

Martin Brüggemeier
Reinbert Schauer
Kuno Schedler
Herausgeber

Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor

Ein Handbuch

Festschrift für
Professor Dr. Dr. h. c. Dietrich Budäus
zum 65. Geburtstag

Haupt Verlag
Bern · Stuttgart · Wien

Martin Brüggemeier, Prof. Dr., ist Inhaber einer Professur für Betriebswirtschaftslehre und Public Management an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Reinbert Schauer, Prof. Dr., ist Professor für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste und Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Johannes Kepler Universität Linz.

Kuno Schedler, Prof. Dr., ist Professor für Public Management und Direktor des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

1. Auflage 2007

Bibliografische Information der *Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-258-07239-5

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2007 by Haupt Berne
Umschlaggestaltung: Atelier Mühlberg, Basel
Printed in Germany

www.haupt.ch

„LEISTUNGSENTGELTE“ IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR – PRAXIS, THEORIE UND EMPIRIE

Holger Mühlenkamp

Die Einführung von „Leistungsbezahlsystemen“ für öffentlich Bedienstete erfreut sich international einiger Popularität. Auch in Deutschland wurde in den letzten Jahren auf eine leistungs- oder besser ergebnisorientierte Bezahlung zunächst für Beamte und jüngst auch für Arbeiter und Angestellte umgestellt. Sowohl die Theorie als auch die Empirie lassen jedoch Ernüchterung aufkommen. Man darf davon ausgehen, dass die Leistungsbezahlung im öffentlichen Sektor insbesondere aufgrund von finanziellen Restriktionen, Leistungsmessproblemen und der andersgearteten Motivlage der Beschäftigten tendenziell schwieriger ist als in der Privatwirtschaft. Unter realistischen Umständen sind eine generell höhere Motivation und bessere Leistungen durch „Leistungsentgelte“ im öffentlichen Dienst kaum zu erwarten.

1 Einleitung

Vom öffentlichen Dienst werden inzwischen – wie auch von anderen Sektoren – Produktivitäts- und Qualitätssteigerungen sowie Kostensenkungen erwartet. Dem steht die Stereotype des faulen und fehlgesteuerten Beamten (und Arbeiters/Angestellten des öffentlichen Dienstes) im Wege. Eine Bezahlung nach „Leistung“ verspricht hier die Lösung des Problems. Dadurch, dass Faule weniger und Fleißige mehr bekommen, lassen sich auch die Beschäftigten im öffentlichen Dienst – so scheint es – zu mehr und besseren Leistungen bewegen.

Die folgenden Ausführungen zeigen im Anschluss an eine Skizze zum Stand der Leistungsbezahlung in Deutschland, dass die Welt leider nicht so einfach ist, wie sie manchem auf den ersten Blick erscheinen mag.

2 Zum Stand der Einführung von „Leistungsentgelten“ im öffentlichen Sektor in Deutschland

Erstmals wurde zum 1. Juli 1997 im Zuge der sog. kleinen Dienstrechtsreform im Bereich der A-Beamtenbesoldung die flächendeckende Einführung von sog. Leistungskomponenten ermöglicht. Es handelt sich erstens um die Möglichkeit eines vorzeitigen oder auch gehemmten Aufstiegs in die nächsthöhere altersabhängige Besoldungsstufe (sog. *Leistungsstufe*), zweitens um einmalige Leistungsprämien und drittens um zeitlich befristete Leistungszulagen. Seit 2002 können hier auch Teamleistungen honoriert werden. Leistungsprämien und Leistungszulagen sind in ihrer Höhe deutlich begrenzt. Auch kann nur ein kleiner Teil (grundsätzlich maximal 15%) der Beamten eines Dienstherrn in den Genuss einer Leistungskomponente kommen.

