

Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung

Dominik Vogel (ORCID: 0000-0002-0145-7956)

*This is the Accepted Manuscript of the following book chapter: Vogel, D. (2019).
Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung. In C. Reichard, S. Veit, & G. Wewer
(Eds.), Handbuch zur Verwaltungsreform (pp. 407–417). Berlin: Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_36-1*

Keywords: Personalbeurteilung; leistungsorientierte Bezahlung; LOB; Leistungsentgelt;
Personalmanagement

Abstract

Personalbeurteilung wird in der öffentlichen Verwaltung seit langer Zeit betrieben. Im Rahmen der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) hat sich ihre Bedeutung jedoch erheblich gesteigert. Der Beitrag erörtert die konzeptionellen Grundlagen der beiden Instrumente und geht anschließend auf das theoretische Fundament und die empirischen Probleme der LOB ein. Er schließt mit einer kritischen Betrachtung der LOB und Umsetzungsempfehlungen.

1 Einleitung

Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung sind zwei Themen, die zwar sehr stark miteinander zusammenhängen, im öffentlichen Sektor aber unterschiedlich lange Traditionen haben. Während die Personalbeurteilung seit langer Zeit zum Personalmanagementalltag der Verwaltung gehört und flächendeckend Anwendung findet, ist die leistungsorientierte Bezahlung eine relativ neue Erscheinung und ihre Anwendung unterscheidet sich teilweise stark zwischen einzelnen Organisationen und staatlichen Ebenen.

Im Folgenden soll ein Überblick über die Anwendung der beiden Personalmanagementinstrumente Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst gegeben werden. Dieser wird durch eine Zusammenfassung der

theoretischen Grundlagen und empirischen Befunde zu Wirksamkeit und Grenzen der Instrumente ergänzt. Dort wo die praktische Anwendung im Fokus steht, wird vornehmlich auf die Situation in Deutschland eingegangen. Es sei aber an dieser Stelle erwähnt, dass auch die deutschsprachigen Nachbarländer Österreich und Schweiz ähnliche Instrumente einsetzen. In der Schweiz regelt die Bundespersonalverordnung (BPV) in Art. 15, dass für das Personal der Bundesverwaltung jährliche Personalbeurteilungen durchzuführen sind. In Art. 39 BPV sind außerdem leistungsorientierte Vergütungselemente geregelt, die an die Personalbeurteilung anknüpfen. In Österreich finden sich entsprechende Regelungen zur Beurteilung im Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (§ 81ff.) und zur leistungsorientierten Bezahlung im Gehaltsgesetz 1956 (§ 112j) für die Beamten sowie im Vertragsbedienstetengesetz 1948 (§ 76) für die Vertragsbediensteten.

2 Personalbeurteilung

2.1 Ziele der Personalbeurteilung

Personalbeurteilung ist ein „Instrument zur strukturierten Bewertung der Leistungen und der Potentiale von Führungskräften und Mitarbeitern anhand quantitativer bzw. qualitativer Kriterien“ (Stock-Homburg 2010: 372). Es geht also darum, die Leistung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters zu bewerten. Dabei bezieht man sich in der Regel auf eine Periode in der nahen Vergangenheit. Üblich sind Zeiträume von sechs Monaten bis drei Jahren. Mit der Personalbeurteilung wird eine Reihe von Zielen verknüpft (Schmidt 2018):

- Verbesserung der Leistung (Feedbackfunktion): Durch die Personalbeurteilung erhalten die Beschäftigten Feedback zu ihrer Leistung sowie zu ihren Stärken und Schwächen. Dieses Feedback kann von den Beschäftigten idealerweise dazu genutzt werden, sich weitere Kompetenzen anzueignen.
- Personalentwicklung: Die durch die Beurteilung gewonnenen Informationen zu Stärken und Schwächen von Beschäftigten können dazu genutzt werden, Personalentwicklungsmaßnahmen zu planen und umzusetzen.
- Personalplanung: Da die Personalbeurteilung auch Informationen über die Potentiale von Beschäftigten generiert, kann diese dazu verwendet werden, Beschäftigte für zukünftige Aufgaben, wie zum Beispiel Führungstätigkeiten, zu identifizieren und dafür vorzubereiten.

