

Leistungsorientierte Lohnsysteme im öffentlichen Bereich

Ein Grossteil der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen in der Schweiz verfügen bereits über ein leistungsorientiertes Gehaltssystem oder sind im Begriff, ein solches einzuführen. In einer repräsentativen Studie (*) wurden Personalverantwortliche aus den verschiedenen Sektoren des öffentlichen Bereichs dazu befragt. Die Ergebnisse zeichnen ein differenziertes Bild über die Anwendung solcher Systeme und geben Aufschluss über die Einschätzungen der Personalverantwortlichen.

Einleitung

Die in der Öffentlichkeit und insbesondere in den Medien oft kontrovers geführten Diskussionen über den Einsatz von leistungs- und erfolgsorientierten Lohnsystemen werden spürbar intensiver, wenn der öffentliche Bereich betroffen ist. Die Möglichkeiten eines Einsatzes dieser Gehaltssysteme – und dessen Grenzen – sind jedoch schon seit geraumer Zeit mit umfangreichen Erfahrungen aus der Privatwirtschaft belegt. Scheinbar unbeirrt von diesen Ergebnissen werden immer wieder bekannte Argumente vorgetragen, die ein Scheitern dieser betriebswirtschaftlichen Instrumente voraussagen. Im Vordergrund steht dabei die Vermutung, dass ein an die individuelle Leistung gekoppelter Lohn unter Umständen negative Leistungsanreize an die Mitarbeitenden vermitteln könnte (Stichwort: intrinsische Motivation). Im weiteren wird im öffentlichen Bereich gerne auf eine «generelle» Unvereinbarkeit der spezifischen Aufgabenstellungen mit dem Leistungs- und insbesondere dem Erfolgsgedanken verwiesen.

Dabei werden aber zwei wichtige Aspekte, die der Realität entsprechen, gerne übersehen:

- Die gestiegenen Anforderungen an ein modernes öffentliches Leistungsangebot machen einen vermehrten Einsatz

eines betriebswirtschaftlichen Instrumentariums notwendig (z.B. Controlling, neuere Formen der Budgetierung, Human Resources usw.).

- Die Aufgabenstellungen im öffentlichen Bereich sind überaus vielfältig. Eine verbindliche Leistungserfassung und -beurteilung muss in abgegrenzten Teilbereichen stattfinden (z.B. Justiz, Gesundheitswesen, Bildung usw.).

Um für die Schweiz eine Bestandaufnahme über die Verbreitung von leistungs- und erfolgsorientierten Gehaltssystemen zu erstellen, hat die GFO Unternehmensberatung eine repräsentative Studie mit besagtem Arbeitstitel beim Meinungs- und Forschungsinstitut ISO-PUBLIC in Auftrag gegeben.

Umfrage-Design

Um ein möglichst differenziertes Bild des öffentlichen Bereichs abzubilden, wurden einzelne Sektoren mit ähnlichen Kernaufgaben gebildet:

- Soziales
- Sicherheit und Justiz
- Gesundheitswesen
- Bildung und Forschung
- Energie und Unterhalt
- Transport und Logistik
- Allgemeine Verwaltung
- Kultur, Sport und anderes

Aus einer Stichprobe wurden gesamthaft 375 Personalverantwortliche ermittelt, wovon 371 Personen diesen Sektoren eindeutig zugeordnet werden konnten. Die Befragten stammten aus den klassischen staatlichen Organisationen (Bund, Kantone und Gemeinden), aus privatrechtlichen Betrieben und aus anderen Organisationen (Vereine, Stiftungen usw.), die mit vereinbarten Leistungsaufträgen versehen sind.

Die Befragung beinhaltete die Schwerpunkte «Instrumente und Systematik des Gehaltsmanagements», «Leistungs- und Erfolgsorientierung» sowie die Einschätzungen der Personalleitenden zu konkreten Fragestellungen zu den leistungs- resp. erfolgsorientierten Gehaltssystemen. Diese umfassende Sichtweise ermöglicht einen vertieften und differenzierten Einblick in die heutigen Lohnsysteme im öffentlichen Bereich.

