

Jörges-Süß, Katharina

Book

Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung: Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse

Empirische Personal- und Organisationsforschung, No. 29

Provided in Cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Suggested Citation: Jörges-Süß, Katharina (2007) : Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung: Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse, Empirische Personal- und Organisationsforschung, No. 29, ISBN 978-3-86618-162-5, Rainer Hampp Verlag, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68586>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Katharina Jörjes-Süß:

**Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung.
*Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse***

Empirische Personal- und Organisationsforschung, hrsg. von W. Weber, A. Martin, W. Nienhüser,
Bd. 29

ISBN 978-3-86618-162-5, Rainer Hampp Verlag, München u. Mering 2007, 270 S., € 24.80

In der Öffentlichen Verwaltung wird bereits seit den 1970er Jahren über einen stärkeren Leistungsbezug der Bezahlung diskutiert. Erst 1997 schaffte das Dienstrechtsreformgesetz aber die rechtliche Grundlage dafür, besondere Leistungen von Beamten zusätzlich zur fixen Besoldung materiell zu honorieren. Für die Angestellten des Öffentlichen Dienstes sind entsprechende Regelungen in den neuen Tarifverträgen ab dem Jahr 2007 ebenfalls enthalten. Erstaunlicherweise nutzt die Öffentliche Verwaltung die neuen Gestaltungsspielräume jedoch in viel geringerem Maße, als dies angesichts der langjährigen Debatte zu erwarten gewesen wäre. Vor diesem Hintergrund werden in der Arbeit die jahrzehntelange Diskussion rekonstruiert, ihre Langwierigkeit und Diskontinuität erklärt sowie Gründe dafür aufgezeigt, warum eine leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung (noch) nicht stärker verbreitet ist. Die theoretische Grundlage bildet der soziologische Neoinstitutionalismus. Die Analyse zeigt, dass es in der Öffentlichen Verwaltung erst zu einer Reform kommt, wenn ein sehr starker Veränderungsdruck besteht. Dieser resultiert insbesondere aus der Finanzkrise der Öffentlichen Haushalte, aus den Forderungen verschiedenster Akteure (z. B. Bürger, Politiker, Gewerkschaften), die eine effektivere und effizientere Leistungserbringung von der Öffentlichen Verwaltung erwarten, sowie aus den Reformprozessen in ausländischen Verwaltungen, die der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland als Vorbild dienen können.

Schlüsselwörter: Anreizsystem, Dienstrechtsreform, Leistungsanreize, Reform der Öffentlichen Verwaltung, neoinstitutionalistische Organisationstheorie

Dr. *Katharina Jörjes-Süß* wurde 1974 in Wuppertal geboren. Sie studierte an der Bergischen Universität Wuppertal Wirtschaftswissenschaften mit den Vertiefungsfächern Personal und Organisation. Im Dezember 2006 promovierte sie am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen (Campus Essen) zur Dr. rer. pol.

Empirische Personal- und Organisationsforschung

Band 29

**herausgegeben von Wolfgang Weber
Albert Martin
Werner Nienhäuser**

Katharina Jörges-Süß

Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung

Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN: 978-3-86618-162-5

Empirische Personal- und Organisationsforschung: ISSN: 0942-8984

1. Auflage, 2007

Zugl.: Dissertation, Univ. Duisburg-Essen, 2006

© 2007 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Meringerzeller Str. 10 D – 86415 Mering
www.Hampp-Verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

Liebe Leserinnen und Leser!

Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.

Geleitwort

Bereits vor mehr als 30 Jahren entwickelte die von der Bundesregierung einberufene „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts“ Vorschläge für eine stärker leistungsorientierte Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung. Aber erst mit dem Dienstrechtsreformgesetz trat 1997 eine rechtliche Änderung in Richtung einer solchen, stärker leistungsorientierten Anreizgestaltung in Kraft. Warum hat es rund 30 Jahre gedauert, bis es zu entsprechenden Gesetzesvorhaben kam? Und warum werden die seit 1997 bestehenden Möglichkeiten einer leistungsorientierten Entlohnung bis heute relativ wenig genutzt?

Frau Katharina Jörges-Süß beantwortet diese Fragen auf Grundlage der neo-institutionalistischen Organisationstheorie. Sie untersucht die Vorschläge für materielle, leistungsbezogene Anreizsysteme der Beamten für den Zeitraum von 1970 bis 2004 und analysiert die Entwicklung der Umsetzung, insbesondere seit der Dienstrechtsreform von 1997. Frau Jörges-Süß schließt damit eine Forschungslücke, denn bisher gibt es keine auf moderne Organisationstheorien zurückgreifenden empirischen Untersuchungen zu der Frage der Leistungsentlohnung in der Öffentlichen Verwaltung. Sie „destilliert“ aus mehr als 500 Quellen, darunter teilweise schwer zugänglichen Dokumenten wie Regierungskonzepten, Kommissionsberichten, Stellungnahmen von Gewerkschaften, Parteien usw., eine Gesamtschau der Debatte und der Politik im Zusammenhang mit der leistungsorientierten Entlohnung. Diese spannend zu lesende Analyse braucht einen Vergleich mit sehr guten, bei Historikern verfassten Dissertationen über zeitgeschichtliche Themen nicht zu scheuen.

Häufig wird dem „soziologischen Neo-Institutionalismus“ entgegengehalten, dass er individuelle und kollektive Akteure als zu passiv ansähe und Interessen und den Einsatz von Macht zu wenig einbezöge. Frau Jörges-Süß entwickelt daher einen „handlungsorientierten Neo-Institutionalismus“, der Annahmen über die Entscheidungen bzw. Handlungen der Akteure stärker in den Vordergrund rückt. Dies drückt sich vor allem in der von ihr für die Analyse fruchtbar gemachten Figur des „institutionellen Entrepreneurs“ oder „politischen Unternehmers“ aus, der „aktiv, intentional, strategisch und machtbewusst“ handelt.

Die Arbeit macht uns mit ihren Befunden deutlich, unter welchen Bedingungen sich Organisationen wandeln. Insofern weisen die Analysen und Resultate der Arbeit von Frau Jörges-Süß weit über den speziellen Fall der Öffentlichen Verwaltung und der Anreizsysteme hinaus. Wir verstehen besser, dass die Öffentliche Verwaltung es mit wechselnden politischen Unternehmern zu tun hat und dass deren Problemlösungskapazität oftmals durch andere Probleme gebunden ist, sodass man sich nicht immer in gleicher Intensität um Anreizsysteme kümmerte. Zudem deutet einiges darauf hin, dass die Öffentliche Verwaltung – wie andere Organisationen auch – den Forderungen der Umwelt nicht immer faktisch, sondern zum Teil lediglich symbolisch entspricht. Um als „modern“ und „effizient“ zu gelten, mag es eben ausreichen, wenn

die von der Umwelt erwarteten Änderungen nur „auf dem Papier“, nur ansatzweise oder nur in Teilbereichen implementiert werden. Wer kann schon hinter die Fassaden von Organisationen schauen? – Genau hierbei hilft uns Frau Jörges-Süß; das ist im Kern die große Leistung dieser interessanten und gut zu lesenden Arbeit.

Essen, im April 2007

Werner Nienhäuser

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im August 2006 als Dissertation dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Essen vorgelegt und angenommen. Entstanden ist die Arbeit während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am dortigen Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Personalwirtschaft. Es ist mir an dieser Stelle sehr wichtig, allen zu danken, die mich während dieser Zeit begleitet haben.

Univ.-Prof. Dr. Werner Nienhäuser hat mich durch viele konstruktive Diskussionen und wertvolle Anregungen fachlich unterstützt und mir Freiheiten für das Forschungsprojekt „Promotion“ eingeräumt. Von ihm habe ich viel gelernt, und er hat meine berufliche Entwicklung entscheidend geprägt. Dafür bin ich ihm sehr dankbar.

Ebenfalls danken möchte ich den weiteren Mitgliedern der Promotionskommission Frau Privatdozentin Dr. Anette von Ahsen und Herrn Univ.-Prof. Dr. Ingolf Bamberger. Sehr dankbar bin ich auch meinen Kolleginnen und Kollegen, die mich fachlich und moralisch bei dieser Arbeit unterstützt haben; das gilt insbesondere für Christina Krins, Walter Baumhus, Manuel Jans und Benjamin Schulz.

Aber nicht nur in der Universität, sondern selbstverständlich auch im privaten Umfeld haben einige Personen maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Zunächst möchte ich meinen Eltern danken, die mir ein Studium und somit auch die Promotion ermöglicht haben. Über die Anteilnahme und das Interesse der Familie an meiner Arbeit sowie die ablenkenden Stunden mit ihr habe ich mich sehr gefreut. Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei meinen Freundinnen und Freunden Birgit und Daniel, Claudia und Roger, Margit und Uli, Nicole und Christian sowie bei Columbus: Ihr habt mich moralisch unterstützt und in vielen gemeinsamen Stunden für eine schöne Ablenkung vom Berufsleben gesorgt – ich bin sehr froh, Euch als Freunde zu haben. Eine große Hilfe bei der Fertigstellung der Arbeit waren zudem Christina, Claudia, Horst, Insa, Nicole, Roger, Sandra und Tilman als aufmerksame Korrekturleser sowie Markus als sorgfältige, helfende Hand bei der Erstellung der Abbildungen. Für Eure tatkräftige Unterstützung und für Eure Freundschaft danke ich Euch herzlich.

Gewidmet ist die vorliegende Arbeit meinem Mann *Stefan*: Deine inhaltlichen und praktischen Hinweise haben mir oft geholfen, und ich bin Dir für unsere fachlichen Diskussionen sehr dankbar. Du hast mich unterstützt und mich durch die Höhen und Tiefen dieses umfangreichen und langjährigen Projektes „Promotion“ begleitet. Ich bin sehr glücklich, Dich an meiner Seite zu haben.

„Ich setz’ mein Herz auf Dich: Du weißt, wie Wunder gehen.“

Wuppertal, im April 2007

Katharina Jörges-Süß

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis.....	15
1 Einleitung	19
1.1 Ausgangssituation	19
1.2 Stand der Diskussion in Literatur und Verwaltungspraxis	21
1.3 Problemstellung.....	25
1.4 Ziel der Arbeit und Vorgehensweise	27
2 Begriffliche, theoretische und konzeptionelle Grundlagen.....	29
2.1 Materielle Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung	29
2.1.1 Charakteristika der öffentlichen Verwaltung.....	29
2.1.1.1 Begriff, Ziele, Aufbau und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.....	29
2.1.1.2 Das Personal der öffentlichen Verwaltung	33
2.1.1.2.1 Mitglieder der öffentlichen Verwaltung	33
2.1.1.2.2 Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis der Beamten	34
2.1.1.2.3 Privatrechtliches Arbeitsverhältnis der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst.....	36
2.1.1.2.4 Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst.....	38
2.1.2 Materielle Anreizsysteme	41
2.1.2.1 Begrifflichkeiten: Bedürfnis, Motiv, Anreiz, Anreizsystem	41
2.1.2.2 Anforderungen an die Gestaltung von Anreizsystemen	44
2.1.2.3 Materielle Anreizarten	45
2.1.2.4 Bemessungsgrundlagen materieller Anreizsysteme	51
2.1.3 Materielle Anreizgestaltung in der öffentlichen Verwaltung	57
2.1.3.1 Entgelt und Beförderung im öffentlichen Dienst.....	57
2.1.3.2 Bemessungsgrundlagen.....	63

2.2	Theoretische Basis der Analyse: Neo-institutionalistische Organisations- theorie.....	67
2.2.1	Institutionen, Institutionalisierung und Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt.....	67
2.2.2	Makro-institutionalistische Ansätze: Zentrale Argumente.....	70
2.2.2.1	Einfluss der Organisationsumwelt.....	70
2.2.2.2	Institutioneller Isomorphismus.....	74
2.2.2.3	Reaktionsmöglichkeiten von Organisationen.....	77
2.2.2.3.1	Entkopplung der inkonsistenten Anforderungen.....	77
2.2.2.3.2	Strategisches Verhalten von Organisationen.....	80
2.2.3	Mikro-institutionalistischer Ansatz: Die Rolle der Organisation als Akteur im Institutionalisierungsprozess.....	82
2.2.3.1	Zentrale Argumente.....	82
2.2.3.2	Institutional Entrepreneurs als Vorreiter neuer Praktiken.....	85
2.2.4	Theoretisches Modell: Handlungsorientierter Neo-Institutionalismus.....	88
2.2.5	Interessengruppen als relevante Umwelten innerhalb von Modernisierungsprozessen der öffentlichen Verwaltung.....	93
2.3	Materielle Leistungsanreizsysteme in der deutschen öffentlichen Verwaltung und handlungsorientierter Neo-Institutionalismus: Ein Analysekonzept.....	98

3	Inhaltsanalyse: Materielle Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands.....	101
3.1	Vorgehensweise.....	101
3.2	Zeitphasen als Ergebnis der Inhaltsanalyse.....	103

4	Einführung und Gestaltung materieller Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands: Rekonstruktion der Diskussion und tatsächliche Anreizgestaltung in der Verwaltungspraxis.....	110
4.1	Vorgehensweise bei der Analyse.....	110
4.2	Analyse der Ersten Zeitphase: Die Jahre 1971 bis 1982.....	111
4.2.1	Schilderung der gesellschaftspolitischen Situation.....	111

4.2.2	Vorschläge für eine dienstrechtliche Reformierung der öffentlichen Verwaltung.....	115
4.2.2.1	Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts	115
4.2.2.1.1	Berufung der Studienkommission und Reformvorschläge im Zeitraum der Kommissionsarbeit	115
4.2.2.1.2	Vorschläge der Studienkommission	124
4.2.2.1.3	Reaktionen der Interessengruppen auf die Reformvorschläge und weitere Entwicklung der Diskussion	127
4.2.2.2	Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Dienstrechtsreform.....	134
4.2.2.2.1	Zentrale Bestandteile des Aktionsprogramms	134
4.2.2.2.2	Reaktionen der Interessengruppen auf das Aktionsprogramm und weiterer Verlauf der Diskussion	138
4.2.3	Erklärung des Diskussionsverlaufs mithilfe des neo-institutionalistischen Handlungsmodells und der Kontextfaktoren.....	141
4.2.3.1	Gründe für die Bildung der Studienkommission	141
4.2.3.2	Realisierungskonzeptionen der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts.....	145
4.2.3.3	Abschied vom Begriff der Dienstrechtsreform.....	147
4.2.3.4	Zwischenfazit	149
4.2.4	Umsetzung von Maßnahmen in der Verwaltungspraxis: Differenz zwischen tatsächlichen Änderungen und ihrer Darstellung im Rahmen der Modernisierungsdebatte	151
4.3	Analyse der Zweiten Zeitphase: Die Jahre 1983 bis 1989.....	156
4.3.1	Schilderung der gesellschaftspolitischen Situation	156
4.3.2	Vorschläge für eine dienstrechtliche Reformierung der öffentlichen Verwaltung.....	158
4.3.2.1	Entwicklung der Dienstrechtsreformdiskussion und Bericht der Bundesregierung zur strukturellen Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts.....	158
4.3.2.2	Individuelle Leistungszulagen für Beamte der Deutschen Bundespost.....	162
4.3.2.3	Zwischenfazit: Stillstand der Debatte über eine Dienstrechtsreform.....	164

4.3.3	Erklärung des Diskussionsstillstands mithilfe des neo-institutionalistischen Handlungsmodells und der Kontextfaktoren.....	165
4.3.4	Umsetzung von Maßnahmen in der Verwaltungspraxis: Differenz zwischen Diskussionsstillstand über materielle Leistungsanreizsysteme und tatsächlichen Änderungen in der Verwaltungspraxis? ..	169
4.4	Analyse der Dritten Zeitphase: Die Jahre 1990 bis Frühjahr 1997.....	172
4.4.1	Schilderung der gesellschaftspolitischen Situation	172
4.4.2	Vorschläge für eine (dienstrechtliche) Reformierung der öffentlichen Verwaltung	175
4.4.2.1	Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalverwaltung.....	175
4.4.2.1.1	Die internationale Reformbewegung des New Public Managements	175
4.4.2.1.2	Das Neue Steuerungsmodell als deutsche Variante des New Public Managements	177
4.4.2.1.3	Reaktionen der Interessengruppen auf das Neue Steuerungsmodell	180
4.4.2.2	Konzepte der Bundesregierung für eine leistungsorientiertere Personalpolitik	184
4.4.2.2.1	Perspektivbericht der Bundesregierung, Reaktionen der Interessengruppen und weitere Entwicklung der Diskussion .	184
4.4.2.2.2	Dienstrechtsreformgesetz: Gesetzentwurf, Reaktionen der Interessengruppen und Verabschiedung des Gesetzes	188
4.4.3	Erklärung des Diskussionsverlaufs mithilfe des neo-institutionalistischen Handlungsmodells und der Kontextfaktoren.....	197
4.4.3.1	Das Neue Steuerungsmodell: Gründe für das Zustandekommen des Reformkonzeptes und für seine große Resonanz	197
4.4.3.2	Realisierungskonzeptionen der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts.....	204
4.4.4	Umsetzung von Maßnahmen in der Verwaltungspraxis: Keine Differenz zwischen tatsächlichen Änderungen und ihrer Darstellung im Rahmen der Modernisierungsdebatte?	207
4.5	Zwischenfazit	211

5	Verwaltungspraxis nach In-Kraft-Treten des Dienstrechtsreformgesetzes..	213
5.1	Werden die neuen Gestaltungsspielräume für eine Gewährung materieller Leistungsanreize von den öffentlichen Verwaltungen genutzt?	213
5.2	Gründe für die geringe Anwendung einer leistungsorientierten Anreizgestaltung im öffentlichen Dienst	216
6	Fazit	221
	Anhang: Vorgehensweise bei der Inhaltsanalyse und Ergebnisse	226
1	Vorgehensweise bei der Inhaltsanalyse	226
1.1	Auswahl der Datenbanken	226
1.2	Suchbegriffe	227
1.3	Datenbereinigung	229
2	Quantitative Ergebnisse der Inhaltsanalyse	230
	Literaturverzeichnis	247

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1:	Vollzeitbeschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst im Zeitraum 1970 bis 2004	39
Abb. 2.2:	Einfaches Motivationsmodell	42
Abb. 2.3:	Verfahren der Arbeitsbewertung.....	53
Abb. 2.4:	Überleben von Organisationen.....	71
Abb. 2.5:	Angleichungsprozesse von Organisationen	77
Abb. 2.6:	Strategische Reaktionen auf institutionelle Erwartungen.....	81
Abb. 2.7:	Theoretisches Modell: Handlungsorientierter Neo-Institutionalismus.....	92
Abb. 2.8:	Kriterien für die Analyse materieller Leistungsanreizsysteme.....	101
Abb. 3.1:	Quantitative Verteilung der relevanten Literatur auf den Untersuchungszeitraum.....	103
Abb. 3.2:	Publikationstitel in der Ersten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert).....	104
Abb. 3.3:	Publikationstitel in der Zweiten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert)...	105
Abb. 3.4:	Publikationstitel in der Dritten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert)...	107
Abb. 3.5:	Publikationstitel in der Vierten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert)...	108
Abb. 3.6:	Zeitphasen als Ergebnis der Inhaltsanalyse	109
Abb. 4.1:	Positionen der Interessengruppen zur Dienstrechtsreform	122
Abb. 4.2:	Vorschlag der Bundesregierung zur Gestaltung von Leistungsanreizsystemen	191
Abb. 4.3:	Eckdaten zur Reformdiskussion im öffentlichen Dienst	212
Abb. 5.1:	Verbreitung und Intensität einer leistungsorientierten Bezahlung in der Verwaltungspraxis	214

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Anm. d. Verf. .	Anmerkung der Verfasserin
AN	Arbeitnehmer
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BAT-G	Bundesangestelltentarifvertrag Gemeinden
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag Ost
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BhV	Beihilfevorschriften
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMT-G	Bundesmanteltarifvertrag Gemeinden
BMT-G-O	Bundesmanteltarifvertrag Gemeinden Ost
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSP	Bruttosozialprodukt
BV	Betriebsvereinbarung
BVersG	Beamtenversorgungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	das heißt
DRRG	Dienstrechtsreformgesetz vom 24.02.1997
EG	Europäische Gemeinschaft
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei

ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hervorh. i. O. .	Hervorhebung im Original
i.e.S.	im engeren Sinne
IG-Metall	Industriegewerkschaft Metall
i.w.S.	im weiteren Sinne
Jg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
Mio.	Millionen
MTArb	Manteltarifvertrag für Arbeiter im öffentlichen Dienst
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantik-Pakt)
Nr.	Nummer
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
o. H.	ohne Heftangabe
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PostLZulV	Postleistungszulagenverordnung
RAF	Rote Armee Fraktion
REFA	Reichsausschuss für Arbeitszeitermittlung
RVO	Reichsversicherungsordnung
s.	siehe
S.	Seite
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
s. o.	siehe oben
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
s. u.	siehe unten
TdL	Tarifgemeinschaft der deutschen Länder
TV	Tarifvertrag
TV-L	Tarifvertrag der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	und andere
UN	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UrlGG	Gesetz über die Gewährung eines jährlichen Urlaubsgeldes vom 15.07.1977
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Verf.	Verfasserin
vgl.	vergleiche
VkA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Ausgangssituation

Arbeitsverhältnisse sind Austauschverhältnisse, bei denen Arbeitnehmer ihre Arbeitsleistung zur Verfügung stellen und dafür von den Arbeitgebern eine Vergütung erhalten. Es ist jedoch nicht in jedem Fall sichergestellt, dass sich die Arbeitnehmer tatsächlich in der gewünschten und vertraglich vereinbarten Form verhalten. Vielmehr machen Überlegungen unterschiedlicher theoretischer Richtungen deutlich, dass Mitarbeiter motiviert werden müssen, um im Sinne der Unternehmensziele zu handeln: Aus verhaltenswissenschaftlicher Perspektive sind hier insbesondere die Anreiz-Beitrags-Theorie und Motivationstheorien zu nennen (vgl. Barnard 1938; Simon 1958; March/Simon 1958; Vroom 1964), auf personalökonomischer Seite befasst sich in erster Linie die Prinzipal-Agenten-Theorie mit der Notwendigkeit und der Gestaltung von Anreizsystemen (vgl. Ross 1973; Ebers/Gotsch 2002, S. 209ff.).

In den letzten Jahren kreiste die Diskussion über Anreiz- oder Vergütungssysteme in Theorie und Praxis zunehmend um das Ziel, einen stärkeren Bezug zwischen Leistung und Vergütung herzustellen (vgl. z. B. Staehle 1999, S. 822; Drumm 2005, S. 587). Dies wird positiv bewertet und als wünschenswert erachtet, um eine gerechtere Vergütung zu schaffen, die Leistungsunterschiede berücksichtigt und damit die Motivation der Mitarbeiter steigert. Durch leistungsabhängige Anreizsysteme sollen die Interessen der Organisation und der Mitarbeiter (besser) homogenisiert und das von der Organisation gewünschte Mitarbeiterverhalten erreicht werden. Erbringen Mitarbeiter die geforderten Leistungen und tragen zu einem positiven Unternehmensergebnis oder einem effizienten Arbeitsablauf bei, sollen sie daher auch davon profitieren, indem sie eine höhere Vergütung – beispielsweise in Form von Prämien, Zulagen sowie Ergebnis- und Vermögensbeteiligungen – erhalten.

Vorreiter dieser Form der Anreizgewährung sind die USA, in denen Erfolgs- und Vermögensbeteiligungen sowie Stock-Option-Pläne inzwischen die gängige Praxis bilden. Auch in Deutschland findet im Rahmen der Anreizgestaltung in Organisationen seit längerer Zeit eine Diskussion über leistungsorientierte Entgeltfindung statt. Diese beschränkt sich nicht auf privatwirtschaftliche Organisationen, sondern dehnt sich auch auf den öffentlichen Sektor und die Verwaltung aus. Am öffentlichen Dienst wird seit geraumer Zeit starke Kritik geübt, die sich vor allem auf den aufgeblähten Verwaltungsapparat, die ausufernde Bürokratie, die mangelnde Ausschöpfung des Leistungspotenzials der Beschäftigten sowie die fehlende Effizienz des Verwaltungshandelns bezieht (vgl. z. B. Reichard 1994, S. 13ff.; Göbel 1996, S. 1f.; Seibel 1997, S. 98). Eine geeignete Antwort auf diese Kritik wird – neben weiteren Maßnahmen – in einer (stärker) leistungsorientierten Personalsteuerung gesehen. Beispielsweise sollen Beschäftigte auf Basis einer systematischen Leistungsbeurteilung für eine besonders gute Leistung eine Prämie oder eine Zulage erhalten können, für unterdurchschnittliche Leistungen wiederum in ihrem Aufstieg in die nächsthöhere

Dienstaltersstufe gehemmt werden. Als Voraussetzung dafür ist eine systematische Leistungsbeurteilung notwendig. Die genannten Änderungsvorschläge sind aus der Diskussion der letzten Jahre bekannt und entsprechende Reformmaßnahmen werden immer wieder gefordert. Tatsächlich stammen diese Überlegungen jedoch bereits aus den 1970er Jahren: Die von der Bundesregierung 1970 einberufene „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts“ entwickelte neben weiteren Empfehlungen diese Vorschläge und fasste sie 1973 in ihrem Abschlussbericht zusammen. Die Einführung von leistungsorientierten Besoldungselementen stellt somit keinen neuen Weg zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes dar, über den erst seit einigen Jahren nachgedacht wird; vielmehr wird darüber bereits seit Jahrzehnten eine – mal mehr, mal weniger intensive – Debatte geführt. Es verging jedoch sehr viel Zeit und kostete einige Reformanläufe, bis mit dem Dienstrechtsreformgesetz im Jahr 1997 die rechtliche Grundlage dafür geschaffen wurde, Beamten bei einer dauerhaft herausragenden Gesamtleistung oder bei besonders herausragenden Einzelleistungen zusätzlich zum fixen Gehalt eine materielle Belohnung gewähren zu können. Für die Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) des Bundes und der Kommunen trat erst zum 1. Oktober 2005 ein neuer Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) in Kraft, der den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und das Bundesmanteltarifgesetz (BMT-G, BMT-G-O) ablöst und variable leistungsabhängige Entgeltbestandteile vorsieht; für die Angestellten der Länder ist ab dem 1. November 2006 ebenfalls ein neuer Tarifvertrag (TV-L) gültig (vgl. auch 2.1.3.1).

Der Blick in die Praxis von Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung zeigt, dass eine leistungsabhängige Vergütung sowohl in privatwirtschaftlichen Unternehmen als auch in der öffentlichen Verwaltung aber noch gering verbreitet ist. Unternehmen gehen zwar immer mehr dazu über, leistungsbezogene Vergütungsbestandteile anzubieten, und mittlerweile zählen nicht mehr nur Führungskräfte zu den Empfängern, sondern es werden auch mittlere und untere Hierarchieebenen berücksichtigt. Die Variabilisierung des Gehalts hängt jedoch in starkem Maße von der Größe bzw. Branche eines Unternehmens und der Funktion bzw. Hierarchieebene eines Mitarbeiters ab: Im Jahre 2002 bewegte sich der Anteil leistungsorientierter Entgeltkomponenten zwischen 28% und 57%; je größer das Unternehmen und die erreichte hierarchische Position des Beschäftigten war, desto höher fiel der variable Entgeltanteil aus (vgl. Böger 2002, S. 14).

Im Gegensatz zu dieser Tendenz hat variable Vergütung in der öffentlichen Verwaltung und daran angelehnten Organisationen (z. B. Kirche, Non-Profit-Bereich) keine große Bedeutung. Im öffentlichen Dienst, der mit ca. 4,7 Mio. mittelbar Beschäftigten (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank) und unmittelbar Beschäftigten (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeinde- und Zweckverbände) – davon ungefähr 1,5 Mio. Beamte und Richter – eine wichtige volkswirtschaftliche Bedeutung besitzt (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft 2006, S. 74), sind variable Vergütungsbestandteile bisher die Ausnahme. Der Deutsche Städtetag, der seit 1995 in regelmäßigen Abständen bei seinen Mitgliedern eine Umfrage zum Stand der Verwaltungsmoderni-

sierung durchgeführt und im Jahre 2000 dabei erstmalig auch nach Leistungsanreizen gefragt hat, kam zu dem Ergebnis, dass lediglich 10 von 206 Städten entsprechende Vergütungselemente gewährt haben (vgl. Grömig 2001, S. 11 und 15). Auch aktuelle Studien zeigen, dass – insbesondere auf Kommunalebene – die mittlerweile bestehenden Spielräume für eine leistungsbezogene Anreizgestaltung nicht ausgeschöpft und kaum Leistungsanreize gesetzt werden (vgl. DGFP 2004; Tondorf/Jochmann-Döll 2004; Matiaske/Holtmann/Weller 2005b). Damit werden Leistungsanreize in – jedenfalls auf den ersten Blick – überraschend geringem Maße genutzt. Jedoch wird zunehmend versucht, einen stärkeren Bezug zwischen Leistung und Vergütung herzustellen. Die Erfahrungen, die der öffentliche Dienst in dieser Frage gemacht hat und weiterhin macht, sind hilfreich, um organisationales Lernen und organisationalen Wandel (in der öffentlichen Verwaltung) besser verstehen zu können; unter organisationalem Wandel versteht man dabei das „Ergebnis (,outcome’) von Entscheidungen, Handlungen und Interaktionen der Organisation, eingebettet in einen internen und externen Kontext, der selbst Gegenstand von Veränderungen ist“ (Bamberger/Cappallo 2003, S. 33). Kenntnisse über spezifische Besonderheiten und Einflussfaktoren des jeweiligen Organisationstyps (hier: öffentliche Verwaltung) ermöglichen es, den Erfolg bzw. Misserfolg von Veränderungsvorhaben nachzuvollziehen und zu begründen. Zudem sind die Überlegungen und Erfahrungen der öffentlichen Verwaltungen zum Teil verallgemeinerbar bzw. auf die spezifische Situation anderer Organisationen übertragbar. Am Beispiel der öffentlichen Verwaltung lassen sich somit sowohl generelle als auch für die öffentliche Verwaltung spezifische Probleme aufzeigen, die bei Veränderungsprozessen auftreten und einen erfolgreichen, schnell realisierten Wandel möglicherweise verhindern.

1.2 *Stand der Diskussion in Literatur und Verwaltungspraxis*

Die im Ausland ungefähr Anfang der 1980er Jahre begonnene Diskussion um das so genannte New Public Management löste – zeitlich verzögert – auch in Deutschland eine Debatte darüber aus, wie ein entsprechend umfassendes und tief greifendes Modernisierungskonzept für die öffentliche Verwaltung aussehen könnte. Der Begriff „Verwaltungsreform“ steht dabei für „wohlkonzipierte, breitangelegte Aktionen zur Fortentwicklung des Systems (und Rechts) von Regierung und Verwaltung in Richtung auf deren höhere Qualifikation zur Aufgabenerfüllung“ (König 1989, Sp. 1738). Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte angesichts dieser internationalen Reformbewegung das so genannte Neue Steuerungsmodell als Orientierungs- und Gestaltungshilfe für die Kommunalverwaltungen (vgl. KGSt 1991, 1992 und 1993a), das Defizite des bisherigen Verwaltungshandelns nennt und Veränderungsmöglichkeiten aufzeigt. Dieses Modell leistet bis heute einen fundamentalen Beitrag zur Verwaltungsreform in Deutschland. An den Empfehlungen der KGSt orientieren sich viele Verwaltungen, daher wird auf das Neue Steuerungsmodell und auf die Rolle der KGSt später näher eingegangen (vgl. 4.4.2.1). Das Modell gab wichtige Impulse für die weitere Diskussion, und in den

folgenden Jahren kam es zu einer Vielzahl an Veröffentlichungen über eine adäquate Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die in aller Regel das Neue Steuerungsmodell aufgreifen (vgl. z. B. Reichard 1994; Deckert 1996; Nigmann/Stöbe 1996; Bogumil/Kißler 1997; Naschold/Oppen/Wegener 1997; ÖTV 1997; Burger 1998; Hill 1998; Komba-Gewerkschaft 1998; o. V. 1998; Brecht 1999; Kühn 1999; Weiß 2002). Auch die KGSt selbst formulierte auf Basis ihres Konzeptes eine Reihe von weiteren Gutachten und Berichten, in denen sie einzelne Aspekte des Modells genauer betrachtet.

Personalwirtschaftliche Überlegungen waren in solchen Steuerungsmodellen üblicherweise von nachrangiger Bedeutung. Das Personalmanagement bietet aus dieser Sicht zwar durchaus Ansatzpunkte für Veränderungen, im Vordergrund standen jedoch finanzwirtschaftliche Aspekte wie Budgetierung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Informations- und Kommunikationstechnik (vgl. z. B. KGSt 1993b; KGSt 1994a; KGSt 1994c; KGSt 1995a und KGSt 1995b; vgl. auch Haiber 1997). Ein zeitgemäßes Personalmanagement rückte dabei lediglich als begleitende Maßnahme ins Blickfeld: Zur Realisierung umfassender, tief greifender Änderungen des Verwaltungshandelns müssen die Mitarbeiter einbezogen und ihre Fähigkeiten genutzt werden, da sie den Veränderungsprozess tragen und die Neuerungen in ihrer täglichen Arbeit vollziehen müssen. Angesichts dessen setzten sich zahlreiche Publikationen mit der personalwirtschaftlichen Aufgabe „Personalentwicklung“ auseinander (vgl. z. B. Klages 1991; KGSt 1993c; KGSt 1994b; Leis 1994; Kühnlein/Wohlfahrt 1995a und 1995b; Richthofen 1995; KGSt 1996; Kühnlein 1996; Müller 1996a). In sehr vielen Veröffentlichungen wurde die Bedeutung des Personals für die Veränderungsprozesse zwar betont und ihre Partizipation gefordert, die Überlegungen beschränkten sich aber häufig auf die nicht näher ausgeführte (Leer-)Formel „Betroffene zu Beteiligten machen“ (vgl. kritisch dazu Bogumil/Kißler 1998; Sperling 1998, S. 326f.; Kißler et al. 1999; Sperling 1999). Nur selten beschäftigten sich Publikationen primär und ausführlich mit Fragen der Personalsteuerung in öffentlichen Verwaltungen. Das Personalmanagement im öffentlichen Dienst und seine Bedeutung für Modernisierungsvorhaben wurde somit lange Zeit vernachlässigt.

Mit der Forderung nach einer Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung wurden seit den 1990er Jahren zunehmend Überlegungen zu Effizienz und Wirtschaftlichkeit angestellt. Im Verwaltungshandeln und in der Leistungserbringung wurden Defizite gesehen, die durch ein verändertes Personalmanagement reduziert werden sollen. Zugleich setzte sich immer mehr die Überzeugung durch, dass die diskutierten Änderungen, die zu einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beitragen sollen, nur mithilfe der – demgegenüber positiv eingestellten – Mitarbeiter erfolgreich etabliert werden können (vgl. Akademie des Deutschen Beamtenbundes 1989; Klages/Hippler 1991; Vaanholt 1997; Frey 1999; Mühlenkamp 1999; KGSt 2000). Der Stellenwert der Mitarbeiter und eines „angemessenen“ Personalmanagements nahm dadurch zu. Dies kommt auch in den Publikationen zum Ausdruck, die insbesondere ab Mitte der 1990er Jahre einen stärkeren personalwirtschaftlichen Bezug aufweisen:

Mit dem Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung setzten sich vermehrt Zeitschriftenaufsätze (vgl. Oechsler/Vaanholt 1998), Sammelwerke (Bandemer et al. 1998, S. 141-221), Tagungsbände (vgl. Wagner 1998), Projektberichte (vgl. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995; Tondorf 1997a und 1997b), Dissertationen (vgl. z. B. Wenger 1995; Vaanholt 1997; Hennig 1998; Frey 1999; Göbel 1999; Busse 2002a) und Lehrbücher bzw. Monographien (vgl. Bosetzky/Heinrich 1989; Wald 1996; Hopp/Göbel 1999, S. 174-278) auseinander. Zum Teil enthielten auch Publikationen, die sich mit Personalmanagement oder einem personalwirtschaftlichen Instrument generell beschäftigten, einen spezifisch auf den öffentlichen Dienst bezogenen Teil (vgl. Schanz 1991a, S. 1100-1183; Oechsler 2000). Viele – auch bereits genannte – Veröffentlichungen stellten explizit Überlegungen zu (materiellen) Leistungsanreizen an (vgl. z. B. Beitrag von Ridder in Bandemer et al. 1998, S. 191-199; Vaanholt 1997; Beiträge von Reichard und Grawert in Wagner 1998, S. 103-117), teilweise standen diese sogar im Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. Beitrag von Brede in Schanz 1991a, S. 1129-1145; Tondorf 1994a und 1994b; Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995; Tondorf 1995; Wenger 1995; Stöbe/Reichert/Wohlfahrt 1996; Tondorf 1996, 1997a und 1997b; Adamaschek/Oechsler 2001a; Busse 2002a). Publikationen zu immateriellen Leistungsanreizen wie Führung (vgl. Akademie des Deutschen Beamtenbundes 1989; Klages 1990), Personalentwicklung (s. o.), Arbeitsgestaltung (vgl. Hofmann/Zapotoczky/Strunz 1993) oder Partizipation (s. o.) waren aber häufiger zu finden, da ihre Gestaltung weniger von den engen dienstrechtlichen Grenzen restringiert wird.

Mit einer stärker betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Verwaltungswissenschaften wurde unter anderem der Stellenwert des Personals betont, sodass automatisch das öffentliche Dienstrecht wieder stärker in den Vordergrund rückte. Die Rechtswissenschaft beschäftigt sich bei der Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst seit jeher auch mit Fragen der Leistungsorientierung und Leistungsanreizen. Die Betriebswirtschaftslehre setzte sich zunehmend ebenfalls (s. o.) mit entsprechenden, für den öffentlichen Dienst relevanten Fragestellungen auseinander. Insbesondere das Thema der Leistungsanreize bildet eine zentrale Schnittmenge zwischen den Disziplinen Betriebswirtschaftslehre, Sozialwissenschaften und Rechtswissenschaft. Für die Diskussion ergaben sich daraus neue Impulse, und eine Dienstrechtsreform – die materielle Leistungsanreize beinhaltet – stand (wie schon in den 1970er Jahren) im Mittelpunkt vieler Publikationen.

In der Literatur ab Mitte der 1990er Jahre können verschiedene *Schwerpunkte* festgestellt werden: *Erstens* sind Veröffentlichungen zu nennen, die sich mit der Reform öffentlicher Verwaltung anhand umfassender Konzepte (New Public Management, Neues Steuerungsmodell) beschäftigten (vgl. zum (New) Public Management z. B. Budäus 1994; Damkowski/Precht 1995; Dumont du Voitel 1996; Fischer/Mundhenke 1996; Budäus/Conrad/Schreyögg 1998; Damkowski/Precht 1998a; Naschold/Bogumil 1998; Literatur zum Neuen Steuerungsmodell s. o.). *Zweitens* wurden einzelne Managementinstrumente bzw. -aufgaben wie Controlling, Partizipation oder eben

Leistungsanreize zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung herausgegriffen und näher beleuchtet (Literatur s. o.). *Drittens* standen dienstrechtliche Änderungen (sowie ihre Auswirkungen) im Mittelpunkt der Diskussion (vgl. BMI 1994; Oechsler/Vaanholt 1996; Stadler 1996; Adolf/Durner 1997; Denninger/Frankenberg 1997; Oechsler/Vaanholt 1997; Leib 1998; Scheffler 2001; Schrapper 2001; Bröcker/Pridat 2003). Die Auseinandersetzung mit der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung fand dabei auf empirischer Basis (Projektberichte, Erfahrungsberichte von Praktikern, Umfragen; vgl. z. B. Akademie des Deutschen Beamtenbundes 1989; Klages 1990; Klages/Hippler 1991; Oechsler 1995; Bogumil et al. 1996; Kißler et al. 1997; Bogumil/Kißler 1998; Kühnlein 1998; Kißler et al. 1999; Grömig 2001) oder auf Plausibilitätsüberlegungen gestützt statt. In der Regel standen dabei Gestaltungsempfehlungen von Experten (Wissenschaftler, Unternehmensberater und Verwaltungspraktiker) für die (erfolgreiche) Umsetzung von Modernisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund.

Vereinzelte finden sich auch *Rückblicke* auf die (bzw. *Zwischenbilanzen* von) bisherigen Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen (vgl. KGSt 1995c; Reichard/Wollmann 1996; Grömig/Gruner 1998; Hack 1998; Hill/Klages 1998; Klages 1998; Land Baden-Württemberg 1999; König/Füchtner 2000, S. 97-325; Grömig 2001; KGSt 2001; Wallerath 2001; Jann/Bogumil/Bouckaert 2004) oder im Speziellen auf die Dienstrechtsreformdebatte bezogen (vgl. DBB 1976a; Siedentopf 1979; Ilbertz 1981, S. 13-65; Siedentopf 1986; Meixner 1989; Müller 1998; BMI 2001). Bisher liegt aber kein systematischer Rückblick auf und Erklärungsversuch für die Debatte um materielle Leistungsanreizsysteme in der deutschen öffentlichen Verwaltung vor, der den gesamten relevanten Zeitraum vom Beginn der 1970er Jahre bis in das Jahr 2005 hinein betrachtet.

Zudem ist ein *Defizit an theoretisch fundierten Ausführungen* festzustellen. Ausnahmen finden sich in einigen Dissertationsschriften und vereinzelt auch in Zeitschriften. Dilger betrachtete aus einer institutionenökonomischen Perspektive – auf Basis der Prinzipal-Agenten-Theorie – die Professorenbesoldung und griff sich somit einen speziellen Verwaltungsbereich (Hochschule) heraus (vgl. 2001). Füchtner (vgl. 2002) verglich mithilfe einer speziellen Variante institutionalistischer Ansätze (historischer Institutionalismus; vgl. zum Begriff auch 2.2.1) die Verwaltungsreform in Deutschland mit der in England. Ihre Überlegungen und Erklärungen bezogen sich aber überwiegend auf die Zeit ab den 1980er Jahren und fokussierten die Rolle und die unterschiedlichen Strategien der politischen Parteien und Regierungen. In zwei weiteren Dissertationen stellten die Verfasser mikropolitische Überlegungen hinsichtlich der Reformprozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung an: Hennig erklärte anhand mikropolitische Prozesse die bisher eher mäßigen Erfolge bei der Verwaltungsreform und sah Behörden „als Inszenierung ihrer Akteure“ (vgl. 1998, S. 5). Göbel untersuchte mit der Mikropolitik die tatsächlichen Prozessverläufe bei Reformprojekten und rekonstruierte theoretisch die dabei stattfindenden verwaltungspolitischen Prozesse (vgl. 1999). Insgesamt ist dennoch festzuhalten, dass insbesondere die Aus-

sagen über das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung bzw. über Reformprozesse bisher einen Mangel an theoretischer Fundierung und Erklärung aufweisen. Wenn überhaupt, sind hierzu lediglich Partialerklärungen oder Ad-hoc-Theorien zu finden (vgl. z. B. Siedentopf 1986, S. 158; Lecheler 1997a, S. 510).

Über die (moderne) öffentliche Verwaltung, die Reform der öffentlichen Verwaltung oder die Dienstrechtsreform ist mittlerweile eine Vielzahl an (populär-)wissenschaftlichen Publikationen vorhanden. Insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre kam es angesichts des Neuen Steuerungsmodells zu einer wahren Flut an Veröffentlichungen, die in der Regel auf die Notwendigkeit einer Reform und Gestaltungsvorschläge abstellten; theoretisch fundierte Erklärungen und Gestaltungsvorschläge bildeten dabei nach wie vor die Ausnahme. Auch nach der Verabschiedung des Dienstrechtsreformgesetzes im Jahre 1997 riss die Welle an Veröffentlichungen über Veränderungsnotwendigkeiten und -vorschläge nicht ab. Die zahlreichen Überlegungen und diskutierten Neuerungen veränderten jedoch zum Teil ihren Fokus, da immer öfter bestimmte Verwaltungsbetriebe oder Verwaltungsbereiche mit ihren speziellen Merkmalen und Rahmenbedingungen oder andere Besoldungsordnungen als bisher (z. B. Professoren) in den Mittelpunkt gerückt wurden (vgl. zu Hochschulen, Schulen, Gesundheits- und Fürsorgebereich sowie Sozialverwaltung z. B. Sieber 1998; Franck/Opitz 1999; Kröger 1999; Kühn 1999; Böttcher 2000; Franck/Opitz 2000; Eckardstein/Oechsler/Scholz 2001; Kieser 2001; Eckardstein 2003; Müller-Böling 2003; Eyer 2004; Färber/Renn 2004; Stock 2004).

Als neueste Entwicklung in Bezug auf eine stärkere Betonung des Leistungsprinzips ist für die Beamten der Beschluss des Bundeskabinetts vom Juni 2005 zu nennen, wonach das Beamtenrecht reformiert und eine leistungsorientierte Bezahlung (bis zu 8% des Gehaltsvolumens sind in Form von individuellen Leistungszuschlägen vorgesehen) eingeführt sowie der Verheiratenzuschlag abgebaut werden sollen. Durch die Föderalismusreform können außerdem die Landesbeamten zukünftig von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich besoldet werden. Für die Beschäftigtengruppe der öffentlichen Arbeitnehmer des Bundes und der Kommunen wiederum einigten sich die Tarifparteien im Februar 2005 auf einen neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), vgl. auch 1.1), der am 1. Oktober 2005 in Kraft getreten ist (vgl. § 39 TVöD) und beinhaltet, dass die Festzuschläge für Lebensalter und Familienstand reduziert bzw. abgeschafft werden sowie ab dem Jahr 2006 leistungsorientiert vergütet wird (1%; perspektivisch 8% der gesamten Gehaltssumme). Für die Arbeiter und Angestellten der Länder gilt zum 1. November 2006 ebenfalls ein neuer Tarifvertrag (TV-L), auch hier sind variable leistungsbezogene Lohn- und Vergütungsbestandteile vorgesehen.

