

**Prüfbericht über
die Gehaltsreform des Landes Vorarlberg**

Bregenz, im März 2009

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Die Gehaltsreform im Überblick	7
1.1 Reformkonzept	7
1.2 Konzeptdetaillierung	10
1.3 Behandlung der Einsprüche	16
2 Echtbetrieb 2001 - 2008	20
2.1 Stellenentwicklung	20
2.2 Personalkostenentwicklung	24
2.3 Bewertungssystem in der Praxis	28
2.4 Auswirkungen auf die Bediensteten im alten Gehaltssystem	33
3 Benchmarking	35
4 Gehaltssystem und Personalmanagement	41
Abkürzungsverzeichnis	49

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt dem Landtag und der Landesregierung in diesem Bericht einen detaillierten Überblick über die Gebarungsprüfung bei der Abteilung Personal (PrsP) mit dem Schwerpunkt Gehaltsreform.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof scheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotenziale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von November 2008 bis März 2009 die Gebarung der Abteilung Personal (PrsP). Prüfungsschwerpunkte waren die Ausgangssituation und Zielsetzung der Gehaltsreform, die Details des Reformkonzepts, die Konzeptdetaillierung und Vorbereitung der Umsetzung bis zur Einführung im Jahr 2001 sowie die Erfahrungen aus dem Echtbetrieb in den Jahren 2001 bis 2008. Weiters wurde ein Benchmarking mit anderen Gehaltssystemen durchgeführt und die Rolle der Führungskräfte bei der Gehaltsfindung dargestellt.

Nicht Gegenstand der Prüfung waren die Pensionsregelungen und das Zulagensystem.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Personal (PrsP) am 12. März 2009 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 27. März 2009 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Start für ein neues Gehaltssystem erfolgte mit einer Vorstudie im Jahr 1991. Zu diesem Zeitpunkt waren drei Gehaltssysteme für rund 1.700 Bedienstete in Kraft. Ziel war es, eine funktionsgerechte, leistungs- und marktorientierte Entlohnung zu erreichen sowie ein einheitliches Entlohnungssystem zu schaffen. Kernelemente des neuen Gehaltssystems sind eine analytische Stellenbewertung, ein degressiv gestalteter Erfahrungsanstieg sowie eine Leistungsprämie. Diese Kernelemente gewährleisten ein modernes und flexibles Gehaltssystem.

Mit Unterstützung eines externen Experten wurde im Jahr 1992 begonnen, ein neues Gehaltssystem zu konzipieren. Die Details sind im Schlussbericht vom Mai 1996 zusammengefasst. In den Jahren 1997 bis 2000 wurden zahlreiche Stellen neu bewertet, Adaptierungen vorgenommen, Pensions- und Überführungsregelungen sowie Fragen im Zusammenhang mit dem Homogenitätsprinzip geklärt. Die Attraktivität des neuen Gehaltssystems hat für die Bediensteten durch einzelne Korrekturen gelitten. Dementsprechend konnte die prognostizierte Optierungsquote nicht erzielt werden.

Allen Bediensteten wurde die Möglichkeit eingeräumt, gegen ihre Bewertung Einspruch zu erheben. Sämtliche Einsprüche wurden von einer Überprüfungscommission behandelt, die allerdings die Dienstgeberaspekte zu wenig berücksichtigte. Es wurden auch Stellen höher bewertet, obwohl die Bediensteten nicht optiert sind. Diese vielfach unnötigen Höherbewertungen haben mittelfristig bei Neubesetzungen negative Auswirkungen auf den Personalaufwand. Auf Basis 2008 betragen diese rund € 1,0 Mio.

Seit der Einführung des neuen Gehaltssystems im Jahr 2001 wurden 33,7 Stellen reduziert. Das Gefüge der Gehaltsklassen hat sich in den letzten Jahren deutlich nach oben verschoben. Ursache dafür sind die Neuschaffung und Höherbewertung von Stellen in den Gehaltsklassen 14 bis 23. Im Zeitraum von 2001 bis 2009 war der Anstieg in diesen Gehaltsklassen auf Basis einer Durchschnittsberechnung mit einer Erhöhung des Personalaufwands von € 6,8 Mio. verbunden. Dieser Auftriebstendenz ist durch gezielte Maßnahmen entgegen zu wirken. Derzeit erfolgt beispielsweise keine Qualitätssicherung bei kritischen Bewertungen durch externe Experten.

Im Zeitraum von 2002 bis 2008 haben sich die Personalkosten innerhalb des Beschäftigungsrahmenplans indexbereinigt um rund fünf Prozent auf € 76,7 Mio. erhöht. Die durchschnittlichen Kosten eines Bediensteten stiegen indexbereinigt um acht Prozent. Der Anstieg war mit 14 Prozent im neuen System stärker als mit 11 Prozent in den alten Systemen. Mit durchschnittlich € 45.000 gegenüber € 58.800 erfolgte der Anstieg im neuen System allerdings auf einem niedrigeren Gehaltsniveau.

Die Richtpositionsumschreibungen wurden als Grundlage der Stellenbewertung im Echtbetrieb aufgegeben und somit nicht weiter gepflegt. Neue und zusätzliche Aufgaben werden in Stellenbeschreibungen vielfach nur schwer prüfbar dargestellt. Daraus resultieren ein ungerechtfertigt hoher Administrationsaufwand, eine erschwerte Durchsetzung der Dienstgeberfunktion sowie ein Ungleichgewicht im Gehaltsgefüge. Die Bewertung einer Stelle auf Basis einer Stellenbeschreibung entspricht nicht den modernen Grundsätzen eines Bewertungssystems und führt zusätzlich zu einer Übersteuerung des Gehaltssystems. Systemtechnische Adaptierungen und eine Änderung der Bewertungspraxis sind anzustreben.

Eine hohe Bewertung der Stelle bringt Vorteile in den alten Gehaltssystemen mit sich. Beamte können nur dann die höchsten Dienstklassen im alten System erreichen, wenn ihre Stelle entsprechend bewertet ist. Weiters ist die Einreihung der Stelle in eine bestimmte Gehaltsklasse mit einer Zulage im alten System verbunden. Das gesetzlich vorgesehene Einspruchsrecht begünstigt die Begehrlichkeit nach einer Höherbewertung. Da dieses Recht nur in Vorarlberg gesetzlich verankert ist, sollte die Regelung überdacht werden.

Das neue Gehaltssystem ist relativ starr gestaltet und mit anderen Personalmanagement-Instrumenten nicht verknüpft. Die Führungskräfte tragen keine Verantwortung für die Personalkosten und differenzieren Leistung nicht im erforderlichen Ausmaß. Sie nutzen daher auch nicht die Möglichkeiten des Gehaltssystems, schlechte Leistungen zu sanktionieren. Gefordert ist eine Verpflichtung der Führungskräfte aller Ebenen, den Gestaltungsspielraum bei der Gehaltsfindung und -entwicklung konsequent zu nutzen.

Vorarlberg hat als erstes Bundesland ein neues Gehaltssystem eingeführt. Der Vergleich mit neueren Gehaltssystemen zeigt den Adaptierungsbedarf deutlich auf. Dieser liegt im Bewertungsmodus, in der konsequenteren Umsetzung einzelner Elemente und nicht zuletzt in der geforderten und gelebten Führung auf allen Ebenen.

1 Die Gehaltsreform im Überblick

1.1 Reformkonzept

Der Start für ein neues Gehaltssystem erfolgte im Jahr 1991. Ziel war es, eine funktionsgerechte, leistungs- und marktorientierte Entlohnung zu erreichen sowie ein einheitliches Entlohnungssystem zu schaffen. Die Kernelemente gewährleisten ein modernes und flexibles Gehaltssystem.

Situation

Vor Einführung des neuen Gehaltssystems wurden Beamte, Angestellte und Angestellte in handwerklicher Verwendung nach unterschiedlichen Gehaltssystemen entlohnt. Somit gab es für ca. 1.700 Bedienstete drei verschiedene Gehaltssysteme. Diese drei Gehaltssysteme wurden von den Bediensteten als ungerecht, leistungshemmend, undurchschaubar, unsystematisch und willkürlich empfunden. Für die Höhe der Bezahlung waren ausschließlich Ausbildung und Alter entscheidend. Funktionsbezogene Aspekte fanden bei der Gehaltsfindung keine Berücksichtigung.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Landesregierung im Jahr 1991 eine Voruntersuchung für die Erarbeitung eines neuen Gehaltssystems. Mit den Voruntersuchungen wurde ein externer Berater aus der Schweiz beauftragt, der bereits in mehreren kantonalen Verwaltungen in der Schweiz Gehaltssysteme entwickelt und implementiert hat. Auf Basis der Voruntersuchungen erteilte die Landesregierung schließlich im Jahr 1992 den Auftrag zur Ausgestaltung eines neuen Gehaltssystems.

Zielsetzung

Die Landesregierung hat bei Auftragserteilung im Jahr 1992 klare Ziele für die Gehaltsreform definiert:

- ein einheitliches System für alle Bediensteten zu entwickeln,
- die Verteilung des Lebenseinkommens zweckmäßig zu gestalten,
- eine funktionsgerechte, leistungsorientierte und marktorientierte Entlohnung zu gewährleisten,
- ein Instrument zur laufenden Personalkostensteuerung sowie
- Akzeptanz bei den Mitarbeitern zu schaffen.

Das Gehaltskonzept beruht auf den vier Elementen Grundgehalt, Erfahrungsanstieg, Leistungsprämie und Zulagen.

Grundgehalt	<p>Der Grundgehalt hat den größten Anteil am Gehalt. Basis für die Gehaltsfindung bildet eine analytische Stellenbewertung. Im Rahmen der analytischen Stellenbewertung wird hinterfragt, was an einer Stelle gemacht wird und welche Anforderungen und Belastungen damit verbunden sind. Nicht berücksichtigt wird, wie eine Person eine Stelle ausübt. Die Bewertung erfolgt anhand von sechs Kriterien, die unterschiedlich gewichtet sind:</p> <ol style="list-style-type: none">1 Ausbildung und Erfahrung2 Geistige Anforderungen3 Verantwortung4 Psychische Belastung5 Körperliche Anforderungen und Belastungen6 Beanspruchung der Sinnesorgane / spez. Arbeitsbedingungen <p>Im Rahmen der analytischen Stellenbewertung werden die so genannten Referenzstellen bewertet. Referenzstellen sind bereits im Landesdienst vorhandene Stellen, die einen repräsentativen Querschnitt über die Gesamtheit aller Stellen bilden und somit als Grundlage für die Einreihung aller übrigen Stellen dienen. Die Bewertung aller übrigen Stellen erfolgt dann grundsätzlich durch Zuordnung zu diesen Referenzstellen. Auf Basis des ermittelten Arbeitswerts wird die Stelle in eine der 29 Gehaltsklassen eingereiht.</p>
Erfahrungsanstieg	<p>Ein weiteres Kernelement des Gehaltskonzepts bildet der Erfahrungsanstieg, der für die Bediensteten spürbare Gehaltsanstiege schaffen soll. Die Lebensverdienstsumme soll weg von einer linearen Entwicklung hin zu einer degressiven Entwicklung gehen, die es ermöglicht, in den Anfangsjahren mehr zu verdienen.</p>
Leistungsprämie	<p>Um dem Ziel eines leistungsorientierten Gehaltssystems zu entsprechen, soll eine Leistungsprämie eingeführt werden. Die Leistungsprämie ist ausschließlich an die persönliche Leistung des Mitarbeiters geknüpft. Sie soll daher einen Ausgleich zwischen funktionsbezogener Bewertung und der individuellen Leistung des Stelleninhabers schaffen.</p>
Zulagen	<p>Im neuen Gehaltssystem sind in der Stellenbewertung zukünftig alle Anforderungen der Stelle, die in den alten Gehaltssystemen durch Verwendungs- oder Dienstzulagen abgegolten wurden, berücksichtigt. Lediglich bei unregelmäßigen, besonderen Anforderungen sollen temporäre Zulagen vorgesehen werden. Dadurch wird die notwendige Transparenz im neuen Gehaltssystem gewährleistet.</p>
Projektorganisation	<p>Zur Entwicklung des neuen Gehaltssystems wurden ein Projektteam, eine Reformkommission und ein Lenkungsausschuss eingerichtet.</p>

Das Projektteam bestand neben dem externen Berater aus fünf Bediensteten der Landesverwaltung. Die Abteilung Personal (PrsP) hatte die Projektleitung. Das Projektteam hatte die Aufgabe, die Details des Gehaltskonzepts sowie die Entscheidungsgrundlagen für die Reformkommission, den Lenkungsausschuss und die Regierungsmitglieder zu erarbeiten. Die erste Sitzung des Projektteams fand am 22. Dezember 1992 statt. Mit der Vorlage des Schlussberichts im Mai 1996 war die Arbeit des Projektteams weitestgehend abgeschlossen.

Die Reformkommission bestand aus 20 Mitgliedern, die sich aus Bediensteten der Landesverwaltung sowie Vertretern der Gemeinden und der Personalvertretung zusammensetzte. Sie bildete somit einen Querschnitt über verschiedenste Funktionsgruppen. Den Vorsitz führte der Landesamtsdirektor. Die Reformkommission beschloss das allgemeine Vorgehen der Gehaltsreform und nahm zu den wichtigsten Ergebnissen der Projektarbeit Stellung. Aufgabe der Reformkommission war es auch, an die Landesregierung und den Lenkungsausschuss Vorschläge des Projektteams zur Genehmigung zu unterbreiten. Weiters wurden in der Reformkommission die Einreichungsvorschläge des Projektteams behandelt und beschlossen. Die Sitzungen der Reformkommission begannen im Jänner 1993 und endeten mit der letzten Sitzung im Jänner 1996.

Im Lenkungsausschuss waren der Landeshauptmann, der Landesfinanzreferent und der Landesamtsdirektor vertreten. Der Lenkungsausschuss wurde von der Reformkommission ein Mal jährlich über das grundsätzliche Vorgehen des Projektteams informiert.