Einsatz der Instrumente des Personalmanagements

Für eine erfolgreiche Umsetzung von leistungs- und erfolgsorientierten Lohnsystemen ist nebst dem sachgemässen Einsatz adäquater Instrumente insbesondere eine gültige Funktionsstruktur (Einreisungsplan) praktisch unabdingbar. Die klassischen Instrumente wie Beurteilungsgespräche (97,9%), externe (89,3%) und interne Schulungen (81,1%) sowie die Verwendung von Beurteilungsbögen (86,1%) werden von einer grossen Mehrheit der befragten Organisationen angewendet. Systematische Personalentwicklung (60%), Salärvergleiche

(*) Dieser Beitrag enthält eine kleine Auswahl der gewonnenen Studienerkenntnisse. Weitere Informationen zu dieser Umfrage sowie eine Kurzanalyse zum kostenlosen Download finden Sie unter www.gfo.ch.



Thomas Heer

Der Autor ist lic.iur. (Universität Zürich) und lic.oec.HSG. Beruflich war er von 1992 bis 1995 zuerst an der Stiftung BWI der ETHZ tätig, wo er im Bereich Personalmanagement, Organisation und Führung Mandate wissenschaftlich begleitete. Anschliessend war er Unternehmensberater für die Stiftung BWI der ETHZ und für die GFO Unternehmensberatung (Zürich). Seit 1. Januar 1999 ist Thomas Heer GL-Mitglied der GFO Unternehmensberatung und Referent an der Stiftung BWI Aus- und Weiterbildung sowie Dozent an der KV Business School im Bereich Gehaltsmanagement.

(56,3%) oder insbesondere die Potentialbeurteilung (28,0%) werden weit weniger oft eingesetzt. Diese Antworten machen deutlich, dass beim Einsatz der Personalmanagement-Instrumente noch einiges an Nachholbedarf besteht. Insbesondere das systematische Fördern der Mitar-

beitenden in ihrem Aufgabenbereich wird offenbar weniger konsequent umgesetzt. Die Frage nach dem Einsatz einer Funktionsstruktur bzw. eines Funktionsbewertungssystems bejahten rund zwei Drittel aller Befragten. Das am häufigsten genannte Ziel des Bewertungssystems war die Entlohnung (87,6%); anderweitige Nutzungen sind wiederum auch hier weit weniger implementiert. So sinken die Werte für die Personalrekrutierung (60,2%) oder die Optimierung des Personaleinsatzes (43,4%) deutlich ab.

Bei der Frage nach der *Anzahl der Funktionsstufen* ergab sich im Ergebnis keine eindeutige Situation. Die heutigen Gehaltssysteme im öffentlichen Bereich decken nach wie vor ein weites Spektrum ab, das im oberen Bereich (vor allem bei grossen Organisationen und beim Bund) bis über 30 Funktionsstufen reicht. Die eher kleineren Organisationen setzen hingegen öfter auf eine tiefe Anzahl an Funktionsstufen, die ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechen. Im allgemeinen kann man jedoch einen Trend zu einer mittleren Anzahl von 15 bis 20 Funktionsstufen beobachten. Interessant ist die Feststellung, dass bei der Frage nach der Spanne zwischen unterstem und oberstem Lohn pro Funktionsstufe rund ein Viertel aller Befragten keine Angaben machen konnten. Dies lässt durchaus gewisse Fragen über den (oftmals gewollten) Einsatz des Gehaltssystems als Führungsinstrument offen.