1.3 *Problemstellung*

Ab Mitte der 1990er Jahre wird zunehmend erkannt, dass die diskutierten Veränderungen des öffentlichen Dienstes aufgrund ihrer Komplexität und Neuartigkeit nur

mit der Unterstützung des Personals erfolgreich umgesetzt werden können. Da die Reform der öffentlichen Verwaltung als wichtige und dringliche Aufgabe gilt, nimmt die Bedeutung der Mitarbeiter weiter zu. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, theoretisch fundierte personalwirtschaftliche Überlegungen anzustellen, denn die Betrachtung der Literatur zeigt, dass viele Argumentationen a-theoretisch erfolgen und eher allgemein gehalten sind. Auch ist offensichtlich, dass die meisten Veröffentlichungen auf Gestaltungsempfehlungen abstellen. Einige Publikationen blicken zwar (kritisch) auf Reformbemühungen zurück oder machen eine Bestandsaufnahme von Modernisierungsvorhaben; es wurde aber bisher noch kein Versuch unternommen, die Debatte über ein spezifisches personalwirtschaftliches Instrument – wie das der Leistungsanreize – für den gesamten relevanten Zeitraum systematisch zu rekonstruieren sowie den Diskussionsverlauf und das Verhalten der relevanten Akteure unter Rückgriff auf Theorien zu erklären. Folglich lassen sich bei der (wissenschaftlichen) Auseinandersetzung mit materiellen Leistungsanreizsystemen in der öffentlichen Verwaltung große und grundlegende Defizite (Theorielosigkeit, fehlende Rekonstruktion des Diskussions- und Veränderungsprozesses sowie seltene Fokussierung auf ein Instrument) konstatieren.

Die Beobachtung des Verhaltens von Akteuren, die an Prozessen des Wandels beteiligt sind, wirft die Frage auf, warum bestimmte Veränderungen gar nicht oder nur zögerlich durchgeführt, bestimmte andere Projekte aber, die gegebenenfalls unwichtiger erscheinen, wiederum konsequent verfolgt werden. Insbesondere Veränderungs- und Modernisierungsprozesse, die sich über einen langen Zeitraum erstrecken und deren Verlauf nicht kontinuierlich ist, erscheinen in der Regel zunächst unerklärlich, und man wundert sich darüber, dass Veränderungen nicht oder erst nach geraumer Zeit zustande kommen. Mithilfe der *neo-institutionalistischen Organisationstheorie* (vgl. insbesondere Meyer/Rowan 1977; Zucker 1977 und DiMaggio/Powell 1983) lassen sich solche Phänomene erklären und zum Teil Gründe für scheinbar irrationales Verhalten finden. Den Argumenten der Theorie folgend ist es nämlich rational, nicht (nur) die Arbeitsabläufe effizient zu gestalten, sondern (auch) die Vorstellungen und Erwartungen, die verschiedene Umweltbereiche an eine Organisation richten, zu berücksichtigen. Dadurch wird der Einfluss der Umwelt auf Organisationen betont, und vor diesem Hintergrund sind auch Modeerscheinungen oder die (fehlende) Zunahme bzw. Verbreitung bestimmter Managementinstrumente und -konzepte erklärbar und plausibel (vgl. z. B. die Analysen von Faust/Bahn Müller 1996; Fallgatter 1999; Walgenbach 2000a; Walgenbach/Beck 2000 und 2003; Krücken 2005; Tempel/Wächter/Walgenbach 2005). Diese Theorie eröffnet somit eine neue Sichtweise auf die Entwicklung moderner Managementpraktiken und trägt zu einer tiefer gehenden und umfassenderen Erklärung von organisationalem Wandel bei (vgl. dazu auch Powell 1992, S. 204). Um den langwierigen und diskontinuierlichen Diskussionsverlauf über materielle Leistungsanreizsysteme im öffentlichen Dienst und das Verhalten der öffentlichen Verwaltung – welches durchaus von organisationalen oder Managementmoden beeinflusst wird (vgl. dazu Kieser 1996) – zu erklären, wird daher die neo-institutionalistische Organisationstheorie herangezogen. Durch ihre Anwendung ist es

zudem möglich, die diversen Interessengruppen als Umwelt(en) der öffentlichen Verwaltung zu unterscheiden und ihren jeweiligen Einfluss zu beleuchten.

Eine solche Analyse besitzt dabei nicht nur Aussage- und Geltungskraft für den Bereich der öffentlichen Verwaltung und für das Thema „materielle Leistungsanreizsysteme“, sondern kann auf vielfältige Phänomene angewandt werden. Sie ermöglicht es, Schlussfolgerungen für Prozesse des organisationalen Wandels zu ziehen und Lerneffekte in Bezug auf Veränderungsprozesse zu erzielen. Hier ist jedoch bereits vorab festzuhalten, dass ein diskontinuierlicher Verlauf von Wandel oder Reformen nicht unüblich ist und immer mit Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Änderungen gerechnet werden muss. Kobi kommt sogar zu dem Schluss, dass erfahrungsgemäß nur weniger als 50% der in Organisationen angestoßenen Veränderungen erfolgreich verlaufen (vgl. 2004, S. 23). Am Beispiel der öffentlichen Verwaltung kann gezeigt werden, warum Wandel vorangetrieben wird, zeitweise stockt oder in bestimmten Bereichen fast vollständig ausbleibt.

1.4 Ziel der Arbeit und Vorgehensweise

Ziel dieser Arbeit ist es, auf Grundlage der neo-institutionalistischen Organisationstheorie den diskontinuierlichen Verlauf der Debatte um materielle Leistungsanreize sowie die tatsächliche Vergütungspraxis öffentlicher Verwaltungen zu rekonstruieren und zu erklären. Dabei werden zunächst verschiedene Interessengruppen und deren Standpunkte im Diskussionsverlauf identifiziert, die Höhe- und Tiefpunkte der Diskussion beschrieben und Gründe sowohl für das Scheitern bzw. die Modifizierung von Vorschlägen gefunden werden als auch dafür, warum zu bestimmten Zeitpunkten (keine) Änderungsvorschläge entwickelt wurden. Darüber hinaus wird die tatsächliche Anreizgestaltung in der Verwaltungspraxis untersucht, der Diskussion gegenübergestellt, und es wird begründet, warum die öffentlichen Verwaltungen konsensfähige Maßnahmen nicht umsetzen und die Gestaltungsspielräume, die seit dem Dienstrechtsreformgesetz bestehen, nicht in stärkerem Maße nutzen.

Aus dieser Zielsetzung ergibt sich folgende Vorgehensweise: Zunächst werden im zweiten Kapitel begriffliche, theoretische und konzeptionelle Grundlagen für das Verständnis der Arbeit geschaffen, indem die öffentliche Verwaltung als Organisationstyp mit spezifischen Aufgaben und (personellen) Strukturen (vgl. 2.1.1) sowie zentrale Aspekte leistungsorientierter Anreizsysteme (vgl. 2.1.2) skizziert werden. Diese beiden Untersuchungsgegenstände werden in Abschnitt 2.1.3 zusammengeführt. Im Anschluss steht das theoretische Fundament der Arbeit im Mittelpunkt (vgl. 2.2); hier werden die zentralen Begriffe und Argumente der neo-institutionalistischen Organisationstheorie geklärt und organisationaler Wandel aus dieser Sichtweise heraus beschrieben. Auf der Grundlage gilt es, ein erweitertes theoretisches Modell zu entwickeln, mit dem die Problemstellung bearbeitet werden kann. Daneben sollen die unterschiedlichen Interessengruppen, die als Teilumwelten Erwartungen und Anforderungen an die öffentliche Verwaltung stellen, identifiziert werden. In Abschnitt 2.3

folgt die Formulierung des Analysekonzeptes als Methode für die weitere Arbeit, indem die einzelnen Elemente des zweiten Kapitels miteinander verknüpft und die weitere Vorgehensweise erläutert werden. Das dritte Kapitel dient dazu, den Gesamtzeitraum der Diskussion um materielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst von mehreren Jahrzehnten zu strukturieren; dazu sollen Teilzeiträume voneinander abgegrenzt und Zeitphasen identifiziert werden. Dies erfolgt mithilfe einer systematischen Analyse der relevanten Literatur mit verschiedenen Analyseschritten (Inhaltsanalyse).

Den Kern der Arbeit bildet das vierte Kapitel, das den Verlauf der Debatte um materielle Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands sowie die tatsächliche Verwaltungspraxis rekonstruiert und analysiert. Zu Beginn der jeweils dargestellten Zeitphase wird zunächst die gesellschaftspolitische Situation geschildert. Hier werden die für diesen Zeitraum charakteristischen und wichtigsten Ereignisse und Fakten zusammen getragen, die die Modernisierungssituation der öffentlichen Verwaltung als Kontextfaktoren beeinflussen. Im Anschluss werden die konkreten Änderungsvorschläge für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung bzw. des öffentlichen Dienstrechts vorgestellt, die verschiedene Interessengruppen in diesem Zeitraum formuliert haben. Dabei sind auch die Reaktionen der zahlreichen Interessengruppen auf die verschiedenen Konzepte zu berücksichtigen, und es ist zu untersuchen, wie und warum sich die Vorschläge im Laufe der Zeit verändern.

Auf Grundlage dieser Ausführungen erfolgt anschließend für jede Zeitphase eine theoretisch fundierte Erklärung des Diskussionsverlaufs anhand der in Abschnitt 2.3 entwickelten Analysekriterien, d. h., es wird begründet, warum diese Diskussion auf die zuvor festgestellte Art und Weise geführt wurde und warum bestimmte Maßnahmen beschlossen wurden, während sich andere Vorschläge nicht durchsetzen konnten. Auch gilt es zu untersuchen, wann und warum die Diskussion abebbte, stockte, neue Impulse bekam oder besonders intensiv geführt wurde.

Vor diesem Hintergrund ist am Ende des Kapitels zur jeweiligen Zeitphase erneut unter Rückgriff auf die theoretisch fundierten Analysekriterien zu untersuchen, ob und in welchem Maße die diskutierten Konzepte und Vorschläge tatsächlich umgesetzt wurden sowie aus welchen Gründen sich aus der Diskussion häufig nur eine geringe oder überhaupt keine Implementierung ergab. Auf diese Weise wird nicht nur die Diskussion um Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung nachgezeichnet und erklärt, sondern auch das tatsächliche Verhalten der öffentlichen Verwaltung betrachtet und begründet.

Diese Vorgehensweise wird bis zu den 1990er Jahren gewählt; ab 1997 liegt der Fokus der Betrachtung vollkommen auf der Verwaltungspraxis, da mit dem Dienstrechtsreformgesetz seitdem die rechtliche Basis für die Gewährung materieller Leistungsanreize für Beamte gegeben ist. Aufgrund dessen wird im fünften Kapitel der Frage nachgegangen, wie sich diese grundlegende und zentrale dienstrechtliche Änderung auf das Verhalten der öffentlichen Verwaltung auswirkt, d. h., ob und in welchem Umfang sie die neuen Gestaltungsmöglichkeiten nutzt und wie eine denkbare ausbleibende Anwendung des personalpolitischen Instruments „Leistungsanreizsys-

tem“ unter anderem mithilfe der neo-institutionalistischen Organisationstheorie erklärt werden kann. Das sechste Kapitel fasst die wesentlichen Untersuchungsergebnisse abschließend zusammen.

2 Begriffliche, theoretische und konzeptionelle Grundlagen

2.1 *Materielle Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung*

2.1.1 *Charakteristika der öffentlichen Verwaltung*

2.1.1.1 *Begriff, Ziele, Aufbau und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung*

Die *öffentliche Verwaltung* als Institution bildet – neben der politischen Ebene des Parlaments und der Regierung sowie der juristischen Ebene der Rechtsprechung – einen Teil des Staates und steht (mit Ausnahme der Oberbehörden) unter seiner Aufsicht (vgl. auch Art. 84 und 85 GG). In Wissenschaft und Praxis herrscht Einigkeit darüber, dass sich die öffentliche Verwaltung grundsätzlich nur sehr schwer begrifflich präzise fassen lässt (vgl. Reichard 1987, S. 3; Pitschas 1990, S. 2f.; Hesse/Ellwein 1997, S. 339); Forsthoff vertritt sogar die Auffassung, dass die öffentliche Verwaltung lediglich beschrieben, aber nicht definiert werden kann (vgl. 1973, S. 1). Im Folgenden soll sie als Administrative verstanden werden: Als Teil der Exekutive setzt sie innerhalb der geltenden Gesetzgebung und Rechtsprechung die Entscheidungen der Parlamente nach deren Vorgaben um (vgl. Eichhorn 2003a, S. 760).

Die öffentliche Verwaltung verfolgt *Zielsetzungen*, die am Gemeinwohl ausgerichtet sind (vgl. z. B. Laux 1989, Sp. 1682f.). Sie produziert in erster Linie öffentliche Güter, d. h. „Güter, die allen Bürgern zugänglich sein sollen und von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann“ (Kißler et al. 1997, S. 35). Diese Leistungen werden ausschließlich durch den öffentlichen Bereich angeboten und sind nicht marktgängig, obwohl sie teilweise Dienstleistungscharakter haben. Die Festlegung der Ziele ist das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse; die öffentliche Verwaltung bereitet diese politischen Entscheidungen vor, setzt sie um und kontrolliert sie. Zu beachten ist dabei, dass es sich einerseits in der Regel um schlecht quantifizierbare Leistungsziele handelt. Andererseits sollen ökonomische Ziele verfolgt werden, indem die für das Verwaltungshandeln notwendigen Finanzmittel, die aufgrund von Staatseinnahmen (Abgaben) zur Verfügung stehen, effizient(er) und wirtschaftlich(er) verausgabt werden (vgl. Reichard 1987, S. 35f.).

Mangels einer gängigen, allgemein akzeptierten Definition soll die öffentliche Verwaltung im Folgenden anhand ihres *Aufbaus* und ihrer unterschiedlichen *Aufgaben* skizziert werden. In Deutschland zählen in erster Linie die Verwaltungen der so genannten Gebietskörperschaften zur öffentlichen Verwaltung. Diese übernehmen die wichtigsten öffentlichen Aufgaben und bilden damit den größten Teil der öffentlichen Verwaltung. Zu unterscheiden sind Gebietskörperschaften des Bundes, der Länder

und Stadtstaaten sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. z. B. Lüder 1989, Sp. 1156; Hesse/Ellwein 1997, S. 340f.):

- Der *Bund* ist als Arbeitgeber in erster Linie für die Verteidigungs-, Finanz- und Verkehrsverwaltung zuständig. Der größte Teil des Personals ist dem Bereich der Verteidigung zugeordnet. Abgesehen vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium der Finanzen wird kein eigenes Personal beschäftigt. Der Bund hat darüber hinaus keinen eigenen Verwaltungsunterbau, sondern greift auf die Verwaltungen der Länder und Gemeinden zurück. Außerdem unterhält der Bund eine Vielzahl an Bundesoberbehörden oder zentralen Einrichtungen (z. B. Bundeskriminalamt, Statistisches Bundesamt), die Spezialaufgaben erfüllen und somit zusätzlich zur Verwaltungsorganisation existieren.
- Die öffentliche Verwaltung der (*Bundes-*)*Länder* besteht überwiegend aus den öffentlichen Dienstleistungsbereichen „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Rechtsschutz“ und „Bildungswesen“. Großer Personalaufwand resultiert vor allem aus „Wissenschaft und Unterricht“ sowie der Polizei. Anders als im Bund hat hier fast jedes Ministerium einen Verwaltungsunterbau.
- Bei den *kommunalen Verwaltungsträgern* (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Gemeindeverbände) entsteht der große Personalbedarf vorrangig durch die Ausführung der Bundes- und Landesgesetze. Zudem sind dort die zentralen öffentlichen Einrichtungen angesiedelt, darunter fallen öffentliche Kulturbetriebe (Museen, Theater etc.), Parkanlagen, Sportstätten, der gesamte Versorgungs- und Sozialbereich sowie der Hauptteil des Gesundheitswesens. Ebenfalls hier verortet sind große Teile der Verkehrsverwaltung, der Bauverwaltung und der Wirtschaftsförderung sowie Einrichtungen der Erwachsenenbildung.

Neben den skizzierten Gebietskörperschaften sind *Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts* – wie beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit, Einrichtungen der Sozialverwaltung, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten oder Stiftungen – Träger öffentlicher Aufgaben. Die Autonomie der Verwaltungsbereiche variiert dabei, das „Spektrum reicht von der rechtlich und haushaltsmäßig-wirtschaftlich unselbständigen Organisationseinheit (Bruttobetrieb, reiner Regiebetrieb) bis zur rechtlich und haushaltsmäßig-wirtschaftlich verselbständigten Organisationseinheit (z. B. juristische Personen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts)“ (Lüder 1989, Sp. 1152).

Die *Aufgaben* der öffentlichen Verwaltung ergeben sich aus ihren Zielen; unterschieden werden öffentliche und nicht-öffentliche Aufgaben, wobei ihre Abgrenzung politisch entschieden werden muss, da sie nicht in der Verfassung geklärt ist. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben handelt es sich entweder um staatliche Kernaufgaben, die vom Staat gewährleistet sind und vollzogen werden, oder um staatliche Gewährleistungsaufgaben, die vom Staat gewährleistet, aber staatlich oder privat erbracht wer-

den können (vgl. Reichard 1993, S. 16). In erster Linie nehmen jedoch öffentlich-rechtliche Institutionen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wahr. Im Folgenden liegt der Fokus dabei auf staatlichen Kernaufgaben.

Da die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sehr vielfältig sind, werden sie nach ihren *Funktionen* differenziert (vgl. z. B. Hesse/Ellwein 1997, S. 343f.):

Die *Ordnungsverwaltung* bezieht sich auf Polizei-, Aufsichts- oder Sicherungsfunktionen. Sie vollzieht Gesetze und vergleichbare Vorschriften (Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften) und kontrolliert ihre Einhaltung; damit dient sie der vorhandenen Ordnung und sorgt für deren weiteren Bestand. Technische und personale Dienstleistungen auf Basis gesetzlicher Vorschriften und politischer Weisungen erbringt die *Dienstleistungsverwaltung* (z. B. Bildungseinrichtungen). In ihr gelten sowohl verbindliche Vorschriften als auch wissenschaftliche oder fachliche Anforderungen. Das Augenmerk der *wirtschaftenden Verwaltung* richtet sich auf das Vermögen sowie auf die Einnahmen und die Ausgaben der öffentlichen Hand (Wirtschaftsministerien, Finanzministerien, Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe). Die *Organisationsverwaltung* steht für die Verwaltung der Verwaltung. Sie umfasst die Tätigkeiten, durch die die Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden und das Personal eingestellt und kontrolliert wird (Personalabteilungen, Kanzleien etc.). Die *politische Verwaltung* (Ministerialbürokratie) schließlich weist große Nähe zur Politik auf, da sie für die politische Spitze umfassende Überlegungen anstellt und deren Entscheidungen vorbereitet.

Während die Ordnungs-, Dienstleistungs- und wirtschaftende Verwaltung unmittelbar öffentliche Aufgaben erfüllen, sorgt die Organisationsverwaltung für die Voraussetzungen der Aufgabenerledigung. Bestimmt wird das Verwaltungshandeln „über das Gesetz hinaus vom politischen Willen [...], der in Staat, Ländern und Gemeinden gebildet wird und die jeweils zugeordnete Verwaltung durch Ressourcenzuweisung und Wahrnehmen der letzten Organisations- und Personalhoheit prägt“ (Ellwein 1994, S. 105). Den größten Bewegungsspielraum hat folglich die politische Verwaltung, da sie an der näheren Festlegung öffentlicher Aufgaben beteiligt ist. Jedoch gilt für die öffentliche Verwaltung generell, dass sie nicht nur Recht vollzieht, sondern es auch auf das Durchsetzbare oder Mögliche relativiert und anpasst (vgl. Ellwein 1994, S. 93). Damit kommt es durch die Verwaltung zu einer „zumindest interpretierenden nachträglichen Mitwirkung [...] an der Willensbildung“ (Ellwein 1994, S. 55): Programme werden unter Umständen anders umgesetzt als ursprünglich intendiert, es werden nicht alle Anweisungen beachtet oder die rechtlichen Bestimmungen kommen nur teilweise zum Einsatz. Folgt man der Argumentation Ellweins, wird dieses Vorgehen bei einem Erfolg als Leistung gewürdigt, bei einem Misserfolg hingegen als äußerst problematisch kritisiert (vgl. 1994, S. 55).

Die öffentliche Verwaltung übernimmt neben gesetzesvorbereitenden und gesetzesvollziehenden auch planende, gestaltende und vorsorgende Aufgaben (vgl. Würtenberger 1993, S. 44). Das Schwergewicht der öffentlichen Verwaltung hat sich dabei

im Laufe der Zeit verlagert von einer *Eingriffs- und Ordnungsverwaltung*, die ordnend einschreitet und primär mit Juristen besetzt ist, hin zu einer *Leistungs- und Planungsverwaltung*. Diese verfolgt das Ziel, „vorausschauend, schöpferisch planend die Voraussetzungen zu schaffen, damit der Bürger seine Fähigkeiten entfalten, wirtschaftlich sinnvoll wirken und seine kulturellen Bedürfnisse befriedigen kann“ (Schäfer 1972, S. 6; vgl. hierzu z. B. auch DAG 1970, S. 4). Leistungsverwaltungen greifen nicht regelnd oder reglementierend in das Leben der Bürger ein, sondern bieten ein Leistungsspektrum an, das der Allgemeinheit zur Verfügung steht; die Leistungen beziehen sich dabei insbesondere auf die Bereiche Bildungswesen, Daseinsfürsorge und Vorsorge (Jugend-, Gesundheits- und Sozialpflege, Wissenschaft und Forschung, Verkehrswesen, Förderung des Wohnungsbau, Freizeitgestaltung).

Die Aufgaben, die die öffentliche Verwaltung erfüllt, haben sich über einen langen Zeitraum hinweg kontinuierlich ausgeweitet und vermehrt, sodass ein Personalzuwachs sowie eine stärkere Binnendifferenzierung, -spezialisierung und Arbeitsteilung die Folge sind. Dadurch erhöht sich die Zahl an hierarchischen Ebenen, und die Verflechtung und Bürokratisierung nimmt zu (vgl. z. B. Hesse/Ellwein 1997, S. 350ff.). Diese – sich wechselseitig verstärkenden – Tendenzen haben immer wieder Kritik auf sich gezogen: Sie richtet sich zum einen auf den großen Umfang der Staatstätigkeit und die damit verbundene Staatsüberforderung oder die in ihren Kosten nicht vertretbare Ausweitung des öffentlichen Sektors (Staatskritik); hier wird auch der Umkehrschluss gezogen, dass durch Aufgabenverzicht ein Abbau von Verwaltung möglich ist. Zum anderen äußert sie sich in Form der Verwaltungs- und Bürokratiekritik, bei der das „Wie“ des Vollzugs und dessen Kosten hinterfragt bzw. bemängelt werden. In diesem Zusammenhang spielt die fehlende bzw. schwierige Quantifizierbarkeit öffentlicher Leistungen als grundsätzliches Problem der öffentlichen Verwaltung und ihrer Aufgabenerfüllung eine zentrale Rolle (vgl. z. B. Brede 1991, S. 1132 und 1137; Reichard 1996, S. 267; Schröter/Wollmann 1998, S. 67): Die Erfüllung öffentlicher, gemeinwohlorientierter Aufgaben durch die Verwaltung kann nicht anhand eines objektiven Maßstabes beurteilt werden. Die Effektivität des Verwaltungshandelns ist nicht ohne weiteres messbar, öffentliche Aufgaben können daher nicht adäquat in einer Kosten-Nutzen-Rechnung abgebildet werden.

Trotz der starken Aufgabendifferenzierung und des unterschiedlichen Aufbaus der Verwaltungseinheiten (Bund, Länder, Kommunen) wird die öffentliche Verwaltung häufig als eine einheitliche Institution wahrgenommen. Dies ist vor allem damit erklärbar, dass verbindliche Normen existieren, die für alle Teile der Verwaltung gelten; zu nennen sind hier in erster Linie die spezifischen rechtlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns (öffentliches Recht, insbesondere Verfassungs- und Verwaltungsrecht).

Die Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung von anderen, privaten Organisationsformen bereitet trotz ihrer spezifischen Ziele und Aufgaben sowie ihres speziellen Aufbaus Probleme, da sie auch in privater Form tätig wird (z. B. Müllverwertungsanlage in einer eigenen GmbH, Auslagerung der Datenverarbeitung). Sie von dem wei-

teren öffentlichen Sektor zu unterscheiden, fällt ebenfalls nicht immer leicht. Dies liegt darin begründet, dass sie zwar zum öffentlichen Sektor gehört, mit ihm aber nicht deckungsgleich ist; vielmehr erfüllt sie öffentliche Aufgaben, ohne dabei eine Monopolstellung zu besitzen. Aufgrund ihrer vielfältigen Verschränkungen kann sie weder institutionell noch funktional klar von ihrem Umfeld (Öffentlichkeit, Bürger, Privatwirtschaft mit ihren Interessenverbänden, gesellschaftlichen Institutionen) unterschieden werden (vgl. Püttner 1989, S. 31).

2.1.1.2 Das Personal der öffentlichen Verwaltung

2.1.1.2.1 Mitglieder der öffentlichen Verwaltung

Um die personelle Situation und die Rahmenbedingungen für das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung zu skizzieren, muss zunächst geklärt werden, welche Personen im öffentlichen Dienst als Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer oder als andere Mitglieder in Erscheinung treten. *Öffentlicher Arbeitgeber* ist jeder „rechtsfähige Träger öffentlicher Gewalt [...], der Arbeitnehmer beschäftigt“ (Stein 2003, S. 41). Damit tarifpolitische und arbeitsrechtliche Interessen wahrgenommen werden sowie einheitliche Arbeitsbedingungen in den Bundesländern vorliegen, existieren spezielle Interessenvertretungen der Arbeitgeber: Auf Bundesebene liegt die Zuständigkeit für Tarifverhandlungen und Beamtenfragen bei dem Bundesminister des Innern. Die Tarifgemeinschaft der deutschen Länder (TdL) vertritt wiederum die Interessen der Bundesländer, ihr Pendant auf kommunaler Ebene ist die Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA).

Als Mitglieder des öffentlichen Dienstes im weiteren Sinne gelten zum einen die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, hierunter fallen Beamte und öffentliche Arbeitnehmer (Angestellte und Arbeiter); zum anderen zählen Amts- und Mandatsträger zum öffentlichen Dienst (vgl. Pippke 1989, Sp. 86). In der vorliegenden Arbeit werden ausschließlich Beamte und öffentliche Arbeitnehmer betrachtet. Amts- und Mandatsträger finden keine Berücksichtigung, da sie – anders als die Beamten – nicht in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen; zudem sind sie dem Bereich der Politik bzw. der Rechtsprechung zuzuordnen und gehören damit nicht zur öffentlichen Verwaltung.

Für die Tätigkeiten der Arbeiter des öffentlichen Dienstes ist im Gegensatz zu den Angestellten charakteristisch, dass ein Schwergewicht auf körperlichen und in hohem Maße Einzelweisungen unterworfenen Arbeitsleistungen liegt. Aufgrund der relativ geringen und kontinuierlich sinkenden Zahl von Arbeitern im öffentlichen Dienst (vgl. Abb. 2.1) werden im Folgenden bei den öffentlichen Arbeitnehmern überwiegend die Angestellten betrachtet. Zudem besteht zwischen den zu bewältigenden Aufgaben von Beamten und öffentlichen Angestellten eine größere Nähe: Sie erfüllen ähnliche oder zum Teil sogar die gleichen Aufgaben, da Angestellte häufig in demselben Funktionsbereich wie Beamte angesiedelt sind. Ihre Beschäftigungsverhältnis-

se stehen aber rechtlich selbstständig nebeneinander, auch wenn sich ihre Ausgestaltung in vielen Punkten aneinander orientiert und angleicht.

2.1.1.2.2 Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis der Beamten

Das *Berufsbeamtentum* bildet ein zentrales Merkmal des hergebrachten Verwaltungssystems (vgl. z. B. Goetz 1997, S. 179ff.) und bringt die Professionalisierung des Verwaltungspersonals zum Ausdruck. Beamte stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis, dessen Ausgestaltung sich nach dem Grundgesetz (GG), den Bundes- und Landesbeamtengesetzen sowie den Bundes- und Landespersonalvertretungsgesetzen richtet. Das Grundgesetz (vgl. Art. 33) gibt das Berufsbeamtentum als Institution vor und beinhaltet die so genannten hergebrachten *Grundsätze des Berufsbeamtentums*, die im Folgenden erläutert werden:

- Leistungsprinzip,
- Gleichheitsprinzip,
- Existenz des Berufsbeamtentums,
- Funktionsvorbehalt,
- öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis,
- Fürsorgepflicht des Dienstherrn (Alimentationsprinzip),
- Laufbahnprinzip,
- Einseitige Regelung des Beamtenverhältnisses durch den Gesetzgeber,
- Beamtenverhältnis auf Lebenszeit (Lebenszeitprinzip),
- Parteipolitisch neutrale Amtsführung und Wahrung der Interessen der Allgemeinheit,
- Friedenspflicht/Streikverbot,
- Recht auf Personalvertretung.

Art. 33 Abs. II GG formuliert das *Leistungsprinzip*, wonach der Zugang zu öffentlichen Ämtern und das Fortkommen im öffentlichen Dienst nach Eignung (persönliche, intellektuelle und charakterliche Eigenschaften), Befähigung (fachliches Wissen und berufliches Können) und fachlicher Leistung (bisherige Arbeitsleistungen in praktischer Tätigkeit) erfolgt. Letztere ist insbesondere wichtig bei der Beförderung und bei der Beurteilung von Bewerbern, die nicht Laufbahnbewerber (s. u. „Laufbahnprinzip“) sind (vgl. Kunig 1995, S. 618).

Nach dem *Gleichheitsprinzip* darf niemandem bei seinen Rechten und bei der Zulassung zu einem öffentlichen Amt „aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen“ (Art. 33

Abs. III GG). Auch eine Bevorzugung einzelner Personen aufgrund persönlicher Präferenzen beispielsweise wegen politischer oder religiöser Verbundenheit ist verboten.

Diese beiden Prinzipien gelten für den gesamten öffentlichen Dienst, d. h. auch für Arbeiter und Angestellte. Im Gegensatz dazu beziehen sich die Absätze 4 und 5 des Art. 33 ausschließlich auf Beamte und schützen „die Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums in ihrem Kernbestand“ (Vaanholt 1997, S. 15): Die *Existenz der Beamtenverhältnisse* ist durch Art. 33 Abs. IV GG vorgegeben. Danach ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen – somit ist sie den Beamten vorbehalten (Funktionsvorbehalt). Bei hoheitsrechtlichen Aufgaben und Befugnissen handelt es sich um „Aufgaben der obrigkeitlichen oder der gewährenden Verwaltung, insbesondere staatliche Befehls- und Zwangsgewalt“ (Scheerbarth et al. 1992, S. 86); zu der letzteren Verwaltung zählen unter anderem staatliche Fürsorgeaufgaben, beratende und begutachtende Tätigkeiten sowie die (pädagogische) Wissensvermittlung (vgl. Scheerbarth et al. 1992, S. 86f.).

Aus dem Beamtenverhältnis ergeben sich wechselseitige Rechte und Pflichten für den Beamten bzw. den Dienstherrn (vgl. z. B. Siedentopf 1981, S. 332). Die Treueverpflichtung beinhaltet für Beamte „die politische Treuepflicht, die Pflicht zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten, die Verpflichtung zur vollen Hingabe an den Beruf, die Pflicht, den Dienstherrn vor Schaden zu bewahren, und die Pflicht zu Offenheit und Wahrhaftigkeit“ (Eichhorn 2003b, S. 1053). Die politische Treuepflicht wiederum umfasst die Rücksichtnahme auf die Interessen des Dienstherrn, Verschwiegenheitspflicht sowie Unbestechlichkeit und gilt sowohl für Beamte als auch für öffentliche Arbeitnehmer. Der Treuepflicht des Beamten steht die Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber, die insbesondere in der Gewährung amtsangemessener Dienst- und Versorgungsbezüge zum Ausdruck kommt (*Alimentationsprinzip*).

Das *Laufbahnprinzip* dient der Verwirklichung des Leistungsprinzips und gliedert den Beamtendienst nach Laufbahngruppen und verschiedenen Fachrichtungen. Laufbahnen legen den Werdegang der beruflichen Entwicklung innerhalb der öffentlichen Verwaltung fest, indem sie vorgeben, welche Ämter in welcher Reihenfolge höchstens erreicht werden können. Dabei stellen sie bestimmte Anforderungen an die Vor- und Ausbildung oder gleichwertige Qualifizierung des Beamten (Laufbahnbefähigung). Innerhalb jeder Laufbahnfachrichtung bestehen vier Laufbahngruppen: Der einfache, mittlere, gehobene und der höhere Dienst. Das Bundesbesoldungsgesetz regelt unter anderem, welche Eingangsämters der Laufbahnen den einzelnen Besoldungsgruppen zugeordnet werden (vgl. § 23 BBesG). In diesem Punkt spiegelt sich auch der Grundsatz wider, dass die Ausgestaltung der Beamtenverhältnisse *einseitig* erfolgt, da die so genannte *Regelungskompetenz* ausschließlich beim Gesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) liegt. Folglich finden – anders als bei den Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes – keine (echten) Aus- und Verhandlungsprozesse zwischen den beteiligten Interessengruppen statt. Dennoch haben die Interessenvertreter der Beamten im Vorfeld der Entscheidung die Möglichkeit und Gelegen-

heit, ihre Interessen deutlich zu machen und Einfluss auf die Regelungsinhalte der Gesetze zu nehmen.

Aufgrund des *Lebenszeitprinzips* sind Beamte vor Kündigungen geschützt. Diese garantierte Existenzsicherheit soll eine unabhängige, neutrale Aufgabenerfüllung und Kontinuität gewährleisten. Mit (*parteilich*) *neutraler Amtsführung* ist gemeint, dass sich die Leistungserbringung nicht an individuellen Zielen des Beamten oder an parteipolitischen Interessen orientieren darf. Die Ausübung des Amtes soll vielmehr ausschließlich den Interessen der Allgemeinheit dienen. Aufgrund dessen darf auch bei der Vergabe einer Führungsposition die Mitgliedschaft zur „richtigen“ Partei keine Rolle spielen; die Entscheidung für eine bestimmte Person soll sich allein nach ihrer tatsächlichen Leistung und ihren Fähigkeiten richten.

Um eine stabile, kontinuierliche Aufgabenerfüllung sicher zu stellen, sind Beamte außerdem zur *Friedenspflicht* angehalten. Ein Streik wäre mit der Treuepflicht des Beamten nicht vereinbar und ist daher verboten. Wie die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes haben Beamte aber das *Recht auf Personalvertretung*. Im öffentlichen Dienst bildet der Personalrat dabei das Pendant zum Betriebsrat in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Er hat die Aufgabe, die Gesamtheit der Bediensteten zu repräsentieren sowie deren Interessen wahrzunehmen (vgl. näher dazu Reinert 2003, S. 801).

Aus dem Beamtenverhältnis ergeben sich darüber hinaus auf Grundlage der §§ 79ff. BBG (Bundesbeamtengesetz) und §§ 48ff. BRRG (Beamtenrechtsrahmengesetz) bzw. den entsprechenden Landesgesetzen das Recht auf Beibehaltung einer einmal erreichten Besoldungsgruppe, das Recht auf Fortbildung im dienstlichen Interesse und das Recht auf Schutz bei Ausübung der amtlichen Tätigkeit und in der Stellung als Beamter.

Den genannten Rechten des Beamten bzw. Pflichten des Dienstherrn (vgl. §§ 79-92 BBG) stehen die bereits erwähnte Treuepflicht des Beamten sowie seine Dienstleistungspflicht gegenüber (vgl. §§ 52ff. BBG und § 35 BRRG). Letztere gibt vor, dass sich der Beamte mit voller Hingabe seinem Beruf widmen muss. Von ihm wird gefordert, dass er „über juristisches Fachwissen verfügt, das ihn zur legalen Machtanwendung befähigt, und daß er sich weiter einer ethischen Grundhaltung verpflichtet weiß, die ihn davor bewahrt, die anvertraute Macht zu anderen Zwecken als zu denen des Gemeinwohls einzusetzen“ (König 1978, S. 230f.).

2.1.1.2.3 *Privatrechtliches Arbeitsverhältnis der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst*

Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes schließen mit dem Arbeitgeber einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag, aus dem sich die gegenseitigen Rechte und Pflichten beider Seiten ergeben. Das Arbeitsverhältnis beruht darauf, dass der Arbeitnehmer seine Leistung erbringt und der Arbeitgeber diese Leistung in Form eines Arbeitsentgelts entlohnt. Daneben bestehen auch hier eine Treuepflicht des Arbeitnehmers und eine

Fürsorgepflicht des Arbeitgebers (vgl. §§ 242, 611, 613-619 BGB). Allerdings nehmen diese einen geringeren Umfang ein als bei den Beamten (vgl. z. B. Kunig 1995, S. 583; Reinert 2001, S. 122): Die Treuepflicht öffentlicher Arbeitnehmer beinhaltet nicht die Pflicht zur vollen Hingabe an den Beruf, daher haben öffentliche Arbeitnehmer im Gegensatz zu den Beamten auch das Recht, ihre Arbeit niederzulegen und zu streiken. Der Arbeitgeber wiederum vergütet die öffentlichen Arbeitnehmer ausschließlich für die von ihnen erbrachte Arbeitsleistung. Er muss ihnen keine privilegierte soziale Existenz sichern, da hier nicht das Alimentsprinzip und die Unkündbarkeit wie bei den Beamten gelten (allerdings kann einem öffentlichen Arbeitnehmer ab dem 41. Lebensjahr und bei mehr als 15-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst, wenn für ihn die Regelungen des Tarifgebiets West gelten, nur aus einem wichtigen Grund gekündigt werden; vgl. § 34 Abs. II Satz 1 TVöD).

Prinzipiell verschieden ist die Rekrutierung der beiden Beschäftigtengruppen: Während für Beamte ein Karriereprinzip existiert und ihr Werdegang durch Laufbahnverordnungen vorgegeben ist (s. o.), werden Arbeitnehmer „nach dem Positionsprinzip in der Regel für einen bestimmten, inhaltlich beschriebenen Dienstposten eingestellt“ (Siedentopf 1981, S. 332); Voraussetzung ist, dass die Person eine Ausbildung oder Fachkenntnis vorweisen kann, die den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung (BAT, BAT-G, BAT-O) entspricht (vgl. Lobe 2003, S. 33). Ein Aufstieg ist den Arbeitnehmern daher nur in engen Grenzen entweder durch die Eingruppierung in eine höhere Vergütungsgruppe oder durch Neubegründung eines Vertragsverhältnisses möglich.

Gravierende Unterschiede bestehen auch in der Regelungskompetenz der Beschäftigungsverhältnisse: Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst werden im Gegensatz zu den Dienstverhältnissen der Beamten nicht ausschließlich über gesetzliche Vorgaben ausgestaltet, lediglich die grundlegenden Rechte und Pflichten werden vom Gesetzgeber (Bundestag, Bundesrat, Landtage) beschlossen (in Form von Bundesgesetzen, Landesgesetzen und Rechtsverordnungen). Die Arbeitsbedingungen (wie Arbeitszeit, Vergütung, Urlaub und Arbeitsbefreiung, Beendigung des privaten Dienstverhältnisses etc.) hingegen sind Verhandlungsgegenstand zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern bzw. Arbeitgebervertretern; die erzielten Vereinbarungen werden in Tarifverträgen festgehalten. Daneben können auch Dienstvereinbarungen – die das Gegenstück zu Betriebsvereinbarungen in privatwirtschaftlichen Unternehmen bilden – zwischen Arbeitgeber und Personalrat geschlossen werden. Spezielle Regelungen für die tarifgebundenen Angestellten der Gebietskörperschaften enthält der *Bundesangestelltentarifvertrag* (BAT) bzw. der *Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst* (TVöD). Diese Tarifverträge gelten für die Angestellten des Bundes (mit Ausnahme der Deutschen Bahn und der Deutschen Post) und für die Angestellten der Mitglieder der Arbeitgeberverbände, die der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) angehören; für die Länder tritt zum 1. November 2006 ebenfalls ein neuer Tarifvertrag (TV-L) in Kraft. Die entsprechenden Regelungen für Arbeiter des öffentlichen Dienstes finden sich in dem Manteltarifvertrag für Arbeiter

(MTArb) des Bundes, der Länder und der gemeindlichen Verwaltungen und Betriebe (vgl. Baßlsperger/Gerhard 1993, S. 94f. und 198f.) bzw. in dem neuen TVöD.

Beamtenrecht und Tarifrecht dienen dem Zweck, „den öffentlichen Dienst funktionsfähig zu gestalten und damit die Erfüllung seines Verfassungsauftrages zu sichern“ (DGB 1970, S. 14). Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis ist dabei sehr viel detaillierter durch gesetzliche Regelungen inhaltlich festgelegt als die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse, für die die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Zivilrechts und die in den Tarifverträgen fixierten – zuvor ausgehandelten – Regelungen gelten. Obwohl die Rechtsverhältnisse von Beamten und öffentlichen Arbeitnehmern selbstständig nebeneinander stehen, stimmt ihre Gestaltung in praxi häufig überein. So hat das Beamtenrecht das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes beeinflusst (z. B. Dienstaltersstufen und Familienklauseln bei der Vergütung, Nebentätigkeits- und Arbeitszeitrecht), die öffentlich-rechtliche Besoldung für die Beamtenschaft hat sich wiederum lange Zeit an den für die öffentlichen Arbeitnehmer ausgehandelten Tarifverträgen orientiert oder sogar identische Konditionen geschaffen. Aufgrund der problematischen Finanzsituation der öffentlichen Haushalte werden die tariflichen Erhöhungen inzwischen jedoch entweder mit deutlicher Verzögerung oder überhaupt nicht mehr übernommen, sodass die inhaltliche Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse von Beamten und öffentlichen Arbeitnehmern wieder stärker differiert.

2.1.1.2.4 Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst

Ursprünglich hatte die Beschäftigtengruppe der Beamten im öffentlichen Dienst eine Monopolstellung inne; die öffentlichen Arbeitnehmer sollten lediglich zusätzlich für bestimmte Tätigkeiten, die keiner hoheitlichen Befugnisse bedürfen, zum Einsatz kommen. Die Zuwachsrate bei den öffentlichen Arbeitnehmern hat jedoch ab 1970 bis einschließlich 1991 prozentual deutlich stärker zugenommen als die Zuwachsrate bei den Beamten (vgl. Abb. 2.1). Im unmittelbaren öffentlichen Dienst Deutschlands, d. h. in Bund, Ländern, Gemeinden und Kommunen sowie in Gemeinde- und Zweckverbänden, sind im Jahr 1980 insgesamt etwas mehr als 3,8 Mio. Personen vollzeitbeschäftigt. Die öffentlichen Bediensteten bilden zur damaligen Zeit ungefähr 14% der erwerbstätigen Bevölkerung. Davon sind ca. 49,8% Beamte, Richter oder Berufs- und Zeitsoldaten, 29,4% Angestellte und 20,8% Arbeiter (vgl. Abb. 2.1). Im Vergleich zu 1970 haben sich damit die Beschäftigtenzahlen deutlich erhöht: Insbesondere bei den Beamten, Richtern und Soldaten (+16,9%) sowie bei den Angestellten (+25%) ist ein starker Anstieg zu konstatieren; der Anteil an Arbeitern hat nur um 0,5% zugenommen. Die Zuwachsraten des Personals differieren dabei in den verschiedenen Gebietskörperschaften (vgl. Siedentopf 1981, S. 327): Beim Bund steigt der Personalanteil um 6,8%, bei den Ländern um 36,8% und bei den Kommunen um 29%. Daran zeigt sich, dass bei den Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden: Personal wird insbesondere in den Bereichen Hochschule (91,1%), sonstiges Bildungswesen und Kulturbereich (41%) sowie öffentliche

Sicherheit und Ordnung (40,8%) aufgestockt – dies erklärt die deutlich höchste Zuwachsrates bei den Ländern (vgl. zu den Aufgabenzuständigkeiten auch 2.1.1.1).