- Personalentscheidung: Die Beurteilung wird regelmäßig zur Entscheidung über Beförderungen, Versetzungen, aber auch Kündigungen herangezogen.
- Leistungsorientierte Bezahlung: Die Gewährung von leistungsorientierten Bezahlungsbestandteilen sowie deren Höhe wird in der Regel auf die Personalbeurteilung gestützt (siehe unten)
- Verbesserung der Personalführung: Die Personalbeurteilung verlangt von den Führungskräften eine eingehende Beschäftigung mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und zwingt dazu, Feedback zu geben und bei der Entwicklung zu unterstützen. Dies kann als Ermunterung zur aktiven Führungstätigkeit aufgefasst werden.
- Objektivierung des Personalmanagements: Die Personalbeurteilung verfolgt das Ziel, Leistung möglichst objektiv zu beurteilen und damit dafür zu sorgen, dass Personalentscheidungen auf Basis objektiven Kriterien getroffen werden.

Dabei muss festgestellt werden, dass diese Ziele oftmals in einem gewissen Konflikt zueinander stehen. Soll die Personalbeurteilung den Beschäftigten ein Feedback bieten und damit den Beschäftigten als Lern- und Entwicklungsgrundlage dienen, so wird dieses beispielsweise erschwert, wenn Personalentscheidungen und leistungsorientierte Bezahlung daran geknüpft werden (Schmidt 2018).

2.2 Herausforderungen bei der Umsetzung von Personalbeurteilung

Es sind jedoch nicht nur die divergenten Ziele, sondern auch die praktische Umsetzung, die die Anwendung von Personalbeurteilung zu einer Herausforderung für das Personalmanagement machen. Den Kern der Problematik bildet dabei die Sicherstellung der Objektivität und der Validität (Laufer 2008). Da die Beurteilung durch Vorgesetzte vorgenommen wird, ist sie anfällig für die Einschränkungen menschlicher Urteilsfähigkeit. Dies beginnt damit, dass es Menschen sehr schwer fällt, lediglich die Leistung anderer zu beurteilen, ohne dabei persönliche Aspekte wie Sympathie einzubeziehen. Auch implizite Vorurteile, die auf Geschlecht, Herkunft, soziale Stellung oder Alter basieren, können ohne Schulung der Beurteilenden Eingang in die Beurteilung finden. Auch ist es für Führungskräfte oftmals schwierig, die Leistung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu beurteilen, da sie, insbesondere bei großen Teams, mitunter wenig Einblick in deren tägliche Arbeit haben. In Bereichen, in denen Expertenwissen eine große Rolle spielt, fehlt Führungskräften darüber hinaus zuweilen auch die fachliche Expertise, um Leistungen einschätzen zu können.

Eine weitere Herausforderung stellt die sogenannte Mildetendenz dar. Diese beschreibt das Phänomen, dass Führungskräfte dazu neigen, insbesondere schwache Leistungen eher milde zu beurteilen, da eine schlechte Beurteilung unangenehm zu kommunizieren ist, Enttäuschungen auslöst und innerhalb eines Teams zu Unruhe führen kann (Preiser 2013). Führungskräfte neigen daher dazu, diese Probleme zu vermeiden, indem sie schwache Leistungen nicht als solche beurteilen. Dieser Effekt kann auch in Form des sogenannten Gießkannenprinzips auftreten, bei dem die Führungskraft Konflikte vermeidet, indem sie alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit guten oder sehr guten Beurteilungen versieht (Meier 2013). Wenn alle gut oder sehr gut sind, gibt es weniger Anlässe für Unzufriedenheit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die Führungskraft kann darüber hinaus nach Außen signalisieren, dass sie alle Beschäftigten so motiviert, dass es innerhalb des Teams nur gute Leistungen gibt.

