

Die Reform der Leistungsbeurteilung,
Leistungsmessung und Leistungsbezahlung in
den öffentlichen Diensten der EU-
Mitgliedstaaten - Ansätze und Erfahrungen im
europäischen Vergleich

Dr. Christoph Demmke, Professor für
Vergleichende Verwaltungswissenschaften
European Institute of Public Administration

Berlin, dbb forum am 02. Dezember 2009

Inhalt der Präsentation

- Studien der Deutschen- (*BMI-Federführend*), Portugiesischen, Französischen und Tschechischen EU-Präsidentschaft
 - Erste vergleichende und empirische Studie über Leistungsbeurteilung und Leistungsmessung in den öffentlichen Diensten
 - Vergleichende Studie über Reformen der Dienstrechtssysteme in Europa
- 25 bzw. 27 teilnehmende Staaten
- Expertengruppen mit allen Staaten
- Treffen der Abteilungsleiter der EU-Staaten und Europ. Kommission am 10. Dezember 2007 und Juni 2009
- 135 anonyme Befragungen von Führungskräften in allen Staaten

Schwerpunkte der Arbeiten

- Vergleich der Beamtenysteme und Schwerpunkte bei Dienstrechtsreformen in der EU
- Was sind die bisherigen Erfahrungen mit Leistungsmessungen im öffentlichen Dienst?
- Wie verändert sich die Leistungsbeurteilung?
- Rolle und Herausforderungen der Führungskräfte bei der Leistungsbeurteilung und Leistungsmessung
- Was sind die Konsequenzen aus der Praxis, z.B. in bezug auf die Leistungsvergütung?
- Erkenntnisse über die Effektivität von Leistungsbeurteilungen
- Zufriedenheitslevels

Historische Erfahrungen mit Leistungsbeurteilung – das ungeliebte Kind

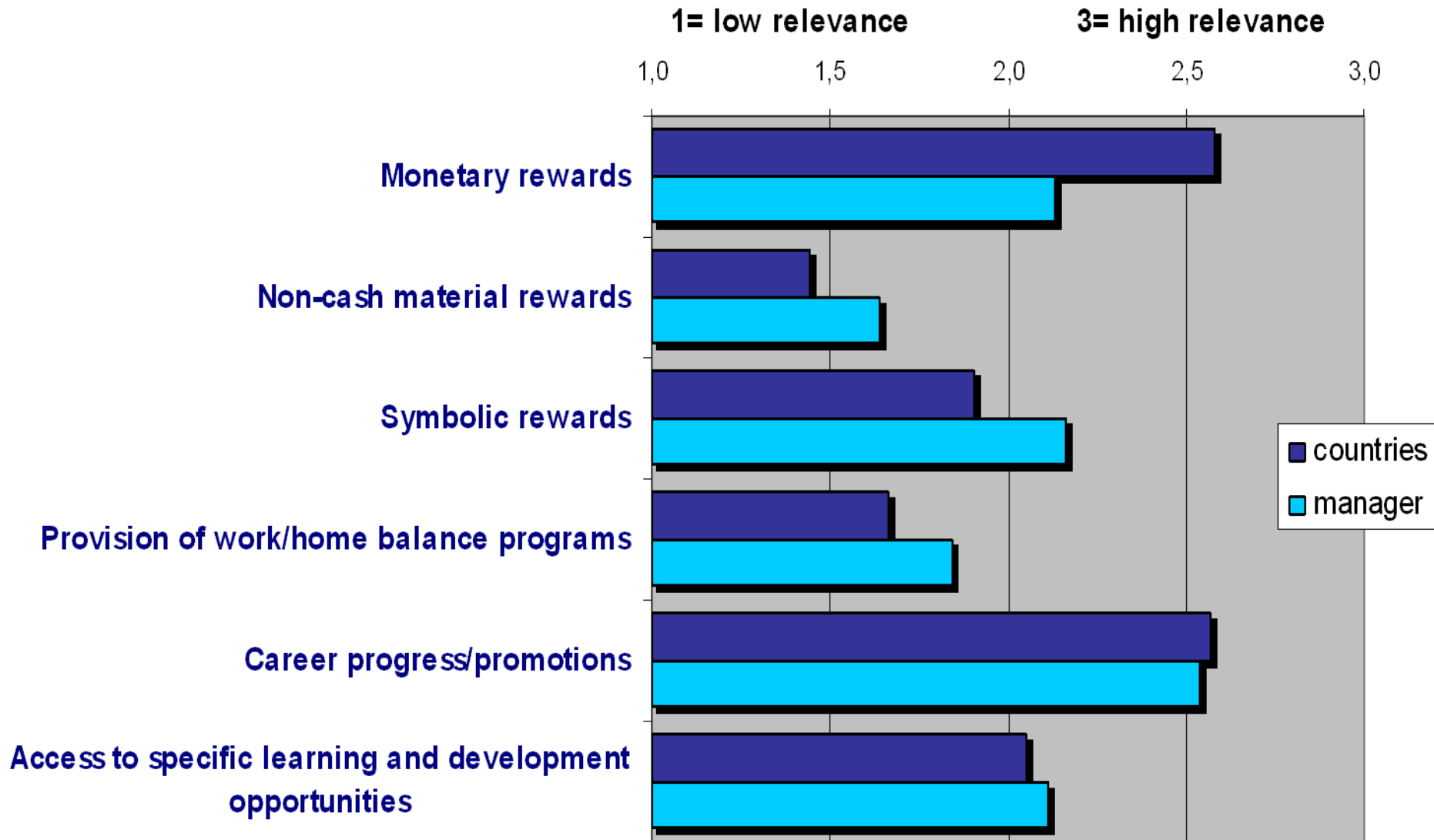
- Formalismus, nicht ernsthaft, unregelmäßig, nicht für alle
- Detaillierte und mathematische Formulare - Objektivitätsanspruch wird Subjektivitätsproblem
- Keine Motivation – nicht beurteilen/nicht beurteilt werden
- Lieber zu gute Beurteilungen, Vermeidung von schlechten Beurteilungen (bringt nur Ärger)
- Keine Sanktionen für schlechte und unfaire Beurteiler – keine Anreize für professionelle Beurteilungen
- Oft ohne direkte Konsequenzen – Arbeitsplatzsicherheit, Bezahlung, Beförderung, PE, kein Feedback
- Keine Kompetenzen der Beurteiler - Zu wenig (verpflichtende) Fortbildung
- Arbeitsaufwand - keine Zeit
- Keine Trennung von harten und weichen Zielen