Leistung und Erfolg

Im Vordergrund der Erhebung stand die Frage nach dem *Leistungs- resp. dem Erfolgsbezug*, der in die bestehenden Lohnsysteme integriert ist. Bei der Kon-



Yves Gianella

Der Autor steht vor dem Abschluss des Studiums der Wirtschaftswissenschaften (2. Bildungsweg) an der Universität Basel mit den Schwerpunkten Personalmanagement, Führung und Organisation sowie Gesundheitsökonomie. Er bereitet sich als wissenschaftlicher Mitarbeiter der GFO Unternehmensberatung auf die Verfassung seiner Dissertation zu den Grundlagen von leistungs- und erfolgsorientierten Gehaltskonzepten im öffentlichen Bereich vor.

zeption des Fragebogens wurde seitens der GFO Unternehmensberatung die Begriffe «Leistung» und «Erfolg» vorgängig für alle Teilnehmenden einheitlich definiert, damit die Resultate nicht aufgrund unterschiedlicher Begriffsverständnisse beeinflusst werden (siehe Kasten).

Wichtige Begriffe

Leistung

Der Begriff «*Leistung*» bezieht sich grundsätzlich auf den *individuellen Leistungsbeitrag* einer Person; darin berücksichtigt sind einerseits die erbrachten Ergebnisse und andererseits das Verhalten. In einem leistungsorientierten Lohnsystem erfahren die Mitarbeitenden eine leistungsorientierte Steuerung ihrer Löhne. Die Löhne folgen in einem leistungsorientierten System nicht einem starren Automatismus, sondern sind innerhalb eines definierten Lohnspektrums flexibel.

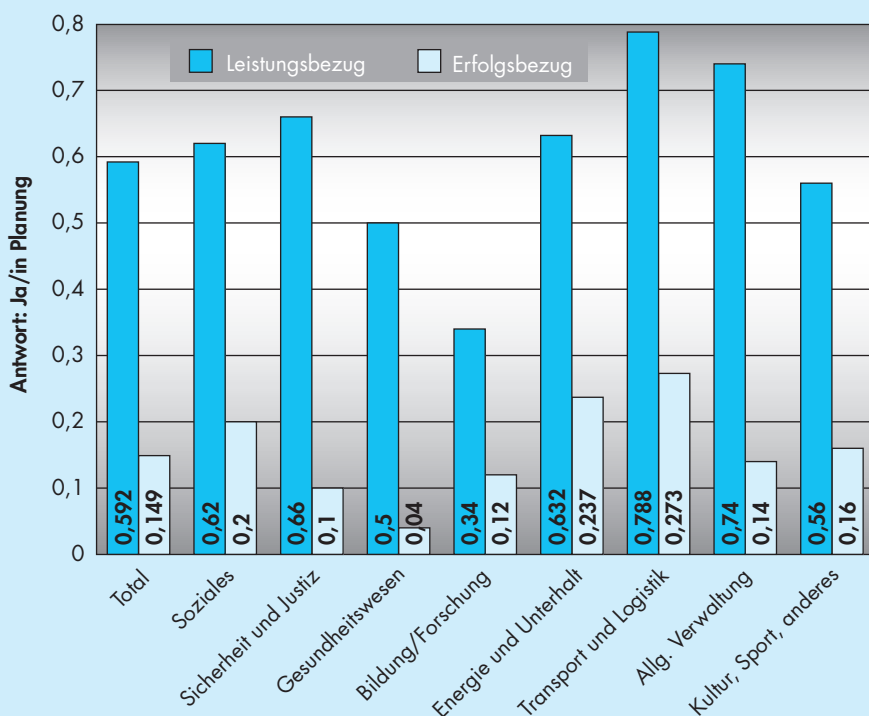
Erfolg

Der Begriff «*Erfolg*» bezieht sich grundsätzlich auf die effektiv erreichten *Resultate* definierter *Organisationseinheiten*. Eine darauf beruhende Erfolgsbeteiligung ermöglicht den Mitarbeitenden die Partizipation am wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmung. Die Beteiligung am Erfolg stellt eine zusätzlich zum Lohn der Mitarbeitenden gewährte, variable Vergütung dar.

Grafik 1:

Leistungs- und Erfolgsbezug nach Sektoren

Werden die Löhne in ihrer Unternehmung aufgrund des definierten Leistungs- bzw. Erfolgsbezuges ermittelt?