Bewertung

Mit dem neuen Gehaltssystem wurde die Grundlage für ein einheitliches Entlohnungssystem geschaffen. Durch die vier Kernelemente Grundgehalt, Erfahrungsanstieg, leistungsorientierter Anteil und Zulagen bietet es alle Möglichkeiten eines modernen und flexiblen Entgeltsystems. Das Referenzstellenmodell gewährleistet eine eindeutige, vergleichbare Einordnung der Stellen mit einer Trennung von Funktion und Person. Der geforderten Transparenz von unterschiedlichen Funktionen und deren Entlohnung wird dadurch Rechnung getragen.

Die Gliederung in 29 Gehaltsklassen ist im Vergleich zu anderen Systemen sehr detailliert. Der hohe Detaillierungsgrad gewährleistet zwar eine Feinabstimmung unterschiedlicher Funktionen, die Abgrenzung und somit eine eindeutige Zuordnung zu einer Gehaltsklasse wird aber erschwert.

Die angestrebte Verteilung der Lebensverdienstsumme mit höheren Verdienstmöglichkeiten in früheren Jahren und anschließender Abflachung ermöglicht eine lebenszykluskonforme Bezahlung und trägt zur Motivation von jüngeren Bediensteten bei.

Stellungnahme

Vorarlberg war das erste Land, das für seine Landesverwaltung eine umfassende strukturelle Gehaltsreform durchführte. Als einziges Land schaffte Vorarlberg die Pragmatisierung ab und es wurde ein einheitlicher Angestelltentypus mit einer ASVG-Pension geschaffen. Die Lebensin-kommenskurve wurde zugunsten höherer Bezüge in jüngeren Jahren geändert und die Gehälter marktkonform gestaltet.

Nach 16 Jahren ist das Gehaltskonzept in die Jahre gekommen. Es gibt neuere Systeme, die zwischenzeitlich gemachte Erfahrungen mit funkti-onsorientierten Gehaltssystemen berücksichtigen. Die Schwächen unse-res jetzigen Systems sollen jetzt im Zuge der Weiterentwicklung des Ge-haltssystems beseitigt werden.

1.2 Konzeptdetaillierung

Die Grundlagen des neuen Gehaltssystems sind im Reformkonzept vom Mai 1996 zusammengefasst. In den Jahren 1997 bis 2000 wurden zahlreiche Stellen neu bewertet, Adaptierungen vorgenommen, Pensions- und Übergangsregelungen sowie Fragen im Zusammen-hang mit dem Homogenitätsprinzip geklärt. Durch einzelne Korrekturen war das neue Gehaltssystem für die Bediensteten nicht mehr so attraktiv.

Situation

Die Konzeptdetaillierungen in den Jahren 1993 bis 1996 beinhalteten im Wesentlichen die Erarbeitung des Einreihungsplans auf Basis der Stellen-bewertungen sowie die Ausgestaltung der Kernelemente des Gehalts-systems. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Detailarbeiten sind im Schlussbericht vom Mai 1996 dargestellt, der im September 1996 von der Landesregierung beschlossen wurde. In den Jahren 1996 bis 1998 waren die Projektgremien und Arbeitsgruppen mit der Erarbeitung von Überfüh-rungsmodellen und der Pensionsregelung sowie mit Fragen des Homoge-nitätsprinzips beschäftigt. Außerdem wurden zahlreiche Maßnahmen entwickelt, um den vorgegebenen Investitionskostenrahmen von € 2,2 Mio. (ATS 30 Mio.) pro Jahr einzuhalten.

Grundgehalt

Der Grundgehalt wird auf Basis einer Stellenbewertung ermittelt. Im Jahr 1993 bewertete das Projektteam 71 Referenzstellen. Die Bewertung der Referenzstellen erfolgte vollanalytisch mit Hilfe eines Fragebogens sowie einem persönlichen Interview mit dem Stelleninhaber und dessen Vorge-setzten. Für die Entwicklung des Einreihungsplans wurden außerdem etwa 250 Stellen teilanalytisch bewertet, d.h. ausschließlich mittels eines Fragebogens. Alle übrigen Stellen wurden dann durch Zuordnung zu den Referenzstellen bzw. teilanalytischen Stellen eingereiht.

Ergebnis der Stellenbewertungen war der abstrakte Einreihungsplan. Der Einreihungsplan gibt einen zusammenfassenden Überblick über alle Stellen in der Landesverwaltung. Er enthält horizontal die 29 Gehaltsklassen und ist vertikal in die vier Funktionsbereiche Führung, Verwaltung, Technik/Handwerk und Andere Funktionen gegliedert. Innerhalb dieser vier Funktionsbereiche werden alle Stellen einer Richtposition und somit einer Gehaltsklasse zugeordnet. Richtpositionen sind beispielsweise Verwaltungssachbearbeiter/in B, Technische/r Experte/in oder Leiter/in Führungsbereich A. Mit der Verabschiedung des Einreihungsplans durch die Reformkommission im Juni 1994 waren die Stellenbewertungen weitestgehend abgeschlossen.

In den Jahren 1997 und 1998 wurden alle Stellenbewertungen nochmals von der Abteilung Personal (PrsP) überprüft. Einige Stellen wurden dabei neu bewertet, um den Veränderungen in den letzten Jahren Rechnung zu tragen.

Im Jahr 1998 wurde erstmals für jeden Mitarbeiter eine individuelle Laufbahnberechnung erstellt. Auf dieser Basis hat das Projektteam eine Einschätzung vorgenommen, wonach 55 Prozent ins neue Gehaltssystem wechseln könnten.

Ende des Jahres 1998 wurden dann die bewerteten Stellen und deren Einreihung im Rahmen der Stellenplanverordnung veröffentlicht. Gleichzeitig erfolgte auch die Veröffentlichung der Richtpositionsumschreibungen. In den Richtpositionsumschreibungen sind alle Richtpositionen des Einreihungsplans wie beispielsweise Verwaltungssachbearbeiter/in B abstrakt beschrieben. Sie geben Aufschluss darüber, welche Anforderungen für die Einreihung in eine bestimmte Gehaltsklasse maßgebend sind und dienen daher als Hilfsmittel für die Einreihung einer Stelle.

Durch die abstrakte Beschreibung der Richtpositionen ist ein großer Interpretationsspielraum gegeben. Dieser wurde von den Bediensteten vehement genutzt, um eine Höherreihung ihrer Stelle zu erzielen. Um diesem starken Auftriebsdruck entgegenzuwirken, wurden die Richtpositionsumschreibungen kurz nach deren Einführung wieder aufgegeben.

- Erfahrungsanstieg** Der Erfahrungsanstieg erfolgt über 24 Jahre (12 Gehaltsstufen) durch eine automatische Vorrückung alle 2 Jahre. Er soll während eines Sonderurlaubes oder im Falle einer Dienststrafenkenntnis gehemmt werden. Außerdem kann der Erfahrungsanstieg dann unterbrochen werden, wenn der Bedienstete eine ungenügende Arbeitsleistung erbringt.
- Bei der Ausgestaltung des Erfahrungsanstiegs wurde eine degressiv verlaufende Gehaltskurve festgelegt. Somit wurde dem Ziel der Umverteilung der Lebensverdienstsumme durch höhere Einstiegsgehälter und anschließender Abflachung der Gehaltskurve entsprochen. Außerdem wurde der prozentuelle Anstieg von der Gehaltsstufe 1 bis zur Gehaltsstufe 12 für jede Gehaltsklasse unterschiedlich festgelegt. Er liegt zwischen 30 Prozent in Gehaltsklasse 1 und 44 Prozent in Gehaltsklasse 29.
- In der Regierungsklausur vom 24. Juni 1996 forderte die Landesregierung, den Erfahrungsanstieg nach Möglichkeit an eine entsprechende Leistungsbeurteilung zu knüpfen und nicht automatisch erfolgen zu lassen. Diese Vorgabe wurde jedoch nicht umgesetzt.
- Der Erfahrungsanstieg endet in der Regel zwischen dem 45. und 50. Lebensjahr. In weiterer Folge erhält jeder Bedienstete jeweils nach 25, 30 und 40 Dienstjahren eine Belohnung in Höhe von zwei Monatsbezügen. Bei Verteilung der drei Belohnungen auf 15 Jahre, ergibt dies ohne Betrachtung einer Indexierung oder besonderen Zulage einen weiteren Gehaltsbestandteil von zusätzlich 2,7 Prozent pro Jahr.
- Leistungsprämie** Ein weiteres Kernelement des neuen Gehaltssystems bildet die Leistungsprämie, die im Gegensatz zum Grundgehalt ausschließlich an die persönliche Leistung des Mitarbeiters geknüpft ist.
- Insgesamt sollen zweieinhalb Prozent der Jahres-Bruttobezüge aller Bediensteten als Leistungsprämie ausgeschüttet werden, wobei jedem Mitarbeiter maximal fünf Prozent seines Jahres-Bruttogehalts als Leistungsprämie gebühren.
- Während der Konzeptphase wurde seitens des Projektteams immer wieder darauf hingewiesen, dass die Einführung einer Leistungsprämie eine ausgereifte Führungskultur sowie ein nachvollziehbares Beurteilungssystem voraussetzt. Damit soll eine gleichmäßige Verteilung der maximalen Prämie verhindert werden.
- Schließlich hat die Landesregierung in ihrer Sitzung am 27. September 1996 beschlossen, den Leistungsanteil erst zu einem späteren Zeitpunkt einzuführen. Ursachen dafür waren fehlende Kapazitäten, die zur Entwicklung eines Beurteilungssystems benötigt wurden sowie die Einhaltung des vorgegebenen Investitionsrahmens. Die Einführung der Leistungsprämie ist bis heute nicht erfolgt.

Zulagen

Unregelmäßige, besondere Anforderungen oder Erschwernisse sollen durch die Gewährung von temporären Zulagen abgegolten werden. Im Rahmen der Konzeptdetaillierung wurden für das neue Gehaltssystem schließlich drei Zulagen geschaffen:

- Stellvertreterzulage, für die Vertretung von Abteilungsvorständen und Amtsstellenleiter im Amt der Landesregierung sowie Dienststellenleiter und Abteilungsleiter in nachgeordneten Dienststellen
- Zulage für höherwertige Tätigkeiten, bei Übertragung von Aufgaben, die mindestens zwei Gehaltsklassen höher einzureihen wären und mindestens 25 Prozent des Beschäftigungsausmaßes betragen
- Zulage für außergewöhnliche Belastungen, bei Übertragung von Aufgaben, die mit außergewöhnlichen Belastungen verbunden sind, die bei der Einreihung der Stelle nicht berücksichtigt werden konnten

Während die alten Verwendungs- und Dienstzulagen weitestgehend abgeschafft wurden, blieben Zulagen wie Familien- und Kinderzulage, Heiratsbeihilfe oder Entschädigungen für Nebentätigkeiten erhalten.

Maßnahmen vor Einführung

Während der Projektphase mussten mehrere Maßnahmen gesetzt werden, um die Marktkonformität sicherzustellen, den vorgegebenen Investitionskostenrahmen von € 2,2 Mio. (ATS 30 Mio.) einzuhalten und Gehaltssprünge beim Wechsel ins neue System vertretbar zu gestalten:

- Für neu eintretende Mitarbeiter ohne bzw. mit weniger als zwei Jahren Berufserfahrung wurden vier verschiedene Anlaufpools geschaffen, die je nach Schulausbildung des Mitarbeiters unterschiedlich gestaltet sind. Die Zeit im Anlaufpool sollte vorerst zwei Jahre dauern, wurde jedoch zur Sicherung der Marktkonformität im Laufe des Projekts auf vier Jahre ausgedehnt. Nach dieser „Ausbildungszeit“ wird der Bedienstete in jene Gehaltsklasse eingestuft, in die seine Stelle eingereicht ist.
- Die Leistungsprämie soll frühestens im fünften Jahr nach Inkraftsetzung der Gehaltsreform eingeführt werden.
- Die Gehälter wurden aufgrund eines aktuell durchgeführten Gehaltsvergleichs mit der Privatwirtschaft im Jahr 2000 auf Basis der Gehaltstabelle von 1994 lediglich um zwei Prozent erhöht. Die tatsächliche Teuerungsabgeltung und besondere Zulage betragen bis zum Jahr 2000 jedoch elf Prozent. In der Konsequenz bedeutete dies schließlich um neun Prozent reduzierte Grundgehälter.

- Für die Überführung der Bediensteten ins neue System galt eine Einschleifregelung. Der neue Gehalt durfte dabei im ersten Jahr (2001) monatlich höchstens € 364 über dem bisherigen Gehalt liegen. Ein allenfalls übersteigender Mehrgehalt wurde gleichmäßig auf drei weitere Jahre verteilt.

Homogenitätsprinzip Da Vorarlberg sich als erstes Bundesland mit der Einführung eines neuen Gehaltssystems beschäftigte, war ein weiterer wesentlicher Projektinhalt die Klärung des Homogenitätsprinzips.

Das Homogenitätsprinzip wurde 1974 in Art. 21 Abs. 1 und 4 der Bundesverfassung geregelt. Dieser legt fest, dass das Dienstrecht der Länder von jenem des Bundes nicht in einem Ausmaß abweichen darf, dass die Möglichkeit eines Wechsels zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden behindert wird. Somit sind die Länder gezwungen, ihre Gehaltssysteme weitestgehend jenem des Bundes anzugleichen.

Auf Basis dieser gesetzlichen Bestimmung wäre die Umsetzung der Gehaltsreform nicht möglich gewesen. Im Jahr 1993 wurde daher eine Arbeitsgruppe zur Klärung des Homogenitätsprinzips eingerichtet. Diese setzte sich aus vier Juristen der Abteilungen Gesetzgebung (PrsG), Personal (PrsP) und Regierungsdienste (PrsR) zusammen.

Mit 1. Jänner 1999 ist es schließlich gelungen, das Homogenitätsprinzip im Art. 21 der Bundesverfassung aufzuheben. Dies war der eigentliche Startschuss für die Umsetzung der Gehaltsreform.