Entwicklung der Leistungsbeurteilung und Leistungsmessung

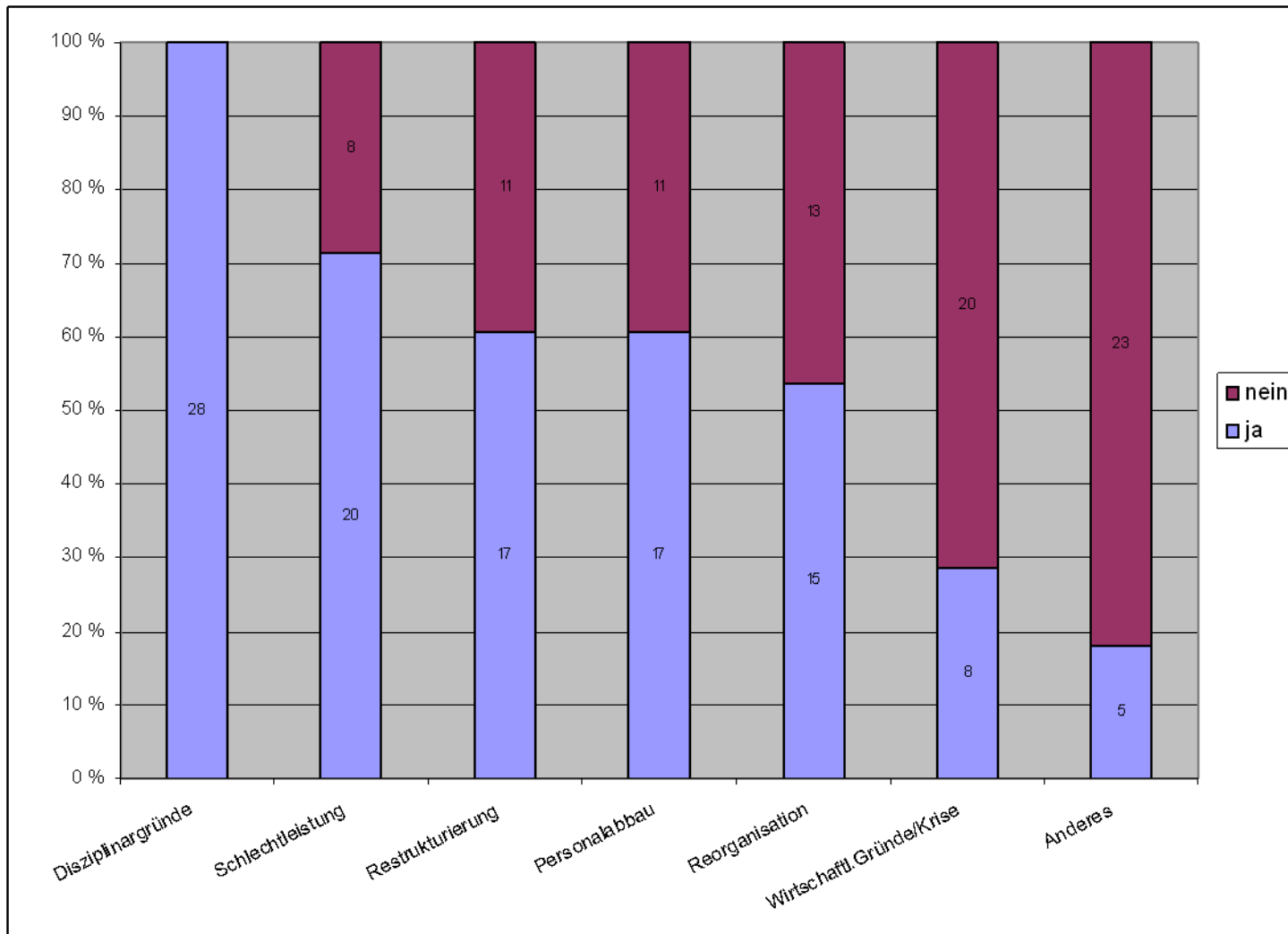
Zunehmende Bedeutung

- Leistungsmanagement, Beamte sollen nach Leistung bezahlt werden
- Schrittweise Aufgabe des Senioritätsprinzips (keine automatische Gehaltsanpassung mehr) – Gehaltsaufstieg wird mit Beurteilung verknüpft
- Verknüpfung mit Arbeitsplatzsicherheit (nur noch 16 Staaten mit Lebenszeitanstellung, Monetäre Sanktionen, Konsequenzen bei Leistungsverträgen, Entlassungen)
- Kulturwandel – Weg vom Formalismus, Standardisierung, Bedeutungszuwachs der Kommunikationskomponente und des Mitarbeitergesprächs, Zielvereinbarungen
- Bezug zur Organisations- und Personalentwicklung

What is the practical relevance of the following means to reward good performance in your administration?



Can civil servants employment be terminated due to....



Andere wichtige Reformtrends

- Europaweite Dezentralisierung im Bereich Dienstrecht und Personalpolitik
- De-Standardisierung im Bereich Leistungsmessung – Zielvereinbarungen
- Individualisierung – mehr Verantwortlichkeiten für mittlere Führungsebene

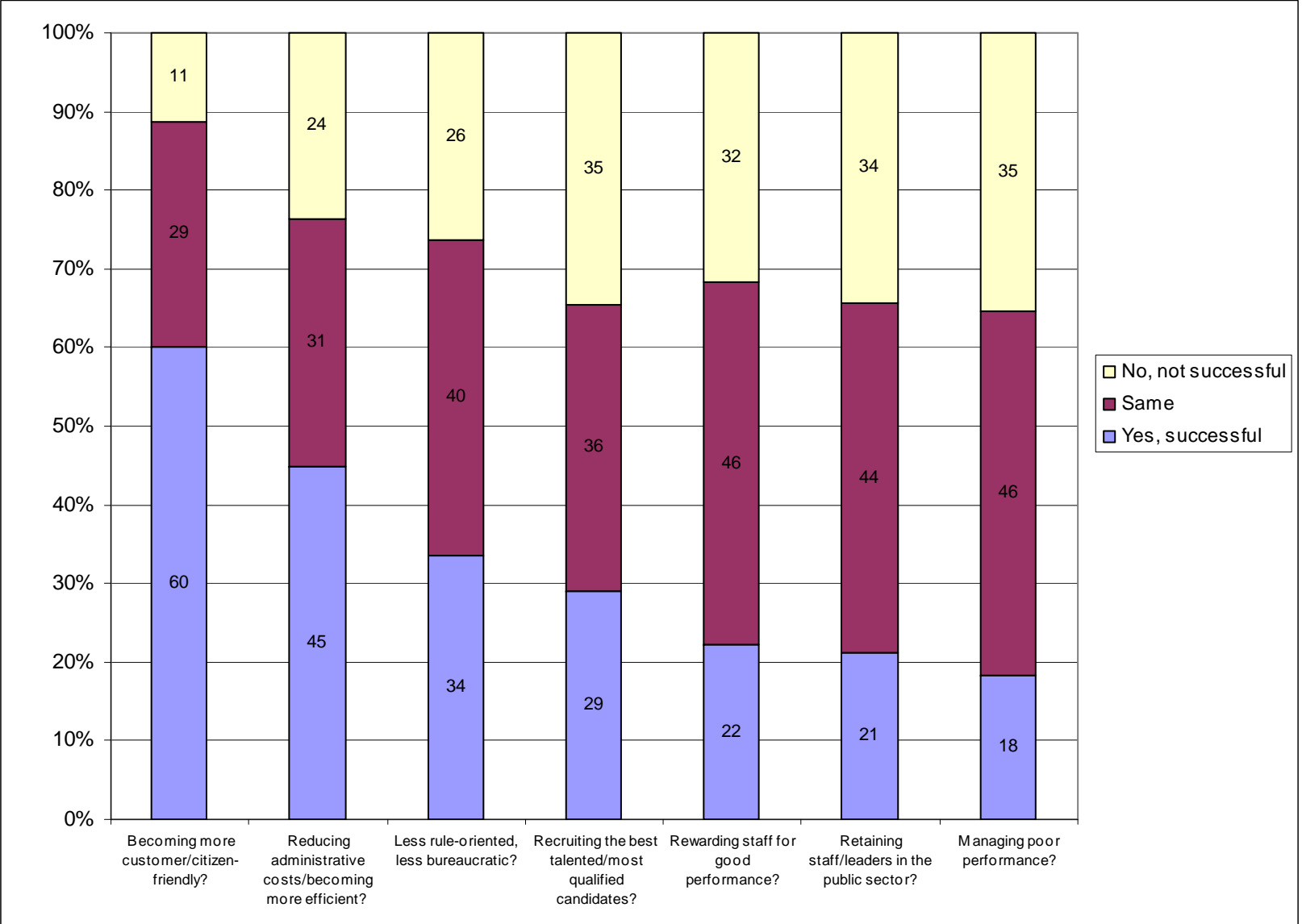
Professionalisierung und zugleich Bürokratisierung der Leistungsbeurteilung II

- Mehr Fortbildung im Bereich der Leistungsbeurteilung (z.T. verpflichtend, z.B. FL)
- Zunehmende Konzentration auf Bedeutung (und Komplexität) von „Poor Performance“ – nicht nur Sanktionen, Gründe für Schlechtleistungen
- Stärkere Trennung von weichen und harten Zielen (Mitarbeitergespräche, Beurteilungen)
- Vermeidung von Antidiskriminierung im Beurteilungsverfahren
- Zielvereinbarungen, Mitarbeitergespräche