Quelle: ???

Das *Ergebnis* zeigt in einer ersten Betrachtung einen relativ *hohen Anteil der Leistungsorientierung* im Total: bei rund 60% aller Organisationen im öffentlichen Bereich wird der Leistungsgedanke explizit bei der Gestaltung der Löhne miteinbezogen (siehe Grafik 1). Bei einer näheren Analyse werden jedoch die grossen Unterschiede innerhalb der einzelnen Subsektoren deutlich. In den Bereichen Transport und Logistik sowie Energie und Unterhalt, die bereits aufgrund der Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung über mehr Freiräume (und Konkurrenz von privater Seite) verfügen, sind die Werte relativ hoch. Allerdings liegt auch der Anteil der allgemeinen Verwaltung mit 74% im oberen Bereich. Andere Bereiche wie z.B. das Gesundheitswesen oder Bildung und Forschung mit einem Anteil von 34% erreichen nicht einmal die Hälfte der in diesem Bereich eher innovativen Sektoren.

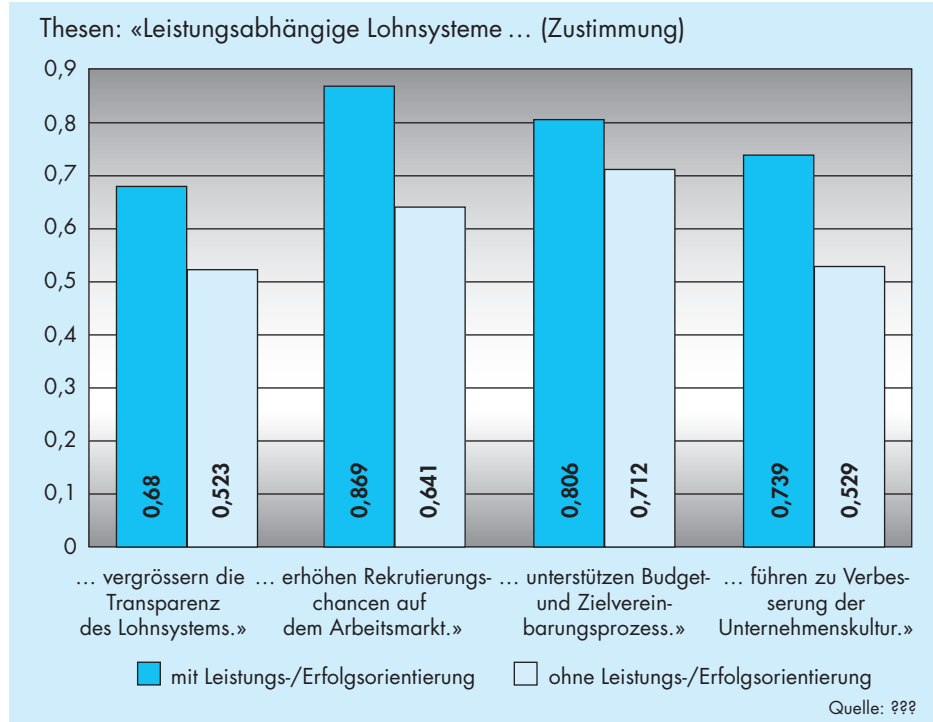
Erstaunlich ist dieser insgesamt *hohe Anteil der Leistungsorientierung* insbesondere, wenn die Zeitdauer seit der Einführung betrachtet wird. So wurden innerhalb der *letzten 5 Jahre* rund *zwei Drittel* aller leistungsorientierten Lohnsysteme eingeführt, was die grosse Aktualität dieser Thematik nochmals unterstreicht. Die Mehrzahl der Organisationen im öffentlichen Bereich verfügt somit noch über relativ begrenzte praktischer Erfahrungen. Deutlich wird beispielsweise die Änderung der Lohnstrukturen bei denjenigen Organisationen, die eine Leistungsorientierung bereits kennen. Der Trend geht von der starren Handhabung mittels frankenmässig definierter Erfahrungs- resp. Leistungsstufen hin zu einem Lohnsystem mit ansteigenden Lohnbändern.