Jahr	Beamte, Soldaten und Richter	Angestellte	Arbeiter	Öffentliche Arbeit- nehmer insgesamt	Beschäftigte insgesamt
1970*	1 633 700	900 200	796 300	1 696 500	3 330 200
1980*	1 909 700 (+16,9%)*	1 125 500 (+25,0%)*	799 900 (+0,5%)*	1 925 400 (+13,5%)*	3 835 100 (+15,2%)*
1990*	1 875 400 (+14,8%)*	1 174 900 (+30,5%)*	767 100 (-3,7%)*	1 942 000 (+14,5%)*	3 817 400 (+14,6%)*
1991**	1 886 600 (+15,5%)*	2 227 800 (+147,5%)*	1 269 000 (+59,4%)*	3 496 800 (+106,1%)*	5 383 400 (+61,7%)*
1992**	1 921 500 (+17,6%)*	2 172 700 (+141,4%)*	1 173 300 (+47,3%)*	3 346 000 (+97,2%)*	5 267 500 (+58,2%)*
1993**	1 938 700 (+18,7%)*	2 010 700 (+123,4%)*	1 076 800 (+35,2%)*	3 087 500 (+82,0%)*	5 026 200 (+51,0%)*
1994**	1 938 600 (+18,7%)*	1 801 400 (+100,1%)*	799 800 (+0,4%)*	2 601 200 (+ 53,3%)*	4 539 800 (+36,3%)*
1995**	1 651 000 (+1,1%)*	1 651 300 (+83,4%)*	610 400 (-23,4%)*	2 261 700 (+33,3%)*	3 912 700 (+17,5%)*
1996**	1 642 700 (+0,6%)*	1 585 200 (+76,1%)*	582 600 (-26,8%)*	2 167 800 (+27,8%)*	3 810 500 (+14,4%)*
1997**	1 632 900 (-0,1%)*	1 529 000 (+69,9%)*	543 600 (-31,7%)*	2 072 600 (+22,2%)*	3 705 500 (+11,3%)*
1998**	1 603 200 (-1,9%)*	1 467 500 (+63,0%)*	507 300 (-36,3%)*	1 974 800 (+16,4%)*	3 578 000 (+7,4%)*
1999**	1 573 900 (-3,7%)*	1 387 000 (+54,1%)*	476 300 (-40,2%)*	1 863 300 (+9,8%)*	3 437 200 (+3,2%)*
2000**	1 544 200 (-5,5%)*	1 325 200 (+47,2%)*	446 900 (-43,9%)*	1 772 100 (+4,5%)*	3 316 300 (-0,4%)*
2001**	1 504 000 (-7,9%)*	1 246 100 (+38,4%)*	417 000 (-47,6%)*	1 663 100 (-2,0%)*	3 167 100 (-4,9%)*
2002**	1 485 100 (-9,1%)*	1 200 800 (+33,4%)*	397 600 (-50,1%)*	1 598 400 (-5,8%)*	3 083 500 (-7,4%)*
2003**	1 474 600 (-9,7%)*	1 157 300 (+28,6%)*	376 500 (-52,7%)*	1 533 800 (-9,6%)*	3 008 400 (-9,7%)*
2004**	1 464 500 (-10,4%)*	1 075 400 (+19,5%)*	353 700 (-55,6%)*	1 429 100 (-15,8%)*	2 893 600 (-13,1%)*
* Deutschland West ** Deutschland *** Veränderungen in Prozent gegenüber dem Ausgangsjahr 1970					

Abb. 2.1: Vollzeitbeschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst im Zeitraum 1970 bis 2004
(Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln 1995, Tabelle 80; IW Köln 1999, Tabelle 91;
IW Köln 2001, S. 74; IW Köln 2003, S. 74; IW Köln 2004, S. 72 und IW Köln 2006, S. 74)

Im Jahr 1991 sind – auch bedingt durch die Deutsche Einheit – annähernd 2,5-mal so viele Angestellte in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt wie im Jahr 1970, von 1991 bis 1993 bildet sie sogar die größte Mitarbeitergruppe (vgl. Abb. 2.1). Auf Länderebene und Bundesebene werden – wegen der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben – zwar nach wie vor mehrheitlich Beamte beschäftigt, in den Kommunen sind dagegen überwiegend Arbeitnehmer tätig. Auch vor dem Hintergrund dieser Beschäftigtenzahlen und der nicht immer gegebenen Abgrenzung der Tätigkeiten von Beamten und Angestellten wird in der Modernisierungsdiskussion immer wieder die Frage aufgeworfen, ob das Berufsbeamtentum mit seinen Privilegien weiterhin eine Existenzberechtigung hat und ob die Zwei- bzw. Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in öffentliche Arbeitnehmer (Angestellte und Arbeiter) und Beamte (noch) sinnvoll und zeitgemäß ist.

Seit Beginn der 1990er Jahre ist beim Personal kein weiterer Zuwachs, sondern vielmehr ein Rückgang zu verzeichnen (vgl. Abb. 2.1): Während 1991 unmittelbar nach der Wiedervereinigung Deutschlands fast 5,4 Mio. Personen im unmittelbaren öffentlichen Dienst beschäftigt sind, zählen im Jahre 2004 weniger als 3 Mio. zu diesem Personenkreis. Diese Abnahme resultiert zum einen aus einer restriktiven Stellenpolitik der öffentlichen Verwaltung in Form von Einstellungsstopps und Stelleneinsparungen. Zum anderen reduzieren die Gebietskörperschaften ihr Leistungsspektrum, indem Aufgabenbereiche teilweise privatisiert werden (Verlagerung in den mittelbaren öffentlichen Dienst; vgl. auch 4.3), und verringern zum Teil dadurch auch ihr Personal.

Obwohl der öffentlichen Verwaltung somit weniger Personal zur Verfügung steht als in der Vergangenheit, muss sie selbstverständlich ihren Leistungsauftrag erfüllen. Die Anforderungen an das Verwaltungshandeln sind dabei einerseits durch den Aufgabenzuwachs, andererseits durch die Erwartung einer bürgerfreundlichen Verwaltung im Hinblick auf die Qualität gestiegen. Wie bereits erwähnt, wird daneben die Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns aufgrund der finanziellen Haushaltslage und dem Vorwurf eines aufgeblähten Verwaltungsapparates als zunehmend wichtig erachtet (s. o.; vgl. auch Eichhorn 2003a, S. 760). Auch wenn zum Teil eine Privatisierung und Reduzierung von Aufgaben stattgefunden hat, stellt sich für die öffentliche Verwaltung die Frage, wie das reduzierte Personal den wachsenden Anforderungen gerecht werden kann und der Leistungsauftrag auch unter den veränderten Bedingungen erfüllt wird. Daher werden üblicherweise personalwirtschaftliche Überlegungen zur Motivation von Mitarbeitern angestellt, um zu klären, wie eine – höhere – Leistung bzw. Leistungsbereitschaft erzielt werden kann. Dafür ist die Gestaltung von Anreizsystemen von großer Bedeutung, die im Mittelpunkt der weiteren Ausführungen (vgl. 2.1.2) steht. Betrachtet werden dabei Wirkungsmechanismen, auf denen ein Anreizsystem basiert, Anforderungen, die an die Anreizgestaltung gestellt werden, unterschiedliche Arten von Anreizen sowie Bemessungsgrundlagen, die der Anreizgewährung zugrunde liegen.

2.1.2 *Materielle Anreizsysteme*

2.1.2.1 *Begrifflichkeiten: Bedürfnis, Motiv, Anreiz, Anreizsystem*

Arbeitsverhältnisse sind dadurch gekennzeichnet, dass Leistungen der Mitarbeiter (Arbeitsleistung und Treuepflicht) gegen Leistungen der Organisation (Entgelt und Fürsorgepflicht des Arbeitgebers) getauscht werden (vgl. z. B. March/Simon 1958, S. 84ff.; Schanz 1991b, S. 5; Ridder 1999, S. 87). Die Organisationsmitglieder benötigen die Belohnungen der Organisation, um ihr Einkommen und ihre Existenzgrundlage zu sichern. Die Organisation wiederum ist für ihren – erfolgreichen – Fortbestand auf die Beiträge ihrer Mitglieder angewiesen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie Mitarbeiter veranlasst werden können, eine von der Organisation gewünschte (Bereitschaft zur) Leistung zu zeigen. Allein durch explizite Verhaltensregeln kann dies in der Regel nicht erzwungen werden. Vielmehr bieten Organisationen Anreize an, um das Leistungsverhalten der Mitarbeiter positiv – d. h. auf die Organisationsziele gerichtet – zu beeinflussen (vgl. Schanz 1991b, S. 8). Das gewünschte Verhalten der Mitarbeiter soll demnach durch Belohnungen der Organisation attraktiver und unerwünschtes Verhalten durch negative Sanktionen unattraktiver gemacht werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Anreize den Bedürfnissen des einzelnen Mitarbeiters entsprechen und sie somit als attraktiv eingeschätzt werden. *Bedürfnisse* lassen sich als generelles Mangelempfinden verstehen, das das Individuum beseitigen möchte; sie sind den Motiven eines Individuums vorgelagert. Unter einem *Motiv* wird eine „zeitlich relativ überdauernde, inhaltlich spezifische psychische Disposition“ (Rosenstiel 2003, S. 225) verstanden, die ein gerichtetes Mangelempfinden widerspiegelt und das Individuum zu einem bestimmten Verhalten bewegt. Bedürfnisse und Motive sind nur teilweise angeboren, zum großen Teil werden sie erlernt (vgl. Staehle 1999, S. 165); die konkrete Ausprägung der Motive ist aufgrund der Sozialisation individuell unterschiedlich und situationsabhängig. Aktiviert wird ein Motiv entweder intrinsisch oder extrinsisch: Bei extrinsischen Motiven werden die Ursachen für ein bestimmtes Verhalten in der Umwelt gesehen; das Verhalten hat „instrumentellen Charakter zur angestrebten Belohnung“ (Becker 1995, Sp. 37), die materieller Art ist (wie z. B. Einkommen) oder immaterieller Art (wie Sicherheits-, Karriere- und Prestigestreben). Hier wird das Motiv durch Anreize angesprochen, die außerhalb der Tätigkeit liegen. Bei intrinsischer Motivation liegt das Motiv dagegen in der ausgeübten Tätigkeit, das Individuum wird von innen heraus motiviert (z. B. aus Freude an der Leistung); von Bedeutung sind hier insbesondere Leistungs-, Macht-, Kontakt-, Tätigkeits- und Selbstverwirklichungsmotive. *Anreize* aktivieren diese individuellen Motive und bewegen eine Person damit direkt oder indirekt zu zielgerichtetem Verhalten (vgl. Becker 1995, Sp. 34). Die Wirkungszusammenhänge zwischen Bedürfnis, Motiv, Anreiz und Verhalten sind in Abbildung 2.2 zusammengefasst.

Damit ein Anreizsystem die gewünschte motivationale Wirkung entfalten kann, muss es die individuelle Bedürfnis-, Motiv- und Wertestruktur der Organisationsmitglieder ansprechen, denn nur Anreize, die der Bedürfnisbefriedigung dienen, besitzen für den

Mitarbeiter eine hohe Wertigkeit (Valenz) (vgl. Vroom 1964; Nadler/Lawler 1979). Da die Organisation diese individuellen Strukturen nicht mit Sicherheit kennen bzw. antizipieren kann, muss sie Annahmen darüber treffen. In der Regel orientiert sie sich dabei an „typischen“ Bedürfnissen bestimmter Mitarbeitergruppen (beispielsweise Mitarbeiter eines Alters, mit gleichem Ausbildungsniveau oder der gleichen Tätigkeit).

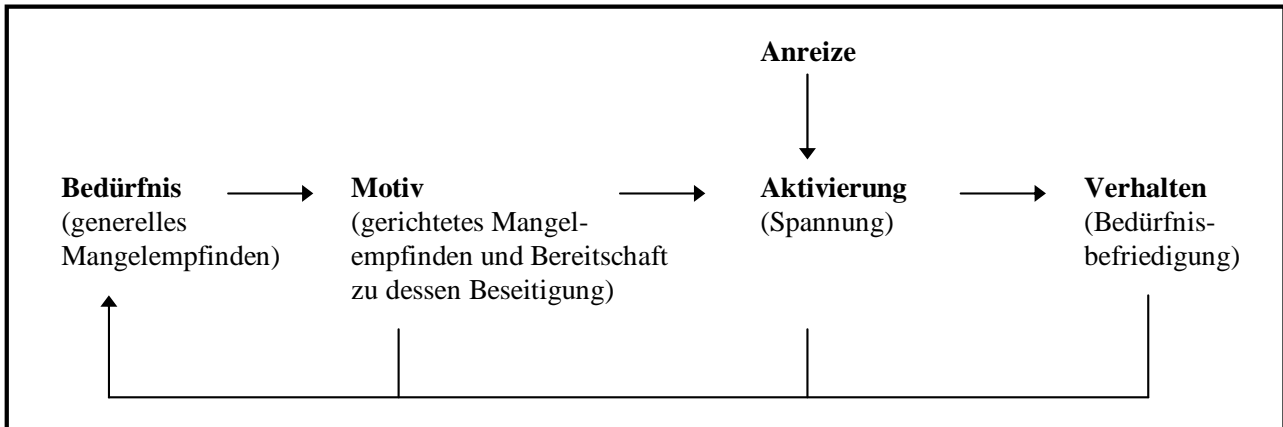


Abb. 2.2: Einfaches Motivationsmodell (in Anlehnung an Staehle 1999, S. 167)

Für die Einsatz- und Leistungsbereitschaft – und damit die Motivation – der Organisationsmitglieder sind zudem ihre (subjektiven) Erwartungen relevant (vgl. Vroom 1964; Porter/Lawler 1968; Lawler 1973, S. 214ff.). Diese beziehen sich zum einen auf die subjektive Wahrscheinlichkeit, eine erwartete Leistung aufgrund eigenen Könnens und zur Verfügung stehender Ressourcen erbringen zu können (Anstrengungserwartung), und zum anderen auf die subjektive Wahrscheinlichkeit, dass diese Aktivitäten auch tatsächlich zu dem angestrebten Ziel – d. h. der Belohnung – führen (Konsequenzerwartung) (vgl. Becker 1995, Sp. 37). Erwartungen sind geprägt von Erfahrungen aus der Vergangenheit und können – im Gegensatz zu der Bedürfnis- bzw. Motivstruktur – durch Anreize, die die individuellen Bedürfnisse befriedigen, beeinflusst werden. Allerdings nimmt die Anreiz-Beitrags-Theorie an, dass Individuen nur so lange ihren Teil des Tausches erbringen, wie ihr Anreiznutzen mindestens so groß ist wie der Beitragsnutzen und sie die Alternativen (Anreiz-Beitrags-Verhältnisse in anderen Organisationen) als weniger attraktiv wahrnehmen (vgl. Barnard 1938, S. 85; March/Simon 1958, S. 84ff. und 100ff.).

Anreize erfüllen verschiedene *Funktionen*, die in der Literatur als Eintritts-, Bleibe- und Leistungsanreize diskutiert werden (vgl. z. B. March/Simon 1958, S. 84ff.; Schanz 1991b, S. 8ff.; Weinert 1992, Sp. 132f.; Becker 1995, Sp. 39): Erstens können sie potenzielle Mitarbeiter dazu bewegen, in die Organisation einzutreten und dieser ihre Arbeitskraft und Qualifikation zur Verfügung zu stellen (*Eintrittsanreize*). Zweitens spielt die (attraktive) Gestaltung von Anreizen für die Frage eine Rolle, ob bzw. wie lange ein Mitarbeiter in der Organisation verbleibt und sich ihr verbunden fühlt (*Bleibeanreize*). Drittens beeinflussen Anreize den Umfang und das persönliche Engagement der Mitarbeiter bei ihrer Aufgabenerfüllung (*Leistungsanreize*). In diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, dass sie (unter Umständen) Fehlzeiten redu-

zieren und damit dazu beitragen, Produktivitätsverluste, die durch die Abwesenheit von Mitarbeitern entstehen, in Grenzen zu halten. Da Leistungsanreize den Untersuchungsgegenstand der Arbeit bilden, werden sie im Folgenden näher erläutert.

Damit Leistungsanreize gesetzt werden können, ist zunächst der Leistungsbegriff zu klären. Unter der Leistung eines Mitarbeiters kann sein individueller Beitrag zur Erreichung unternehmerischer Ziele verstanden werden (vgl. Marcus/Schuler 2001, S. 398). Sie ist eine Funktion des Wollens (Motivation zur Erbringung einer geforderten Leistung), Könnens (Qualifikation zur Erbringung einer gewünschten Leistung) und der Situation (geforderte Leistungserbringung ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen möglich) (vgl. Becker 1998, S. 276). Um die individuell erbrachte Leistung (gerecht) zu honorieren, muss sie gemessen, bewertet, beurteilt und verglichen werden können (vgl. Hartfiel 1977, S. 19). Dazu bedarf es eines einheitlichen und objektiven Leistungsbegriffs (vgl. zu weiteren Voraussetzungen z. B. Becker 1998, S. 115).

Leistungsanreize können extrinsisch durch eine Vergütung angeboten werden, bei der Mitarbeiter (auch) auf Grundlage ihrer Leistung entlohnt werden. Entsprechende Überlegungen lassen sich aus der Prinzipal-Agenten-Theorie ableiten, die die Vertragsgestaltung der Austauschbeziehung zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent) untersucht (vgl. z. B. Ebers/Gotsch 2002, S. 209). Der Prinzipal überträgt dem Agenten zur Erfüllung seiner Interessen bestimmte Aufgaben und Entscheidungskompetenzen; der Agent erhält für die Auftragserfüllung eine Vergütung. Die Theorie geht davon aus, dass die Akteure ihren Nutzen – auch durch opportunistische Verhaltensweisen – zu maximieren versuchen, dabei aber nur über eine begrenzte Rationalität verfügen. Zudem sind Verträge immer unvollständig und lassen Verhaltensspielräume, sodass sie die Austauschbeziehung nicht vollständig regeln können (vgl. dazu auch Hart 1988). Der Prinzipal sieht sich dabei mit dem Problem konfrontiert, dass der Agent ihm gegenüber Informationsvorsprünge (hinsichtlich der Bearbeitung der Aufgaben, seines Verhaltens und der Zurechenbarkeit des Ergebnisses zu seinem Verhalten) besitzt, die er zur Verfolgung seiner Eigeninteressen nutzen kann (vgl. Ebers/Gotsch 2002, S. 211 und 213f.). Folglich ist nicht gewährleistet, dass er im Interesse des Prinzipals handelt. Der Prinzipal versucht daher mit Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen die vertragsgemäße Aufgabenerfüllung durch den Agenten sicherzustellen, indem er beispielsweise vermeidet, dass seine Ziele und Interessen denen des Agenten widersprechen. Anreize für das bereits vertraglich vereinbarte Handeln des Agenten können geschaffen werden, indem die Realisierung der Ziele des Prinzipals in Form einer Ergebnisbeteiligung auch für den Agenten attraktiv ist. Auf diese Weise wird den Interessen beider Parteien Rechnung getragen, beiden Vertragspartnern entsteht ein hinreichender Nutzen. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, Mitarbeitern, die die von der Organisation gewünschten bzw. erforderlichen Leistungen zeigen, eine höhere Vergütung zu gewähren.

Es reicht jedoch nicht aus, dass eine Organisation eine Vielzahl verschiedener Anreize anbietet. Vielmehr muss die Anreizgestaltung planvoll erfolgen, damit sicherge-

stellt ist, dass die Anreize ihre Wirkung gleichgerichtet und keinesfalls kontraproduktiv entfalten: Unter einem Anreizsystem soll daher im Folgenden „die Summe aller im Wirkungsverband bewusst gestalteten und aufeinander abgestimmten Stimuli (Arbeitsbedingungen i.w.S.) verstanden werden, die bestimmte Verhaltensweisen (durch positive Anreize, Belohnungen) auslösen bzw. verstärken, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens unerwünschter Verhaltensweisen dagegen mindern sollen (durch negative Anreize, Sanktionen)“ (Becker 1995, Sp. 35).

2.1.2.2 Anforderungen an die Gestaltung von Anreizsystemen

Für die Wirksamkeit eines Anreizsystems ist es wichtig, dass es von den Vertrags- und Tauschpartnern akzeptiert wird. Sowohl der Anreizgeber (Organisation) als auch der Anreizempfänger (Mitarbeiter) stellen Anforderungen an die Gestaltung von Anreizsystemen. Der Anreizempfänger wird die Art der Anreizgewährung akzeptieren, wenn die Anreize für seine Bedürfnisbefriedigung zweckdienlich sind; zudem erwartet er, dass die Anreize auf gerechte und transparente Weise vergeben werden (vgl. z. B. Schanz 1991b, S. 25):

Der Mitarbeiter empfindet die Anreizgestaltung als *gerecht*, wenn ihm der Arbeitsinput (Qualifikation, Erfahrung, Anstrengung) in Relation zu dem Output (Faktoren, die die Organisation den Arbeitnehmern im Tausch gegen die Inputs anbietet) angemessen erscheint (vgl. Adams 1963a und 1963b). Er betrachtet jedoch nicht nur seine Anstrengungen und die erhaltenen Anreize, sondern vergleicht sie auch mit den Beitrags-Leistungsverhältnissen anderer (relevanter) Personen (vgl. Adams 1965, S. 280). Als problematisch erweist sich dabei, dass es keinen objektiven Maßstab für Gerechtigkeit gibt und der Mitarbeiter zudem nicht von objektiven Aspekten geleitet wird, sondern (Un-)Zufriedenheit in erster Linie eine Folge subjektiver Empfindungen ist. Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass es der Organisation unmöglich ist, ein objektiv gerechtes Anreizsystem zu installieren.

Ein weiteres Kriterium dafür, ob der Anreizempfänger das Anreizsystem akzeptiert, liegt in dem Anlegen gleicher Maßstäbe für gleiche Mitarbeiter und gleiche Tätigkeiten. Dieses *Gleichheitsprinzip* knüpft an die Prüfung der Gerechtigkeit an und kann mit ihr kombiniert betrachtet werden, da es einen Spezialfall des Gerechtigkeitsprinzips bildet. Demnach erwarten Mitarbeiter bei gleichen Anforderungen, gleichen Leistungen sowie gleichen sozialen Merkmalen, dass sie auch die gleichen Anreize (in gleicher Höhe) erhalten. Wenn ein Mitarbeiter somit auf die gleiche Art entlohnt wird wie sein Kollege, der die gleichen Arbeitsaufgaben erfüllt und dabei die gleiche Leistung erbringt, wird er das Anreizsystem vermutlich als gerecht empfinden.

Darüber hinaus beurteilt der Anreizempfänger das Anreizsystem hinsichtlich seiner *Transparenz*. Transparent meint dabei, dass die Ausgestaltung und Wirkung der Anreize sowie der Prozess der Mitarbeiterbeurteilung durchschaubar und nachvollziehbar ist. Durch Transparenz soll die individuelle Tauschbeziehung vom Mitarbeiter richtig eingeschätzt und ein sozialer Vergleich möglich werden. Zudem können nur

unter dieser Bedingung Anreize eindeutig als solche wahrgenommen und die Erwartungen des jeweiligen Mitarbeiters verhaltenswirksam werden.

Für den Anreizgeber wiederum handelt es sich um eine sinnvolle und akzeptable Anreizgestaltung, wenn sie (*motivations- und leistungs-*)*wirksam* ist – dazu muss sie mit den übrigen personalwirtschaftlichen Maßnahmen wie beispielsweise Führungskonzept oder Entwicklungsplanung abgestimmt werden. Zugleich soll sie aber *wirtschaftlich*, d. h. kostengünstig, sein. Organisationen stellen ökonomische Anforderungen an Anreizsysteme, indem sie versuchen, den Nutzen, der durch die beschriebene Motivationswirkung entstehen kann, gegen die mit der Anreizgestaltung verbundenen finanziellen Aufwendungen abzuwägen. Kosten ergeben sich dabei „einerseits aus den Belohnungen selbst, andererseits aus der Ermittlung des Anreizsystems, aus der Information der Aufgabenträger über die jeweils maßgeblichen Ausprägungen der Basiselemente dieses Systems und schließlich aus der konkreten Anwendung des Belohnungssystems“ (Laux 1992, S. 114; vgl. auch Eigler 1996, S. 183ff.).

Die bisherigen Überlegungen machen bereits deutlich, dass bei der Anreizgestaltung Ambivalenzen bzw. Widersprüche auftreten: Einerseits entfaltet ein Anreizsystem nur motivationale Wirkung, wenn es die Bedürfnisse und Motive des einzelnen Mitarbeiters anspricht. Dies macht eine *Individualisierung*, d. h. ein auf den einzelnen Mitarbeiter zugeschnittenes Anreizangebot notwendig (vgl. auch Wunderer/Dick 2001, S. 85ff.), das jedoch hohe finanzielle Aufwendungen und unter Umständen unwirtschaftliche Strukturen nach sich zieht. Aus Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgründen ist es andererseits nötig, ein möglichst kollektiv geltendes, routinehaftes System zu etablieren (Standardisierung). Dieser Zielkonflikt kann – insbesondere bei der Vergütung von Mitarbeitern – mithilfe des so genannten *Cafeteria-Systems* aufgelöst bzw. abgeschwächt werden. Bei diesem System wählt ein Mitarbeiter „Leistungen, die für seine persönliche Bedürfnislage passend sind, aus einem großen Angebot betrieblicher Sozialleistungen“ (Staehle 1999, S. 824); auch Entgeltbestandteile sind hier in einigen Fällen enthalten. Ein begrenzter Tausch zwischen Geld und Arbeitszeit innerhalb eines bestimmten Budgets ist ebenfalls möglich. Die Wahlentscheidung kann dabei in bestimmten Zeitabständen neu getroffen werden, was insbesondere aufgrund veränderlicher Bedürfnisse und Lebensumstände für Mitarbeiter attraktiv erscheint. Bei dieser Form der individualisierten Anreizgestaltung wird jedoch zugleich eine Standardisierung erreicht, da der Höchstwert der zusammengestellten Leistungen auf einen bestimmten Prozentsatz des Jahresgehalts festgelegt ist und die diversen Kombinationsmöglichkeiten der Anreizangebote kostenneutral sind (vgl. dazu ausführlicher Wagner 1982; Wagner et al. 1993).

2.1.2.3 Materielle Anreizarten

Im Rahmen der Anreizgestaltung in Organisationen ist die Frage zu klären, welche Anreize den Mitarbeitern angeboten werden sollen bzw. können. In der Literatur fin-

den sich dazu verschiedene Systematisierungen (vgl. z. B. Schanz 1991b, S. 13ff.; Schanz 2000, S. 133f.; Becker 2002, S. 15):

- Anreize verfolgen unterschiedliche *Zielsetzungen* wie Leistung, Innovation oder Kreativität.
- Die *zeitliche Dimension* der Anreizgewährung stellt ein weiteres mögliches Abgrenzungskriterium dar. Sie unterscheidet, ob bestimmte Anreize punktuell, periodisch oder aber dauerhaft von der Organisation gewährt werden.
- Differenziert man nach der *Zahl der Anreizempfänger*, ist es relevant, ob Individuen oder Gruppen die Anreize erhalten.
- Anreize können nach ihrer *Quelle* in extrinsische, d. h. umweltabhängige, oder intrinsische, d. h. tätigkeitsabhängige Anreize, eingeteilt werden.
- Der Anreizempfänger bewertet einen Anreiz subjektiv entweder als *Belohnung* (positiver Anreiz) oder als *Bestrafung* (negativer Anreiz).
- In Bezug auf das *Objekt* werden materielle von immateriellen Anreizen abgegrenzt: Materielle Anreize dienen dazu, „den Wunsch nach monetär messbaren Belohnungen oder unterschiedlichen Konsumwünschen“ zu stillen (Berthel/Becker 2003, S. 41; s. u.). Bei immateriellen Anreizen handelt es sich um ausgleichende Angebote der Organisation für die Leistung ihrer Mitglieder, die die Bedürfnisse der Mitarbeiter nicht über monetäre Größen, sondern über andere Möglichkeiten befriedigt (vgl. Ridder 1998, S. 191; s. u.).

Im Folgenden wird auf die in der Literatur etablierte Differenzierung nach dem Anreizobjekt und damit auf immaterielle und materielle Anreize abgestellt. Zu den immateriellen Anreizen zählen unter anderem Anerkennung, Tadel, Verantwortung, Führungsstil, Personalentwicklung, Aufgaben- und Kompetenzerweiterung, Mitarbeiterbeteiligung, Inhalte der Arbeitsaufgabe, soziale Beziehungen, Möglichkeiten individueller Arbeitszeitgestaltung sowie alle vergütungsneutralen Privilegien (vgl. z. B. Becker 1995, Sp. 38 und 41ff.; Ridder 1999, S. 88; Drumm 2005, S. 468). Durch die Gewährung immaterieller Anreize sollen nicht-monetäre Motive der Mitarbeiter angesprochen und aktiviert werden. Materielle Anreize beinhalten hingegen materielle Zahlungen, die eine Organisation in Form des Entgelts bzw. der Vergütung an ihre Mitglieder entrichtet. Ein materielles Anreizsystem umfasst damit die Summe aller materiellen Belohnungen, die eine Organisation für die von den Mitarbeitern erbrachten Arbeitsleistungen anbietet und zahlt (vgl. Becker 1995, Sp. 40).

Von beiden Formen dieser Anreizart kann eine leistungsmotivierende Wirkung ausgehen. Abhängig von dem Menschenbild und den Vorstellungen über die Motivstruktur des einzelnen Mitarbeiters werden teilweise entweder materielle oder immaterielle Anreize betont. Eine im Extremfall eindimensionale Anreizgestaltung wird jedoch der Motivvielfalt der Mitarbeiter nicht gerecht. Folglich ist es sinnvoll, wenn eine Organisation verschiedene Anreize gewährt.

Die vorliegende Arbeit richtet ihren Fokus auf leistungsorientierte Entgeltbestandteile und damit auf extrinsische, materielle Leistungsanreize: Im Mittelpunkt stehen dabei individuelle Leistungsanreize, da Gruppenarbeit in der öffentlichen Verwaltung insgesamt nicht in großem Ausmaß praktiziert wird; immaterielle Leistungsanreize werden im Folgenden vernachlässigt.

Die materiellen Belohnungen einer Organisation werden in Form des *Entgelts* gewährt, das sich aus den Bestandteilen Leistungslohn, Soziallohn, Altersversorgung sowie Erfolgs- bzw. Vermögensbeteiligung zusammensetzt.

Der *Leistungslohn* eines Mitarbeiters ergibt sich aus dem Arbeitsentgelt für von ihm erbrachte Leistungen und bemisst sich nach der Gehaltsgruppe des Mitarbeiters, den Anforderungen seiner Tätigkeit, seinen persönlichen Leistungen und gegebenenfalls nach seiner Qualifikation. Er kann als Akkordlohn, Zeitlohn, Prämienlohn, Pensonlohn oder Potenzial- bzw. Qualifikationslohn gezahlt werden (vgl. z. B. Schettgen 1996, S. 298ff.; Ridder 1999, S. 374ff.; Drumm 2005, S. 597ff.):

- (1) Der Akkordlohn wird für eine bestimmte, quantitativ messbare Leistung entrichtet. Er besteht aus einem Grundlohn und einem Akkordzuschlag. Damit in dieser Form entlohnt werden kann, müssen die einzelnen Leistungen voneinander abgrenzbar sein. Zudem ist es notwendig, dass die Leistungsmenge ausschließlich vom Mitarbeiter abhängt und die Qualität der Leistung sichergestellt wird. Aufgrund der heutigen Berufsbilder und Arbeitsanforderungen sind diese Voraussetzungen eher selten gegeben. Insbesondere der öffentliche Dienst bietet in erster Linie qualitative Leistungen an, die nicht exakt gemessen werden können. Aufgrund dessen ist der Akkordlohn für die Entgeltgestaltung in öffentlichen Verwaltungen und somit für die weiteren Ausführungen ohne Belang.
- (2) Beim Zeitlohn existiert kein direkter Zusammenhang zur Arbeitsleistung, der Lohn wird in fixer Höhe je festgelegter Zeiteinheit gezahlt (Stunde, Tag, Woche, Monat usw.). In der vereinbarten Bezugsperiode „wird eine Leistung erwartet, die in etwa einer *Normalleistung* entspricht“ (Drumm 2005, S. 599, Hervorh. i. O.). Darunter versteht man eine Leistung, die von einem hinreichend geeigneten, entsprechend qualifizierten und geübten Arbeiter ohne extremen Einsatz längerfristig ohne Gesundheitsschädigung erbracht werden kann, wenn die vorgesehenen Erholungszeiten eingehalten werden (vgl. Bartölke et al. 1981, S. 22). Die Festlegung und Erfassung dieser Normalleistung ist jedoch problematisch, da in aller Regel nicht-quantitative Beiträge der Mitarbeiter entlohnt werden. Dennoch ist die Qualität der Leistung für die Gewährung des Lohns hier unerheblich, Orientierungsgröße bildet allein die zugrunde gelegte Zeiteinheit.
- (3) Der Prämienlohn setzt sich aus einem festgelegten Grundlohn – dieser kann ein Zeit- oder Akkordlohn sein – und einer Prämie zusammen, die für besondere qualitative oder quantitative Leistungen eines einzelnen Mitarbeiters oder auch gruppenbezogen gewährt wird. Um die erbrachte Leistung bewerten und als einer Prämie (nicht) würdig einstufen zu können, wird wiederum eine (fiktive)

Normalleistung zugrunde gelegt (vgl. Scherm/Süß 2003, S. 135). Übersteigt die tatsächlich erbrachte Leistung eines Mitarbeiters oder einer Gruppe diese Normalleistung, wird eine Prämie ausgezahlt; je höher die Leistung über der Normalleistung liegt, desto höhere Prämien erhält der Mitarbeiter. Die Prämie kann dabei auf Grundlage unterschiedlicher Kriterien vergeben werden, beispielsweise für die Menge der Leistung, Qualität, Ersparnis von Material oder Energie, optimale Kapazitäts- oder Zeitnutzung, Termineinhaltung, Kundenfreundlichkeit, Lernverhalten und Unfallvermeidung (vgl. z. B. Drumm 2005, S. 605). Damit die Mitarbeiter auch tatsächlich zu einer solchen (zusätzlichen) Leistung „angereizt“ werden, müssen sie aber Einfluss auf die Leistung haben. Außerdem müssen die Arbeitsergebnisse messbar sein.

- (4) Beim Pensumlohn (vgl. Schettgen 1996, S. 319ff.) wird eine Leistung vereinbart, die auf Basis vergangener Leistungen des Mitarbeiters eine Sollgröße vorgibt. An diesem festgelegten Pensum orientiert sich der Lohn, es wird also eine für die Zukunft erwartete Leistung bezahlt. Ähnlich wie bei dem Prämienlohn setzt sich diese Lohnform aus einem Grundlohn (Zeitlohn) und einem Zuschlag bei Erfüllung des vereinbarten Pensums zusammen. Das Pensum kann sich dabei auf Menge, Qualität oder Ersparnis beziehen.
- (5) Der Potenziallohn bzw. Qualifikationslohn bildet wie der Zeitlohn einen festen Lohn, der pro Bezugsperiode ausgezahlt wird. Die Höhe des Lohns richtet sich aber nicht nach den tatsächlichen Leistungsmerkmalen, sondern nach der tätigkeitsspezifischen Qualifikation des Mitarbeiters (vgl. Drumm 2005, S. 602). Diese Lohnform bietet sich an, wenn die Anforderungen an Mitarbeiter vielfältig und durch die Arbeitsbewertung kaum erfassbar sind und daher gegebenenfalls nicht mehr seiner Lohngruppe entsprechen.

Soziallöhne sind im Gegensatz zu Leistungslohnen Vergütungsbestandteile, die unabhängig von der erbrachten Arbeitsleistung und des Unternehmenserfolgs gezahlt werden. Sie begründen sich durch die Mitgliedschaft im Unternehmen und sollen unter anderem soziale Nachteile ausgleichen und die Existenz des Personals sichern (vgl. Drumm 2005, S. 610f.). Sozialleistungen knüpfen an die persönlichen sozialen Merkmale eines Organisationsmitglieds an und richten sich nach Alter, Familienstand oder Entfernung seines Wohnortes vom Arbeitsplatz. Sie sind zum Teil gesetzlich vorgeschrieben wie z. B. die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall; ihr Anspruch kann jedoch auch aufgrund von Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder freiwilligen Vereinbarungen bestehen (vgl. Drumm 2005, S. 612f.). Das Angebot reicht dabei von Fahrtgeld, Verpflegung, Nutzungsmöglichkeiten (beispielsweise eines Firmenwagens) über betriebliche Altersversorgung bis hin zur Kinderbetreuung oder Freizeit-, Sport- und Kulturangeboten. Auch Sonderurlaub oder andere Sonderleistungen, die z. B. aufgrund von Dienst- oder Unternehmensjubiläen gewährt werden, zählen hierzu. Geldwerte Vorteile wie Mitarbeiterrabatte, Dienstwagen oder -wohnung, Versicherungsleistungen, Gesundheitsvorsorge etc. werden jedoch nur dann als Soziallohn interpretiert, wenn sie nicht den Leistungslohn substituieren.

Neben diesen Vergütungsbestandteilen äußern Organisationen so genannte fakultative materielle Versprechen (vgl. Becker 1995). Hierbei erhalten Mitarbeiter zusätzlich zum obligatorischen Entgelt freiwillige Leistungen, durch die sie am Erfolg einer Organisationseinheit beteiligt werden. Dies erfolgt in Form einer *Erfolgs-* oder *Kapital-* bzw. *Vermögensbeteiligung* (vgl. dazu unter anderem Becker 1995, Sp. 40f.). Beide Formen sind prinzipiell unabhängig voneinander und haben unter anderem das Ziel, soziale Nachteile des Personals auszugleichen. Bei der Erfolgsbeteiligung des Personals wird ein Teil des Periodenerfolgs nicht an die Anteilseigner, sondern an das Personal ausgeschüttet; die Mitarbeiter partizipieren also an einer messbaren Erfolgsgröße in Form finanzieller Zuwendungen, die sie zusätzlich zum individuellen Leistungsentgelt erhalten. Mit betrieblicher Kapitalbeteiligung bzw. Vermögensbeteiligung des Personals ist hingegen gemeint, dass die Mitarbeiter am Fremd- oder Eigenkapital des Unternehmens, bei dem sie beschäftigt sind, direkt oder indirekt beteiligt werden; als Beteiligungsformen kommen hier unter anderem Mitarbeiterdarlehen oder Belegschaftsaktien in Frage (vgl. Weber 1997a, S. 141). In der betrieblichen Praxis werden vor allem Aktienoptionen zunehmend angeboten (vgl. z. B. Achleitner/Wichels 2000; Wolff/Lazear 2001, S. 286ff.; Kabst/Matiaske/Schmelter 2003). Da es sich bei der öffentlichen Verwaltung jedoch um keine gewinnorientierte Organisation handelt und Erfolgsbeteiligungen daher hier keine Rolle spielen – in öffentlichen Betrieben werden sie teilweise angeboten, diese zählen jedoch nicht zur öffentlichen Verwaltung im engeren Sinne – sind diese Entgeltbestandteile für die weitere Analyse ohne Belang.

Die Gestaltung materieller Anreize hängt von der Ertragslage der Organisation, dem Leistungsverhalten des Personals (welches wiederum auf die Ertragslage wirkt) und der Größe der Organisation ab (vgl. Drumm 2000, S. 444). Sie kann im Laufe der Zeit variieren und differiert in verschiedenen Organisationen, da teilweise sehr spezifische Rahmenbedingungen gelten – wie z. B. die besonderen rechtlichen Vorschriften im öffentlichen Sektor oder aber tarifliche Vereinbarungen. Von Bedeutung ist ferner, auf welcher Mitarbeiterebene vergütet wird und welche Kultur in der Organisation herrscht (vgl. auch Böger 2002, S. 15ff.).

Eine große Rolle spielt bei der Vergütung, ob sie von den Mitarbeitern als gerecht empfunden und die Leistungsmotivation daher durch die Entgeltgestaltung positiv beeinflusst wird. Folgende Komponenten der *Gerechtigkeit* (und Gleichheit; vgl. 2.1.2.2) sind von Bedeutung (vgl. Scherm 1999, S. 286f.; Staehle 1999, S. 823f.; Thom/Ritz 2000, S. 299):

- *Leistungsgerechtigkeit* bezeichnet eine normative Anforderung, die in der Regel auf individuelle Leistungen bezogen wird; relevant ist hierbei das Leistungsergebnis, nicht die Leistungsbemühungen. Betrachtet wird der Zusammenhang zwischen Leistung und Entgelt; bei gleicher Leistung sollen die Mitarbeiter auch die gleiche Vergütung erhalten. Erzielt werden soll die Leistungsgerechtigkeit anhand geeigneter Lohnformen und über Erfolgsbeteiligungen. Die Höhe des

Entgelts bemisst sich dabei nach der Qualität und/oder der Quantität des Arbeitsergebnisses.

- An die *Anforderungsgerechtigkeit* ist die Voraussetzung geknüpft, dass „abgesehen von individuellen Leistungsunterschieden Mitarbeiter auf Stellen mit vergleichbaren Anforderungen eine Vergütung auf vergleichbarem Niveau erhalten“ (Scherer 1999, S. 286). Hierbei wird ein anforderungsgerechter Arbeitswert bestimmt und den Arbeitstätigkeiten in Abhängigkeit von dem Schwierigkeitsgrad ein Lohnsatz zugeordnet (vgl. auch 2.1.2.4).
- *Verhaltensgerechtigkeit* bedeutet, dass sich die Entlohnung am jeweiligen Verhalten des einzelnen Mitarbeiters orientiert. Sie soll über eine Bewertung des Mitarbeiterverhaltens im Rahmen einer Personalbeurteilung hergestellt werden (vgl. auch 2.1.2.4).
- Bei der *sozialen Gerechtigkeit* orientiert sich die Vergütung an den individuellen sozialen Verhältnissen des Mitarbeiters und berücksichtigt Faktoren wie Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Familienstand oder Anzahl der Kinder. Ob das Entgelt als sozial gerecht empfunden wird, hängt dabei von den Werthaltungen des Mitarbeiters ab (vgl. auch 2.1.2.4).
- *Marktgerechtigkeit* liegt vor, wenn das für die jeweilige Tätigkeit von der Organisation gezahlte Entgelt nicht gravierend von der auf dem Arbeitsmarkt üblichen Vergütung abweicht.

Der Bewertungsmaßstab der (Verteilungs-)Gerechtigkeit findet sich in dieser ausdifferenzierten Form in aller Regel nur konkret auf die Entgeltgestaltung bezogen, er gilt jedoch grundsätzlich auch für andere Elemente eines Anreizsystems (z. B. Beförderungen). Die beschriebenen Komponenten der Gerechtigkeit beziehen sich dabei „sowohl auf die Gerechtigkeit des Anreizsystems, die auch als Verfahrensgerechtigkeit bezeichnet wird, als auch auf die Anreizhöhe“ (Süß 2004, S. 172).

Die Wirksamkeit materieller Anreize – insbesondere des Geldes – ist in der Literatur nicht unumstritten und in der Praxis zum Teil nur schwer bzw. nicht eindeutig nachweisbar (vgl. Berthel/Becker 2003, S. 41f.). Es finden sich Stimmen, die eine generelle, immergültige motivierende Wirkung extrinsischer Anreize bezweifeln und ihnen unter Umständen sogar einen demotivierenden Einfluss zuschreiben (vgl. insbesondere Sprenger 1991; Frey 1997; Frey/Osterloh 1997). Als wichtiges Argument wird angeführt, dass ein Ziel an Wert verliert, wenn es nur als Mittel begriffen wird, um ein anderes Ziel zu realisieren. Da materielle und immaterielle Belohnungen einen extrinsischen Anreiz darstellen und somit ein Mittel zum Zweck der Bedürfnisbefriedigung bilden, sind nach Frey/Osterloh (vgl. 1997, S. 310) negative Auswirkungen nicht auszuschließen. Diese werden unter dem Begriff „Verdrängungs-Effekt“ subsumiert: Die Gewährung extrinsischer Anreize wie finanzielle Leistungszuschläge oder Bonussysteme verdrängt demnach die intrinsische Motivation. Dadurch entsteht eine negative Beziehung zwischen extrinsischen Anreizen und intrinsisch motivierter Leistung (vgl. Frey/Osterloh 1997, S. 309ff.; vgl. auch Sprenger 1991). Andere Ver-

fasser wiederum sehen gerade in dem (stark kritisierten) instrumentellen Charakter des Geldes einen großen Vorteil: Geld stellt demnach einen generalisierten Anreiz dar und kann auf vielfältige Weise zur allgemeinen Bedürfnis- bzw. Motivbefriedigung beitragen (vgl. z. B. Berthel/Becker 2003, S. 41f.); allerdings unterliegt die Wirksamkeit dieser wichtigen Anreizart Schwankungen und Grenzen (vgl. auch Reber 1980, Sp. 82). Sofern die Mitarbeiter eine direkte Beziehung zwischen Entgelt und Leistung wahrnehmen, können materielle Anreize positive Auswirkungen auf das Leistungsverhalten haben, wobei eine Mehrleistung nicht zwangsläufig mit einer qualitativen Verbesserung verbunden ist. Für die weiteren Ausführungen wird letzterer Argumentation gefolgt und die Annahme getroffen, dass materielle Anreizsysteme die (Leistungs-)Motivation der Mitarbeiter positiv beeinflussen können.

Die geschilderten Entgeltbestandteile werden für die weiteren Ausführungen um solche Anreize erweitert, die sich auf die Vergütung auswirken oder geldwerte Vorteile bieten (vgl. auch Drumm 2005, S. 555). Bestimmte immaterielle Maßnahmen wie z. B. die Versetzungs- und Beförderungspolitik sowie Personalentwicklungsmaßnahmen einer Organisation entfalten mittelbar eine monetäre Wirkung – so ist eine Beförderung in aller Regel mit einer höheren Vergütung verbunden. Die ausschließliche Einordnung der Karriere- und Beförderungsbestrebungen als immaterieller Anreiz wäre daher nicht sinnvoll. Insbesondere für die Analyse der Dienstrechts- und Verwaltungsreformdiskussion in Kapitel 4, bei der üblicherweise immer auch Beförderungsfragen erörtert werden, ist es ergiebiger, den Begriff des materiellen Anreizes weiter zu fassen und indirekte materielle Anreize (vgl. zu dieser Begrifflichkeit Drumm 2005, S. 468) ebenfalls darunter zu subsumieren. Dies ermöglicht es, im Analyseteil sowohl entgelt- als auch aufstiegsbezogene Aspekte zu berücksichtigen.

2.1.2.4 *Bemessungsgrundlagen materieller Anreizsysteme*

Neben der bereits behandelten Frage, welche Arten von Anreizen eine Organisation ihren Mitarbeitern anbieten kann, ergibt sich als weiteres Grundproblem bei einer wirksamen Gestaltung von Anreizsystemen, welche Bemessungsgrundlagen der Anreizgewährung zugrunde gelegt werden sollen (vgl. z. B. Scherm/Süß 2003, S. 126). Im Folgenden werden die Arbeitsbewertung, die Leistungsbeurteilung und die persönlichen Merkmale eines Mitarbeiters (Seniorität und familiäre Aspekte) als Bemessungsgrundlagen skizziert.

Die im Rahmen der *Arbeitsbewertung* ermittelte Schwierigkeit von Arbeitsplätzen stellt eine mögliche Bemessungsgrundlage der Anreizgewährung dar. Der Grundgedanke besteht dabei darin, dass jede Tätigkeit spezifische Anforderungen an den arbeitenden Menschen stellt. Eine anforderungsabhängige Bemessungsgrundlage der Anreizgestaltung geht deshalb von den auf einer Arbeitsstelle zu erfüllenden Aufgaben aus. Die Arbeitsbewertung bestimmt die Höhe der mit einer Stelle verbundenen Anforderungen. Im Gegensatz zur Leistungsbeurteilung geht es dabei nicht um die

Bewertung der individuellen Qualifikation oder Leistung, sondern ausschließlich um die Schwierigkeit der Arbeitsinhalte.

Vor diesem Hintergrund umfasst Arbeitsbewertung „Verfahren zur Erfassung und quantifizierten Bewertung der Arbeitsanforderungen bzw. der Arbeitsschwierigkeit“ (Weber 1997b, S. 18). Im Rahmen der kausalen Lohnfindung dient sie der anforderungsgerechten Entlohnung, d. h., durch sie wird eine Verknüpfung von Arbeitsschwierigkeit und Vergütung hergestellt.