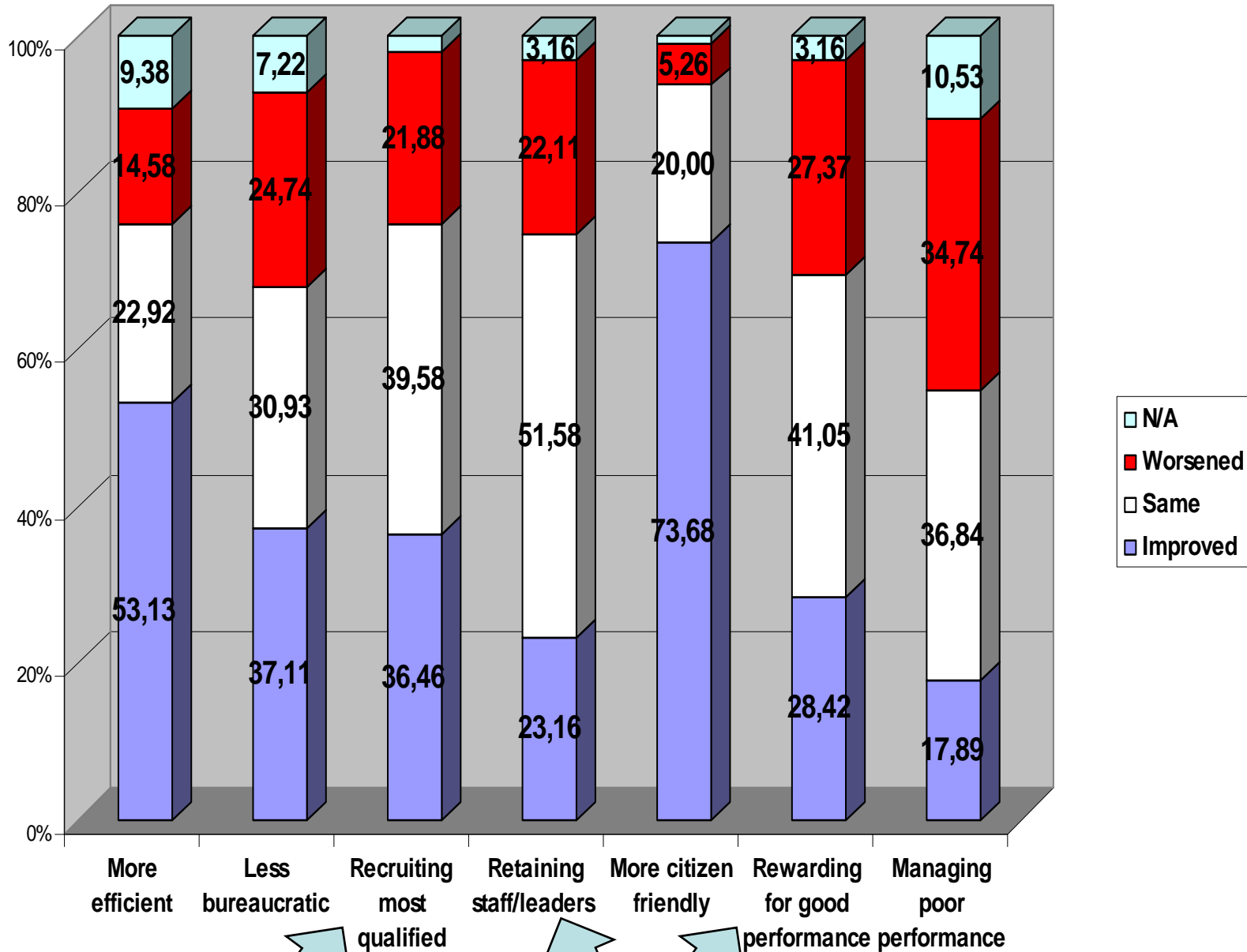
Ist Leistungsorientierte Bezahlung unumkehrbar?

- Europaweite Einführung von Leistungsorientierter Bezahlung ist politisch und in der Öffentlichkeit populär („der öffentliche Dienst muss leistungsorientierter werden“)
-Eindruck wird vermittelt, dass Leistungsgesichtspunkte wichtiger genommen werden undder öffentliche Dienst leistungsstärker werden muss
- Zunächst Zustimmung auch bei den Beschäftigten (zunehmendes Bedürfnis nach individueller „gerechter“ Bezahlung)
- Wertewandel: Die meisten wollen kein standardisiertes Bezahlungs- und Beurteilungssystem. „Niemand will zurück“ (Zitat Dänemark)

Erfolgreiche und weniger erfolgreiche Reformpolitiken



Positive und negative Entwicklungen in den öffentlichen Diensten

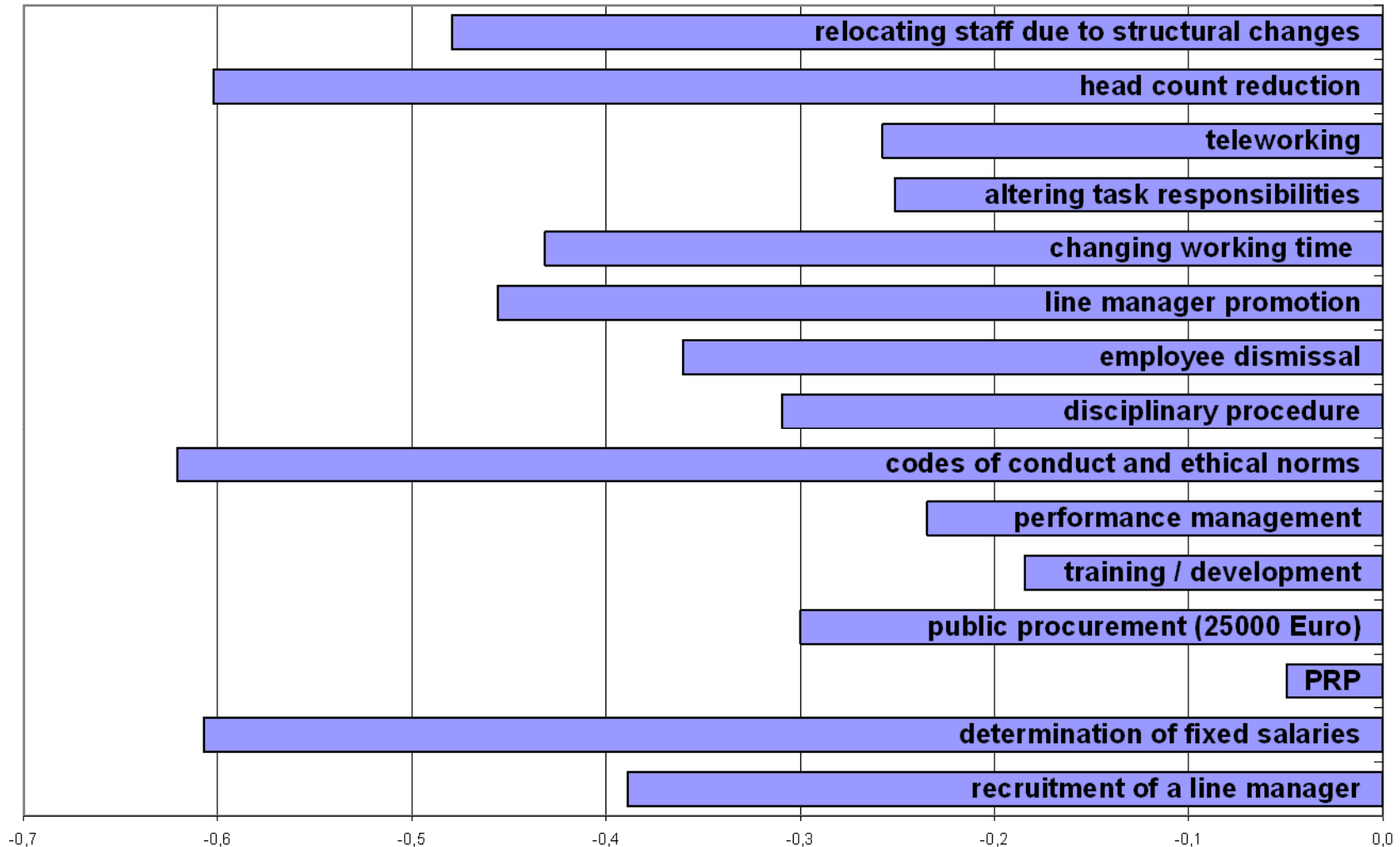


Grad an Zentralisierung und Dezentralisierung im Bereich Personalpolitik in Europa

Demmke/Hammerschmid, Meyer, 2006

centralised

decentralised



Dezentralisierung von Personalaufgaben auf mittlere Führungsebene

	Laufbahnenentwicklung	Fortbildung	Relokation	Leistungsbezahlung	Rekrutierung	Beförderung	Arbeitszeit	Diversitätspolitik	Leistungsmanagement	Schwachleistung	Leitfaden	Entlassung	Disziplin	
Luxembourg		1			1	2	2				2	2	2	12
Bulgaria	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	16
Ireland	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	2	1	1	16
Czech Republic	1	2	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	2	18
Portugal	1	1	1	1	2	2	1	2	1	1	2	1	2	18
Belgium	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	19
Latvia	2	2	1	1	1	1	2	1	2	2	1	2	1	19
Denmark	1	1	1	1	2	2	2	1	1	2	1	2	2	19
Greece	1	1	1	2	1	1	2	2	2	1	2	2	2	20
Slovenia	1	1	2	1	2	1	1	2	2	1	2	2	2	20
France	1	2	2	1	1	1	1	2	2	1	2	2	2	20
Finland	1	2	1	1	2	2	1	1	1	2	2	2	2	20
Sweden	1	1	2	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	20
Italy	2	1	2	1	2	2	1	1	2	2	2	2	1	21
Malta	1	1	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	1	21
Spain	1	2	1	2	2	1	2	1	2	2	1	2	2	21
EC	2	1	1	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	22
Estonia	2	2	1	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	23
Austria	1	1	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	23
Netherlands	1	1	1	2	1	1	3	2	1	2	3	2	3	23
Slovakia	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	24
Romania	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24
Hungary	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	25
Poland	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	25
Germany	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	26
United Kingdom	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	26
Lithuania	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	26
Cyprus	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	26
Total	38	41	41	44	44	45	45	45	46	47	52	52	53	