2.3 Personalbeurteilung im öffentlichen Dienst

Im öffentlichen Dienst steht traditionell vor allem die Gewinnung von Informationen für Personalentscheidungen sowie die Personalplanung (Potentialbeurteilung) im Vordergrund. Eine besondere Rolle nimmt dabei die Entscheidung über Beförderungen ein. Die Notwendigkeit von Personalbeurteilungen im Rahmen von Beförderungen leitet sich aus dem Leistungsprinzip in Art. 33 Abs. 2 GG ab. Um einschätzen zu können, für welches Amt eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter die entsprechende „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ mitbringt, ist eine Beurteilung notwendig. Dies hat sich im Laufe der Zeit in entsprechenden Rechtsnormen niedergeschlagen. Für den Bund sind dies beispielsweise §§ 48–50 der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (BLV). Diese regeln, dass die Beamtinnen und Beamten regelmäßig zu beurteilen sind. Als regelmäßig betrachtet der Bundesgesetzgeber eine Beurteilung, die mindestens alle drei Jahre durchgeführt wird (so genannte Regelbeurteilung). Daneben gibt es noch die so genannte Anlassbeurteilung, die dann durchgeführt wird, wenn es die „dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse erfordern“ (§ 48 Abs. 1 Alt 2 BLV). Dies kann Änderung der Haupttätigkeiten einer Beamtin oder eines Beamten oder das Bestehen einer Personalentscheidung sein.

Da die Personalbeurteilung bei den Beamtinnen und Beamten in enger Verbindung zu Stellenbesetzungen und Beförderungen steht, hat ihre Umsetzung eine umfassende juristische Bearbeitung erfahren und wurde in einer Vielzahl von gerichtlichen Entscheidungen

konkretisiert (für eine umfassende Übersicht siehe Brinktrine und Schollendorf 2018). Diese gibt unter anderem Grundsätze für die Personalbeurteilung, Beurteilungsmerkmale (Leistungsbeurteilung, Befähigungsbeurteilung, Eignungsbeurteilung) sowie Möglichkeiten des Rechtsschutzes vor.

Da die Tarifbeschäftigten der öffentlichen Verwaltung traditionell entsprechend ihrer Tätigkeit entlohnt werden und keinem Laufbahnsystem zugeordnet sind, bestanden hier kaum Regelungen zur Personalbeurteilung. Eine Beurteilung fand in der Regel nur im Rahmen von Zeugnissen statt. Dies änderte sich grundlegend mit der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) (s. unten). In einigen Ländern finden sich zudem Regelungen, die eine Beurteilung unabhängig von der Beschäftigungsart vorsehen (s. zum Beispiel Freie und Hansestadt Hamburg 2013).

3 Leistungsorientierte Bezahlung (LOB)

3.1 Leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung

Leistungsorientierte Bezahlung bezieht sich auf den variablen Teil der Entlohnung, der jedes Jahr (oder innerhalb einer anderen festgelegten Zeitspanne) abhängig von der Leistung für einzelne Beschäftigte oder Teams gewährt wird. Keine leistungsorientierte Bezahlung sind demnach automatische Gehaltssteigerungen auf Basis der Erfahrung und Zulagen, die für bestimmte Funktionen gewährt werden (OECD 2005).

Obwohl es schon früh Überlegungen zu leistungsorientierten Entgelt- und Besoldungskomponenten gab, hat das Thema erst mit der Ablösung des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) im Jahr 2005, beziehungsweise durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) im Jahr 2006 praktische Relevanz erlangt. Die Tarifparteien vereinbarten in § 18 die Einführung eines leistungsorientierten Entgelts ab 2007/2008. Das zur Verfügung stehende Volumen sollte langfristig von 1 Prozent auf 8 Prozent „der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres“ steigen. Darüber hinaus wurden lediglich grundlegende Rahmenbedingungen zur Form der leistungsorientierten Bezahlung (Leistungsprämie, Erfolgsprämie, Leistungszulage) und der zugrundeliegenden Leistungsbeurteilung (Zielvereinbarung oder systematische Leistungsbewertung) festgelegt. Die konkrete Ausgestaltung wurde den einzelnen Behörden überlassen, die hierfür mit dem jeweiligen Personalrat eine Vereinbarung zu schließen hatten.

