

Stefan Rauth

Leistungs-
bezogenes
Entgelt
für den
öffentlichen Dienst

Stefan Rauth studierte Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz und ist Personalreferent in Neu-Isenburg.

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Rauth, Stefan:

Leistungsbezogenes Entgelt für den öffentlichen Dienst

München: Verlag der Arbeitsrechtlichen Vereinigung •

2. Auflage - München, 1998

ISBN 3-9803129-4-1

2. Auflage April 1998

Lektorat: Elisabeth Hinderer-Krause

© 1997

Verlag der Arbeitsrechtlichen Vereinigung München GmbH,

Wormser Str. 1, 80797 München, Tel. 089/1238755

Printed in Germany

ISBN 3-9803129-4-1

Inhalt

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Einleitung | 7 |
| 2 | Theoretischer Teil | 9 |
| 2.1 | Das Michigan-Konzept | 11 |
| 2.2 | Motiv(ations)-forschung | 13 |
| 2.2.1 | Motiv, Bedürfnis | |
| 2.2.2 | Motivation | 14 |
| 2.2.3 | Motivationstheorien | 15 |
| 2.3 | Leistungsmotivation | 19 |
| 2.3.1 | Motivation zur Arbeit | |
| 2.3.2 | Der Begriff „Leistung“ | 20 |
| 2.3.3 | Leistungsmotivation | |
| 2.4 | Leistungsbeurteilung | 23 |
| 2.4.1 | Verfahren und Methoden | 25 |
| 2.4.2 | Inhaltliche Gestaltung | 26 |
| 2.4.3 | Kritik an der Leistungsbeurteilung | 32 |
| 2.4.4 | Leistungsbeurteilung als Anreiz | 33 |
| 2.4.5 | Koppelung der Leistungsbeurteilung mit dem Faktor Geld | 34 |
| 2.5 | Leistungsanreize | 38 |
| 2.5.1 | Definition Anreize | |
| 2.5.2 | Konkrete Anreize und Motivations Beeinflussung | 40 |
| 2.5.3 | Der Anreiz Geld | 45 |
| 2.6 | Erweiterung des Michigan-Konzepts | 47 |

| | |
|--|-----------|
| 2.7 Zusammenfassung der Anforderungen an eine leistungsbezogene Bezahlung | 48 |
| 3 Ist-Situation im öffentlichen Dienst | 51 |
| 3.1 Struktur des öffentlichen Dienstes | |
| 3.1.1 Definition „öffentlicher Dienst“ | 52 |
| 3.1.2 Arten der Dienstverhältnisse | 53 |
| 3.1.3 Bezahlungsstruktur | 56 |
| 3.2 Motivation im öffentlichen Dienst | 59 |
| 3.3 Der Aspekt Leistung im öffentlichen Dienst | 62 |
| 3.4 Die dienstliche Beurteilung bei Beamten | 64 |
| 3.4.1 Ist-Situation | |
| 3.4.2 Kritik an der dienstlichen Beurteilung | 70 |
| 3.5 Bestehende Anreize im öffentlichen Dienst | 78 |
| 3.5.1 Die dienstliche Beförderung | |
| 3.5.2 Weitere Leistungsanreize | 84 |
| 4 Soll-Konzeptionen | 90 |
| 4.1 Vorschläge der Studienkommission von 1973 | 93 |
| 4.2 Bundesregierung und Bundesministerium des Innern | 99 |
| 4.3 Bundesrat | 104 |

| | |
|--|------------|
| 4.4 Die einzelnen Länder | 105 |
| 4.4.1 Bayerische Staatskanzlei | 106 |
| 4.4.2 Staats- und Innenministerium Baden-Württemberg | 109 |
| 4.4.3. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen | 112 |
| 4.4.4 Hessisches Ministerium des Innern | 115 |
| 4.4.5 Niedersächsisches Innenministerium | 116 |
| 4.4.6 Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schlesig-Holstein | 118 |
| 4.5 Die Interessenorganisationen | |
| 4.5.1 Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) | 119 |
| 4.5.2 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) | 124 |
| 4.5.3 Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) | 125 |
| 4.5.4 Deutscher Beamtenbund (DBB) | 129 |
| 4.6 Die Parteien | 131 |
| 4.6.1 CDU / CSU-Bundestagsfraktion | |
| 4.6.2 SPD | 133 |
| 4.6.3 FDP | 134 |
| 4.6.4 Bündnis 90 / Die Grünen | 135 |
| 4.7 Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Ergebnisse | |
| 5 Bisherige Erfahrungen | 141 |
| 5.1 Klassifizierung bisheriger Modelle in der BRD | |
| 5.2 Erfahrungen in den USA | 144 |
| 6 Bewertung der Soll-Konzeptionen | 145 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.1 | Bewertung der Position der Dienstherren | |
| 6.1.1 | Bewertung anhand der Vorschläge der Studienkommission | 146 |
| 6.1.2 | Bewertung anhand der theoretischen Anforderungen | 152 |
| 6.2 | Bewertung der Positionen der Interessenorganisationen | 163 |
| 6.3 | Bewertung der Positionen der Parteien | 171 |
| 7 | Fazit und Ausblick | 173 |
| Anlage 1 | Literatur | 178 |
| Anlage 2 | Vorliegende und ausgewertete Quellen der einzelnen Akteure | 187 |
| Anlage 3 | Beschäftigungsverhältnisse in den Gebietskörperschaften | 192 |

