

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 Angestellengewerkschaft (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.