Ausgangspunkt für eine Arbeitsbewertung ist die *Stellenbeschreibung*. Sie beinhaltet die zentralen Anforderungen und Aufgaben einer Stelle. Auf dieser Grundlage lassen sich die zu bewertenden Anforderungen auflisten, „um eine anforderungsorientierte Wertigkeit von Stellen zu erhalten“ (Scherer/Süß 2003, S. 127). Diese Bewertung betrachtet nur die Stelle und erfolgt losgelöst vom jeweiligen Stelleninhaber. Entscheidend bei der Arbeitsplatzbeschreibung sind vor allem Sachlichkeit, Objektivität und Nachvollziehbarkeit.

Die Arbeitsbewertung wird an der so genannten *Normalleistung* ausgerichtet (vgl. 2.1.2.3). Allerdings lässt sich diese nicht ohne weiteres objektiv oder gar naturgesetzmäßig ableiten, vielmehr besteht bei der Bewertung in der Regel ein Auslegungsspielraum. Der Beurteiler hat dabei die Gelegenheit, seine Interessenlage in die Bestimmung der Normalleistung einzubringen, die sich konfliktär zur Interessenlage des Mitarbeiters verhalten kann. Während die Organisation durch eine relativ hohe Einstufung der Stellen die daran gekoppelten Personalkosten möglichst gering halten will, besteht seitens der Mitarbeiter das Interesse an einem eher niedrigen Wert. Vor diesem Hintergrund stellt die Arbeitsbewertung ein Konfliktfeld dar, in dem auch Machteinflüsse über die Bewertung von Stellen entscheiden können.

In Literatur und Praxis lassen sich verschiedene *Verfahren der Arbeitsbewertung* finden: Rangreihenverfahren, Rangfolgeverfahren, Stufenwertzahlverfahren und Lohngruppenverfahren sind die bekanntesten Verfahren. Hier soll allerdings nicht im Detail auf die einzelnen Verfahren eingegangen werden (vgl. dazu z. B. Bartölke et al. 1981; Lücke 1992), da diese für die weiteren Ausführungen nicht von Belang sind; vielmehr wird zum allgemeinen Verständnis nur die grundsätzliche Funktionsweise verdeutlicht.

Verfahren der Arbeitsbewertung werden üblicherweise einerseits nach der Art der qualitativen Anforderungsanalyse unterschieden, andererseits ist die Methode der Quantifizierung ein Unterscheidungsaspekt; hinsichtlich der Methode der quantitativen Analyse trennt man analytische von summarischen Verfahren (vgl. dazu z. B. Wibbe 1966, S. 29; Berthel/Becker 2003, S. 141ff.; Drumm 2005, S. 147f.):

- *Analytische Arbeitsbewertungsverfahren* beschreiben die Arbeitsplatzschwierigkeit durch einzelne Anforderungsmerkmale, die dann gewichtet und zu einem Arbeitswert zusammengeführt werden. Dabei spielt das so genannte Genfer Schema eine Rolle, das 1950 entwickelt wurde und eine Differenzierung in die vier Anforderungskategorien Können, Verantwortung, Belastung und Umge-

bungseinflüsse vornimmt (vgl. Bartölke et al. 1981, S. 30ff.; Lücke 1992, S. 72ff.). Es stellt bis heute die Basis für differenzierte Anforderungskataloge wie z. B. der REFA dar. Im Rahmen der analytischen Bewertung ist es auch möglich, Merkmale unterschiedlich stark zu gewichten. Das bringt die Verstärkung oder Abschwächung einer Anforderungsart im Vergleich zu anderen Kriterien mit sich. Insbesondere die Gewichtung birgt aber Auslegungsspielräume für die bewertende Person.

- *Summarische Verfahren* verzichten auf die Differenzierung einzelner Merkmale und beurteilen die Schwierigkeit des Arbeitsplatzes pauschal (summarisch).

Im Rahmen der Quantifizierung der Anforderungen ist es zum einen möglich, Arbeitsplätze durch Reihung nach der Schwierigkeit der zu erfüllenden Aufgabe in eine Rangordnung zu bringen. Zum anderen können Arbeitsplätze nach ihren Aufgabeninhalten vorab definierten Stufen einer Skala zugeordnet werden (Stufung) (vgl. Abb. 2.3; auch Meine/Ohl 2001). In der organisationalen Praxis finden sich neben den Reinformen auch Kombinationen der unterschiedlichen Verfahren.

Art der Quantifizierung \ Beurteilung	Beurteilung	
	summarisch	analytisch
Reihung	Rangfolgeverfahren	Rangreihenverfahren
Stufung	Lohngruppenverfahren	Stufenwertzahlverfahren

Abb. 2.3: Verfahren der Arbeitsbewertung

Die Arbeitsbewertung führt im Ergebnis zu einem *Arbeitswert*. Er ist die Summe aller Teilarbeitswerte, die aus den Bewertungen der einzelnen Anforderungsarten resultieren. Um auf dieser Basis ein Entgelt bestimmen zu können, wird „in der Regel ausgehend von dem niedrigsten Arbeitswert ein Minimallohn linear, progressiv oder degressiv gesteigert“ (Scherer/Süß 2003, S. 128), sodass Inhabern von Stellen mit höheren Arbeitswerten ein höheres Entgelt bezahlt wird. Sind die Unterschiede in der Vergütung dabei für die Mitarbeiter nicht transparent und nachvollziehbar, können sie Konflikte auslösen (vgl. Bartölke et al. 1981).

Durch die Verfahren der Arbeitsbewertung wird der Zusammenhang zwischen der Ausprägung der Bemessungsgrundlage „Anforderungen der Tätigkeit“ und der Anreizgewährung transparent gemacht. Allerdings sind die Verfahren in ihrer Handhabung relativ komplex. Probleme resultieren nicht zuletzt aus der Schwierigkeit eines Arbeitsplatzvergleichs über eine Vielzahl von Arbeitsplätzen hinweg, die den Bewertenden schnell an kognitive Grenzen führt. Außerdem können subjektive Einflüsse und Machtaspekte bei der Bewertung nicht ausgeschlossen werden. Das spricht dafür, die Anreizgewährung nicht nur an eine Bemessungsgrundlage zu koppeln; vielmehr ist es – nicht zuletzt unter Überlegungen zur Leistungsgerechtigkeit – üblich, auch

einen Bezug zur individuellen Leistung herzustellen. Dazu muss eine Leistungsbeurteilung erfolgen.

Beurteilungen umfassen Urteile über Verhalten, Leistung oder Leistungspotenzial von Beschäftigten. In Organisationen kommen informelle Beurteilungen vor, bei denen die Kriterien der Bewertung nicht eindeutig vorgegeben werden. Demgegenüber werden bei formaler Beurteilung explizite, objektive Kriterien benannt. *Personalbeurteilung* beinhaltet eine geplante, formalisierte und standardisierte Bewertung von Mitarbeitern im Arbeitsalltag anhand bestimmter Kriterien (vgl. Domsch/Gerpott 1992, Sp. 1632). Dabei sind in Abhängigkeit von der zeitlichen Perspektive der Beurteilung zwei Formen zu unterscheiden: Bei einer *Leistungsbeurteilung* wird geplant, formalisiert und regelmäßig eine „Einschätzung des Beitrags eines Mitarbeiters zu den Zielen der Organisation“ (Mayrhofer 1997, S. 204) vorgenommen; bewertet wird dabei das in der Vergangenheit gezeigte Verhalten eines Mitarbeiters. Auf diesem Wege erfasst die Organisation die individuellen Leistungen der Beschäftigten in Form eines beobachtbaren und beschreibbaren Arbeitsergebnisses. Die *Potenzialbeurteilung* umfasst demgegenüber die Einschätzung und Prognose der Qualifikationsmerkmale eines Mitarbeiters bzw. seiner Eignung für bestimmte Tätigkeiten (vgl. dazu z. B. Domsch/Gerpott 1992, Sp. 1632; Grieger/Bartölke 1992). Im Folgenden liegt der Fokus ausschließlich auf der Leistungsbeurteilung, da sie notwendiger Bestandteil einer systematischen Gestaltung von Leistungsanreizen ist.

Mit der Leistungsbeurteilung sind verschiedene *Zwecke* verbunden (vgl. Domsch/Gerpott 1992, Sp. 1633; Grieger/Bartölke 1992, S. 75ff.): (1) Sie dient dazu, Informationen über die Leistung von Mitarbeitern zu gewinnen, die Grundlage von Personalzuweisungsentscheidungen (z. B. vor Beförderungen, Versetzungen und Freisetzungen) sind. (2) Im Rahmen der Leistungsbeurteilung werden Defizite aufgedeckt, die den Anlass zu Personalentwicklung geben können. (3) Im Rahmen der Führung stellt Leistungsbeurteilung für den Vorgesetzten die Möglichkeit dar, Feedback an seine Mitarbeiter zu geben. (4) Die Leistungsbeurteilung dient der Kontrolle, ob bestimmte (vereinbarte) Ziele erreicht wurden. (5) Schließlich wird die Leistungsbeurteilung durchgeführt, um Anreize in differenzierter Form an Mitarbeiter richten zu können. Dazu wird die individuelle oder kollektive Leistung der Mitarbeiter erhoben. Indem die Gewährung von Anreizen daran gekoppelt wird, sollen Leistungsanreize geschaffen und das zukünftige Arbeitsverhalten positiv beeinflusst werden. Die Leistungsbeurteilung stellt vor diesem Hintergrund eine informatorische Grundlage der Anreizgewährung dar und dient dazu, die funktionale Beziehung zwischen den Anreizen bzw. Belohnungen und der Ausprägung der Bemessungsgrundlagen zu verdeutlichen, damit der Arbeitnehmer eine Normalleistung erreicht oder eine darüber hinaus gehende Leistung erbringt.

Eine systematische Leistungsbeurteilung muss verschiedene Anforderungen erfüllen (vgl. Becker 1998, S. 270ff.): Es sollte der jeweilige individuelle Anteil an der Gesamtleistung eines Unternehmens messbar sein. Die Beurteilung der Leistung bezieht sich dabei auf die relevante Leistungsperiode und die in dieser Periode herrschende

Situation. Zudem sollten die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung Berücksichtigung finden, da das Beurteilungsergebnis ansonsten (auch) von Zufälligkeiten und Unwägbarkeiten abhängt. Durch den Bezug der Leistung auf vorab definierte Leistungsziele ist ein Soll-Ist-Vergleich möglich, sodass eine Zielerreichung oder Zielabweichung deutlich werden kann.

Um Leistungsbeurteilungen durchzuführen, stehen zahlreiche *Beurteilungsverfahren* zur Verfügung (vgl. dazu ausführlich Grieger/Bartölke 1992; Liebel 1992, S. 134ff.; Becker 1998, S. 284ff.; Ridder 1999, S. 388ff.): Grob lassen sich diese danach kategorisieren, ob die Leistungsbeurteilung hierarchisch („von oben nach unten“) oder nicht-hierarchisch erfolgt. Häufig werden in der Literatur freie Beurteilungen, Rangordnungsverfahren, Kennzeichnungsverfahren und Einstufungsverfahren als zentrale hierarchische Verfahren unterschieden. Demgegenüber umfassen nicht-hierarchische Verfahren in erster Linie die Vorgesetztenbeurteilung (Beurteilung des Vorgesetzten durch die ihm unterstellten Mitarbeiter), die Gleichgestelltenbeurteilung und die Selbstbeurteilung sowie das 360-Grad-Feedback. Auf die Verfahren soll hier aber nicht weiter eingegangen werden, da sie für die weiteren Ausführungen ohne Belang sind.

Wenn an die Beurteilung Konsequenzen gekoppelt sind und sie daher formalisiert stattfindet, muss sie Gütekriterien genügen, damit aussagefähige Beurteilungsergebnisse erzielt werden (vgl. Grieger/Bartölke 1992, S. 83ff.; Marcus/Schuler 2001, S. 416f.). Dabei bezeichnet (1) Objektivität das Ausmaß, in dem verschiedene Beurteiler bei der gleichen Person(en)gruppe zu gleichen Ergebnissen gelangen. (2) Reliabilität umschreibt die Zuverlässigkeit eines Beurteilungsverfahrens. Mit (3) Validität der Beurteilung ist schließlich das Ausmaß gemeint, in dem die Beurteilung tatsächlich Aufschluss über die Leistung oder das Potenzial eines Mitarbeiters gibt. Sowohl Beurteilungsverfahren als auch die Beurteilungskriterien sollten im Idealfall diesen Gütekriterien genügen. Selbst dann sind mit Beurteilungen aber Probleme verbunden, die objektive Ergebnisse verhindern. Beurteilungsfehler resultieren aus Schwächen der Verfahren und Grenzen der beurteilenden Personen; zu nennen sind in diesem Zusammenhang bewusste Verfälschungen, Vorurteile, Maßstabsanwendung, Wahrnehmungsverzerrungen und begrenzte Informationsverarbeitungskapazitäten (vgl. Berthel/Becker 2003, S. 149ff.; Scherm/Süß 2003, S. 90ff.; ausführlich Liebel 1992, S. 111ff.; Becker 1998, S. 166ff.).

Unabhängig davon können Diskrepanzen zwischen der eigenen Einschätzung des beurteilten Mitarbeiters und dem Beurteilungsergebnis auftreten, seitens des Beurteilten sind Vorwürfe wie „Sympathiebewertung“ oder „Nasenprämien“ dann keine Seltenheit. Das gilt insbesondere, wenn das Arbeitsergebnis nicht bzw. nicht hinreichend quantifizierbar ist, sodass eine objektive Leistungsfeststellung nicht erzielt und die Leistung nur vor dem Hintergrund individueller Einstellungen und Werte eingeschätzt werden kann. Bestehen divergierende Einschätzungen, kann beim Mitarbeiter Demotivation die Folge sein; zentrale Ziele der Beurteilung würden in diesem Fall verfehlt.

Organisationen versuchen die Objektivität zu steigern, indem auf zielorientierte Verfahren ausgewichen wird; in der öffentlichen Verwaltung sind diese auch unter dem Begriff des Kontraktmanagements (vgl. z. B. KGSt 1998) populär geworden. Auf der Grundlage eines Leistungsziels, das innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfüllt werden soll, ist es möglich, nach dem Verstreichen der relevanten Periode den Zielerreichungsgrad zu messen. Von Zielvorgaben spricht man dabei, wenn das vom Mitarbeiter zu erreichende Ziel und seine Normalleistung allein vom Vorgesetzten bestimmt werden; die Mitarbeiter werden an der Festlegung des Leistungsniveaus nicht beteiligt, sondern lediglich darüber informiert (vgl. auch Breisig 2000, S. 22; Tondorf 1997a, S. 90). Demnach handelt es sich hier nicht um eine „echte“ Zielvereinbarung, sondern um eine – aus Legitimitätsgründen stattfindende – Scheinbeteiligung. Bei der „echten“ Zielvereinbarung werden dagegen die Leistungsziele unter Beteiligung der Mitarbeiter beschlossen, sodass die Erfahrungen und individuellen Vorstellungen des einzelnen Beschäftigten mit einfließen können.

Üblicherweise werden neben den Anforderungen einer Stelle und der Leistung eines Mitarbeiters weitere Bemessungsgrundlagen berücksichtigt, die in aller Regel an *persönliche Merkmale des Mitarbeiters* anknüpfen. In vielen Fällen – insbesondere in der öffentlichen Verwaltung (vgl. auch 2.1.3) – spielen dabei zwei Aspekte eine zentrale Rolle: Seniorität und familiäre Situation des Beschäftigten.

Weit verbreitet ist, das Lebens- bzw. Dienstalter (Seniorität) einer Person als relevanten Maßstab in Fragen der Anreizgewährung heranzuziehen. Eine *Senioritätsentlohnung* sieht vor, dass ältere Mitarbeiter besser bezahlt werden als junge. Dies lässt sich mit zunehmender (Berufs-)Erfahrung begründen. Mit einer Senioritätsentlohnung sind standardisierte, automatische Einkommenssteigerungen verbunden: Mitarbeiter erhalten zu vorab festgelegten Zeitpunkten eine höhere materielle Vergütung, beispielsweise, wenn sie ein bestimmtes Lebensalter oder eine bestimmte Betriebszugehörigkeitsdauer erreicht haben.

Personalökonom argumentieren, dass trotz dieser automatisch stattfindenden Gehaltssteigerungen eine Anreizwirkung entsteht. Dies gilt aber insbesondere für Mitarbeiter, deren Chancen auf Beförderung relativ gering sind und/oder deren Aufgaben sich nicht für einen Leistungsbezug der Vergütung eignen (vgl. Backes-Gellner/Lazear/Wolff 2001, S. 259ff.). Da junge Arbeitnehmer in den ersten Jahren ihrer Berufstätigkeit Erfahrungen sammeln, steigt ihre Leistungsfähigkeit sukzessive an; ein Rückgang ist – idealtypisch gedacht – erst mit zunehmendem Alter zu erwarten, wenn körperliche Restriktionen auftreten. Die Senioritätsentlohnung sieht vor, Mitarbeiter zunächst unterhalb ihrer Produktivität zu bezahlen, später wird eine Bezahlung oberhalb der Produktivität vorgenommen. Durch den anfänglichen Lohnverzicht sollen Mitarbeiter motiviert werden, langfristig die vereinbarte Leistung zu erbringen (vgl. Dilger 2001, S. 142), da eine – im Laufe der Zeit zunehmende – Differenz zwischen dem Nutzen des durch Arbeit erzielten Entgelts und einer alternativen Zeitverwendung gegeben ist (vgl. auch Sadowski 2002, S. 125). Allerdings ist einschränkend festzuhalten, dass die empfundene Gerechtigkeit von Senioritätsentlohnung und da-

mit auch ihre Motivationswirkung kulturgeprägt ist; sie hängt von grundsätzlichen Einstellungen und Werten eines Individuums (insbesondere von seiner zeitlichen Orientierung) ab (vgl. dazu Scherm/Süß 2001, S. 31f.).

Durch die *Berücksichtigung der Familiensituation* sollen soziale Nachteile und besondere Belastungen des Personals ausgeglichen werden. Mögliche und in der Praxis von Organisationen häufig herangezogene Bemessungsgrundlage ist neben der Zahl der Kinder die Frage, ob ein Beschäftigter verheiratet ist. Ein auf dieser Bemessungsgrundlage beruhender Entgeltbestandteil ist dem Soziallohn zuzurechnen (vgl. 2.1.2.3). Durch die Beachtung sozialer Merkmale in Organisationen sollen zudem sozialpolitische und familienpolitische Zielsetzungen unterstützt werden.

2.1.3 *Materielle Anreizgestaltung in der öffentlichen Verwaltung*

2.1.3.1 *Entgelt und Beförderung im öffentlichen Dienst*

Im Folgenden wird die Ausgestaltung materieller Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung skizziert. Dazu gilt es zunächst das materielle Anreizsystem in Form der hier herrschenden Entgelt- und Beförderungsregelungen zu beschreiben. Anschließend erfolgt eine Darstellung der spezifischen Bemessungsgrundlagen materieller Anreizgestaltung im öffentlichen Dienst.

Die Bezahlungs- und Beförderungsmodalitäten für öffentliche Arbeitnehmer werden zwischen den Tarifvertragsparteien ausgehandelt, die Regelungskompetenz für die entsprechende Ausgestaltung bei den Beamten liegt hingegen beim Gesetzgeber (vgl. § 2 Abs. I BBesG; vgl. auch 2.1.1.2.2 und 2.1.1.2.3). In Form der Interessenvertretung beispielsweise durch den Deutschen Beamtenbund (DBB) und einem Bundestagsmandat vieler Beamter nehmen jedoch auch Beamte bzw. deren Interessenvertreter Einfluss auf die Entscheidungen des Gesetzgebers. Die verschiedenen Regelungen für die Beschäftigtengruppen kommen dabei in unterschiedlichen Sprachregelungen für die *Bezahlung* der Beamten und der öffentlichen Arbeitnehmer zum Ausdruck: Beamte werden in Form eines Gehaltes besoldet, Angestellte des öffentlichen Dienstes hingegen erhalten eine Vergütung, Arbeitern wird ein Lohn gezahlt (vgl. z. B. Oechsler 1989, Sp. 1268; Wald 1996, S. 299).

Die *Besoldung* wird durch das Bundesgesetz bzw. durch Rechtsverordnungen detailliert geregelt. Kern des Besoldungsrechts ist die funktionsgerechte Besoldung (vgl. § 18 Satz 1 BBesG), die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt (vgl. 2.1.1.2.2). Danach soll eine funktionale Zuordnung des Amtsträgers zu einzelnen Dienstposten und deren sachgerechte besoldungsrechtliche Bewertung (Dienstpostenbewertung; vgl. 2.1.3.2) erfolgen. Darüber hinaus findet das Alimentsprinzip Anwendung (vgl. 2.1.1.2.2): Beamte werden nicht für ihre konkret geleistete Arbeit bezahlt. Stattdessen soll durch einen lebenslangen amtsangemessenen Unterhalt für den Beamten und seine Familie die volle Hingabe des Beamten an seine

berufliche Tätigkeit gesichert werden. Eine Mehrleistung des Beamten hat folglich keinerlei Einfluss auf die Höhe seiner Besoldung.

Beamte erhalten gemäß § 1 Abs. II BBesG *Dienstbezüge*, die sich aus Grundgehalt, Ortszuschlag bzw. Familienzuschlag, Zulagen, sonstigen Vergütungen sowie aus Leistungsprämien und -zulagen (so genannten „Leistungsbezügen“) zusammensetzen (vgl. dazu ausführlicher Richter 2003, S. 122):

- Ein Beamter gehört einer bestimmten Laufbahn und innerhalb dieser Laufbahn einer Besoldungsgruppe an. Sein *Grundgehalt* (vgl. §§ 18-30 BBesG) bemisst sich nach der Besoldungsgruppe, zu der sein Amt zählt (vgl. § 19 Abs. I BBesG), und ist in den Besoldungsordnungen für den einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst (Besoldungsordnung A), für hohe Beamte (Besoldungsordnung B), für Richter und Staatsanwälte (Besoldungsordnung R) und für Hochschullehrer (Besoldungsordnung C bzw. Besoldungsordnung W) festgelegt. Innerhalb einer Besoldungsgruppe erhalten alle Beamten dasselbe Grundgehalt. In den Ordnungen A (mit 16 Besoldungsgruppen) und C bzw. W (mit 4 bzw. 3 Besoldungsgruppen) richtet sich das Grundgehalt nach Dienstaltersstufen (vgl. § 27 Abs. I BBesG) und steigt alle zwei Jahre an, wobei unterschiedliche Endpunkte existieren; Besoldungsordnung B (mit elf Besoldungsgruppen) enthält feste Gehälter, Besoldungsordnung R (zehn Besoldungsgruppen) beinhaltet sowohl feste als auch aufsteigende Gehälter. Für die Beamten der Besoldungsordnung A ergibt sich aus dem Dienstrechtsreformgesetz von 1997, dass sich das Erreichen der nächsthöheren Dienstaltersstufe nach dem Besoldungsdienstalter und der Leistung bestimmt (vgl. § 27 Abs. I Satz 2 BBesG). Somit kann der Aufstieg eines Beamten durch seine dauerhafte Gesamtleistung beschleunigt bzw. verzögert werden (allerdings ist ein vorzeitiger Aufstieg nur für maximal 10% bzw. seit 2002 für höchstens 15% der Beamten und Soldaten vorgesehen).
- Die Höhe des *Ortszuschlages* (vgl. §§ 39-41 BBesG) richtet sich nicht mehr wie in der Vergangenheit nach dem Dienst- oder Wohnort des Beamten, sondern nach seiner Gehaltsstufe, seinem Familienstand und der Anzahl der Kinder; daher wird dieser Zuschuss mittlerweile (auch) als *Familienzuschlag* bezeichnet (vgl. z. B. Richter 2003, S. 122).
- *Zulagen und sonstige Vergütungen* (vgl. §§ 42-51 BBesG) werden beispielsweise als Amts- und Stellenzulagen für herausgehobene Funktionen oder höherwertige Ämter, als Zulage für besondere Erschwernisse (Sonderzulage) oder als Mehrarbeitsvergütung gewährt.
- Seit dem Dienstrechtsreformgesetz können zudem besonders herausragende Einzelleistungen von maximal 10% (bzw. seit dem Jahr 2002 von maximal 15%) der Beamten und Soldaten aus Besoldungsordnung A mit einer *Leistungsprämie* oder einer *Leistungszulage* (vgl. § 42a Abs. II BBesG) honoriert werden. Diese Möglichkeit, leistungsorientierter zu entlohnen, steht dabei gängiger Auffassung zufolge nicht im Widerspruch zum Alimentationsprinzip, da sich hierbei nur

nur einzelne Entgeltbestandteile, nicht aber die gesamte Besoldung nach der Leistung richtet.

Neben den dargestellten Dienstbezügen erhalten Beamte jährliche Sonderzuwendungen bzw. Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld; vgl. § 67 BBesG), vermögenswirksame Leistungen (vgl. § 68 BBesG) und ein jährliches Urlaubsgeld (vgl. § 1 UrlGG) (vgl. Scheerbarth et al. 1992, S. 566 und 574). Prinzipiell gesetzlich geregelt sind auch die Sozialleistungen für Beamte (vgl. Zerche/Schmale 1989, Sp. 1454f.), zu ihnen zählen insbesondere die Krankenfürsorge (Beihilfe; vgl. BhV) sowie die Beamtenversorgung (vgl. BVersG).

Bei den *Angestellten des öffentlichen Dienstes* erfolgt die Bezahlung nach dem zwischen den Vertragsparteien ausgehandelten Bundesangestelltentarifvertrag (BAT, BAT-Gemeinden, BAT-Ost) bzw. dem neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), der den BAT ablöst. Die *Vergütung* setzt sich aus der Grundvergütung, dem Ortszuschlag sowie Zulagen und Zuschlägen zusammen (vgl. § 26 Abs. I BAT; vgl. ferner Ramdohr 1989; zu den Bestandteilen der Arbeiterentlohnung vgl. z. B. Wald 1996, S. 308f.):

- Die Höhe der *Grundvergütung* (vgl. § 27 BAT) hängt von der jeweiligen Vergütungsgruppe und dem Lebensalter ab. Bei Bund und Ländern sind 18 Vergütungsgruppen vorhanden, im Kommunalbereich (BAT-Gemeinden) werden 15 Eingruppierungen unterschieden, teilweise differenzieren sich die Vergütungsgruppen weiter in Fallgruppen aus; es sind 15 bzw. zwölf (Kommunen und Gemeinden) Steigerungsstufen vorhanden. Im TVöD, der den BAT für den Bund und die Kommunen zum 1. Oktober 2005 abgelöst hat, gliedert sich die Vergütungstabelle in 15 Entgeltgruppen; jede bisherige Vergütungsgruppe ist dabei einer neuen Entgeltgruppe zugeordnet. Die bisherigen Dienstaltersstufen werden wiederum durch maximal sechs so genannter Entwicklungsstufen ersetzt (vgl. § 16 (Bund) und § 16 (VKA) des TVöD): Demnach gilt kein Aufstieg in die nächste Stufe im Zweijahresrhythmus mehr; stattdessen werden die verschiedenen Stufen – vom Einstiegszeitpunkt in den öffentlichen Dienst aus betrachtet – nach einem Jahr, nach drei, sechs, zehn und 15 Jahren erreicht. Die Zeit, die ein Mitarbeiter in einer Stufe ist, kann dabei durch erheblich über bzw. unter dem Durchschnitt liegende Leistungen verkürzt bzw. verlängert werden.
- Die Höhe des *Ortszuschlages* (vgl. § 29 BAT) richtet sich nach Tarifklassen (vgl. § 29 Ziffer A Abs. I) sowie nach den Familienverhältnissen (Familienstand und Anzahl der Kinder). Ursprünglich sollten dadurch örtlich bedingte Unterschiede in den Lebenshaltungskosten ausgeglichen werden. Der TVöD sieht keine Orts- und Sozialzuschläge sowie keine kinderbezogenen Zuschläge mehr vor.
- *Zulagen* (vgl. § 33 BAT) werden für besonders gefährliche Tätigkeiten, für Schichtdienst, für entstandenen Mehraufwand oder bei der Übertragung höherwertiger Tätigkeiten gewährt. Daneben erhält jeder Angestellte monatlich eine

allgemeine Zulage, deren Höhe von der Vergütungsgruppe abhängt. *Zuschläge* wiederum werden als *Zeitzuschläge* (vgl. § 17 Abs. I und § 35 BAT) für Überstunden oder für Arbeit an Sonn- und Feiertagen bzw. für Nacharbeit gezahlt. Einmal pro Jahr wird Angestellten im öffentlichen Dienst eine *Sonderzuwendung* bzw. gemäß dem TVöD eine „Jahressonderzahlung“ (Weihnachtsgeld; vgl. § 20 TVöD) und Urlaubsgeld zuteil. Allerdings sind die Urlaubsgeldtarifverträge zum 31. Juli 2003 gekündigt worden, sodass Angestellte, die nach diesem Zeitpunkt eingestellt worden sind bzw. einen neuen Vertrag abgeschlossen haben, kein Urlaubsgeld mehr erhalten; auch das Weihnachtsgeld für diese Beschäftigten ist deutlich reduziert worden. Der TVöD beinhaltet ebenfalls ein reduziertes Weihnachtsgeld, und das Urlaubsgeld wurde gestrichen. Die Bildung vermögenswirksamer Leistungen unterstützen die öffentlichen Arbeitgeber aber weiterhin (vgl. § 23 TVöD).

- *Leistungszulagen und -prämien* können kommunale Arbeitgeber, die der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände angehören (VKA), seit 1. Januar 1996 als tarifliche Zulagen an 10% der Arbeitnehmer (eines Teils der Verwaltung oder eines Betriebes) gewähren, wenn der Arbeitnehmer einen erkennbaren Beitrag zur Leistungssteigerung und Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung geleistet hat. Dieser kann beispielsweise in der Beseitigung von Rückständen, der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und in Kosteneinsparungen bestehen (vgl. Tondorf 1995, S. 59; Vaanholt 1997, S. 170f.). Im Bereich des Bundes und der Tarifgemeinschaft der deutschen Länder werden diese Zulagen bisher noch nicht bzw. nur sehr vereinzelt angeboten. Dies wird sich allerdings (vermutlich) mit den neuen Tarifverträgen ändern: Seit 1. Oktober 2005 gilt der neue TVöD für die Angestellten des Bundes und der Kommunen und zum 1. November 2006 tritt für die Angestellten der Länder ein neuer Tarifvertrag (TV-L) in Kraft. Diese tariflichen Regelungen sehen ab dem Jahr 2007 die Gewährung variabler leistungsbezogener Bezahlungsbestandteile vor (vgl. § 18 TVöD Bund, § 18 TVöD VKA, Punkt IV des akzeptierten Angebots der Tarifgemeinschaft deutscher Länder an die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di vom 19.05.2006). Geplant ist, auf den Ebenen der Kommunen und des Bundes mit einem Volumen von 1% der Summe der Monatsentgelte des Vorjahres zu beginnen; angestrebt wird ein Volumen von 8% der Entgeltsumme der Tarifbeschäftigten des jeweiligen Arbeitgebers auf Bundes- oder Kommunal-ebene. Die Mittel für Leistungsprämien, Erfolgsprämien oder Leistungszulagen, die auch miteinander kombiniert gewährt werden dürfen (im Gegensatz zu den Regelungen für Beamte), sollen aus den Absenkungen des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes gewonnen werden.
- Neben den gesetzlich vorgeschriebenen *Sozialleistungen* (beispielsweise Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) erbringen die öffentlichen Arbeitgeber tarifliche Sozialleistungen. Von besonderer Relevanz ist hier die betriebliche Altersversorgung, die öffentliche Arbeitgeber in Form einer Zusatzversorgung für Arbei-

ter und Angestellte betreiben. Weitere Leistungen bestehen unter anderem in Jubiläumszuwendungen (vgl. § 39 BAT) und im Sterbegeld (vgl. § 41 BAT). Grundsätzlich ist es hier – wie auch bei den Beamten – möglich, den Mitarbeitern die Auswahl der betrieblichen Sozialleistungen nach dem „Cafeteria-Prinzip“ zu überlassen (vgl. 2.1.2.2).

Insgesamt wird eine relativ starke Ähnlichkeit der Bezahlungsregelungen für Angestellte und Beamte deutlich. Aus personalpolitischen Gründen wird versucht, die beiden Beschäftigtengruppen weitgehend gleich zu behandeln: Die Angestelltenvergütung orientiert sich größtenteils (wie die Beamtenbesoldung) am (Dienst-)Alter der Mitarbeiter, sodass die Vergütung alle zwei Jahre (vgl. § 27 BAT) bzw. im neuen Rhythmus des TVöD (s. o.) ansteigt. Das Beamtenrecht hat erkennbar das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes beeinflusst (z. B. Dienstaltersstufen, Familienklauseln, leistungsorientierter Vergütungsbestandteil), die Beamtenbesoldung wiederum wurde lange Zeit an die Tarifentwicklung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes geknüpft (vgl. auch 2.1.1.2.3).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Beschäftigtengruppen des öffentlichen Dienstes besteht jedoch in dem *Grund ihrer Bezahlung*: Öffentliche Arbeitnehmer erhalten eine Vergütung bzw. einen Lohn für die von ihnen erbrachte Arbeitsleistung; die Besoldung der Beamten orientiert sich dagegen nicht an konkreten Leistungen, sondern am Alimentationsprinzip. Demzufolge ist der Dienstherr verpflichtet, dem Beamten einen amtsangemessenen Unterhalt zu zahlen, damit sich dieser vollkommen seinen Aufgaben widmen kann und eine stabile, gesetzestreue Verwaltung gewährleistet ist. Die Bezahlung im öffentlichen Dienst beinhaltet spezifische Elemente (z. B. Ortszuschläge, Dienstalterszulagen, Ministerialzulagen sowie Sozialleistungen wie Beihilfe, Übergangsgeld für aus dem Arbeitsverhältnis ausscheidende Angestellte (vgl. §§ 62-64 BAT) und Altersversorgung), die nicht von der Leistung der Beschäftigten abhängen und die Arbeitnehmer außerhalb des öffentlichen Dienstes (abgesehen von den in der Privatwirtschaft zum Teil bestehenden Betriebsrenten) nicht erhalten.

Da bei einer Beförderung der Beschäftigte in eine höhere Gehaltsstufe aufsteigt und somit die Höhe seiner Bezahlung auch von (genutzten) Aufstiegsmöglichkeiten abhängt, werden im Folgenden knapp die entsprechenden Regelungsmodalitäten im öffentlichen Dienst dargestellt. Bei einer *Beförderung von Beamten* handelt es sich um die Verleihung eines anderen Amtes, verbunden mit einer anderen Amtsbezeichnung und einem höheren Endgrundgehalt (vgl. § 12 Abs. I BLV). Der Beamte rückt im formalen Rang- und Bezahlungssystem der öffentlichen Verwaltung auf. Damit soll mittlerweile zwangsläufig immer auch ein Funktions- bzw. Positionswechsel verbunden sein (Funktionsaufstieg). Eine solche funktionsverändernde Beförderung findet beispielsweise statt, wenn die Aufgabenstruktur verändert bzw. erweitert wird oder sich die Personalstruktur aufgrund von Zu- oder Abgängen und Höherqualifizierung wandelt. Beförderungen stellen dabei keine willkürliche Einzelmaßnahme dar, vielmehr ist der Werdegang innerhalb der öffentlichen Verwaltung normiert: Bereits bei

dem Eintritt des Beamten in die Behörde steht aufgrund des Laufbahnprinzips sein höchster erreichbarer Dienstgrad und sein entsprechender Beförderungsweg fest, so dass der Beamte mit einer bestimmten Laufbahn rechnen kann. Die Entscheidung einer Beförderung obliegt dem Dienstherrn, es besteht jedoch kein Rechtsanspruch darauf. Da insbesondere die persönliche Leistung über den Werdegang entscheidet, kann die (Aussicht auf) Beförderung als Leistungsanreiz verstanden werden. Für einen Aufstieg muss aber eine außergewöhnliche Leistung vorliegen, die in einer besonderen Leistungsbewertung erfasst worden ist. Die in der Vergangenheit erbrachte Leistung eines Beamten dient dabei als Orientierungsgröße für die Prognose seiner zukünftigen Leistung, Verwendungsbeurteilungen (vgl. 2.1.3.2) haben daher für Beförderungsentscheidungen eine große Bedeutung.

Eine Leistungsorientierung ergibt sich prinzipiell bereits aus den Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Aufgrund eines gewandelten Verständnisses des „Beamtenethos“ und der Angleichung der sozialen Situation von Beschäftigten im privaten und im öffentlichen Sektor erscheint es jedoch notwendig und sinnvoll, mit der Anreizgestaltung im öffentlichen Dienst stärker auf die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten einzuwirken. Dies kommt auch im Dienstrechtsreformgesetz von 1997 zum Ausdruck, dass bei dauerhaft herausragenden Gesamtleistungen eines Beamten die Möglichkeit einer Beförderung oder eines frühzeitigen Aufstiegs in die nächsthöhere Dienstaltersstufe vorsieht.

Grundsätzlich sollen sich demzufolge Beförderungen nicht in erster Linie – wie lange Zeit üblich (vgl. Brede 1991, S. 1134) – aus der Dauer der Organisationsmitgliedschaft ergeben, sondern aus Leistungsgesichtspunkten. Dennoch kommt es teilweise nach wie vor zu „automatischen“, durch das Dienstalter und die Zugehörigkeit zu einer Organisation begründeten Beförderungen (Senioritätsprinzip). Bei dieser Beförderungsstrategie nach „Anciennität“ werden zwar „die Grundsätze der Chancengleichheit, der Transparenz, der Objektivität und sozialer Gesichtspunkte betont, [...] die Grundsätze der Leistung, Eignung und Wirtschaftlichkeit [bleiben jedoch] weitgehend unberücksichtigt“ (Roscher 2003, S. 102). Durch die Dienstaltersstufen wird vielmehr der „Zuwachs an Erfahrung, der aufgrund längerer Praxis vermutet werden darf“ (Battis 1996, S. 195) und der ebenso eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit und einen Wissenszuwachs bedeuten kann (vgl. z. B. Lecheler 1997b, S. 208), honoriert.

Bei *Angestellten* bestimmter Vergütungsgruppen (vgl. Bruse et al. 1993, S. 438f.) kann gemäß § 23a BAT im Bereich des Bundes und der Tarifgemeinschaft deutscher Länder – nicht aber im Bereich der Vka – eine Beförderung in Form eines Bewährungsaufstiegs erfolgen (vgl. zu den Voraussetzungen des Bewährungsaufstiegs Baßlsperger/Gerhard 1993, S. 88f.; Bruse et al. 1993, S. 438ff.). Dieser bringt keine Änderungen für die ausgeübten Tätigkeiten mit sich, ist aber nach Ablauf einer bestimmten Bewährungszeit mit einer Höhergruppierung in die nächsthöhere Vergütungsgruppe verbunden. Daneben gibt es die Möglichkeiten eines Tätigkeitsaufstiegs, bei dem bestimmte Fallgruppen höher gruppiert werden können, wenn sie ihre Tätigkeit eine festgelegte Zeit lang verrichtet haben (bei dieser Option, die auch für den

Bereich der Vka gilt, kommt es nicht auf eine spezielle Tätigkeit an), sowie eines Zeitaufstiegs, der gewährt wird, wenn der erlernte Beruf eine festgelegte Zeit lang ausgeübt worden ist (vgl. Baßlperger/Gerhard 1993, S. 145; Bruse et al. 1993, S. 439). Der TVöD sieht hingegen keine Bewährungs- und Fallgruppenaufstiege mehr vor.

In den weiteren Ausführungen dieser Arbeit werden Beförderungen ausschließlich als Bestandteil des materiellen Anreizsystems verstanden und nur in diesem Kontext betrachtet, daher besitzen entsprechende (diskutierte) Veränderungsvorschläge wie die Vergabe von Führungsfunktionen auf Probe bzw. auf Zeit für die spätere Analyse keine Relevanz. Da zudem der Blick auf den Leistungsanreizcharakter von materiellen Belohnungen gerichtet ist, wird die Vergütung bzw. Besoldung im Ruhestand (d. h. die so genannte Versorgung), die eher einen Eintritts- und Bleibeanreiz darstellt, nicht thematisiert.

2.1.3.2 Bemessungsgrundlagen

Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung stehen die Bemessungsgrundlagen, auf denen in der öffentlichen Verwaltung die Gewährung materieller Anreize beruht.

(1) Arbeitsbewertung:

Die *Arbeitsbewertung* (vgl. 2.1.2.4), d. h. die Bewertung der Anforderungen an eine Stelle, erfolgt für Beamtenposten in Form der so genannten Stellenbewertung bzw. *Dienstpostenbewertung*. Die Funktionen, die der *Beamte* als Inhaber eines Amtes erfüllen soll, werden beschrieben (Dienstpostenbeschreibung) und anhand ihrer Anforderungen sachgerecht bewertet (vgl. § 23 BBesG); die Dienstherrn benutzen dazu in der Regel analytische Verfahren (vgl. Siepmann/Siepmann 1984, S. 43 und 77ff.; Balzereit 1992, Sp. 1847; Scheerbarth et al. 1992, S. 240f.). Die bewerteten Funktionen werden entsprechenden Ämtern innerhalb der Laufbahnen zugewiesen, die Ämter bzw. Dienstposten werden wiederum nach ihrer Wertigkeit den verschiedenen Besoldungsgruppen zugeordnet (vgl. § 18 BBesG), sodass eine funktionsgerechte Besoldung erfolgt, die den Anforderungen der Gerechtigkeit und Einheitlichkeit genügen soll (vgl. §§ 18-29 BBesG).

Dennoch besteht für Beamte „im Gegensatz zu den für Angestellte geltenden Regelungen kein zwingender Zusammenhang zwischen den Anforderungen der ausgeübten Tätigkeit und der Besoldung“ (Vaanholt 1997, S. 154). Zwar wird eine funktionsgerechte Besoldung angestrebt, die Dienstpostenbewertung hat aber keine unmittelbaren besoldungsrechtlichen Folgen, da sich die Ergebnisse der Dienstpostenbewertung nicht auf die Höhe der Besoldung auswirken, sondern ausschließlich das ausgeübte Amt die Höhe des Gehalts bestimmt. Eine höherwertige Aufgabe führt somit erst dann zu einer höheren Besoldung, wenn das entsprechende höherwertige Amt verliehen wird.

Die Möglichkeiten einer sachgerechten Stellenbewertung sind generell durch die so genannten Stellenobergrenzen beschränkt (vgl. § 26 BBesG): Deren Ziel ist es, „die Zahl der Beförderungstellen zu begrenzen, und zwar unabhängig von funktionsbezogenen Anforderungen einheitlich und pauschal für ganze Laufbahngruppen“ (Siepmann/Siepmann 1984, S. 41). Dies führt dazu, dass eine positive Bewertung unter Umständen aufgrund der Stellenobergrenzen kein höherwertiges Amt und somit keine höhere Besoldung nach sich zieht.

Für die *Angestellten des öffentlichen Dienstes* werden die Anforderungen der Dienstposten ebenfalls beschrieben und bewertet und bilden die Basis für eine anforderungsbezogene Differenzierung der Vergütung. Die Vorgehensweise bei der Arbeitsbewertung ist hierbei eine „summalytische“ (vgl. zum Begriff Knebel/Zander 1989, S. 27f.): Einerseits werden die einzelnen Arbeitsvorgänge nach bestimmten Merkmalen beurteilt (analytische Dimension), andererseits wird die Summe aller Arbeitsvorgänge betrachtet (summarische Dimension) (vgl. auch Oechsler 2000, S. 453). Der Angestellte wird anschließend aufgrund seiner Tätigkeitsmerkmale und seines Arbeits- bzw. Stellenwerts einer Vergütungsgruppe zugeordnet und erhält eine entsprechende Vergütung; die Eingruppierung orientiert sich an den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung. Hierfür maßgeblich sind die §§ 22ff. BAT, sie legen „die allgemeinen Voraussetzungen und Bestimmungen für die Anwendung der Vergütungsordnung“ (Vaanholt 1997, S. 149) fest. Voneinander abzugrenzen ist hier die Vergütungsordnung für die Bereiche des Bundes und der Tarifgemeinschaft der deutschen Länder von der Vergütungsordnung im Bereich der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände. Jede Vergütungsordnung enthält unterschiedliche Vergütungsgruppen, die wiederum nach Tätigkeitsmerkmalen ausdifferenziert sind. Ein Tätigkeitsmerkmal setzt sich dabei aus verschiedenen Anforderungen zusammen (vgl. dazu ausführlicher Baßlsperger/Gerhard 1993, S. 118f.). Die Zugehörigkeit zu einer Vergütungsgruppe richtet sich ausschließlich nach der überwiegend ausgeübten Tätigkeit des Angestellten: Maßgebend für die Einordnung ist, dass mindestens die Hälfte der Arbeitszeit eines Angestellten mit Arbeitsvorgängen verbracht wird, „die für sich genommen die Anforderungen eines Tätigkeitsmerkmals oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale dieser Vergütungsgruppe erfüllen“ (§ 22 Abs. II Satz 2 BAT).