Bewertung

Die Konzeptphase des Projekts Gehaltsreform dauerte nahezu acht Jahre. Diese lange Phase führte dazu, dass Konzeptelemente immer wieder angepasst werden mussten und dadurch ein enormer Arbeitsaufwand entstand.

Zu berücksichtigen ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs jedoch, dass die Entwicklung des neuen Gehaltssystems eine Pionierleistung des Landes war. Zudem hat die Befassung mit dem Homogenitätsprinzip, das schließlich per 1. Jänner 1999 aufgehoben wurde, die Umsetzung der Gehaltsreform lange Zeit blockiert.

Die Einführung des neuen Gehaltssystems schien kostenintensiver zu werden, als ursprünglich angenommen. Zudem wäre es im Rahmen der Überführung vielfach zu Gehaltssprüngen gekommen, die aus der Gesamtsicht der Entlohnung nicht vertretbar gewesen wären. Deshalb wurden einige Maßnahmen gesetzt, die in Summe einen Wechsel der Bediensteten ins neue Gehaltssystem weniger attraktiv machten.

Stellungnahme*Zu Erfahrungsanstieg*

Die Vorgabe der Landesregierung, den Erfahrungsanstieg nach Möglichkeit an eine entsprechende Leistungsbeurteilung zu knüpfen, wurde umgesetzt. So wird im Gehaltssystem 2000 der Erfahrungsanstieg in höhere Gehaltsstufen gehemmt, solange die Verwendungsbeurteilung negativ ist. Richtig ist, dass sich viele Vorgesetzte scheuen, ihren Mitarbeitern einen nicht ausgewiesenen Arbeitserfolg auszustellen, Sie wollen das Betriebsklima, aber auch die Leistungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter nicht gefährden, nachdem eine Trennung von leistungsunwilligen Mitarbeitern im öffentlichen Dienst kaum möglich ist. Diese Problematik ist bei fast allen Gebietskörperschaften zu finden, es werden unterschiedliche Lösungsansätze diskutiert. Die Erfahrungen anderer Gebietskörperschaften verfolgen wir interessiert.

Zu Leistungsprämie

Die Sinnhaftigkeit von individuellen Leistungsprämien bei zunehmend teamorientierten Arbeitsstrukturen wird differenziert gesehen. Außerdem sind Leistungsprämien nur in Strukturen erfolgversprechend, die den Führungskräften bei der Ausschüttung der Leistungsprämien eine hohe Autonomie lassen und keine Einspruchsmöglichkeit vorsehen. Im Rahmen des Projektes zur Weiterentwicklung des Gehaltssystems wird geprüft, ob diese Rahmenbedingungen geschaffen werden können.

Es war nie ein Ziel der Gehaltsreform, den Wechsel ins neue Gehaltssystem attraktiv zu gestalten. Die Korrekturen waren notwendig, um die inhaltlichen Ziele und Investitionskostenziele zu erreichen.

1.3 Behandlung der Einsprüche

Allen Bediensteten wurde die Möglichkeit eingeräumt, gegen ihre Bewertung Einspruch zu erheben. Sämtliche Einsprüche wurden von einer Überprüfungscommission behandelt, die allerdings die Dienstgeberaspekte zu wenig berücksichtigte. Unnötige Höherbewertungen haben mittelfristig negative Auswirkungen auf den Personalaufwand.

Situation

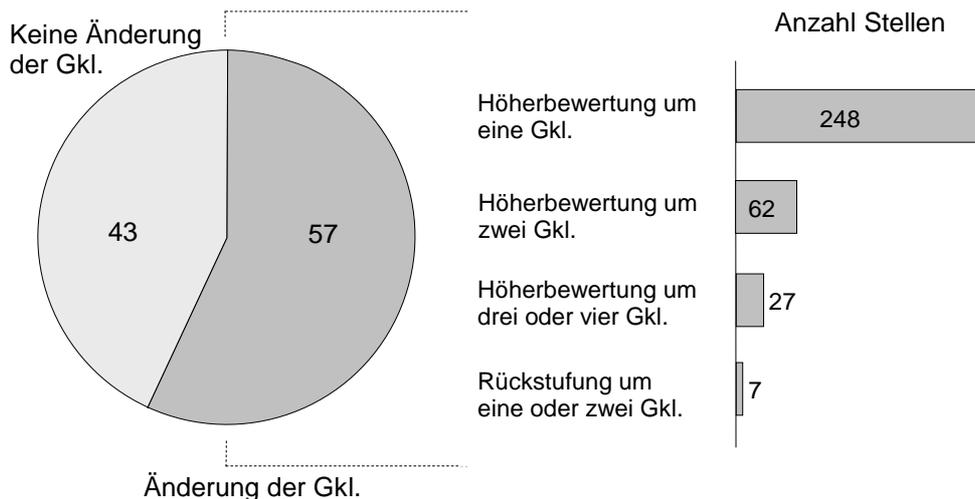
Mit der Veröffentlichung der Stellenplanverordnung und somit aller Stelleneinreichungen Ende des Jahres 1998 entstanden eine erhebliche Unruhe und ein starker Widerstand gegen die Gehaltsreform. Bedienstete stellten Quervergleiche untereinander an und fühlten sich teilweise ungerecht bewertet. Schließlich wurde den Bediensteten die Möglichkeit eingeräumt, Einspruch gegen ihre Stellenbewertung zu erheben. Anfang des Jahres 1999 wurde eine Überprüfungscommission eingerichtet, die die erhobenen Einsprüche prüfen und allenfalls eine Korrektur in der Bewertung vornehmen sollte.

Die Überprüfungscommission setzte sich aus dem externen Berater und sieben Landesbediensteten zusammen. Weiters nahmen an den Sitzungen zwei Bedienstete der Abteilung Personal (PrsP) teil, um entsprechende Auskünfte zu erteilen.

Im April 1999 lagen der Überprüfungscommission 600 Einsprüche von gesamt 1.600 Stellen vor. Bei 344 Stellen bzw. 57 Prozent dieser 600 beeinspruchten Stellen wurde eine Änderung in der Bewertung vorgenommen. Bei 248 Stellen fand eine Höherbewertung um eine Gehaltsklasse (Gkl.), bei 62 Stellen um zwei Gehaltsklassen und bei 27 Stellen sogar um drei oder vier Gehaltsklassen statt. Lediglich 7 Stellen wurden um eine oder zwei Gehaltsklassen niedriger bewertet.

Behandlung der beeinspruchten Stellen

In Prozent



Quelle: Abteilung Personal (PrsP), Berechnungen L-RH

Ins neue Gehaltssystem wechselten lediglich ein Viertel der Bediensteten mit höher bewerteten Stellen.

Die restlichen drei Viertel erhielten zwar eine höher bewertete Stelle, blieben jedoch im alten Gehaltssystem. Auf Basis der Gehaltstabelle von 2000 haben diese Höherbewertungen ohne Wechsel einen potenziellen Personalkostenanstieg von ca. € 800.000 zur Folge. Bei Berücksichtigung der jährlichen Indexierungen seit dem Jahr 2000 erhöht sich der potenzielle Personalkostenanstieg sogar auf ca. € 970.000. Der Anstieg wirkt sich jedoch erst mittelfristig bei der Neubesetzung dieser höher bewerteten Stellen nachhaltig aus.

Ein Ergebnis der Arbeit der Überprüfungscommission war auch, dass von den ursprünglich 71 Referenzstellen 10 nicht mehr für einen Vergleich herangezogen werden konnten. Diese hatten sich wesentlich geändert oder waren nicht mehr existent.

Bewertung

Das Reformkonzept sah eine analytische Stellenbewertung vor, die unabhängig vom Stelleninhaber durchgeführt wird. Die Überprüfungs-kommission hat jedoch durch eine verstärkte Berücksichtigung personen-bezogener Kriterien die analytische Stellenbewertung des Projektteams und somit das konzeptionelle Grundsystem verlassen. Die Bearbeitung der Einsprüche war auch mit einem erheblichen Aufwand verbunden und führte zu einer zeitlichen Verzögerung der Einführung.

Obwohl im Einzelfall eine Korrektur der Bewertung erforderlich war, wurden nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die dienstnehmer-bezogenen Aspekte übergewichtet. Die Überprüfungs-kommission hat somit den Grundstein für den Gehaltsauftrieb gelegt.

Die von der Überprüfungs-kommission korrigierten Bewertungen kosten das Land auf Basis der Gehaltstabelle 2008 jährlich rund € 1,0 Mio. Die in Vorarlberg gesetzlich geregelte Möglichkeit gegen eine Bewertung Ein-spruch zu erheben, stellt in Österreich ein Unikum dar.

Stellungnahme

Die Referenzstellen wurden definiert, um im Rahmen der Erstellung des Einreihungsplanes zu einer ersten richtigen Bewertung aller Stellen zu finden. Diese Arbeit war beendet, bevor die Überprüfungs-kommission mit der Evaluierung der Stellenbewertungen begann. Es war nicht vorge-sehen, die Referenzstellen auch nach Ende Einführung des neuen Ge-haltssystems für die Bewertungsarbeit heranzuziehen.

Mit der Stellenbewertung hat der Dienstgeber die Arbeit der Bediensteten erstmals unterschiedlich „bewertet“ und damit aus Sicht der Bediensteten die Wertschätzung des Dienstgebers für die eigene Arbeit zum Ausdruck gebracht. Diese Differenzierung konnte von vielen Bediensteten nicht nachvollzogen und akzeptiert werden. Nur dadurch ist die große Zahl von 600 Einsprüchen erklärbar.

Der großen Verunsicherung und Frustration in der Phase der Einführung konnte nur durch die Zusage einer Nachprüfung der als ungerecht emp-fundenen Stellenbewertungen durch eine objektive und unabhängige Kommission, in der Dienstnehmer aus unterschiedlichen Funktions-bereichen vertreten sind, entgegengewirkt werden.

Zudem gab es damals keine Erfahrungen, wie sich die Möglichkeit, gegen eine Bewertung Einspruch erheben zu können, auswirken würde. Im Rah-men der Weiterentwicklung des Gehaltssystems soll auch das Ein-spruchsrecht geprüft werden.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof anerkennt das Bemühen, eine breite Akzeptanz bei den Bediensteten für das neue Gehaltssystem zu erzielen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die Kompetenz zur Einstufung vom Dienstgeber auf eine Kommission übergeht. Die Interessen des Dienstgebers wurden nicht ausreichend wahrgenommen.

2 Echtbetrieb 2001 - 2008

2.1 Stellenentwicklung

Seit der Einführung des neuen Gehaltssystems im Jahr 2001 wurden 33,7 Stellen reduziert. Das Gefüge der Gehaltsklassen hat sich seit dem Jahr 2001 deutlich nach oben verschoben. Die Ursache dafür ist vor allem die Neuschaffung und die Höherbewertung von Stellen in den Gehaltsklassen 14 bis 23. Das gesetzlich vorgesehene Einspruchsrecht begünstigt die Begehrlichkeit nach einer Höherbewertung.

Situation

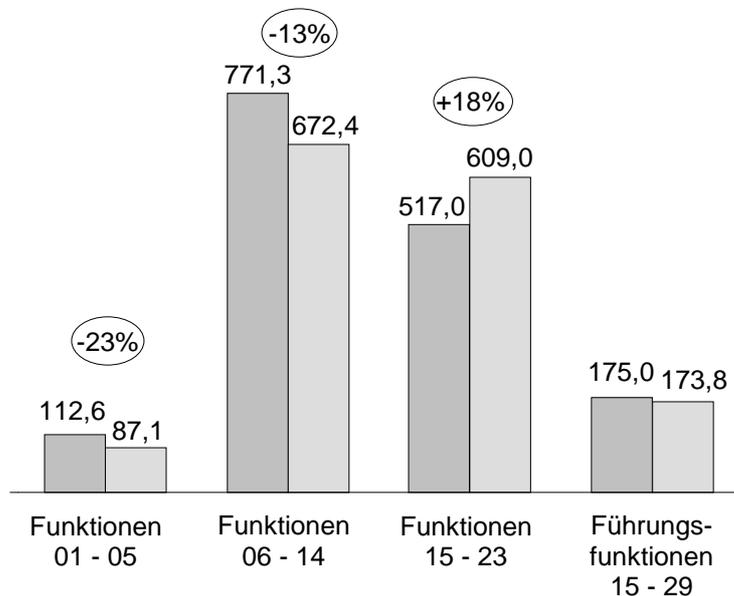
Die genehmigten Stellen sind im Beschäftigungsrahmenplan (BRP) ausgewiesen und bilden die Obergrenze des zulässigen Beschäftigungsumfangs für bestimmte Funktionsgruppen. Im Laufe eines Jahres können einzelne Stellen auch unbesetzt sein. Die Anzahl der genehmigten Stellen lässt keine Rückschlüsse auf die tatsächlich beschäftigten Bediensteten in einem bestimmten Zeitraum zu.

Die Stellenentwicklung in den letzten Jahren zeigt Veränderungen bei der Anzahl der Stellen sowie der Bewertung der einzelnen Stellen in den Gehaltsklassen der vier Funktionsgruppen. Die Anzahl der Stellen hat sich von 1.575,9 Stellen im Jahr 2001 auf 1.542,2 Stellen im Jahr 2009 reduziert. Der Abbau von 33,7 Stellen entspricht rund 2,1 Prozent.

Stellenentwicklung nach Funktionsgruppen

Die Anzahl der Stellen in den vier Funktionsgruppen hat sich im Zeitraum von 2001 bis 2009 unterschiedlich entwickelt. Dem Aufbau der Stellen in den oberen Funktionen 15 - 23 von 18 Prozent, steht ein Abbau in den Funktionen 01 - 05 von 23 Prozent und in den Funktionen 06 - 14 von 13 Prozent gegenüber.

