Führungskräfte zu intensiven Fortbildungsmaßnahmen verpflichtet werden.

Gerade in Bezug auf den letzten Punkt ist in dieser Studie festzustellen, dass nur geringe Formen von Diskriminierung einzelner Personalgruppen im Beurteilungsvorgang festgestellt wurden. Die vorhandene Datenlage erlaubt allerdings keine konkreten Ergebnisse.

Do you think the following groups are – unintentionally – evaluated (rated) differently?



Wenn überhaupt, betrafen Diskriminierung Fälle einer **zu guten** Bewertung von Führungskräften. Allerdings sind diese Fragen auch nur sehr schwierig zu messen. Hingegen

⁶⁵ Harry Levinson, Management by Whose Objectives?, in: Harvard Business Review, Harvard Business School Press, 2005, S.8

ist ein positiver Aspekt die zunehmende Bereitschaft in immer mehr Verwaltungen mit einer Evaluation ihrer Systeme zu beginnen, um bessere Rückschlüsse und Daten zu bekommen, wie beurteilt wird und was verbessert werden muss. Dabei wird besonders auf (häufig unbewusste) Diskriminierungen bei der Beurteilung geachtet. So gibt es mehr Hinweise darauf, dass ältere Beschäftigte, Frauen, Behinderte, Spitzenbeamte und Teilzeitbeschäftigte entweder positiv- oder negativ diskriminiert werden. In der Zukunft sollten die öffentlichen Dienste sich stärker mit diesen Fragen beschäftigen. Tatsächlich wäre es unerträglich, wenn sich herausstellen würde, dass leistungsorientierte Besoldungselemente nicht aufgrund der individuellen Leistung, sondern aufgrund von Vorurteilen erteilt werden

V. BEISPIELE UND GOOD - PRACTICES FÜR LEISTUNGSMANAGEMENTSYSTEME

1. Die Struktur des Vergütungs- und Leistungsbewertungssystems in Dänemark

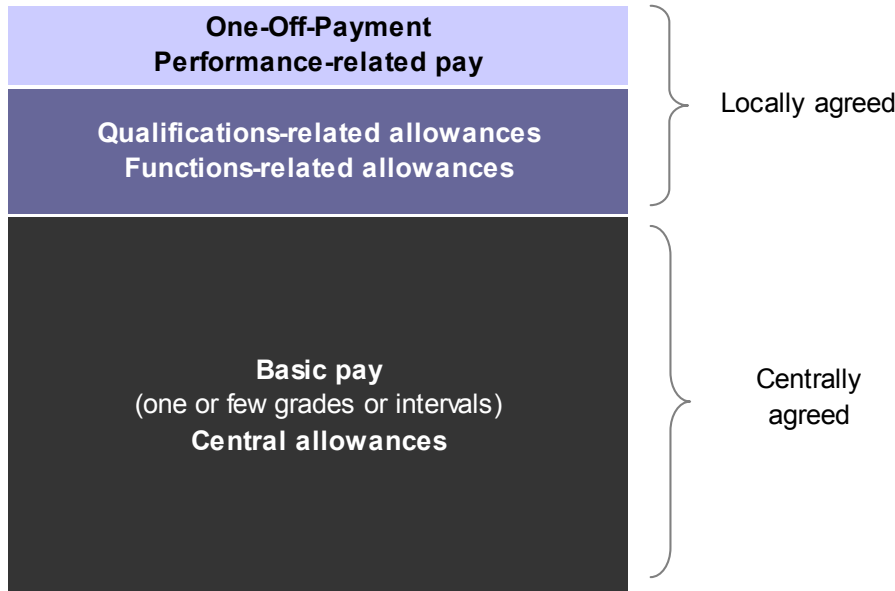
Ähnlich wie in vielen anderen europäischen öffentlichen Diensten hatte auch der dänische öffentliche Dienst lange Zeit ein zentralisiertes und standardisiertes Bezahlungs- und Leistungsbewertungssystem. Die Vergütung erfolgte lange Zeit nach dem Grundsatz der automatischen Gehaltsanpassung (Seniorität). Mit den Bezahlungsreformen (ab dem Jahre 1998) wurden die Gehaltsstufen reduziert, das Senioritätsprinzip weitestgehend abgeschafft, die Bezahlung stärker auf Leistungsgesichtspunkte ausgerichtet und die Zuständigkeiten im Bereich der Vergütung und Leistungsbeurteilung dezentralisiert.

Heute werden in Dänemark alle wesentlichen Arbeitsbedingungen in Tarifverhandlungen festgelegt. Diese Verhandlungen (die auch die Bezahlungsaspekte umfassen) sind jeweils drei Jahre gültig. Zuletzt wurden die Verhandlungen für den Zeitraum von 2005 – 2008 abgeschlossen. Das dänische Bezahlungssystem besteht nunmehr aus einem (zentral festgelegten) Grundgehalt, (in der Regel) regelmäßigen Qualifikations- und funktionsorientierten Zulagen sowie individuellen und temporären Leistungsboni und/oder leistungsorientierter Bezahlung.⁶⁶

Der Begriff der Dezentralisierung bezieht sich dabei vor allem auf die Möglichkeit für Ministerien, dezentralisierte Gebietskörperschaften, Agenturen und Manager, wesentliche Bestandteile der Bezahlung eigenverantwortlich festzulegen. Konkret bedeutet dies, dass nur noch das Grundgehalt – zentral in Tarifverhandlungen – festgelegt wird. Darüber hinaus haben die einzelnen Behörden und Agenturen im Rahmen ihrer budgetären Mittel die Möglichkeit, Funktions- und Qualifikationszulagen sowie leistungsorientierte Besoldungselemente anzuwenden. Ein Ziel ist es, dass bis zu 20 % der Vergütung nach leistungs- und positionsbezogenen Merkmalen ausbezahlt werden.

⁶⁶ Vgl. Danish Ministry of Finances, Employment in the Danish State, Kopenhagen, 2005, S. 22ff.

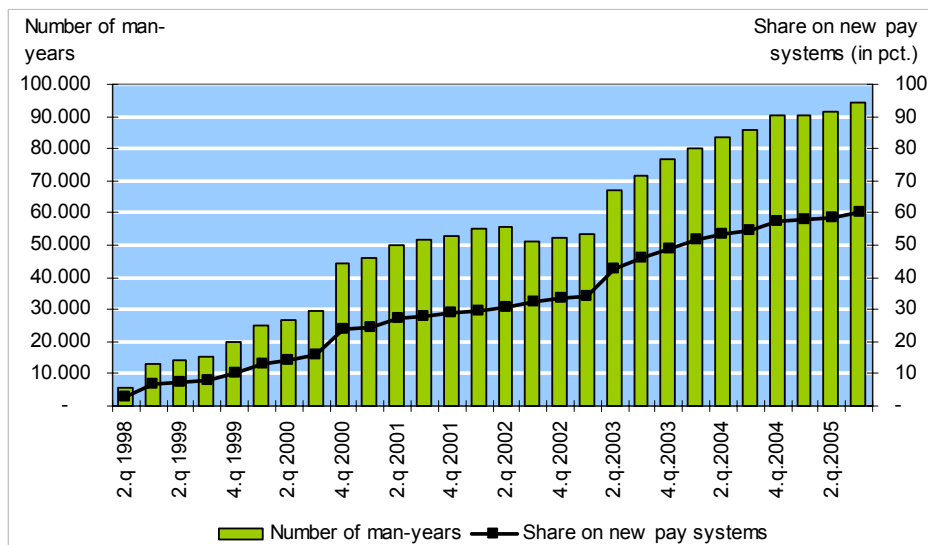
New pay systems – centrally and locally agreed pay



Quelle: Danish State Sector Employers Authority

Das neue Besoldungssystem betrifft mittlerweile über 60% aller Beschäftigten (Stand 2006), wobei das leistungsorientierte Bezahlungssystem zunächst in den nachgeordneten Bereichen und Agenturen eingeführt wurde. In den Ministerien werden bisher lediglich 40% aller Beschäftigten nach dem neuen Vergütungssystem entlohnt.

Number of man-years in new pay systems



Quelle: Danish State Sector Employers Authority (Staatliche Arbeitgeberbehörde Dänemarks)

Die schrittweise Einführung von Leistungselementen im öffentlichen Dienst wird immer wieder auf ihre Wirksamkeit überprüft (s.u.). Damit sollten personalwirtschaftliche Instrumente und das Verantwortungsbewusstsein der Staatsbediensteten gegenüber dem Bürger gestärkt werden. Den einzelnen Behörden wurde im Zuge der Reformen graduell immer mehr Eigenständigkeit und Selbstbestimmung gewährt.



Old and New Pay Systems

Old pay systems

Many salary steps



New pay systems

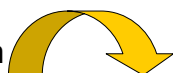
Few salary steps

Pay determined by years of service



Pay is determined by qualifications and performance

Central determination



Local determination

Das neue Vergütungssystem ist somit dezentralisiert, und die Lohnbestimmung sowie Leistungsbeurteilung finden in den jeweiligen Organisationen statt. So gibt es keine zentralen Lohnstabellen, in denen Vergütungsgruppen festgelegt sind. Die leistungsorientierte Bezahlung wird nicht durch ein Gesetz festgelegt, sondern wird in Tarifverträgen mit den Arbeitnehmerorganisationen bestimmt.

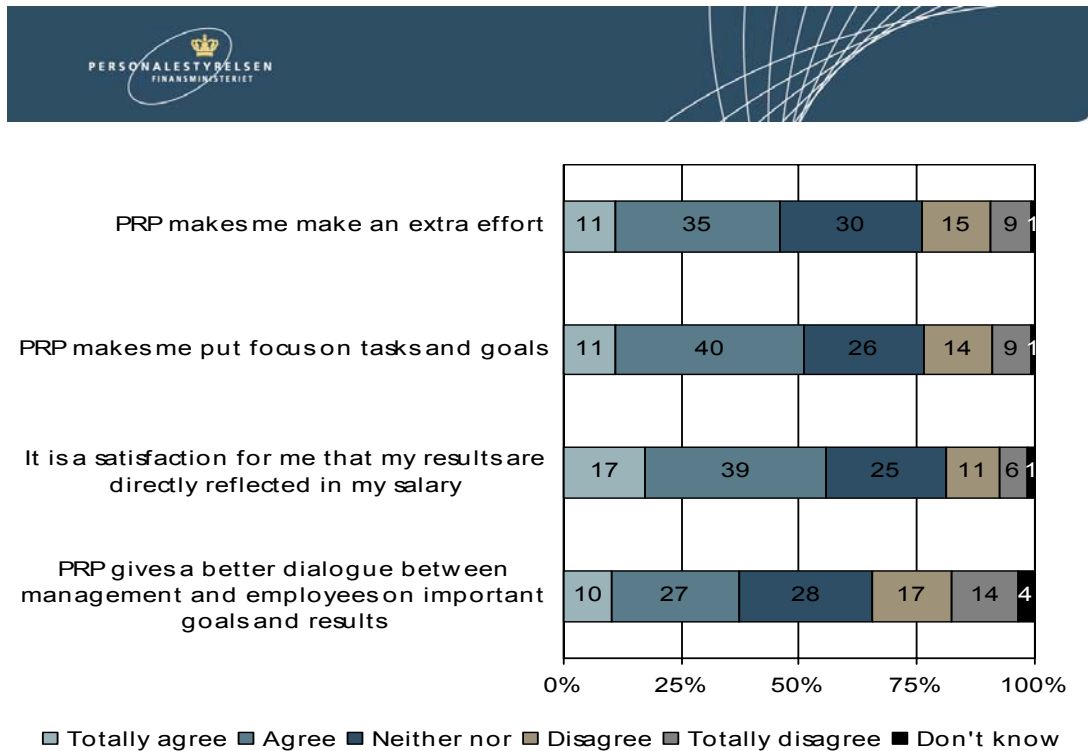
In den meisten Organisationen basieren die Vergütungsmodelle auf:

1. einem Grundgehalt, welches für die Organisation zentral vereinbart wird,
2. einer übergeordneten Komponente, welche auf speziellen Positionsmerkmalen, persönlichen Qualifikationen und der
3. Leistung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen basiert, und
4. einer leistungsorientierten Komponente, die je nach Zielerreichung (im Voraus festgelegte qualitative und quantitative Ziele) ermittelt wird.

Im Gegensatz zu der Situation in Finnland sind auch die Spitzenbeamten in Dänemark vollständig in das neue System der leistungsorientierten Bezahlung eingebunden. Die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung wurde sogar zuerst bei Spitzenbeamten eingeführt und erst danach bei den übrigen Mitarbeitern. Hingegen wird das Instrument der leistungsorientierten Bezahlung NICHT für die Polizei und die Justiz (z.B. Richter) angewandt. Ein wichtiger Grund für diese Ausnahmeregelung ist die Absicht, zu verhindern, dass beispielsweise polizeiliche Tätigkeiten zu stark durch quantitative Zielvereinbarungen (z.B. möglichst viele Strafzettel ausstellen) eine rückläufige Effektivität erfahren.

In Bezug auf die Frage, ob die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung den Dialog zwischen dem Management und den Beschäftigten verbessert hat, antworten 37% der Beschäftigten mit Zustimmung, 31% mit Ablehnung. Zumindest wird deutlich, dass die

Einführung von neuen Leistungsbewertungssystemen und Zielvereinbarungen die Mitarbeiter polarisiert. Viele sind dafür, aber nicht wenige sind auch dagegen.



An Diskussionen über positions- und qualifikationsorientierte Zuwendungen müssen in Dänemark die Arbeitnehmervertreter beteiligt werden. Hingegen ist deren Einbindung für die leistungsorientierte Komponente nicht obligatorisch. Gesamtziel des dänischen Vergütungssystems ist es, dass sich bis zu 20% des Gesamtlohns aus Zuwendungen und direktem leistungsorientiertem Gehalt zusammensetzen.

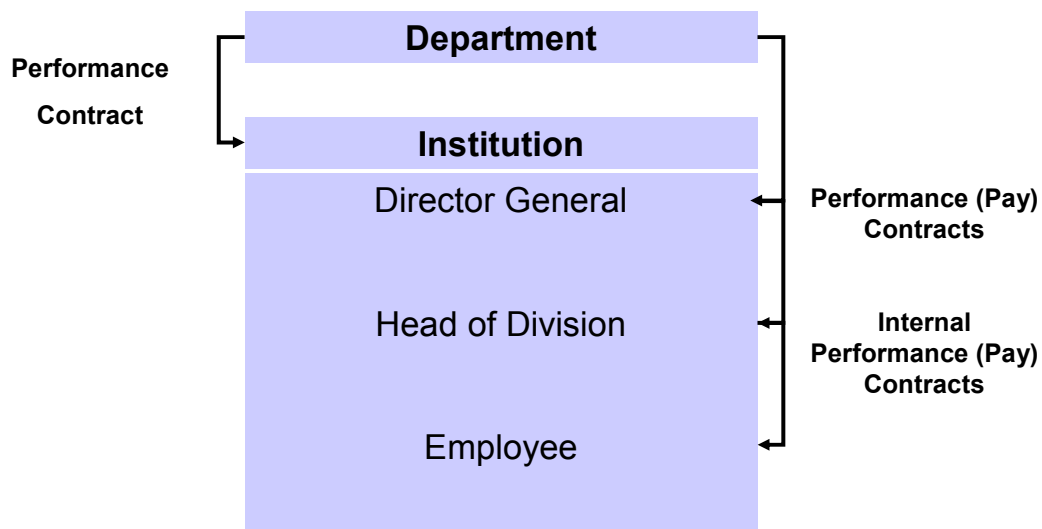
Die leistungsorientierten Gehaltsbestandteile werden hauptsächlich auf Basis von persönlichen Beurteilungen durch Gespräche zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten festgelegt. Das Lohngespräch ist dabei in den meisten Organisationen in das jährlich stattfindende „Performance Interview“ integriert. Obwohl es bis heute keine regelmäßigen Evaluationen des dänischen Systems gibt, sind die Transparenz und die Offenlegung der Ergebnisse besonders interessante Elemente des dänischen Systems. So werden Listen über die Beurteilungen und den Verdienst der Mitarbeiter in den Behörden und Betrieben veröffentlicht, was zu fairen Beurteilungen führen soll.⁶⁷

1.1 Zielvereinbarungs- und Leistungsverträge

Eine Besonderheit im dänischen Leistungsmanagement ist die Möglichkeit des Abschlusses von Zielvereinbarungen, die durch einen Vertrag abgeschlossen werden. Zunächst schließt jede Mutterbehörde (z.B. das Finanzministerium) einen Leistungsvertrag mit den Agenturen (z.B. der State Employers Authority).