Die unterschiedlichen Regelungen für die Beschäftigtengruppen können zur Folge haben, dass Beamte und Angestellte die gleichen Tätigkeiten ausüben, jedoch unterschiedlich bezahlt werden. Eine sich daraus ergebende fehlende Akzeptanz des jeweiligen Anreizsystems schränkt dessen Wirksamkeit ein. Insbesondere die Einordnung von Stellen in den BAT bzw. TVöD und in die Besoldungsordnungen des BBesG birgt – genau wie die Einordnung von Beschäftigten privatwirtschaftlicher Unternehmen in Gehaltsstufen – immer wieder Konfliktpotenzial, da nicht objektiv entschieden und nachvollzogen werden kann, welche Stellen welchen Vergütungsgruppen und Fallgruppen zugeordnet werden und damit mehr oder weniger anspruchsvoll als andere Stellen sind (vgl. dazu generell Bartölke et al. 1981). Eine solche Bewertung ist immer (auch) eine normative Festlegung seitens der Beurteiler und bietet

damit grundsätzlich Spielraum für unterschiedliche Einschätzungen. Nicht nachvollziehbare und nicht akzeptierte Einstufungen aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen den Einschätzungen des Beurteilers und der Beschäftigten mindern bzw. überkompensieren aber die angestrebte Transparenz, Gleichheit und Gerechtigkeit der Anreizgestaltung. Dennoch ist die Arbeitsbewertung in der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Bemessungsgrundlage der Anreizgewährung, da mit der Einstufung einer Stelle in den BAT bzw. TVöD und in die Beamtenbesoldung eine differenzierte und transparente(re) Entgeltgestaltung ermöglicht wird. Insbesondere in der Zeit vor dem Dienstrechtsreformgesetz wurde der Leistungsbezug der Vergütung im öffentlichen Dienst als selbstverständlich erachtet und nicht durch Entgeltbestandteile besonders betont; seinerzeit bildeten daher die Stellenanforderungen neben der Seniorität die zentralen Bemessungsgrundlagen.

(2) Leistungsbeurteilung:

Mithilfe der *Leistungsbeurteilung* (vgl. 2.1.2.4) sollen individuelle Leistungsunterschiede der Beschäftigten ermittelt werden. Das im Grundgesetz (vgl. Artikel 33 Abs. II GG) und in den Grundsätzen des Berufsbeamtentums verankerte Leistungsprinzip wird durch die mit dem Dienstrechtsreformgesetz verbundenen Änderungen stärker hervorgehoben und kommt (auch) darin zum Ausdruck, dass gemäß der Bundeslaufbahnverordnung mindestens alle fünf Jahre die Leistung und Eignung eines *Beamten* zu bewerten sind. Die Gewährung von Leistungszulagen und -prämien kann nur auf Basis dieser Leistungsbeurteilung transparent und gerecht erfolgen. Das Dienstrechtsreformgesetz macht es möglich, dass Leistungsbeurteilungen inzwischen tatsächlich der Entgeltdifferenzierung dienen. Das Einstufungsverfahren als ein zentrales hierarchisches Verfahren wird in der öffentlichen Verwaltung besonders häufig verwendet (vgl. Oechsler 1989, Sp. 1269; vgl. zu den Beurteilungsverfahren auch Becker 1998, S. 284ff.). Als Beurteilungskriterien werden insbesondere Arbeitsgüte, Arbeitsmenge, Arbeitsweise sowie sachlicher und persönlicher Führungserfolg herangezogen (vgl. Oechsler 1989, Sp. 1270; Wald 1996, S. 286ff.). Allerdings können hierbei so genannte Beurteilungstendenzen auftreten (vgl. auch 2.1.2.4), und es bestehen methodische Bedenken (vgl. z. B. Oechsler 1989, Sp. 1269; Wald 1996, S. 280ff.). Die Beurteilungen können aber die Grundlage für Mitarbeitergespräche bilden, in denen die Beurteiler und die Beurteilten über die in einem bestimmten Zeitraum gezeigte Leistung und über damit zusammenhängende Probleme sprechen sowie unter Umständen neue Vereinbarungen treffen.

Neben der Leistungsbeurteilung sind in der öffentlichen Verwaltung so genannte *Verwendungsbeurteilungen* relevant, anhand derer die Fähigkeiten, Fertigkeiten und sonstigen Eigenschaften eines Beamten bewertet werden, die für seinen zukünftigen dienstlichen Einsatz wichtig sein könnten (vgl. Oechsler 2003, S. 146). Auf Basis dieser Beurteilung wird eine Prognose über die geeignete weitere Verwendung des Beamten abgegeben, sie besitzt somit für Beförderungsentscheidungen eine große Bedeutung (vgl. 2.1.3.1). Eine bevorstehende Beförderung kann zudem den Auslöser für eine *Anlassbeurteilung* bilden. Deren Durchführung zieht aber häufig Kritik auf

sich, da keine objektiv nachvollziehbaren Bewertungskriterien angelegt und kaum Differenzierungen innerhalb der Bewertungen vorgenommen werden (vgl. z. B. Müller 1996a, S. 99). Stattdessen finden sich Stimmen, die *informelle Beurteilungen* im Rahmen von regelmäßigen Mitarbeitergesprächen (s. o.) vorschlagen (vgl. z. B. Reichard 1987, S. 272; Müller 1996a, S. 100f.).

Für *Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes* sind Personalbeurteilungen generell nicht zwingend vorgeschrieben; die Gewährung von Leistungszulagen und -prämien basiert jedoch auch hier auf durchgeführten Leistungsbeurteilungen.

(3) Senioritätsprinzip:

Der *Seniorität* kommt in der öffentlichen Verwaltung – obwohl sie im Gegensatz zur Arbeitsbewertung und Leistungsbeurteilung kein Verfahren bildet, sondern eher ein Prinzip bzw. eine Handlungsmaxime ist – als Bemessungsgrundlage nach wie vor große Bedeutung zu, auch wenn das Leistungsprinzip mittlerweile stärker betont wird. Sowohl im Rahmen der Beamtenbesoldung als auch im Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) bzw. im neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sind am Lebensalter orientierte Vergütungsstufen immer noch obligatorisch. Sie führen dazu, dass Beschäftigte mit zunehmendem Lebensalter in ihrer Entgeltgruppe eine höhere Bezahlung erhalten. Insofern beruhte das Entgelt im öffentlichen Dienst ursprünglich vor allem auf den Bemessungsgrundlagen der Stellenanforderungen und Seniorität; die Leistung hat als Bemessungsgrundlage erst nach und nach an Bedeutung gewonnen. Bei den Angestellten ist die Höhe der Anreizgewährung, die auf dem Senioritätsprinzip basiert, inzwischen verringert worden (s. o.). Bei den Beamten dient die Seniorität nach wie vor bei Beförderungen als ein Entscheidungskriterium. Die *Familiensituation* wird ebenfalls als Bemessungsgrundlage herangezogen und sowohl bei der Beamtenbesoldung als auch bei der Angestelltenvergütung in Form der Ortszuschlagsberechnung berücksichtigt.

Da Systembelohnungen wie das automatische regelmäßige Aufrücken im Grundgehalt nicht unbedingt die Leistungsbereitschaft erhöhen (müssen) – aufgrund ihrer Regelmäßigkeit kann sich die Motivationswirkung abnutzen und die Mitarbeiter betrachten die planbaren Erhöhungen im Laufe der Zeit unter Umständen als selbstverständlich (vgl. z. B. Adams 1963a, 1963b und 1965) –, wurde in den 1990er Jahren mit Pilotprojekten, Experimentierklauseln und dem Dienstrechtsreformgesetz die Möglichkeit geschaffen, Anreize anzubieten, die konkret auf die Leistungsbereitschaft abzielen und diese erhöhen sollen. Damit wird in höherem Maße als bisher den Anforderungen nach einer Verhaltens- und Leistungsgerechtigkeit der Bezahlung im öffentlichen Dienst Rechnung getragen (vgl. zu der Entgeltgerechtigkeit im öffentlichen Dienst auch Balzereit 1992, Sp. 1847). Trotz einiger Unklarheiten und einer Vielzahl von (Umsetzungs-)Problemen (vgl. z. B. Brede 1991, S. 1137ff.; Fugmann-Heesing 1995; Summer 1995, S. 130f.; Tondorf 1995, S. 9f.; Eckardstein 2003; Jörges-Süß/Süß 2004b; vgl. dazu auch 5.2) wird eine leistungsorientiertere Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung sowohl von den Verwaltungspraktikern als auch von

Wissenschaftlern zunehmend als ein geeignetes und notwendiges Modernisierungsinstrument angesehen (vgl. z. B. Kühnlein/Wohlfahrt 1995b, S. 133; Oechsler 1995; Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995; Tondorf 1995; Wenger 1995; Tondorf 1996; Vesper 1996; Vaanholt 1997, S. 168; Knorr 1998; Wagner 1998, Kutzki 2000; Busse 2002a). Umso erstaunlicher ist es, dass die öffentlichen Verwaltungen die mittlerweile vorhandenen Gestaltungsspielräume für eine Gewährung materieller Leistungsanreize kaum nutzen, geschweige denn ausschöpfen.

Vor diesem Hintergrund gilt es einerseits zu analysieren, wie die langwierige Diskussion um materielle Leistungsanreizsysteme geführt worden ist, welche Vorschläge zustande gekommen bzw. warum Reformkonzepte ausgeblieben sind und den diskontinuierlichen Verlauf der Debatte zu erklären. Andererseits soll dargestellt werden, wie die öffentlichen Verwaltungen sich zu verschiedenen Zeitpunkten der Diskussion verhalten haben, ob und welche Änderungen tatsächlich durchgeführt wurden, und es sollen Gründe dafür aufgezeigt werden, warum eine leistungsbezogene Bezahlung in den öffentlichen Verwaltungen Deutschlands gegenwärtig (noch) nicht stärker verbreitet ist. Dazu wird die neo-institutionalistische Organisationstheorie herangezogen.

2.2 *Theoretische Basis der Analyse: Neo-institutionalistische Organisationstheorie*

2.2.1 *Institutionen, Institutionalisierung und Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt*

Organisationstheorien haben die Aufgabe, das Entstehen, Bestehen und Funktionieren von Organisationen zu erklären (vgl. Scherer 2002, S. 1). Auf Basis dieser Beschreibungen und Erklärungen ist es möglich, Verbesserungsvorschläge für die Organisationspraxis zu entwickeln. Es existiert eine Vielzahl von Ansätzen bzw. Theorien, die unterschiedliche Sichtweisen einnehmen und verschiedene Teilaspekte von Organisationen betrachten (vgl. z. B. Weik/Lang 2001; Kieser 2002; Morgan 2002; Schreyögg/Conrad 2002; Weik/Lang 2003; Wolf 2003).

Die Bedeutung der organisationalen Umwelt wurde dabei lange Zeit überwiegend auf aufgabenbezogene Aspekte beschränkt; in ihr wurde in erster Linie ein Lieferant von für die Produktion benötigten Fertigungstechnologien und Ressourcen sowie ein Verhandlungs- und Austauschpartner gesehen. Überlegungen zur Interdependenz zwischen Strukturen und Handlungen von Organisationen und der Umwelt standen nicht im Zentrum des Interesses, sodass die Beziehung zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt vernachlässigt bzw. nur sehr eingeschränkt betrachtet wurde. Dies lag in der zentralen Annahme der Organisationsforschung („klassische“ Managementlehre und situativer Ansatz) begründet, dass die formale Struktur einer Organisation durch die in ihr verwendeten Technologien bestimmt ist. Demzufolge haben Regeln und Arbeitsabläufe in Organisationen nur Bestand, wenn sie zu einer effektiven und effizienten Leistungserstellung beitragen.

Diese paradigmatische Auffassung lag auch einem US-amerikanischen Forschungsprogramm zugrunde, das zu Beginn der 1970er Jahre am „Stanford Center for Research and Development in Teaching“ angesiedelt war und die beschriebene Aussage über den Zusammenhang zwischen Technologie und Struktur empirisch beweisen sollte. Dieser trat jedoch nicht in der erwarteten Stärke auf, vielmehr wurde ein Zusammenhang zwischen Umwelteinflüssen und Organisationsstruktur deutlich. Vor dem Hintergrund dieser überraschenden Ergebnisse entwickelte sich der *soziologische Neo-Institutionalismus* (vgl. Meyer/Rowan 1977; Zucker 1977), der in Abgrenzung zu anderen Organisationstheorien die Beziehungen zwischen Umwelt(segmenten) und Organisation in den Mittelpunkt seiner Überlegungen rückt (vgl. Oliver 1991, S. 151) und argumentiert, dass sich Organisation und Umwelt in hohem Maße beeinflussen und dadurch Institutionen verbreitet werden.

Der Neo-Institutionalismus analysiert den Wandel von Organisationen, die Beeinflussung der Umwelt durch Organisationen, Auswirkungen institutioneller Umwelten auf Organisationsstrukturen und -handlungen sowie die (scheinbare) Überlegenheit bestimmter Strukturen in Organisationen. Besonders in den USA ist dieser theoretische Ansatz seit einiger Zeit sehr populär (vgl. z. B. Meyer/Scott 1983; Scott 1987; Zucker 1988a; Scott 1991 und 1995b; für empirische Studien vgl. z. B. Tolbert/Zucker 1983; Fligstein 1985; Baron/Dobbin/Jennings 1986; Fligstein 1990; Powell/DiMaggio 1991; Edelman 1992; Jennings/Dobbin/Baron 1992; Meyer/Scott 1992; Scott/Meyer 1994a; Scott/Christensen 1995; Tolbert/Zucker 1996); sein Erklärungs- und Gestaltungsbeitrag für Verhalten und Strukturen wird aber mittlerweile auch in Deutschland zunehmend erkannt (vgl. z. B. Faust/Bahn Müller 1996; Walgenbach 1998; Fallgatter 1999; Hasse/Krücken 1999; Walgenbach 2000a; Krücken 2001; Göbel 2003; Walgenbach/Beck 2003; Wilkens/Lang/Winkler 2003; Wolf 2003, S. 389-413; Krücken 2005; Tempel/Wächter/Walgenbach 2005).

Neben dieser Variante des Neo-Institutionalismus, die das theoretische Fundament für die spätere Analyse bildet, existieren ein ökonomischer Neo-Institutionalismus (Institutionenökonomik) und ein politikwissenschaftlicher Neo-Institutionalismus (z. B. historischer Institutionalismus inklusive akteurzentrierter Institutionalismus, vgl. Mayntz/Scharpf 1995) (vgl. z. B. Jansen 2000, S. 4ff.). Die neo-institutionalistischen Ansätze der Organisationstheorie bilden somit keine einheitliche Theorie, sondern es existiert eine Vielzahl von heterogenen Perspektiven, sodass sich hinter dem Begriff Neo-Institutionalismus eine Theorielandschaft verbirgt, die sehr facettenreich, heterogen und folglich relativ unübersichtlich ist: „there are as many ‚new institutionalisms‘ as there are social science disciplines“ (DiMaggio/Powell 1991, S. 1). Auch innerhalb der jeweiligen Institutionalismus-„Schulen“ sind die Ansätze nicht immer aufeinander abgestimmt und in sich geschlossen (vgl. Aldrich 1992; Donaldson 1995), sondern beschreiten häufig völlig unterschiedliche Argumentationswege.

Die Annahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus lassen sich zusammenfassend folgendermaßen darstellen: Die Wirklichkeit und das, was in einer Gesellschaft

als wichtig, sinnvoll, richtig und notwendig erachtet wird, ist sozial konstruiert und durch alltägliche Erfahrungen determiniert (vgl. Berger/Luckmann 1966). Was sozial als wirklich gilt, wird über Interaktion zwischen Akteuren an andere Akteure weitergegeben und kann folglich aufgrund von unterschiedlichen Interaktionen oder Wahrnehmungen der Akteure divergieren. Durch Interaktion entstehen Institutionen, die das Verhalten von Akteuren beeinflussen: Nach ihnen wird gelebt, sie werden tradiert und sind damit von (langer) Dauer (vgl. Jepperson 1991, S. 149). Als *Institution* wird im Allgemeinen etwas bezeichnet, wenn es bereits eine lange Zeit besteht und somit Tradition aufweist (z. B. Handschlag, Ehe, Familie, Vertrag; vgl. dazu auch Jepperson 1991, S. 144ff.). Institutionen bilden ein Muster sozialer Beziehungen, „das die Eigenschaft einer nicht mehr hinterfragten Selbstverständlichkeit aufweist und in sozialen Interaktionen kontinuierlich reproduziert wird“ (Walgenbach 2000c, S. 246). In der wissenschaftlichen Betrachtung – insbesondere in der Soziologie – wird „der verhaltensregulierende Effekt von Institutionen noch stärker hervorgehoben“ (Hasse/Krücken 1999, S. 6): Einerseits ermöglichen Institutionen Handlungen, indem sie (legitime) Handlungsmöglichkeiten aufzeigen sowie Sicherheit und Vertrauen geben, dass bestimmte Strukturen und Handlungen akzeptiert werden (Ordnungs- und Regelungscharakter). Institutionalisierte Regeln verschaffen einem Akteur und seinen Handlungen damit *Legitimität*. Andererseits schränken Institutionen die Handlungen und Ziele der Akteure jedoch ein, da sie regelhaft festlegen, was legitim bzw. illegitim ist. Die Akteure werden dadurch kontrolliert und von den Institutionen abweichende und somit inakzeptable Strukturen oder Verhaltensweisen sanktioniert. Da die „Wirklichkeit“ sozial konstruiert ist, kann sie je nach Perspektive des Betrachters differieren, sodass sich die Anforderungen verschiedener Umweltsegmente an eine Organisation sowie die Ansprüche, die die Umwelten an Organisationen verschiedener Branchen oder Gesellschaftsbereiche stellen, stark unterscheiden können.

Die Prozesse, durch die sich bestimmte Aspekte (Gegebenheiten und Verpflichtungen) zu grundlegenden Maßgaben für das adäquate Verhalten in einer Gesellschaft entwickeln, werden unter dem Begriff der *Institutionalisierung* subsumiert (vgl. Walgenbach 2002b, S. 323). Bestimmte Regeln durchdringen demnach die Strukturen und Handlungsweisen einer Gesellschaft und werden zu übergreifenden Vorgaben (vgl. Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 191). Diesen Prozess haben Tolbert/Zucker (vgl. 1996, S. 175ff.) spezifiziert und – unter Rückgriff auf Berger/Luckmann (vgl. 1966) – in die drei Phasen Habitualisierung (Entwicklung von Problemlösungsmustern), Objektivierung (Entwicklung eines sozial geteilten Konsenses über bestimmte Problemlösungen) und Sedimentation (Konsens über bestimmte, inzwischen habituierte, als objektiv geltende und nicht mehr kritisch hinterfragte Problemlösungen) unterteilt. Ihre Analyse fokussiert, wie sich Institutionen durch individuelle Akteure entwickeln und verbreiten.

Wenn die sozial konstruierte Wirklichkeit nicht mehr hinterfragt, sondern als objektiv gegeben akzeptiert wird, sind diese Prozesse abgeschlossen, und die Institutionalisierung hat den Entwicklungsgrad eines Zustands erreicht. Dieser „bezieht sich auf Situ-

ationen, in denen die von einer Gesellschaft oder Kultur geteilte gedankliche Struktur der ‚Wirklichkeit‘ bestimmt, was Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich sind“ (Walgenbach 2002b, S. 321; vgl. auch Zucker 1983, S. 2 und DiMaggio/Powell 1991, S. 9). Dies kann in eine vollkommene Institutionalisierung münden, bei der alle Handlungen und Strukturen als richtig und angemessen betrachtet und nicht (mehr) kritisch hinterfragt werden. Jedoch erfolgen die Handlungen auch bei unvollständiger Institutionalisierung nicht unbedingt reflektiert und intentional, sondern eher unbewusst durch fast automatische Verhaltensabläufe und aus Gewohnheit (vgl. DiMaggio/Powell 1991, S. 14).

Auf Basis der oben angesprochenen Untersuchungsergebnisse des US-amerikanischen Forschungsprogramms am Stanford Center haben sich mit dem Mikro- bzw. Makro-Institutionalismus zwei Forschungsrichtungen innerhalb des soziologischen Neo-Institutionalismus entwickelt, die die (normativen) Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt untersuchen, dabei aber unterschiedliche Argumentationslinien verfolgen:

- *Makro-institutionalistische Ansätze* betonen die Bedeutung der Umwelt für die Strukturen und Handlungen einer Organisation, indem sie den kulturellen und normativen Einfluss der Umwelt auf Organisationen untersuchen. Dieser Argumentation zufolge ist es für eine Organisation existenziell wichtig, dass sie in ihren Strukturen und Handlungsweisen den Vorstellungen ihrer Umwelt entspricht, um Legitimität und Ressourcen zu erhalten und auf diese Weise ihren Fortbestand zu sichern.
- Der *mikro-institutionalistische Ansatz* fokussiert die Einflussnahme der Organisation auf ihre Umwelt. Die Organisation selbst stellt hier die zentrale Institution der Gesellschaft dar, die institutionalisierte Regeln und Strukturen hervorbringt und dadurch auf ihre Umwelt einwirkt.

Da beide Forschungsrichtungen für die spätere Analyse relevant sind, werden ihre zentralen Argumente im Folgenden dargestellt.

2.2.2 *Makro-institutionalistische Ansätze: Zentrale Argumente*

2.2.2.1 *Einfluss der Organisationsumwelt*

Grundgedanke des Makro-Institutionalismus ist, dass nicht primär technisch-betriebliche (Effizienz-)Erfordernisse die formalen Strukturen und Handlungen einer Organisation beeinflussen, sondern in erster Linie die Vorstellungen und Erwartungen der Umwelt über eine rationale Gestaltung der Organisation prägend sind (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 341). Der Umweltbegriff ist hier deutlich weiter gefasst als in anderen Organisationstheorien, die Umwelt „besteht aus Kultursystemen, die organisationale Strukturen definieren und legitimieren und so zu deren Schaffung und Aufrechterhaltung beitragen“ (Walgenbach 2002b, S. 324). Organisationen adaptieren Strukturen und Verhaltensweisen, die von ihrer institutionellen und kulturellen Um-

welt als rational, notwendig und angemessen angesehen werden. Solche „institutionalisierten“ Regeln tragen zu stabilen internen und externen Beziehungen einer Organisation bei und führen vor allem zu einer Legitimierung der Organisation durch ihre Umwelt. An die Legitimitätszuschreibung geknüpft sind Ressourcen der Umwelt (z. B. Arbeitskraft, finanzielle Mittel, Rohstoffe), die Organisationen nur unter der Bedingung erhalten, dass sie den Anforderungen der Umwelt entsprechen und sich konform mit den Erwartungen zeigen. Diese *Legitimitätszuschreibung* ist daher für Organisationen *existenziell* wichtig (vgl. Abb. 2.4).

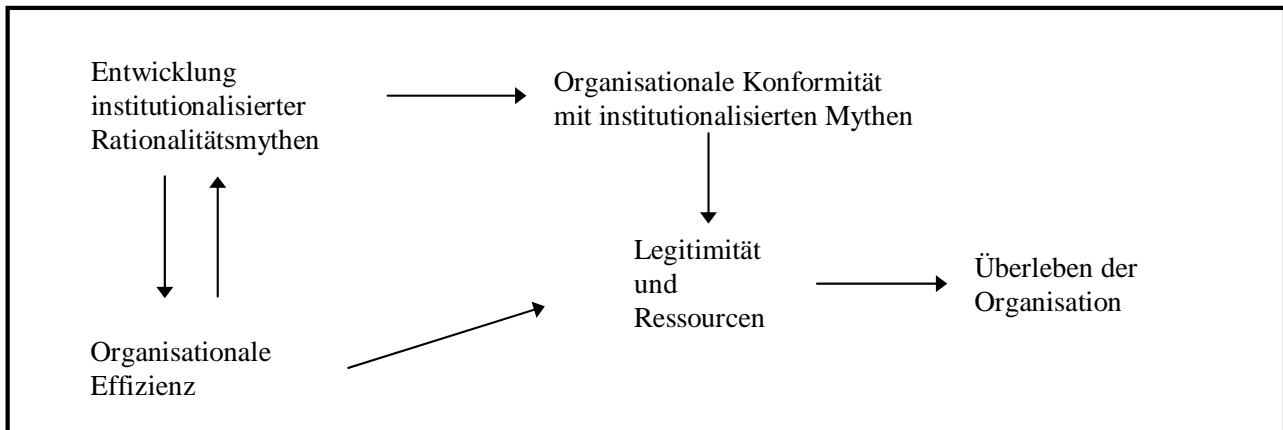


Abb. 2.4: Überleben von Organisationen (in Anlehnung an Meyer/Rowan 1977, S. 353)

Organisationen sind demnach (auch) von der gesellschaftlichen Umwelt konstruiert, d. h., gesellschaftliche Einflüsse wirken in Form institutionalisierter Regeln und Erwartungen auf die Entstehung und Stabilität von Organisationen ein. Organisationsstrukturen können somit als Reaktion und Antwort auf normative Vorschriften der Umwelt interpretiert werden. „Institutionalismus“ bezeichnet dabei die Erwartungen und Vorstellungen der Umwelt an die Gestalt und das Verhalten von Organisationen, die sich zu unabänderlichen Anforderungen verfestigen. Diese Erwartungen einer Gesellschaft spiegeln sich beispielsweise in Gesetzen oder in der öffentlichen Meinung wider; sie legen den Nutzen, die Aufgaben und die formalen Strukturen unterschiedlicher Organisationen fest (vgl. Scott/Meyer 1994b, S. 3).

Organisationen implementieren die geforderten Regeln und Strukturen unabhängig davon, ob sich diese positiv auf die Leistungserstellung auswirken und die organisationale Effizienz und Effektivität tatsächlich erhöhen (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 340). In diesem Fall erscheint das Verhalten unter Umständen zunächst irrational. Die neo-institutionalistische Organisationstheorie besitzt jedoch – im Vergleich zu anderen Organisationstheorien – eine über technische Rationalität und Effizienz hinausgehende Vorstellung von rationalem Verhalten: Eine Organisation handelt demzufolge (auch) rational, wenn sie sich gemäß den Vorstellungen der Organisationsumwelt strukturiert und verhält, um sich Legitimität und daran gekoppelte Ressourcen zu sichern – sogar dann, wenn es den technischen Anforderungen der Arbeitsabläufe zuwiderläuft (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 341ff.). Die Arbeitsabläufe technisch effizient zu gestalten und den Produktionsprozess zu beherrschen, stellt somit nicht zwangsläufig die wichtigste Anforderung dar, die eine Organisation erfüllen muss,

sondern bildet neben der Legitimitätssicherung durch Konformität mit institutionalisierten Regeln eine weitere Determinante für die Überlebensfähigkeit einer Organisation (vgl. DiMaggio 1989, S. 9; s. auch „Organisationale Effizienz“ in Abb. 2.4).

Jede Organisation unterliegt in ihren Entscheidungen und Handlungen dabei grundsätzlich einer *begrenzten Rationalität*, die dazu führt, dass – obwohl Organisationen rational handeln möchten – sie aufgrund beschränkter Informationsaufnahme- und Informationsverarbeitungskapazitäten keine objektiv rationalen Entscheidungen treffen (vgl. zum Konzept der begrenzten Rationalität March/Simon 1958; Cyert/March 1963; March/Simon 1976; Simon 1976, S. 81f.). Begrenzte Rationalität äußert sich dabei in unvollständigem Wissen von Menschen sowie ihrer Schwierigkeit, zukünftige Ereignisse zu antizipieren und zu bewerten oder mit einer großen Anzahl an Entscheidungsalternativen umzugehen. Um dennoch entscheidungsfähig zu bleiben, wählen Organisationen bzw. Individuen eine befriedigende Alternative („satisficing“) und suchen nicht nach der optimalen Lösung (vgl. Simon 1976, S. 81f.). Daher spielt für die Entscheidungsfindung das Anspruchsniveau des Akteurs eine Rolle, das sich im Laufe der Zeit mit den gemachten Erfahrungen verändert.

Der starke normative Einfluss, den Umweltanforderungen haben (können), kommt in den so genannten *institutionalisierten Mythen* (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 347ff.) zum Ausdruck, die sich in der Gesellschaft oder in bestimmten Bereichen herausbilden. Darunter werden Elemente verstanden, „die von Anspruchsgruppen in der Umwelt als rationale Mittel zur Erreichung bestimmter Zwecke angesehen werden, und zwar unabhängig von deren Auswirkungen auf die Effizienz der Produktions- und Tauschprozesse der Organisation“ (Walgenbach/Beck 2000, S. 325). Diese Regeln werden auch als „*Rationalitätsmythen*“ bezeichnet, da sie nicht objektiv (empirisch) überprüft und bewiesen werden können, sondern allein durch den Glauben an sie von Bestand sind (vgl. Scott 1987, S. 114; vgl. auch Abb. 2.4).

In diesem Zusammenhang ist es von großer Bedeutung, dass Organisationen nicht von einer homogenen Umwelt umgeben sind. Vielmehr interagieren sie mit bzw. sind abhängig von *verschiedenartigen Umweltsegmenten* wie beispielsweise Kunden, Zulieferern, Kapitalgebern, Konkurrenten und Beratern. Diese Umwelten und ihre Anforderungen an eine Organisation können in zwei Bereiche eingeteilt werden (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 353f.; Scott/Meyer 1991, S. 122):

- In *technischen Umwelten* werden Produkte und Dienste am Markt getauscht. Eine Organisation wird aufgrund ihrer effektiven und effizienten Leistungserbringung entlohnt.
- Organisationen müssen institutionalisierte Regeln, Struktur(-elemente) und Verfahren übernehmen, die von ihren *institutionellen Umwelten* als rational erachtet werden. Nur in diesem Fall erhalten sie von ihnen Unterstützung und Legitimität und können so ihr Überleben sichern.

Meyer/Rowan (vgl. 1977, S. 353f.) spannen mithilfe der Unterscheidung in technische und institutionelle Umwelten ein Kontinuum auf, an dessen einem Ende Organi-

sationen verortet sind, die unter Ergebniskontrolle und Konkurrenzdruck stehen (z. B. produzierende Unternehmen); am anderen Ende siedeln sie institutionalisierte Organisationen an, deren Ressourcenzufluss von der Konformität mit institutionalisierten Regeln abhängt (z. B. Schulen). Beide Umweltbereiche fordern von einer Organisation rationale Handlungen, jedoch legen sie unterschiedliche Vorstellungen über Rationalität zugrunde (vgl. Walgenbach 2002b, S. 327): Um gemessen an den Ansprüchen der technischen Umwelten rational zu agieren, müssen Organisationen in erster Linie Vorschriften entwickeln und befolgen, in wirtschaftlichen Zweck-Mittel-Relationen denken und die Leistungserbringung effizient gestalten. Institutionelle Umwelten hingegen erwarten vor allem, dass eine Organisation ihre Entscheidungen und Handlungen begründen und als angemessen und akzeptabel darstellen kann.

In vielen Publikationen, die sich auf Meyer/Rowan beziehen, wird dieses Kontinuum kritisiert (vgl. z. B. Meyer/Scott/Deal 1981; Tolbert/Zucker 1983; Scott 1987; Powell 1991; Scott/Meyer 1991; Dobbin 1994) und in Abgrenzung dazu betont, dass eine Organisation nicht entweder den Anforderungen des einen oder des anderen Umweltbereiches genügen muss, sondern dass generell die Erwartungen beider Umwelten von Bedeutung sind (vgl. zur Begründung auch Walgenbach 2002b, S. 327ff.). Folglich werden an eine öffentliche Organisation wie z. B. eine Verwaltung nicht nur institutionelle, sondern auch technische Anforderungen gestellt. Produzierende Organisationen müssen wiederum nicht ausschließlich einem technischen Effizienzanspruch genügen, vielmehr sind auch institutionelle Erwartungen beispielsweise über angemessene Personalmanagementinstrumente von Relevanz. Wie stark die institutionellen Umwelten Einfluss auf eine Organisation nehmen, hängt dabei „von den verfolgten Organisationszielen, von dem Ausmaß der Kontrolle der Organisation über ihre Organisationsgrenzen sowie von dem Ausmaß der Eingebundenheit der Organisationsmitglieder in personale Netzwerke“ (Wolf 2003, S. 394) ab. Die Unterscheidung der Umweltbereiche wird somit inzwischen als eine analytische Trennung verstanden, Organisationen müssen in der Regel – wenn auch in unterschiedlichem Maße – den miteinander kombinierten Anforderungen beider Umweltbereiche begegnen (vgl. z. B. Powell 1991, S. 185). Aufgrund dessen wird das zuvor beschriebene Kontinuum durch eine Matrix mit den beiden Dimensionen technische Umwelten und institutionelle Umwelten ersetzt; die Dimensionen besitzen je zwei Ausprägungsformen (hoch bzw. niedrig), sodass alle Kombinationsmöglichkeiten von Umweltausprägungen gegeben sind (vgl. Scott 1987, S. 126).

In Extremfällen ist es dennoch denkbar, dass eine Organisation unabhängig von der (technischen) Effizienz ihrer Leistung bzw. sogar bei dauerhafter Ineffizienz aus ihren institutionellen Umwelten genügend Legitimität und Ressourcen zur Existenzsicherung erhält (vgl. dazu unter anderem die empirischen Untersuchungen von Meyer/Zucker 1989 und Fligstein 1990). Institutionalisierte Regeln verschaffen einer Organisation dann losgelöst von ihrer jeweiligen technischen Effizienz die Anerkennung, dass sie den Erfordernissen entspricht, rational organisiert und modern ist (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 344), d. h., die Umwelten nehmen an, dass die Organisation ihre

Leistung effizient erstellt. Darüber hinaus wird in neueren Veröffentlichungen auch in Betracht gezogen, dass die Anpassung an institutionelle Umwelterwartungen durch die Übernahme extern legitimer Strukturen eine positive Wirkung auf die technische Effizienz haben (vgl. z. B. Powell 1991, S. 190) und zu einem Gewinn führen kann (vgl. DiMaggio/Powell 1991, S. 33).

2.2.2.2 *Institutioneller Isomorphismus*

Institutionen engen die Handlungsspielräume von Organisationen ein, indem sie bestimmen, welche Entscheidungen und Handlungen legitim oder illegitim sind. Organisationen, die sich im gleichen organisationalen Feld befinden, sehen sich dabei ähnlichen oder identischen Umwelterwartungen ausgesetzt. In einem *organisationalen Feld* sind Organisationen zusammengefasst, die in der Summe einen abgrenzbaren Lebensbereich bilden wie z. B. Anbieter, Konsumenten von Ressourcen und Produkt- oder Dienstleistungen sowie Verwaltungen (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 148; auch Hoffman 1999).

Die Institutionalisierung bestimmter Regeln und Elemente in einem organisationalen Feld hat zur Folge, dass Organisationen auf die gleiche Weise den Anforderungen entsprechen (müssen) und daher organisationale Strukturen, Entscheidungen und Handlungen einer Branche oder eines Sektors tendenziell homogener werden (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 346). Der Prozess, der dazu führt, dass sich Organisationen angleichen, die mit ähnlichen Umweltbedingungen konfrontiert sind, wird als *institutioneller Isomorphismus* bezeichnet (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 355; DiMaggio/Powell 1983, S. 149). DiMaggio/Powell (vgl. 1983, S. 150ff.) identifizieren drei Mechanismen, die eine institutionelle Isomorphie (Strukturgleichheit) zur Folge haben können:

- (1) *Isomorphismus durch Zwang* entsteht für eine Organisation, wenn andere Organisationen, von denen sie abhängig ist oder mit denen sie konkurriert, (wirtschaftlichen) Druck ausüben. Zudem resultiert er aus Erwartungen und Werthaltungen der Gesellschaft an die Gestalt und Funktion dieser Organisation (vgl. auch Scott/Meyer 1994b, S. 3), die beispielsweise Umweltschutz betreiben, soziale Verantwortung übernehmen und Gesetze beachten soll. Dieser von den Umwelten ausgeübte Zwang kann unterschiedlich stark empfunden werden und ist nicht immer eindeutig erkennbar, da er sich teilweise sehr subtil und implizit äußert. Folglich kann der daraus resultierende Handlungsdruck für Organisationen variieren und/oder unterschiedlich von ihnen eingeschätzt werden (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 150f.). Insbesondere der Staat begrenzt durch rechtliche Vorgaben in Form von Gesetzen und Richtlinien – z. B. Aktien-, Wettbewerbs- oder Steuerrecht – die (legitimen) Handlungsmöglichkeiten von Organisationen und verringert somit die Verschiedenartigkeit (legitimer) organisationaler Strukturen und Verhaltensweisen (vgl. Hasse/Krücken 1999, S. 16; Walgenbach 2002b, S. 334); dies gilt ebenso für die mit Gewerkschaften oder Betriebsräten

abgeschlossenen Regulierungen in Gestalt von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen.

- (2) *Isomorphismus durch Nachahmung* bzw. mimetische Prozesse bedeutet, dass Organisationen andere Organisationen imitieren. Dies ist der Fall, wenn diese erfolgreicher sind bzw. als erfolgreicher und legitim(er) angesehen werden. Insbesondere bei hoher Unsicherheit z. B. aufgrund von unklaren bzw. heterogenen Erwartungen verschiedener Umweltsegmente, unklaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen und fehlenden eindeutigen Problemlösungen werden Organisationen nachgeahmt, die eine führende Stellung innehaben (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 151; vgl. auch Hasse/Krücken 1999, S. 16), und solche Strukturen oder Verfahren von ihnen kopiert, die als „best practices“ und somit als Erfolg versprechend wahrgenommen werden (vgl. Walgenbach/Beck 2003, S. 499). Das Benchmarking, bei dem eine Ausrichtung an den (Branchen-)Besten vorgenommen wird, stellt dazu einen Ansatzpunkt dar (vgl. Jörges-Süß/Süß 2004a, S. 317).

Eine Imitation kann indirekt und eher unbeabsichtigt zustande kommen, wenn bestehender Personalbedarf extern gedeckt wird und neues Personal Konzeptionen oder Instrumente in die Organisation trägt. Sie kann aber auch explizit und intentional über andere Organisationen wie Beraterfirmen oder Wirtschaftsverbände erfolgen, die ein bestimmtes Konzept vertreten und implementieren (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 151). Insbesondere Unternehmensberatungen werden so zu „Diffusionsagenten“ (Hasse/Krücken 1999, S. 17), da sie Imitationsprozesse verstärken und dazu beitragen, dass bestimmte Lösungen sich verbreiten. Förderlich sind auch Austauschbeziehungen zwischen Organisationen, z. B. zwischen einem Unternehmen und seinen Lieferanten, Kunden oder Konkurrenten; insbesondere Kooperationen und Gesprächskreise spielen hier eine Rolle. In Zeiten zunehmender Globalisierung ist es zudem naheliegend, dass eine Imitation erfolgreicher Praktiken, Strukturen und Instrumente aus dem Ausland erfolgt. Die Tendenz zur Nachahmung wird häufig durch die Unternehmensgröße verstärkt – je mehr Beschäftigte oder Kunden eine Organisation hat, desto mehr fühlt sie sich verpflichtet, Programme oder Leistungen anderer Organisationen ebenfalls anzubieten, da sie aufgrund ihrer Größe stärker im Blickfeld und unter Beobachtung der Umwelten steht (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 151).

- (3) *Isomorphismus durch normativen Druck* resultiert in erster Linie aus der zunehmenden Professionalisierung von Berufsgruppen. Unter Professionalisierung wird die kollektive Anstrengung von Angehörigen einer Berufsgruppe verstanden, die Bedingungen und Methoden ihrer Arbeit zu definieren und eine kognitive Grundlage und Legitimation für ihre berufliche Autonomie zu schaffen (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 152). Dadurch entstehen berufsspezifische Standards und Denkhaltungen (vgl. Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 193), die sich verbreiten und ihren Angehörigen „einen Orientierungsrahmen [liefern], der normative Bindungen entfaltet und zur Bevorzugung spezifischer, fall- und organisations-

übergreifender Problemlösungsmuster führt“ (Hasse/Krücken 1999, S. 17). Der normative Druck ergibt sich aus der beruflichen und akademischen Aus- und Weiterbildung von Personal durch Universitäten und durch andere Ausbildungsinstitutionen sowie aus informellen und formalen beruflichen Netzwerken wie Berufs- und Wirtschaftsverbänden (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 152). Sie tragen dazu bei, Denkhaltungen zu vereinheitlichen, sodass ähnliche Überzeugungen, Normen, Denk- und Verhaltenweisen, Methoden und Problemlösungstechniken – insbesondere durch die Auswahl entsprechend ausgebildeten Personals, aber auch durch das Engagement von Beratern – in die Organisationen gelangen und sich verbreiten (vgl. dazu Hasse/Krücken 1999, S. 17; Walgenbach 2002b, S. 335ff.). Förderlich für die Verbreitung bestimmter Standards wirkt sich zudem aus, dass branchenweit bzw. auch branchenübergreifend festgelegte Berufe und Karrierewege in einer Gesellschaft bestehen und folglich in verschiedenen Organisationen ähnliche oder gleiche Positionen zu besetzen sind.

Bemerkenswerterweise läuft jeder der skizzierten Homogenisierungsprozesse auch dann ab bzw. schreitet voran, wenn ein Beleg dafür, dass die übernommenen Strukturen oder Prozesse die betriebliche bzw. technische Effizienz der Organisation erhöht, vollkommen fehlt (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 153).

Empirisch sind die beschriebenen Mechanismen häufig nur schwer voneinander abgrenzbar – insbesondere Zwang und normativer Druck können nicht immer genau voneinander getrennt werden, sodass diese Unterscheidung eher als eine analytische zu verstehen ist (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 150). Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist festzuhalten, dass, obwohl eine Organisation grundsätzlich anstrebt, sich von anderen – konkurrierenden – Organisationen abzuheben (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 151f.), insgesamt nur wenige (legitime) Formen des Organisierens existieren (vgl. Walgenbach 2002b, S. 335). Aufgrund dessen nimmt die Verschiedenartigkeit innerhalb eines organisationalen Feldes ab, und es wird bzw. ist letztlich relativ homogen (vgl. Abb. 2.5).

Eine Ähnlichkeit mit anderen Organisationen durch die Verwendung legitimer und damit verbreiteter Regeln und Verfahren vereinfacht es beispielsweise, Transaktionsbeziehungen einzugehen und aufrecht zu erhalten sowie Personal anzuwerben (vgl. Walgenbach 2000b, S. 99). DiMaggio/Powell vermuten in diesem Zusammenhang, dass ein Institutionalisierungsprozess nicht nur zu einer (scheinbaren) Homogenisierung der Organisationsstrukturen, sondern auch zu einer tatsächlichen Angleichung organisationaler Praktiken führt (vgl. 1983, S. 154f.; anders Meyer/Rowan 1977, S. 357, vgl. dazu auch 2.2.2.3.1). Wenn sich Organisationen den Erwartungen und Vorstellungen der Umwelt entsprechend wandeln, um weiterhin Ressourcen und Legitimität zu erhalten, ist folglich zu erwarten, dass sich die Unterschiede zwischen Organisationen nivellieren und Organisationen ihre Einzigartigkeit verlieren, da ihre Lern- und Innovationsmöglichkeiten systematisch verringert werden (vgl. auch Jansen 2000, S. 8).

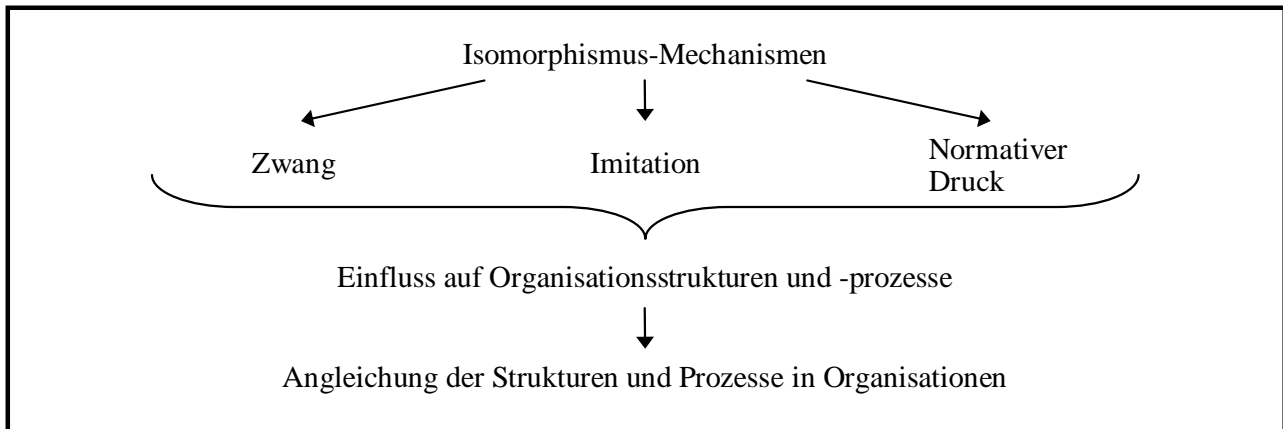


Abb. 2.5: Angleichungsprozesse von Organisationen (in Anlehnung an Jörges-Süß/Süß 2004a, S. 317)

Angesichts der Vielfalt an Umwelanforderungen und -erwartungen können Organisationen somit auf der einen Seite in ihren Entscheidungen, Verhaltensweisen und Strukturen unterschiedlichen Rationalitätsvorstellungen (der Umwelten) folgen und daher – je nach organisationalem Feld – erheblich divergieren. Auf der anderen Seite strukturieren und verhalten sie sich ähnlich, wenn sie den gleichen Umwelanforderungen ausgesetzt sind, und stellen eine relativ homogene Masse dar. Die Orientierung an Institutionen führt jedoch keinen dauerhaften Legitimitätszustand einer Organisation herbei; vielmehr muss sie sich immer wieder an neue oder veränderte Umweltvorstellungen anpassen. Aufgrund dieser Dynamik der Umwelanforderungen in immer mehr Bereichen (z. B. Umweltschutz, Verbraucherschutz, Frauenförderung bzw. Gleichstellungsarbeit; vgl. Walgenbach 2002a, S. 160) kann Legitimität nur durch eine fortwährende (symbolische) Anpassung erreicht werden. Aufgrund ihrer beschränkten Rationalität wissen die organisationalen Akteure aber dennoch – auch im Nachhinein – nicht sicher, ob ihr Verhalten (z. B. das Nacheifern eines Vorbilds) von Erfolg gekrönt ist und ob die institutionellen Umwelten ihre Strukturen und Handlungsweisen für angemessen und legitim halten.

2.2.2.3 Reaktionsmöglichkeiten von Organisationen

2.2.2.3.1 Entkopplung der inkonsistenten Anforderungen

Verschiedene Umwelterwartungen können aufgrund ihrer Heterogenität in Konflikt zueinander stehen oder aber nicht mit den Erfordernissen einer effektiven und effizienten Leistungserbringung vereinbar sein (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 355). Das führt dazu, dass die diversen Entscheidungen und Handlungen einer Organisation nicht alle gleichermaßen legitim und effizient sind bzw. sein können (vgl. Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 193). Folglich steht die Organisation vor der Frage, welche Anforderungen oder Ansprüche besondere Relevanz für sie besitzen und somit dringlicher und wichtiger zu erfüllen sind als andere. Sie sucht daher nach Möglichkeiten und Wegen, die Inkonsistenzen zu lösen oder zu verringern sowie die damit verbundene Entscheidungs- und Handlungsunsicherheit zu reduzieren. Erschwert

wird dies dadurch, dass die Organisation sich ihren Umwelten nicht nur als konform mit deren Rationalitätsmythen präsentieren muss, sondern auch den Anschein erwecken und aufrecht erhalten muss, dass diese Mythen tatsächlich funktionieren (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 356).