Stellenentwicklung je Funktionsgruppe 2001 bis 2009



Quelle: Abteilung Personal (PrsP); Stand: Jänner 2009

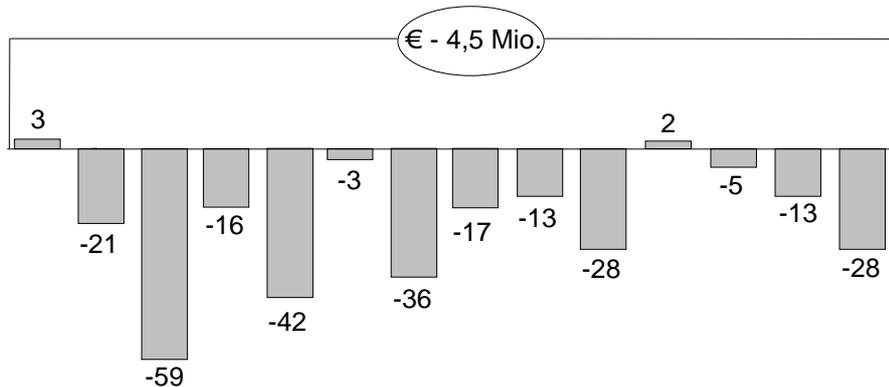
Der generelle Auftrieb ist auch bei einer Betrachtung des Gehaltsklassenpunkteschnitts erkennbar. Dieser resultiert aus der durchschnittlichen Gehaltsklasse aller Bediensteten innerhalb des BRP. Der Wert stieg im Zeitraum von 2001 bis 2009 von 13,03 auf 13,87 um 6 Prozent an. Eine exakte Berechnung des Auftriebs in Personalkosten war nicht möglich.

Stellenentwicklung je Gehaltsklasse

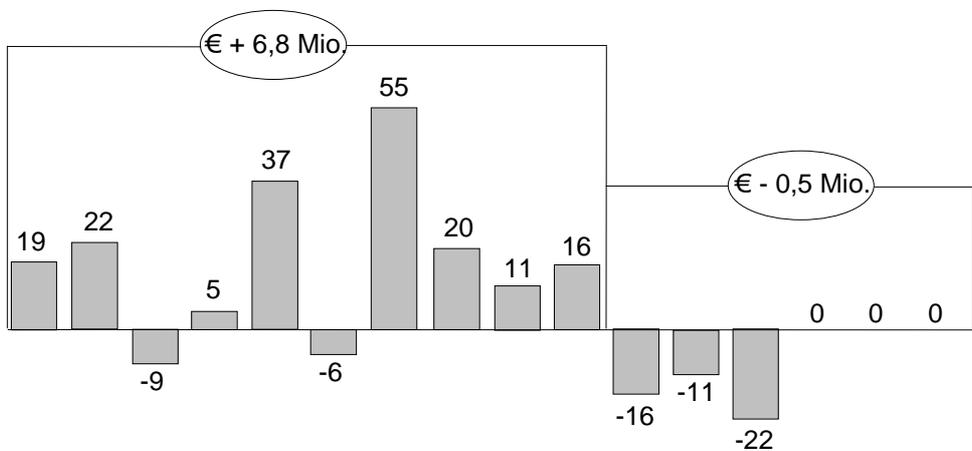
Für den Zeitraum von 2001 bis 2009 ist klar erkennbar, dass die Neuschaffung und die Höherbewertungen von Stellen vor allem in den Gehaltsklassen 14 bis 23 erfolgte. Dieser Auftrieb wurde näherungsweise quantifiziert, da exakte Berechnungen nicht möglich waren. Auf Basis der Gehaltstabelle 2000 wurde eine Durchschnittskostenberechnung für die einzelnen Gehaltsklassen in der Gehaltsstufe 5 erstellt. Der Auftrieb in den Gehaltsklassen 14 bis 23 war mit einer Erhöhung des Personalaufwands von ca. € 6,8 Mio. verbunden. Dem stand ein Abbau in den Gehaltsklassen 24 bis 26, vor allem aber in den unteren Gehaltsklassen gegenüber. Daraus resultierten Einsparungen von ca. € 5 Mio. Diese konnten jedoch den Auftrieb nicht zur Gänze kompensieren. Somit ist auf Basis der Durchschnittskostenberechnung im Zeitraum von 2001 bis 2009 eine Kostensteigerung von € 1,8 Mio. zu verzeichnen.

Entwicklung der Stellen je Gehaltsklasse 2001 bis 2009

In Prozent



Gehaltsklasse	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Stellenentwicklung	1,7	-15,5	-4,1	-0,9	-4,6	-0,5	-13,0	-10,4	-32,7	-26,7	1,4	-2,5	-12,8	-17,0



Gehaltsklasse	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
Stellenentwicklung	10,9	21,3	-4,5	3,2	32,0	-4,0	26,0	13,1	6,3	4,8	-2,4	-1,0	-2,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: Abteilung Personal (PrsP), Berechnungen L-RH

Besonders auffällig ist der Auftrieb in den Gehaltsklassen 14, 15, 18, 20 und 21. Die Betrauung mit einer Stelle in der Gehaltsklasse 14 oder 18 garantiert den Beamten im alten Gehaltssystem die höchste Dienstklasse. Die Stellen der Nachwuchsjuristen werden seit dem Jahr 2007 nicht mehr in die Gehaltsklasse 19, sondern in 20 eingestuft. In den Gehaltsklassen 24 bis 26 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Dieser ist auf mehrere Organisationsprojekte der letzten Jahre zurückzuführen, bei welchen durch die Zusammenlegung von Organisationseinheiten Einsparungen bei den Führungsfunktionen vorgenommen wurden.

In den letzten Jahren gab es jährlich 150 bis 200 Stellenwechsel. Diese waren mehrheitlich auch mit einem Wechsel der Gehaltsklasse verbunden. Jährlich werden 10 bis 15 Stellen ohne Stellenwechsel höher bewertet.

Bewertung

Seit der Einführung des neuen Gehaltssystems findet ein kontinuierlicher Auftrieb in Richtung der oberen Gehaltsklassen statt. Die Ursachen liegen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs im Wesentlichen in zwei Gründen. Neue Stellen wurden tendenziell in den höheren Gehaltsklassen geschaffen, ein Abbau erfolgte aber in den unteren Gehaltsklassen. Als zweiter Grund ist ein starker Drang der Abteilungen und Dienststellen für eine Höherbewertung zu spüren, weil damit auch Gehaltsvorteile verbunden sind. Berechnungen der Abteilung Personal (PrsP) haben ergeben, dass die Steigerungen der Durchschnittskosten zu ca. 80 Prozent aus der Schaffung neuer Stellen resultieren.

Werden die Stellenveränderungen mit durchschnittlichen Kosten je Gehaltsklasse bewertet, so zeigt sich deutlich, dass der Auftrieb nicht durch den Abbau von Stellen aufgefangen werden kann. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist dieser Entwicklung gezielt gegen zu steuern. Der Auftrieb in den Gehaltsklassen 14 bis 23 hat das Gehaltsgefüge seit der Einführung im Jahr 2001 deutlich verschoben und ist trotz der Einsparung von 33,7 Stellen mit einem erhöhten Personalaufwand verbunden.

Stellungnahme

Die Erfahrung hat gezeigt, dass zwischen Ausbildungsstellen für Juristen und anderen juristischen Expertenfunktionen hinsichtlich der Anforderungen nicht ausreichend unterschieden werden kann. Zudem hemmt diese Unterscheidung den flexiblen Einsatz der jungen Juristen, die möglichst mehrere unterschiedliche Bereiche kennen lernen sollen.

Vor allem die Anforderungen an den Bürgerservice und Managementaufgaben haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Sie erfordern mehr Zeitaufwand und höhere Qualifikationen. Daher mussten hauptsächlich im Bereich Sachbearbeiter-/Expertenfunktionen neue Stellen geschaffen und Höhereinreihungen durchgeführt werden. Für sich ändernde Verhältnisse muss ein System eine gewisse Flexibilität zulassen. Die Höhereinreihungen sind mit 20% im Verhältnis zur Schaffung neuer Stellen allerdings von untergeordneter Bedeutung.

2.2 Personalkostenentwicklung

Im Zeitraum von 2002 bis 2008 haben sich die Personalkosten indexbereinigt um rund fünf Prozent erhöht. Die durchschnittlichen Kosten eines Bediensteten stiegen im neuen System mit 14 Prozent stärker an als in den alten Systemen, allerdings auf einem niedrigeren Gehaltsniveau. Maßnahmen zur längerfristigen Konsolidierung der Personalkosten wären zweckmäßig.

Situation

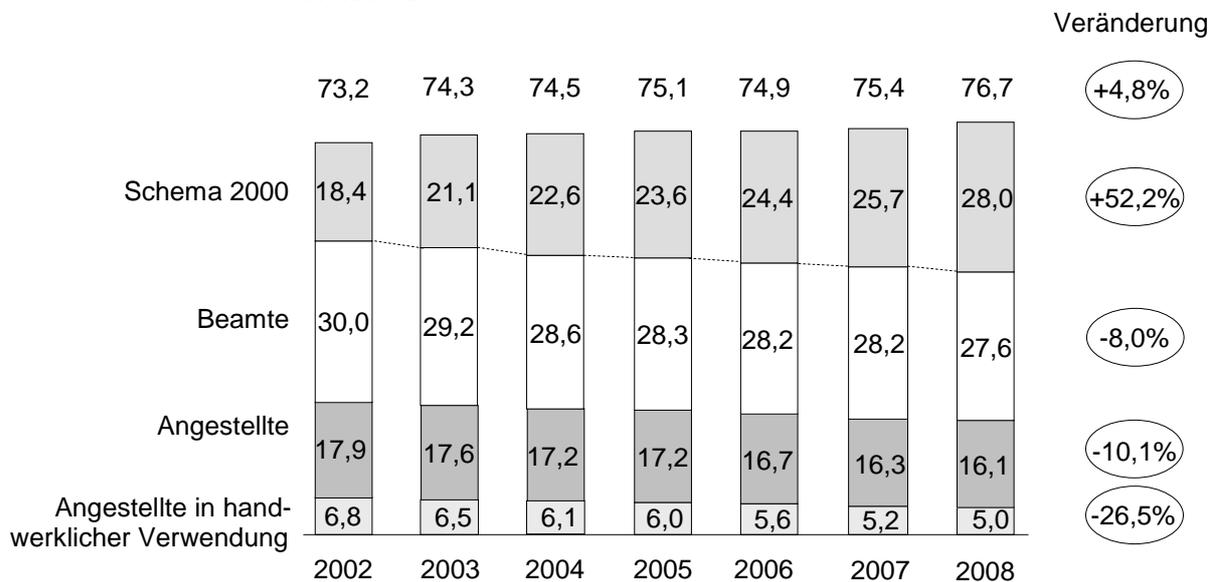
Die Personalkapazität innerhalb des BRP wurde im Zeitraum von 2002 bis 2008 geringfügig um 2,5 Prozent reduziert. Sie sank von 1.503,8 auf 1.466,1 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Die Personalkosten haben sich jedoch im selben Zeitraum indexbereinigt um 4,8 Prozent auf € 76,7 Mio. erhöht. Grundlage für die Berechnungen sind die Bruttobezüge von Bediensteten innerhalb des BRP inklusive Dienstgeberbeiträge, aber ohne Betrachtung von Überstunden.

Personalkostenentwicklung

Während die Personalkosten für die Bediensteten im neuen Gehaltssystem im Zeitraum von 2002 bis 2008 mit über 50 Prozent gestiegen sind, haben sich die Personalkosten für die Beamten und Angestellten in den alten Systemen um acht bzw. zehn Prozent reduziert. Am deutlichsten gesunken sind mit 27 Prozent die Gehälter der Angestellten in handwerklicher Verwendung. In diesem Bereich werden seit Einführung des neuen Gehaltssystems keine Anstellungen mehr vorgenommen.

Personalkostenentwicklung innerhalb BRP

In Mio. €



Quelle: Abteilung Personal (PrsP)

Die Durchschnittskosten für ein VZÄ stiegen im Zeitraum von 2002 bis 2008 indexbereinigt um acht Prozent. Nominell bedeutet dies eine Erhöhung von € 48.700 im Jahr 2002 auf € 52.800 im Jahr 2008. In den alten Gehaltssystemen stiegen die Personalkosten in diesem Zeitraum um elf Prozent. Die Steigerungen resultieren aus einem höheren Altersdurchschnitt und den damit verbundenen Vorrückungen in höhere Gehaltsstufen. Im neuen Gehaltssystem war die Steigerung mit 14 Prozent etwas höher. Diese Kostensteigerungen resultieren überwiegend aus der Neu- und Nachbesetzung von Stellen in den oberen Gehaltsklassen sowie aus dem degressiv gestalteten Erfahrungsanstieg.

Wechsel ins neue Gehaltssystem

Bei Einführung des neuen Gehaltssystems im Jänner 2001 haben 434 Bedienstete ins neue System gewechselt. Mit Ende des Jahres 2001 befanden sich 30 Prozent der Personalkapazität im neuen Gehaltssystem. Durch Neueintritte hat sich der Anteil im Jahr 2008 auf 44 Prozent erhöht. Somit werden Ende 2008 733 Bedienstete nach dem neuen Gehaltssystem entlohnt.

Unter der Annahme eines Austrittsalters von 61 Jahren bei Frauen und 63 Jahren bei Männern sind ab dem Jahr 2035 keine Bediensteten mehr im alten Gehaltssystem.

Es verbleibt jedoch ein Rest von geschätzten 20 Bediensteten, da die Sozialarbeiter nicht ins neue Gehaltssystem übernommen wurden. Derzeit werden auch alle neu eintretenden Sozialarbeiter weiterhin im alten Gehaltssystem eingestuft. Dieser Systembruch wurde bei der Einführung des neuen Gehaltssystems bewusst in Kauf genommen.

Bewertung

Die Entwicklung der Personalkosten in den vier Gehaltssystemen wird sich linear fortsetzen. Durch Neuaufnahmen sowie Stellenwechsel und Vorrückungen in höhere Gehaltsklassen und -stufen werden die Personalkosten im neuen Gehaltssystem tendenziell stärker steigen, als die in den alten Systemen.