⁶⁷ Vgl. Bertelsmann – Stiftung, EU-Review, Vergütung im öffentlichen Dienst, 2006, S. 26ff.

Contracts chain



Quelle: Danish State Sector Employers Authority

In diesem Vertrag werden – je nach Behörde - 10 bis 15 Ziele der Agentur vertraglich fixiert. Diese Ziele sind dann zugleich eine Zielverpflichtung für den Leiter der Agentur und werden in Internet und Intranet veröffentlicht, um so den Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, sich mit den Zielen ihrer Behörde vertraut zu machen und zu identifizieren. Danach obliegt es dem Leiter der Agentur (oder Behörde), zusätzliche Zielverträge mit den einzelnen Abteilungen, Referaten und/oder einzelnen Mitarbeitern abzuschließen. Die Anforderungen in den Leistungsverträgen sind allerdings nicht spezifiziert und können somit sehr allgemein bleiben. Allerdings wird gefordert, dass diese Verträge spezifische, messbare und – wenn möglich – quantifizierbare Zielvereinbarungen beinhalten.

Eine Besonderheit des dänischen Systems liegt darin, dass viele Leistungsverträge behördenintern veröffentlicht werden. Viele Mitarbeiter erhalten so die Möglichkeit, sich mit ihren Kollegen zu vergleichen und auch zu erfahren, wie viel leistungsorientierte Bezahlung ihre Kollegen erhalten. Diese Form der Transparenz gibt es allerdings nur behördenintern (z.B. in der „State Employers Authority“, die dem Finanzministerium angehört).

Management by performance contracts

Basic idea

- Create incentive and efficiency
- Make the objectives of the institution visible
- Focus on the connection between performance and pay

Recommendations

- The overall objectives should cover the whole institution
- Focus on external (specific) targets
- The targets should be measurable (quantitative if possibly)
- A Performance Pay Contract should be linked to the institutional Performance Contract

Vor allem das Gehalt des Leiters einer Behörde bemisst sich sehr stark nach der Frage, ob er die gesetzten Ziele erreicht hat oder nicht. Im Jahre 2004 wurden insgesamt 60 dieser Zielverträge abgeschlossen; in 69,8% aller Fälle wurden die festgelegten Ziele auch erreicht.

Performance pay contracts - directors general

	2003	2004
Number of performance management contracts	58	60
Reaching the targets (average in pct)	71,3	69,8
Performance pay - objective (average) DKK	63.067	62.989
Estimated performance pay - subjective (average) DKK	8.716	13.969

Quelle: Danish State Sector Employers Authority

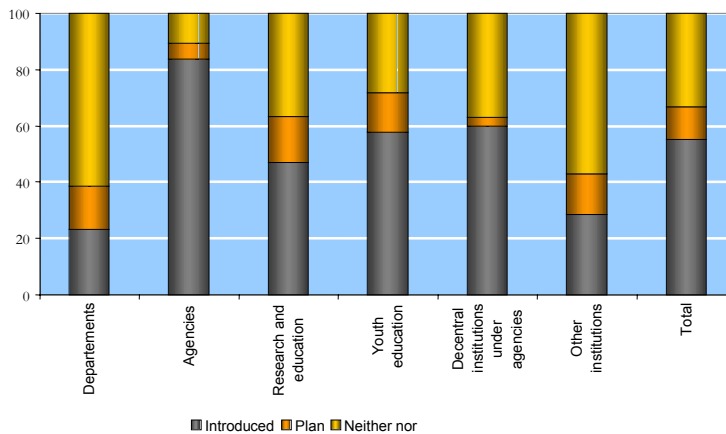
Grundsätzlich gilt das Prinzip, dass alle Behörden und Agenturen selbst entscheiden können, wie sie das (leistungsorientierte) Besoldungssystem gestalten können. Dasselbe gilt für die Beurteilung. Die Beurteilungspraxis unterscheidet sich daher von Verwaltung zu Verwaltung. Dennoch sind die meisten Systeme vergleichbar: Jährliche Beurteilungen aller Beschäftigten (auch der Spitzenbeamten) auf der Grundlage von Mitarbeitergesprächen und Zielverträgen. In einigen Verwaltungen werden auch Balanced Scorecards verwendet.

1.2. Stand der Umsetzung

Die Dezentralisierungspolitik hat dazu geführt, dass bis zum Jahre 2003 etwa 22% aller Ministerien, 50% aller Forschungseinrichtungen, 60% aller Lokalbehörden und 85% aller Agenturen leistungsorientierte Bezahlungssysteme eingeführt hatten.

Survey 2003

The spread of Performance Pay



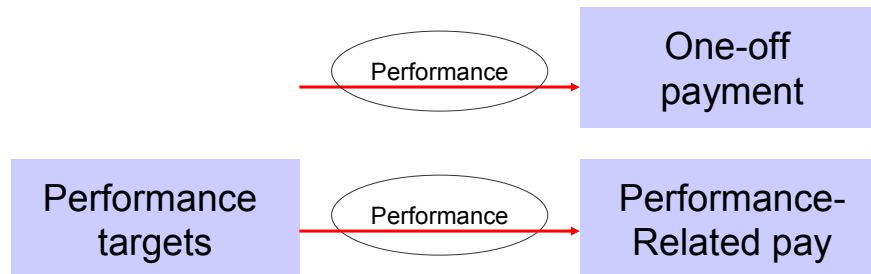
Quelle: Danish State Sector Employers Authority

Insgesamt wurden im Jahre 2003 leistungsorientierte Bezahlungen in 55% aller Institutionen durchgeführt (mit steigender Tendenz). Interessant ist, dass die Verteilung auf die Personalkategorien sehr unterschiedlich war: insgesamt wurden 85% aller Führungskräfte leistungsorientiert bezahlt. Danach wurden vor allem Mitarbeiter, die mit Finanzaufgaben und Managementprojekten befasst sind, leistungsorientiert bezahlt. Insbesondere Lehrer standen – wie auch in Großbritannien – der Einführung leistungsorientierter Bezahlung sehr kritisch gegenüber.

Insgesamt wurden in Dänemark im Jahre 2003 31% aller öffentlichen Beschäftigten leistungsorientiert bezahlt.

Tatsächlich machen vor allem die Agenturen von der Möglichkeit flexibler zu bezahlen, sehr intensiven Gebrauch. Auch im Bereich der leistungsorientierten Bezahlung zahlen einige Agenturen Jahresboni. Andere haben sich für die Möglichkeit entschieden, in ad hoc-Verfahren und bei entsprechender Leistung ad hoc-Boni zu vergeben.

Performance pay vs One-off payments



Quelle: Danish State Sector Employers Authority

1.3. Ein unbürokratisches Beispiel – die „Danish Commerce and Companies Agency“

Auf der Suche nach unbürokratischen, innovativen und effektiven Beispielen für Leistungsbewertungssysteme fiel (bei den Gesprächen mit den dänischen Experten) besonders das Beispiel der „Danish Commerce and Companies Agency“ auf.

In dieser Agentur ist das Leistungsbewertungsverfahren nicht formalisiert und nur wenig strukturiert. Vielmehr werden Vorschläge für Leistungsbewertungen und leistungsorientierte Belohnungen ad hoc verhandelt.

In der Agentur treffen sich die Abteilungsleiter alle 2 Wochen, um Vorschläge zu diskutieren, welche Mitarbeiter/innen aufgrund ihrer herausragenden Leistungen „belohnt“ werden sollen. Die Leistungsboni können jederzeit (und daher sehr schnell und unbürokratisch) vergeben werden. Die Vorschläge für monetäre und (immaterielle) Leistungsvergaben werden von den Abteilungsleitern schriftlich eingereicht und müssen begründet vorgetragen werden. Dieses Verfahren ist mit dem Personalbeurteilungsverfahren im britischen Cabinet Office vergleichbar. Im Cabinet Office erteilt der Beurteiler eine Empfehlung für einen Leistungsbonus, der dann von einem so genannten Pay Committee entweder akzeptiert oder abgelehnt wird.

Insbesondere die Danish Commerce and Companies Agency gilt in Dänemark als sehr innovativ hinsichtlich der Bezahlungspraxis. Dies betrifft auch die Vergabe von Zulagen, die alleine durch die Agentur beschlossen werden. So werden z.B. bei dringenden Rekrutierungsvorhaben (und in Fällen, in denen der Rekrutierungswettbewerb sehr stark ist) zuweilen Gehälter angeboten, die weit über den üblichen Gehältern liegen.

Der Fall der Danish Commerce and Companies Agency (DCCA)

Das behördeninterne Leistungsbewertungssystem ist individualisiert. Jeder Vorgesetzte schließt mit seinen Mitarbeitern individuelle oder teamorientierte Leistungsverträge ab. Diese Leistungsverträge werden jährlich in einem Leistungsbewertungsgespräch bewertet.

Leistungsvertrag zwischen der DCCA und Frau XX

Begründung

Am 7. Dezember 2005 wurde zwischen der DCCA und Frau XX folgender Leistungsvertrag in Höhe von DKR 20000 abgeschlossen. Der Leistungsvertrag wird wie folgt begründet.

Frau XX arbeitet seit dem Frühjahr 2004 als Projektmanagerin im Bereich der Genehmigung der neuen Handelsverordnung. Frau XX ist für die erfolgreiche Umsetzung dieses Projekts verantwortlich. Dieses Projekt wurde bis heute erfolgreich und sehr professionell durchgeführt.

....Frau XX hat eine zentrale Rolle bei der Ausbildung Ihrer Kollegen und fungiert als Koordinatorin im Rahmen verschiedener anderer Projekte. Ihre Führungsfähigkeiten und Ihr Engagement werden von Ihren Kollegen geschätzt.

Kopenhagen, Datum/Monat/Jahr

DCCA.....

Personalverantwortliche/r

Frau XX.....

Projektleiterin

Auf der Basis dieser Verträge können unterschiedliche Boni vergeben werden (Teamboni, Funktionsboni, Leistungsboni und Qualifikationsboni). Die Vergabe der Boni ist an kein Zeitschema gebunden, d.h. sie können jederzeit vergeben werden. Initiativen für die Vergabe von leistungsorientierten Boni können jederzeit von beiden Seiten (Vorgesetzte und Mitarbeiter) erfolgen.

Eine Fairnesskontrolle wird dadurch eingeführt, dass alle Gehälter sowie alle leistungsorientierten Zulagen der 260 Beschäftigten zwei Mal pro Jahr im Intranet veröffentlicht werden.

1.4. Beurteilung des Leistungsbewertungssystems

Für die Einführung des neuen Systems wurde für ganz Dänemark eine Sonderabteilung des Finanzministeriums mit Information und Kommunikation betraut. Es wurde versucht, das System allen Beschäftigten 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.⁶⁸

Eine Besonderheit des dänischen Systems ist zweifellos das spezielle Statistik-Programm (ISOLA), das im Finanzministerium angesiedelt wurde. „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 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“⁶⁹.

Die bisher gemachten Erfahrungen mit den neuen Bezahlungsinstrumenten stoßen hingegen auf ein sehr geteiltes Echo. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2004 betonte vor allem die Vorteile des neuen Systems:

- Die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung fördert eine Leistungskultur und verdeutlicht die Bedeutung von Zielsetzungen und -absprachen,
- durch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung werden Zielprioritäten leichter erreicht,
- leistungsorientierte Bezahlung ermöglicht mehr Feedback über die eigene Leistung und erhöht die Mitarbeitermotivation,
- leistungsorientierte Bezahlung erleichtert das Erreichen (kurzfristiger) zeitlicher Vorgaben und sorgt für eine stärkere Verbindung von Bezahlung und individueller Leistung.

Allerdings konnte nicht eindeutig geklärt werden, ob durch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung die Qualität der Arbeit verbessert, die Produktivität im Arbeitsprozess erhöht und die Beziehungen zu den Kunden/Bürgern verbessert wird.

Der Länderbericht Dänemark in der oben genannten OECD-Studie beklagt zudem, dass die Führungskräfte zu wenig Kompetenzen und Erfahrungen der Führungskräfte im Umgang mit dem neuen Bezahlungs- und Beurteilungssystem haben. Diese Kritik wurde ebenfalls in der Schweiz und in Finnland erhoben. Darüber hinaus kritisiert der OECD-Bericht, dass die

⁶⁸ Während eines Besuchs im Dezember 2005 wurde dem Autor dieses neue System vorgestellt. Dafür möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Vgl. auch Länderbericht Dänemark. Vgl. Bertelsmann-Studie, a.a.O. S.26 ff.

⁶⁹ Ibid.

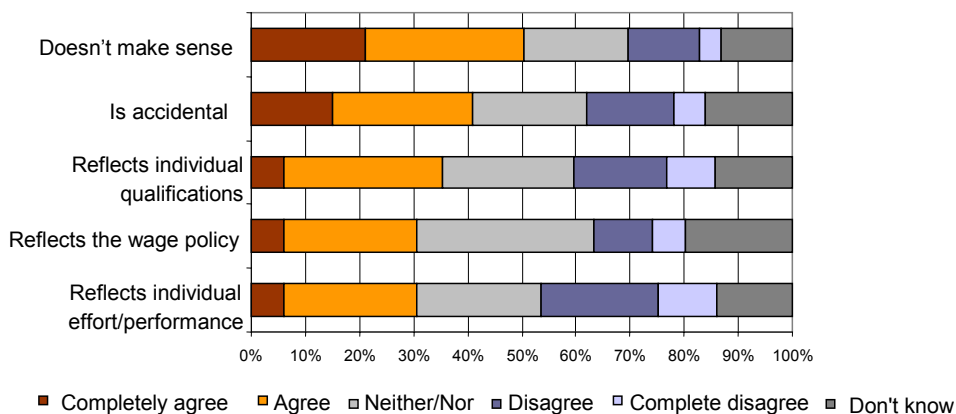
Beurteiler zu wenig „Mut“ hätten, die Beschäftigten tatsächlich unterschiedlich zu bewerten. Eine weitere Untersuchung – so der OECD-Bericht - ergab, dass nur 39% der Manager und 23% der Gewerkschaftsmitglieder der Meinung waren, dass dieses System zu einem verstärkten Zielbewusstsein führt⁷⁰.

Ein zuweilen sehr kritisches Bild zeichnete hingegen eine dänische Untersuchung aus dem Jahr 2003, in der die Mitarbeiter befragt wurden, ob sie die Vergabe von leistungsorientierten Bezahlungselementen als gerecht (oder ungerecht) empfinden.

Opinion poll 2004



Granting allowances...