Da ein Großteil der Bundesländer bisher keine Leistungsstufen- und/oder Leistungsprämienverordnungen erlassen hat bzw. nicht anwendet (BMI 2006 Anlage 1), wird in diesen Ländern von der Möglichkeit der Leistungsbezahlung in der A-Besoldung kein oder kaum Gebrauch gemacht. In Kombination mit dem infolge der „Leistungsbezahlung“ verzögerten Regelanstieg der altersabhängigen Besoldung führt dies de facto zu einer generellen Kürzung der Beamtenbezüge.

Infolge der Föderalismusreform 2006 haben Bund und Länder die Besoldungskompetenz für jeweils ihren Bereich erhalten. So ist z. B. auf Bundesebene im Frühjahr 2007 mit dem Entwurf für ein „Dienstrechtsneuordnungsgesetz“ zu rechnen.

Mit dem Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung vom 16.02.2002 wurde für Professoren die leistungsbezogene W-Besoldung eingeführt. Es gelten nun landes- und hochschulspezifische Regeln. Ein wesentliches Element dieser Reform ist die Begrenzung der Gesamtbezüge durch einen sog. *Vergaberahmen*. Dieser bewirkt, dass mit zunehmender Ergebnisabhängigkeit der Besoldung der Anteil derjenigen wächst, die trotz eventueller Mehrleistung unterdurchschnittlich bezahlt werden (Hufnagel/Mühlenkamp 2002).

Für Arbeiter und Angestellte von Bund und Gemeinden wurde eine Leistungsbezahlung durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) ab dem 01.10.2005 eingeführt. Mit dem Stufenaufstieg, der Leistungsprämie und der Leistungszulage finden sich die gleichen Instrumente wie bei der Beamtenbesoldung.

Bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben kann darüber hinaus eine Erfolgsprämie gezahlt werden. Der Anteil der Leistungsvergütung soll im Zeitablauf von 1% auf 8% der ständigen Monatsentgelte gesteigert werden.

Am 12. Oktober 2006 wurde der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) abgeschlossen. Dieser enthält ein sog. Tabellenentgelt wiederum mit Stufenaufstieg und Stufenaufstiegshemmung. Zusätzlich sollen Leistungsentgelte gezahlt werden, die im Zeitablauf ebenfalls von einem auf acht Prozent des Tabellenentgelts anwachsen sollen. Näheres zu Art und Umfang von Leistungsentgelten regeln landesbezirkliche Tarifvereinbarungen.

3 Theoretische Grundlagen ergebnisorientierter Entgeltsysteme

In diesem Abschnitt sollen mit der Prinzipal-Agent-Theorie zum einen quasi der Standardansatz der ökonomischen Theorie zur Leistungsbezahlung skizziert und zum anderen sozialpsychologische Erkenntnisse vorgestellt werden.

3.1 Prinzipal-Agent-Theorie (ökonomische Betrachtung)

Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. zwischen Vorgesetzten und Untergebenen werden in der ökonomischen Prinzipal-Agent-Theorie regelmäßig als Prinzipal-Agent-Beziehungen aufgefasst. Arbeitgeber/Vorgesetzte sind demnach Prinzipale respektive Auftraggeber. Arbeitnehmer/Untergebene sind Agenten bzw. Beauftragte (zur Prinzipal-Agent-Theorie z. B. Milgrom/Roberts 1992: 206ff., 388ff; Kräkel 2004).

In der Prinzipal-Agent-Theorie wird unterstellt, dass die Prinzipale im metaphorischen Sinne die „Anstrengung“ (Sorgfalt, Regeleinhaltung, Qualität der Arbeit etc.) der Agenten nicht oder nur unvollkommen beobachten können. Dies eröffnet den Agenten Handlungsspielräume zur Verfolgung eigener Interessen („Drückebergerei“, „Konsum am Arbeitsplatz“, Mehrung von Prestige und Macht etc.), die nicht im Sinne des Prinzipals sind.

Zur Lösung des Problems asymmetrischer Informationen zwischen Prinzipal und Agent werden in der Prinzipal-Agent-Theorie Entgeltsysteme entwickelt, die – statt an die von den Prinzipalen unbeobachtbaren Anstrengungen – an von Prinzipal und Agent gleichermaßen beobachtbare Ergebnisse anknüpfen.