Meyer/Rowan zeigen für die Problematik, adäquat mit Inkonsistenzen umzugehen, verschiedene Lösungswege auf (vgl. 1977, S. 356): Genannt werden (1) die Zurückweisung der Umwelterwartungen, (2) die konsequente Entsprechung der Anforderungen, (3) das Eingeständnis, dass die vorhandene Organisationsstruktur nicht den spezifischen Umwelterwartungen genügt und (4) das Versprechen von zukünftigen Veränderungen. Diese Reaktionen werden allerdings lediglich als Partiallösungen eingestuft, da die Organisation mit jeder dieser Strategien Gefahr läuft, ihre Legitimität und damit die für den Fortbestand notwendigen Ressourcen zu verlieren (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 356). Folglich können Inkonsistenzen auf diese Weise nicht adäquat behoben werden.

Als echte Lösung für den Umgang mit Inkonsistenzen wird dagegen die so genannte *Entkopplung* vorgeschlagen: Entkopplung umschreibt das Verhalten von Organisationen, nur scheinbar die jeweils von den Umwelten erwarteten Strukturen und Verhaltensweisen zu übernehmen, tatsächlich jedoch die Arbeitsabläufe von den institutionalisierten Erwartungen bzw. die widersprüchlichen Umwelterwartungen voneinander zu trennen und somit die Anforderungen nur teilweise zu erfüllen (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 356f.). Um dies vor den Umwelten zu verbergen, bauen Organisationen *Legitimationsfassaden* auf, indem sie scheinbar die erwarteten Institutionen übernehmen und „Lippenbekenntnisse“ abgeben (vgl. Walgenbach 2002b, S. 340). Ihr Reden weicht von ihrem Handeln ab, sodass lediglich eine symbolische Anpassung an die Umweltvorstellungen erfolgt. Um die vorhandenen Inkonsistenzen bzw. Widersprüche zu verbergen, werden unklare Ziele formuliert, „kategorische Zwecke [...] durch technische ersetzt – d.h. z.B., daß in Krankenhäusern Patienten nicht geheilt, sondern behandelt werden –, formale Strukturen werden vor einer Überprüfung hinsichtlich ihrer technischen Leistungsfähigkeit geschützt [...] und Anpassungen werden auf informellem Wege durchgeführt“ (Walgenbach 2002b, S. 339). Auf diese Weise bietet sich Organisationen die Möglichkeit, ihre Existenz aufrecht zu erhalten, indem sie einerseits den Umwelten legitime formale Strukturen präsentieren und andererseits gleichzeitig – inoffiziell und für die Umwelten nicht sichtbar – den technischen Erfordernissen der Leistungserstellung Rechnung tragen und dabei unter Umständen von den institutionellen Vorstellungen abweichen.

Wichtig für eine glaubwürdige Legitimationsfassade ist dabei das passende Vokabular, d. h., eine Organisation muss die Sprache der jeweils relevanten institutionellen Umwelten verwenden (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 349; Walgenbach 2002b, S. 340; Suddaby/Greenwood 2005). Dadurch stellt sie sich als angemessen und rational dar und entspricht den Vorstellungen der Umwelten, da diese nicht die tatsächlichen Strukturen und Handlungen bewerten (können), sondern lediglich ihren Anschein. Stimmt die Wahrnehmung der Anspruchsgruppen mit ihren Anforderungen überein,

glauben sie, dass die ihnen präsentierten Formalstrukturen tatsächlich funktionieren und Organisationen sie auch entsprechend anwenden. Die Umwelten vertrauen somit darauf, dass die Organisation gemäß ihrer Außendarstellung handelt, und befinden sich in dem guten Glauben, dass ihre Erwartungen im Hinblick auf rationale, adäquate und erforderliche Strukturen und Handlungen von der Organisation tatsächlich erfüllt werden. Aufgrund dessen stellen sie ihre Ressourcen wie Kapital und Arbeitsleistung (weiterhin) zur Verfügung.

Vertrauen und guter Glaube der internen Umweltsegmente (Organisationsmitglieder) und externen Umweltsegmente sind Voraussetzungen dafür, dass die Legitimationsfassade glaubhaft ist und die Entkopplung der Organisation nicht aufgedeckt wird (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 357f.): „Annahmen wie die, daß die Dinge sind, wie sie erscheinen, oder die, daß Manager und Professionelle ihre Rollen richtig und gründlich ausfüllen, erlauben es einer Organisation, ihre täglichen Routinen mit einer entkoppelten Struktur auszuführen“ (Walgenbach 2002b, S. 340). Wichtiger als die tatsächliche Orientierung von Organisationen an den gesellschaftlichen Vorstellungen ist folglich, diese (symbolische) Anpassung glaubhaft nach außen und nach innen zu repräsentieren, also den Anschein zu geben, dass sich die Organisation entsprechend der Umwelterwartungen verhält. Organisationen erhalten dann (weiterhin) die Anerkennung und Legitimität der Umwelten. Das Vertrauen der Umwelten in die formalen Strukturen kann eine Organisation dabei durch die Praktiken „Vermeidung“ (avoidance), „Verschwiegenheit“ (discretion) und „Übersehen“ (overlooking) erzeugen bzw. aufrechterhalten (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 358). Unbedingt verhindern muss die Organisation jedoch, dass ihre technische Effizienz überprüft und bewertet wird, da dadurch Widersprüche entstehen, die die Glaubwürdigkeit ihrer Legitimationsfassade gefährden.

In diesem Zusammenhang entsteht schnell der Eindruck, dass es sich bei der Entkopplung um ein sehr bewusstes Verhalten der Organisationen handelt. Zu bedenken ist hier jedoch die beschränkte Rationalität, der die Akteure unterliegen, d. h., es muss und kann sich dabei nicht zwangsläufig um eine bewusste (Re-)Aktion handeln; vielmehr ist zu vermuten, dass sich dieses Verhalten häufig erst im Laufe der Zeit herausbildet, wenn Organisationen feststellen, dass sie nicht in der Lage sind, die vielfältigen Ansprüche zu erfüllen. Sie haben folglich nicht unbedingt von vornherein vor, die Umwelt zu täuschen und diese Strategie bewusst zu verfolgen, sondern die Entkopplung entsteht in vielen Fällen eher emergent, z. B. nach gescheiterten Bemühungen um die Berücksichtigung widersprüchlicher Anforderungen (vgl. z. B. Stock 2004, S. 35).

Letztendlich führt die lose Kopplung zwischen extern legitimierten Strukturen und internen Aktivitäten dazu, dass „organizations in an industry tend to be similar in formal structure – reflecting their common institutional origins – but may show much diversity in actual practice“ (Meyer/Rowan 1977, S. 357), d. h., die im vorherigen Kapitel beschriebenen Homogenisierungstendenzen beziehen sich auf die sichtbaren Strukturen von Organisationen, erstrecken sich aber nicht zwangsläufig auf den tat-

sächlichen Produktions- oder Erstellungsprozess des Produktes bzw. der Dienstleistung. Folglich können große Unterschiede bei dem Realisierungsgrad der technischen Effizienz zwischen verschiedenen Organisationen bestehen.

2.2.2.3.2 *Strategisches Verhalten von Organisationen*

An der makro-institutionalistischen Organisationstheorie wird immer wieder die Kritik geübt, dass sie ein zu passives Verhalten der Organisationen zugrunde legt, die lediglich auf die institutionalisierten Umwelterwartungen reagieren und sie (scheinbar bzw. symbolisch) erfüllen. Streng genommen wird diese Annahme über menschliches Verhalten bereits durch den beschriebenen Entkopplungsmechanismus eingeschränkt, da eine Organisation bewusst oder unbewusst institutionalisierte Elemente voneinander bzw. von den tatsächlichen Aktivitäten trennt und Akteure somit durchaus ihre Lage reflektieren und aktiv mit Umweltanforderungen umgehen.

Die Makro-Institutionalisten betonen in erster Linie die Handlungsantriebe Überlebenswillen und Unsicherheitsreduktion von Organisationen. Das Verhalten der Organisationen wird als sehr stark sozialisiert und der Übernahmeprozess der Institutionen als eine Art passiver Automatismus (Routine) dargestellt (vgl. DiMaggio/Powell 1991, S. 14ff.). Folglich bemängelt DiMaggio in diesem Zusammenhang, dass die Eigeninteressen von Organisationen nicht explizit berücksichtigt werden, da ihre Interessen als durch die Gesellschaft institutionalisiert gelten (vgl. 1988, S. 1 und 8f.). Überlegungen, die explizit aktives und strategisches Verhalten von Organisationen berücksichtigen, wurden lange Zeit vernachlässigt, sodass relativ unklar bleibt, in welchem Ausmaß die Prozesse der Adaption und Entkopplung jeweils als bewusste Handlungen ausgeführt und wahrgenommen werden.

Oliver kritisiert ebenfalls, dass die Institutionalisten insgesamt ein zu beschränktes, passives Menschenbild skizzieren, was insbesondere intentionales, intervenierendes, interessengeleitetes, politisches und strategisches Verhalten als Reaktion auf institutionelle Forderungen vermissen lässt (vgl. 1991, S. 149). Angesichts dieses Defizits lenkt Oliver den Fokus auf mögliche Strategien einer Organisation, mit dem institutionellen Erwartungs- und Anpassungsdruck der Umwelten umzugehen (vgl. Abb. 2.6).

Demnach sind Organisationen den institutionalisierten Regeln nicht zwangsläufig unterworfen und übernehmen sie bereitwillig und ohne sie zu hinterfragen, sondern Organisationen besitzen verschiedene strategische Möglichkeiten, auf Umweltanforderungen zu reagieren (vgl. Oliver 1991, S. 151ff.). Diese reichen von einer rigiden Befolgung der Normen und Werte (unhinterfragte Übernahme der institutionalisierten Elemente und Verfahren) über ein Vortäuschen oder ein Vermeiden der Befolgung von Umweltanforderungen (Entkopplung inkonsistenter Anforderungen und Legimitationsfassaden) bis hin zur Beeinflussung von Institutionen und deren Steuerung durch die Organisation (Schaffen konsistenter Anforderungen). Oliver ordnet jeder der fünf Strategien verschiedene Taktiken zu und nennt Beispiele für eher passives

und eher aktives Verhalten: Passiv reagieren Organisationen auf die Umwelterwartungen beispielsweise, indem sie die Anforderungen hinnehmen und erfüllen; sie können diese Anforderungen aber auch abwehren, angreifen, beeinflussen oder sogar steuern und kontrollieren (aktives Verhalten).

Strategien	Taktiken	Beispiele für die Taktiken
1. Erdulden	a. Gewöhnen b. Imitieren c. Befolgen	als gesichert geltende Normen (unbewusst) befolgen institutionalisierte Modelle nachahmen Regeln (bewusst) befolgen und Normen akzeptieren
2. Kompromiss	a. Ausgleichen b. Befriedigen c. Verhandeln	Erwartungen unterschiedlicher Akteure ausgleichen Besänftigen und Entgegenkommen institutionalisierter Elemente mit den institutionellen Interessengruppen verhandeln
3. Vermeiden	a. Verbergen b. Puffern c. Fliehen	Nichtkonformität verstecken Anknüpfung zur institutionellen Umwelt lockern Ziele, Aktivitäten oder Standort ändern
4. Trotzen	a. Zurückweisen b. Herausfordern c. Angreifen	explizite Normen und Werte bewusst ignorieren gegen Regeln und Anforderungen ankämpfen Quellen institutionalisierter Zwänge angreifen
5. Manipulieren	a. Kooptieren b. Beeinflussen c. Steuern	einflussreiche Akteure einbinden und schwächen Werte und Bewertungskriterien verändern institutionelle Akteure und Prozesse beherrschen

Abb. 2.6: Strategische Reaktionen auf institutionelle Erwartungen (in Anlehnung an Oliver 1991, S. 152; Walgenbach 2002b, S. 349 und Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 218)

Zum Teil finden sich hier in Form des Erduldens und des Vermeidens Strategien wieder, die bereits als zentrale Elemente des Makro-Institutionalismus geschildert wurden (vgl. 2.2.2.1 und 2.2.2.3.1). Insbesondere die aktiven Verhaltensweisen von Organisationen stellen jedoch neue Überlegungen dar, die vorher so noch nicht im Neo-Institutionalismus behandelt wurden, obwohl empirische Untersuchungen von Vertretern des Neo-Institutionalismus dazu existieren (vgl. z. B. Elsbach/Sutton 1992). Oliver geht insbesondere auf die Verhaltensoption „Widerstand“ ein und stellt verschiedene Hypothesen zu deren Eintrittswahrscheinlichkeit auf (vgl. 1991, S. 160ff.): Demnach entscheidet sich eine Organisation für die Strategie des Widerstands gegen institutionellen Druck umso eher, (1) je weniger Legitimität durch die Anpassung an institutionelle Erwartungen erreicht werden kann, (2) je mehr relevante Umweltsegmente bestehen, (3) je weniger sie von den druckausübenden Umwelten abhängt, (4) je weniger die institutionellen Normen mit den organisationalen Zielen konsistent sind, (5) je stärker der institutionelle Druck der Umwelten die Ermessensspielräume einer Organisation einschränkt, (6) je weniger ein rechtlicher Zwang von den institutionellen Normen und Anforderungen ausgeht, (7) je geringer sich die institutionellen Normen, Werte und Praktiken freiwillig verbreiten, (8) je geringer die

Unsicherheit in der Organisationsumwelt ist und (9) je weniger Verbindungen zwischen den institutionellen Umweltsegmenten bestehen. Die Wahl für bzw. gegen eine bestimmte Strategie hängt dabei generell ab von „(1) dem Ausmaß, in dem eine Regel oder eine Erwartung bereits institutionalisiert ist, (2) dem Grad der Legitimität, der durch die Adoption der institutionalisierten Regeln und Erwartungen zu gewinnen ist, (3) den Interessen, die eine Organisation verfolgt, und (4) der Macht, über die eine Organisation verfügt, um ihre Interessen wirksam durchzusetzen“ (Walgenbach 2002b, S. 349).

Mit diesen vielfältigen Reaktionsmöglichkeiten auf institutionellen Erwartungsdruck ergänzt Oliver das bislang im Makro-Institutionalismus zugrunde gelegte (passiv-reagierende) Verhaltensrepertoire der Organisationen um aktive und intervenierende Handlungsstrategien, die von großer praktischer Relevanz sind und empirisch bestätigt werden (s. o.). Hierbei handelt es sich um eine wichtige Erweiterung des Makro-Institutionalismus, durch die eine größere Realitätsnähe hergestellt und die Anwendbarkeit der Theorie zur Erklärung von verschiedensten Phänomenen erhöht wird.

2.2.3 *Mikro-institutionalistischer Ansatz: Die Rolle der Organisation als Akteur im Institutionalisierungsprozess*

2.2.3.1 *Zentrale Argumente*

Aus Sicht des mikro-institutionalistischen Ansatzes sind Organisationen nicht nur von einem hochinstitutionalisierten Umfeld umgeben, das sich aus unterschiedlichen Organisationen wie beispielsweise staatlichen Verwaltungen zusammensetzt, sondern sie sind selbst zu einer *zentralen Institution* geworden. Aufgrund ihrer bestimmenden Position in modernen Gesellschaften sind Organisationen am ehesten in der Lage, neue kulturelle Elemente zu erzeugen und zu verbreiten.

Zucker, die Hauptvertreterin dieser Forschungsrichtung (vgl. insbesondere 1977, 1983, 1987, 1988b, 1989, auch Tolbert/Zucker 1983, Meyer/Zucker 1989 und Tolbert/Zucker 1996), zeigt anhand einer experimentellen Untersuchung, dass sich eine arbeitsteilige und hierarchisch geordnete Gestaltung von Organisationen durchgesetzt hat, die nicht mehr hinterfragt wird, und dass Individuen in westlichen Gesellschaften ein intersubjektiv-geteiltes Wissen über Handlungen in Organisationen besitzen (vgl. 1977 und 1983). Unter Organisationen werden dabei kollektive Akteure verstanden, deren Strukturen „sich vor allem durch einen hohen Formalisierungsgrad und durch Positionen auszeichnen, die jenseits persönlicher Merkmale angesiedelt sind, d. h. Menschen sind austauschbar“ (Blättel-Mink 2000, S. 342). Handlungen in Organisationen werden als bürokratisch und unpersönlich empfunden, Stellen in Organisationen existieren unabhängig von persönlichen Charakteristika, und die Handlungen eines Stelleninhabers sind von nachfolgenden Stelleninhabern potenziell wiederholbar (vgl. Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 227). Institutionalisierte Elemente und Normen sind demnach in aller Regel unabhängig von bestimmten Personen.

Während mit den formal-rationalen Organisationsstrukturen zunächst (technische) Effizienzziele verfolgt werden, erfüllen sie im Laufe der Zeit für viele Organisationen den Zweck der Legitimitätssicherung, sodass sie auch von Organisationen institutionalisiert werden, für die sich aus ihnen keine Effizienzvorteile in technischer Hinsicht ergeben (vgl. Walgenbach 2002a, S. 162). Das bedeutet, die Übernahme dieser organisationalen Form findet nicht in jedem Fall aus Effizienzgründen der Organisation statt, sondern (auch), um mit den formalen Strukturen, die als modern, effizient und rational erscheinen, die Anerkennung und Zustimmung des Umfeldes und damit verbundene Stabilität zu erlangen. Bürokratische, formal-rationale Regeln sind somit eine Quelle für Legitimität. Dadurch entwickelt sich die organisationale Form zu einem Element des sozialen Systems bzw. der sozialen Realität, das als objektiv und extern wahrgenommen wird: „Hierarchisch gegliederte, arbeitsteilige Gestaltung der Arbeit in nach bürokratischen Prinzipien gestalteten Organisationen wurde zu einer legitimierten „wissenschaftlichen“ Innovation, zu einer Institution“ (Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 226). Organisationen werden demnach „als ein soziales Faktum betrachtet und in sozialen Handlungen kontinuierlich reproduziert“ (Walgenbach 2002a, S. 162). Dabei bildet sich jedoch nicht nur die – schließlich als taken-for-granted geltende – Annahme heraus, dass es in aller Regel für Organisationen sinnvoll ist, eine formal-rational strukturierte Arbeitsweise zu besitzen, da die Arbeitsteilung und hierarchische Anordnung Effizienzvorteile mit sich bringt. Vielmehr entwickeln sich darüber hinaus genaue Vorstellungen darüber, wie eine rationale und angemessene formalisierte Arbeitsweise einer Organisation aussehen sollte. Die innovativen Elemente, die als legitim wahrgenommen werden und als objektiv, extern, unpersönlich und gesichert gelten, breiten sich daher in den verschiedenen Organisationen aus, werden zu einem Teil des gesellschaftlichen Systems und nehmen als Institutionen in hohem Maße Einfluss auf das Verhalten der Akteure (vgl. Zucker 1983, S. 14ff. und 1987, S. 446f.). Diese Institutionalisierung hat zur Folge, dass es mittlerweile nahezu undenkbar erscheint, unternehmerische oder politische Aktivitäten anders zu gestalten als in Form einer Organisation.

Institutionalisierte Elemente können dabei auf unterschiedlichem Wege in eine Organisation(ssstruktur) einfließen (vgl. Zucker 1987, S. 446f.): Sie sind erstens vorhanden, weil die Organisation sie selbst entwickelt hat. In diesem Fall können Organisationen als „cultural engines“ (Zucker 1988b, S. 24), d. h. als Quellen und Erzeuger von neuen Institutionen, kulturellen Elementen und innovativen Strukturen moderner Gesellschaften bezeichnet werden. Dadurch, dass die Organisation in ein interdependentes Netzwerk eingebunden ist, können Elemente nach außen in das organisationale Feld abgegeben und verbreitet werden. Zweitens können institutionalisierte Strukturen durch Nachahmung in eine Organisation gelangen: Ähnliche Organisationen, die als erfolgreich gelten, werden imitiert und deren formale Strukturen übernommen. Handlungen und Strukturen, die in Organisationen eingebettet sind, werden dabei eher übernommen und institutionalisiert als Strukturen „unorganisierter“ Akteure (vgl. Zucker 1987, S. 446f.).

Die Institutionalisierung nimmt im Laufe der Zeit nicht nur in der Gesamtheit der Organisationen und der Gesellschaft zu, sondern auch innerhalb der einzelnen Organisation. Dies liegt daran, dass die in einer Organisation vorhandenen institutionalisierten (und damit legitimierten) Elemente andere Handlungen oder Verfahren, die mit ihnen in Verbindung stehen, *mit Legitimität infizieren* (vgl. Zucker 1988b, S. 24 und 38f.). In diesem Zusammenhang ergänzt Zucker die bisherige Vorstellung des Neo-Institutionalismus, ein Element sei entweder institutionalisiert oder nicht, um die Annahme, dass Handlungen oder Strukturen in ihrem Institutionalisierungsgrad variieren (vgl. 1977, S. 728). So besitzen beispielsweise Handlungen einer Person, die eine bestimmte Position (z. B. eine Führungsposition) innehat, aus der sich spezifische Verhaltensweisen ergeben, einen höheren Institutionalisierungsgrad als Handlungen, die typisch für eine bestimmte Person und folglich eng mit deren Persönlichkeit verknüpft sind. Ist eine hohe Institutionalisierung gegeben, wird eine direkte, durch positive oder negative Anreize ausgeübte soziale Kontrolle überflüssig (vgl. Zucker 1977, S. 728).

Der *Grad der Institutionalisierung* ist bestimmt durch die Objektivität, die besagt, inwiefern Handlungen von anderen Akteuren wiederholbar sind, sowie die Externalität, mit der umschrieben wird, inwieweit Handlungen aufgrund des intersubjektiven Verständnisses als extern (vor)gegeben bzw. taken-for-granted wahrgenommen werden (vgl. Zucker 1977, S. 728). Anhand empirischer Studien weist Zucker nach, dass der Institutionalisierungsgrad die *Beständigkeit kultureller Elemente* bzw. des sozialen Wissens beeinflusst (vgl. 1977, S. 729ff.). Diese Beständigkeit kommt in drei Aspekten zum Ausdruck: (1) Übertragung und Vermittlung von sozialem Wissen an die nächsten Generationen, (2) Beibehaltung dieses sozialen Wissens bzw. kulturell basierter Handlungen und (3) Veränderungsresistenz bzw. Widerstandsfähigkeit des sozialen Wissens. Zucker kommt zu dem Schluss, dass sich ein zunehmender Grad an Institutionalisierung förderlich auf diese drei Aspekte auswirkt (vgl. dazu auch Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 229f.). Institutionalisierte Verhaltensweisen und Strukturen können nicht leicht verändert werden, weil sie als Fakten und somit als extern objektiviert angesehen werden. Neuerungen müssen daher zumindest teilweise an Bestehendes anknüpfen, wenn Veränderungen herbeigeführt werden sollen. Dies hat zur Folge, dass sich institutionalisierte Elemente in aller Regel langsamer wandeln als nicht-institutionalisierte (vgl. Walgenbach 2002b, S. 322) und Reste bzw. Teile der alten Strukturen und Handlungsweisen meistens noch lange Zeit in einer Organisation vorhanden sind. Institutionalisierte Elemente zeichnen sich damit durch eine relativ hohe Beständigkeit aus.

Indem die Organisationen im mikro-institutionalistischen Ansatz als Akteure auftreten, die selbst Regeln schaffen und dadurch ihre Umwelt beeinflussen und zudem selbst eine Institution darstellen, dreht diese Forschungsrichtung die Argumentation der makro-institutionalistischen Ansätze um. Organisationen bilden hier eine zentrale Quelle für das Entstehen, Beibehalten oder Verändern institutionalisierter Elemente, sie sind als Akteure „nicht nur beim Prozess der Entstehung von institutionalisierten

Regeln und Strukturen beteiligt, sondern tragen durch ihr Verhalten auch in ganz erheblichem Maße zu deren Übertragung und Erhaltung bei“ (Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 231).

2.2.3.2 *Institutional Entrepreneurs als Vorreiter neuer Praktiken*

DiMaggio – einer der Hauptvertreter der makro-institutionalistischen Forschungsrichtung – hat mit dem Konzept des so genannten „institutional entrepreneurs“ (1988, S. 14) Überlegungen zu einer Weiterentwicklung des Neo-Institutionalismus angestellt, die vor allem an die mikro-institutionalistische Forschungsrichtung anschließen. DiMaggio konkretisiert, wie und warum bestimmte Akteure Institutionen hervorbringen oder verändern und ergänzt den Neo-Institutionalismus damit um interessengeleitetes, politisches und absichtsvolles Verhalten von Organisationen oder Mitgliedern einer Organisation. Die Frage nach der Entstehung, Reproduktion und Erosion institutioneller Elemente kann seiner Meinung nach nicht ohne Berücksichtigung der Eigeninteressen von Individuen und Macht hinreichend beantwortet werden (vgl. DiMaggio 1988, S. 3). Die Interessen und Strategien der Akteure bilden sich dabei jedoch nicht völlig frei heraus, sondern werden als durch die institutionellen Umwelten definiert verstanden (vgl. Walgenbach 2002a, S. 165; auch Scott 1995b, S. 41). Akteure, Interessen, unternehmerisches Handeln und Macht sind damit in die neo-institutionalistische Organisationstheorie integrierbar, sodass die Theorie durch handlungstheoretische Komponenten erweitert werden kann (vgl. auch Tolbert/Zucker 1996).

Als *Institutional Entrepreneurs* bezeichnet DiMaggio Akteure, die ein spezifisches Interesse an der Veränderung der institutionellen Struktur haben und als Vorreiter Neuerungen hervorbringen bzw. Änderungen auslösen (vgl. 1988, S. 14). Sie setzen Ressourcen und Macht ein, um ihre Interessen zu verwirklichen, sind aber gleichzeitig von anderen Akteuren bzw. von deren Ressourcen abhängig; daher ist Institutionalisierung auch als ein (mikro-)politischer Prozess zu verstehen (vgl. z. B. DiMaggio/Powell 1983, S. 157; Friedland/Alford 1991). Neue Strukturen und Institutionen zu schaffen ist allerdings in der Regel sehr aufwändig, da es viele (finanzielle) Ressourcen bindet (mehr als das Aufrechterhalten der alten Strukturen, vgl. Tolbert/Zucker 1996, S. 174) sowie starke Interessen erfordert. Sie entstehen somit, wenn (organisierte) Akteure mit ausreichenden Ressourcen sich zu ihrer Kreierung entschließen, weil sie darin die Gelegenheit sehen, ihre bevorzugten Interessen zu realisieren und ihnen folglich einen positiven Wert beimessen (vgl. DiMaggio 1988, S. 14). Dieser Wert liegt für die frühen Anwender einer organisationalen Innovation in erster Linie darin, die (technische) Effizienz der Arbeitsprozesse oder Austauschbeziehungen zu verbessern (vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 148). Entscheidungs- und handlungsrelevant für die Entrepreneurs sind somit „technische“ Gründe der Effizienz und Wirtschaftlichkeit; die Sicherung von Legitimität ist (noch) unwichtig bzw. ein Nebeneffekt. Durch ihre Effizienzwirkung wird die organisationale Innovation jedoch legitimiert, sodass sie sich zu einem institutionalisierten Element in der Umwelt anderer Organisationen entwickelt. Die späteren Anwender übernehmen das mittlerwei-

le institutionalisierte Element daher, weil seine Adoption dazu führt, dass der Organisation Legitimität zugesprochen wird.

Die Erzeugung und Institutionalisierung neuer legitimer Organisationsformen ist mit viel Aufwand auch außerhalb der Organisation verbunden, da in dem organisationalen Feld Institutionalisierungsarbeit betrieben werden muss; durch die Institutionalisierungsaktivitäten der Entrepreneurs wird das organisationale Feld weiter differenziert (vgl. DiMaggio 1988, S. 14). Manche institutionellen Vorstellungen (z. B. über formale Rationalität und über Verantwortlichkeiten in modernen Gesellschaften) werden dabei von den Einfluss ausübenden Akteuren untereinander so generell geteilt, dass sie leicht zugängliche Ressourcen für Institutional Entrepreneurs darstellen. Es gibt jedoch auch andere – spezifischere – institutionelle Anforderungen, die von Ressourcen abhängen können, die nicht leicht erhältlich sind. Zum Beispiel hängt die Legitimität bzw. Legitimierung von hochinstitutionalisierten Sektoren wie Gesundheit, darstellenden Künste und Ausbildung von Annahmen ab über (vgl. DiMaggio 1988) (1) den professionellen Arbeitsmarkt, (2) das Expertenwissen der Organisation bzw. des Akteurs, (3) die Produktdifferenzierung, d. h., von der Organisation bzw. dem Akteur wird ein besonderes, einzigartiges Produkt oder Dienstleistung angeboten, und (4) Merkmale der zu befriedigenden Bedürfnisse, d. h., die neue organisationale Form befriedigt bisher ungestillte Bedürfnisse. Der Institutionalisierungsprozess wird umso erfolgreicher sein, je besser die Innovation den Vorstellungen und Annahmen über die vier beschriebenen Bereiche entspricht. Nur wenn diese Annahmen bei dem Institutionalisierungsprozess berücksichtigt werden, können sich die neuen Institutionen etablieren und halten.

Um innovative Praktiken bzw. Organisationsstrukturen glaubhaft zu machen und zu verbreiten, benötigt der Institutional Entrepreneur Hilfe von Nebenakteuren, die seine Ansprüche unterstützen und von dem Erfolg der Institutionalisierung in Form der eigenen Legitimierung profitieren möchten (vgl. DiMaggio 1988, S. 15). Diese *unterstützenden Akteure* verschaffen der neuen Organisationsform Legitimität, indem sie Ressourcen bereitstellen, die der öffentlichen Darstellung der Organisationsform Glaubwürdigkeit verleihen und somit zu ihrer allgemeinen Zustimmung und Akzeptanz beitragen. Insbesondere Wissenschaftlern, Unternehmensberatern, Berufsverbänden und sozialen Bewegungen kommt eine große Bedeutung für den Institutionalisierungsprozess zu, da sie die Verbreitung von Neuerungen vorantreiben (können). Die zentrale Aufgabe eines Institutional Entrepreneurs bei seinem Institutionalisierungsprojekt liegt darin, ein Umfeld zu erzeugen oder anzuwerben, das seine Ansprüche an die institutionelle Struktur durchsetzen und verwirklichen kann.

Institutionalisierungsprojekte werden von Kernformationen (Institutional Entrepreneurs und sie unterstützende Akteure) geschaffen und gefördert sowie durch externe Formationen gestärkt, deren Unterstützung die Kernformationen üblicherweise aushandeln müssen. In dem Ausmaß, in dem das Institutionalisierungsprojekt erfolgreich verläuft, sind die Nebenakteure selbst legitimiert und institutionalisiert. Sie erlangen

dadurch ein Stück Unabhängigkeit von den Kernorganisationen ihres organisationalen Feldes und werden selbst zu (unterstützenden) Institutionen.

DiMaggios Überlegungen sind anknüpfungsfähig an die Ausführungen zu strategischem und intentionalem Verhalten von Organisationen (vgl. 2.2.2.3.2), da er sein Augenmerk auf eine nähere Betrachtung der Interessen von Akteuren bzw. Akteursgruppen richtet, die aufgrund ihrer Ressourcen und Macht gesellschaftliche Institutionen hervorbringen und durchsetzen, um auf diesem Wege ihre Interessen und Ziele (besser) zu realisieren. Somit handeln sie strategisch und unternehmerisch. Institutionalisierung ist demnach das Produkt (mikro-)politischer Prozesse (s. o.) und hängt von den Interessen und der relativen Macht der Institutional Entrepreneurs sowie von den Interessen und der relativen Macht anderer Akteure ab, die einen Institutionalisierungsprozess vorantreiben, ihm aber auch entgegenwirken können (vgl. Covaletski/Dirsmith 1988; vgl. auch Promotoren-Modell von Witte (1973)). Zentrale Organisationen bzw. Mitglieder von Organisationen können folglich in einem organisationalen Feld Institutionen schaffen, die das Verhalten der Organisationen in diesem Feld beeinflussen und steuern. Die Institutionalisierungsformen bzw. institutionalisierten Elemente können dabei von den jeweiligen Anwendern oder Imitatoren modifiziert werden.

Lange Zeit wurden die (makro-institutionalistischen) Annahmen über menschliches Verhalten kritisiert, demzufolge Organisationen bzw. ihre Mitglieder auf ein passives Verhalten reduziert werden. Damit wurden entscheidungsrelevante Einflüsse individueller und kollektiver Interessen, intentionale und strategische Verhaltensweisen sowie Machtaspekte ausgeblendet bzw. stark vernachlässigt (vgl. Walgenbach 2002b, S. 350ff.). Außerdem wurden die Mitglieder einer Organisation ursprünglich nicht als „interne“ Umwelt betrachtet, sodass ihre Ressourcen für und Erwartungshaltungen an die Organisation unberücksichtigt blieben. Mittlerweile haben Akteure, Interessen, strategisches Verhalten und Macht aber Eingang in die neo-institutionalistische Organisationstheorie gefunden und werden (stärker) berücksichtigt. Das Konzept der beschränkten Rationalität besitzt dabei weiterhin Gültigkeit, d. h., es wird kein Akteur zugrunde gelegt, der völlig frei in seinen Entscheidungen und Handlungen ist.

Um ein realitätsnäheres Bild von menschlichem Verhalten zu erhalten und die Kritik der jeweiligen Forschungsansätze – insbesondere, dass beide Forschungsrichtungen die Beziehungen zwischen Umwelt und Organisation einseitig betrachten, da jeweils nur eine Beeinflussungsrichtung analysiert wird – zu überwinden, werden im Folgenden beide Forschungsrichtungen des soziologischen Neo-Institutionalismus berücksichtigt. Dadurch sollen zudem die Anknüpfungspunkte, Übereinstimmungen und Kompatibilität dieser beiden Ansätze betont werden, auch wenn generell das Problem besteht, dass sie kein in sich geschlossenes Konzept bilden, sondern die mikro- und makro-institutionalistische Ausrichtung unterschiedliche Erklärungsinteressen verfolgen und zentrale Begriffe und Konzepte uneinheitlich verwenden (vgl. dazu z. B. Walgenbach 2002b, S. 347).

Trotz der genannten Schwächen ist die neo-institutionalistische Organisationstheorie – auch aufgrund ihrer Weiterentwicklungen und Erweiterungen – für die spätere Analyse im vierten Kapitel der Arbeit besonders gut geeignet, weil sie die Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt in den Vordergrund rückt und Sichtweisen über ihre gegenseitige Beeinflussung eröffnet. Als besonders wichtig erweist sich dabei, dass diese Theorie den gängigen Rationalitätsbegriff erweitert: Rationalität ist demnach kein in sich stimmiges Konzept von Zweck-Mittel-Beziehungen; vielmehr kann es unterschiedliche und widersprüchliche Rationalitäten geben, die sich nicht nur in Kategorien der technischen oder ökonomischen Effizienz abbilden. Mit dieser Sichtweise und Herangehensweise kann der Neo-Institutionalismus eine Erklärung für Aspekte und Phänomene liefern, die nicht mehr hinterfragt, sondern als gegeben angesehen werden oder aber als erstaunlich gelten. Dadurch wird eine umfassendere Begründung von organisationalem Wandel, Modeerscheinungen, wellenförmig verlaufenden Veränderungen und sogar für das Ausbleiben von (grundlegendem) Wandel möglich. Bei ihrer Anwendung auf empirisch vorzufindende Phänomene können auch (auf den ersten Blick) irritierende Befunde – wie beispielsweise technisch und wirtschaftlich irrational erscheinende Strukturen und Verhaltensweisen – plausibel erklärt werden.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die überraschend wellenförmig und diskontinuierlich verlaufende Diskussion und Praxis materieller Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands mithilfe der neo-institutionalistischen Organisationstheorie zu untersuchen und zu erklären. Im folgenden Kapitel wird daher unter Rückgriff auf diese Theorie ein theoretisches Modell entwickelt, das die Basis für die spätere Analyse bildet.

2.2.4 *Theoretisches Modell: Handlungsorientierter Neo-Institutionalismus*

Um theoretische Überlegungen auf bestimmte Untersuchungsgegenstände anzuwenden, ihren Erklärungsgehalt überprüfen und sie gegebenenfalls mit weiteren Theorien oder Ansätzen verknüpfen zu können, ist es notwendig, theoretische „Wirkungsmechanismen“ eines Erklärungsansatzes, d. h. die Kräfte, die Individuen bzw. Organisationen zu Handlungen bewegen, zu identifizieren. Daher werden die zentralen Annahmen und Wirkungsmechanismen des Neo-Institutionalismus bezogen auf das Handeln von Organisationen dargestellt.

Das Verhalten von Organisationen ist im Neo-Institutionalismus durch ein sehr weit gefasstes ökonomisches Kalkül gekennzeichnet: Sie streben einen wirtschaftlichen Nutzen und ihre Existenzsicherung an und entscheiden sich folglich für Handlungen, mit denen sie ihre Ziele zu erreichen glauben (Zweck-Mittel-Denken). Ihr Fortbestand kann dabei insbesondere durch Legitimitätszuschreibung seitens der relevanten Umwelten oder durch technisch-betriebliche Effizienz gewährleistet werden. Die Notwendigkeit der Legitimierung von Strukturen und Handlungen ergibt sich aus den Interaktions- und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Organisationen und ihren

Umwelten. Auf Organisationen wirken kulturelle Einflüsse, die sich in spezifischen Anforderungen der Umwelten bzw. der Gesellschaft an eine Organisation äußern. Nur wenn eine Organisation legitime Strukturen und Verhaltensweisen aufweist, erfüllt sie die Vorstellungen der Umwelt und hält damit ihre Existenz aufrecht. Auch wenn in einigen Fällen die technisch-betriebliche Effizienz gegen die Erfüllung von Umwelterwartungen spricht, verhält sich eine Organisation aus Sicht des Neo-Institutionalismus dennoch nicht irrational, wenn sie den Anforderungen (scheinbar) entspricht, sondern sie wägt ökonomisch den Nutzen, den sie durch die Legitimitätszuschreibung durch die Umwelten und den daran gekoppelten Ressourcenfluss erhält, mit den damit verbundenen Kosten oder Nachteilen (wie z. B. Inkompatibilität mit der technisch-betrieblichen Effizienz, s. o.) ab. Aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus sind somit das ökonomische Kalkül und die daran geknüpfte Legitimationssuche wichtige Bewegkräfte für das Verhalten einer Organisation.

Dieses Zweck-Mittel-Denken und wirtschaftliche Abwägen unterliegt jedoch kognitiven Grenzen: Eine Organisation verfolgt zwar die Intention, ihre Entscheidungen und Handlungen auf Basis rationaler Überlegungen zu vollziehen, sie kann jedoch aufgrund unvollkommener Informationen und begrenzter Informationsverarbeitungskapazitäten nur beschränkt rational handeln (vgl. auch 2.2.2.1). Dies führt zu dem Problem, dass sie nicht sicher weiß, welche Erwartungen welcher Umwelt es dringlich zu berücksichtigen gilt und auf welche Weise die Umweltansprüche am besten erfüllt werden können. Die Organisation muss folglich abschätzen, welche Ressourcen sie besonders benötigt und auf wessen Legitimitätszuschreibung sie in erster Linie angewiesen ist, um ihren Fortbestand zu gewährleisten. Um in dieser unsicheren Situation handlungsfähig zu bleiben, sucht sie nach Orientierungspunkten und Entscheidungshilfen. Die neo-institutionalistische Organisationstheorie bietet folgende Lösungswege, die parallel verfolgt werden können, für diese Problematik an:

- (1) *Konformität durch Normenbefolgung*: Die Organisation orientiert sich an gesellschaftlichen oder in bestimmten Professionen herausgebildeten Normen und Wertvorstellungen und zeigt dadurch ein mit den Umwelterwartungen konformes Verhalten. Aufgrund dessen erhält sie von ihren Umwelten Legitimität und Ressourcen. Die Organisation erfüllt die Erwartungen aber nicht (unbedingt), weil sie die Normen und Werte ihrer Umwelten teilt, sondern weil sie auf diesem Wege ihr zentrales Ziel der Existenzsicherung verwirklichen kann. Sie folgt den gesellschaftlichen Wertvorstellungen somit (auch) aus ökonomischem Kalkül.
- (2) *Imitation*: Insbesondere bei vielfältigen und widersprüchlichen Umwelterwartungen ergibt sich für die Organisation aufgrund der beschränkten Rationalität eine hohe Unsicherheit darüber, wie sie verschiedene Anforderungen erfüllen und Legitimität erhalten kann. Außerdem kann die Organisation nicht sicher sein, ob sie die Realität richtig wahrnimmt und einschätzt (vgl. Nienhäuser 2003, S. 152). Daher orientiert sie sich an anderen, als erfolgreich(er) geltenden Organisationen und imitiert sie. Eine denkbare Strategie ist dabei, das Handeln an

Modeerscheinungen auszurichten, um als adäquat gestaltete Organisation zu gelten (vgl. auch Kieser 1996). Moden vereinfachen es, über geeignetes Verhalten zu entscheiden, da sie von den Umwelten gewünschte Strukturen und Handlungen vorgeben (können) und damit die Komplexität und Unsicherheit einer Organisation reduzieren. Die hier geschilderte Problemlösung besteht somit darin, erfolgreiche bzw. als erfolgreich angesehene Modelle zu identifizieren, zu beobachten und nachzuahmen. Auf der Individualebene erklärt Bandura (vgl. 1979 und 1986) dies anhand der sozial-kognitiven Lerntheorie (vgl. auch Nienhüser 2003, S. 152).

- (3) *Aufbau von Macht und Einfluss*: Ein Akteur kann zudem versuchen, Macht aufzubauen, um sie als Ressource und Potenzial gegenüber ihren Umwelten zu benutzen und bestimmte Strukturen, Prozesse und Erwartungen zu generieren. In diesem Fall bringt die Organisation selbst legitime Strukturen und Regeln hervor, treibt ihre Verbreitung voran, beeinflusst als mächtiger Akteur die relevanten Umwelten und gewährleistet dadurch ihren Fortbestand.

Somit ist zu konstatieren, dass die beschränkte Rationalität den zentralen Wirkungsmechanismus des Neo-Institutionalismus bildet: Aus ihr resultiert die Handlungsunsicherheit der Organisation, die dazu führt, dass sie nach Orientierungshilfen sucht und abwägt, wie sie ökonomisch mit den vielfältigen Umweltanforderungen umgehen kann, um als legitim zu gelten und (dennoch) technisch rational und effizient zu arbeiten.

Die bisherigen Ausführungen machen bereits deutlich, dass – anders als in vielen Publikationen zum Neo-Institutionalismus – hier ein *theoretisches Modell* entwickelt wird bzw. Wirkungsmechanismen betrachtet werden, das bzw. die nicht der gängigen Unterteilung in die makro- und mikro-institutionalistische Forschungsrichtung folgt, sondern beide Betrachtungsweisen zusammenfügt. Die Ansätze sollen im Folgenden nicht als miteinander konkurrierend, sondern vielmehr als komplementär zueinander und als miteinander vereinbar verstanden werden (auch wenn hier keine vollständige Integration beider Forschungsrichtungen herausgearbeitet wird): Gemeinsamkeiten bestehen darin, dass der Makro-Institutionalismus auf denselben theoretischen Grundlagen wie der Mikro-Institutionalismus basiert und versucht – wenn auch auf einer anderen Betrachtungsebene und mit anderen Schwerpunktsetzungen – die Entstehung, Verbreitung und Veränderung formaler Organisationsstrukturen zu erklären. Beide Forschungsrichtungen sehen zudem in der Legitimitätssicherung die zentrale Funktion formaler Strukturen für eine Organisation (vgl. auch Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 231). Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass die Verbindung beider Forschungsrichtungen bzw. ihre beiderseitige Berücksichtigung in einem theoretischen Modell nicht nur möglich, sondern auch notwendig ist, um der massiven Kritik an der neo-institutionalistischen Organisationstheorie zu begegnen und ihre Aussage- und Erklärungskraft, ihre Anwendbarkeit und damit auch ihre Realitätsnähe zu erhöhen.

Das Zusammenbringen beider Forschungsrichtungen ermöglicht eine differenzierte Betrachtung und Erklärung von Institutionen: Annahmen über Interessen, Macht und strategisches Handeln können auf diesem Wege in die makro-institutionalistischen Ansätze integriert werden. Durch den Mikro-Institutionalismus und die dort anzusiedelnden Institutional Entrepreneurs wird die im Makro-Institutionalismus vorherrschende Vorstellung von den Handlungsmöglichkeiten einer Organisation erweitert, da Organisationen bzw. Individuen als Mitglieder von Organisationen hier durchaus (auch) absichtsvoll und strategisch handeln, eigene Interessen verfolgen und Macht besitzen (vgl. z. B. DiMaggio 1988; Oliver 1991; Scott 1995a; Tolbert/Zucker 1996): „Human agents [...] are creating and applying these symbols, interpreting these meanings, and formulating, conforming to, disobeying, and modifying these rules“ (Scott 1994, S. 60). Zudem können mithilfe des Mikro-Institutionalismus verschiedene Grade der Institutionalisierung festgestellt und damit der Institutionalisierungsprozess differenzierter betrachtet werden (vgl. Tolbert/Zucker 1983; Zucker 1983; Tolbert/Zucker 1996). Umgekehrt führt die Erweiterung um makro-institutionalistische Überlegungen dazu, dass neben der Einflussnahme von Akteuren auf die Umwelten auch die große Bedeutung der Umwelten für die Strukturen und Handlungen von Organisationen bzw. organisationalen Akteuren ihre notwendige Beachtung finden (s. o.).