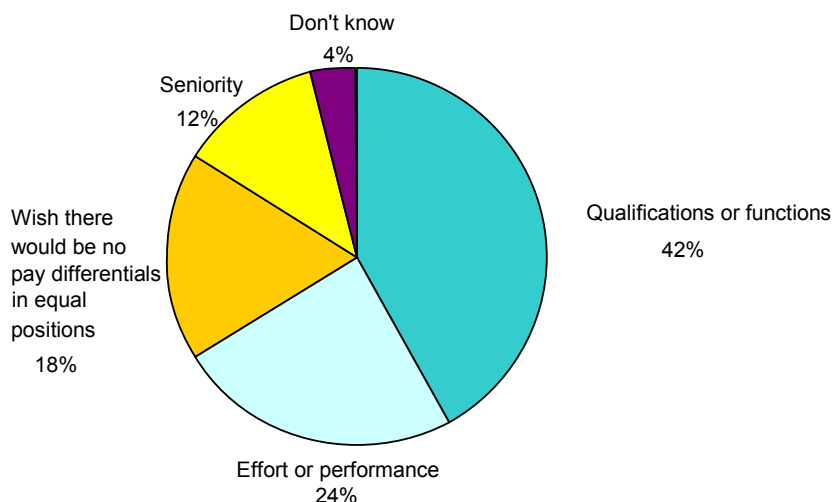


Quelle: Danish State Sector Employers Authority

Insgesamt antworteten ca. 70% aller Befragten, dass die Vergabe von leistungsorientierter Bezahlung keinen Sinn mache. Mehr als 40% waren der Meinung, dass die Vergabe von leistungsorientierter Bezahlung subjektiv erfolge. Nur ca. 30% waren der Meinung, dass die Vergabe den individuell gezeigten Leistungen entspreche. Obwohl etwa doppelt so viele Beschäftigte die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung dem hergebrachten Prinzip der Seniorität bei der Bezahlung vorziehen, sind die meisten Beschäftigten (42%) der Meinung, dass Bezahlungsunterschiede vor allem Unterschiede in Qualifikation und Funktion reflektieren sollten und weniger in Leistung and Anstrengung.

⁷⁰ OECD, Performance Related Pay, a.a.O., S. 210.

Pay Differentials Should Reflect...



Daher wurde festgestellt, dass leistungsorientierte Bezahlung nur dann Sinn macht, wenn sie transparent erfolgt, einfach ist und als fair erfahren wird. Darüber hinaus sind gute Monitoring- und Benchmarking-Systeme (wie z.B. ISOLA) entscheidend für den Erfolg des Vergütungssystems und zur Vermeidung ungerechter Lohnunterschiede.

2. Finnland – Zentralverwaltung und Ministerium der Finanzen

2.1. Allgemeines

Der öffentliche Dienst Finnlands ist durch ein so genanntes Positionssystem gekennzeichnet. Daher werden die Mitarbeiter nicht in Laufbahnen eingestellt, sondern bewerben sich – wie in der Privatwirtschaft – auf einzelne, ausgeschriebene Positionen.

In Finnland wurde Anfang der neunziger Jahre mit der Einführung eines neuen leistungsorientierten Bezahlungssystems begonnen; seitdem wurde es schrittweise umgesetzt. Ein wesentliches Ziel der Reform war die Dezentralisierung des Vergütungssystems, die Abkehr von dem Prinzip der automatischen Gehaltsanpassung (Seniorität) sowie die individuelle Vergütung nach Leistung und Kompetenz⁷¹. Die Reform des finnischen Bezahlungs- und Leistungsbewertungssystems wurde in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften erarbeitet.

Die Reform des finnischen Vergütungssystems ist fast abgeschlossen. Das neue Leistungsbewertungssystem umfasst nunmehr fast alle Beschäftigten sowie Agenturen im öffentlichen Dienst. Lediglich die Grenzbeamten und viele Universitätsangehörige standen der Reform kritisch gegenüber, da insbesondere seitens des wissenschaftlichen Personals befürchtet wurde, dass eine zu starke Betonung bei der quantitativen Leistungsmessung zu Lasten einer qualitativen Leistungsbewertung geht. Interessanterweise werden ähnliche

⁷¹ Extensive state pay reform under way <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/08/feature/fi0508203f.html>

Kritikpunkte auch aus Dänemark und dem Vereinigten Königreich (vor allem) von den Lehrern erhoben.

Eine Besonderheit der Reform des finnischen Systems liegt somit in der langjährigen Vorbereitung des neuen leistungsorientierten Beurteilungssystems. Diese gewissenhafte Vorbereitung und die Transparenz bei der Einführung eines neuen Systems mögen wichtige Gründe gewesen sein, warum es bis heute bei den Beschäftigten eine relativ große Akzeptanz für das neue leistungsorientierte Bezahlungssystem gibt.

Die Diskussion mit den finnischen Experten bezog sich daher schwerpunktmäßig auf die Einführung des neuen Personal- und Leistungsbeurteilungssystems. So wurde von finnischer Seite festgestellt, dass die Einführung des neuen Bezahlungssystems zunächst zu viel Misstrauen bei den Mitarbeitern/innen führte. Um dieses Misstrauen abzubauen, wurde im Finanzministerium eine Doppelstrategie beschlossen. Zum einen sollten **alle** Mitarbeiter über die Anwendung und Konsequenzen des neuen Beurteilungssystems informiert werden. Um dies möglichst optimal zu erreichen, wurden Arbeitspsychologen verpflichtet, das Personal möglichst professionell fortzubilden. Anschließend wurden alle Mitarbeiter aufgefordert, in einem Testlauf offen die Funktionsweise des neuen Beurteilungssystems zu kommentieren und zu kritisieren.

Eine finnische Untersuchung über „What makes Performance Related Pay work?“⁷² (Was macht leistungsorientierte Vergütung effektiv?) aus dem Jahre 2004 kam zu dem Ergebnis, dass der Erfolg von leistungsorientierter Vergütung in Finnland von drei Grundprinzipien abhängt:

1. Leistungsorientierte Vergütung muss mindestens 5% des Jahresgehalts betragen.
2. Die Einführung von leistungsorientierter Vergütung funktioniert nur dann, wenn die Beschäftigten in den Reformprozess einbezogen werden.
3. Die Beschäftigten müssen eine genaue Kenntnis darüber haben, wie Leistung gemessen wird („There is a considerable reduction in the effect on effort, if they are not very well known. This is expected, because if the employee is unaware of how the PRP payments are formed, the whole system must seem pretty random. This imposes considerable risk on the employee“).

Bei der Einführung leistungsorientierter Vergütung im finnischen Finanzministerium wurden diese Grundprinzipien zur Kenntnis genommen:

- Im Vergleich zu den anderen untersuchten europäischen Verwaltungen ist der leistungsorientierte Vergütungsbestandteil sehr hoch und kann bis zu 15% des Monatsgehalts betragen,
- Nicht nur die Beurteiler, sondern alle Beschäftigten wurden im Bereich Leistungsbewertung fortgebildet,
- Allen Beschäftigten wurde die Möglichkeit gegeben, das neue System zu testen und (anonym) zu kritisieren.

In Finnland wurde bisher – im Gegensatz zu der Praxis in Dänemark und dem Cabinet Office in Großbritannien - noch keine Evaluation des neuen Beurteilungssystems vorgenommen. Ein

⁷² Antti Kauhanen, Hannu Piekkola, What makes performance-related pay schemes work? Finnish Evidence, The Research Institute Of The Finnish Economy, Nr. 929, 2004

Grund hierfür liegt in der sehr unterschiedlichen Praxis bei der Leistungsbeurteilung im finnischen öffentlichen Dienst. Im Rahmen dieser Untersuchung lagen Informationen und Daten über drei verschiedene Systeme vor (Finanzministerium, Statistics Finland und Finish Road Administration). Alle drei Systeme sind sehr unterschiedlich. So bevorzugt die Road Administration eine sehr detaillierte Notengebung von 4-10 und unterscheidet im Einzelnen zwischen 4-4,9, 5-5,9, 6-6,9 usw. Dagegen steht die einfachere Praxis im Finanzministerium mit einer Notengebung von 1-5. Bei Statistics Finland können 7 Noten vergeben werden. Aufgrund der großen individuellen Unterschiede im Leistungsbeurteilungswesen liegen relativ wenige Informationen zur Beurteilungspraxis vor. Allerdings wurde dem Autor dieser Studie mitgeteilt, dass nunmehr eine baldige Überprüfung der Beurteilungspraxis geplant ist.

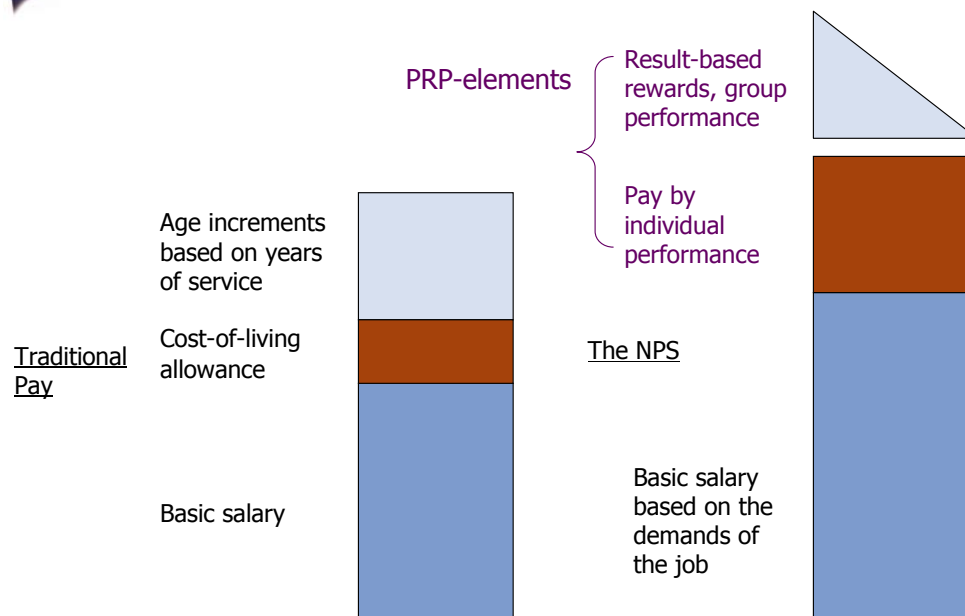
2.2. Struktur des Leistungsbewertungssystems

Insbesondere im Vergleich zu anderen Systemen in Europa ist das finnische System wesentlich weniger rechtlich normiert, dezentralisierter und flexibler. So hat jede Organisation ihre eigenen Beurteilungsverfahren. Auf zentraler Ebene ist lediglich festgelegt, dass die Beschäftigten ein Grundgehalt bekommen, das auf dem Grundsatz der Funktionsbewertung und den Anforderungen an den Arbeitsplatz aufbaut.

Eine Besonderheit des finnischen Systems besteht darin, dass – anders als in Dänemark und dem Vereinigten Königreich – die Spitzenbeamten zwar beurteilt werden. Allerdings gibt es für diese Beschäftigtenkategorie keine leistungsorientierte Vergütung.



Traditional Pay Scheme vs. NPS



MINISTRY OF FINANCE
State Employer's Office

30.6./1.7.2004

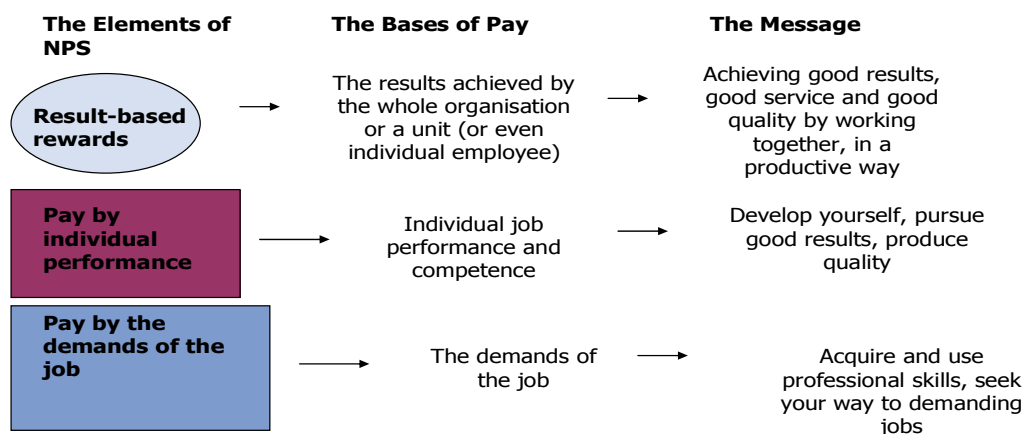
Quelle: Finnisches Finanzministerium

2.3. Leistungsbewertungsverfahren

Insgesamt setzt sich das finnische Vergütungssystem aus drei Bestandteilen zusammen: a) eine individuelle Grundvergütung auf Basis der Funktionsbeschreibung und den Anforderungen an den Arbeitsplatz, b) eine individuelle Vergütung aufgrund der erreichten Leistungen, der individuellen Fähigkeiten und der Zielerreichung sowie c) ein Teambonus für die Erreichung bestimmter organisatorischer- oder Referatsergebnisse.



NPS - a Motivating Pay System



MINISTRY OF FINANCE
State Employer's Office

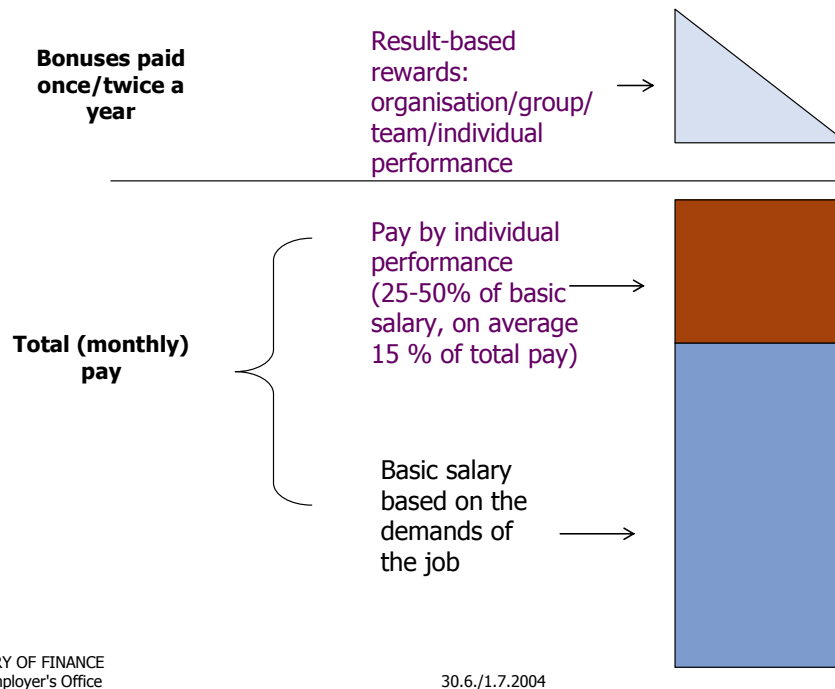
30.6./1.7.2004

Quelle: Finnisches Finanzministerium

In Finnland wird mit dieser Aufteilung versucht, Leistung nach individuellen und kooperativen Elementen zu belohnen, um so zu starke egoistische Entwicklungstendenzen zu unterbinden. Allerdings wird der Team- oder Gruppenbonus aus dem Haushalt der einzelnen Behörden finanziert. Somit ist die Vergabe des Bonus von der budgetären Situation der verschiedenen Behörden abhängig. Aufgrund der – zuweilen – schwierigen Haushaltslage geschieht dies allerdings - wenn überhaupt – nur sehr unregelmäßig.



Elements of the NPS



Quelle: Finnisches Finanzministerium

In den meisten finnischen Behörden hat sich eine Beurteilungsmethode durchgesetzt, die Zielvereinbarungen mit Leistungsbewertungselementen verknüpft. So werden in der Regel 3 bis 5 Kriterien (z.B. *Kompetenz*, *Effektivität* und *Kooperation*) sowie verschiedene Unterkriterien beurteilt.