Auch wird der Leistungsteil meist in Abhängigkeit eines vorhandenen Budgets erteilt. Da Leistungsstufen oft mit Frankenbeträgen gekoppelt sind, bleiben in wirtschaftlich schwierigen Zeiten quantitative Lohnerhöhungen durch Verordnung eines generellen Stufen-Stopps jedoch auch bei hervorragenden Leistungen aus.

Im Vergleich zum hohen Anteil der bereits umgesetzten Leistungsorientierung ist man *beim Erfolg wesentlich zurückhaltender*. Im Total gaben nur gerade 15% der Personalverantwortlichen an, über eine Erfolgsbeteiligung zu verfügen. Die Unterschiede innerhalb der Sektoren sind gering, allenfalls in den Bereichen Transport und Logistik sowie Energie und Unterhalt erhält der Erfolg als Lohnfaktor eine höhere Bedeutung. Bei der Frage nach den Grundlagen für die Ermittlung des Erfolgsanteils steht der *Zielerreichungsgrad* mittels Management by Objection (MbO) oder einer *Balanced Scorecard* im Vordergrund; dabei kann an den Ersparnissen (Budgetunterschreitungen) partizipiert werden. Die Ausschüttung des Erfolgsanteils an die Mitarbeitenden wird zum Grossteil mit Geldmitteln (Boni und Prämien) vorgenommen, andere Formen wie z. B. Freizeit oder Ausbildung sind (noch) eher unwichtig. Beim Anteil der Erfolgsausschüttung am gesamten Lohn wird im öffentlichen Bereich zwischen Management und Ausführenden differenziert, jedoch existieren hier auch durchaus *unterschiedliche Strategien*. Während auf Gemeindeebene mehrheitlich nicht unterschieden wird, sind Bund und Kantone eher dazu bereit.

Die beschriebene Zurückhaltung bei der Erfolgsbeteiligung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die politi-

Grafik 2:
Thesen zu leistungsabhängigen Lohnsystemen (2)



schen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eine konsequentere Handhabung dieses betriebswirtschaftlichen Instruments heute noch zu wenig unterstützen. Auch ermöglichen die im Hinblick auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung getroffenen Umstrukturierungen den Personalverantwortlichen noch nicht, geeignete Handlungsspielräume wahrzunehmen. Diese These wird dadurch gestützt, dass in der Umfrage die positiven Annahmen über die Wirkungsweise auch bei der Erfolgsbeteiligung deutlich überwiegen. Eine nähere Analyse dieser als Thesen formulierten Einschätzungen wird im nächsten Abschnitt vorgenommen.

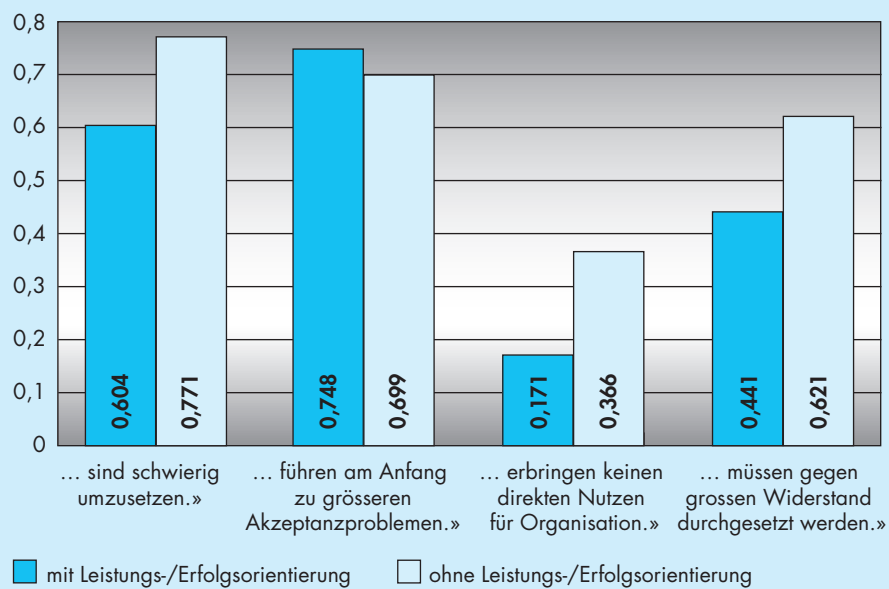
Positive Erwartungen der Wirkungsweise ...

