

Die Ausführungen zu den Angestellten gelten ähnlich für die **Arbeiter** im öffentlichen Dienst, wobei es nicht 10 Vergütungsgruppen, sondern **9 Lohngruppen** gibt.

Sowohl bei Beamten als auch bei Arbeitern und Angestellten gibt es eine Vielzahl von verschiedenen Zulagen. Eine besondere Rolle spielen die Ortszuschläge und verschiedenen Erschwerniszulagen, die in ihrer Einzelheit aber nicht dargestellt werden.

Abschließend läßt sich sagen, daß sich die oben festgestellte Annäherung zwischen den Beamten und Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst teilweise auch im Bereich der Bezahlungssysteme aufzeigen läßt (Anciennitätsprinzip, Bewährungs- / Dienstaltersaufstieg, Zulagen u.a.).

Die Struktur des öffentlichen Dienstes muß in den Teilbereichen der **Dienstverhältnisse** und der **Bezahlungsstruktur** kritisiert werden, weil das **Nebeneinander beider Systeme nicht nachvollziehbar begründet** werden kann. Sowohl Beamte als auch Arbeitnehmer üben gleiche Tätigkeiten aus (das Berufsbeamtentum ist nicht ausschließlich auf hoheitliche Aufgaben beschränkt), werden bezüglich des Status und des Bezahlungssystems aber unterschiedlich behandelt. **Ferner ist das Bezahlungssystem undurchsichtig und es ist nicht leistungsorientiert ausgestaltet; ein Umbau ist erforderlich.**

### **3.2 Motivation im öffentlichen Dienst**

Aufgrund der Ausführungen im theoretischen Teil der Arbeit wurde deutlich, daß Motivation im Leistungsprozeß

eine wichtige Rolle spielt, und es wurde gezeigt, wie theoretisch auf die (Leistungs-)Motivation durch Anreize Einfluß genommen werden kann. Hierzu ist es allerdings notwendig, die Motivationslage zu kennen oder Vermutungen über die Motivationslage anzustellen (mit mehr oder weniger großer Trefferwahrscheinlichkeit).

Es gibt für den öffentlichen Dienst **keine empirische Erhebung**, die die Motivationsstruktur der im öffentlichen Dienst Beschäftigten repräsentativ in Erfahrung bringt. Diese fehlenden Ergebnisse wären sehr interessant und würden Möglichkeiten einer anforderungsgerechten Anreizgestaltung für z.B. Beförderungen, Weiterbildung, Teilzeitarbeit, Führungsstil etc. bieten. Da die Anreizgestaltung ohne empirische Kenntnisse nur aufgrund von Vermutungen und verallgemeinerten Annahmen über die Motivationsstruktur möglich ist, ist deren Motivationswirkung von der Wahrscheinlichkeit des Zutreffens der Annahmen abhängig: eine nicht genau zu berechnende Variable.

Trotz der fehlenden empirischen Kenntnisse um die Motivationsstruktur wird eine **defizitäre Motivationslage** im öffentlichen Dienst konstatiert. Diese pauschale Aussage findet ihre Begründung in Untersuchungen, die jeweils einzelne Teile des öffentlichen Dienstes (meist einzelne Behörden oder Ämter) erfaßten und als Ergebnis eine defizitäre Motivationslage im Teilbereich des öffentlichen Dienstes feststellten. Eine verallgemeinerte Schlußfolgerung von einzelnen Teilen auf das Ganze setzt sich generell einer Kritik aus und darf nicht unkritisch gesehen werden. Wegen einer fehlenden repräsentativen empirischen Erhebung ist die Aussage von einer defizitären Motivationslage von über 5 Mio. Beschäftigten im öffentli-

chen Dienst außerdem zu relativieren und in ihrer **Verallgemeinerung** wegen fehlender Begründung abzulehnen.

Eine Relativierung der Bedeutung von Motivation im öffentlichen Dienst erfolgt durch *Franz*, der sagt, daß Bedienstete im öffentlichen Dienst überhaupt nicht motiviert sein müssen, sie müssen nur in die Pflicht genommen werden. Ob sich allerdings durch diese Auffassung von der besonderen Dienst- und Treuepflicht eine höhere Motivation und damit eine höhere Leistung erzeugen und erbringen läßt, darf sehr stark bezweifelt werden. *Klauges/Hippeler* sehen eine verhältnismäßig hohe Motivation im öffentlichen Dienst, die allerdings durch **schlechte Rahmenbedingungen** getrübt wird. In einer Untersuchung von 19 Behörden der Kernverwaltung stellten sie eine insgesamt hohe Sachmotivation fest, während die Arbeitszufriedenheit, die mit der Beförderungsgeschwindigkeit **korreliert**, relativ gering ist. Daraus folgt, daß sich die hohe Motivation aus nicht begründeten Beförderungshoffnungen ergibt; spätere Nichterfüllung der Beförderung führt zu Demotivation. **Die Motivierungsfähigkeit der Vorgesetzten läßt in der Kernverwaltung zu wünschen übrig und ist defizitär.** Für eine hohe Motivation ist der Untersuchung zufolge eine positive Zukunftsperspektive notwendig.