Viele Behörden arbeiten ebenfalls mit Quotenvorgaben und qualitativen Noten. Die Leistungsbewertung findet jeweils einmal pro Jahr statt. Die Leistungsbeurteilung findet zwischen dem Vorgesetzten und dem Mitarbeiter statt. In Finnland werden die Vorgesetzten ausdrücklich aufgefordert, sich genügend Zeit für das Beurteilungsgespräch zu nehmen ("We find it quite unacceptable that a leader cannot find the necessary time and resource for regularly discussing with their subordinates in order to be well informed on the job requirements and the individual performance levels", *E-Mail eines höheren Beamten aus dem finnischen Finanzministerium*).

Eine positive Nebenfolge bei der Einführung des neuen Leistungsbewertungssystems war daher, dass es zu einem spürbaren Anstieg von Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Leistungsbeurteilung kam.

Bei der Vergabe einer Bestnote im Beurteilungsvorgang können insgesamt ca. 15% des Gehalts durch leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich verdient werden. Allerdings erreichen nur wenige Mitarbeiter diesen Höchstwert, da die meisten Mitarbeiter (in einem Spektrum von 1 – 5) mit einer Durchschnittsnote (3) bewertet werden.

2.4. Leistungsbewertung im Finanzministerium (und die Fallbeispiele Statistics Finland and Road Administration)

Die Besonderheit (und vermutlich auch Stärke) des untersuchten Systems im Finanzministerium liegt in seiner Einfachheit und Professionalität. Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Verwaltungen bevorzugt das finnische Finanzministerium eine Leistungsbewertung, die nur wenige Kriterien umfasst. Das Leistungsbewertungsformular besteht nur aus 2 Seiten. Daneben gibt es ein Entwicklungsplanformular (3 Seiten), das getrennt besprochen und ausgefüllt werden muss. Somit soll erreicht werden, dass „harte“ und „weiche“ Beurteilungsziele voneinander getrennt werden können.

Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich sowie Dänemark werden im finnischen Finanzministerium individuelle Zielvereinbarungen oder Leistungsverträge kaum angewendet. Stattdessen wird in den weitaus meisten Fällen eine Kombination aus Kompetenz- und Leistungsbewertung verwendet. Dabei handelt es sich um eine vereinfachte Form der Leistungsbewertung, da nur wenige Kriterien wie Kompetenz, Effektivität, Kooperation sowie Sub-Kriterien bewertet werden. Insgesamt können im Finanzministerium fünf Noten vergeben werden.

Wenn die Individualleistung mit A (3 Punkten) bewertet wird, gibt es einen Bonus, der etwa 25% des Grundgehalts entspricht, bei 3,5 Punkten ergeben sich 29%; bei 2,5 Punkten nur 21 % und bei 5 Punkten kommt ein Wert von 50% zustande.

Das Beispiel der Road Administration (Straßenverwaltung)

1. Bei der Road Administration erfolgt die Vergütung aufgrund individueller Arbeitsplatzbeschreibungen. Die Arbeitsplatzbeschreibungen werden bei Dienstantritt durch den Mitarbeiter und dem Vorgesetzten festgelegt und dann jedes Jahr neu bestimmt. Bei unterschiedlichen Auffassungen wird ein so genannter „Shop Steward“ hinzugezogen.
2. Die Leistungsbeurteilung beurteilt Produktivität (Effizienz, Produktivität, Schnelligkeit, Beitrag zum Erreichen von organisatorischen Zielen), Verantwortlichkeit (Entwicklung, Eigene Initiative), Kooperation (Teamarbeit, Kooperationsfähigkeit, Kundenorientierung usw.) und individuelle Fähigkeiten (Allgemeinwissen, Sprachkenntnisse, Fachkenntnisse etc.).
3. Die Leistungsbeurteilung erfolgt jährlich.
4. Bei der Notenvergabe wird unterschieden zwischen 4 – 4,9, 5-5,9, 6-6,9, 7-7,9, 8-8,9 und 9-10 (Bestnote).
5. Im Unterschied zum Finanzministerium können in der Road Administration alle Beschäftigten einen Leistungsbonus erhalten. Daneben gibt es die Möglichkeit für einen „Rapid Result Bonus“. Dieser Bonus kann maximal 2 Mal pro Jahr vergeben werden und darf nicht mehr als 200 Euro betragen.
6. Die bisherigen Erfahrungen mit diesem System zeigen, dass insbesondere die Vorgesetzten noch zusätzlich fortgebildet werden und besser in die Lage versetzt werden müssen, um Leistungsbeurteilungen durchzuführen.

Das Beispiel Fall „Statistics Finland“ (OECD-Zusammenfassung)

1. In Statistics Finland erfolgt die Vergütung aufgrund von Arbeitsplatzbeschreibungen und Funktionsbewertungen. Insgesamt wurden 16 Lohnklassen festgelegt. Die Gehaltsfestsetzung erfolgt aufgrund einer jährlichen Leistungsbewertung, Kompetenzbewertung sowie der Arbeitserfahrung der Beschäftigten (einer Form von Senioritätsbezahlung).
2. Obwohl die 10 Abteilungsleiter nicht nach leistungsorientierten Kriterien bezahlt werden, werden sie – unterschiedlich je nach Referat – von den Mitarbeitern in einem 180 Grad-Verfahren beurteilt.
3. Vor Beginn der Beurteilungen werden die Beurteiler gebeten, eine Vorbewertung ihrer Mitarbeiter abzugeben, um zu vermeiden, dass während der Bewertung zu viele zu gute oder zu schlechte Bewertungen vergeben werden. Mit diesem ungewöhnlichen Verfahren soll auch erreicht werden, dass zu viele nachträgliche Probleme vermieden werden.
4. Die jährlichen individuellen Beurteilungen sind vertraulich und finden zwischen dem Vorgesetzten und dem Mitarbeiter statt.
5. Die wichtigsten Beurteilungskriterien sind:
 - Arbeitsergebnisse und Verantwortlichkeit (Quantität, Qualität und Zielerreichung)
 - Beherrschung des Fachgebiets, Fähigkeiten (Beherrschung von Statistiken)
 - Kommunikative und soziale Fähigkeiten
 - Entwicklungspotenzial
6. Diese Kriterien werden unterschiedlich gewichtet. Die Erreichung der Arbeitsergebnisse und die Beherrschung des Fachgebiets werden mit jeweils 35% gewertet, während das Kriterium Kommunikative Fähigkeiten sowie Entwicklungspotenzial mit jeweils 15% gewertet werden.
7. Insgesamt können bei Statistics Finnland 7 Noten vergeben werden. Den Beurteilern wird jedoch vorgegeben, dass eine normale Leistung als ein „fairly good (3)“ oder ein „gut (4)“ bewertet werden soll.
8. Nach den Bewertungen senden die Vorgesetzten die Beurteilungen zu den Abteilungsleitern, von dort werden sie den Personalabteilungen übermittelt.

2.5. Beurteilung des Leistungsbewertungssystems

Im Verlauf der Gespräche mit den finnischen Experten wurde deutlich, dass die Möglichkeiten des Teambonus (RBR) bisher kaum ausgeschöpft wurden. Auf die Frage, warum dies so sei, wurde darauf verwiesen, dass dies an den begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Agenturen liege. Umgekehrt würden geringe Teambonuse kaum zur individuellen Motivationssteigerung beitragen. Diese Bemerkungen decken sich mit den Antworten der anderen Mitgliedstaaten in dieser Studie. So hat sich das Instrument der Teambeurteilung bisher europaweit kaum durchgesetzt.

Bei den problematischen Aspekten wurde festgestellt, dass sich die Mitarbeiter sehr stark auf die Leistungsbereiche konzentrieren, in denen gemessen und beurteilt wird. Dieses Verhalten würde auch dazu führen, dass bei der Beurteilung zu stark auf quantitative Aspekte geschaut werde und qualitative Gesichtspunkte in der Arbeit zu wenig berücksichtigt würden. Bei der Frage, ob Erkenntnisse über Antidiskriminierung im Beurteilungswesen vorliegen, wurde erwidert, dass man sich mit dieser Problematik bisher sehr wenig beschäftigt habe. Dies liege

auch daran, dass es in Finnland bisher kaum Probleme mit (ethischen) Minderheiten sowie bei der Beurteilung von Männern und Frauen gebe. Insgesamt habe sich auch der Bezahlungsabstand zwischen Frauen und Männern sehr stark angeglichen.

In Bezug auf die Effektivität des neuen leistungsorientierten Bezahlungssystems wurde abschließend festgestellt, dass die Einführung der leistungsorientierten Besoldung zu langsam erfolge. Um bessere motivierende Wirkungen zu erzielen, sollten auch andere (materielle und immaterielle) Anreize angewandt werden, da so bessere Ergebnisse erzielt würden.

3. Großbritannien

3.1. Einführung

Das Vereinigte Königreich gilt gemeinhin als interessanter Bezugspunkt für Verwaltungs- und Personalreformen. Ein wichtiger Grund hierfür mag darin bestehen, dass der britische öffentliche Dienst (Civil Service) seit der Fulton- Reform im Jahre 1968 radikal reformiert wurde und Großbritannien ein Vorreiter bei der Implementierung des New Public Management Modells war. Allerdings wird in internationalen Best-Practice-Vergleichen häufig die Reform des britischen Senior Civil Service mit seinen 3.800 Spitzenbeamten dargestellt. Die – zuweilen – völlig andere Verwaltungsrealität im britischen Civil Service mit seinen ca. 500.000 Beschäftigten und dem allgemeinen Public Sector (Öffentliche Verwaltung) wird dann allerdings ausgeblendet. Auf das spezifische Bezahlungs- und Beurteilungssystem im Senior Civil Service und dem weiteren Public Sector soll daher im Rahmen dieser Studie nur verwiesen werden⁷³. Im Folgenden werden wir uns daher auf den Civil Service beschränken und hierbei – insbesondere – den Schwerpunkt auf das Personalbeurteilungssystem im Cabinet Office legen.

Eine andere nicht zu unterschätzende, aber banale Erklärungsvariable für die Attraktivität der britischen Verwaltungsreformen liegt in der sprachlichen Dimension. So erreichen Verwaltungsreformmodelle aus Neuseeland, Australien, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich eine viel größere Öffentlichkeit als italienische, spanische, französische oder deutsche Reformprojekte.

Die Leistungsorientierung war bei allen Reformbestrebungen eine wesentliche Zielsetzung. Die Schaffung flexiblerer Bezahlungssysteme beinhaltete den Abschied vom Dienstaltersprinzip, von festen Beförderungsansprüchen und festen und gleichen Gehaltstabellen. Die Suche nach leistungsbezogenen Bezahlungssystemen wurde mit dem Versuch verbunden, Managementmethoden und Strukturen zu stärken.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Strukturen und Prozesse fällt es schwer, ein typisches Leistungsbewertungssystem im britischen Civil Service vorzustellen. Als interessantes, transparentes, relativ bürokratisches und verständliches Modell kommt das Bewertungssystem im Cabinet Office in Frage.

Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten wurden in Großbritannien regelmäßige Bewertungen über die Praxis der Leistungsbeurteilung vorgenommen und Verbesserungen vorgeschlagen. Insbesondere die Evaluationstätigkeiten im Bereich „Diskriminierung bei der Leistungsbeurteilung“ sind im internationalen Vergleich relativ einzigartig und beispielhaft.

⁷³ Vgl. Senior Civil Service, Guide to Performance Management and reward in the SCS, London, March 2004; Senior Civil Service, HR Practicioners Guide to Performance Management and Reward in the SCS, London, April 2004. Senior Civil Service, HR Practicioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London, 2007/2008.

Im Folgenden werden die wichtigsten Evaluationsberichte vorgestellt. Danach werden wir uns mit dem Beurteilungssystem im „Cabinet Office“ befassen.

Im Jahre 1999 veröffentlichte eine hochrangige Arbeitsgruppe (unter Leitung von Sir Bichard) einen Bericht, der die gängige Praxis beim Leistungsmanagement im öffentlichen Dienst Großbritanniens stark kritisierte. Wichtige Kritikpunkte betrafen die Komplexität des existierenden Systems, die unprofessionelle und unfaire Beurteilungspraxis sowie die enormen Unterschiede bei der Beurteilungspraxis in den verschiedenen Ressorts. Einige Jahre zuvor hatte eine Beurteilungsstudie in einem britischen Department ergeben, dass nur 44% der Antworten das existierende Beurteilungssystem als fair und gerecht empfanden⁷⁴. Mit dem Ziel der Verbesserung der Verwaltungspraxis schlug der Bichard-Bericht folgende Maßnahmen vor:

- Einführung von Zielvereinbarungen zu Jahresbeginn,
- Einführung von Anforderungs- und Kompetenzprofilen und deren Bewertung im jährlichen Turnus,
- Verpflichtende Mitarbeitergespräche,
- Eine verpflichtende Personalbeurteilung zu Jahresende,
- Abschaffung von Beurteilungsnoten. Stattdessen deutlichere Hervorhebung von Fällen unzureichender Leistung,
- Einführung einer Zielhierarchie, in der strategische Zielsetzungen von der Organisationsspitze bis zum Mitarbeiter definiert werden.

Ebenfalls von großer Bedeutung für das britische Leistungsmanagementsystem war der Bericht „Equality Proofing in Performance Review in the Civil Service“ von Tamkin, Jo Rick, Peter Bates vom Institute *for* Employment Studies im Jahre 2000⁷⁵. In diesem Bericht wurde erstmals die Beurteilungspraxis im britischen öffentlichen Dienst analysiert. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei bei der Beantwortung der Frage, ob bei den Personalbeurteilungen Diskriminierungen feststellbar sind. Der Bericht kam zu einigen schwerwiegenden Schlussfolgerungen. So wurde festgestellt, dass „Frauen insgesamt betrachtet bessere Benotungen als Männer erhielten, doch ist dies hauptsächlich auf die Zuteilungen in den unteren Laufbahngruppen, bei Angehörigen ethnischer Minderheiten sowie Menschen mit Behinderungen zurückzuführen, die insgesamt eine niedrigere Zuteilung als weißhäutiges und nicht behindertes Personal erhielten. Der auffälligste Beleg unserer statistischen Analyse war die ministeriums- und agenturübergreifende Durchgängigkeit der Informationen“⁷⁶.

Eine andere wichtige Schlussfolgerung in dem Bericht betraf die Feststellung, dass die Beurteilungssysteme, Formulare und Techniken kein großes Problem darstellen. Viel problematischer sei hingegen das Management und die Anwendung in der Praxis, d.h. die menschliche Komponente („Systeme zur Leistungsprüfung waren nicht die Ursache für die

⁷⁴ Robert Behrens, HOW TO MANAGE INDIVIDUAL PERFORMANCE -- UNITED KINGDOM COUNTRY REPORT, Governing for Performance in the Public Sector, Berlin 2002

⁷⁵ Penny Tamkin, Jo Rick, Peter Bates, Institute for Employment Studies, Equality Proofing in Performance Review in the Civil Service, 2000

⁷⁶ When analysing the performance marking data statistically significant variations in performance markings across a very large sample of civil servants were found. Women on the whole achieved a higher distribution of markings than men did, but this is mainly attributable to markings in the lower grades, and ethnic minority and disabled staff on the whole received a lower distribution of markings than white and non-disabled staff respectively. The most striking evidence from our statistical analysis is the consistency of the information across the departments and agencies.

Unterschiede beim Ankreuzen. Die Hauptfragestellungen bezogen sich darauf, wie die Menschen geführt, bewertet und gefördert wurden sowie die Ermittlung, wie Leistungsmanagement-Systeme angewandt wurden“).