1	Mehr
2	Gleich
3	Weniger

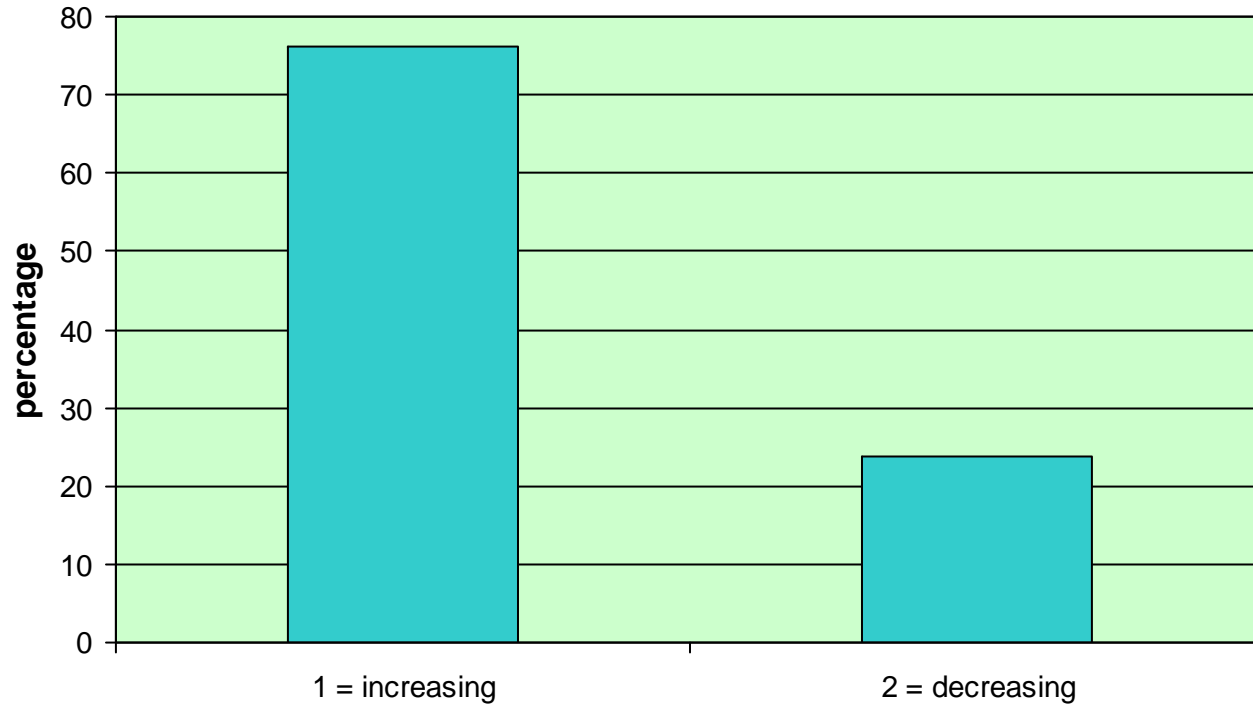
Die Rolle der Führungskräfte bei der Leistungsmessung und Leistungsbeurteilung - ein bisher unterschätzter Forschungsbereich

- Herausforderung: Professionelle und faire Leistungsmessung und....Bezahlung

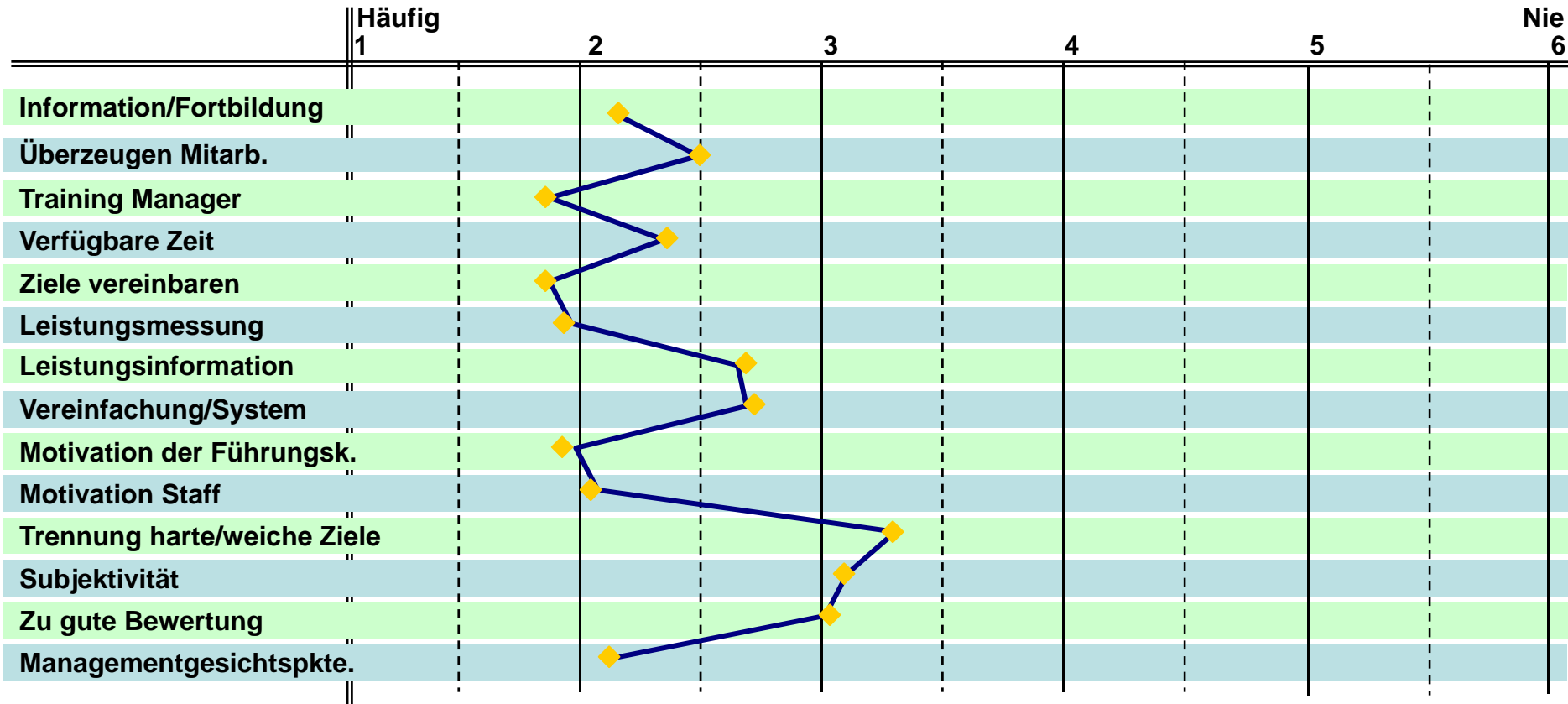
Resultate: Führungskräfte - Erfahrungen und Herausforderungen

- Trotz Vereinfachung mehr Bürokratisierung und Arbeitsaufwand – Führungskräfte beklagen Leistungsmessungsbürokratie
- Keine Anreize für professionelle Beurteilungen; keine Sanktionen für schlecht durchgeführte
- Kompetenzdefizite: wie beurteile ich Leistung, wie vereinbare ich Zielvereinbarungen?
- Vorgesetzte überschätzen sich - zu wenig Fortbildung
- Vermeidung von Schlechtbeurteilungen (Konflikte, Zeit)