Deshalb sollte man anstelle von Leistungs- besser von *Ergebnisbezahlung* sprechen.

Da die beobachtbaren Ergebnisse zumeist nicht nur von der „Anstrengung“ des Agenten, sondern auch durch äußere, nicht von den Agenten steuerbare Einflüsse bestimmt werden, tragen die Agenten bei ergebnisorientierten Entgeltsystemen ein Ergebnis- und damit ein Einkommensrisiko. Wenn die Agenten nun – wovon regelmäßig auszugehen ist – risikoavers eingestellt sind, bedeutet die Risikoübernahme für die Agenten einen Nutzenverlust bzw. die Übernahme sog. *Risikokosten*. Falls – was auch regelmäßig anzunehmen ist – der Prinzipal geringere oder keine Risikokosten aufweist, weil er z. B. das Ergebnisrisiko auf viele Agenten streuen kann, sollte man das Risiko weniger dem Agenten, sondern eher dem Prinzipal aufbürden.

Folglich besteht hier ein grundlegender Zielkonflikt: Unter dem Gesichtspunkt der Risikokosten sollte der Prinzipal den größeren Teil des Risikos oder sogar das vollständige Risiko tragen, während unter Anreizgesichtspunkten der Agent das volle Ergebnisrisiko tragen müsste. In einem optimalen Entgeltsystem werden letztlich die Agenten einen Teil des Risikos tragen (müssen), wofür Ihnen allerdings eine sog. Risikoprämie in Form eines höheren durchschnittlichen Einkommens zugestanden werden müsste. In diesem Fall wird ein ergebnisorientiertes Entgeltsystem für einen Prinzipal teurer als ein Festehaltenssystem. Die höheren Lohnkosten können jedoch aus der zu erwartenden höheren Produktivität der Beschäftigten finanziert werden.

Zahlt der Prinzipal keine Kompensation für die Risikoübernahme (und für die intendierte Mehranstrengung) der Agenten, sind letztere gegenüber einem Festentgeltsystem schlechter gestellt und werden durch Abwanderung in andere Beschäftigungsverhältnisse oder Nichtaufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses reagieren – sofern sie können. Die Einführung von „Leistungsentgelten“ kann also die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Sektors gegenüber anderen Arbeitgebern generell nur dann erhöhen, wenn die durchschnittlichen Bezüge steigen und nicht wie – gegenwärtig zu beobachten – konstant bleiben oder fallen.

Die Prinzipal-Agent-Theorie liefert vielfältige weitere Einsichten, wovon an dieser Stelle nur zwei Aspekte erwähnt werden können.

Erstens setzt eine Ergebnisbezahlung voraus, dass das Ergebnis von Prinzipal und Agent unstrittig beobachtet und nicht manipuliert werden kann.

Sofern es zweitens bei Agenten, die mehrere Aufgaben wahrzunehmen haben, nicht gelingt, die Erfüllung dieser Aufgaben gleich gut zu messen und in einem Entgeltsystem abzubilden, werden die Agenten sich ausschließlich den Aufgaben zuwenden, für die sie vergleichsweise gut bezahlt werden und die anderen Aufgaben vernachlässigen. *Messprobleme* und die *Mehraufgabenproblematik*, die im öffentlichen Sektor tendenziell größer sind als in der Privatwirtschaft, schränken die Anwendbarkeit von Leistungsentgelten ein bzw. sprechen für nur schwache oder sogar den Verzicht auf Ergebnisreize.

3.2 Motivationstheorien (sozialpsychologische Betrachtung)

Die Prinzipal-Agent-Theorie geht davon aus, dass das Handeln der Agenten vom Einkommen, d. h. von den mit der Einkommenserzielung verbundenen Nutzen und Kosten beeinflusst wird. Diese traditionelle ökonomische Sichtweise kennt damit nur ein extrinsisches Motiv, nämlich die Erzielung von Einkommen. Sie umfasst nicht das in der Sozialpsychologie gängige und inzwischen auch in die Ökonomik (z.B. Frey 1997, Benabou/Tirole 2003, Sliwka 2003) eingeführte Konzept der intrinsischen Motivation. Intrinsische Motivation (dazu z. B. Deci 1975) ist als die Bereitschaft zu verstehen, Handlungen auch ohne sichtbare äußere Belohnung, außer der Handlung selbst, zu unternehmen.