Die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung für die Tarifbeschäftigten stieß jedoch schnell auf vielfältige Kritik. Als Folge dieser Kritik kamen die entsprechenden Regelungen bei den Ländern gar nicht erst zur Anwendung und wurden bereits in der folgenden Tarifrunde 2009 abgeschafft. Für den Bund haben die Tarifparteien 2013 vereinbart, dass die Behörden im Einvernehmen mit dem Personalrat eigenständig darüber entscheiden können, ob ein Leistungsentgelt bezahlt wird.

Der aktuelle Umsetzungsstand der leistungsorientierten Bezahlung für die Tarifbeschäftigten in der deutschen Verwaltung ist derzeit, auch aufgrund der Freiwilligkeit der Nutzung auf Bundesebene, schwer zu überblicken. Meier (2013) stellte bei einer Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte in fünf Bundesländern fest, dass noch 2012 23 Prozent der befragten Verwaltungen keine Betriebsvereinbarung zur Umsetzung des Leistungsentgelts vereinbart hatten.

Während bei den Tarifbeschäftigten die Einführung des TVöD und des TV-L zu einer (zunächst) flächendeckenden Einführung von leistungsorientierter Bezahlung führte, wurde bei den Beamtinnen und Beamten mit dem Dienstrechtsreformgesetz bereits 1997 die Grundlage für Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen geschaffen (Weber 2013). Diese wurden 2009 in der Bundesleistungsbesoldungsverordnung konkretisiert. Damit stand erstmals ein Instrumentarium zur Verfügung, das es erlaubte, auf der Basis individueller Leistungen finanzielle Vorteile für Beamte zu gewähren. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber einige Einschränkungen definiert, die die Anwendung substantiell begrenzen. So dürfen unter anderem maximal 15 Prozent der Beamtinnen und Beamten mit A-Besoldung innerhalb eines Jahres eine Leistungsprämie und Leistungszulage erhalten. Die Zulage darf zudem maximal sieben Prozent des Anfangsgrundgehalts betragen. Insgesamt stehen außerdem lediglich 0,3 Prozent der Besoldungssumme einer Behörde für die leistungsorientierte Bezahlung zur Verfügung (§ 42a BBesG). Mit der Föderalismusreform erhielten die Länder 2006 jedoch die Möglichkeit, eigene Besoldungsgesetze zu erlassen und damit auch weitergehende Elemente leistungsorientierter Bezahlung einzuführen.

3.2 Die Rolle von Personalbeurteilung im Rahmen der LOB

Wie bereits eingangs erwähnt, ist die Personalbeurteilung ein eigenständiges Personalmanagementinstrument, das eine Berechtigung unabhängig von der leistungsorientierten Bezahlung besitzt. Die im Rahmen der Personalbeurteilung gewonnenen Erkenntnisse können neben der Bemessung von leistungsorientierter Bezahlung auch als

Feedback für die Beschäftigten, für Beförderungsentscheidungen oder die Ermittlung geeigneter Personalentwicklungsmaßnahmen für einzelne Beschäftigte genutzt werden. Im Zusammenspiel mit der leistungsorientierten Bezahlung entfaltet die Personalbeurteilung jedoch verständlicherweise eine besondere Bedeutung. Wenn unmittelbare monetäre Konsequenzen an eine Beurteilung geknüpft werden, steigt ihre Bedeutung für die Beschäftigten ebenso wie für die Behörden.

Während für die Beamten (zumindest auf Bundesebene) vom Gesetzgeber keine Vorgaben zur Entscheidungsgrundlage für die LOB gemacht werden, sieht der TVöD zwei Verfahren vor, auf die die Entscheidung über eine leistungsorientierte Bezahlung gestützt werden kann. Dies sind zum einen die systematische Leistungsbeurteilung und zum anderen die Zielvereinbarung. Bei der systematischen Leistungsbeurteilung obliegt es der Führungskraft, die Leistung ihrer Mitarbeitenden rückblickend zu bewerten. Dabei sollen möglichst objektive und messbare Kriterien angewendet werden. Alternativ ist auch eine Bewertung möglich, die sich an den konkreten Aufgaben von Beschäftigten orientiert. Die Zielvereinbarung basiert dementsprechend auf einem Soll-Ist-Vergleich. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter schließt freiwillig mit dem oder der Vorgesetzten eine Zielvereinbarung für das kommende Jahr ab. Nach Ablauf des Jahres obliegt es der Führungskraft, zu bewerten, inwiefern die Ziele erreicht wurden. Dabei ist laut Tarifvertrag darauf zu achten, dass die Ziele durch die Mitarbeitenden beeinflussbar und ohne Überstunden erreichbar sind. Ob beide Verfahren Anwendung finden und wie diese konkret auszugestaltet sind, ist im Tarifvertrag nicht geregelt. Stattdessen ist es Sache der Behörden, dies mit den Personalräten auszuhandeln und in einer Vereinbarung festzuhalten (Schmidt et al. 2011).