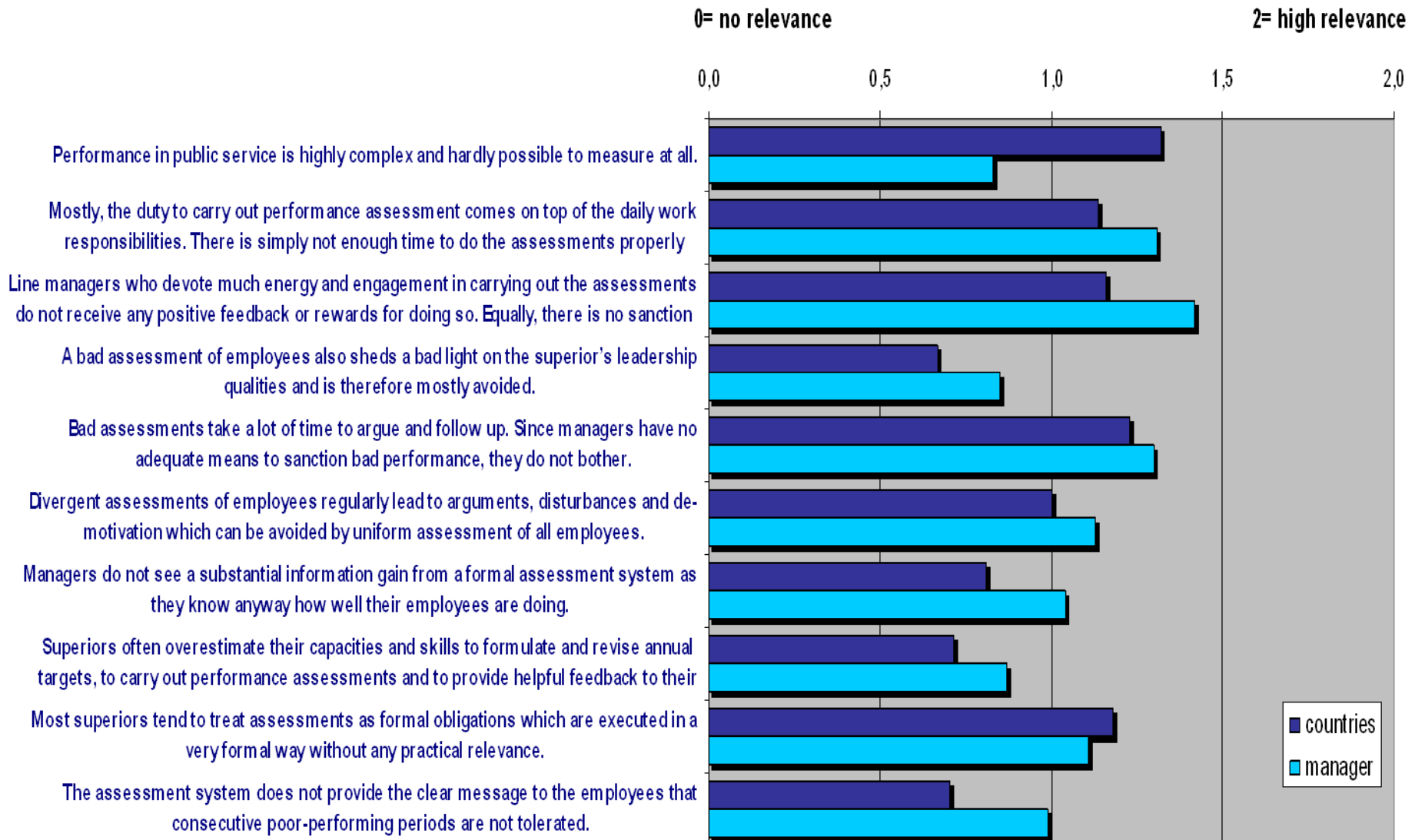
Arbeitsaufwand und Zielvereinbarungen und Leistungsbewertungen – mehr oder weniger?



In Bezug auf die Durchführung von Leistungsbewertungen, was sind die wichtigsten Herausforderungen in Ihrer täglichen Arbeit?



Public sector managers often raise objections against formal assessment systems. Please specify, from your own perspective, how relevant the following arguments are in your country?



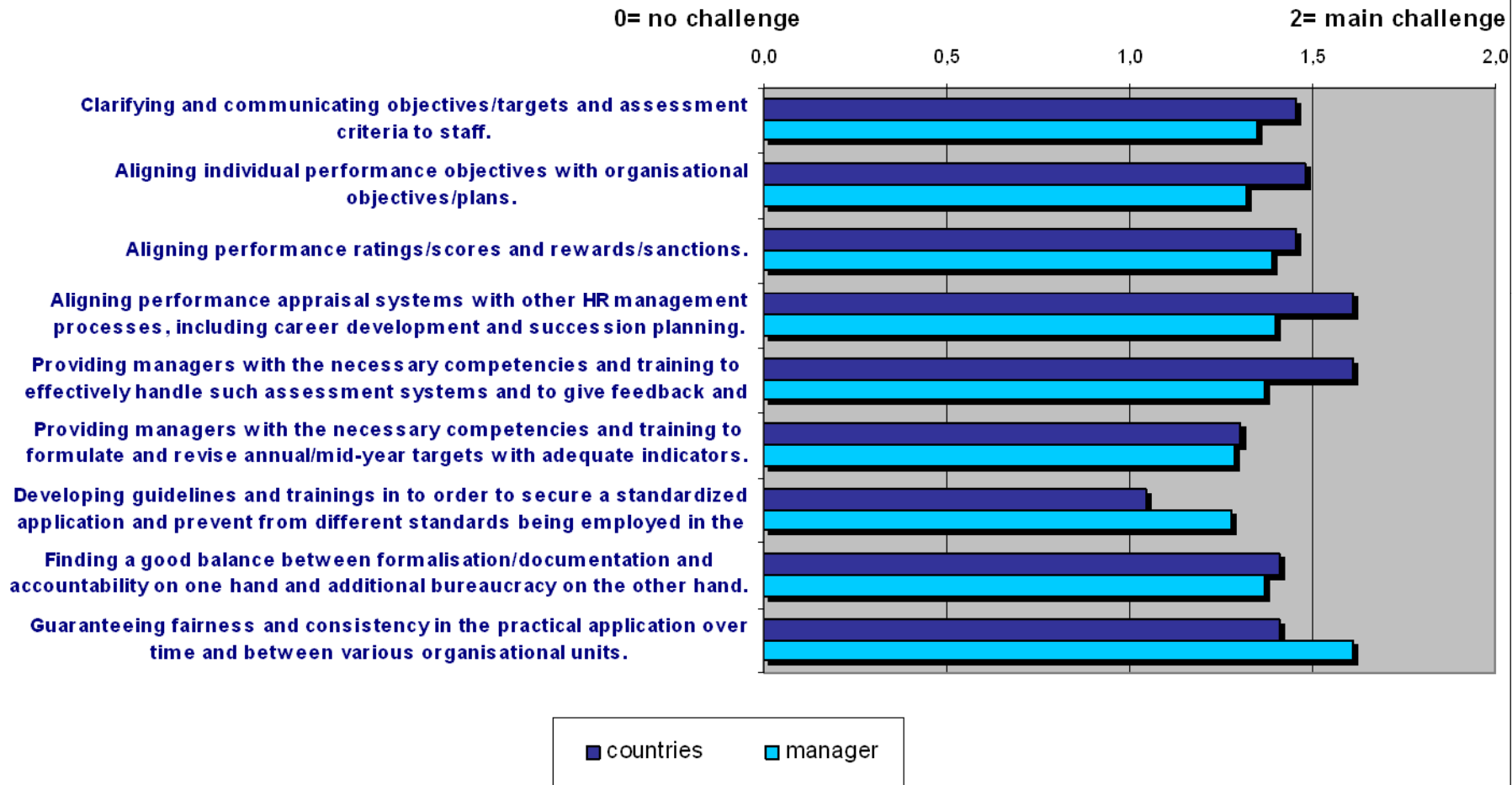
Weitere Herausforderungen für Führungskräfte (mit Auswirkungen auf Effektivität von Leistungsvergütung)

- Faire und konsistente Leistungsmessung bei zunehmender Destandardisierung? auch innerhalb der einzelnen Referate und Verwaltungen
- Technische Schwierigkeiten: Einhaltung unterschiedlicher Richtwerte, unterschiedliche Beurteilungskriterien

Beurteilungssysteme in der Bundesverwaltung

- Beurteilungskriterien: 5 (BMU) bis 15 (BMG)
- Bewertungsstufen: 3 (BMU) bis 7 (meiste Ministerien)
- Richtwerte: 5%/10% (BMG, BMI, BMJ) bis 5%/40%/40% fuer hoechste Stufen
- Zeitraum: Einmal pro Jahr (BMU) bis alle 3 Jahre
- Quelle: Oechsler/Noack, BMI, 2009

What are the main challenges in your administration to making performance assessment systems effective with regard to organisational performance?