In der Umfrage wurde grosser Wert auf die *persönlichen Einschätzungen der*

Personalverantwortlichen zur Wirkungsweise von leistungs- und erfolgsorientierten Lohnsystemen gelegt. Insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Intensivierung der Bemühungen im öffentlichen Bereich, diese neuen Lohnsysteme verstärkt zu integrieren, können wir aus diesen Angaben *Entwicklungstrends* und ein *genaueres Stimmungsbild* ableiten. Das Ergebnis der Analyse erstaunt denn allenfalls in der Deutlichkeit, in der die Leistungs-, aber auch die Erfolgsorientierung bejaht wird. Über 80% der Befragten erwarten, dass der leistungsbezogene Anteil der Entlohnung an Wichtigkeit zunehmen wird. Auch hinsichtlich des Einflusses auf die Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeitenden ist der Grad an Zustimmung mit über 75% Ja-Anteil sehr hoch. Ebenso deutlich sind die Erwartungen grösserer Rekrutierungschancen

Grafik 3:
Thesen zu leistungsabhängigen Lohnsystemen (1)

Thesen: «Leistungsabhängige Lohnsysteme... (Zustimmung)



Quelle: ???

auf dem Arbeitsmarkt, der verbesserten Unternehmenskultur oder auch der vergrösserten Transparenz des Lohnsystems (Grafik 2). Als Stolpersteine für die erfolgreiche Einführung werden von den Befragten die schwierige Umsetzung und die erwarteten Akzeptanzprobleme genannt. Nur eine Minderheit verspricht sich keinen direkten Nutzen für die Organisation (Grafik 3).

... werden durch Erfahrung bestätigt

Interessant ist die Gegenüberstellung der Angaben derjenigen Personalverantwortlichen, die bereits Erfahrungen im Einsatz von leistungs- und erfolgsorientierten Gehaltssystemen sammeln konnten, mit den Erwartungen der Vergleichsgruppe ohne konkretes diesbezügliches Wissen. Hier zeigt es sich

deutlich, dass einerseits die positiven Erwartungen über die Wirkungen auf Motivation, Transparenz, Rekrutierungschancen und Unternehmenskultur durch die gemachten Erfahrungen durchaus berechtigt sind. Andererseits werden die

negativen Auswirkungen hinsichtlich der Schwierigkeiten bei der Umsetzung oder dem Widerstand im politischen Umfeld von den erfahrenen Personalverantwortlichen offenbar weit weniger beobachtet als von der Vergleichsgruppe befürchtet. Einzig die Akzeptanzprobleme bei der Einführung werden in der Rückschau als leicht schwieriger eingestuft.

Fazit

Aus den aktuellen Umfrage-Ergebnissen lassen sich für den öffentlichen Bereich folgende Schlüsse ziehen:

- Leistungsorientierte Gehaltssysteme sind weit verbreitet; es bestehen innerhalb der einzelnen Sektoren jedoch grössere Unterschiede.
- Es besteht eine deutlich positive Grundhaltung gegenüber leistungs- und erfolgsorientierten Lohnsystemen.
- Personalverantwortliche mit Erfahrung im Umgang mit leistungsorientierten Lohnsystemen bekräftigen diese allgemeine Einschätzung.

Thomas Heer/Yves Gianella