Wie die Entwicklung im Zeitraum von 2002 bis 2008 auch gezeigt hat, sind trotz der Einsparung von 37,7 VZÄ die Personalkosten weiter gestiegen. Der Anstieg erfolgte zwar in Summe relativ moderat, eine Trendumkehr wäre nur durch einen massiven Personalabbau zu erreichen. Dieser erscheint aber nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht realistisch. Trotzdem ist es erforderlich, die Stellen- und Kostenentwicklung viel differenzierter zu betrachten und diese in einen Gesamtkonnex zu stellen. In diesem Zusammenhang sind Höherbewertungen vor allem in den oberen Gehaltsklassen kritisch zu beurteilen. Das Gehaltsniveau scheint in den mittleren Gehaltsklassen bereits über dem der Privatwirtschaft in gleichartigen Positionen zu liegen.

Eine besondere Problematik stellt die Einstufung der Sozialarbeiter im alten Gehaltssystem dar. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wird dadurch dem Ziel eines einheitlichen Gehaltssystems für alle Bediensteten des Landes nicht entsprochen. Die sachliche Begründung ist zwar nachvollziehbar, erscheint aber dem Gleichheitsgrundsatz zu widersprechen und benachteiligt eine Berufsgruppe im Landesdienst.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das Gehaltsniveau des Landes einem Marktvergleich zu unterziehen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Übernahme der Sozialarbeiter ins neue Gehaltssystem zu prüfen.

Stellungnahme

Durch das dynamisch wachsende Leistungsspektrum der Landesverwaltung waren Maßnahmen zur Konsolidierung der Personalkosten notwendig. Gemessen an der Aufgabensteigerung ist eine Zunahme der Personalkosten um 4,8% in sieben Jahren wenig. Dieses Ergebnis war nur möglich, weil bei der Schaffung von Stellen und beim Auftrieb der Stelleneinrichtungen stark gebremst wurde und andererseits durch Verwaltungsreformmaßnahmen zahlreiche Stellen eingespart wurden, die in Summe zu einer Reduktion des Beschäftigungsrahmenplanes um 37,7 Vollzeitstellen führten.

Mit Einführung des neuen Gehaltssystems finden alle Einstellungen auch im handwerklichen Bereich ausschließlich im Angestelltenverhältnis statt.

Neue Stellen und Änderungen bei den Aufgaben einer Stelle richten sich nach den Erfordernissen des Leistungsspektrums der Verwaltung. Die Stelleneinreihungen müssen an diese geänderten Aufgaben angepasst werden. Bei jeder Veränderung werden auch die finanziellen Auswirkungen und die Auswirkungen auf den Stellenplan mitberücksichtigt.

Der Markt zahlt nach Branchen sehr unterschiedlich. Das Gehaltssystem zielt aber auf ein gleiches Gehalt für vergleichbare Funktionen ab. Maßstab sind die Anforderungen der Stelle. Dies führt dazu, dass die Funktionsgehälter in einzelnen Bereichen am oberen Rand des Marktes liegen, in anderen Bereichen dagegen am unteren (z.B. in technischen Funktionen). Betriebe, die auf der Grundlage von Kollektivverträgen zahlen, können rascher auf geänderte Marktverhältnisse reagieren wie Gebietskörperschaften.

Die Übernahme der Sozialarbeiter ins neue Gehaltssystem wird geprüft.

Kommentar L-RH

Die Bezahlung von Assistenz- und Sachbearbeitungsfunktionen sowie von Expertenfunktionen ohne Führungsverantwortung liegt bereits über dem Gehaltsniveau der Wirtschaft und auch deutlich über der Entlohnung vergleichbarer Positionen in anderen Landesverwaltungen.

2.3 Bewertungssystem in der Praxis

Die Richtpositionsumschreibungen wurden als Grundlage für die Stellenbewertung im Echtbetrieb aufgegeben. Daraus resultieren ein ungerechtfertigt hoher Administrationsaufwand, eine erschwerte Durchsetzung der Dienstgeberfunktion sowie ein Ungleichgewicht und eine Übersteuerung im Gehaltssystem. Systemtechnische Adaptierungen und eine Änderung der Bewertungspraxis sind anzustreben.

Situation

Im Gehaltskonzept wurde vorgesehen, die Stellenbewertung basierend auf Referenzstellen und Richtpositionsumschreibungen vorzunehmen. Aufgrund der langen Projektphase waren von den ursprünglich 71 Referenzstellen bei Einführung des neuen Gehaltssystems nur noch 61 gültig. Die Richtpositionsumschreibungen werden in der heutigen Bewertungspraxis von der Abteilung Personal (PrsP) nicht mehr verwendet und daher auch nicht gepflegt.

Die Richtpositionsumschreibungen sollten der Abteilung Personal (PrsP) ursprünglich als Einreihungshilfe dienen. Aufgrund der abstrakten Beschreibung ließen diese jedoch einen großen Interpretationsspielraum zu, der von den Bediensteten genutzt wurde, um eine Höherreihung ihrer Stelle durch Einsprüche zu erzielen. Die Richtpositionsumschreibungen wurden daher kurz nach deren Einführung wieder aufgegeben. Das Verlassen Richtpositionsumschreibungen brachte einige Schwierigkeiten mit sich.

Die Abteilung Personal (PrsP) führt heute nur noch individuelle Stellenbewertungen durch. Diese erfolgen grundsätzlich bei Neuschaffung einer Stelle, bei Nachbesetzungen aufgrund von Stellenwechseln oder Austritten sowie bei einem Antrag auf Höherreihung einer bestehenden Stelle. Als Grundlage für die Stellenbewertung dienen der Abteilung Personal (PrsP) detaillierte Stellenbeschreibungen sowie der Austausch mit den Führungskräften. Die Richtigkeit der Einstufung und somit die Stimmigkeit im gesamten Stellengefüge stellt die Abteilung Personal (PrsP) zudem durch Quervergleiche mit ähnlichen Stellen sicher.

Die Stellenbeschreibungen, die der Abteilung Personal (PrsP) als Bewertungsgrundlage dienen, werden von den Führungskräften in unterschiedlicher Qualität erstellt. Sie sind mit entsprechender Erfahrung gezielt gestaltbar. Teilweise sind durch den hohen Detaillierungsgrad und die fachspezifische Gestaltung die wesentlichen Einstufungskriterien nicht klar ersichtlich. Dadurch wird die Begründung für die Einstufung erschwert. Dies führt zu einem ständigen Auseinandersetzen zwischen Führungskraft und der Abteilung Personal (PrsP). Die Abteilung Personal (PrsP) hat derzeit keine Möglichkeit, bei kritischen Bewertungsfragen eine externe Prüfungsinstanz mit einem Gutachten zu beauftragen.

Vor allem bei neuen Stellen zeigt sich die Tendenz, dass Aufgaben und daraus resultierende Anforderungen in der Stellenbeschreibung überdimensioniert dargestellt werden. Vielfach sind aber die tatsächlichen Anforderungen an die Stelle zu jenem Zeitpunkt, an dem die Stelle neu geschaffen wird, noch nicht klar. Dies führte in den letzten Jahren dazu, dass neue Stellen überwiegend in hohen Gehaltsklassen eingereiht wurden. Eine Rückstufung erfolgt in einem angemessenen Zeitraum auch dann nicht, wenn die Aufgaben nicht dem ursprünglich angenommenen Anforderungsprofil entsprechen.

Bei der Nachbesetzung einer Stelle erfolgt eine Überprüfung der Bewertung durch die Abteilung Personal (PrsP). Auch wenn diese Stelle mit einem unerfahrenen Bediensteten besetzt wird, kann eine Rückstufung der Stelle nicht vorgenommen werden, was jedoch teilweise erforderlich wäre. Das System geht davon aus, dass bei einem Stellenwechsel die Anforderungen an der neuen Stelle von Beginn an vollständig erfüllt werden. Dies ist aber in der Praxis nur selten der Fall. Ob eine Stelle mit mehr oder weniger Erfahrung ausgeübt wird, hat derzeit keinerlei Konsequenz auf die Gehaltsfindung.

Die Kernelemente des neuen Gehaltssystems sind bereits 15 Jahre alt. Die Anforderungen an eine Stelle und die dafür notwendige Qualifikation haben sich im Zeitverlauf wesentlich geändert. Die Bewertungskriterien und deren Gewichtung sind jedoch gleich geblieben, weil das Bewertungssystem keine Anpassungen zulässt. Dadurch entsprechen manche Bewertungen nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten. Beispielsweise wird dem Anspruch an die Führung und der damit verbundenen Verantwortung nicht ausreichend Rechnung getragen. Unterstützt wird dies im System auch dadurch, dass Experten im Kriterium 3 „Verantwortung“ teilweise mit 3,5 von 5,0 Punkten bewertet werden können. Daraus resultiert eine zu geringe Gehaltsdifferenzierung zwischen Experten und Führungsfunktionen.

Die fehlende Möglichkeit, Änderungen der Anforderungsprofile oder den generellen Bildungszuwachs abzubilden, ist ein weiterer Mangel im starren Bewertungssystem. So haben beispielsweise Projektleiter in der Informatik heute in der Regel einen Fachhochschulabschluss. Dieser würde aufgrund des Ausbildungskriteriums eine höhere Bewertung der Stelle erfordern. Die Stelle hat sich aber im Gesamtgefüge dadurch nicht verändert, wodurch eine Änderung der Gehaltsklasse nicht gerechtfertigt wäre.

Systempflege

Im Konzept war vorgesehen, eine „Nachherorganisation“ einzurichten, die einerseits die laufende Pflege des Systems und andererseits die konsequente Einhaltung der Handhabung sicherstellen sollte. Stellen und deren Anforderungen ändern sich und bedürfen daher einer laufenden Pflege. Die Abteilung Personal (PrsP) überprüft einzelne Stellen nur anlassbezogen. Eine systematische Überprüfung der Bewertung aller Stellen und die Wartung des Gefüges im gesamten Gehaltssystem finden derzeit nicht statt.

Bewertung

Die Kernelemente des Gehaltssystems sind über 15 Jahre alt und relativ starr gestaltet. Das Gehaltssystem bietet nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs heute zu wenig Flexibilität, um die generell höheren Arbeitsanforderungen und das gestiegene Bildungsniveau im Entlohnungssystem abzubilden. In der Konsequenz ist dies eine wesentliche Ursache für den Gehaltsauftrieb.

Da die Richtpositionsumschreibungen sich nicht als taugliches Instrument für die Steuerung des Gehaltssystems erwiesen haben, waren Höherbewertungen und Verschiebungen im Gehaltsgefüge möglich. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs fehlen derzeit notwendige Elemente zur Steuerung des Gesamtsystems.

Gehaltssysteme und deren Grundlagen wurden in den letzten Jahren weiter entwickelt. Stellenbeschreibungen sind nach der Meinung von Experten kein zweckmäßiges Instrument für die Bewertung und Einstufung einer Stelle. Die Einreihung gleichartiger Stellen und Funktionen kann nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nur auf Basis definierter Referenz- oder Modellstellen präzise und transparent erfolgen. Diese müssen laufend an geänderte Erfordernisse angepasst werden. Stellenbeschreibungen können in der Praxis lediglich die Zuordnung einer Stelle zu den Referenz- oder Modellstellen unterstützen.

Die klare Abgrenzung zwischen den einzelnen Gehaltsklassen gestaltet sich oft schwierig. Dies resultiert einerseits aus den geringen Abstufungen zwischen den Gehaltsklassen und andererseits aus der hohen Detaillierung innerhalb der Bewertungskriterien. In der Praxis führt dies dazu, dass Stellen mit gleichartigen Anforderungen unterschiedlich bewertet und eingestuft werden. Darauf hat auch schon die Abteilung Gebärungskontrolle (IIIc) im Jahr 2008 hingewiesen und empfohlen, auf eine einheitliche Bewertung von Stellen mit gleichem Anforderungs- und Aufgabengebiet zu achten.

Kritisch bewertet der Landes-Rechnungshof auch die fehlende Abstufung zwischen Führungs- und Expertenfunktionen. Die höchsten Expertenfunktionen sind in Gehaltsklasse 23 eingereiht, die Führungsfunktionen auf Abteilungsebene beginnen bei Gehaltsklasse 24. Daraus resultieren in der Praxis im Wesentlichen zwei Probleme für die Besetzung von Führungsfunktionen. Einzelne Führungspositionen sind nicht besonders attraktiv entlohnt, wodurch sich der Anreiz, Führungsfunktionen zu übernehmen, in Grenzen hält. Auch die Tatsache, dass Experten im alten Gehaltssystem oft mehr verdienen, als ihre Führungskräfte im neuen System, führt zu Unzufriedenheit und widerspricht einer funktionsgerechten Entlohnung. Zudem erhalten Experten ihre Überstunden ausbezahlt. Dies ist bei Führungsfunktionen nicht vorgesehen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das Bewertungssystem umfassend neu aufzusetzen, alle Stellen neu zu bewerten und einzelne Elemente des Gehaltssystems weiter zu entwickeln.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Entlohnung der Bediensteten in geeigneter Form an die adaptierten Bewertungen anzupassen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Bewertungsinstrumente durch eine Expertengruppe laufend zu pflegen und das Gehaltssystem in periodischen Abständen an die Entwicklungen von Anforderungen und Qualifikationen anzupassen.

Stellungnahme

Es wäre wünschenswert, wenn bei kritischen Bewertungsfragen eine externe Prüfungsinstanz mit der Erstellung von Gutachten beauftragt werden könnte. Dies ist nicht mehr möglich, weil das Beratungsunternehmen, das das Bewertungssystem entwickelt und in unserer Landesverwaltung eingeführt hat, nicht mehr zur Verfügung steht. Die anderen Firmen, die Bewertungssysteme anbieten, verwenden andere Systeme. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Stellenbewertungssystems wird dieser Aspekt berücksichtigt.