Gute- und schlechte Neuigkeiten: Mehr Wissen über Existenz von Diskriminierung

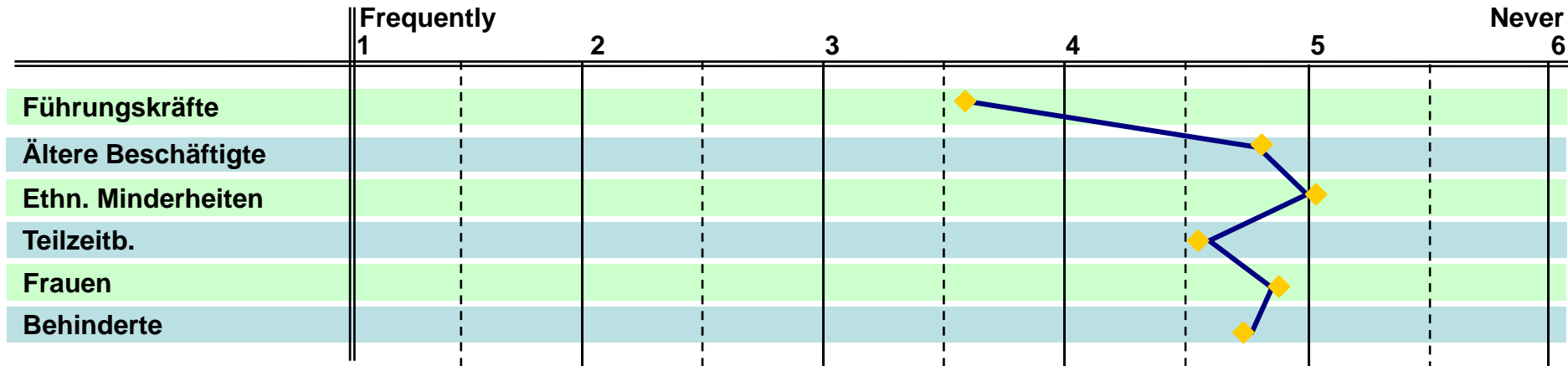
-Frauen
-Teilzeitbeschäftigte
-Führungskräfte
-Ethn. Minderheiten
-Behinderte
-Ältere Beschäftigte

Diskriminierung

- Beschäftigte des höheren Dienstes besser als gehobener Dienst
- Führungskräfte besser
- Teilzeitkräfte seltener Topnoten
- Unterschiedlich nach Verwaltungen/Ministerien

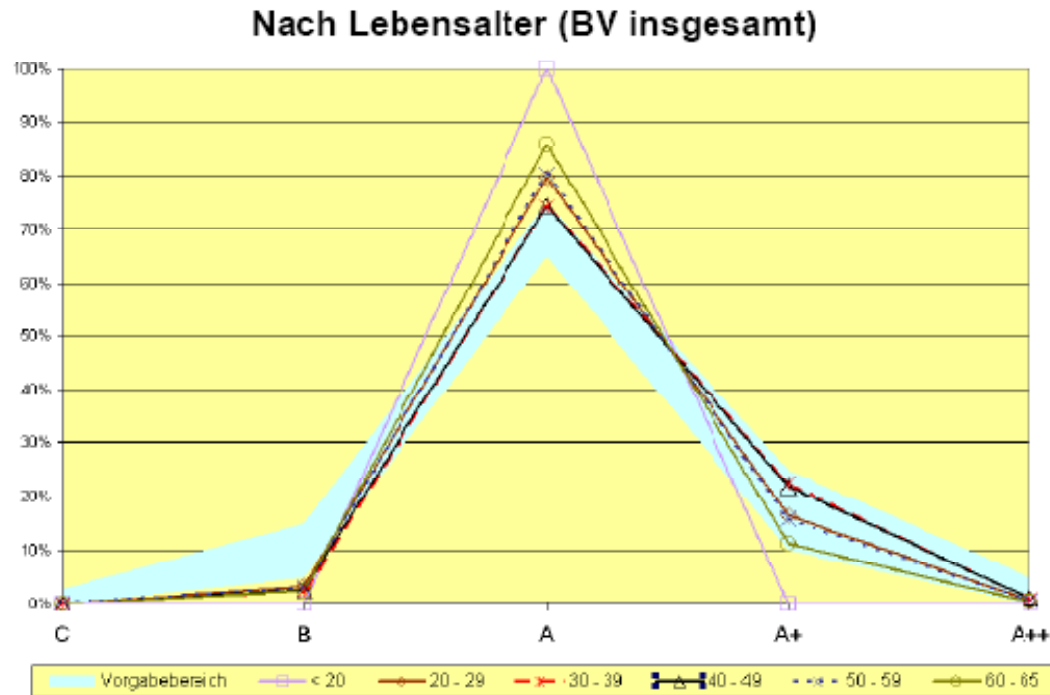
- Quelle: B. Behrens, Reformen von Beurteilungssystemen staatlicher Organisationen, Bamberg 2009

Sind Sie der Meinung, dass folgende Gruppen – unbeabsichtigt - diskriminiert werden?



Beurteilungsergebnisse und Alter

(T. Borel, Schweizer Personalverwaltung, 2004)



Lebensalter	C	B	A	A+	A++
< 20			100 (97,8)	0,0 (2,2)	
20 – 29	0,1 (0,2)	3,3 (4,2)	79,7 (80,9)	16,4 (14,1)	0,6 (0,6)
30 – 39	0,1 (0,1)	2,5 (2,8)	74,0 (72,4)	22,5 (23,6)	0,9 (1,1)
40 – 49	0,1 (0,2)	2,7 (2,7)	74,3 (73,4)	21,8 (22,3)	1,0 (1,4)
50 – 59	0,2 (0,3)	3,2 (4,0)	80,2 (77,0)	15,8 (17,6)	0,6 (1,1)
60 – 65	0,1 (0,2)	2,4 (4,2)	85,8 (80,3)	11,2 (14,2)	0,4 (1,1)
Richtwerte	0% - 3%	5% - 15%	65% - 75%	10% - 25%	0% - 5%

Alter

In Klammern = Zahlen 2002 (Einführung Lohnsystem)

Zielvereinbarungen und Realität

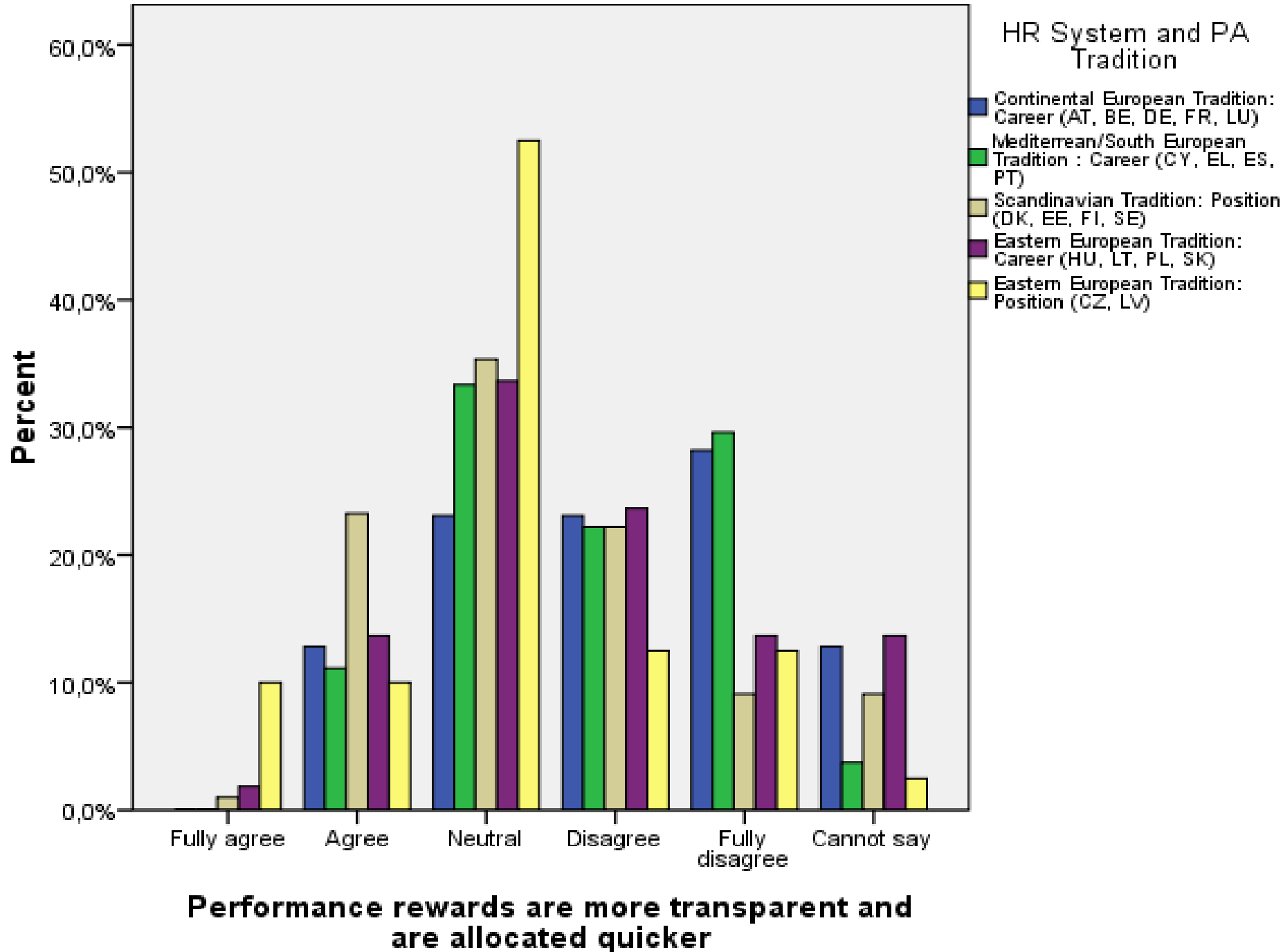
- Verhältnis Vorgesetzter/Beschäftigter nicht kooperativ/partizipativ
- Noch immer hierarchische Verwaltungsstile
- Theorie und Praxis verschieden
- Unterschiede in Verwaltungskulturen