Durch die Zusammenfügung der Wirkungsmechanismen beider Forschungsrichtungen „gelingt es, die akteursspezifische und strukturelle Argumentation institutionen-soziologischer Ansätze hervorzuheben“ (Wilkens/Lang/Winkler 2003, S. 232). Ihre Kombination zu einem theoretischen Modell trägt dazu bei, das Interdependenz- und Interaktionsverhältnis von Umwelten und Organisation (vgl. Scott 1992, S. 141ff.) umfassender und differenzierter zu beleuchten, da die unterschiedlichen Erklärungsebenen in Form der Umwelteinflüsse (Makro- und Meso-Ebene) und Eigeninteressen mächtiger Akteure (Mikro-Ebene) parallel, anstatt separiert betrachtet werden (vgl. Abb. 2.7).

Demnach beeinflussen sich Umwelten (z. B. staatliche oder konkurrierende Organisationen) und Organisationen gegenseitig und lösen Institutionalisierungsprozesse aus. Die Zuordnung der jeweiligen Umwelten zu einer Organisation hängt dabei von der Perspektive ab, d. h. welche konkrete Organisation bzw. welches organisationale Feld gerade im Mittelpunkt steht und welche der diversen Umwelten in diesem Fall relevant sind.

Die Umwelten sowie die Gesellschaft als Ganzes richten – durch Rationalitätsmythen geprägte – Erwartungen an das Verhalten der Akteure. Die Akteure denken in Zweck-Mittel-Relationen, sie handeln ökonomisch kalkulierend, jedoch nur beschränkt rational. Die daraus resultierende Unsicherheit über adäquates Verhalten versuchen sie auf unterschiedliche Weise zu reduzieren. Um den Erwartungen der Umwelten zu entsprechen und dadurch Legitimität zu erhalten, befolgen sie beispielsweise gesellschaftliche oder professionalisierte Normen, oder sie imitieren als erfolgreich geltende Organisationen. Aufgrund der vielfältigen Erwartungen treten jedoch in der Regel Inkonsistenzen (zwischen verschiedenen Umwelтанforderungen

oder zwischen den Umwelterwartungen und den technischen Anforderungen der Organisation) auf. Zur Lösung dieses Problems werden die inkonsistenten Elemente voneinander entkoppelt, Legitimationsfassaden aufgebaut und gleichzeitig Maßnahmen ergriffen, um das Vertrauen der Umwelten zu gewinnen bzw. aufrecht zu erhalten. Denkbar ist aber auch, dass Organisationen offenen Widerstand gegen die institutionellen Anforderungen leisten. Wenn es sich dabei um mächtige Akteure handelt (Institutional Entrepreneurs), können sie Institutionen verändern oder selbst schaffen, die ihrerseits die Umwelten beeinflussen und über das institutionelle Umfeld wieder auf die Organisationen und Akteure zurückwirken.

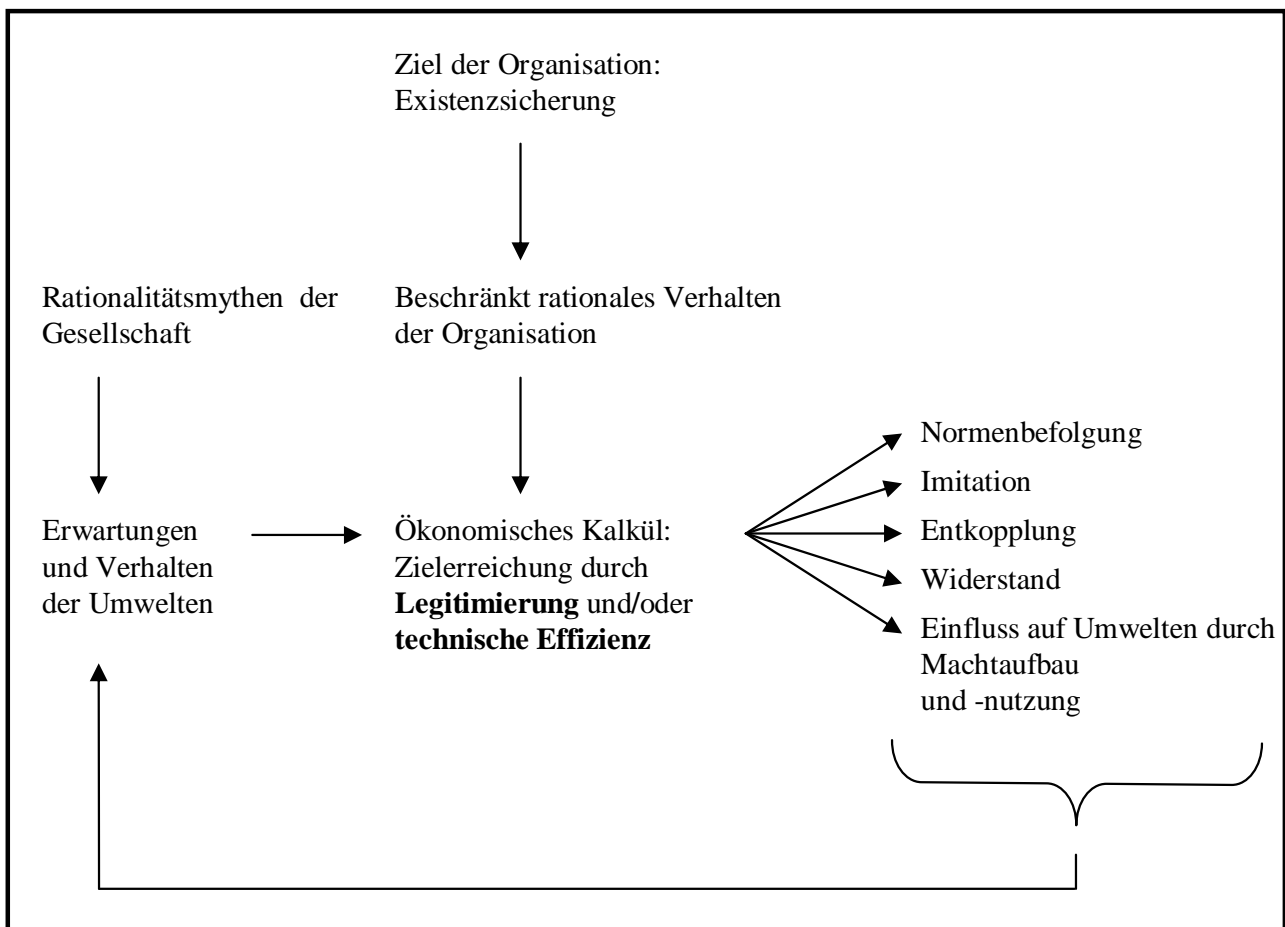


Abb. 2.7: Theoretisches Modell: Handlungsorientierter Neo-Institutionalismus

Das vorgestellte theoretische Modell wird bei den weiteren Ausführungen als *handlungsorientierter Neo-Institutionalismus* bezeichnet, da es durch eine handlungsorientierte Perspektive gekennzeichnet ist. Diese äußert sich erstens darin, dass Organisationen aus spezifischen Eigeninteressen handeln und als Institutional Entrepreneurs selbst Regeln, Strukturen, Erwartungen und Institutionen kreieren. Sie bilden zur Verwirklichung ihrer Ziele Koalitionen und haben unterstützende Nebenakteure zur Seite, die an einer erfolgreichen Verbreitung und Etablierung spezifischer Institutionen Interesse haben, um auf diesem Wege ihrerseits Legitimität erhalten, ihr Überleben sichern und gegebenenfalls selbst zu einem mächtigen Akteur werden zu können. Zweitens zeigen Organisationen bei der Suche nach Legitimation (verschiedene)

Verhaltensweisen, mit denen sie auf die Erwartungen ihrer Umwelten reagieren, um notwendige Ressourcen zu erhalten, die zur Existenzsicherung beitragen. Die gegenseitige Abhängigkeit bzw. Beeinflussung von Umwelten und Organisationen führt somit zu bestimmten Handlungen. Das Verhalten einer Organisation gilt im Sinne DiMaggios als interessengeleitet, wobei die Interessen wiederum nicht frei von dem Einfluss der institutionellen Umwelten entstehen, sondern vielmehr durch deren Erwartungen und Normen bestimmt sind (vgl. 1988, S. 1 und 8f.).

2.2.5 *Interessengruppen als relevante Umwelten innerhalb von Modernisierungsprozessen der öffentlichen Verwaltung*

Um in der späteren Analyse den Verlauf der Diskussion und der Veränderungen bezüglich materieller Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung untersuchen zu können, müssen vorab die relevanten Umwelten der Organisation „öffentliche Verwaltung“ festgestellt werden. In der Literatur zur neo-institutionalistischen Organisationstheorie finden sich einige Beispiele dafür, welche Umwelten eine Organisation umgeben (Ressourcenzulieferer, Staat, Beratungsfirmen, Wissenschaftler, Interessenverbände, Konsumenten, konkurrierende Organisationen). Diese Beispiele sind genereller Art und weisen daher keine konkreten Bezüge zu der öffentlichen Verwaltung oder anderen spezifischen Organisationstypen auf und nennen folglich keine für einen bestimmten Organisationstyp relevante Umwelt (wie z. B. Steuerzahler als spezifischen Geldgeber des Organisationstyps „öffentliche Verwaltung“).

Organisationen interagieren in erster Linie mit anderen Organisationen, auf deren Ressourcen (Kapital, Arbeitskraft, Legitimitätszuweisung etc.) sie angewiesen sind. Die zentralen Akteure in einem institutionellen Feld sind der Staat (Parlament, Regierung, Rechtsprechung und öffentliche Verwaltung), so genannte Professionen (wie beispielsweise Berater, Wissenschaftler und Berufs- oder Wirtschaftsverbände) sowie soziale Bewegungen (z. B. Studenten-, Friedens-, Umwelt- und Antiglobalisierungsbewegung) (vgl. Walgenbach 2002a, S. 180f.). Sie können „ein spezifisches Interesse an der Veränderung der institutionellen Struktur“ (Walgenbach 2002a, S. 180) haben und aufgrund ihrer Rolle als Ressourcenlieferant die von ihr abhängigen Organisationen als Institutional Entrepreneur (vgl. 2.2.3.2) beeinflussen. DiMaggio/Powell betonen vor allem die Rolle des Staates und der Professionen (professionalisierte Berufe (insbesondere Berater und Wissenschaftler) sowie Interessenverbände) bei der Gestaltung von Organisationen, in denen sie die bedeutendsten Rationalisierer der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sehen (vgl. 1983, S. 147). Diese Akteure können einer Organisation jedoch auch dabei helfen, Veränderungen herbeizuführen, indem sie dafür notwendige Ressourcen bereitstellen und als unterstützende Akteure dem Institutional Entrepreneur helfen, bestimmte Institutionen zu verbreiten (vgl. 2.2.3.2). Bei einem erfolgreichen Institutionalisierungsprojekt wird ihnen dadurch Legitimität zugesprochen und sie können selbst zu einer Institution bzw. zu einem Institutional Entrepreneur werden, der neue Praktiken hervorbringt und verbreitet.

Insbesondere die Unterstützung von Wissenschaftlern und Beratern ist für ein Institutionalisierungsprojekt wichtig, da theoretische Begründungen neuer Management- und Organisationskonzepte „die Wahrscheinlichkeit [erhöhen], dass die innovative Praxis weite Verbreitung findet“ (Walgenbach 2002a, S. 181) und dieser Prozess zudem in einer relativ hohen Geschwindigkeit abläuft – Hasse/Krücken bezeichnen Unternehmensberatungen auch als „Diffusionsagenten“ (1999, S. 17; s. o.). Unter einem solchen „Theoretisieren“ des innovativen Elements verstehen Strang/Meyer „the self-conscious development and specification of abstract categories and the formulation of patterned relationships such as chains of cause and effect“ (1993, S. 492). Dadurch werden neue Strukturen, Praktiken und Prozesse ausreichend abstrakt, um von vielen verschiedenen Organisationen – auch aus unterschiedlichen organisationalen Feldern – übernommen werden zu können (vgl. dazu ausführlicher Walgenbach 2002a, S. 180f.).

DiMaggio/Powell wiederum erwähnen als Organisationen bzw. Akteure, die ein organisationales Feld (vgl. 2.2.2.2) innerhalb einer Gesellschaft bilden, die zentralen Zulieferer einer Organisation (sie versorgen eine Organisation mit Ressourcen zur Leistungserstellung), die Konsumenten (sie nehmen die Leistungen der Organisation ab), staatliche Verwaltungs- und Regulierungsbehörden (sie verleihen der öffentlichen Verwaltung Rechtmäßigkeit, schaffen die Voraussetzungen für ihr Leistungsangebot, indem sie z. B. Anträge genehmigen, und kontrollieren ihr Handeln mithilfe von Finanzämtern, Aufsichtsbehörden etc.) sowie konkurrierende Organisationen, die ähnliche Produkte oder Dienstleistungen anbieten und somit Kunden abwerben und binden können (vgl. 1983, S. 148). Daran anknüpfungsfähig sind die Überlegungen Kiesers zu Moden und Mythen der Organisation (vgl. 1996), die genutzt werden können, um weitere Akteure in einem institutionellen Feld (Kieser verwendet hier stattdessen den Begriff der Arena; vgl. 1996, S. 23) zu identifizieren. Als Träger von Moden nennt Kieser (vgl. 1996, S. 26ff.) neben den bereits erwähnten Unternehmensberatern und Wissenschaftlern einige weitere professionalisierte Berufsgruppen, dazu zählen Manager, Redakteure von Managementzeitschriften, Buchverleger und Seminaranbieter. Den Bereich der Printmedien betont Kieser hier besonders, da seiner Meinung nach Managementbestseller eine herausragende Bedeutung für die Verbreitung von Moden und Mythen besitzen (vgl. Kieser 1996, S. 23ff.). Darüber hinaus weist Kieser staatlichen Stellen, die spezifische Förderprogramme anbieten, eine wichtige Rolle zu.

Eine noch detailliertere Herausarbeitung relevanter Umwelten, von deren Ressourcen jede Organisation (mehr oder weniger stark) abhängt, findet sich bei Walgenbach (vgl. 2002b, S. 325). Neben bereits angesprochenen Akteuren listet er die Folgenden auf: (1) Banken bzw. Kapitalgeber allgemein (z. B. Aktionäre) versetzen die Organisation in die finanzielle Lage, Produkte oder Dienstleistungen (dauerhaft) anbieten zu können, und verschaffen ihr somit eine gewisse Planbarkeit und Stabilität. (2) Arbeitgebervereinigungen vertreten die arbeitspolitischen Interessen der Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften und dem Staat. (3) Gewerkschaften setzen sich für die

sozialen, beruflichen und wirtschaftlichen Interessen der Beschäftigten ein und verfügen über die Ressource, dass sie auf die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten und das Arbeitsklima einer Organisation einwirken können. (4) Politische Parteien (und hier insbesondere die Bundesregierung) gestalten mit ihren wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen die gesellschaftliche und konjunkturelle Situation und beeinflussen somit die Erfolgs- und Überlebenschancen einer Organisation. (5) Umweltschutzverbände achten auf die Einhaltung von Umweltschutzmaßnahmen und überprüfen die Leistungserstellungsprozesse einer Organisation. (6) Verbraucherschutzverbände überwachen die Qualität der Produkte und Dienstleistungen und nehmen durch das Aussprechen von Empfehlungen bzw. kritischen Urteilen über Produkte oder Dienstleistungen Einfluss auf das Konsumentenverhalten und damit auf den Erfolg einer Organisation.

Es ist festzuhalten, dass die Umwelten, die auf einen Institutionalisierungsprozess einwirken und deren Ressourcen eine Organisation benötigt, sehr zahlreich und heterogen sind. Die Relevanz der einzelnen Umwelten für eine bestimmte Organisation kann – je nach Aufgaben und Inhalten einer Organisation – stark variieren und sich zudem im Zeitablauf verändern (so besitzt z. B. die Organisation „Kernkraftwerk“ in ihrer Wichtigkeit anders angeordnete Umwelten als die Organisation „privatwirtschaftlicher Kulturbetrieb“).

Nachdem damit zunächst die Umwelten, mit denen eine Organisation generell interagiert, klassifiziert worden sind, werden im Folgenden die konkreten Interessengruppen bzw. Akteure vorgestellt, die bei Modernisierungsprozessen innerhalb der öffentlichen Verwaltung von (großer) Bedeutung sind. Zum Teil sind diese bereits bei den obigen Überlegungen behandelt worden und werden im Verwaltungskontext gegebenenfalls nur sprachlich anders geregelt, zum Teil handelt es sich aber auch um Ergänzungen der bisher genannten Umwelten, weil sie in diesem speziellen Kontext wichtig sind. Sofern dies möglich und sinnvoll ist, werden einige der relevanten Akteure gebündelt betrachtet.

Die Organisation bzw. der Akteur, die bzw. der im Mittelpunkt der Analyse steht, ist die öffentliche Verwaltung Deutschlands auf Bundes-, Länder- und auf kommunaler Ebene. Je nach Konzept und Veränderungsvorschlag kann es jedoch vorkommen, dass nur eine bestimmte Ebene der öffentlichen Verwaltung betrachtet wird und die anderen Ebenen dann als Umwelten (beispielsweise in Form der Konkurrenz) relevant werden. Bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung spielen dabei folgende Umwelten bzw. Interessengruppen eine Rolle (vgl. dazu Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995, S. 25ff., Bogumil/Schmid 2001, S. 123; Böhle 2002, S. 113):

- (1) Da die öffentliche Verwaltung ein Bestandteil des Akteurs „*Staat*“ ist, wird dieser differenzierter betrachtet: Die staatlichen Elemente Regierung und Parlament stellen Umwelten der öffentlichen Verwaltung dar, welche insbesondere als gesetzgebende Kraft oder als Kapitalgeber für die öffentliche Verwaltung von hoher Bedeutung sind (das weitere Staatselement der Rechtsprechung wird hier vernachlässigt).

- (2) Die Interessengruppe der *politischen Parteien* bildet keine Umwelt, die ausschließlich für die öffentliche Verwaltung von Bedeutung ist; vielmehr besitzt sie für viele verschiedene Organisationstypen Relevanz. Besonderen Einfluss auf die Gestalt(ung) der öffentlichen Verwaltung kann sie aber ausüben, indem sie rechtliche Veränderungsvorschläge (Gesetzgebungsverfahren) einbringt. Da bei den Konzepten und Veränderungsvorschlägen der verschiedenen Parteien deutliche Unterschiede vorliegen, werden sie bei der Analyse differenziert und separat betrachtet (SPD; CDU und CSU; FDP; Bündnis 90/Die Grünen).
- (3) Bei den *Arbeitgebervereinigungen*, die bereits ebenfalls abstrakt als relevante Umwelt genannt worden sind, handelt es sich in der öffentlichen Verwaltung um die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) und die Tarifgemeinschaft der deutschen Länder (TdL). Als öffentlicher Arbeitgebervertreter auf Bundesebene kommt noch der Bundesminister des Innern hinzu.
- (4) Im öffentlichen Dienst sind als *Gewerkschaften* von Belang die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di, ehemals ÖTV und Mitglied im DGB) für öffentliche Arbeitnehmer, die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG; mittlerweile in ver.di aufgegangen und Mitglied im DGB) sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) als größte Dachorganisation von deutschen Einzelgewerkschaften und der Deutsche Beamtenbund (DBB) als Zusammenschluss von Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes aus unterschiedlichen Bereichen und größte Interessenvertretung der Beamten. Der DBB und der DGB bestehen zwar aus vielen Einzel-Organisationen, sie werden hier aber als jeweils eine Gewerkschaft und ein Akteur behandelt. Programmatisch liegen die Gewerkschaften teilweise relativ weit auseinander und können unterschiedlichen politischen Lagern zugeordnet werden; folglich werden sie in der späteren Analyse nicht zu einem einzigen Akteur zusammengefasst, sondern alle in der Debatte besonders wichtigen Gewerkschaften finden mit ihren Stellungnahmen und Reformvorschlägen Berücksichtigung.
- (5) Bei der Interessengruppe der *Beschäftigten* ist im öffentlichen Dienst die besondere Situation gegeben, dass mit den Beamten einerseits und den Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes (öffentliche Arbeitnehmer) andererseits verschiedenartig geregelte Beschäftigungsverhältnisse bestehen. Folglich werden die Interessen dieser Beschäftigtengruppen in der späteren Analyse – wenn es sinnvoll und möglich ist – separat voneinander betrachtet.
- (6) *Personalräte* und *Gleichstellungsbeauftragte*: Die betrieblichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer sind als relevanter Akteur bisher noch nicht erwähnt worden, sollen aber Berücksichtigung finden. Personalräte bilden eine Interessengruppe bzw. eine relevante Umwelt für die Organisation „öffentliche Verwaltung“, weil sie das Arbeitsklima in der Organisation sowie die Leistungs- und Veränderungsbereitschaft der Beschäftigten beeinflussen (können). Gleiches gilt für die Gleichstellungsbeauftragten, die die öffentliche Verwaltung bei der Ausführung des Landesgleichstellungsgesetzes sowie aller Vorschriften und

Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann haben, unterstützen.

- (7) Die Interessengruppe „*Bürger*“ ist in verschiedene Umwelten aufzuteilen, da sie unterschiedliche Beziehungen zu der öffentlichen Verwaltung haben: Sie sind einerseits Konsumenten von Verwaltungsleistungen, andererseits Betroffene des Verwaltungshandelns. Darüber hinaus spielen sie als Steuerzahler eine finanzielle Rolle (Kapitalgeber) und beeinflussen als Wähler die Stabilität der Verwaltung. Außerdem sind hierzu die öffentliche Meinung, Presse und spezifische Institutionen (z. B. Bund der Steuerzahler) zu zählen. Die Presse (der Verleger und Redakteure zugeordnet werden) wird wiederum in Fachpresse und Tagespresse unterschieden; der Begriff Fachpresse impliziert dabei bereits, dass hier verwaltungsspezifische Presseorgane eine Rolle spielen.
- (8) Neben den Bürgern als Individuen treten auch *Wirtschaftsunternehmen* als organisierte Kunden und Antragsteller sowie als Kapitalgeber (da Steuerzahler) mit der öffentlichen Verwaltung in Kontakt.
- (9) Als professionalisierte Berufsgruppen spielen sowohl verwaltungsunspezifische Umwelten als auch speziell auf die öffentliche Verwaltung bezogene Akteure eine Rolle: Die *Berater* haben sich mittlerweile zum Teil auf den öffentlichen Sektor spezialisiert, die relevanten *Wissenschaftler* bestehen nicht nur aus Verwaltungswissenschaftlern, sondern entstammen unterschiedlichen Disziplinen. *Kommissionen*, *Gremien* und *Sachverständigenräte* – die sich üblicherweise aus Politikern, Verwaltungsvertretern, Gewerkschaftsvertretern und Wissenschaftlern zusammensetzen – werden hier ergänzt, weil sie das Bild der Modernisierungsprozesse im öffentlichen Dienst prägen (z. B. Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Sachverständigenrat Schlanker Staat, parteien- und gewerkschaftsnahe Stiftungen). Bei den *Interessenverbänden* gibt es wiederum sowohl relevante verwaltungsunspezifische Wirtschafts- und Berufsverbände (z. B. Deutscher Industrie- und Handelstag, Bundesverband der Deutschen Industrie) als auch beispielsweise mit der KGSt oder dem Deutschen Städtetag spezielle Verbände für kommunales Management, die auch als Seminaranbieter, Berater und Gutachter fungieren.
- (10) Als *konkurrierende Organisationen* können andere Verwaltungen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene, ausländische Verwaltungen sowie privatwirtschaftliche Organisationen (z. B. Kulturbetriebe) auftreten und das Handeln der betrachteten öffentlichen Verwaltung beeinflussen.
- (11) *Rechnungshöfe* (des Bundes- und der Länder) sind ebenfalls eine relevante Umwelt der öffentlichen Verwaltung, da sie die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns überprüfen.

Bei der späteren Analyse (vgl. 4) muss berücksichtigt werden, dass die Unterscheidung zwischen den genannten Interessengruppen bzw. Umwelten teilweise nicht trennscharf ist. Ferner ist davon auszugehen, dass nicht alle relevanten Umwelten ei-

ne gleichwertige Rolle spielen; vielmehr ist zu erwarten, dass einige Umwelten eine besonders große Bedeutung besitzen, während andere eher zweit- bzw. nachrangig sind. Dabei liegt die Vermutung nahe, dass sich die Rolle einzelner Interessengruppen bzw. Umwelten im Lauf des langen Zeitraums, in dem Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung diskutiert und umgesetzt werden, verändert hat. Bevor dies jedoch untersucht wird, soll zunächst das Analysekonzept, das die weitere Vorgehensweise und die Strukturierung der Untersuchung beinhaltet, vorgestellt werden.

2.3 *Materielle Leistungsanreizsysteme in der deutschen öffentlichen Verwaltung und handlungsorientierter Neo-Institutionalismus: Ein Analysekonzept*

Aufgabe dieses Kapitels ist es, Kriterien für eine strukturierte Analyse der Diskussion über materielle Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands sowie ihrer Verwaltungspraxis zu entwickeln. Betrachtet werden dabei die Gemeinsamkeiten der öffentlichen Verwaltungsarbeit. Spezifische Besonderheiten der jeweiligen Verwaltungstypen bzw. -einheiten (z. B. Kommunalverwaltung oder Bundesverwaltung) werden nur berücksichtigt, insofern sie für die Analyse von Relevanz sind. Um das Defizit an theoretisch fundierten Überlegungen zu Modernisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung bzw. im öffentlichen Dienstrecht zu reduzieren, wird im Folgenden das in Abschnitt 2.2.4 entwickelte theoretische Modell eines handlungsorientierten Neo-Institutionalismus herangezogen. Auf dieser Basis gilt es konkrete *Analysekriterien* für die Erklärung des Diskussionsverlaufs sowie der tatsächlichen Verwaltungspraxis zu formulieren.

Diese Kriterien spiegeln die zentralen Mechanismen der Theorie wider, indem sie sich auf die verschiedenen Möglichkeiten einer Organisation beziehen, angesichts beschränkter Rationalität ihrem ökonomischen Kalkül der Existenzsicherung durch (scheinbar) legitime Strukturen, Prozesse und Handlungen zu folgen:

Erstens wird in Form der Kategorie „*Institutional Entrepreneurs*“ die bedeutende Rolle von aktiv, intentional, strategisch und machtbewusst handelnden Akteuren für Veränderungsprozesse und organisationalen Wandel als Erklärungsmerkmal berücksichtigt. Bei diesem mikro-institutionalistischen Kriterium orientiert sich eine Organisation nicht an den Erwartungen der zahlreichen und heterogenen Umwelten und passt sich diesen an, sondern schafft selbst neue legitime Strukturen und ist damit Vorreiter von Praktiken und (potenzielles) Vorbild für andere. Um dieses Kriterium anzuwenden und für die Erklärung des (ausbleibenden) Modernisierungsprozesses nutzbar zu machen, muss in der Analyse darauf eingegangen werden, (1) welches spezifische Interesse der Akteur an einer Veränderung der institutionellen Struktur hat, (2) welche konkreten Ressourcen ihm zur Realisierung seiner Interessen zur Verfügung stehen, (3) welche Institutionalisierungsarbeit der Akteur außerhalb der Organisation in dem organisationalen Feld betreibt sowie (4) ob bzw. welche Nebenakteure (z. B. Berater, Wissenschaftler, Berufsverbände) den Vorreiter unterstützen.

Zweitens werden die *Isomorphismus-Mechanismen* als Analysekriterium gewählt, da diese als zentraler Bestandteil der makro-institutionalistischen Argumentation Homogenisierungsprozesse von Organisationen erklären, die gleichen oder ähnlichen Umwelterwartungen und -bedingungen ausgesetzt sind. Der Mechanismus *Zwang* kann sich z. B. in einem Gesetz zur leistungsorientierten Besoldung äußern, *Imitation* kann bezogen auf die öffentliche Verwaltung Deutschlands bedeuten, dass sie sich an ausländischen Verwaltungen, anderen Verwaltungsbereichen bzw. -typen Deutschlands (z. B. Bundesverwaltung) oder an privatwirtschaftlichen Organisationen orientiert und deren Strukturen und Verhaltensweisen nachahmt. *Normativer Druck* wiederum kommt in der (veränderten) *Professionalisierung* des Verwaltungspersonals und anderer Personen zum Ausdruck, beispielsweise in der Einführung bzw. dem Ausbau verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge an Fachhochschulen und Universitäten, wissenschaftlichen Publikationen oder Modernisierungskonzepten von Professionellen wie Beratern oder Wissenschaftlern, die durch ihre Tätigkeit zur Verbreitung bestimmter Neuerungen beitragen. Da sich Zwang und normativer Druck empirisch nicht (immer) trennscharf voneinander unterscheiden lassen, werden sie zu einem Analysekriterium zusammengefasst, sodass Zwang und normativer Druck einerseits und Imitation andererseits als Erklärungsmerkmale dienen. Dabei muss identifiziert werden, wer im Einzelnen in welcher Form Zwang oder normativen Druck ausübt und wer als Vorbild für Imitationen dient bzw. potenziell dafür infrage kommt.

Drittens ist zu untersuchen, ob sich die Akteure tatsächlich an die Umwelterwartungen anpassen und tendenziell ähnlich verhalten oder ob sie nicht vielmehr durch den Aufbau von Legitimationsfassaden nur einen entsprechenden Eindruck erwecken. Folglich bildet die *Entkopplung* als theoretischer Mechanismus ein weiteres Kriterium für die Analyse. Hierbei gilt es festzustellen, ob das Handeln der Akteure in Einklang steht mit ihren Äußerungen und Stellungnahmen oder ob (deutliche) Abweichungen vorliegen. Bezogen auf die öffentliche Verwaltung heißt das, dass die Verwaltungspraxis betrachtet und mit den entsprechend diskutierten Änderungsvorschlägen verglichen wird. Auf diesem Wege sollen Legitimationsfassaden aufgedeckt sowie Gründe für ihren Aufbau benannt werden; dadurch kann deutlich gemacht werden, welchen Stellenwert eine veränderte Gestaltung materieller Leistungsanreize in der Verwaltungspraxis tatsächlich einnimmt.

Obwohl das entwickelte theoretische Modell vielfältige institutionalistische Überlegungen zusammenfügt und die theoretisch hergeleiteten Analysekriterien daher eine relativ große Beschreibungs- und Aussagekraft besitzen, ist es denkbar, dass sie keine vollständige Erklärung des Diskussions- und Veränderungsverlaufs materieller Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Die Gründe bzw. Faktoren für organisationalen Wandel sind sehr vielfältig und können daher nicht zwangsläufig ausschließlich auf dieser Basis nachgezeichnet werden. Die genannten Kriterien werden folglich um weitere ergänzt, um das hier zu untersuchende Realphänomen differenziert erfassen und umfassend erklären zu können.

Hinweise auf weitere Faktoren, die das Zustandekommen von Veränderungen in Organisationen oder Gesellschaften beeinflussen und die mit neo-institutionalistischen Überlegungen bzw. Argumenten kompatibel und somit daran anknüpfungsfähig bzw. in sie integrierbar sind, finden sich zum Teil in der Literatur zum Neo-Institutionalismus. Genannt werden Ereignisse wie beispielsweise exogene Schocks (Wirtschaftskrisen) (vgl. Walgenbach 2002b, S. 351), dazu können aber auch andere innen- oder außenpolitische Krisen (Terrorismus, Regierungswechsel), besondere historische Ereignisse (wie z. B. Kriege) und Naturkatastrophen gezählt werden. Weitere wichtige Faktoren für einen (ausbleibenden) organisationalen Wandel sind die generelle wirtschaftliche Lage eines Staates (Arbeitslosenquote, Staatsverschuldungsquote, Bruttoinlandsprodukt, Bruttosozialprodukt), die daran geknüpfte Situation der öffentlichen Haushalte sowie Regierungswechsel. Diese und andere Aspekte werden hier unter dem Oberbegriff „*Kontextfaktoren*“ zusammengefasst, was ermöglicht, sowohl Rahmenbedingungen für eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung zu betrachten, die Änderungen hervorbringen (können), als auch solche Faktoren, die Neuerungen blockieren bzw. hinauszögern oder aber Veränderungen mit sich bringen, die eher ungern und gezwungenermaßen umgesetzt werden. Mithilfe eines solch übergeordneten Kriteriums rückt verstärkt die Gesamtsituation für Veränderungen in den Blick. Dadurch kann besser erklärt werden, warum Änderungsvorschläge zu einem bestimmten Zeitpunkt geäußert und umgesetzt werden bzw. warum sie scheitern, aus welchen Gründen erst gar keine Änderungspläne entstehen oder aber ihr Umfang im Laufe der Zeit stark abnimmt. Die Abbildung 2.8 fasst die Analysekriterien und ihre möglichen Erscheinungsformen zusammen.

Die zahlreichen Kontextfaktoren, die (überwiegend) außerhalb des unmittelbaren Einflussbereichs der öffentlichen Verwaltung liegen, bestimmen die Handlungssituation. Sie beeinflussen, ob grundlegende Veränderungen möglich oder sogar erforderlich sind. Daraus ergeben sich für die öffentliche Verwaltung verschiedenartige Situationen: Einerseits können Akteure eine Situation als Gelegenheit und Chance nutzen, bestimmte Veränderungen zu forcieren oder umzusetzen. Andererseits können ungünstige Rahmenbedingungen gewünschte bzw. geplante Veränderungen verzögern oder sogar völlig blockieren. Möglicherweise machen bestimmte Situationen Veränderungen erst notwendig, die zwar von vielen Beteiligten als unattraktiv bewertet werden, sich jedoch nicht vermeiden lassen. Die geschilderten Situationen unterscheiden sich somit gravierend in dem Handlungsspielraum, den die öffentliche Verwaltung besitzt: Neue Strukturen und Handlungen werden ermöglicht, erzwungen oder aber verhindert.

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich, dass in einigen Fällen verschiedene Analysekriterien gleichzeitig für die Erklärung eingetretener oder ausbleibender Veränderungen von Bedeutung sind: Wenn beispielsweise ein Institutional Entrepreneur für Veränderungen sorgt, indem er neue Strukturen generiert, denen Legitimität zugesprochen wird, profitiert er möglicherweise von den zu diesem Zeitpunkt geltenden Rahmenbedingungen, d. h., bestimmte Ausprägungen der Kontextfaktoren helfen da-

bei, Neuerungen hervorzubringen und zu etablieren. Die Kriterien sind daher nicht isoliert zu betrachten, sondern die Kontextfaktoren können das Verhalten der Akteure beeinflussen, indem sie Veränderungsgelegenheiten bieten bzw. entsprechende Notwendigkeiten schaffen oder aber Änderungen verhindern bzw. andere Aufgaben dringlicher werden lassen.

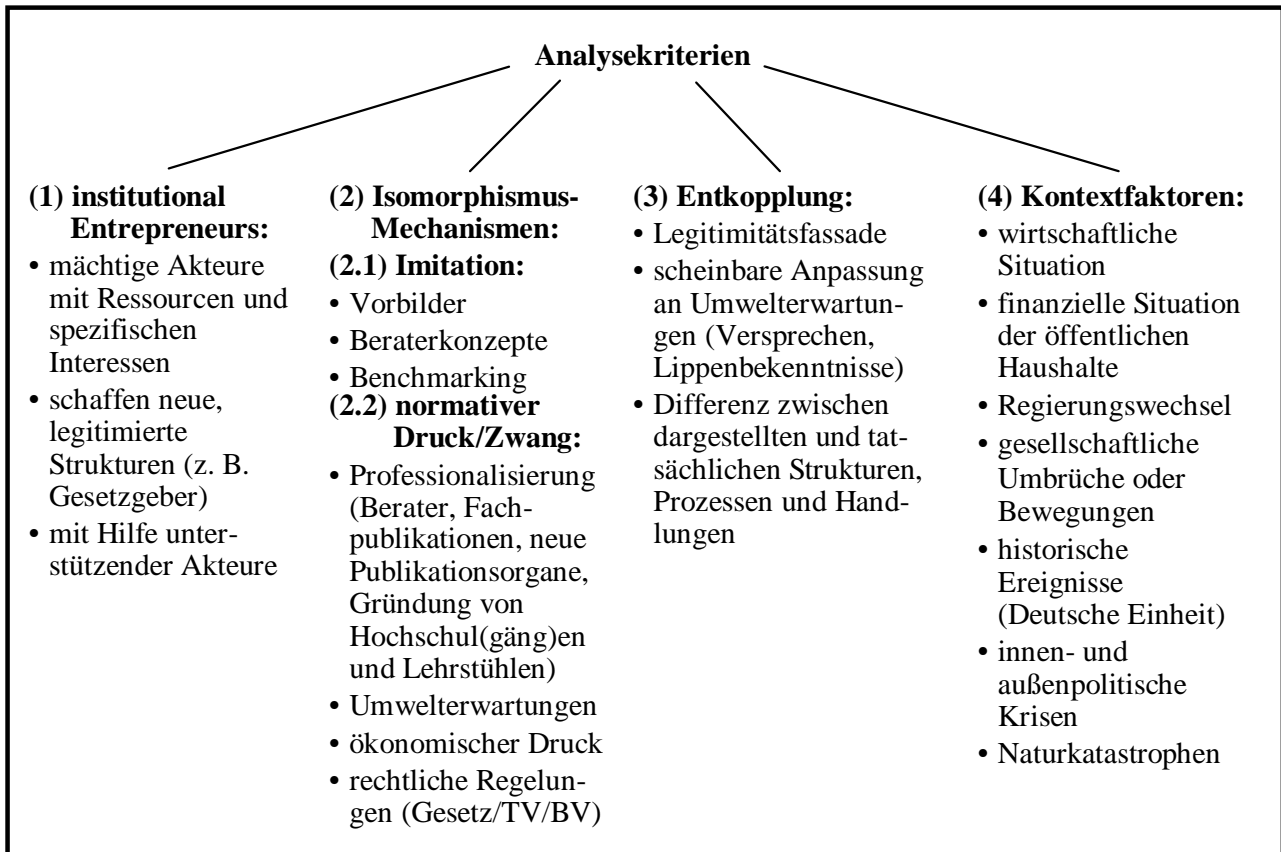


Abb. 2.8: Kriterien für die Analyse materieller Leistungsanreizsysteme

Die Kriterien „Institutional Entrepreneurs“, „Isomorphismus-Mechanismen“ und „Entkopplung“ sowie die „Kontextfaktoren“ bilden mit ihren denkbaren Erscheinungsformen (vgl. Abb. 2.8) ein umfassendes Analysekonzept, mit dem die Diskussion über materielle Leistungsanreizsysteme in der deutschen öffentlichen Verwaltung sowie die reale Verwaltungspraxis systematisch und detailliert untersucht werden können. Bevor die Analyse durchgeführt wird (vgl. 4), ist jedoch der betrachtete Zeitraum von mehr als drei Jahrzehnten zu strukturieren und in handhabbare Zeitabschnitte zu zerlegen.

3 Inhaltsanalyse: Materielle Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands

3.1 Vorgehensweise

Wie bereits erwähnt (vgl. 1.1 und 1.2), wird die Debatte über eine moderne, leistungsorientiertere Anreizgestaltung in der öffentlichen Verwaltung seit geraumer Zeit

geführt. Um die unübersichtliche, langwierige und kontroverse Auseinandersetzung mit dieser Thematik für die Analyse handhabbar zu machen und detailliert untersuchen zu können, ist es hilfreich, den langen Zeitraum der Diskussion von den 1970er Jahren bis heute in verschiedene Abschnitte einzuteilen. Zur Identifizierung solcher „Zeitphasen“ wird im Folgenden eine Inhaltsanalyse, d. h. eine *systematische Literaturrecherche*, vorgenommen. Die Anfangs- und Endpunkte einer Zeitphase sollen dabei inhaltlich bestimmt werden, indem neue bzw. veränderte Themenschwerpunkte in Bezug auf die öffentliche Verwaltung (z. B. Neues Steuerungsmodell, Schlanker Staat), politische Zwischenfälle (Regierungskrisen, Regierungswechsel) oder historische Ereignisse (z. B. Deutsche Einheit) als Abgrenzungskriterien dienen.

Mit dem Untersuchungsgegenstand „öffentliche Verwaltung“ beschäftigen sich *verschiedene wissenschaftliche Disziplinen* (vgl. z. B. Püttner 1989, S. 19ff.; vgl. auch 1.2): Die Rechtswissenschaft behandelt Fragen des Verwaltungsrechts, hier steht somit die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Regelung der Beamtenverhältnisse im Mittelpunkt; die Wirtschaftswissenschaft setzt sich von Seiten der Betriebswirtschaftslehre mit der Verwaltungsbetriebslehre bzw. von Seiten der Volkswirtschaftslehre mit der Finanzwissenschaft auseinander; die Sozialwissenschaft wiederum beinhaltet eine verwaltungsbezogene Politikwissenschaft und betreibt in diesem Feld empirische Sozialforschung. Der Vielfalt an unterschiedlichen Herangehensweisen, Perspektiven und Themenschwerpunkten muss bei der folgenden Inhaltsanalyse zu materiellen Leistungsanreizsystemen in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands Rechnung getragen werden. Systematisch soll zu diesem Thema die Literatur gesammelt und untersucht werden, wie sich die Intensität und Schwerpunkte der thematischen Auseinandersetzung im Laufe der Zeit verändert haben. Damit geht diese Inhaltsanalyse über einen normalen Literaturüberblick deutlich hinaus und ermöglicht es, inhaltliche Gründe für eine Einteilung des relevanten Diskussionszeitraums in einzelne Zeitphasen zu finden.

Detaillierte Angaben zu der genauen Vorgehensweise bei der Durchführung der Inhaltsanalyse (Auswahl der Datenbanken und der Suchbegriffe sowie Datenbereinigung der als Treffer ausgeworfenen Publikationen) finden sich im Anhang. Letztendlich bleiben 292 *Publikationen* als gültige und relevante Treffer übrig¹; ihre quantitative Verteilung auf den Untersuchungszeitraum kann der folgenden Abbildung entnommen werden (vgl. Abb. 3.1):

¹ Das Ergebnis bestätigt sich, wenn die Zahl der gefundenen Einträge in den Datenbanken um den generellen Anstieg der Datenbankeinträge bereinigt wird.

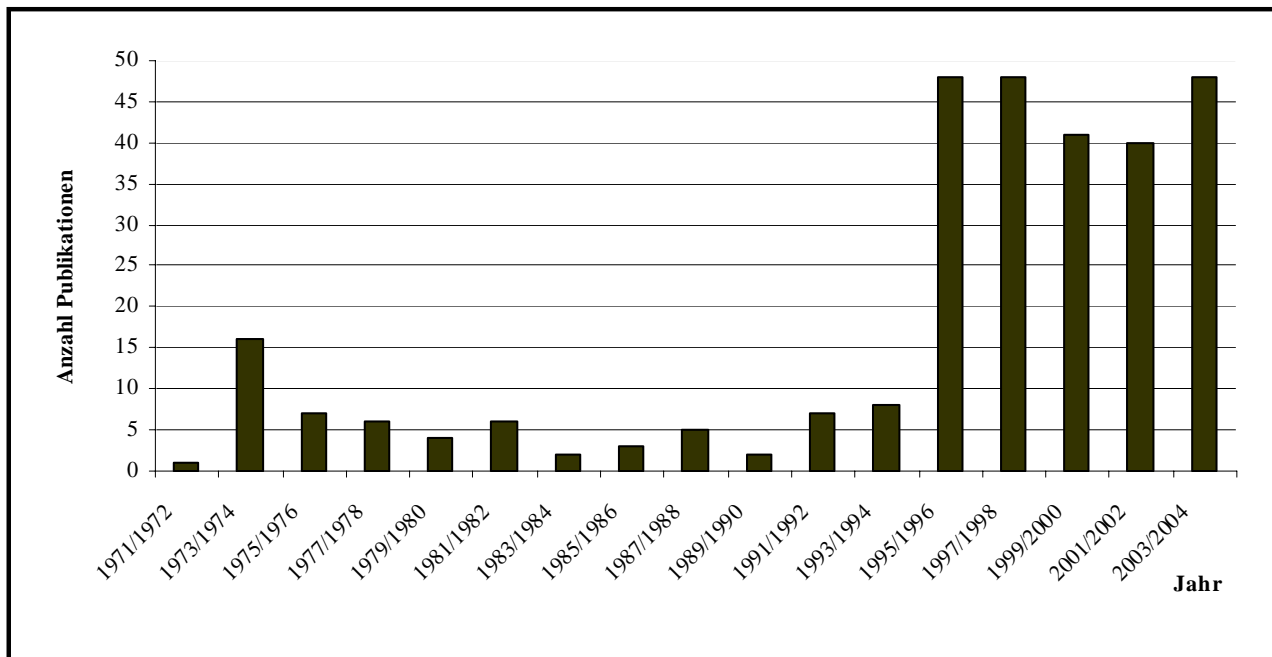


Abb. 3.1: Quantitative Verteilung der relevanten Literatur auf den Untersuchungszeitraum

3.2 Zeitphasen als Ergebnis der Inhaltsanalyse

Anhand der ermittelten Treffer wird der zu untersuchende Zeitraum von 35 Jahren in *vier Zeitphasen* eingeteilt. Diese Interpretation der Daten orientiert sich dabei nicht in erster Linie an der Trefferzahl, d. h. an der Menge der relevanten Literatur, sondern erfolgt inhaltlich begründet (z. B. durch die Intensität der Diskussion, Themenschwerpunkte, politische bzw. historische Ereignisse; vgl. auch 3.1).

(1) Erste Zeitphase:

Die erste relevante und somit als Treffer gezählte Publikation liegt relativ weit zurück, sie ist im Jahr 1971 erschienen. Die erste Phase beginnt folglich mit dem Jahr 1971. Ihr Endpunkt wird in dem Jahr 1982 gesehen, da danach ein starker Rückgang bei der Anzahl an Veröffentlichungen und somit ein *Bruch innerhalb der Diskussion* zu verzeichnen ist. Dieser spürbare Einschnitt lässt sich auch inhaltlich begründen, unter anderem mit dem Regierungswechsel auf Bundesebene und mit zur damaligen Zeit dringlicher zu bewältigenden Problemen und Aufgaben (vgl. auch 4.3). In diese erste Phase von 1971 bis 1982 fallen 40 Treffer; welche Begriffe bzw. welche Themen in den Titeln der Publikationen am häufigsten vorkommen, zeigt Abbildung 3.2.