Die Praxis hat gezeigt, dass sich die Vorstellung von einer flexiblen Anpassung der Gehälter der Bediensteten nicht umsetzen lässt. Bedienstete, deren Stellenanforderungen gesunken sind, haben kaum Verständnis dafür, dass ihr Gehalt gekürzt wird, sie wären frustriert und demotiviert. Die Folgen für die Leistungsbereitschaft und Bürgerfreundlichkeit dieser Mitarbeiter wären erheblich. Sie würden sich auch mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten gegen eine Kürzung ihres Gehaltes wehren. Daher macht eine regelmäßige und systematische Überprüfung der Bewertung aller Stellen wenig Sinn. Sie wäre zudem mit einem außerordentlich hohen Aufwand verbunden. Aktuell werden alle Stellen überprüft, bei denen der Stelleninhaber wechselt oder sich Stellenbeschreibungen ändern.

Im Projekt über die Weiterentwicklung des Gehaltssystems wird die Frage, wie das Stellenbewertungsgefüge in Zukunft gewartet werden soll, wichtig sein. Dabei werden auch die Aspekte der Arbeitsmotivation, Bürgerfreundlichkeit und Betriebsklima zu berücksichtigen sein.

Die Kritik, dass Stellen mit gleichartigen Anforderungen unterschiedlich bewertet werden, kann nicht nachvollzogen werden. Jede Stellenbewertung erfolgt sorgfältig und vollanalytisch und wird zudem einem Quervergleich unterzogen. Die Stelleneinreihung, die der Empfehlung der Abteilung Gebarungskontrolle zugrunde liegt, wurde nachgeprüft. Es hat sich gezeigt, dass die Stelle in der Stellenbeschreibung überdimensioniert dargestellt war, die Bewertung aber den tatsächlichen Anforderungen der Stelle entspricht.

Im Zuge der beabsichtigten Weiterentwicklung des Gehaltssystems soll auch die Möglichkeit geprüft werden, die Attraktivität der Führungsfunktionen zu erhöhen.

Eckpfeiler des alten Gehaltssystems sind die formale Schulausbildung und das Lebensalter, während im neuen Gehaltssystem die Funktion im Vordergrund steht. Die Entlohnung ist in diesen Gehaltssystemen daher naturgemäß sehr unterschiedlich und führt zu den aufgezeigten unerwünschten Wirkungen. Ein Widerspruch zu einer funktionsorientierten Entlohnung infolge zweier paralleler Gehaltssysteme ist aber nicht erkennbar.

13 Jahre nach Konzeptentwicklung und acht Jahre nach Einführung des Gehaltssystems steht eine Weiterentwicklung des Gehaltssystems an. Die Anregungen des Landes-Rechnungshofes sind wertvoll und werden ins Projekt einfließen. Es ist geplant, auf ein weiterentwickeltes Stellenbewertungssystem umzustellen. Bei den Folgen für die Mitarbeiter müssen aber auch Aspekte der Mitarbeitermotivation, Kundenfreundlichkeit und Betriebsklima berücksichtigt werden.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof ist sich der Problematik einer flexiblen Anpassung der Entlohnung bewusst. Reduzieren sich die Anforderungen an eine Stelle, so kann sicher nicht unmittelbar eine Gehaltskürzung erfolgen. Die Stellenbewertung ist jedoch nach unten zu korrigieren. Erfahrungsgemäß kann auch die Unterforderung zur Demotivation des Bediensteten führen. Aufgabe des Personalmanagements muss es aber sein, dass die Bediensteten Positionen besetzen, auf denen die Anforderungen, die Leistung und die Entlohnung weitestgehend übereinstimmen.

2.4 Auswirkungen auf die Bediensteten im alten Gehaltssystem

Eine hohe Bewertung der Stelle hat Vorteile in den alten Gehaltssystemen. Beamte können nur dann die höchsten Dienstklassen im alten System erreichen, wenn ihre Stelle entsprechend bewertet ist. Weiters ist die Einreihung der Stelle in eine bestimmte Gehaltsklasse mit einer Zulage im alten System verbunden. Dies fördert die Auftriebstendenz.

Situation

Die Einreihung der Stelle in eine Gehaltsklasse ist auch für die Bediensteten im alten Gehaltssystem von Bedeutung.

Das Erreichen der Spitzendienstklasse für Beamte im alten Gehaltssystem wurde bei Einführung des neuen Gehaltssystems an die Einreihung der Stelle gekoppelt. So ist beispielsweise für Beamte in Verwendungsgruppe B die Betrauung mit einer Stelle, die mindestens in Gehaltsklasse 18 eingereiht ist, Voraussetzung für das Erreichen der Spitzendienstklasse. Für Beamte in Verwendungsgruppe C ist dies eine Stelle in Gehaltsklasse 14.

Weiters wurde im Jahr 2003 für die Bediensteten im alten Gehaltssystem ein Zulagenmodell entwickelt, welches die Höhe der Verwendungs- und Dienstzulagen in Abhängigkeit von der Stelleneinreihung regelt. Beispielsweise erhalten Bedienstete, die in Verwendungsgruppe B entlohnt werden und eine Stelle in Gehaltsklasse 18 besetzen, eine Verwendungszulage in Höhe von 8 Prozent. Jenen Bediensteten in Verwendungsgruppe B, deren Stelle in Gehaltsklasse 17 eingereiht ist, wird eine 4-prozentige Verwendungszulage ausbezahlt.

Bewertung

Die Koppelung von Gehaltselementen im alten System an die Stelleneinreihung führt zusätzlich zu einem ständigen Auftriebsdruck in höhere Gehaltsklassen. Diese Höherbewertungen erfolgen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ausschließlich aus personenbezogenen Aspekten. Eine Ermittlung der sich daraus ergebenden Mehrkosten ist jedoch nicht möglich, da dies mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das Zulagensystem in Verbindung mit dem Release des Gehaltssystems zu überprüfen.

Stellungnahme

Manche Zulagen und Dienstklassenbeförderungen im alten Gehaltssystem hängen von den Anforderungen der Stelle ab. Es macht Sinn, die Stellenbewertungen auch für Entscheidungen über solche dienstrechtlichen Maßnahmen heranzuziehen. Es wäre nicht zielführend und sehr aufwändig, wenn für das alte Gehaltssystem ein eigenes paralleles Stellenbewertungssystem gepflegt werden müsste.

Auch anstehende dienstrechtliche Entscheidungen im alten Gehaltssystem werden zum Anlass genommen, Stelleneinreihungen auf ihre Richtigkeit zu prüfen und allenfalls anzupassen. Nur insoweit ist es richtig, dass Höherbewertungen ausschließlich aus personenbezogenen Aspekten bzw. Anlässen erfolgen.

3 Benchmarking

Vorarlberg hat als erstes Bundesland ein neues Gehaltssystem eingeführt. Der Vergleich mit neueren Gehaltssystemen zeigt den Adaptierungsbedarf deutlich auf. Dieser liegt im Bewertungsmodus, in der konsequenteren Umsetzung einzelner Elemente und nicht zuletzt im gelebten und geforderten Anspruch an die Führung.

Situation

Die Gehaltsform des Landes Vorarlberg wurde im Jahr 1991 gestartet. Es gab zum damaligen Zeitpunkt keine Erfahrung mit der Einführung und dem Betrieb von flexiblen Gehaltssystemen in den Gebietskörperschaften Österreichs. Vorarlberg hat dementsprechend mit dem „Genfer Modell“ ein System übernommen, das bereits erfolgreich in Schweizer Kantonen wie Zürich im Einsatz war. Die in Vorarlberg gemachten Erfahrungen konnten andere Bundesländer und die Gemeinden nutzen, die zu einem späteren Zeitpunkt neue Gehaltssysteme einführten. In Österreich sind derzeit zwei Modelle im Einsatz. Das Land Oberösterreich setzt das in der Wirtschaft stark vertretene Hay-Modell ein. Die Gemeinden Vorarlbergs und das Land Tirol haben das BWI-Modell übernommen und auf ihre Bedürfnisse hin adaptiert.

Das Hay-Modell im Land Oberösterreich

Das Land Oberösterreich hat nach einer fünfjährigen Projektlaufzeit mit Jänner 2001 das neue Besoldungssystem eingeführt. Die gesetzlichen Grundlagen wurden im Gehaltsgesetz 2001 festgelegt. Von gesamt 22.000 Bediensteten werden derzeit rund 7.000 bereits nach dem neuen Gehaltssystem entlohnt.

Stellenbewertung

Basis des Hay-Modells ist eine analytische Stellenbewertung. Berücksichtigt werden lediglich die Anforderungen an eine Stelle und nicht die individuelle Leistung des Stelleninhabers. Dadurch wird die Funktionsgerechtigkeit des Systems sichergestellt.

Es wurden 110 Referenzstellen gebildet, die nach den Kriterien Wissen, Denkleistung und Verantwortungswert bewertet sind. Für jedes Kriterium gibt es eine Bewertungstabelle mit acht Dimensionen, auf deren Basis der Arbeitswert einer Stelle berechnet wird. Dieser Wert ist maßgebend für die Einordnung in eine der 25 Funktionslaufbahnen, welche den Gehaltsklassen in Vorarlberg entsprechen. Jede Referenzstelle ist einer Funktionslaufbahn zugeordnet. Die Referenzstellen wurden seit der Einführung bereits drei Mal angepasst.

In der Praxis werden rund 80 Prozent der Stellen auf Basis der Referenzstellen eingereiht. Es besteht aber auch die Möglichkeit der individuellen Bewertung und Einzeleinreihung. Das System sieht eine provisorische Einreihung vor, wenn die künftige Verwendung noch nicht feststeht. In der praktischen Umsetzung gab es bis dato keine Zuordnungsprobleme. Bei kritischen Bewertungsfällen kann eine externe Bewertung durch Hay vorgenommen werden. Hay erstellt dann ein Gutachten und gibt eine Bewertungsempfehlung ab. Ein Einspruchsrecht gegen die Bewertung ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Bei Sprüngen über zwei oder mehrere Funktionslaufbahnen erfolgt eine schrittweise Annäherung an die Ziel-Gehaltsklasse. Da vielfach die Erfahrung auf der konkreten oder einer vergleichbaren Stelle fehlt, kann diese nicht gleich voll ausgefüllt werden. Der Gehalt wird entsprechend der steigenden Erfahrung und Performance angepasst. Bei einem Wechsel auf eine Stelle mit einer niedrigeren Gehaltsklasse erfolgt zwar keine Gehaltsreduktion, die Vorrückung kann aber solange gestoppt werden, bis die Entlohnung der neuen Funktionslaufbahn dem bisherigen Gehalt entspricht. Diese „Aufsaugregelung“ wurde bereits vereinzelt angewendet.

Für neu eintretende Bedienstete gibt es keinen Anlaufpool. Der Gehalt wird aber im ersten Jahr auf 95 Prozent der Funktionslaufbahn gekürzt.

Erfahrungsanstieg

Die Vorrückung erfolgt innerhalb einer Funktionslaufbahn in 15 Stufen nach unterschiedlichen Perioden. Die ersten fünf Vorrückungen erfolgen nach jeweils zwei Jahren, die nächsten fünf nach jeweils drei Jahren und die letzten fünf nach jeweils vier Jahren. Die Vorrückung kann gehemmt werden, wenn beispielsweise die vorgeschriebene Ausbildung nicht erfolgreich abgeschlossen wird oder sonstige dienstrechtliche Maßnahmen eingeleitet wurden.

Leistungsprämie

Das Gehaltssystem sieht keinen variablen, leistungsabhängigen Gehaltsanteil vor. Das Land Oberösterreich hat aber ein Belohnungssystem eingeführt. Jeder Führungskraft wird ein gewisser Betrag zugesprochen, den diese für Sonderleistungen vergeben kann. Dieser bewegt sich aber in einem kleinen Rahmen von € 30 bis € 1.500 je Bediensteten. Die Leistung der Bediensteten wird in Dienstbeurteilungen und Mitarbeitergesprächen beurteilt. Bei einer Minderleistung wird das Instrument „Leistungshinweis“ angewendet. Falls die Arbeitsleistung nicht verbessert wird, drohen Konsequenzen von Gehaltskürzungen bis zur Kündigung.

Gehaltszulagen Das Gehaltsgesetz sieht die Möglichkeit vor, eine Gehaltszulage als Ausgleich zwischen zwei Funktionslaufbahnen zu gewähren. Diese wird in einem Prozentsatz der Differenz der beiden Gehälter festgelegt.

Das BWI-Modell im Land Tirol

Das Land Tirol hat nach einer dreijährigen Projektdauer mit 1. Jänner 2007 das neue Gehaltssystem eingeführt. Die gesetzlichen Grundlagen wurden im Landes-Vertragsbedienstetengesetz 2000 festgelegt. Von gesamt 3.000 Bediensteten werden derzeit rund 300 nach dem neuen Gehaltssystem entlohnt.

Stellenbewertung Das BWI-Modell basiert ebenfalls auf einer analytischen Stellenbewertung. Basis der Einreihung bilden rund 90 abstrakte Modellstellen, die in 21 Modellfunktionen zusammengefasst sind. Modellstellen sind vergleichbar, da durchschnittliche Anforderungswerte errechnet werden können. Dadurch kann die Einreihung gleicher oder vergleichbarer Funktionen objektiver erfolgen. Die Modellfunktionen sind in einem Einreihungsplan den 25 Gehaltsklassen zugeordnet.

Für jede Modellstelle wird in einem ersten Schritt ein Modellstellenprofil erstellt. Gewichtet wird nach den Beurteilungskriterien Wirkungsbereich, Entscheidungskompetenz, Fachkompetenz, Kommunikation/Kundenorientierung und Führungskompetenz. Eine deutlich geringere Gewichtung haben die zusätzlichen Beurteilungskriterien psychische Belastung, körperliche Beanspruchung und Umwelteinflüsse. Der Stellenwert wird computergestützt errechnet.

Im zweiten Schritt wird das Modellstellenportfolio ausgearbeitet. In diesem werden die unterschiedlichen Anforderungen an die Stelle berücksichtigt und bewertet. Auf Basis dieses Modellstellenportfolios erfolgt die Einreihung in die jeweilige Gehaltsklasse. In der praktischen Umsetzung gab es bisher keine Zuordnungsdiskussionen. Ein Einspruchsrecht gegen die Zuordnung ist auch in Tirol gesetzlich nicht vorgesehen. Bei strittigen Bewertungsfragen wird BWI konsultiert.