Meier (2013) zeigt in ihrer Studie, dass es den Führungskräften mit Bezug auf die Tarifbeschäftigten in einem Drittel der befragten Kommunen freigestellt ist, entweder die systematische Leistungsbeurteilung oder Zielvereinbarungen anzuwenden. 29 Prozent wenden ausschließlich Zielvereinbarungen an. Kombinationen der beiden Instrumente sowie die alleinige Verwendung der systematischen Leistungsbeurteilung machen jeweils 19 Prozent aus.

3.3 Theoretische Fundierung der LOB

Bei der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung für die Tarifbeschäftigten hatte man im Tarifvertrag explizit eine Zielstellung formuliert: sie „soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und

Führungskompetenz gestärkt werden“ (§ 18 TVöD-VKA). Es lassen sich zwei theoretische Fundamente identifizieren, die die Erwartung eines solchen Effekts rechtfertigen (Perry et al. 2009): die Valenz-Instrumentalitäts-Erwartungs-Theorie von Vroom (1964) und die Reinforcement Theory von Skinner (1953).

Beide Ansätze treffen simple Annahmen über die Effektivität von leistungsorientierter Bezahlung. Die Valenz-Instrumentalitäts-Erwartungs-Theorie geht davon aus, dass Menschen eine bestimmte Tätigkeit dann (besser) ausüben, wenn sie erwarten, dass sie dadurch ein Ergebnis erzielen, das ihnen wichtig ist. Im Falle der leistungsorientierten Bezahlung würde eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter also davon ausgehen, dass sich durch größeres Engagement bei der Arbeit ein zusätzliches Einkommen erzielen lässt, was wiederum etwas ist, was von ihr oder ihm als erstrebenswert erachtet wird. Die Reinforcement Theory trifft ähnliche Annahmen. Sie geht davon aus, dass das Verhalten von Menschen davon abhängt, welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Verhalten mit positiven Konsequenzen wird wiederholt, Verhalten mit negativen Konsequenzen wird vermieden. Wird engagierte Arbeit durch Geld belohnt, so arbeitet eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter engagierter (Perry et al. 2009).

Insgesamt liegt der Idee der leistungsorientierten Bezahlung also zu großen Teilen ein am homo oeconomicus orientiertes Menschenbild zugrunde (Weibel et al. 2010). Beschäftigte streben nach Mehrung ihres Eigennutzens. Wenn sich der Eigennutzen in Form monetärer Belohnung durch bessere Leistungen mehrten lässt, so werden Beschäftigte dieses Angebot wahrnehmen.

3.4 Wirksamkeit der LOB und Kritik

Die leistungsorientierte Bezahlung hat nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Forschung einige Kritik hervorgerufen. Zentrale Argumente sind dabei Erkenntnisse psychologischer Forschung, die an der Wirksamkeit der leistungsorientierten Bezahlung zweifeln lassen. Kern dieser Erkenntnisse ist der so genannte Crowding-Out-Effekt (Verdrängungseffekt).