Realistischer als die Annahme einer ausschließlichen „Geldsteuerung“ dürfte die Vermutung sein, dass Menschen sowohl von extrinsischen als auch von intrinsischen Motiven getrieben werden. Beide Motive können zeitgleich vorliegen bzw. sich überlagern. Es ist möglich, dass intrinsisch motiviertes Handeln durch extrinsische Anreize (insbesondere Vorschriften und geldliche Anreize) unterstützt („*Verstärkungseffekt*“) oder unterminiert („*Verdrängungseffekt*“) wird (eine ökonomisch-theoretische Modellierung findet sich bei Frey 1997: 27ff).

Ob eine Intervention verdrängend wirkt oder nicht, hängt davon ab, in welchem Maße intrinsische Motivationen vorliegen und inwieweit der äußere Eingriff als kontrollierend empfunden wird. Von starker intrinsischer Motivation ist erstens bei starken persönlichen Beziehungen zwischen Prinzipal und Agent und zweitens bei interessanten und abwechslungsreichen Tätigkeiten auszugehen (Frey 1997: 32ff).

Das Ausmaß der wahrgenommen Kontrolle hängt u. a. davon ab, ob die Agenten die Eingriffe mitbestimmen dürfen, ob die Eingriffe generell oder individuell erfolgen und wie eng die (finanzielle) Belohnung an das zu erbringende Ergebnis gekoppelt ist (Frey 1997:34ff).

Ein von außen kommender Eingriff kann aber auch die Arbeitsmoral unterstützen. Dies wird wohl z. B. dann der Fall sein, wenn die Agenten das Gefühl haben, dass der äußere Eingriff eine Wertschätzung für ihre Arbeitsmoral bzw. intrinsische Motivation zum Ausdruck bringt oder ihre prosoziale Haltung unterstützt. Frey/Osterloh (2005: 22ff) nennen in diesem Zusammenhang überwiegend nichtfinanzielle Maßnahmen und Signale wie persönliche Kommunikation, fairer Umgang und vorbildliches Verhalten von Vorgesetzten.

Frey geht davon aus, dass eine leistungs- bzw. ergebnisbezogene Bezahlung für sich genommen die Leistung bzw. das Ergebnis verbessert, weil eine Leistungsbezahlung bei Nicht- oder Geringleistung Opportunitätskosten in Form entgangenen Lohnes impliziert. Gleichzeitig kann die Leistungsbezahlung jedoch – wie vorangehend geschildert – die intrinsische Motivation schwächen oder zerstören. Der Netto- bzw. Gesamteffekt beider Wirkungen ist entscheidend. Er kann positiv, negativ oder neutral sein. Zu einer Leistungsreduktion wird es dann kommen, wenn der leistungssteigernde (extrinsische) Effekt kleiner ist als der intrinsische Motive zerstörende Effekt und umgekehrt.

4 Empirischer Befund

Eine Vielzahl experimenteller Untersuchungen belegt die Existenz (und häufig das Überwiegen) des o. g. Verdrängungseffektes (Frey/Osterloh 2005: 16ff). Danach unterminieren vor allem finanzielle Anreize die intrinsische Motivation bzw. die Leistung der Akteure insbesondere bei interessanten und anspruchsvollen Aufgaben.

Nun stellt sich natürlich die Frage nach der Übertragbarkeit von menschlichem Verhalten in experimentellen Situationen auf lebensnahe Verhältnisse (kritisch zur Übertragbarkeit von Laborexperimenten auf Alltagssituationen z.B. Kunz 2005). Darüber hinaus stellt sich die Frage nach den konkreten Verhältnissen im öffentlichen Sektor. Spielt im öffentlichen Sektor intrinsische bzw. altruistische Motivation eine größere Rolle als in der Privatwirtschaft etc.?