Abkürzungen

| | |
|----------|---|
| BBesG: | Bundesbesoldungsgesetz |
| BMI: | Bundesministerium des Innern |
| BVerfG: | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE: | Entscheidungssammlung des BVerfG (Bundesverfassungsgerichtsentscheide) |
| BLV: | Bundesbesoldungsverordnung |
| DBW: | Die Betriebswirtschaft - Zeitschrift |
| DÖD: | Der öffentliche Dienst - Zeitschrift |
| DÖV: | Die öffentliche Verwaltung - Zeitschrift |
| i.e.S.: | im engeren Sinne |
| i.w.S.: | im weiteren Sinne |
| SZ: | Süddeutsche Zeitung |
| VOP: | Verwaltungsführung, Organisation und Personalwesen - Zeitschrift |
| VuF: | Verwaltung und Fortbildung - Zeitschrift |
| ZfB: | Zeitschrift für Betriebswirtschaft |
| ZFO: | Zeitschrift Führung und Organisation |
| ZBR: | Zeitschrift für Beamtenrecht |

I Einleitung

Die Aufgaben des Staates haben sich in den letzten Jahren ständig gewandelt, und sie tun dies heute immer noch. Damit einher geht die ständige Aufgabenerweiterung und -Veränderung des öffentlichen Dienstes. Hinzu kommen noch der durch die Finanzkrise verursachte Handlungsdruck zur Sanierung und Modernisierung des öffentlichen Dienstes, die Defizite des Managements bei der Steuerung von Leistung und Personal, die Kritik an der überbürokratischen und inflexiblen Verwaltung, die sinkende Beschäftigungsattraktivität und die Unzufriedenheit der Beschäftigten mit der Entlohnung. Aber auch Mängel durch zu lange Genehmigungs- und Bearbeitungszeiten, Überreglementierung durch Gesetze, Verordnungen und Ausführungsbestimmungen oder die schlicht zu große Zahl von Staatsbediensteten müssen zu Veränderungen der Staatsverwaltung führen.

Wegen der genannten großen Probleme und Anforderungen ist die Verwaltung gezwungen, neue Wege zu gehen. Maßnahmen einer Verwaltungsveränderung und -modernisierung sind die Stärkung der Dienstleistungs- und Kundenorientierung, eine höhere Transparenz von Kosten und Nutzen, einfachere Organisationsformen und die Reduzierung der Fertigungstiefe. Auch Zeit als Kostenfaktor und das Personal als wichtigste Ressource müssen erkannt werden. Das Personal hat eine Schlüssel-funktion, weil es teuerster Produktionsfaktor und maßgeblich für die Leistungsfähigkeit ist. Die Verwaltungsmodernisierung wird entscheidend von der Steigerung der Leistungsbereitschaft der Bediensteten abhängen.

Ein Vorschlag, den öffentlichen Dienst effizienter und leistungsfähiger zu machen, geht in Richtung einer Einführung leistungsorientierter Bezahlungselemente. Durch finanzielle Anreize soll ein Motivations- und Leistungsschub erreicht werden, der die Effizienz des öffentlichen Dienstes insgesamt steigert. Hierzu nehmen die verschiedenen Akteure des öffentlichen Dienstes - öffentliche Arbeitgeber und hier insbesondere die zuständigen Ministerien, Interessenorganisationen und Parteien - unterschiedliche Positionen ein.

Die Positionen und Vorstellungen der einzelnen am Prozeß beteiligten Akteure zur Einführung von leistungsbezogenen Bezahlungselementen im öffentlichen Dienst werden im folgenden dargestellt und bewertet.