Basis für den Crowding-Out-Effekt ist die Erkenntnis, dass Menschen verschiedene Formen von Motivation besitzen. Die einfachste Unterscheidung ist die in intrinsische und extrinsische Motivation. Intrinsische Motivation ergibt sich aus der Aufgabe selbst. Menschen sind dadurch motiviert, dass ihnen eine Aufgabe Freude bereitet, dass sie herausgefordert werden oder etwas Sinnvolles tun, das ihnen oder anderen Nutzen stiftet. Extrinsische Motivation ergibt sich hingegen durch äußere Einflüsse. Sie erfüllt persönliche Bedürfnisse

von Menschen indirekt, indem für die Erledigung einer Tätigkeit eine Belohnung bereitgestellt wird, die wiederum zur Verwirklichung persönlicher Bedürfnisse genutzt werden kann.

Leistungsorientierte Bezahlung zielt klar auf eine Steigerung der extrinsischen Motivation. Die Forschung zeigt jedoch, dass der Versuch der Stärkung extrinsischer Motivation gleichzeitig dazu führen kann, dass die intrinsische Motivation verdrängt wird. In vielen Fällen resultiert dies daraus, dass die Steigerung der extrinsischen Motivation geringer ausfällt als die Reduktion der intrinsischen Motivation und in der Summe eine verringerte Leistung übrigbleibt. Dieser Effekt tritt besonders dann zu Tage, wenn die Aufgabe, die ein Mensch ausführt, ein hohes Potential für intrinsische Motivation bietet, also interessant, herausfordernd oder sinnstiftend ist (Weibel et al. 2010).

Ein Crowding-Out-Effekt tritt zudem dann auf, wenn die leistungsorientierte Bezahlung als kontrollierend wahrgenommen wird. Haben Beschäftigte das Gefühl, dass die leistungsorientierte Bezahlung nicht dazu dient, Leistungsanreize zu schaffen und diejenigen zu belohnen, die gute Leistungen erbringen, sondern dazu, ihre Tätigkeit zu überwachen, so ist ein Crowding-Out-Effekt zu erwarten. Dieser Effekt konnte auch empirisch für die Verwaltung bestätigt werden (Jacobsen et al. 2014).

Es kommt also darauf an, leistungsorientierte Bezahlung in der Verwaltung so auszugestalten, dass sie nicht als kontrollierend wahrgenommen wird. Wenzel et al. (2017) zeigen in einer Untersuchung in Deutschland, dass es dabei darauf ankommt, Transparenz, Partizipation und Fairness in den Vordergrund zu stellen. Wird die leistungsorientierte Bezahlung als transparent, partizipativ und fair wahrgenommen, so wird sie als weniger kontrollierend empfunden und führt dadurch auch zu mehr intrinsischer Motivation.

Neben dem Crowding-Out-Effekt gibt es weitere empirische Befunde, die an der Wirksamkeit der leistungsorientierten Bezahlung im öffentlichen Dienst zweifeln lassen. Von grundsätzlicher Natur ist die Annahme, dass die leistungsorientierte Bezahlung den institutionellen Werten widerspricht, die die Arbeit im öffentlichen Sektor prägen. Hierzu gehört insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz. Darüber hinaus ignoriert sie, dass die Beschäftigten des öffentlichen Sektors zu einem großen Teil dadurch motiviert werden, dass sie einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten können und einer Tätigkeit nachgehen, die anderen Menschen hilft. Eine monetäre Belohnung steht einer solchen Motivationsgrundlage diametral entgegen (Perry et al. 2009).

Die Umsetzung in Deutschland weist zudem einige Charakteristika auf, die auch international für die geringe Wirksamkeit der leistungsorientierten Bezahlung im öffentlichen Dienst verantwortlich gemacht werden. Hierzu gehören:

- Der vergleichsweise geringe Betrag, der für ein Leistungsentgelt zur Verfügung steht. Von relativ kleinen Summen kann kaum eine signifikante Motivationswirkung erwartet werden.
- Die Errichtung eines Systems, das Beamte und Tarifbeschäftigte fundamental unterschiedlich behandelt. Da infolge dessen unterschiedliche Verfahren bestehen und unterschiedliche Budgets zur Verfügung stehen, besteht die Gefahr, dass das System insgesamt als ungerecht betrachtet wird und damit seine Motivationswirkung verliert.
- Die häufige Bevorzugung von systematischer Leistungsbewertung im Vergleich zum Abschluss von Zielvereinbarungen. Hierdurch wird das Motivationspotential vernachlässigt, das sich aus der Vereinbarung von Zielen ergibt. Mit einer Fokussierung auf Zielvereinbarungen würde außerdem die Führungskompetenz innerhalb der Verwaltung gestärkt.
- Die geringe Erfahrung und Ausbildung der Führungskräfte in Bezug auf die Beurteilung von Leistung und das Schließen von Zielvereinbarungen. Dies führt zu einer suboptimalen Anwendung, die sich oftmals in Mildetendenz und Gießkannenprinzip niederschlägt.
- Die Tendenz, praktisch allen Beschäftigten eine Belohnung zu gewähren und dadurch sowohl die ausgezahlten Beträge je Mitarbeitende als auch die Anreizwirkung zu minimieren.

4 Fazit

Die mit der leistungsorientierten Bezahlung verknüpfte Erwartung an eine größere Motivation der Beschäftigten wird von der empirischen Forschung nur sehr eingeschränkt bestätigt. Die Ursache hierfür liegt vor allem in der großen Gefahr eines Crowding-Out-Effekts sowie den Mängeln bei der Umsetzung im öffentlichen Sektor. In einer großangelegten Auswertung der vorhandenen Empirie zu leistungsorientierter Bezahlung im öffentlichen Sektor kommen Perry et al. (2009: 43) zu dem Urteil, dass diese regelmäßig daran scheitern, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen.

Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Sektor ist jedoch nicht grundsätzlich zum Scheitern verurteilt und es können auch einige positive Effekte beobachtet werden. So schuf

ihre Einführung in der Verwaltung flächendeckend die Notwendigkeit, sich mit Leistung und Leistungsfähigkeit von Mitarbeitenden auseinander zu setzen. Dies kann ein Signal für Beschäftigte mit ausgeprägter Leistungsfähigkeit sein, dass ihre Arbeit tatsächlich geschätzt wird und Führungskräfte durchaus in der Lage sind, zwischen jenen zu unterscheiden, die täglich mit voller Energie arbeiten und jenen, die lediglich Dienst nach Vorschrift leisten. Dass dies auch monetär Berücksichtigung findet, kann ein positives Zeichen an die Leistungsträger der Verwaltung sein.

Darüber hinaus hat die leistungsorientierte Bezahlung ein Kernelement modernen Managements in das Bewusstsein der Verwaltung gerückt: Ziele und Zielvereinbarungen. Aus Personalmanagementsicht bietet das Vereinbaren von Zielen für die Beschäftigten eine Möglichkeit, von ihren Führungskräften konkrete Erwartungen kommuniziert zu bekommen, Feedback über die eigene Leistung zu erhalten und in einen Austausch über Leistung und Rahmenbedingungen zu treten. Die Forschung zeigt außerdem, dass die Beschäftigung mit Zielen insgesamt dazu führt, dass sich Vorgesetzte stärkerer ihrer Kernaufgabe Führung widmen (Vogel 2016).

Leistungsorientierte Bezahlung kann also einen positiven Effekt entwickeln, wenn die in diesem Beitrag genannten Risiken und theoretischen Grundlagen Berücksichtigung finden. Es kommt dabei auf die konkrete Ausgestaltung an. Die Forschung hat hierzu einige Empfehlungen entwickelt (Perry et al. 2009; Meier 2013; Wenzel et al. 2017):

- Leistungsorientierte Bezahlung scheint dort besser zu funktionieren, wo Leistung einfach zu messen ist und die Aufgaben durch geringe Komplexität gekennzeichnet sind.
- Das System der Leistungsbeurteilung muss für die Beschäftigten transparent sein, sie müssen die Gelegenheit haben, dabei mitzuwirken und sie müssen das Gefühl haben, dass sie fair behandelt werden.
- Die Leistungsbeurteilung muss tatsächlich zwischen High-Performern und Low-Performern unterscheiden. Erhalten alle Beschäftigten denselben Betrag, so verringert dies die Höhe der Zahlung für das Individuum und es kann schwerlich erwartet werden, dass dieser eine motivierende Wirkung entfaltet.
- Die Zielvereinbarung ist in vielen Fällen der systematischen Leistungsbeurteilung vorzuziehen.
- Führungskräfte müssen für die Anwendung von Zielvereinbarungen und systematischer Leistungsbeurteilung geschult werden.