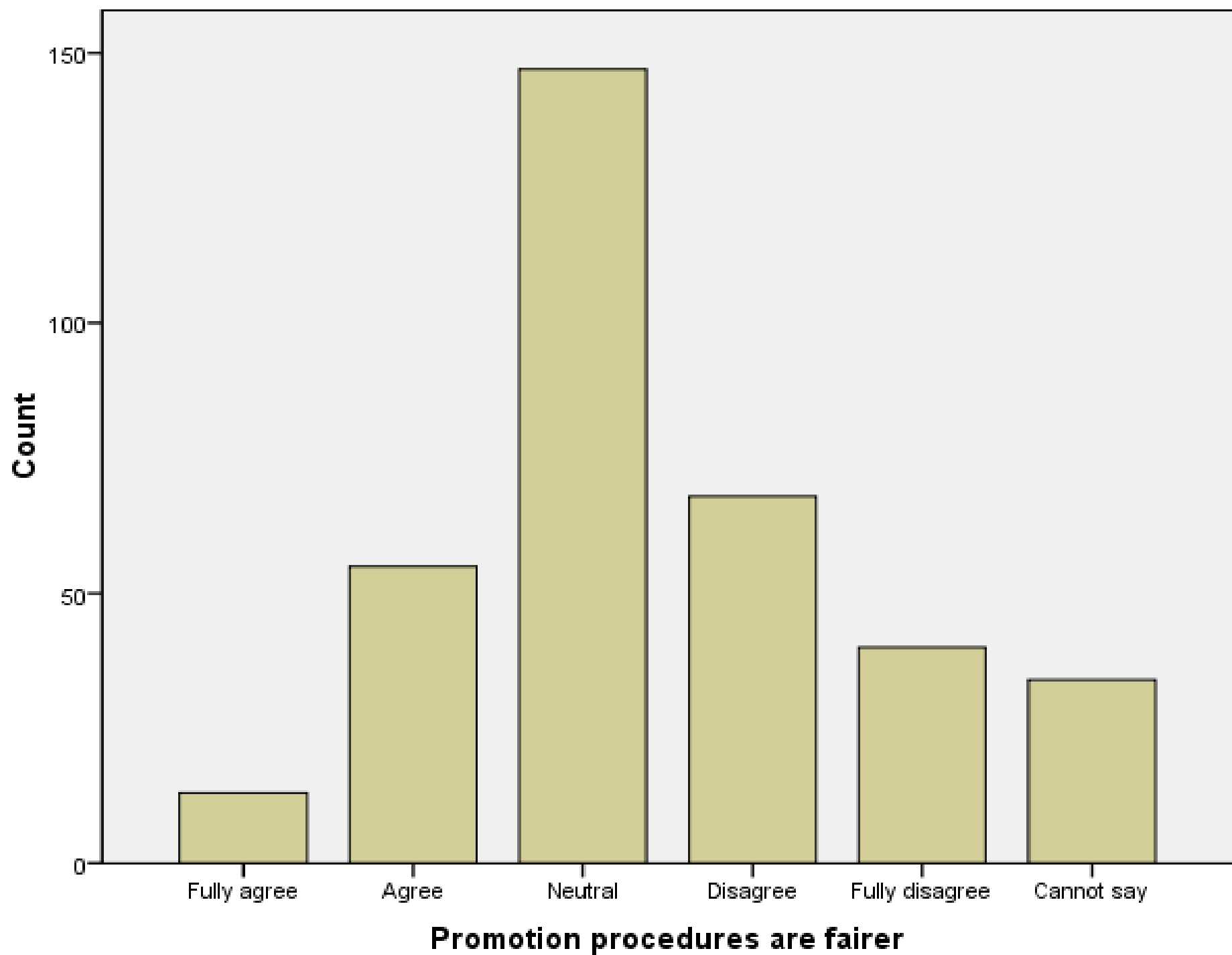
Leistungsbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung

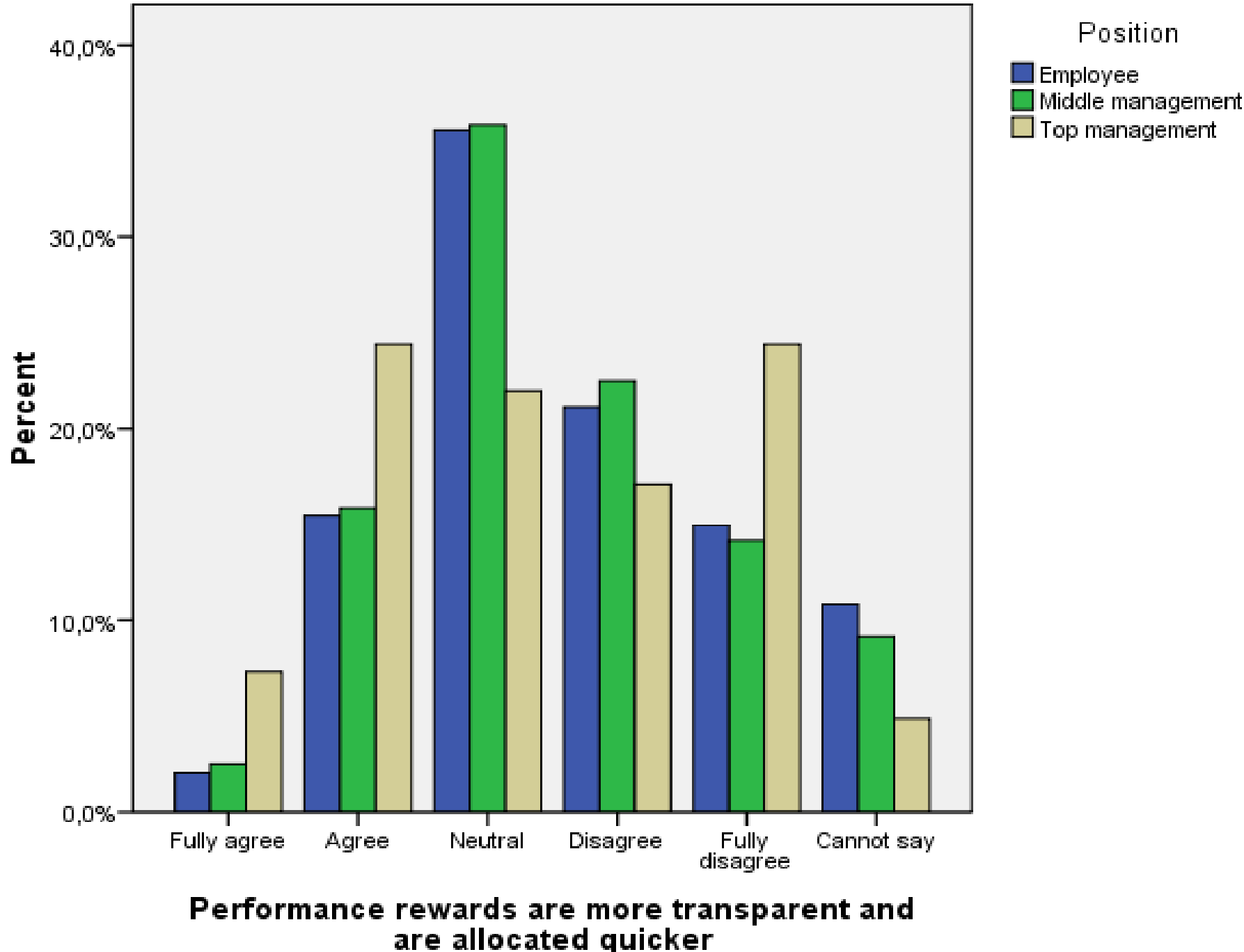
- Grundproblem: Beurteilungsergebnisse werden nicht direkt umgesetzt. Kein Motivationseffekt
- Kostenneutralität und geringe Prämien - kein Anreiz
- Leistungsbezogene Bezahlung erfolgt an eine geringe Zahl von Beschäftigten (meistens Führungskräfte) - und die anderen?
- Das System konzentriert sich auf die Anerkennung guter Leistungen und nicht auf das Management schwacher Leistungsträger
- Nach wie vor werden Prämien willkürlich vergeben, da Leistung schlecht gemessen werden kann
- Anreiz geht verloren, wenn Zahlung über einen längeren Zeitraum
- In der Praxis leistungsorientierte Bezahlung nicht aufgrund von Leistung sondern als Rotationsprinzip, für Erfahrung etc.