Befragungen hinsichtlich der Präferenzen und Motive von Beschäftigten im öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft liefern keine einheitlichen Ergebnisse (Houston 2000, Wright 2001).

Die Mehrheit der Untersuchungen ergibt, dass öffentlich Bediensteten intrinsische Motive wichtiger und extrinsische Anreize wie Einkommen und geringe Arbeitszeiten weniger wichtig sind, als dies in der Privatwirtschaft der Fall ist. In einigen Untersuchungen konnte bezüglich dieser Frage jedoch kein signifikanter Unterschied festgestellt werden. Daher kann die Hypothese anderer Präferenzen und Motive im öffentlichen Sektor als überwiegend, jedoch nicht durchgehend bestätigt angesehen werden.

Zudem stellt sich die Frage nach der Zuverlässigkeit von Befragungsergebnissen, da die Antworten nicht zwangsläufig tatsächlichen Absichten und tatsächlichem Verhalten entsprechen müssen. Zwischen verbalen Bekundungen, wirklichen Motiven und realem Verhalten können aus verschiedenen Gründen große Lücken klaffen. Wright (2001) konstatiert bezüglich der Erforschung der Motivation öffentlich Bediensteter und ihrer Hintergründe erheblichen Forschungsbedarf.

Meines Erachtens reicht es nicht aus, die Motivation zu erforschen, wenn die eingangs genannten Zielsetzungen wie Produktivitäts- und Qualitätssteigerungen verfolgt werden. In diesem Kontext ist es interessant zu wissen, wie der konkrete Zusammenhang zwischen Motiven, finanziellen Anreizen und Ergebnis im öffentlichen Sektor aussieht. Empirische Untersuchungen aus anderen Bereichen zeigen, dass Agenten auf finanzielle Anreize in erwünschter, aber auch in unerwünschter Weise reagieren (Prendergast 1999). Spezielle Untersuchungen dieser Art bezogen auf den öffentlichen Sektor sind jedoch Mangelware.

So müssen wir derzeit mit den Erkenntnissen der jüngsten (einschließlich Deutschland) länderübergreifenden OECD-Studie vorlieb nehmen (OECD 2005): „Bezahlung nach Leistung ist eine attraktive Idee; die Umsetzung erweist sich jedoch nach den in dieser Studie untersuchten Erfahrungen als komplex und schwierig. [...] Der Begriff der Leistung an sich ist komplex; es ist nicht leicht, geeignete quantitative Kriterien zu finden [...]. Viele Studien sind daher zum Schluss gekommen, dass die Auswirkung von PRP (Performance Related Pay – Anm. des Verf.) auf die Leistung begrenzt ist und sogar negativ sein kann. [...] Nach den im Bericht genannten Beispielen ist die Auswirkung von PRP auf die Motivation nicht eindeutig: eine Minderheit der Bediensteten sieht darin einen Motivationsfaktor, für die Mehrheit stellt ein solches System jedoch keinen zusätzlichen Anreiz dar.“

Während das Grundgehalt, vor allem im Vergleich zum "Gesamtmarkt", als wichtig eingestuft wird, werden leistungsbezogene Zusatzvergütungen von den meisten Staatsbediensteten, insbesondere in nicht leitenden Positionen, in ihrer Anreizwirkung als zweitrangig betrachtet.

Am stärksten motivieren im öffentlichen Dienst sowohl Arbeitsinhalt als auch Karriereaussichten. Für die große Mehrheit der Bediensteten ist durch ein leistungsbezogenes Vergütungssystem gleich welcher Art kaum mehr Motivation zu erwarten.“

5 Schlussfolgerungen

Die theoretischen Überlegungen stimmen nachdenklich. Die Prinzipal-Agent-Theorie hält uns die Problematik der Leistungsmessung vor Augen, insbesondere bei Agenten mit mehreren Aufgaben. Im öffentlichen Sektor dürfte diese Messproblematik (noch) größer sein als in der Privatwirtschaft. Unter dem herrschenden Regime der (Personal-)Kostenneutralität und der dazu eingesetzten Regeln können zudem nur relativ wenige Agenten, dies zumeist nur in geringem Umfang und auch noch auf Kosten der Mehrheit, finanziell motiviert werden.