Insgesamt stellt sich bei einer umfassenden Betrachtung der leistungsorientierten Bezahlung die Frage, ob der massive Aufwand, der damit verbunden ist, angesichts der vielen Fallstricke, Risiken und empirischen Befunde gerechtfertigt ist oder ob die hierfür notwendige Energie besser in andere Personalmanagementmaßnahmen investiert wäre. Personal- und Führungskräfteentwicklung scheinen hier mögliche Kandidaten zu sein, die nicht nur weniger nicht-intendierte Effekte, sondern auch ein höheres Motivationspotential und eine größere Vereinbarkeit mit den Werten und Motivationsfaktoren der Beschäftigten aufweisen. Hierdurch könnte wesentlich besser auf das zurückgegriffen werden, was ein starker Motivator für viele Beschäftigte ist: der Wille, zum Gemeinwohl beizutragen und einer sinnstiftenden Arbeit nachzugehen.

5 Literaturverzeichnis

Brinktrine, Ralf, und Kai Schollendorf. 2018. *BeckOK Beamtenrecht Bund*, 11. Aufl. München: C.H. Beck.

Freie und Hansestadt Hamburg. 2013. *Richtlinien über die Beurteilung der Beschäftigten der Freien und Hansestadt Hamburg: BeurRL-FHH*.

Jacobsen, Christian Bøtcher, Johan Hvitved, und Lotte Bøgh Andersen. 2014. Command and motivation: How the perception of external interventions relates to intrinsic motivation and public service motivation. *Public Administration* 92 (4): 790–806. doi: 10.1111/padm.12024.

Laufer, Hartmut. 2008. *Personalbeurteilung im Unternehmen. Von der Bewerberauswahl bis zum Arbeitszeugnis*. Offenbach: Gabal Verlag GmbH.

Meier, Anne-Kathrin. 2013. Erste Erkenntnisse zur Wahrnehmung der Beurteilungsmethoden im Rahmen des leistungsorientierten Entgelts nach § 18 TVöD. *Verwaltung & Management* 179–187. doi: 10.5771/0947-9856-2013-4-179.

OECD. 2005. *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. Paris: OECD Publishing.

Perry, James L., Trent A. Engbers, und So Yun Jun. 2009. Back to the Future?: Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review* 69 (1): 39–51. doi: 10.1111/j.1540-6210.2008.01939_2.x.

- Preiser, Siegfried. 2013. Beurteilungen in sozialen Interaktionen. In *Handbuch Mitarbeiterbeurteilung*, Hrsg. Karl-Klaus Pullig, 3–38. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Schmidt, Thomas. 2018. Performance Management im Wandel: Sollten Unternehmen ihre Mitarbeiterbeurteilungen abschaffen? Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schmidt, Werner, Andrea Müller, und Nele Trittel. 2011. Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz. *Industrielle Beziehungen / The German Journal of Industrial Relations* 18 (1/2): 78–98.
- Skinner, B. F. 1953. *Science and Human Behavior*. New York: Free Press.
- Stock-Homburg, Ruth. 2010. *Personalmanagement: Theorien - Konzepte - Instrumente*, 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Vogel, Dominik. 2016. *Führung im öffentlichen Sektor: Eine empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Vroom, Victor Harold. 1964. *Work and motivation*. New York: Wiley.
- Weibel, A., K. Rost, und M. Osterloh. 2010. Pay for Performance in the Public Sector-- Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (2): 387–412. doi: 10.1093/jopart/mup009.
- Weber, Klaus. 2013. Leistungsbezahlung im Beamtenbereich: Überblick über dienstrechtliche Gegebenheiten. *Der Personalrat* (3): 101–105.
- Wenzel, Anne-Kathrin, Tobias Krause, und Dominik Vogel. 2017. Making performance pay work: The impact of transparency, participation, and fairness on controlling perception and intrinsic motivation. *Review of Public Personnel Administration*. Early Access. doi: 10.1177/0734371X17715502.