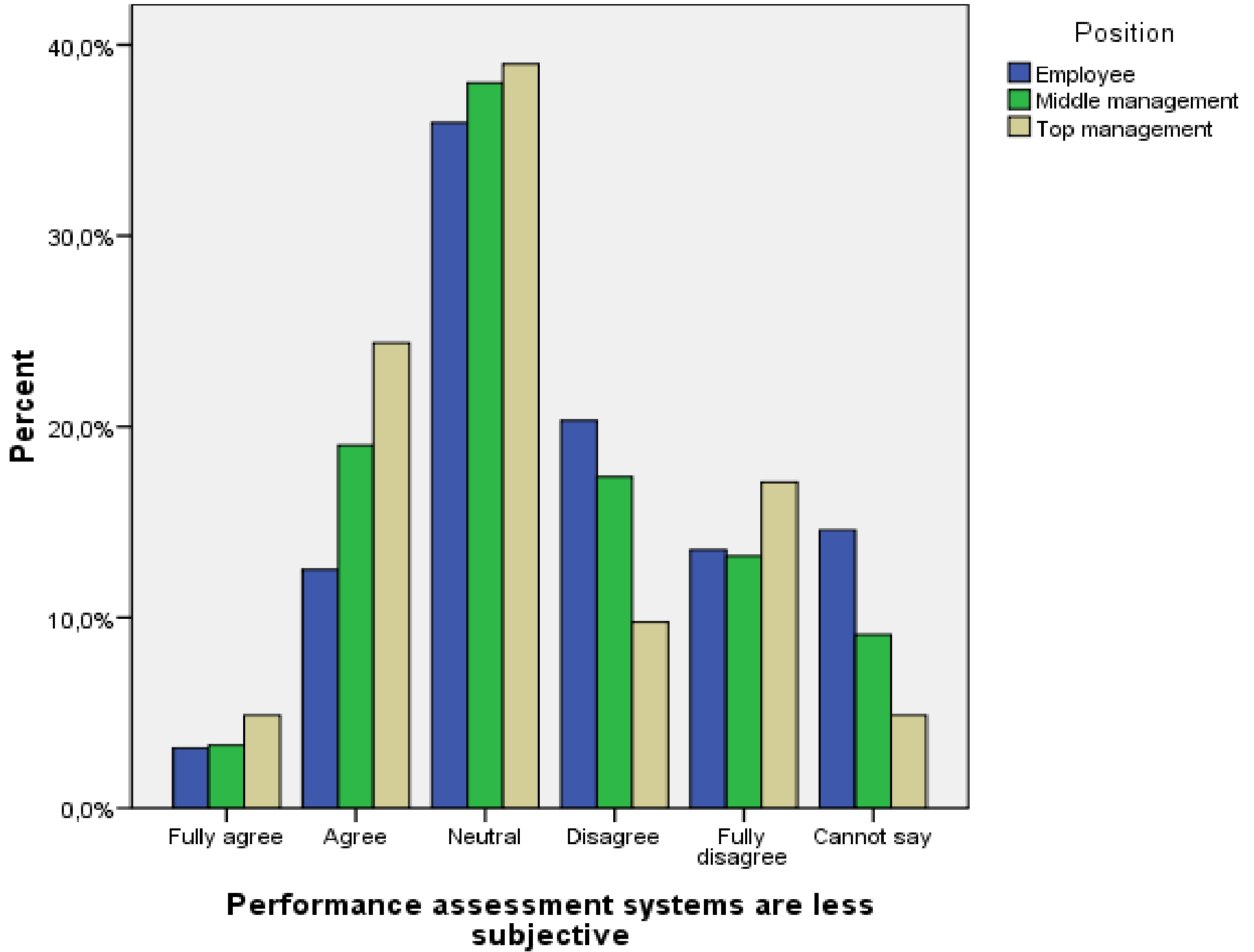
Weitere Empfehlungen

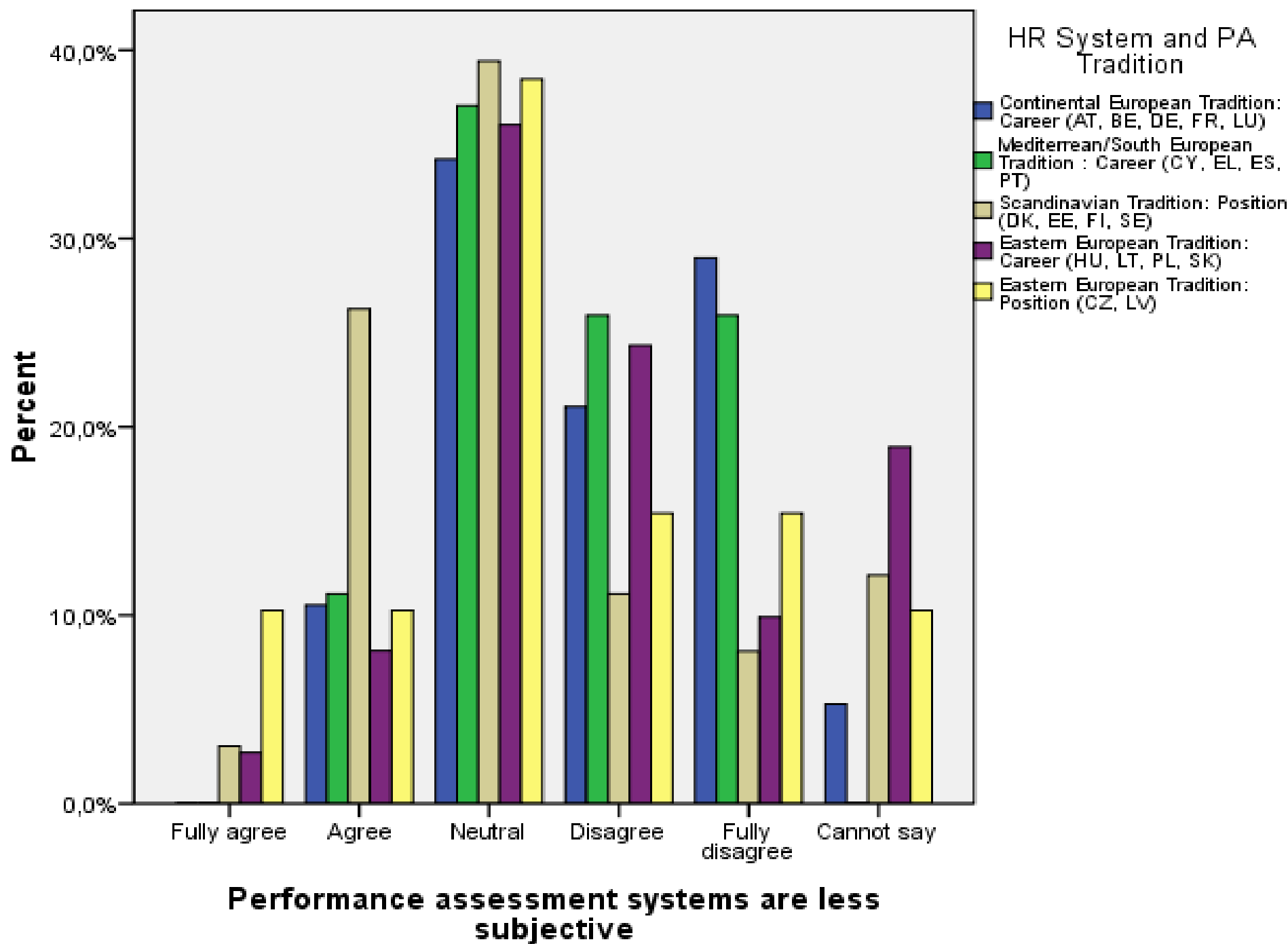
- Ergebnisse der Leistungsvergütung sehr kritisch bewertet und unterschiedlich – zu hohe Erwartungen?
- „Verschlimmbesserung“ (Klages)
- Notwendigkeit der Konzentration auf die Rolle der Führungskraft
- Professionalität der Leistungsbewertung
- Bürokratisierung bei der Leistungsmessung
- Leistungsvergütung sehr kritisch, aber ein „Zurück“ gibt es nicht











HR System and PA Tradition