Eine größere empirische Untersuchung zur Motivationslage im öffentlichen Dienst, die heute noch oft zitiert wird, erfolgte 1973 im Rahmen der Arbeit der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstes von *Luhmann/Mayntz*. Sie behandeln aber nur die Eintritts- und Beförderungsmotivation und analysieren somit nur einen Teilaspekt der Motivation.

### 3.3 Der Aspekt Leistung im öffentlichen Dienst

#### • Leistungsgrundsatz und Leistung allgemein

Die Beamten im öffentlichen Dienst stehen gemäß §1 Bundeslaufbahnverordnung (BLV) unter dem Leistungsgrundsatz oder Leistungsprinzip, nach dem Einstellung, Anstellung, Beförderung und Aufstieg aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgt hat. Dabei wird die fachliche Leistung nach den bewerteten Arbeitsergebnissen beurteilt.

Die in §1 BLV entsprechend dem Leistungsgrundsatz implizit genannte Beurteilung wird in den §§ 40 und 41 BLV konkretisiert (siehe weiter unten zu Leistungsbeurteilung bei Beamten). Kriterien der Beurteilung sind allgemeine geistige Veranlagung, Charakter, Bildungsstand, Arbeitsleistung, soziales Verhalten und Belastbarkeit. Diese teilweise nicht nur leistungs-, sondern auch **arbeitsfernen Beurteilungsgesichtspunkte** werden durch entsprechende Ländervorschriften verdeutlicht und sind nicht bundeseinheitlich, was nach *Schnellenbach* ein rechtsstaatliches Defizit darstellt.

Ob das Fehlen einer bundeseinheitlichen Regelung lediglich ein Versäumnis des Gesetzgebers ist, eine einheitliche Regelung für über 5 Mio. Beschäftigte nicht sinnvoll/praktikabel ist, im öffentlichen Dienst kein Leistungs- sondern ein Treueverhältnis herrscht, Leistung im öffentlichen Dienst schlecht zu messen und zu bewerten ist, schlechte Leistung ohnehin keine materiellen Konsequenzen hat oder weil man gar nicht wissen (und messen) will, was Leistung ist, ist spekulativ.

Im öffentlichen Dienst fehlen weitgehend objektive Kriterien für die Meßbarkeit und Einschätzung von Leistung, weil schwer zu definieren ist, was 100% Leistung sind.

Insgesamt besteht nach Auffassung von *Luhmann/Mayntz* im öffentlichen Dienst ein geringer Leistungsdruck und hat die Leistung einen zu geringen Stellenwert, wie z.B. bei der nach Leistung zu erfolgenden Beförderung.

- **Leistungsmotivation**

Wie weiter oben genannt, gibt es keine Untersuchungen über die Motivationslage im öffentlichen Dienst; auch liegt keine empirische Erhebung zur Leistungsmotivation vor. Es werden aber viele Hemmnisse für die Leistung und damit auch für die Leistungsmotivation genannt, die für eine Effizienzsteigerung abgebaut werden müssen.

In der Untersuchung von *Klages/Hippler* wird festgestellt, daß die Qualität der Personalführung entscheidende Bedeutung für die Leistungsmotivation und das Leistungsverhalten hat. Aber auch die Beförderung und damit die Bezahlung nach Leistung ist neben der Personalentwicklung von Bedeutung. Nach *Klages/Hippler* müssen Herzbergs Hygienefaktoren beachtet werden, so daß keine motivationsblockierenden Unzufriedenheiten auftreten. Das bestehende Dienstrecht könnte für die Leistungsmotivation hinderlich sein.

- **Leistungsanreize**

Der zentrale Leistungsanreiz im öffentlichen Dienst ist die Beförderung (zu diesem und anderen Anreizen siehe weiter unten zu *Anreizen*).

Generell gibt es nach Meinung von *Reichard* nur mangelnde Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. *Schindler*

ist der Ansicht, daß es im öffentlichen Dienst gar keine Leistungsanreize geboten werden, was zu Demotivation der Beschäftigten führt. Wegen fehlender adäquater Leistungsanreizen hat das Leistungsprinzip eine zu geringe Bedeutung. Motivationsanreize oder die **Beförderung** haben nach einer Untersuchung von *Klages/Hippler* in der Kernverwaltung nicht die Anreizwirkung wie in privaten Unternehmen, sondern sind eher **Zufriedenheitsfaktoren** und tragen nicht zur Sachmotivation der Mitarbeiter bei. Eine Leistungsorientierung ist nur sinnvoll, wenn Leistung beurteilt wird und Konsequenzen hat. Die momentane Beurteilungslage und die Anreize wird weiter unten untersucht.

### **3.4 Die dienstliche Beurteilung bei Beamten**

Im öffentlichen Dienst erfolgt eine Beurteilung nur bei Beamten, nicht bei Arbeitern und Angestellten, da hier keine gesetzlichen oder tariflichen Regelungen bestehen. Die Bedeutung der dienstlichen Beurteilung für die Beförderung wird weiter unten aufgezeigt.

#### **3.4.1 Ist-Situation**

- **Anlaß der Beurteilung**

Die Pflicht zur Beurteilung ergibt sich aus dem Leistungsgrundsatz des Art 33 (2) GG und ist in § 40 (1) S. 1 BLV geregelt. Danach sind Eignung und Leistung eines Beamten mindestens alle fünf Jahre zu beurteilen. Diese Pflicht zur Beurteilung wird durch entsprechende länderspezifische Vorschriften konkretisiert.