Ein weiterer Evaluationsbericht des UK Cabinet Office („Equality in Performance Review – Progress Report May 2003“)⁷⁷ aus dem Jahre 2003 stellte fest, dass 90% aller Behörden Untersuchungen über die Funktionsweise ihrer Personalbeurteilungssysteme durchgeführt hatten. Von diesen Behörden berichteten 55% von einem reibungslosen und zufrieden stellenden Ablauf der Personalbeurteilungsprozesse. 11% berichteten von geringfügigen Problemen bei der (ungerechten) Bewertung bestimmter Beschäftigungsgruppen. Wiederum 11% konnten signifikante Unterschiede bei der Bewertung von bestimmten Beschäftigungskategorien feststellen. 18% der befragten Behörden waren außerstande, eine vollständige Auskunft über die Beurteilungspraxis zu erteilen. In allen Behörden betrug der Anteil der Beschwerden weniger als 2%. Dieser niedrige Prozentsatz wurde damit erklärt, dass viele Individuen die Risiken eines Beschwerdeverfahrens höher einstufen als die möglichen positiven Folgen. „Die Teilnehmer/innen erklärten überwiegend, dass Beanstandungsverfahren und Abhilfe-Systeme erkennbar seien und die Beschwerdeverfahren gut bekannt seien, doch seien die Menschen bei der Verwendung des Systems aus folgenden Gründen nicht von ihnen überzeugt oder mit ihnen zufrieden:

- die Auswirkungen der Abgabe einer Beschwerde können einen Menschen als Quertreiber abstempeln oder seine künftige Laufbahnentwicklung beeinträchtigen,
- Beanstandungen werden im Kern nur selten berücksichtigt: Nichts ändert sich wirklich - und
- die Leute wurden mit ihren Problemen alleine gelassen, es wurde keine wirklich Unterstützung bereitgestellt.“

Andere interessante Erkenntnisse der Studie betrafen die Tatsache, dass 40% aller befragten Behörden über keine Kenntnisse verfügten, ob bei der Personalbeurteilung Unterschiede nach Geschlecht, Alter, Herkunft etc. gemacht werden, d.h. verschiedene Formen von Diskriminierung vorkommen. In den meisten Behörden konnte man hingegen feststellen, dass – häufig – Teilzeitbeschäftigte (d.h. meistens Frauen) schlechter beurteilt werden, vollzeitbeschäftigte Frauen (leicht) besser beurteilt werden als Männer und Spitzenbeamte eine größere Chance haben, besser beurteilt zu werden als andere Beschäftigte. Insgesamt wurde zudem festgestellt, dass die Beurteiler (noch) nicht über die notwendigen Kompetenzen verfügen, um faire und professionelle Personalbeurteilungen durchzuführen.

Der Makinson-Bericht „Incentives for change“ aus dem Jahr 2004 entwickelte die Bichard-Empfehlungen weiter und verwies auf die Bedeutung der Beurteiler im Beurteilungsprozess „Führungskräfte müssen die Fertigkeiten, Erfahrungen und Befugnis zur Umsetzung des Konzepts haben - *Managers must have the skills, experience and delegated authority to implement the scheme*“⁷⁸ sowie die Wichtigkeit von klaren Kriterien für die Zielvereinbarungen. „In jeder Organisation ist es für die Menschen von wesentlicher Bedeutung, dass die von ihnen gesetzten Ziele ihrer Sicht der Organisationszielsetzung entsprechen. Ein Anreizkonzept, das sich auf Ziele stützt, die von den Bediensteten als unwichtig betrachtet werden, findet keinen Zuspruch.“⁷⁹ Vor allem solle – so der Bericht - verhindert werden, dass die Zielvereinbarungen widersprüchlich sind und zu neuer Konfusion

⁷⁷ Institute for Employment Studies, Equality in Performance Review, Progress Report May 2003

⁷⁸ John Makinson, Incentives for Change, Public Service Productivity Panel, 2004.

⁷⁹ Makinson, a.a.O., S. 11.

führen. „All incentives should be SMART (Spezifisch, messbar, erreichbar und wichtig sowie zeitlich begrenzt.“⁸⁰ Die größten Probleme gebe es – so der Makinson-Bericht - bei dem M (Messbarkeit) und dem R (Relevanz).

Ein zusätzliches Problem ergebe sich dadurch, dass das Mitarbeitergespräch mit dem Ziel der Personalentwicklung häufig vergessen werde, da sich alle Beteiligten auf die Besoldungs- und Leistungskomponente konzentrieren. Schließlich unterstrich der Makinson-Bericht die Bedeutung einer Begrenzung der Anzahl von Zielvereinbarungen. „Als Faustregel sollten 5 Ziele die Höchstanzahl für die unteren Laufbahngruppen und 8 Ziele für die Führungskräfte darstellen.“⁸¹

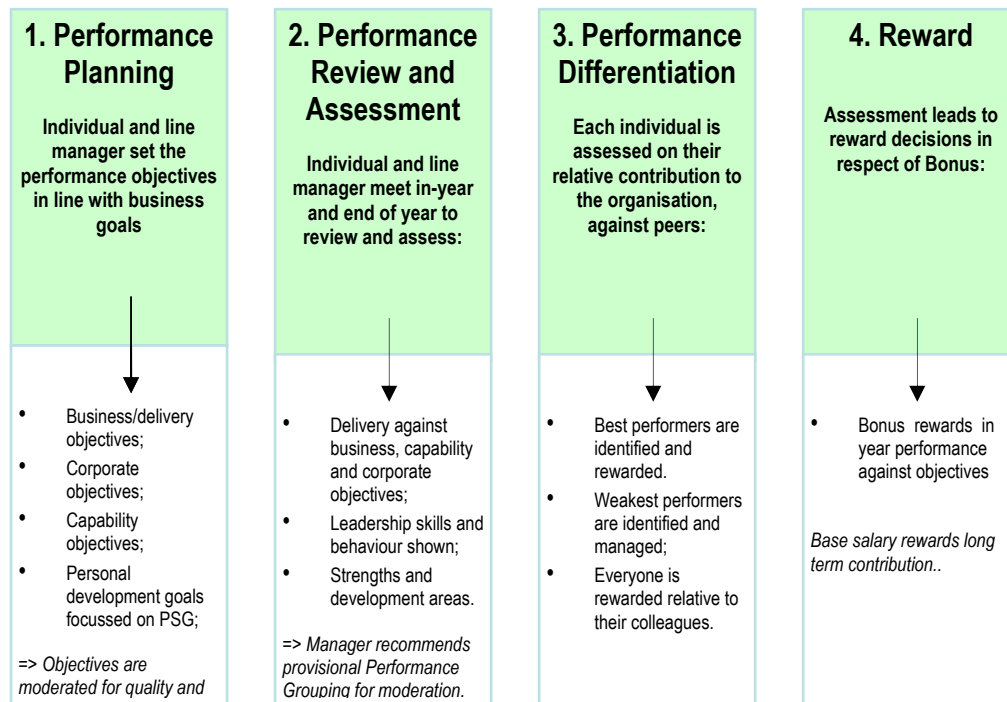
3.2. Das Leistungsbewertungssystem im Cabinet Office

Das Beurteilungssystem ist im britischen öffentlichen Dienst (Civil Service) dezentralisiert. Diese Feststellung betrifft hingegen nicht die Praxis im Senior Civil Service in dem „the Minister for the Civil Service has not delegated SCS pay to individual Departments“.

Im Bereich des Civil Service kann jede Behörde ein weitestgehend eigenständiges Beurteilungsverfahren entwickeln und anwenden. Unser Fallbeispiel des Cabinet Office ist jedoch mit vielen anderen Verfahren in Vergleichsbehörden des britischen öffentlichen Dienstes vergleichbar. Die größten Unterschiede bestehen bei der Anwendung von (immateriellen) Bonussen sowie der Vergabe von Teambonussen. Grundsätzlich hat jede Behörde die Möglichkeit, ein eigenes Bonussystem zu entwickeln. Die einzigen Grenzen, die gesetzt werden, richten sich nach den Budgetvorgaben (die wiederum durch das Finanzministerium vorgegeben werden). Diese flexible Praxis erlaubt es den Vorgesetzten, auch kurzfristig, materielle wie immaterielle Boni zu vergeben. Das hat wiederum den Vorteil, dass die individuelle Leistung kurzfristig belohnt werden kann. Dies ist besonders bemerkenswert, da gerade die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass leistungsorientierte Bezahlung oft zu spät und zu langsam erfolgt.

⁸⁰ Makinson, a.a.O., S. 4

⁸¹ Ibid.



Quelle: Senior Civil Service, HR Practicioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London, 2007/2008, S.5

Im Cabinet Office gibt es Erfahrungen bei der Anwendung von Teambonussen. Dieses Instrument wurde durchaus positiv gesehen, da durch die Vergabe von Teambonussen den Nachteilen von individuellen Leistungszulagen (Neid, Konkurrenz und zu viel Egoismus) entgegen gewirkt werden könne. Allerdings haben die Erfahrungen mit Teambonussen auch gelehrt, dass die Auswirkungen auf die individuelle Motivation und Leistungsbereitschaft sehr begrenzt sind. Zudem sei der bürokratische Aufwand bei der Zielvereinbarung sehr hoch. Schließlich wurde festgestellt, dass die Belohnung von „Trittbrettfahrern“, d.h. Bediensteten, die sich im Team verstecken, sehr kontraproduktiv sei. Insgesamt wurde daher das Instrument der Teambeurteilung als kritisch gesehen.

Die individuelle Leistungsbeurteilung erfolgt in einem einjährigen Rhythmus auf der Basis von Zielvereinbarungen und einer Kompetenzbewertung.

Das hierzu verwendete Formular ist übersichtlich und relativ unbürokratisch. Die benötigten und zu beurteilenden Kompetenzen werden am Anfang des Formulars zunächst erklärt und dann bewertet. Die Zielvereinbarung findet zumeist im April statt. Zu diesem Zeitpunkt bespricht der Vorgesetzte mit seinem Mitarbeiter die Zielsetzung von (in der Regel) vier bis sechs Zielen. Dabei wird auch vermerkt, welche Ziele wichtiger sind und wie die Beurteilung dieser Ziele erfolgen soll. Die Zielvereinbarung erfolgt im Cabinet Office nach dem SMART-Prinzip. Daneben wird festgelegt, welche Kompetenzen und Fähigkeiten zur Erreichung dieser Ziele notwendig sind. Die Beurteilung der Zielerreichung erfolgt nach etwa einem Jahr (meistens im März des folgenden Jahres). Zu diesem Zeitpunkt beurteilen die Vorgesetzten die individuellen Kompetenzen sowie die Zielerreichung. Die Kompetenzen werden auf der Grundlage eines Kompetenzleitfadens festgelegt. In diesem „Competency Framework“ werden die Kompetenzkriterien beschrieben. Im Einzelnen handelt es sich um „Kommunikation“, „Kontinuierliche Verbesserung“, „Kundenfreundlichkeit“, „Zielerreichung“, „Führungs-, Motivations- und Entwicklungsfähigkeit“,

„Problemlösungsfähigkeit und Entscheidungsfähigkeit“, „allgemeine Kenntnisse“ sowie „Kooperation und Zusammenarbeit“ (*der Kompetenzleitfaden wird im Anhang dieser Studie abgedruckt*).

Auf der Basis der Beurteilung der Kompetenzen und der Zielerreichung formulieren die Vorgesetzten eine Bezahlungsempfehlung in der *Pay Review Form*. Hierbei wird nicht nur festgehalten, in welchem Maße der Mitarbeiter die Ziele erreicht hat (oder nicht), sondern auch, welche (finanziellen) Bonusse empfohlen werden. Die endgültige Entscheidung über die Empfehlung des Vorgesetzten obliegt einem Lohnausschuss (Pay committee), das sich aus Vorgesetzten aus der Abteilung sowie einem externen Mitglied zusammensetzt. Um die Vergütung haushaltsmäßig kalkulieren zu können und die Leistungspunktvergabe aus Gefälligkeits- oder Bequemlichkeitsgründen zu verhindern, wird die Quotierung derart vorgenommen, dass nicht mehr als 22-28% der Beschäftigten in die Tranche 1, 57-73% in die Tranche 2 und 5-15% der Beschäftigten in Tranche 3 bewertet werden. Tranche 1 wird vergeben, wenn alle Zielvereinbarungen erreicht oder sogar überschritten wurden, Tranche 2, wenn die Zielvereinbarungen überwiegend erreicht wurden und Tranche 3 wenn die Zielvereinbarungen nicht erreicht wurden UND die benötigten Kompetenzen und Fähigkeiten nicht vorhanden sind.

Will ein Beamter seine Note nicht akzeptieren, kann er sich – nach einem Gespräch mit dem Beurteiler, der die Note ändern kann – unter Einhaltung des Dienstweges bis zur Behördenleitung beschweren. Eine gerichtliche Überprüfung ist nicht vorgesehen und nach dem britischen Rechtssystem auch nicht möglich. Die Mitarbeiter haben insgesamt zwei Möglichkeiten, um gegen die Beurteilung Beschwerde einzulegen. Zum einen kann innerhalb von 10 Tagen nach dem Beschluss eine Beschwerde bei dem Vorsitzenden des „Pay Committee“ eingelegt werden. Eine andere Beschwerdemöglichkeit besteht durch Einbeziehung eines unabhängigen Panel. Diese Beschwerdemöglichkeit wird vor allem bei Diskriminierungsfällen angewandt.

Übersicht des Leistungsbewertungssystems im Cabinet Office

1. Bis Ende April: Im Einvernehmen mit dem Vorgesetzten Erstellung eines persönlichen Entwicklungsplans und einer Leistungsvereinbarung (muss detailliert ausformuliert werden).
2. Bis Ende April: Besprechung der Zielvereinbarungen.
3. Die Zielsetzungen erfolgen nach der SMART-Methode (ebenfalls bis Ende April).
4. Der Vorgesetzte bespricht mit dem zu Beurteilenden welche Ziele Priorität haben.
5. Alle drei Monate: So genannte „Review Meetings“ (Überprüfung des Ist-Zustandes mit den Zielvereinbarungen)
6. Bis zum 31. Oktober: Mid year Review.
7. Winter/Frühjahr: Bewertung von Zielvereinbarungen, Kernkompetenzen und Fähigkeiten im End of Year Review. Cabinet Office gibt auf Intranet Vorgaben, in welcher Atmosphäre und in welchem Rahmen dieses Review durch zu führen ist (Vertraulichkeit, genügend Zeit, keine Überraschungen während der Zusammenkunft etc.). Die Beurteilung durch den Vorgesetzten muss beinhalten, in welchem Maße die Ziele erreicht wurden, wie schwierig die Ziele waren, wie und ob die geforderten Kompetenzen und Fähigkeiten erreicht werden, in welchem Maße die Leistung der Abteilung oder Organisation zugute kam etc. Daneben muss ein persönlicher Entwicklungsplan (Personal Development Plan) vereinbart werden. Als Gesetz für die Beurteilung gilt: NOTHING IN THE APPRAISAL SHOULD COME AS A SURPRISE (Alle Ergebnisse sollten vorab bekannt sein).
8. Die Beurteilung muss in der Pay Review Form begründet werden. Es gibt keine Noten. Bei schlechter Leistung kann eine „Unsatisfactory“ Box angekreuzt werden, was automatisch eine „Poor Performers“ Politik in Gang setzt.
9. Der Beschäftigte erstellt zeitgleich eine eigene Beurteilung (Self-Assessment).
10. Ende August: Der Vorgesetzte kann leistungsorientierte Vergütungselemente an ein Pay Committee empfehlen und/oder Leistungsprämien.
11. Es gibt einen Unterschied zwischen leistungsorientierter Vergütung, der für die „Tranches“ (1,2 oder 3) ausbezahlt wird, und den Prämien, die für gute Leistungen und jederzeit vergeben werden können (Maximal 1.000 Pfund pro Jahr).
12. Die endgültige Entscheidung über die Beurteilung trifft das Pay Committee.