Das System sieht keinen Anlaufpool vor. In der Praxis werden aber Ziel-Gehaltsklassen definiert. Der Einstieg erfolgt ein bis zwei Gehaltsklassen unter der Ziel-Gehaltsklasse. Der Aufstieg erfolgt auf der Basis von Zielvereinbarungen und Leistungsbeurteilungen.

Erfahrungsanstieg Die Vorrückung erfolgt innerhalb einer Gehaltsklasse in 14 Stufen nach Dienstalter. Die ersten Vorrückungen erfolgen bis zum Ablauf des 14. Jahres alle zwei Jahre, bis zum Ablauf des 26. Jahres alle drei Jahre und mit dem 30. und 35. Jahr letztmals. Die Vorrückung kann beispielsweise bei einer Minderleistung gehemmt werden.

Leistungsprämie

Die Leistungsprämie wurde gesamt mit drei Prozent der Jahresbrutto-bezüge dotiert. Jeder Führungskraft steht ein Anteil entsprechend der Anzahl an unterstellten Bediensteten zur Verfügung. Die Höhe der Leistungsprämie bestimmt jede Führungskraft auf Basis einer systematischen Leistungsbeurteilung. Der Leistungsanteil beträgt minimal 0,75 Prozent und maximal sechs Prozent des Jahresbruttobezugs. Die Leistungsprämie wird einmalig ausbezahlt.

Für die Leistungsbeurteilung hat BWI mit dem „Leistungs-Verhaltens-Portfolio“ ein einfach zu handhabendes Instrument zur Verfügung gestellt. Für jede Modellstelle gibt es ein Beurteilungsportfolio mit einer Kriterienbeschreibung. Um Erfahrungen mit der Leistungsbeurteilung zu sammeln, wurden bisher pauschal drei Prozent an jeden Bediensteten ausbezahlt. Im April 2009 wird entschieden, ob die geplante Einführung einer differenzierten Ausschüttung für 2010 erfolgen kann.

Das BWI-Modell der Vorarlberger Gemeinden

Die Vorarlberger Gemeinden haben nach einer zweijährigen Projektdauer mit 1. Juni 2005 das neue Gehaltssystem eingeführt. Die gesetzlichen Grundlagen wurden im Gemeindeangestelltengesetz 2005 festgelegt. Von gesamt 4.500 Bediensteten werden derzeit rund 1.200 nach dem neuen Gehaltssystem entlohnt.

Stellenbewertung

Basis der Einreihung bilden rund 100 abstrakte Modellstellen, die in 35 Modellfunktionen zusammengefasst sind. Die Modellfunktionen sind in einem Einreihungsplan den 23 Gehaltsklassen zugeordnet. Eine Einreihung gleicher oder vergleichbarer Funktionen erfolgt objektiv. Eine unterschiedliche Handhabung innerhalb und zwischen den Gemeinden wird transparent.

Auch beim Gehaltssystem der Vorarlberger Gemeinden wird für jede Modellstelle ein Modellstellenprofil erstellt. Die Beurteilungskriterien und deren Gewichtung sind ähnlich dem Tiroler Gehaltssystem. In der praktischen Umsetzung gab es bisher keine Zuordnungsdiskussionen. Ein Einspruchsrecht gegen die Zuordnung ist auch in den Vorarlberger Gemeinden nicht vorgesehen. Bei strittigen Bewertungsfragen wird BWI konsultiert.

Das System sieht wie im Land Tirol keinen Anlaufpool vor. In der Praxis werden aber Ziel-Gehaltsklassen definiert. Der Einstieg erfolgt ein bis zwei Klassen unter der Ziel-Gehaltsklasse. Der Aufstieg erfolgt auf der Basis von Zielvereinbarungen und Leistungsbeurteilungen.

Erfahrungsanstieg Der Erfahrungsanstieg ist wie im Gehaltssystem des Landes Vorarlberg gestaltet. Die Vorrückung erfolgt ebenfalls alle zwei Jahre. Gehemmt wird die Vorrückung bei Sonderurlaub, Bildungskarenz oder wenn die Leistungsbeurteilung auf nicht ausgewiesenen Arbeitserfolg lautet. Bei ungenügender Leistung kann auch eine Rückstufung erfolgen.

Leistungsprämie Die Leistungsprämie wurde gesamt mit fünf Prozent der Jahresbruttobezüge dotiert. Jeder Führungskraft steht ein Anteil entsprechend der Anzahl an unterstellten Bediensteten zur Verfügung. Die Höhe der Leistungsprämie bestimmt jede Führungskraft auf Basis einer systematischen Leistungsbeurteilung. Der Leistungsanteil beträgt minimal 1,25 Prozent und maximal 10 Prozent des Jahresbruttobezugs. Die Leistungsprämie wird aus steuerlichen Gründen in 14 gleichen Teilen ausbezahlt.

Für die Leistungsbeurteilung nutzen die Gemeinden das von BWI entwickelte „Leistungs-Verhaltens-Portfolio“. Die Leistungsbeurteilung wird von den Führungskräften in den Gemeinden bereits seit drei Jahren durchgeführt. Die Differenzierung erfolgt zwar in den Gemeinden noch unterschiedlich, hat sich aber jährlich verbessert.

Bewertung Das Hay-Modell des Landes Oberösterreich und das BWI-Modell des Landes Tirol sowie der Vorarlberger Gemeinden haben als Grundlage eine analytische Stellenbewertung. Sie unterscheiden sich jedoch vom Gehaltsmodell des Landes Vorarlberg in einigen wesentlichen Punkten. So wurden beispielsweise weniger Gehaltsklassen gebildet und die Einreihung erfolgt überwiegend auf der Basis von Referenz- oder Modellstellen. Die Einstufung bei einem Stellenwechsel erfolgt ein bis zwei Gehaltsklassen unter der Ziel-Gehaltsklasse. Neue Stellen werden provisorisch eingereiht, bis Klarheit über das tatsächliche Aufgabenprofil besteht. Falls sich Stellen grundlegend ändern, erfolgt keine Einzelbewertung, sondern es wird eine neue Modellstelle geschaffen. Die Einreihung einer Stelle auf Basis einer Referenz- oder Modellstelle führt zu einem deutlich geringeren Diskussionsbedarf. Bei allen drei Modellen ist kein Einspruchsrecht vorgesehen. Bei kritischen Bewertungsfragen werden Hay oder BWI konsultiert.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied liegt in der Bezahlung einer variablen Gehaltskomponente in Form eines Belohnungssystems wie in Oberösterreich oder einer Leistungsprämie wie in Tirol und den Vorarlberger Gemeinden. Als kritischer Erfolgsfaktor wird die höhere Führungsverantwortung für die Leistungsbeurteilung genannt. Die Führungskräfte sind gefordert, Leistungen zu differenzieren und gehaltsrelevante Entscheidungen zu treffen.

Es besteht bei allen drei befragten Gebietskörperschaften auch Konsens darüber, dass die Einstufung eine Angelegenheit des Dienstgebers ist. Deshalb sind auch keine Einspruchsrechte vorgesehen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs basieren die drei Gehaltssysteme auf denselben Grundlagen, sind aber moderner ausgestaltet als das Gehaltssystem des Landes Vorarlberg. Sie ermöglichen es wesentlich besser, Entwicklungen von Aufgaben und Qualifikationen gesamthaft im Gehaltssystem abzubilden sowie Auftriebstendenzen abzufangen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob und wie die Vorteile der drei Gehaltssysteme für die Weiterentwicklung des Gehaltssystems des Landes Vorarlberg übernommen werden können.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Bestimmungen über die Überprüfungscommission im § 82 Landesbedienstetengesetz 2000 (LBedG. 2000) und die daraus ableitbaren Einspruchsmöglichkeiten aufzuheben.

Stellungnahme

Die Empfehlungen des Landes-Rechnungshofes werden aufgegriffen und auch die Empfehlung zur Abschaffung der Einspruchsmöglichkeit gegen die Einreihung von Stellen geprüft.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof erachtet die Abschaffung der Einspruchsmöglichkeit im Landesbedienstetengesetz als eine notwendige und hinreichende Bedingung für die Weiterentwicklung des Gehaltssystems und die Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen.

4 Gehaltssystem und Personalmanagement

Das neue Gehaltssystem ist relativ starr gestaltet und mit anderen Personalmanagement-Instrumenten nicht verknüpft. Die Führungskräfte tragen keine Verantwortung für die Personalkosten und differenzieren Leistung nicht im erforderlichen Ausmaß. Sie nutzen daher auch nicht die Möglichkeiten des Gehaltssystems, schlechte Leistungen zu sanktionieren.

Situation

Ein Gehaltssystem muss von den Beteiligten akzeptiert werden, aber auch auf Fragen der Entgeltendifferenzierung die richtigen Antworten geben. Leistungsbereite Bedienstete sollten sich weiter entwickeln können und Perspektiven für ihr Berufsleben sehen. Da die Landesverwaltung erfahrungsgemäß eine relativ geringe Fluktuationsrate aufweist, erfolgen Aufstiege vor allem innerhalb der Verwaltung. Dementsprechend ist die Durchgängigkeit bei entsprechender Höherqualifizierung zu gewährleisten.

Das Gehaltssystem muss aber auch Regelungen enthalten, die im Fall von nachvollziehbaren Überlegungen individuelle Gehaltsbewegungen vorsehen. Auch Bewegungen nach unten dürfen kein Tabu mehr sein, falls die geforderte Leistung nicht erbracht wird. Führungskräfte sind gefordert, die Möglichkeiten des Gehaltssystems zu nutzen und dieses damit auch zu leben.

Gehaltsfragen können vereinzelt zu einer gewissen Ohnmacht bei den Führungskräften, der Abteilung Personal (PrsP), den Bediensteten und der Personalvertretung führen, sei es als persönlich Betroffene oder als Entscheidungsträger. Damit die Verantwortlichen nicht hilflos und ohne Leitlinien dastehen, sind neben einem Gehaltssystem auch weitere Instrumente hilfreich. Im direkten Zusammenhang mit der Entgeltfindung stehen die Beurteilung, die Bedingungen unter denen ein Stellenwechsel erfolgen kann und die Laufbahnplanung. Diese Instrumente sind mit dem Gehaltssystem in einer praktikablen Weise zu verknüpfen. Die besten Instrumente sind aber nutzlos, wenn nicht die Führung auf allen Führungsebenen konsequent agiert und die gesetzlichen Rahmenbedingungen stimmig sind.

Beurteilung

Die Landesregierung hat sich im Detail mit den Elementen des neuen Gehaltssystems befasst. In der Regierungsklausur im Jahr 1996 wurde beschlossen, den Erfahrungsanstieg nach Möglichkeit an eine Leistungsbeurteilung zu koppeln. Diese Vorgabe der Landesregierung wurde bis dato nicht umgesetzt. Eine Leistungsbeurteilung, die mit finanziellen Konsequenzen für den Bediensteten verbunden sein kann, entspricht nicht der gelebten Führungskultur.

Die Führungskräfte können oder wollen keine differenzierte Leistungsbeurteilung vornehmen, die das Fortkommen des Bediensteten hemmt oder einschränkt. Sie wollen das Betriebsklima in ihren Abteilungen und Dienststellen nicht gefährden. Dies zeigt sich auch dadurch, dass vereinzelt für Bedienstete im alten Gehaltssystem eine Versetzung beantragt wurde, obwohl eine ausgezeichnete oder sehr gute Dienstbeurteilung vorlag. Die erforderliche Differenzierung der Leistung, verbunden mit einer Genehmigung oder einem temporären Einfrieren des Erfahrungsanstiegs bei ungenügendem Arbeitserfolg, findet in der Praxis nicht statt. Der Erfahrungsanstieg erfolgt somit für alle Bediensteten automatisch alle zwei Jahre und dadurch völlig undifferenziert.

Neben dem Erfahrungsanstieg, ist auch die Gewährung einer Leistungsprämie an die Beurteilung gebunden. Ursprünglich war vorgesehen, den Leistungsanteil frühestens im fünften Jahr nach Inkraftsetzung der Gehaltsreform einzuführen. In diesem Zeitraum sollte auch ein taugliches Instrument zur Leistungsbeurteilung entwickelt werden. Für die Einführung einer Leistungsprämie fehlen nach wie vor die Voraussetzungen.

Im neuen Gehaltssystem wäre es auch möglich, bei einem ungenügenden Arbeitserfolg, eine Hemmung im Erfahrungsanstieg vorzunehmen. Auf diese Möglichkeit hat insbesondere der externe Berater im Zuge der Konzepterstellung mehrfach hingewiesen. Erste Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Möglichkeiten des Gehaltssystems nicht genutzt werden, da dies eher für die Führungskraft mit Nachteilen verbunden ist, als für den Bediensteten. Neben dem verhältnismäßig großen Aufwand für die Beweisführung fehlt in der Praxis auch die Deckung der Führungskraft durch höhere Führungsebenen. Die Führungskräfte haben sich schon mehrfach dafür ausgesprochen, einmal ein Exempel zu statuieren, um einer Nivellierung der Arbeitsleistung nach unten entgegen zu wirken.

Stellenwechsel

Das neue Gehaltssystem weist eine Durchgängigkeit in den Gehaltsklassen auf. Somit ist es beispielsweise möglich, von einer Assistenzstelle, über eine Sachbearbeiterstelle zu einem Verwaltungsexperten aufzusteigen. Voraussetzung dafür sind die erforderliche Praxis sowie die Höherqualifizierung durch eine Aus- oder Weiterbildung. Diese Möglichkeit ist grundsätzlich positiv zu beurteilen.

In den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Gehaltssystems war die Abteilung Personal (PrsP) mit einer Vielzahl von Stellenwechseln konfrontiert. Diese erfolgten vereinzelt in sehr kurzen Abständen und waren mit überdurchschnittlich hohen Gehaltssprüngen verbunden. Die häufigen Stellenwechsel waren auch für die Abteilungen und Dienststellen belastend. Die Abteilung Personal (PrsP) hat daher in einem Schreiben vom März 2003 verfügt, dass ein Stellenwechsel in der Regel erst nach drei Jahren auf derselben Stelle erfolgen kann.