Sozialpsychologisch ist das Rennen grundsätzlich offen. Geld kann motivieren, aber auch demotivieren. Insbesondere bei Agenten mit intrinsischen Motiven und bei interessanten Tätigkeiten scheint Geld eher zu demotivieren. Der sozial-psychologische Ansatz weist uns also auf die Notwendigkeit eines vorsichtigen und differenzierten „Geldeinsatzes“ hin.

Empirische Befunde geben Anhaltspunkte dafür, dass die Beschäftigten im öffentlichen Sektor in der Tat grundsätzlich etwas anderen Motiven folgen als in der Privatwirtschaft. Wenngleich noch erheblicher Forschungsbedarf bezüglich des Zusammenwirkens zwischen „Leistungsbezahlung“ und Ergebnissen im öffentlichen Sektor zu bestehen scheint, wirken die Schlussfolgerungen der letzten OECD-Länderstudie zu diesem Thema geradezu ernüchternd. Danach verfehlt die Leistungsbezahlung im öffentlichen Sektor ihre primären Ziele – nämlich Motivation und Leistungssteigerung – in großem Stile. Die OECD erklärt die dennoch zu beobachtende Beliebtheit von „Leistungsentgeltssystemen“ damit, dass letztere organisatorische Veränderungen erleichterten. Dann stellt sich jedoch die Frage, ob sich diese nicht auch anders erreichen ließen.

Literatur

- Benabou, Roland J.M.; Tirole, Jean (2003): Intrinsic and Extrinsic Motivation. In: *Review of Economic Studies*, Vol. 70 (2003), No. 3, S. 489-520.
- BMI – Bundesministerium des Innern (2006): Leistungsbezahlung bei Bund und Ländern. URL: <http://www.bmi.bund.de>, 01.12.2006.
- Deci, Edward L. (1975): *Intrinsic Motivation*, New York 1975.
- Frey, Bruno S. (1997): *Markt und Motivation – wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen*, München 1997.
- Frey, Bruno S.; Osterloh, Margit (2005): *Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats*, München, Center for Economic Studies u. a., CESifo Working Paper No. 1379 (2005).
- Houston, David J. (2000): Public Service Motivation – A Multivariate Test. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 (2000), No. 4, S. 713-727.
- Hufnagel, Rainer; Mühlenkamp, Holger (2002): Berechnung von Risikoprämien bei leistungsabhängigen Entgeltssystemen – am Beispiel der geplanten Hochschuldienstrechtsreform. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 72. Jg. (2002), H. 9, S. 915-928.
- Kräkel, Matthias (2004): *Organisation und Management*, 2. Aufl., Tübingen 2004.
- Kunz, Alexis H. (2005): Personalcontrolling zwischen Ökonomie und Sozialpsychologie – Schaden finanzielle Anreizsysteme der Mitarbeitermotivation? In: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 57. Jg. (2005), H. 1, S. 58-73.
- Milgrom, Paul; Roberts, John (1992): *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs 1992.
- OECD – Organization of Economic Cooperation and Development (Hrsg.) (2005): *Performance Related Pay Policies for Government Employees*, Paris 2005.
- Prendergast, Canice (1999): The Provision of Incentives in Firms. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (1999), No. 1, S. 7-63.
- Sliwka, Dirk (2003): *On the Hidden Costs of Incentive Schemes*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Diskussionspapier, Nr. 2012 (2003). URL: <http://www.iza.org>, 11.12.2006.
- Wright, Bradley E. (2001): Public-sector Work Motivation – A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11 (2001), No. 4, S. 559-586.