3.3. Beurteilung des Leistungsbewertungssystems

Im Cabinet Office sind die Erfahrungen mit dem gegenwärtigen System positiv. So konnte bisher nicht festgestellt werden, dass die individuelle Leistungsbeurteilung in Verbindung mit individueller Leistungsvergütung zu einer Zunahme von Eifersucht, Neid oder Egoismus führte. Umgekehrt wurde aber auch festgestellt, dass leistungsorientierte Bezahlung kaum Auswirkungen auf die individuelle Leistungsbereitschaft hat. Vielmehr wird der Sinn des Instruments darin gesehen, eine Verwaltungskultur zu erreichen, in der die Bedeutung von organisatorischen Zielen im Mittelpunkt steht. Allerdings wurde auch im Cabinet Office festgestellt, dass bestimmte Beschäftigungskategorien (z.B. ethnische Minderheiten, Teilzeitbeschäftigte) strukturell etwas schlechter beurteilt wurden. Ein weiterer Schwachpunkt des gegenwärtigen Systems wird – wie in allen anderen Vergleichsverwaltungen – darin gesehen, dass die Beurteiler nicht immer über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, um ein professionelles Beurteilungsverfahren durchzuführen.

VI. VERGLEICHENDE BETRACHTUNGEN – WAS KÖNNEN WIR VON DEN ANDEREN LERNEN?

1. Best-Practices?

Es würde dem Grundgedanken dieser Studie zuwiderlaufen, ein bestimmtes Modell der Leistungsbeurteilung zu empfehlen. Alle hier untersuchten Modelle haben ihre jeweiligen Stärken und Schwächen und sind nicht *EINS ZU EINS* und ohne weiteres übertragbar. Auffallend ist, dass in allen untersuchten Verwaltungen dem Grundsatz zugestimmt wird, dass es zur Einführung eines modernen Leistungsbeurteilungssystems, in dem kommunikative Komponenten mit Zielinstrumenten kombiniert werden, keine Alternative gibt. „Niemand will mehr zurück“ zu den traditionellen Strukturen (wortgemäße Wiedergabe eines Gespräches in Dänemark). In vielen Staaten wird dieser Sichtweise zugestimmt. Niemand denkt mehr daran, – trotz vielfältiger Probleme bei der Einführung neuer Beurteilungssysteme – zu den alten formalistischen und standardisierten Beurteilungsinstrumenten und Beurteilungsformen zurückzukehren.

In der Vergangenheit haben die meisten Leistungsbewertungssysteme nicht die individuelle Leistungsbewertung, sondern eine standardisierte Vergleichbarkeit in den Mittelpunkt der Kriterien gestellt⁸². Hingegen hatten diese Systeme sehr häufig symbolischen Wert. Die Beschäftigten wurden – wenn überhaupt – sehr subjektiv und „zu gut“ bewertet. Konsequenzen der Leistungsbeurteilungen in Bezug auf Bezahlung und Laufbahnentwicklungen fehlten. Auch wenn dies nicht gerne zugegeben wird, wurden viele Beförderungen aufgrund von (politischer) Willkür und administrativen Notwendigkeiten vergeben und nicht aufgrund hervorragender individueller Leistungen.

Der gegenwärtige Reformprozess findet innerhalb eines umfassenden Reformtrends statt: ein allgemeiner Dezentralisierungs- und „Individualisierungstrend“ im Bereich des Personalmanagements.

Im Bereich der Personalbeurteilung führt diese Entwicklung zur Einführung von individuellen Zielvereinbarungen, die in ein gesamtorganisatorisches Zielsetzungssystem eingebettet sind. Dieser Prozess hat Vor- und Nachteile. Chancen und Risiken liegen sehr eng bei einander. So ist gegenwärtig völlig unklar, welche Auswirkungen dieser Trend auf die Position der Führungskräfte, die Motivation der Beschäftigten sowie die Position der Personalvertretungen hat.

Hingegen ist eine wichtige Schlussfolgerung in dieser Studie, dass die Frage, welche Beurteilungsformen (strukturierte Leistungsbewertung, Zielvereinbarungen etc.) und welche Kriterien (Verhalten, Eigenschaften, Aufgaben) zur Personalbeurteilung herangezogen werden sollen, von sekundärer Bedeutung ist. Viel wichtiger ist die kompetente, professionelle und faire Anwendung des Beurteilungssystems. Die Hauptfragestellungen beziehen sich verstärkt darauf, wie professionell und fair die Menschen geführt, bewertet und gefördert werden.

Im Rahmen dieser Studie war kein EU-Mitgliedstaat in der Lage einen Gesamtüberblick über die Beurteilungspraxis im gesamten zentralen öffentlichen Dienst zu vermitteln. Darüber hinaus gibt es in vielen Ländern sehr unterschiedliche Beurteilungssysteme für die Spitzenbeamten und/oder den Senior Civil Service (z.B. in dem Vereinigten Königreich,

⁸² Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, a.a.O., S. 24 ff.

Malta, Norwegen, Niederlande, Belgien, Estland etc.). Daher wurde im Falle des Vereinigten Königreichs auf unseren Fragebogen ausschließlich für den britischen Senior Civil Service geantwortet. Auch die Niederlande haben dem Autor dieser Studie eine zusätzliche Beantwortung des Fragebogens für den niederländischen Senior Civil Service übermittelt.

In den meisten anderen Mitgliedstaaten sind die Befugnisse für die Durchführung der Leistungsbeurteilung an die verschiedenen Ministerien delegiert worden. So hat z.B. in Frankreich, Norwegen und Deutschland jedes Ministerium seine eigene Methode und Form der Leistungsbeurteilung. Diese Dezentralisierung und Fragmentierung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Leistungsbeurteilung stellt die Aussagekraft vieler Aussagen in dieser Studie grundsätzlich in Frage. Tatsächlich handelt es sich in dieser Studie um eine Analyse und um Vergleiche von einzelnen Leistungsbeurteilungssystemen aus verschiedenen Ministerien (oder auch Agenturen, wie im Falle Schwedens). Wenn in dieser Studie die Leistungsbeurteilungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten genannt werden, handelt sich somit korrekterweise um Systeme aus einzelnen oder mehreren Ministerien der EU-Mitgliedstaaten.

Für die Wissenschaft führt der Dezentralisierungs- und Individualisierungstrend zu großen Herausforderungen im Rahmen einer vergleichenden wissenschaftlichen Analyse. Bis heute wurde meines Erachtens (d. Autor) nirgendwo untersucht, inwiefern der aktuelle „Dezentralisierungsprozess“ im Bereich der Leistungsbeurteilung zu Mobilitätsproblemen beiträgt (oder nicht). Auch bei dem Bewertungsverfahren lässt sich feststellen, dass sich europaweit die Strukturen, Noten, Ziele, Kriterien und Fristen immer weiter differenzieren. So gibt es kaum noch standardisierte Beurteilungsverfahren. Jede Verwaltung hat ihr eigenes Modell. Insofern entwickelt sich die Leistungsbewertung 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 ebenfalls noch nicht abzusehen. Die Kehrseite der ressortinternen Gestaltungsfreiheit könnte freilich zu einer uneinheitlichen Beurteilungslandschaft im Bereich der einzelnen Verwaltungen führen, „die die personelle Mobilität zwischen den Ressorts sowie die Erarbeitung einheitlicher Grundsätze der Personalentwicklung erschwert.“⁸³

Aufgrund der Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten im Beurteilungswesen erscheint es auch für die Mitgliedstaaten zunehmend schwierig, Informationen über die Beurteilungspraxis auf horizontaler und zentralstaatlicher Ebene zu erlangen. Dies betrifft Erkenntnisse über die Bewertungsrealität bis hin zur Frage, ob bestimmte Beschäftigtengruppen – unbewusst – im Beurteilungsprozess diskriminiert werden. Tatsächlich haben viele Mitgliedstaaten auf diese (sensible) Frage erst gar nicht geantwortet, da schon alleine die Messung dieser Hypothese schwierig ist. Andere Mitgliedstaaten wollten diese Frage beantworten, wiesen aber auf den subjektiven Charakter der Antwort hin. Diese Zurückhaltung ist verständlich, da eine Beantwortung dieser Frage voraussetzen würde, dass die Beurteilungsdaten der verschiedenen Beschäftigten- und Altersgruppen vorhanden sind und analysiert sowie miteinander verglichen werden. Untersuchungen zu dieser Frage wurden meines Erachtens bisher in der Schweiz (und teilweise) sowie im Vereinigten Königreich durchgeführt. Daher ist in dieser Studie die Beantwortung und Diskussion dieser Frage nicht abschließend zu klären, da die Antworten der Mitgliedstaaten zu subjektiv (und vermutlich auch zu politisch) sind. Die meisten Mitgliedstaaten berichteten zudem, dass sie bisher keine zentralen Evaluationen der Beurteilungspraxis durchgeführt haben.

⁸³ Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Nr. 4/2005, S. 110.

Unterschiedliche Formen der Personalbeurteilung in Europa

Merkmale	Möglichkeiten
Was wird beurteilt?	<ul style="list-style-type: none"> • Resultate/Ziele • Leistung • Arbeitsplatzprofil • Verhalten • Eigenschaften • Kompetenzen • Führungsfähigkeit • Soziale Fähigkeiten
Wer wird beurteilt?	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Bediensteten • Gruppe/Team • Führungskräfte • Beschäftigte in Probezeit
Wer beurteilt?	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte(r) Vorgesetzte(r) • Ausschuss • Referatsleiter • Selbstbeurteilung • Andere (z.B. Mitarbeiter, Kunden, 360-Grad-Beurteilung etc.)
Mit welchem Instrument wird beurteilt?	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsbeurteilung • Zielvereinbarung • Balanced Scorecard • Mitarbeitergespräch • Arbeitsplatzbeschreibung • Kompetenzprofile
Welches Kriterien werden angewandt?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Anforderungsorientierte Verfahren (Universelle, allgemeine Anforderungen, z.B. Kommunikationsfähigkeit, Arbeitsqualität, Innovationskraft, Teamorientierung) 2. Positionsspezifische Anforderungen (Konkretisierung nach Funktion) 3. Merkmalsorientierte Verfahren, z.B. Leistung/Arbeitsergebnisse, Qualifikation, Kenntnisse, Fachwissen, Arbeitsverhalten, Führungsverhalten, Persönlichkeit 4. Outputorientierte Anforderungen, z.B. Zielvereinbarungen, Leistungsverträge
Womit wird benotet?	<ul style="list-style-type: none"> • Noten • Bewertungen • Quoten • Keine Noten
Wie häufig wird beurteilt?	<ul style="list-style-type: none"> • Jährlich • Alle 2 Jahre • Andere Zeitabstände

2. Allgemeine Erfolgsfaktoren

Die Lektüre der vorliegenden Praxisstudie mag zwar viele kritische Auseinandersetzungen und so manches Argument gegen die Leistungsbeurteilung liefern. Sie rechtfertigt jedoch nicht die Ablehnung von Leistungsbeurteilungen.

Im Gegenteil: In den letzten Jahren hat das Personalwesen erhebliche Fortschritte mit dem Instrument der Leistungs- und Personalbeurteilung gemacht. Zwar stehen in diesem Bereich keine Normen zur Verfügung. Allerdings ist ein Bemühen um bessere Verfahren und Methoden deutlich erkennbar. Repräsentativ für die Ergebnisse und Auswirkungen vieler neuer Leistungsbewertungssysteme in Europa dürfte die Situation in Irland sein. So gibt es viele positive Entwicklungen, z.B. mehr Kommunikation zwischen dem Vorgesetzten und dem Mitarbeiter, mehr „Leistungsbewusstsein“, eine stärkere Konzentration auf Ziele der Verwaltung, Verbindung von Beurteilung und Laufbahnentwicklung etc. Hingegen sind die kritischen Punkte die zusätzliche Bürokratie, die mangelnde Beschäftigung mit „Poor Performance“, zu geringes Feedback und Vertrauen etc.

Exhibit 6: Overall Summary of PMDS Positives and Challenges from the Focus Groups

Positives	Challenges
▪ Awareness of business planning and targets	▪ Assessment and rating system
▪ Communication	▪ Bureaucracy
▪ Development	▪ Competency framework
▪ Motivation	▪ Consistency, honesty, confidentiality, trust
▪ Performance focus	▪ Underperformance
▪ Role clarity	▪ Linkages and incentives
▪ Staff inclusion	▪ Performance feedback
	▪ Timing of process
	▪ Training (delivery and targets)
	▪ Measurements of success

Quelle: Mercer Human Resource Consulting, Review of the Irish Civil Service

Interessant ist, dass der Kern aller dieser Kritikpunkte nicht dem Prinzip des Beurteilens gilt, sondern den Managementdefiziten sowie der Konzentration auf zu wenige Prioritäten.

Insgesamt kann für alle Verwaltungen festgestellt werden, dass die administrativen und technischen Herausforderungen (z.B. bei der Skalierungstechnik oder der richtigen Anwendung von Formularen und Techniken) weitaus geringer sind als Managementprobleme (d.h. die richtige Durchführung eines Mitarbeitergesprächs, die Gestaltung des Vorgesetzten-Mitarbeiter Verhältnisses, Fragen der Verwaltungskultur sowie – generell – die ernsthafte und professionelle Anwendung des Instruments der Personalbeurteilung in der Praxis).

Insbesondere die Führungskräfte sollten nicht nur für unprofessionelles Management verantwortlich gemacht werden. Das wäre viel zu einfach. Vielmehr muss viel mehr für die Führungskräfte getan werden, um ihnen bei der Ausübung ihrer Verantwortlichkeiten Unterstützung anzubieten.

Heute sind auch die wichtigsten Erfolgsfaktoren bei der Einführung von neuen Leistungsbeurteilungssystemen weitestgehend unumstritten:

- „Testläufe“ und professionelle Vorbereitungsprogramme mit qualifiziert-kompetenter Schulung der Vorgesetzten sowie Einbeziehung aller Beschäftigten in neue Beurteilungssysteme und umfassende Informationen an sie sind gemeinhin unabdingbare Bestandteile für ein Gelingen bei der Einführung neuer Systeme.
- Transparenz und Offenlegung der Ergebnisse, die nach Möglichkeit im Rahmen der organisatorischen Zielerreichung in die jeweilige Verwaltungskultur einfließen sollten.
- Einfach gegliederte unbürokratische Systeme sind komplizierten vorzuziehen; die Anzahl der Noten oder Beurteilungen sollte überschaubar gehalten werden und nach Möglichkeit in einjährigen Abständen erfolgen.
- „Führen - Bewerten – Fördern“ sind Kernfragestellungen bei Leistungsführungssystemen.
- Es sollte eine Trennung zwischen Besoldungs- und Förderkomponenten durchgeführt werden.
- Leistungsorientierte Bezahlung ist nur dann sinnvoll, wenn sie sowohl transparent ist als auch von den Betroffenen als fair erfahren wird: so wird eine größere Zustimmung unter den Beschäftigten erzielt.
- Klassische Leistungsbeurteilungssysteme können um Zielbegrenzungen ergänzt und nach „harten“ bzw. „weichen“ Zielen unterschieden werden.
- Die Resultate der Beurteilung sollten neben Besoldungsfaktoren immer auch personalentwicklungs- und qualifizierungsbezogene Punkte berücksichtigen.

Diese Studie verdeutlicht somit, dass der Erfolg eines Leistungsmanagementsystems entscheidend von den Fähigkeiten und Kompetenzen der Beurteiler abhängt. Noch immer wird zu wenig der Tatsache Bedeutung geschenkt, wie wichtig gute Führung für die individuelle Leistung der Mitarbeiter ist. Dies betrifft auch die Bedeutung von Kooperation, Feedback und Vertrauen zwischen dem Vorgesetzten und dem Mitarbeiter.

„Individuals are more willing to perceive the decision process as fair if they are allowed to present their own view, if decisions are properly explained and justified, if appraisals are implemented fairly and consistently over time and amongst colleagues, if employees are given a timely feedback, if they are treated politely and if employees trust their employers in making fair and professional judgements. When both parties respect each other, an appraisal will more likely be more successful“.