Bei der Stellenbewertung wird immer davon ausgegangen, dass die Stelle auch kompetent besetzt ist und die Anforderungen bei Antritt der Stelle erfüllt sind. Dies ist jedoch vielfach nicht der Fall. Vor allem dann, wenn jüngere Bedienstete nachrücken und über keine ausreichende Erfahrung auf einer gleichartigen Stelle verfügen. Das Gehaltssystem sieht zwar für den Eintritt in die Landesverwaltung die Anlaufklassen vor, nicht jedoch für einen Stellenwechsel. Dadurch steht die Gehaltsentwicklung nicht in einem ausgewogenen Verhältnis mit der Zunahme von Wissen und Erfahrung des Stelleninhabers. Die Lernkurve und das daraus resultierende höhere Leistungspotenzial werden nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Bedienstete hat einen gesetzlichen Anspruch auf die Einstufung in die ausgeschriebene Gehaltsklasse. Die Rückstufung einer Stelle erfolgt auch dann nur in den seltensten Fällen, wenn die Stelle nicht optimal besetzt werden kann. Zudem sind bei einem Stellenwechsel die Bestimmungen im § 68 Abs. 2 LBedG. 2000 zu beachten. Dieser regelt, dass mit einem Aufstieg in eine höhere Gehaltsklasse auch eine Einstufung in die nächst höhere Gehaltsstufe verbunden ist.

Laufbahnplanung

In der Landesverwaltung gewinnt die Laufbahnplanung zunehmend an Bedeutung. Immer mehr und komplexere Aufgaben müssen mit der vorhandenen Personalkapazität bewältigt werden. Dementsprechend haben die zielorientierte Qualifizierung aller Bediensteten und der Einsatz der Informatik einen hohen Stellenwert. Die notwendige Steigerung der Produktivität ist nur mit qualifizierten und motivierten Bediensteten möglich.

Derzeit wird die Laufbahnplanung als wichtiges Instrument für ein professionelles Personalmanagement nur in Ansätzen genutzt. Selbst bei den Nachwuchsjuristen erfolgt im Zuge ihrer fünfjährigen Ausbildungszeit keine gezielte Qualifizierung auf Basis einer Potenzialbeurteilung. Derzeit erschweren drei wesentliche Faktoren die Laufbahnplanung in der Landesverwaltung:

- Da jede Stelle zumindest intern ausgeschrieben werden muss, erfolgen Besetzungen mit einem hohen Zufallsprinzip
- Führungskräfte sind wenig motiviert ihre Mitarbeiter weiter zu entwickeln, weil Aufstiege vielfach einen Wechsel in andere Abteilungen oder Dienststellen bedingen
- Führungsfunktionen zu übernehmen, ist auch aufgrund der relativ hohen Expertenentlohnung nicht mehr attraktiv

Die Abteilung Personal (PrsP) hat vielfach keine Möglichkeit, die Stellen mit der aus ihrer Sicht geeigneten Person zu besetzen. Die in größeren Organisationen übliche Nachfolgeplanung wird aufgrund der Objektivierungsrichtlinie nahezu unmöglich. Vor diesem Hintergrund hat die Besetzung von Führungsfunktionen eine besondere Brisanz.

Einen hohen Stellenwert für die Laufbahnplanung haben das Mitarbeitergespräch und die Personalentwicklung. Im Jahr 2008 führten rund 80 Prozent der Führungskräfte ein Mitarbeitergespräch durch. Vereinbarungen über die Qualifizierung sind an die Abteilung Personal (PrsP) weiterzuleiten. Wichtige Themen könnten dadurch im Weiterbildungskonzept der Verwaltungsakademie berücksichtigt werden. Die Abteilung Personal (PrsP) bietet zahlreiche Möglichkeiten der Qualifizierung auf individueller Ebene und auf Ebene der Abteilungen und Dienststellen an. Dieses Angebot wird aber noch nicht ausreichend genutzt.

Führungskultur

Die Einführung, Pflege und Weiterentwicklung eines Gehaltssystems erfordern nach einhelliger Meinung aller Experten eine konsequente Führung auf allen Ebenen. Die Führungskultur in der Vorarlberger Landesverwaltung weist einige Besonderheiten auf:

- Die Führungskultur ist darauf gerichtet, den Interessen der Dienstnehmer möglichst zu entsprechen
- Unangenehme Personalentscheidungen werden an die Abteilung Personal (PrsP) delegiert, deren Lösungsvorschläge aber vielfach nicht mitgetragen werden
- Viele Führungskräfte vermeiden es, Leistungen zu beurteilen und diese Beurteilung den Bediensteten zu kommunizieren
- Das Anspruchsdenken ist bei den Bediensteten stark ausgeprägt und wird von vielen Führungskräften noch unterstützt
- Jeder Bedienstete hat die Möglichkeit, seine Anliegen bis in die höchste Führungsebene zu tragen, wodurch Einzelentscheidungen begünstigt werden und die Funktion der Hierarchie unterlaufen wird
- Die Abteilung Personal (PrsP) steht im Kampf der Interessen vielfach als Verlierer da, die notwendige Autorität wird unterlaufen
- Die Rechte und der Einfluss der Personalvertretung sind sehr weitgehend, ihre Position vielfach ambivalent

Die Führungskräfte sind nicht für den Personalaufwand in ihrer Abteilung oder Dienststelle verantwortlich und haben seit 2007 auch keine vorgegebene Limitierung bei den Gehaltsklassenpunkten. Dies führt dazu, dass die Führungsverantwortung bei der Gehaltsfindung und -entwicklung nicht ausreichend im Sinne des Dienstgebers wahrgenommen wurde und nach wie vor wird.

Bewertung

Das Gehaltssystem, seine Verlinkung mit anderen Personalmanagement-Instrumenten und die Führungskultur weisen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs einige gravierende Mängel auf. Diese werden auch im Vergleich mit den Ländern Oberösterreich und Tirol sowie mit den Vorarlberger Gemeinden deutlich.

Das Gehaltssystem trägt einer qualitativen Entwicklung auf der Stelle nicht ausreichend Rechnung. Da Anlaufklassen bei Stellenwechsel fehlen, erfolgt vielfach eine Überzahlung in den ersten Jahren. Zudem fehlt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs den Führungskräften die Möglichkeit, das Entgelt an die gesteigerte Leistungsfähigkeit anzupassen. Überhöhte Gehaltssprünge werden auch durch die gesetzliche Regelung der Einstufung in die nächst höhere Gehaltsstufe begünstigt.

Die Entlohnung von Führungskräften und Experten ist nicht mehr ausreichend abgestuft. Der Abteilung Personal (PrsP) fällt es zunehmend schwer, Führungspositionen zu besetzen.

Um der bestehenden Führungskultur und neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen zu entsprechen, wurde zusätzlich zur Dienstbeurteilung im alten System das Mitarbeitergespräch eingeführt. Derzeit setzt die Landesverwaltung kein taugliches Beurteilungsinstrument ein, um Leistung zu differenzieren und in der Folge leistungsgerecht zu entlohnen. Die bestehenden Möglichkeiten des Gehaltssystems zur Sanktionierung von Minderleistung werden nicht genutzt. Die Führungskräfte nehmen ihre Führungsverantwortung für die Personalentwicklung und Entlohnung nicht wahr. Es fehlen daher die grundlegenden Voraussetzungen für die Einführung einer Leistungsprämie.

Die Abteilung Personal (PrsP) wird häufig mit überzogenen Forderungen nach einer Höherbewertung konfrontiert. Sie unterliegt dabei nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs einem erhöhten Druck, alleine die Personal-kostenverantwortung wahrzunehmen und Dienstgeberinteressen durchsetzen zu müssen. Dies gelingt aber nur dann, wenn ihre Entscheidungen von den direkten Vorgesetzten und der obersten Führungsebene auch mitgetragen werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Anlaufklassen bei einem Stellenwechsel einzuführen und den Anspruch der nächst höheren Gehaltsstufe im § 68 LBedG. 2000 zu streichen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine Leistungsbeurteilung einzuführen und den Erfahrungsanstieg von der Beurteilung abhängig zu machen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Maßnahmen einzuleiten, damit die Führungsverantwortung auf allen Ebenen konsequenter wahrgenommen wird und die dafür notwendigen Instrumente verlinkt zur Verfügung stehen.

Stellungnahme

Wie bereits ausgeführt wurde, wurde die Vorgabe der Landesregierung, den Erfahrungsanstieg nach Möglichkeit an eine entsprechende Leistungsbeurteilung zu knüpfen, umgesetzt. So wird im Gehaltssystem 2000 der Erfahrungsanstieg in höhere Gehaltsstufen gehemmt, solange die Verwendungsbeurteilung negativ ist. Allerdings scheuen sich Vorgesetzte, ihren Mitarbeitern einen nicht ausgewiesenen Arbeitserfolg auszustellen. Sie wollen das Betriebsklima, aber auch die Leistungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter nicht gefährden, nachdem eine Trennung von leistungsunwilligen Mitarbeitern im öffentlichen Dienst kaum möglich ist. Beispiele in der Vergangenheit haben gezeigt, dass es Führungskräften kaum gelingt, den Beweis für eine ungenügende Leistung so zu erbringen, dass dieser einer Überprüfung vor den Rechtsschutzinstanzen standhält. Die Wirkung von Leistungsbeurteilungen in Systemen mit hohem Rechtsschutz ist daher sehr umstritten.

Zu Laufbahnplanung

Es ist bekannt, dass zwischen einer systematischen Laufbahnplanung und der in öffentlichen Verwaltungen geforderten Objektivierung von Stellenbesetzungsverfahren ein Zielkonflikt besteht. Dennoch bemühen wir uns im Rahmen unserer Möglichkeiten, das Ergebnis zu optimieren.

Mit dem neuen Gehaltssystem sollte eine attraktive Expertenlaufbahn geschaffen werden, die dazu führen sollte, dass sich für Führungsfunktionen ungeeignete Bedienstete nicht um jeden Preis ständig um eine Führungsfunktion bemühen. Dies ist gelungen. Richtig ist aber, dass Expertenlaufbahnen im Verhältnis zu Führungsfunktionen so attraktiv sind, dass Führungsfunktionen von vielen nicht mehr angestrebt werden.

Zu Führungskultur

Es ist richtig, dass in der Führungskultur die Interessen der Dienstnehmer einen hohen Stellenwert haben. Die Anliegen der Mitarbeiter werden sehr ernst genommen. Dies ist ein Grund, weshalb in der Landesverwaltung überwiegend eine sehr hohe Dienstleistungsgesinnung herrscht. Die Vorarlberger Landesverwaltung hat bei Befragungen hinsichtlich Bürgerfreundlichkeit, Betriebsklima und Arbeitszufriedenheit stets außerordentlich gute Werte und schneidet in Vergleichen sehr gut ab. Dennoch sind auch wir der Überzeugung, dass die Führungskultur noch weiter entwickelt werden kann und muss. Dazu sollen V aufkurs und die laufende Führungsinitiative wesentlich beitragen.

Bis 2007 wurde den Abteilungen und Dienststellen eine Obergrenze von Gehaltsklassenpunkten vorgegeben. In dieser Zeit standen 66 Aufwertungen 58 Abwertungen gegenüber. Die Vorgabe der Obergrenze wurde für 2 Jahre unterbrochen, weil mit der Obergrenze auch die Flexibilität in der Aufgabenerfüllung teilweise eingeschränkt und der Leistungsauftrag der Landesverwaltung gefährdet war. Seit 2009 ist die Begrenzung wieder eingeführt.

Die Empfehlung, bei einem Stellenwechsel Anlaufklassen einzuführen, entspricht auch den Vorstellungen des Dienstgebers und soll bei der Weiterentwicklung des Gehaltssystems mit berücksichtigt werden. Auch die Abschaffung des Anspruches auf die nächst höhere Gehaltsstufe bei einem Stellenwechsel ist bereits in Vorbereitung.

Nach dem Gehaltssystem 2000 ist der Erfahrungsanstieg in höhere Gehaltsstufen gehemmt, solange die Verwendungsbeurteilung negativ ist. Wie bereits ausgeführt wurde, scheuen sich Vorgesetzte aus nachvollziehbaren Gründen vielfach, ihren Mitarbeitern eine negative Leistungsbeurteilung auszustellen. Die Wirkung von Leistungsbeurteilungssystemen, die mit dem in öffentlichen Verwaltungen gesetzlich geregelten Rechtsschutz verbunden sind, ist sehr umstritten.

Schon seit längerem wird daran gearbeitet, die Grundlagen für eine verstärkte Wahrnehmung der Führungsverantwortung zu verbessern. Im Bereich der Instrumente ist dies vor allem das Projekt V aufkurs und auf der Kulturebene die Initiative zur Stärkung der Führungsqualität.

Kommentar L-RH

Ein modernes Personalmanagement nutzt bewährte Instrumente, um das Potenzial der Mitarbeitenden für Experten- oder Führungsfunktionen zu erheben. So werden beispielsweise Assessment Center eingesetzt oder Potenzialanalysen durchgeführt, um den potenziellen Führungsnachwuchs zu ermitteln. Entsprechend des individuellen Potenzials erfolgt eine gezielte Personalentwicklung. Auch die offene Kommunikation von Stärken und Schwächen kann dazu dienen, die Bewerbung ungeeigneter Personen für Führungsfunktionen zu reduzieren.

Der Landes-Rechnungshof teilt die Auffassung der geprüften Stelle, dass ein professionelles Personalmanagement unter Anwendung der geforderten Objektivierung die Besetzung von Führungsfunktionen erschwert.

Bregenz, im März 2009

Der Direktor

Dr. Herbert Schmalhardt

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ATS	Schilling
BRP	Beschäftigungsrahmenplan
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
d.h.	das heißt
Gkl.	Gehaltsklasse
LBedG. 2000	Landesbedienstetengesetz 2000
Mio.	Million(en)
VZÄ	Vollzeitäquivalente