Diese Schlussfolgerung wird von einer deutschen Untersuchung von Nerdinger geteilt, die zu der folgenden Schlussfolgerung kommt: „Führungskräfte müssen sehr darauf achten, dass ihr Verhalten von ihren Mitarbeitern als gerecht erlebt wird...“⁸⁴

Die Realität ist leider noch immer unzureichend. So wird aus Irland berichtet, dass es noch immer leichter ist, zu „beurteilen“ als zu „coachen“. In Finnland und in Großbritannien wurden zudem die Erfahrung gemacht, dass häufig auch die Mitarbeitergespräche durch die Leistungskomponente bestimmt werden.

Dennoch wird in keiner Verwaltung der Sinn und Zweck dieser kooperativen Instrumente in Frage gestellt. Im Gegenteil: diese Instrumente leisten einen Beitrag zur positiven Veränderung der (traditionell bürokratischen) Organisationskultur

3. Ausgewählte Empfehlungen

Diese Studie kommt zu der Schlussfolgerung, wonach es die größten Herausforderungen in vier Bereichen gibt:

- Die Rolle der Führungskräfte im Leistungsbeurteilungsprozess
- die Bewältigung der zugenommenen Arbeitsbelastung, Komplexität und Bürokratie
- Das Management von Zielvereinbarungen sowie die Verbesserung der Beurteilung sowie
- die Verbindung der Leistungsbeurteilung mit (möglichst schnellen) Konsequenzen (Feedback, Bezahlung, Beförderung, Fortbildung, Sanktionen).

Alle Erfahrungen in den Vergleichsverwaltungen belegen, dass die Einführung eines neuen Leistungsbewertungs- und Vergütungssystems nur in einem langwierigen Prozess zu verwirklichen ist. In den meisten Fällen dauert die Umsetzung und Anwendung eines neuen Bezahlungs- und Beurteilungssystems mehrere Jahre und führt – häufig - zunächst zu viel Misstrauen bei den Mitarbeitern. Um dieses Misstrauen abzubauen, ist es wichtig **alle** Mitarbeiter über die Anwendung und Konsequenzen des neuen Beurteilungssystems zu informieren und aufzuklären. Insbesondere bei der Einführung von Zielvereinbarungen ist es dringlich, die Führungskräfte darin zu schulen, wie Ziele zu vereinbaren sind und Zielerreichungen gemessen werden können. Genauso wichtig ist die verstärkte Fortbildung über „Feedback“ an die Mitarbeiter. Bei den Zielvereinbarungen kann festgestellt werden, dass viele Mitarbeiter Schwierigkeiten haben, Ziele zu vereinbaren, wenn sie deren Sinn und Notwendigkeit nicht einsehen. Oftmals werden Ziele nicht vereinbart, sondern angeordnet. In dieser Hinsicht sei noch einmal auf den Makinson-Bericht in Großbritannien verwiesen, der eine Begrenzung der Anzahl von Zielvereinbarungen empfiehlt. Ein zusätzliches Problem ergibt sich dadurch, dass das Mitarbeitergespräch mit dem Ziel der Personalentwicklung häufig ausgeklammert wird, da sich alle Beteiligten auf die Besoldungs- und Leistungskomponente konzentrieren. In Großbritannien hat man daraus die Konsequenz gezogen, die Leistungsbeurteilung von der Bezahlungskomponente ganz zu trennen. „We have sought to detach the performance management system from the pay system although there is still a cultural mindset shift required to encourage people to see good performance as important rather than link it to pay“.

⁸⁴ F.W. Nerdinger, Wenn Ungerechtigkeit teuer wird – kontraproduktives Verhalten in Unternehmen, in: OrganisationsEntwicklung, Nr. 1, 2007, S.35.

1. Die Analysen der Reformen und ihrer Umsetzung haben gezeigt, dass Zeit, Ressourcen, Vertrauen, Fairness, Verständlichkeit und Führung wichtige Erfolgsfaktoren darstellen, wenn es um eine effektive Umsetzung neuer Beurteilungs- und Bezahlungsstrukturen geht. Die Erfahrungen zeigen, dass insbesondere die kritischen Erfolgsfaktoren, die auf eine Veränderung der Werte und der Führungskultur abzielen, einen langfristigen Zeithorizont bei der Umsetzung aufweisen. Gleichzeitig sind Maßnahmen, die eine Einführung neuer Systeme und Instrumenten betreffen (Statistik- und Monitoringsysteme, Fortbildung, Verhältnis Vorgesetzter-Mitarbeiter), vergleichsweise ressourcenintensiv und nicht kurzfristig umzusetzen.
2. Erfolg oder Misserfolg eines neuen Beurteilungssystems hängen sehr stark davon ab, ob die Mitarbeiter davon überzeugt werden können, dass ihre Vorgesetzten dieses neue Instrument kompetent und professionell anwenden können. In der Vergangenheit haben sich viele Beurteiler in ihren Fähigkeiten zur Beurteilung entweder a) überschätzt oder b) sich möglichst wenig mit ihren Verpflichtungen auseinandergesetzt.
3. Häufig sind die Führungskräfte mit der Bewältigung des Leistungsmanagementprozess überfordert. Es fehlt Ihnen an Zeit, Kompetenzen und Motivation. Eine der wichtigsten Empfehlungen in dieser Studie ist daher, dafür zu sorgen, dass die Rolle der Führungskräfte im Leistungsmanagementprozess verbessert wird. Besonders problematisch ist eine Situation, in der die Vorgesetzten sich – in ihren Fähigkeiten - selbst überschätzen und auf Fortbildungsmaßnahmen verzichten. In der Zukunft sollte jeder Vorgesetzte **regelmäßig** im Bereich der Leistungsbeurteilung fortgebildet werden.
4. Die europaweit festzustellende Entwicklung zur Dezentralisierung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Personalbereich führt dazu, dass den Vorgesetzten mehr Aufgaben übertragen werden, ohne dass dabei immer sichergestellt ist, dass sie mit diesen Aufgaben auch sachgerecht und kompetent umgehen können. Die neuen Aufgaben bei der Personalbeurteilung und ihre Relevanz für die Bezahlung des Mitarbeiters sind Bestandteile dieser Entwicklung. Aus der Sicht des Vorgesetzten ist daher die Personalbeurteilung eine zusätzliche Pflichtaufgabe neben vielen anderen. Bei der Personalbeurteilung eines Mitarbeiters handelt es sich jedoch um eine Pflicht, die keinen Anreiz für den Beurteiler darstellt. Belohnungen für eine möglichst korrekte bzw. genaue Durchführung von Leistungsbeurteilungen sind eher selten. In der Zukunft sollte der Beurteilungsvorgang in seiner Bedeutung aufgewertet und stärkere Anreize zur Beurteilung geschaffen werden. Hierzu bietet sich die Vergabe von immateriellen Anreizen an. Denkbar ist auch die Vergabe von Sanktionen/Anreizen nach einer regelmäßigen Mitarbeiterbefragung, in der die Personalbeurteilungskompetenz des Vorgesetzten (anonym) beurteilt wird.
5. Dies könnte durch Mitarbeiterbeurteilungen erfolgen, durch 360 Grad Befragungen oder auch durch die eigene Beurteilung, in der der Vorgesetzte nachweisen sollte, dass er seine Mitarbeiter professionell beurteilt.
6. Angesichts der gestiegenen Bedeutung der Leistungsbeurteilung ist kaum zu erwarten, dass die Arbeitsbelastung der Vorgesetzten in der Zukunft spürbar sinken wird. Daher sollte zumindest darauf geachtet werden, dass Vorgesetzte nicht mehr als 5 bis 10 Personalbeurteilungen pro Jahr durchführen.
7. Die Einführung eines neuen Beurteilungssystems sollte über ein Konzept vorbereitet werden, das die umfassende Information aller Beschäftigten sicherstellt, und das über eine zentral und dezentral aufeinander abgestimmte Qualifizierungsstrategie verfügt. Dieser Prozess sollte von den Personalverantwortlichen initiiert werden. Die

Durchführung des Prozesses sollte jedoch in keinem Fall nur der Personalverwaltung überlassen werden. Vielmehr muss – um Akzeptanzprobleme zu überwinden – die Verwaltungsspitze die Einführung eines neuen Personalbeurteilungssystems aktiv unterstützen. Wenn beispielsweise leitende Führungskräfte das Beurteilungssystem befürworten, es aktiv unterstützen und selbst angemessen anwenden, werden auch andere diesem Vorbild folgen. Insbesondere das mehr oder weniger vorbildhafte Verhalten des oberen Managements beim Umgang mit Leistungsbeurteilungen dürfte hierbei eine Rolle spielen.

8. Erstarren Personalbeurteilungssysteme und Mitarbeitergespräche zu Ritualen und Pflichtaufgaben, verfehlen sie ihre Ziele. Die wichtigste Aufgabe besteht daher zunächst darin, über den Sinn und Zweck von Personalbeurteilungssystemen aufzuklären und die dafür notwendige Motivation und Akzeptanz zu schaffen. Alle Mitarbeiter und Beurteiler müssen rechtzeitig wissen, worin die Veränderungen bestehen, was auf sie zukommt und worin ihre Rechte und Pflichten bestehen. Bei der Vermittlung von Informationen geht es nicht nur um „technische Fragen“, sondern auch um die Begründung, warum überhaupt ein neues System gewünscht wird und was man sich von einem neuen Beurteilungswesen verspricht. Darüber hinaus ist es wichtig, dass den Mitarbeitern/innen Sinn und Zweck eines kombinierten Systems aus Zielvereinbarungen und Leistungsbewertungen erklärt wird.
9. Insbesondere der (internationale) Trend zur organisatorischen Leistungsmessung hat in den letzten Jahren zu einer neuen Messkultur geführt, in der alles, was messbar ist, auch gemessen werden soll. Gerade der neue Messanspruch suggeriert zwar eine höhere Sicherheit und mehr Informationen. Er führt jedoch auch dazu, dass gerade qualitative und komplexe Sachverhalte missachtet werden. Hingegen ist Arbeit im öffentlichen Dienst in der Regel zwar „beurteilbar“. Allerdings sind viele Aufgaben eben nur schwer messbar, zumal durch die Augen eines Vorgesetzten. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben der höheren Beamtenebene in den Zentralverwaltungen der öffentlichen Dienste. Gerade in diesem Bereich unterliegen Aufgaben und Ziele einem kontinuierlichen Veränderungsdruck. Für diese Sonderproblematik bei der Messung von individuellen Leistungen muss eine größere Sensibilisierung im Beurteilungsprozess erzielt werden.
10. Insgesamt verlangt die Einführung eines neuen Bezahlungssystems eine viel professionellere Handhabung eines Beurteilungssystems als ein System ohne leistungsorientierte Bezahlung. Dies bedeutet insbesondere, dass in Zukunft ein neues Personalbeurteilungssystem um eine Zielbegrenzung ergänzt werden sollte und nach „harten“ und „weichen“ Zielen getrennt werden sollte. Ein Mitarbeitergespräch sollte daher immer von der Leistungsbeurteilung getrennt werden. Allerdings sollte dies nicht dazu führen, dass das Mitarbeitergespräch mit dem Ziel der Personalentwicklung vergessen wird (vor Allem wenn sich alle Beteiligten auf die Besoldungs- und Leistungskomponente konzentrieren).
11. Aufgrund der Integration von formalen Leistungsbeurteilungen und kommunikativen Instrumenten (wie z.B. Zielvereinbarungsgespräche) sind die Verwaltungs- und Arbeitsanforderungen an ein modernes Leistungsbeurteilungssystem höher als in der Vergangenheit. Dieser „Preis“ muss akzeptiert werden, da Kommunikation, Kooperation, Vertrauen und ethisches Verhalten wichtige Motivations- und Leistungsfaktoren darstellen.
12. Auch wenn in dieser Studie nicht festgestellt werden konnte, dass bewusste und schwerwiegende Diskriminierungen bei der Beurteilungspraxis vorlagen, stellt unbewusste Diskriminierung sehr wohl ein Problem dar. So werden noch immer bestimmte Leistungskriterien (wie z.B. Durchsetzungsvermögen, Entschlusskraft,

Belastbarkeit, Verantwortungsbereitschaft, Entscheidungsfähigkeit, Einsatzbereitschaft, Sozialkompetenz etc.) Männern oder Frauen zugeordnet. Um zu vermeiden, dass Teilzeitbeschäftigte, Behinderte, Kranke (die ihre Tätigkeiten nur begrenzt wahrnehmen können), Beschäftigte nach Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaub, Beschäftigte in niedrigeren Bezahlungsebenen, Mitarbeiter mit plötzlichen Leistungsabfall aufgrund von Privatereignissen (z.B. Tod, Krankheit etc.) bei der Beurteilung diskriminiert und im Durchschnitt anders oder schlechter bewertet werden, empfiehlt es sich zunächst – nach dem Vorbild Großbritanniens – jährliche Evaluationen der Bewertungsergebnisse vorzunehmen.

13. Um den o.g. Formen der Diskriminierung vorzubeugen, wird ebenfalls vorgeschlagen, Leistungskriterien besser zu umschreiben, um z.B. unbewussten geschlechtsspezifischen Diskriminierungen zuvor zu kommen. Beispiel: Anstatt „*Entscheidungsfähigkeit*“ –> „*Fähigkeit, im Rahmen der übertragenen Kompetenzen angemessene und rasche Entscheidungen zu treffen und dafür die Verantwortung zu übernehmen.*“
14. In der Realität wird kaum zu erwarten sein, dass diese Formen von Diskriminierungen durch Richtlinien oder sprachliche Anpassungen in Beurteilungsrichtlinien gänzlich verschwinden. Dazu ist es notwendig, dass ein breiter Bewusstseinswandel initiiert wird. In der Praxis bedeutet dies, dass die Beurteiler nicht nur in der Theorie der Einsicht folgen, dass z.B. Teilzeitkräfte aufgrund der geringeren zeitlichen Verfügbarkeit nicht anders als Vollzeitkräfte bewertet werden dürfen. Um diesen Bewusstseinswandel voranzutreiben, ist es notwendig, dass in allen Fortbildungen über das neue Beurteilungswesen das Thema Antidiskriminierung zum festen Programmbestandteil werden sollte.
15. Neben der – im Grundsatz – positiven Einschätzung von Zielvereinbarungen bereitet dieses Instrument jedoch bei bestimmten Beschäftigtenkategorien auch einiges Unbehagen. So ist eine Zielvereinbarung und die Bewertung von Zielerreichung und Zielverfehlung bei Richtern, Polizisten, Feuerwehrleuten, im Justizvollzug, politischen Bereich etc. äußerst problematisch. Ein weiteres Problem betrifft die Konsequenz von Zielverfehlungen. Ist jemand mit seiner Leistung noch weit vom Ziel entfernt oder ist die Zielerreichung unrealistisch, kann dies zu unerwünschten Konsequenzen führen. Das Konzept der Zielvereinbarungen hat jedoch noch weitere Schwächen. So werden in der Verwaltungsrealität Zielvereinbarungen nicht immer durch eine Dienst- oder Behördenvereinbarung umgesetzt, sondern von oben nach unten „vorgegeben“. Vorgeschlagen wird daher, dass Zielvereinbarungen schriftlich und in Protokollform zwischen den Parteien vereinbart werden müssen.

V. LITERATURVERZEICHNIS

Michael Armstrong/Tina Stephens, Employee Reward Management and Practice, London and Sterling, 2005.

Fred Becker, Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen, 3. Auflage, Stuttgart 1998

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Gütersloh, Januar 2006

Danielle Bossaert/Christoph Demmke/Koen Nomden/Robert Polet, Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn, EIPA, Maastricht 2001

Thomas Breisig, Entgelt nach Leistung und Erfolg, Bund Verlag, Frankfurt/Main 2003

Thomas Breisig, Entlohn und Führen mit Zielvereinbarungen, Frankfurt/Main, 3. Aufl., 2007

Thomas Breisig, Personalbeurteilung, Mitarbeitergespräch, Zielvereinbarungen, 2. Aufl, Frankfurt/M, 2001.

Hans Brügelmann/Axel Backhaus/Erika Brinkmann, Sind Noten nützlich – und nötig?, Gutachten im Auftrag des Grundschulverbands e.V., Frankfurt 2006.

Bundesministerium des Innern, Leitfaden Leistungsbewertung, Berlin 2006

Tom Coens/Mary Jenkins, Abolishing Performance Appraisals, San Francisco 2002.

Peter Conrad, Gerd Manke, Zielvereinbarung, Leistungsbeurteilung und flexible Vergütung, in: Personalführung, Nr. 5/2001, S. 52

Danish Ministry of Finance, Employment in the Danish State, Kopenhagen, 2005

Deloitte Consultancy, Strategic alignment of Human Resource Management at the Commission, Benchmark exercise – The Dutch Central Government, May 2005

Christoph Demmke, Die Personalbeurteilung in internationalen Organisationen als Bezugsgrundlage für eine Verbesserung des Deutschen Personalanteils, Maastricht 2003

Christoph Demmke, Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst im internationalen Vergleich, Studie für das Bundesministerium des Innern, Maastricht 2006.

Bruno Dente, European Best Practices in Performance Related Pay for Public service managers, Study presented to the 41th Meeting of the European Directors-General Responsible for Public Administration, Rom, 2. – 3. Dezember 2003; OECD

Eidgenössisches Personalamt, Personalpolitik der Bundesverwaltung, Evaluationsbericht Schweiz, 2004

Sean Fitzpatrick, Comparative Survey of the Systems of Productivity-linked Remuneration that are Employed in the Civil Services of the Member States of the European Union (Performance Related Pay), European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

Dick Grote, The Performance Appraisal. Question and Answer Book., New York 2002

Harvard Business Review, Appraising Employee Performance, Boston 2005.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Leitfaden für das Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Mitarbeitergespräch und Zielvereinbarungen, 2003

Institute for Employment Studies, Equality in Performance Review, Progress Report May 2003

KGST Bericht, Das Mitarbeitergespräch in der Praxisbewährung, Köln, Bericht Nr. 2/2002

Antti Kauhanen, Hannu Piekkola, What makes performance-related pay schemes work? Finnish Evidence, The Research Institute Of The Finnish Economy, Nr. 929, 2004

Bernd-Uwe Kiefer/Heinz Knebel, Taschenbuch Personalbeurteilung, 11. Aufl, Heidelberg 2004

Jochem Kießling-Sonntag, Zielvereinbarungsgespräche, 2. Auflage, Berlin 2006.

Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Nr. 4/2005, S. 119

Jürgen Lorse, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, Neuwied und Kriftel 2001.

Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst – eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Nr. 1/2, 2007, S. 24 ff

Johanna Maaniemi, Anu Hakonen, The Meaning of Procedural Justice in the Performance Appraisal Process. http://www.eanpc.org/PDF/EPC/FRI_RES-1000_Maaniemi_Hakonen.pdf (zuletzt geprüft am 23. April 2007)

John Makinson, Incentives for Change, Public Service Productivity Panel, 2004

Mercer Human Resource Consulting, Evaluation of PMDS in the Irish Civil Service, Dublin 2004.

Mercer Human Resource Consulting, Review of PMDS Evaluation for technical and professional staff, Dublin 2005

F.W. Nerdinger, Wenn Ungerechtigkeit teuer wird – kontraproduktives Verhalten in Unternehmen, in: OrganisationsEntwicklung, Nr. 1, 2007, S.35.

- OECD, Performance-related Pay Policies for Government Employees, Paris, 2005
- OECD Working Papers on Public Governance 2007/3, Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries, Paris 2007.
- Österreichisches Ministerium für öffentliche Leistung und Sport, Leitfaden zum Mitarbeitergespräch, Wien 2001
- Österreichische EU Präsidentschaft, Decentralisation and Accountability as Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management, Studie für das 46. Treffen der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes, Wien, Mai 2006
- Michael Pechstein, Wie können die Länder ihre neuen beamtenrechtlichen Kompetenzen nutzen? Vortrag auf dem Workshop „Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst – Erfahrungsaustausch mit Reformansätzen in Europa, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden 29.6.2006.
- Christopher Pollitt, Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Nr. 1, 2006, S. 25-45,
- Heinrich Reiner mann/Holger Unland (Hrsg.), Die Beurteilung – Vom Ritual zum Personalmanagement, Baden-Baden, 1997
- Heinz Schuler (Hrsg.), Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung, 2. Aufl, 2004.
- Wolfgang Seidel, Emotionale Kompetenz, Heidelberg 2004.
- Senior Civil Service, Guide to Performance Management and reward in the SCS, London, March 2004
- Senior Civil Service, HR Practicioners Guide to Performance Management and Reward in the SCS, London, April 2004.
- Senior Civil Service, HR Practicioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London, 2007/2008
- Senior Civil Service, Performance Management Guidance 2007/2008 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service, London 2007.
- Christian Stöwe/Anja Weidemann, Mitarbeiterbeurteilung und Zielvereinbarung, Freiburg/Berlin/München/Würzburg/Zürich, 2005
- Penny Tamkin, Jo Rick, Peter Bates, Institute for Employment Studies, Equality Proofing in Performance Review in the Civil Service, 2000
- Martin Wehrle, Der Feind in meinem Büro, Berlin 2005.
- Ingrid Willems/Ria Janvier/Erik Henderickx, Beter Beloond bij de Buren?, Bestuurlijke Organisatie Flanderen, Leuven, August 2004

VII. ANHÄNGE



**Survey during the German Presidency of the EU
– EUPAN Human Resources Working Group**

**Performance Assessment of Public Officials in the Central Public
Services of the EU Member States**

**Study for the 48th meeting of the Directors-General of the Public Service of the
Member States of the European Union**



Dr Christoph Demmke, Professor, EIPA

First semester 2007

Performance Assessment of Public Officials in the Central Administrations of the EU Member States.

Towards un-bureaucratic, efficient and effective best-practices

1. Introduction to the topic

For decades, new performance management techniques and new appraisal systems have come and gone. At the same time, individual and organisational performance measurement systems have also transformed over time and have become more systematic, specialised, professionalised and institutionalised. However, little effort has been devoted to rigorous empirical verification of claimed results and to the impact of new performance management and performance appraisal systems. For example, it seems that new public performance measurement systems may also lead to an overemphasis on quantitative performance issues. Consequently, other important matters are neglected.

So far, there have been no empirical and comparative studies exploring fresh approaches to the function of appraisals in the public services of the EU Member States. For instance, very little research has been done on the relationship between employees and their superiors within the appraisal process. This “lacuna” in research is problematic since issues like (lack of) trust, poor leadership and misperceptions between employees and their superiors seem to play an important role and to have a huge impact on (poor) individual performance. Finally, there is very little empirical evidence as to the impact of new performance appraisal systems on individual performance, motivation, trust, discrimination, diversity, etc. For example, are older public employees rated better than younger employees? If so, why? And how can this be changed?

Today, most Member States still invest huge sums in new performance management techniques with the aim to further improve their systems. Also, many Member States are in the process of introducing new performance-related pay systems. Within this process, line managers are given greater responsibility and discretion in the allocation of bonuses. Consequently, performance management systems and performance appraisal systems are becoming more important since they are directly linked to salary and career development.

Despite the growing popularity and importance of (new) performance management systems, the results of the reforms are widely unknown. Only few Member States evaluate successes and failures of their performance management systems. While in some countries the introduction of new appraisal systems seems to proceed quite well, it has created frustration in others. This frustration is somewhat paradoxical since the motives for introducing a new performance management system (e.g. the need to improve performance, enhance good communication, introduce fairer HR practices, sanction poor performance, etc.) are mostly noble and commendable.

2. Assumptions and objectives of the study

The assumption (working hypothesis) of the study is that performance review systems are not the underlying cause of the difficulties in performance management and performance measurement. The key issues are (lack of) leadership skills in managing performance management systems, misperceptions on the part of employees and their superiors and lack of

understanding of what constitutes individual performance and motivation. Thus, the problem is rarely of a technical nature but has more to do with how people regard themselves, how they are managed and valued, how they develop and how they communicate.

The objectives of this study are:

- to address aspects of the performance management process that are too often neglected but have an important impact on individual performance: ethical issues, the importance of perceptions and communication, cultural and organisational issues, leadership and its importance to individual performance, individual performance and motivation, etc.;
- to present and discuss best practices in the field;
- to identify reasons why certain systems work well while others have problems;
- to make practical suggestions for more effective performance appraisal systems in national public services.

3. Scope of the survey

The scope of the survey encompasses central (federal) public administration in the EU Member States. Where responsibilities have been further decentralised and personal appraisal systems differ from ministry to ministry or agency to agency, examples from selected organisations may be used.

4. Work methodology

The study is conducted by EIPA (Christoph Demmke); the questionnaire is sent in electronic form to the HR Working Group members in all EU countries and should be returned **by 15 March 2007**. In order to strengthen cooperation and synergies between the various EPAN Working Groups, the IPSG Working Group members are also invited to participate in this questionnaire/survey by providing additional information and comments based on their work experience.

The study intends to make available up-to-date information on personnel appraisal systems in the EU countries with a special focus on its practical relevance (good practices, assessments, suggestions). Besides using this questionnaire, the study will build on a literature review and input from the EUPAN Working Groups. Existing studies will be taken into consideration to enrich the results and avoid overlapping efforts.

The results will cover both general experiences and specific reform initiatives and will be distributed to the EUPAN Network.

Following the positive experiences of previous EU Presidencies at working group level, two workshops will be organised by the HRM Working Group to initiate discussions on some of the abovementioned fields. The workshop will be held in Brussels on 5 and 6 February. The second workshop will take place in Berlin on 7 and 8 May.

To efficiently prepare the workshop, Member States will present national case studies in the field. To this end, the workshop facilitator will contact some Member States who may be willing to present some national case studies. At the second meeting in Berlin, the preliminary findings of the survey will be presented to be discussed and cross-checked within the Working Group.

The final study will be presented at the meeting of the Directors-General of the Public Service in Berlin on 20 and 21 June.

5. Guidelines on how to complete the questionnaire

Thank you for taking the time to complete this questionnaire. It comprises both “open questions” and “closed questions” (tick-the-box format).

The closed questions can be easily answered by clicking the boxes that correspond with your answer(s). In addition, you have the possibility to add comments to your answers.

As regards the open questions and comments, please fill in the blank spaces provided. We kindly ask you to give extensive and validated answers, possibly by involving other national experts, to enrich the content and quality of the collected data. We would also appreciate any further comments regarding additional information that may be relevant to our questions (e.g. internet sources, project reports, studies, reform concepts, etc.). If available in English, French, German, Spanish, Italian and Dutch we would greatly appreciate receiving such information as an attachment to this questionnaire.

You can fill in the questionnaire directly on your PC. You can move through the document by using the tab key (backwards with tab + shift) or, alternatively, the mouse. Closed questions can be answered by clicking the appropriate boxes; the tick can be removed by clicking the box again. Before you start filling in the questionnaire, we recommend that you save the document under a new name.

We kindly ask you to return the completed questionnaire in English by:

Friday 15 March 2007

to Christoph Demmke
European Institute of Public Administration
O.L. Vrouweplein 22
6201 BE MAASTRICHT
email: c.demmke@eipa-nl.com

We would like to thank you in advance for your cooperation.

Questionnaire

1. Did your administration carry out any evaluations or impact studies on the effectiveness of personal appraisals systems? If so, what were the most important outcomes?

General comments:

1.a) If so, please specify. Results as regards

- 1. Positive/negative impact on individual performance and motivation
- 2. Better and quicker implementation of results
- 3. Satisfaction/dissatisfaction with the system
- 4. Trust in the ability of the superior to carry out an appraisal
- 5. Personal development plans
- 6. Discrimination as regards rating practice
- 7. Ability of the superior to set objectives
- 8. Establishing quotas in rating, e.g. by setting standards for the best 15%
- 9. Increasing motivation of employees
- 10. Bureaucracy, e.g. time and resources needed to carry out an appraisal
- 11. Other:

Comments:

3. Do you think the following groups are – unintentionally – evaluated (rated) differently?

	Frequently				Never	
	1	2	3	4	5	6
Top officials	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Older employees	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ethnic minorities	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Part-time employees	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Women	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
People with disabilities	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Generally speaking, would you agree that the introduction of new appraisal systems will produce more or less bureaucracy?

More bureaucracy
Less bureaucracy

Comments:

5. Do you think the workload of those involved in carrying out appraisals is increasing or decreasing? (e.g. time needed for mid-term interviews, setting objectives, rating, implementing decisions, etc).

Increasing

Decreasing

Comments:

6. Do you think performance management systems are managed more professionally than 10 years ago?

Yes

No

No change

7. Is the outcome of the appraisal directly linked to the determination of performance-related pay (bonuses) (in central administration)?

Yes

No

Comments:

8. Are discussions on “hard” objectives (e.g. promotion, pay and material incentives) separated from discussions on “soft” objectives (e.g. communication, training needs, performance improvement plans, poor performance policies)? (e.g. by holding one mid-year interview and one annual performance appraisal)

Yes

No

Comments:

9. Judging by the experience in your administration, what are the most important challenges in the daily management of the personnel appraisal system?

	very important		not important			
	1	2	3	4	5	6
1. Informing and training staff	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Convincing staff of the need for the system	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Training of managers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Time resources of managers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Ability to set objectives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Ability to measure performance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Availability of performance information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Simplification of systems	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Motivation of superiors	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Motivation of staff	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Separation of hard and soft objectives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Informing about the danger of subjectivity	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Avoiding ratings that are too high	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Management issues (not enough time, trust, resources)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Additional comments:

[Redacted]

10. How are qualitative results measured, e.g. outcomes that are difficult to measure?

Please give examples

[Redacted]

11. Who is involved in the evaluation process?

	Main	Minor involvement	No
Superior	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Line manager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
HR officer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Staff representatives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other: [Redacted]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Additional comments:

[Redacted]

12. When do the appraisals take place?

Once a year	<input type="checkbox"/>	Once every two years	<input type="checkbox"/>
Once every three to five years	<input type="checkbox"/>	Occasionally	<input type="checkbox"/>
Other: [Redacted]	<input type="checkbox"/>		

Additional comments:
[Redacted]

13. What are the most important criteria in the performance process?

	Very important	Less important	Not important
Reaching annual objectives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competency criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personal criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leadership criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Quantitative criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualitative criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other: [Redacted]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Additional comments:
[Redacted]

14. Do you have a system for team evaluation? How does it work / or doesn't it work?

a) If so, does it work well or not so well?

	Works well			Not well		
	1	2	3	4	5	6
1. Team evaluation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify [Redacted]

15. Do you have a specific poor performance policy? If so, please describe it briefly

Comments:
[Redacted]

16. In order to avoid a “too-good” rating, do you apply a quota system? (e.g. by setting standards for the best 15%, for the next best 15%, etc.)

Yes No

Comments:
[Redacted]

17. What are the most important challenges in setting and agreeing upon annual objectives (between employees and their superiors)?

	Very important			Not important		
	1	2	3	4	5	6
1. Tasks and obligations are changing rapidly	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Lack of trust between superiors/employees	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Continuous political influence on work	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. No motivation on both sides	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. No training in the setting of objectives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Culture is based on the principle of hierarchy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Workload is too high	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. No experience in setting objectives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

If possible, could you please provide us with an example of an evaluation form (in electronic form) used in your administration.

Of course, we would appreciate any further information, data or evaluations as regards your performance appraisal system. You can send these to Christoph Demmke, email: c.demmke@eipa-nl.com or tel. 0031 43 3296225 or 0031 43 3296320.