In den mit Abstand meisten Fällen ist in den Titeln der Literaturquellen von der „*Dienstrechtsreform*“ bzw. „*Reform des öffentlichen Dienstrechts*“ die Rede. Eine der Publikationen wird dabei im Folgejahr des Erscheinens bereits neu aufgelegt (vgl. Ilbertz 1982; Treffer Nr. 39 im Anhang). Lediglich sechs Veröffentlichungen beschäftigen sich laut Titel explizit mit leistungsbezogenen Themen der öffentlichen Verwaltung: Zweimal erscheinen jeweils im (Unter-)Titel die Formulierungen „*Leistungsbereitschaft*“ und „*Leistung*“, je einmal ist die Rede von „*leistungs- und funkti-*

ongerechter Bezahlung“, einem „leistungsbezogenen Anreiz- und Belohnungssystem“ und von „Leistungsprinzip und Leistungsverhalten“. Insgesamt steht dreimal eine leistungsbezogene, materielle Anreizgestaltung explizit im Mittelpunkt (vgl. im Anhang die Treffer Nr. 30, 33 und 38); erschienen sind diese Publikationen Ende der 1970er Jahre bzw. Anfang der 1980er Jahre. Daneben beschäftigen sich acht Literaturquellen mit dem indirekten materiellen Anreiz einer Beförderung, Karriere oder Laufbahnreform in der öffentlichen Verwaltung; diese sind hier relevant, weil sich das berufliche Fortkommen in aller Regel auf die materielle Situation eines Beschäftigten auswirkt (vgl. auch 2.1.2.3).

Anzahl Treffer	Thema/Stichwort
25	„Dienstrechtsreform“ bzw. „Reform des öffentlichen Dienstrechts“
8	Indirekte materielle Anreize („Beförderung“, „Karriere“, „Laufbahnreform“)
6	„Leistung“ (z. B. „Leistungsbereitschaft“, „Leistungsverhalten“, „leistungs- und funktionsgerechte Bezahlung“, „leistungsbezogenes Anreizsystem“)

Abb. 3.2: Publikationstitel in der Ersten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert)

Zusammenfassend betrachtet, legen bis einschließlich 1982 nur *sehr wenige Literaturquellen* ihren Fokus auf leistungsorientiertes Verhalten und leistungsorientierte Anreizgestaltung in der öffentlichen Verwaltung bzw. geschieht dies vor allem im Rahmen der Diskussion um eine Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts. Auch das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung wird zwar generell in diesem rechtlichen Zusammenhang immer wieder behandelt, ist aber insgesamt von eher nachrangiger Bedeutung; lediglich eine Veröffentlichung beschäftigt sich schwerpunktmäßig in Gestalt der Personalpolitik damit (vgl. Treffer Nr. 40). Im Vordergrund stehen stattdessen grundlegende Fragen hinsichtlich der Regelungskompetenz der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst. Dies geht allerdings weniger aus den Titeln und Suchbegriffen der Treffer hervor, sondern wird aus den Inhalten der Quellen und der generellen Diskussion zu dieser Thematik deutlich (vgl. insbesondere 4.2). Diese Zeitphase ist somit in erster Linie von der Diskussion um rechtliche Aspekte von Modernisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung geprägt.

(2) Zweite Zeitphase:

Die nächste Zeitphase setzt mit dem Jahr 1983 ein. Als Endpunkt dieses Zeitraums ist das Jahr 1989 inhaltlich deshalb sinnvoll, weil sich mit dem Fall der Berliner Mauer und dem *Ende der DDR* neue, sehr dringliche Aufgaben für die öffentliche Verwaltung Deutschlands stellen: Im Zuge der (zum damaligen Zeitpunkt möglichen, unmittelbar geplanten und anstehenden) Deutschen Einheit müssen die Strukturen und Verfahren der ostdeutschen Verwaltung an die westdeutsche Verwaltung angeglichen werden, um einen bundesweit einheitlich funktionierenden Verwaltungsapparat zu bilden.

Für diese Zeitphase werden nur elf Treffer ermittelt, die sich in erster Linie mit den folgenden Themen beschäftigen (vgl. Abb. 3.3):

Anzahl Treffer	Thema/Stichwort
4	„Leistung“ („Leistung“, „Leistungsanreize“, „Leistungsverhalten“, „Leistungsmotivation“)
4	Indirekte materielle Anreize („Beförderung“, „Karriere“, „Laufbahnreform“)
2	Motivation („Arbeitsmotivation“)

Abb. 3.3: Publikationstitel in der Zweiten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert)

In vier Titeln dieser Publikationen fallen die Begriffe Leistung, Leistungsanreize (zwei Treffer), Leistungsverhalten und/oder Leistungsmotivation. Bei einem anderen Treffer stehen zwar personalwirtschaftliche Fragen im Mittelpunkt („Strukturwandel erfordert flexible Personalpolitik“; vgl. im Anhang Treffer Nr. 50), die leistungsorientierte Thematik geht jedoch nicht unmittelbar aus dem Titel hervor, sondern leitet sich aus dem Suchbegriff „leistungsorientierte Verwaltung“ ab, sodass diese Veröffentlichung ebenfalls als Treffer identifiziert wird. Vier Literaturquellen setzen sich mit dem indirekten materiellen Anreiz „Beförderung“, „Karriere“ oder „Laufbahn“ auseinander, davon beschäftigt sich eine explizit mit Leistungs- und Motivationsaspekten von Beförderungskonzepten (vgl. im Anhang Treffer Nr. 46). Die restlichen Treffer beschäftigen sich mit Fragen der Motivation, mit Führung, der Entgeltpolitik im öffentlichen Dienst oder mit Effizienz und Wachstum der öffentlichen Verwaltung.

Für die *deutliche Verringerung der Publikationsintensität* zu den beiden hier relevanten Themen lassen sich inhaltliche Gründe benennen. Betrachtet man die Auseinandersetzung mit notwendigen Veränderungen oder Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung sowie die generellen zentralen Themen in diesem Zeitraum, so ist die schwierige finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte und die daraus resultierende Sparpolitik das beherrschende – und in Deutschland neuartige – Thema der politischen und öffentlichen Diskussion (vgl. Mäding 1983b, S. 11). Ein Hinweis darauf findet sich auch in der oben bereits erwähnten Publikation zur Effizienz des Verwaltungshandelns. Die Schwerpunktsetzung der Debatte über eine moderne öffentliche Verwaltung hat sich weg von einer umfassenden Reform des Dienstrechts in Richtung einer Flexibilisierung und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verschoben. Zentraler Leitgedanke bei Modernisierungsvorhaben ist seit dem so genannten Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform Mitte der 1970er Jahre, dass sie kostenneutral stattfinden und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung erhöhen sollen (vgl. Bundesminister des Innern 1976). Vor diesem Hintergrund können die genannten Veröffentlichungen, die sich explizit mit der Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst beschäftigen, als Ausdruck des (neu formulierten) Ziels „effizienter, wirtschaftlicher und kostengünstigerer Verwaltungsapparat“ verstanden werden: Die

Leistungsorientierung wird somit zum Instrument für eine möglichst kostenneutrale Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.

(3) Dritte Zeitphase:

Die dritte Zeitphase beginnt mit dem Jahr 1990, da mit der sich zu dieser Zeit vollziehenden *Deutschen Einheit* ein neuer Abschnitt für das Verwaltungshandeln und die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in Deutschland beginnt. Im Vordergrund steht dabei zunächst die Schaffung bundeseinheitlicher Verwaltungsstrukturen und -verfahren (vgl. im Anhang Treffer Nr. 57). Das Ende dieser Zeitphase markiert der Februar 1997 als der Monat, in dem die Neuregelung des öffentlichen Dienstrechts in Kraft tritt (Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997). Das *Dienstrechtsreformgesetz* wird hier als Endpunkt verstanden, weil dadurch (grundsätzliche) Veränderungen im öffentlichen Dienst möglich – jedoch nicht zwingend vorgeschrieben – sind sowie zum ersten Mal seit Jahrzehnten ein relativ groß angelegtes Reformkonzept tatsächlich (zumindest in rechtlicher Hinsicht) in Angriff genommen bzw. die rechtliche Grundlage für eine veränderte, leistungsorientiertere materielle Anreizgestaltung in der öffentlichen Verwaltung geschaffen wird.

In diesen Zeitraum fallen 65 Treffer – der Aufsatz von Tondorf (vgl. 1997c; vgl. Treffer Nr. 116) stammt dabei zwar aus dem Jahr 1997, ist aber bereits im Februar und somit vor Verabschiedung des Dienstrechtsreformgesetzes erschienen, sodass dieser Treffer mit dazu gezählt wird. In den ersten fünf Jahren der Dritten Zeitphase erscheint allerdings nur wenig an hier relevanter Literatur (lediglich 16 Treffer). 1995 kommt es dann zu einem *rapiden Anstieg* an Aufsätzen, Sammelwerken etc. (24 Veröffentlichungen), im darauf folgenden Jahr hält sich die Literaturmenge auf diesem hohen Niveau (24 Publikationen). Eine Erklärung für die deutlich verstärkte Auseinandersetzung könnte das Modernisierungskonzept „Neues Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) im Jahr 1993 liefern. Damit sucht die öffentliche Verwaltung Deutschlands Anschluss an die international bereits seit längerer Zeit geführte Reformdiskussion des „New Public Managements“, und erstmalig werden relativ konkrete und umfassende Vorschläge bzw. Konzepte für die kommunale Verwaltungspraxis in Deutschland entwickelt, wodurch die Debatte über die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung an Intensität und Dynamik gewinnt.

In den Titeln der 65 Publikationen kommen bestimmte Begriffe bzw. Themen besonders häufig vor (vgl. Abb. 3.4):

Der *Schwerpunkt der Diskussion* liegt auf *Leistungsvergütung, materiellen Anreizen und leistungsorientierter Anreizgestaltung* (25 Publikationen im Vergleich zu vier Treffern in der vorherigen Zeitphase); das Oberthema der Dienstrechtsreform wird seltener als in der Vergangenheit als Überschrift gewählt (zwölf Treffer). Die Modernisierung zielt nach wie vor – wie in der zweiten Zeitphase – auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, größere Wirtschaftlichkeit und höhere Effizienz ab. Dies wird mittlerweile (auch) unter dem Schlagwort „Schlanker Staat“ oder „Lean Mana-

gement“ thematisiert (sechs Treffer); es scheint sich somit weiterhin um ein zentrales Kriterium für Modernisierungsprozesse zu handeln. Der vorhandene Kostendruck und vergleichbare Reformkonzepte im Ausland tragen ebenfalls zu einer stärkeren Betonung der Leistungsorientierung und zum Aufkommen einer generellen Diskussion um eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (sechs Treffer) bei. Nach wie vor beschäftigen sich außerdem einige Publikationen mit Beförderung und Karriere im öffentlichen Dienst und (der Notwendigkeit) ihrer Modernisierung (fünf Treffer).

Anzahl Treffer	Thema/Stichwort
25	Materielle Anreize („materielle Anreize“, „leistungsorientierte Anreizgestaltung“, „Leistungsvergütung“)
12	„Dienstrechtsreform“ bzw. „Reform des öffentlichen Dienstrechts“
6	Wirtschaftlichkeit/Effizienz/Sparpolitik („Schlanker Staat“, „Lean Management“)
6	Reform der Verwaltung/Verwaltungsreform/Verwaltungsmodernisierung
5	Indirekte materielle Anreize („Beförderung“, „Karriere“, „Laufbahnreform“)

Abb. 3.4: Publikationstitel in der Dritten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert)

Auffällig ist, dass die Auseinandersetzung mit materiellen Leistungsanreizsystemen in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands einerseits eher *abstrakt* in Form von Veränderungsvorschlägen, Stellungnahmen oder Gesetzesvorlagen (vgl. z. B. Treffer Nr. 94, 98 und 104 bis 106) erfolgt, sich aber andererseits schon *Praxisbeispiele* (Pilotprojekte und Erfahrungsberichte, vgl. Treffer Nr. 65, 71, 95 und 114) finden. Auch wenn sich deutlich mehr Veröffentlichungen als zuvor personalwirtschaftlichen Fragen widmen, stehen sie in der generellen Debatte um eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung eher im Hintergrund (vgl. dazu auch 1.2): In erster Linie werden finanzwirtschaftliche und technikbezogene Veränderungen wie z. B. dezentrale Ressourcenverantwortung, Informations- und Kommunikationstechnik, Controlling sowie Kosten- und Leistungsrechnung behandelt.

(4) Vierte Zeitphase:

Die vierte Zeitphase beginnt im März 1997 und dauert bis einschließlich 2004. Die Anzahl thematisch relevanter Literaturquellen beträgt hier 176. Folgende Themen bzw. Begriffe sind dabei besonders oft in den Titeln der Treffer enthalten (vgl. Abb. 3.5): Zu Beginn dieser Zeitphase beziehen sich viele Publikationen auf das vor kurzem verabschiedete Dienstrechtsreformgesetz (15 Treffer für das Jahr 1997), in der Regel nehmen die Verfasser Stellung, prognostizieren Anwendungsprobleme der Gesetzesnovelle und machen einen weiteren Reformbedarf des öffentlichen Dienstrechts aus. Dabei fällt auf, dass den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Effizienz auch weiterhin eine besondere Bedeutung beigemessen wird (vgl. z. B. Treffer

im Anhang Nummer 141, 190 und 225). Es beschäftigen sich aber vor allem sehr viele Verfasser explizit mit Leistungsanreizen bzw. leistungsorientiertem Entgelt in der öffentlichen Verwaltung (71 der 176 Veröffentlichungen haben eine entsprechende Formulierung im Titel oder Untertitel). Dies kann darauf zurückgeführt werden bzw. ist ein deutliches Indiz dafür, dass die Modernisierungsbemühungen nach wie vor stark von Kosten- und Einsparungsüberlegungen geprägt sind.

Anzahl Treffer	Thema/Stichwort
65	Materielle Anreize („Leistungszulagen“, „Leistungsbezahlung“, „Leistungsanreize“, „leistungsorientiertes Entgelt“, etc.)
46	„Dienstrechtsreform“ bzw. „Reform des öffentlichen Dienstrechts“
6	Wirtschaftlichkeit/Effizienz/Sparpolitik („Schlanker Staat“)
19	Reform der Verwaltung/Verwaltungsreform/Verwaltungsmodernisierung
16	Indirekte materielle Anreize („Beförderung“, „Karriere“, „Laufbahnreform“)

Abb. 3.5: Publikationstitel in der Vierten Zeitphase (nach Häufigkeit sortiert)

Die *Schwerpunkte* der als Treffer ausgeworfenen Literaturquellen *wandeln sich* dabei im Laufe dieser Zeitphase: Zunächst erscheinen relativ viele Stellungnahmen zu der Dienstrechtsreform, Durchführungshinweise und Rundschreiben für die praktische Umsetzung der Neuregelungen in der öffentlichen Verwaltung. Auch eher abstrakte Beschreibungen bzw. Prognosen von Anwendungsproblemen oder Veränderungsvorschläge finden sich nach wie vor. Immer öfter werden jedoch auch spezielle Bereiche der öffentlichen Verwaltung herausgegriffen und bezogen auf die Thematik „leistungsorientierte Anreizgestaltung“ betrachtet, wie z. B. Schulen (vgl. im Anhang Treffer Nr. 175 und 189) und insbesondere Universitäten (17 Treffer; vgl. z. B. Nr. 153, 199, 211, 252, 258 und 268). Verbeamtete Hochschullehrer zählen zwar zur Besoldungsordnung C, die von dem 1997 verabschiedeten Dienstrechtsreformgesetz nicht erfasst ist; zunehmend wird aber über Änderungen des Hochschullehrerdienstrechts in Bezug auf eine stärkere Leistungsorientierung diskutiert und einige Neuerungen umgesetzt (z. B. leistungsorientierte Entgeltbestandteile in der neuen Besoldungsordnung W). Zudem weitete sich die Debatte um eine leistungsorientierte Entgeltgestaltung im öffentlichen Dienst auf die Beschäftigtengruppe der öffentlichen Arbeitnehmer (Angestellte und Arbeiter) aus, entsprechende Änderungsvorschläge für den BAT werden in einigen Treffern der dritten und in der vierten Zeitphase behandelt (vgl. Treffer Nr. 96, 103, 239 und 254). Quantitativ auffallend ist in der vierten Zeitphase, dass mehr Publikationen als in der Vergangenheit (fünf Veröffentlichungen) neu – teilweise sogar mehrfach (vgl. Treffer Nr. 207 und 208) – aufgelegt werden (vgl. Treffer Nr. 125, 238 und 273), worin die Dynamik und die gestiegene Bedeutung dieser Diskussion erneut zum Ausdruck kommt.

Einerseits gibt es auch in diesem Zeitraum Quellen, die nicht durch den Titel als relevante Literatur erkennbar sind, sondern erst durch den Hinweis auf entsprechende Suchbegriffe als Treffer identifiziert werden (vgl. z. B. die Treffer Nr. 183 bis 185). Andererseits liegt bei einigen zunächst als Treffer ausgeworfenen Publikationen der Fokus zwar auf der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, dabei jedoch auf relativ speziellen Fragestellungen; einige Veröffentlichungen kommen aufgrund eines solchen, stark verengten Blickwinkels nicht als Treffer in Frage, weil kein (hinreichender) Bezug zur Anreizgestaltung besteht, sodass sie aussortiert worden sind (beispielsweise Publikationen zu Gender-Effekten der Dienstrechtsreform).

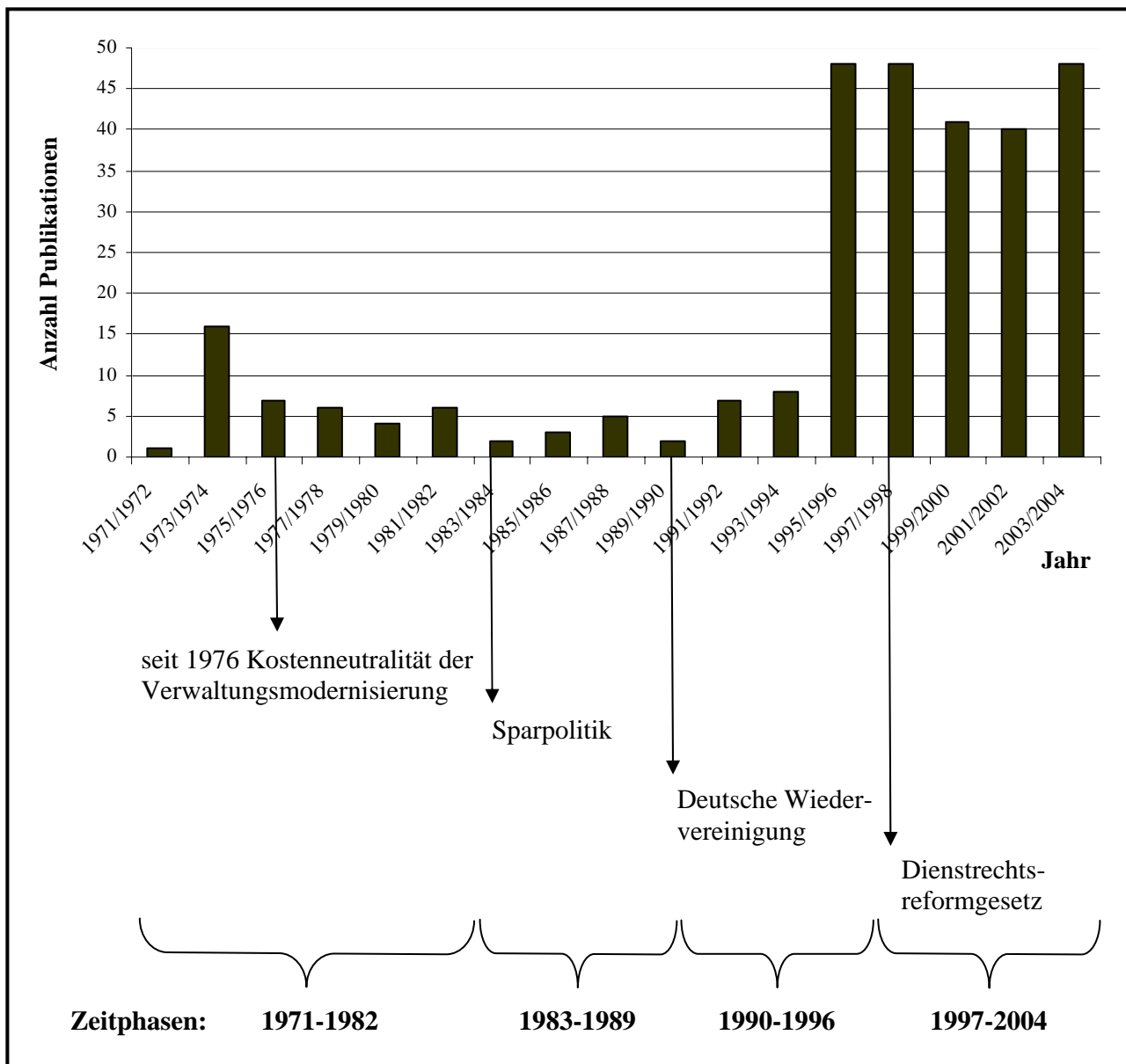


Abb. 3.6: Zeitphasen als Ergebnis der Inhaltsanalyse

Es ist zu konstatieren, dass die durchgeführte Inhaltsanalyse eine *Einteilung des Untersuchungszeitraums in sinnvolle Phasen bzw. Abschnitte* (1971 bis 1982, 1983 bis 1989, 1990 bis Februar 1997 sowie März 1997 bis 2004) ermöglicht. Abbildung 3.6 fasst die Anzahl der Treffer sortiert nach dem Erscheinungsjahr (hier werden immer

zwei Jahre gebündelt betrachtet) zusammen und benennt neben dieser quantitativen Dimension inhaltliche Gründe für eine entsprechende Einteilung in die dargestellten vier Zeitphasen.

4 Einführung und Gestaltung materieller Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands: Rekonstruktion der Diskussion und tatsächliche Anreizgestaltung in der Verwaltungspraxis

4.1 *Vorgehensweise bei der Analyse*

Bei der Analyse der Diskussion um materielle Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands und deren tatsächlicher Gestaltung in der Verwaltungspraxis wird wie folgt vorgegangen: Zunächst ist zu beschreiben, durch welche gesellschaftspolitische Situation die jeweils betrachtete Zeitphase gekennzeichnet ist, um ein Bild der Zeit zu entwerfen und die Rahmenbedingungen für Modernisierungsprozesse der öffentlichen Verwaltung zu schildern. Dafür werden die für diesen Zeitraum charakteristischen und wichtigsten Ereignisse dargestellt, die als Kontextfaktoren für die Modernisierungssituation der öffentlichen Verwaltung von Bedeutung sind. Anschließend werden die konkreten (dienstrechtlichen) Reformkonzepte und -vorschläge für leistungsorientierte Bestandteile der materiellen Anreizgestaltung im öffentlichen Dienst beschrieben, die verschiedene Interessengruppen in dieser Phase formuliert haben. Wichtig ist dabei auch die Betrachtung, inwieweit sich – und aus welchen Gründen – die Vorschläge im Laufe der Zeit verändern und wie die unterschiedlichen Interessengruppen auf die jeweiligen Vorschläge reagieren.

Auf Grundlage dieser Ausführungen erfolgt anschließend die theoretisch fundierte Erklärung des Diskussionsverlaufs anhand der entwickelten Analysekriterien, d. h., es wird begründet, warum diese Diskussion auf die zuvor festgestellte Art und Weise geführt wurde und warum bestimmte Maßnahmen beschlossen wurden, während sich andere Vorschläge nicht durchsetzen konnten. Auch gilt es zu untersuchen, wann und warum die Diskussion abebbte, stockte oder besonders intensiv geführt wurde. Dabei wird verdeutlicht, welche Umwelten zu dem Zeitpunkt eines Konzeptsvorschlags eine besondere Relevanz besessen haben und aus welchen Gründen, d. h. über welche Ressourcen die Umwelten verfügten. Grundsätzlich denkbar ist bei der Analyse, dass man nicht anhand eines einzigen Analysekriteriums den Diskussionsverlauf erklären kann, sondern vielmehr verschiedene Faktoren gleichzeitig eine Rolle gespielt haben.

Eine zentrale Frage, die sich an die Analyse der Diskussion unmittelbar anschließt, ist, wie die öffentliche Verwaltung zu bestimmten Zeitpunkten mit dem Erwartungsdruck der verschiedenen Umwelten umgegangen ist. Eine mögliche Reaktion wäre, dass sie entsprechende Veränderungen vorgenommen hat – in diesem Fall muss dann geprüft werden, ob es sich eher um kleinere Reformbestrebungen handelte, die (eventuell nur scheinbar) ergriffen wurden, um den Erwartungen der Umwelten zu genügen und denen somit in erster Linie ein symbolischer Charakter zukommt (Entkoppelung des realen Handelns von der Darstellung des Handelns; vgl. auch 2.2.2.3.1),

oder ob tatsächlich (umfassende) Neuerungen in die Praxis umgesetzt wurden. Es wird somit untersucht, ob und in welchem Maße die diskutierten Konzepte und Vorschläge tatsächlich implementiert wurden bzw. aus welchen Gründen sich aus der Diskussion nur wenige oder keine praktischen Maßnahmen ergaben. Auf diese Weise wird nicht nur die Diskussion um Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung nachgezeichnet und erklärt, sondern auch das tatsächliche Verhalten der öffentlichen Verwaltung betrachtet, mit den Diskussionsbeiträgen und den Darstellungen der Handlungen durch die Interessengruppen bzw. durch die öffentliche Verwaltung selbst verglichen sowie die zu beobachtenden Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung anhand von verschiedenen Faktoren (theoretische Mechanismen und Kontextfaktoren) begründet.

Sofern es in dem jeweiligen Zusammenhang Relevanz besitzt, wird bei der Analyse zudem berücksichtigt, dass in der öffentlichen Verwaltung zwei Mitarbeitergruppen existieren (Beamte und öffentliche Arbeitnehmer), deren Beschäftigungsverhältnisse verschiedenartig ausgestaltet sind. Da die Diskussion um die Gestaltung materieller Leistungsanreize jedoch in erster Linie die Beamten und dienstrechtliche Änderungen fokussiert, steht die Gestaltung von Anreizen für Beamte im Vordergrund.

4.2 *Analyse der Ersten Zeitphase: Die Jahre 1971 bis 1982*

4.2.1 *Schilderung der gesellschaftspolitischen Situation*

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umstände in Deutschland, die Einfluss darauf nehmen, ob eine Reform der öffentlichen Verwaltung bzw. des Dienstrechts möglich oder sogar notwendig ist. Diese Aspekte sind somit als *Kontextfaktoren* von großer Bedeutung für die Analyse.

Anfang der 1970er Jahre ist Deutschland von einer positiven wirtschaftlichen Situation geprägt. Die bereits längere Zeit anhaltende Hochkonjunktur bietet die Möglichkeit und den Nährboden für Veränderungen. Unterschiedliche Akteure wie politische Parteien, Unternehmen oder Gewerkschaften entwickeln in dieser Zeit – zum Teil sehr umfassende – Modernisierungspläne für Deutschland und vertreten entsprechende Zielsetzungen. Mit der Wahlkampagne ihres Kanzlerkandidaten Willy Brandt unter dem Motto „Mehr Demokratie wagen“ und „Wir schaffen das moderne Deutschland“ kündigt die SPD 1969 ein umfangreiches innenpolitisches Reformprogramm im Hinblick auf mehr Demokratie, d. h. mehr Mitbestimmung und mehr Partizipation an, um einen modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaat zu schaffen. Der Reformwille, den die SPD formuliert, passt zur Aufbruchstimmung in Teilen der Bevölkerung, die z. B. in der Studentenbewegung (1968) zum Ausdruck kommt – die SPD trifft den politischen Zeitgeist der Jugend und verschafft sich dadurch ein relativ großes Jungwählerpotenzial.

Nach der gewonnenen Bundestagswahl 1969 formuliert die sozial-liberale Bundesregierung für viele Bereiche Reformpläne und -konzepte. Im März 1971 legt sie ihr Ar-

beitsprogramm zu den inneren Reformen der 6. Legislaturperiode vor (unter anderem für Eherecht, Hochschulwesen, betriebliche Mitbestimmung, Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie den Ausbau der Sozialen Sicherungssysteme).

Die Umsetzung dieser umfassenden und tief greifenden Pläne führt jedoch zu einer kontinuierlichen Erhöhung der Sozialleistungsquoten, sodass die Staatsquote (rechnerisches Verhältnis der gesamten Staatsausgaben zum Bruttosozialprodukt) und die Staatsverschuldung steigen. Die für Finanzen zuständigen Politiker geraten dadurch in Bedrängnis und Erklärungsnot: Einerseits werden aufgrund der Wahlversprechen umfassende Reformen von der Bundesregierung erwartet, andererseits ist eine hohe Verschuldung zur Finanzierung der Reformen nicht vertretbar. Dieses Dilemma erweist sich als großes Problem und führt zwischen 1969 und 1972 zu Rücktritten von zwei Finanzministern und einem Wirtschaftsminister. Als problematisch erweist sich diese Situation auch für das „Modernisierungsprojekt öffentlicher Dienst“, da sich die finanziellen Rahmenbedingungen für Veränderungsmaßnahmen verschlechtern.

Die *fehlende personelle Kontinuität der Regierungskoalition* sowie Meinungsverschiedenheiten – insbesondere über die von Brandt betriebene Entspannungspolitik mit einigen Oststaaten (Moskauer, Warschauer und Prager Vertrag) – gefährden die Stabilität der Regierungsarbeit und lösen letztlich eine Regierungskrise aus: Im April 1972 wird ein konstruktives Misstrauensvotum der CDU/CSU gegen Bundeskanzler Brandt beantragt, nachdem mehrere SPD- und FDP-Abgeordnete zur Oppositionspartei übergewechselt sind. Das Misstrauensvotum scheitert zwar, die sozial-liberale Koalition verfügt jedoch nicht mehr über eine für die Regierungsfähigkeit notwendige Mehrheit. Im September 1972 stellt Bundeskanzler Brandt daher die Vertrauensfrage, und es kommt zur Auflösung des Bundestags und zu Neuwahlen. Diese Bundestagswahl wird von den Parteien (und den Medien) zur Kanzlerwahl hochstilisiert, d. h., im Wahlkampf stehen weniger die inhaltlichen Themen, sondern vielmehr die Spitzenkandidaten im Vordergrund (vgl. Piehl 2002, S. 268). Das Arbeitsprogramm zu den inneren Reformen wird aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl 1972 vorzeitig abgebrochen.

Die SPD erhält bei den Wahlen im November 1972 ihr bestes Wahlergebnis seit langer Zeit und profitiert von der Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre von allen Parteien am meisten, da sich viele Jungwähler von dem Wahlprogramm und der Politik der SPD angesprochen fühlen und sich mit ihr identifizieren. Die SPD bildet somit die stärkste Fraktion im Bundestag, die Bundesregierung wird weiterhin von einer sozial-liberalen Koalition gestellt.

Im Laufe des nächsten Jahres verschlechtert sich die *ökonomische Lage* Deutschlands und es beginnt eine wirtschaftliche Rezession: Die Arbeitslosenzahl steigt Ende 1973 auf über eine Million an, die Inlandsnachfrage sinkt, das Haushaltsdefizit wächst und die Inflation hält an (Stagflation). Verschärfend wirkt dabei die Ende 1973 bestehende Ölkrise, die angesichts der bereits ohnehin gegebenen wirtschaftlichen Rezession eine relativ schwere Wirtschaftskrise auslöst. Dadurch verschlechtert sich die *angespannte Finanzsituation der öffentlichen Haushalte* noch weiter. Trotz dieser wirt-

schaftlich sehr angespannten Lage verlangt die Gewerkschaft ÖTV – wie schon zuvor die Gewerkschaft IG Metall – Lohnerhöhungen von 11% und begleitet ihre Forderung mit Streiks im öffentlichen Dienst. Brandt gibt diesem Druck nach und verliert dadurch in der Öffentlichkeit an Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsvermögen, der Tarifabschluss wird als deutliche Niederlage der Regierung Brandts bewertet (vgl. Borowsky 1989, S. 50 und 107; Piehl 2002, S. 278). Zudem verfehlen die stabilitätspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung, die sie zur Bekämpfung der stagflatorischen Tendenzen ergriffen hatte, ihre Wirkung.

Vor diesem Hintergrund fällt das Fazit der Bürger über die bisherige Regierungsarbeit Ende 1973 eher negativ aus: Viele sind über die fehlende Realisierung tief greifender Reformen enttäuscht, es fehlen zukunftssträchtige Perspektiven, die Gemeinsamkeiten zwischen SPD und FDP werden von den Wählern als nicht mehr besonders groß erachtet (vgl. auch Piehl 2002, S. 277) und es bestehen – insbesondere angesichts der angespannten Finanzsituation – nur noch geringe Erwartungen, dass Veränderungen tatsächlich umgesetzt werden.

Innerhalb der Regierungskoalition herrscht zudem große Unruhe: Zum einen wird der Konsens zwischen den Parteien vom Kampf gegen den RAF-Terror strapaziert, bei dem die Exekutive hart durchgreift; zum anderen ist die Regierungsarbeit von innenpolitischen Affären überschattet (z. B. Spionage-Affäre „Guillaume“). Brandt übernimmt die politische Verantwortung und tritt im Mai 1974 als Bundeskanzler zurück. Zu seinem Nachfolger innerhalb der weiterhin regierenden sozial-liberalen Koalition wird Helmut Schmidt gewählt.

Die *Wirtschafts- und Finanzkrise* dauert auch das Jahr 1975 hindurch an (vgl. z. B. Beyer/Brinckmann 1990, S. 24) und aufgrund der weiter ansteigenden Zahlen wird inzwischen sogar von Massenarbeitslosigkeit gesprochen. Angesichts der Tatsache, dass das wirtschaftliche Wachstum seit einiger Zeit drastisch nachlässt, sich der öffentliche Sektor hingegen seit 1965 kontinuierlich ausgeweitet hat (der Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an der Erwerbsbevölkerung ist zwischen 1965 und 1975 von 6,9% auf 13% angestiegen) und sich der Staat mit massiven Vorwürfen einer „Gesetzesflut“ und „Bürokratisierung“ von allen (politischen) Seiten konfrontiert sieht, werden Maßnahmen entwickelt, die das Wachsen des Regierungs- und Verwaltungsapparats eindämmen sollen. Eine Umsetzung der umfassenden innenpolitischen Reformen, die zum Zeitpunkt der Hochkonjunktur geplant und angekündigt wurden, ist unter der gegebenen ökonomischen Krise nicht mehr möglich (vgl. z. B. Keller 1980, S. 661f.): Die Bedingungen für einen Wandel haben sich zwischen 1969 und Mitte der 1970er Jahre stark zu Ungunsten der groß angelegten Reformvorhaben verändert (vgl. Piehl 2002, S. 271), und sie beenden die Reformeuphorie der sozial-liberalen Regierungskoalition. Die Kanzlerschaft Schmidts wird vielmehr durch eine Politik der stetigen Reformen geprägt sein, Schmidt sieht das zentrale Anliegen seiner Regierungstätigkeit in der Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und inneren Sicherheit. Es werden andere politische Zielsetzungen und eine eher pragmatische Politik verfolgt (vgl. Piehl 2002, S. 283); Leitbegriffe der neuen Regierung sind

„Kontinuität und Konzentration“: Einige Vorhaben wie beispielsweise die Entspannungspolitik Brandts sollen fortgesetzt werden, die innenpolitischen Reformvorhaben jedoch werden angesichts der Wirtschaftskrise reduziert oder sogar zurückgestellt und primär Sparprogramme verfolgt.

Die Strategie der Bundesregierung in Bezug auf die wirtschaftliche Lage Deutschlands setzt auf antizyklische Maßnahmen und – bezogen auf den öffentlichen Dienst – auf Haushaltsstruktur- und Haushaltskonsolidierungsgesetze zur Verringerung der Personalkostenzuwächse (vgl. BMI 1975). Anders als bei der vorherigen Rezession in den späten 1960er Jahren erweisen sich die antizyklischen Schritte aber nicht als probates Mittel, um die Probleme schnell zu lösen (vgl. Mäding 1983b, S. 13). Die Wachstums- und Beschäftigungskrise Deutschlands (sinkende Wachstumsraten des BSP, steigende Arbeitslosigkeit, Steuermindereinnahmen) und die Finanzkrise (knappe öffentliche Haushaltsmittel) halten weiter an – im Gegenteil ist sogar eine weitere Zunahme der Staatsverschuldung und ein (sprunghafter) Anstieg bei den Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen (im Januar 1976 erreicht die Arbeitslosigkeit mit mehr als 5% einen neuen Höchststand).

Vor diesem Hintergrund ist die Ausgangslage der SPD für die Bundestagswahl im Oktober 1976 problematisch. Schmidt kann zwar die Wähler der neuen Mittelschicht an sich und die SPD binden, dafür verliert er aber überproportional viele Arbeiterstimmen. Zudem findet seine Politik auch in den eigenen Reihen (Parteilinke) keine vollkommene Unterstützung (mehr), mit der Folge der Flügelbildung und Fragmentierung innerhalb der SPD. Trotz dieser Umstände fällt das Ergebnis der Wahl zum achten Deutschen Bundestag im Oktober 1976 – wenn auch relativ knapp – zugunsten der amtierenden sozial-liberalen Bundesregierung und des Bundeskanzlers Helmut Schmidt aus.

Als weitere Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtsituation legt die Bundesregierung im Juli 1978 ein Konjunkturprogramm von 13 Milliarden DM auf, senkt die Einkommensteuer, investiert Geld in die Forschung und erhöht die Mehrwertsteuer um 1%. Die Konjunktur wird dadurch allerdings abermals nicht spürbar angekurbelt. Es gelingt der Regierung jedoch, die Zahl der Arbeitslosen 1978 wieder unter eine Million zu senken und auch in den nächsten Jahren darunter zu halten. Die beschäftigungswirksamen Programme erhöhen allerdings die Staatsverschuldung und verstärken die Inflation. Zudem kommt es 1979 zu einer zweiten Ölkrise, die die deutsche Wirtschaft – ebenso wie die anderer westlicher Industrienationen – sehr stark belastet.

An der Machtverteilung ändern auch die Wahlen zum neunten Deutschen Bundestag im Oktober 1980 nichts, die Bundesregierung wird weiterhin durch eine sozial-liberale Koalition unter Bundeskanzler Helmut Schmidt gebildet. Innerhalb des ersten Jahres der neuen Amtszeit treten jedoch deutliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den regierenden Koalitionspartnern zutage (vgl. z. B. Müller 1996b, S. 425): Die FDP-Fraktion möchte die staatliche Kreditaufnahme verringern, lehnt weitere Beschäftigungsprogramme sowie Steuererhöhungen ab und erachtet starke soziale

Einschnitte für notwendig (z. B. Kürzung des Arbeitslosengeldes). Als Schmidt schließlich im Februar 1982 die Vertrauensfrage stellt, erhält er alle Abgeordnetenstimmen der Regierungsfractionen und erzwingt ein geschlossenes Auftreten der Bundesregierung. Die Umfragewerte für die SPD sinken zu dieser Zeit stark. Die außenpolitischen Erfolge wie z. B. die fortgesetzte Entspannungspolitik können die ungelösten innenpolitischen Probleme nicht (über-)kompensieren. Die anhaltende Weltwirtschaftskrise führt zudem zu einem erneuten kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit (1981 liegt sie bei 1,3 Mio., 1982 bereits bei 1,8 Mio.) bei gleichzeitiger Verringerung des BSP und einem auch aufgrund steigender Sozialausgaben weiterhin wachsenden Haushaltsdefizit (vgl. Müller 1996b, S. 420). „Sparen“ wird Anfang der 1980er Jahre zum beherrschenden Thema der politischen und der öffentlichen Diskussion in Deutschland (vgl. Mäding 1983b, S. 11).

Die *bröckelnde Regierungskoalition* bricht im September 1982 endgültig auseinander, als Schmidt durch den Rücktritt von vier FDP-Ministern seine Mehrheit verliert. Auch in seiner eigenen Partei hat er – unter anderem aufgrund seiner Sparpolitik – keinen vollständigen Rückhalt mehr. Im Oktober 1982 wird ihm in dem gemeinsamen konstruktiven Misstrauensvotum der CDU/CSU-Opposition mit der FDP-Fraktion das Vertrauen und die Unterstützung des Koalitionspartners entzogen. Im Dezember 1982 kommt es zur Auflösung des Bundestags und zum Regierungswechsel: Die Bundesregierung wird nun aus einer Koalition von CDU/CSU und FDP gebildet, zum Bundeskanzler wird der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl gewählt.

Die Auswirkungen der beschriebenen gesellschaftlichen und politischen Bedingungen auf die Debatte über eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung bzw. des öffentlichen Dienstrechts sowie auf die tatsächliche Umsetzung von Reformvorschlägen in die Praxis werden in den folgenden Kapiteln deutlich.

4.2.2 *Vorschläge für eine dienstrechtliche Reformierung der öffentlichen Verwaltung*

4.2.2.1 *Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts*

4.2.2.1.1 *Berufung der Studienkommission und Reformvorschläge im Zeitraum der Kommissionsarbeit*

Bereits unter der Großen Koalition von 1966 bis 1969 werden Vorhaben zu einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung angestoßen, wie z. B. die kommunalen Gebietsreformen in allen Ländern (Ende der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre) und die Reform der Ministerialverwaltung (ab 1968). Ende 1968 wird eine interministerielle „Projektgruppe zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung beim Bundesminister des Innern“ gebildet (Kurzform: Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“). Diese Reformanstrengungen werden (auch) unter dem Vorzeichen der (erwarteten) Personalknappheit unternommen (vgl. Beyer/Brinckmann 1990, S. 38). Als defizitäre gelten dabei insbesondere das Besoldungs-

system, die Doppelstruktur (Beamte und öffentliche Arbeitnehmer) und die Personalgewinnung in der öffentlichen Verwaltung bzw. im öffentlichen Dienst (vgl. Beyer/Brinckmann 1990, S. 37); das Nebeneinander von Arbeitern, Angestellten und Beamten kann nach Meinung vieler zudem nicht ausreichend gerechtfertigt werden, und auch die mangelnde Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns werden kritisiert.

Einen wichtigen Anstoß zu der Diskussion über Reformen im öffentlichen Dienst liefert der Deutsche Gewerkschaftsbund 1968 mit seiner Forderung nach einer Neuordnung des Beamtenrechts unter Aufgliederung der Regelungsverfahren und -kompetenzen; dies wird von einigen Ländern, Parteien, Wissenschaftlern (vor allem von Juristen) sowie seitens anderer Gewerkschaften (Deutsche Angestelltengewerkschaft und Deutscher Beamtenbund) aufgegriffen (vgl. Kind 1978, S. 5f.).

Die öffentliche Verwaltung bildet auch ein Reformobjekt der Regierungsfraktion der SPD. Im Zuge umfassender Reformpläne soll die öffentliche Verwaltung weiter modernisiert sowie unbürokratischer und volksnäher werden. Die Bundesregierung ist sich darüber einig, dass dafür auch das öffentliche Dienstrecht zeitgemäß weiterentwickelt werden muss, und erachtet dabei eine stärkere Leistungsorientierung als notwendig. Einen besonderen Schwerpunkt bei den Modernisierungsbestrebungen legt die Bundesregierung folglich auf die Vorhaben „Reform des öffentlichen Dienstrechts“ und „Verwaltungsreform“, die sie parallel vorantreiben möchte (vgl. Genscher 1970, S. 40). Dies kommt bereits im Oktober 1969 zum Ausdruck, als Bundeskanzler Brandt in der Regierungserklärung die Reform des öffentlichen Dienstrechts ankündigt: „Verwaltungsreform und Reform des öffentlichen Dienstes sind miteinander zu verbinden. Die Laufbahnreform muß das Leistungsprinzip stärker in den Vordergrund stellen, die Personalführung flexibler gestalten und die Personalentscheidungen transparenter machen“ (FDP 1974, S. 21).

Konkretere Züge nimmt die politische Diskussion über (rechtliche) Veränderungen des öffentlichen Dienstes Anfang 1970 an. Der Deutsche Bundestag beschließt im Februar, sich mit einem Gesuch an die Bundesregierung zu wenden, „eine Studienkommission unabhängiger Fachleute zu berufen, die Stellung und Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Staat und Gesellschaft von heute untersucht und dem Deutschen Bundestag möglichst bis zum 31. Dezember 1972 Vorschläge für eine zeitgemäße Weiterentwicklung eines modernen öffentlichen Dienstes unterbreitet“ (Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts 1973, S. 1; vgl. auch Deutscher Bundestag 1970/1971). Im September 1970 einigt man sich im Bundeskabinett darauf, dass der Bundesminister des Innern Hans-Dietrich Genscher mit der Bildung der so genannten *Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts* beauftragt werden soll (vgl. Deutscher Bundestag 1970/1971). Dies stellt das erste deutliche Zeichen für eine ernsthafte Debatte und Inangriffnahme einer leistungsorientierten Reform des öffentlichen Dienstes dar.

Die einberufene Sachverständigenkommission soll möglichst ausgewogen und repräsentativ für alle Interessenparteien zusammengesetzt werden, folglich finden sich

Vertreter der im Bundestag präsenten politischen Parteien, der Interessenverbände, des Innen- und Finanzministeriums, der Finanzverwaltung, des Deutschen Städtetags, des Berliner Innensenators, Wissenschaftler (Juristen, Soziologen, Historiker, Wirtschaftswissenschaftler, Politologen, Psychologen und Verwaltungswissenschaftler – anders als bei bisherigen Verwaltungsreformüberlegungen bilden Juristen nicht die dominante Gruppe), Gewerkschaftsvertreter sowie Vertreter der Arbeitgeberverbände und der Industrie.

Somit treffen viele verschiedene Interessengruppen aufeinander, die unterschiedliche Vorstellungen über die Struktur und die Verhaltenweisen der Organisation „Öffentliche Verwaltung“ haben und häufig verschiedene, zum Teil konträre Zielsetzungen verfolgen. Die Politiker möchten beispielsweise die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung steigern, sich in ihrer politischen Ausrichtung voneinander abgrenzen und sich Wählerstimmen sichern; den Gewerkschaftsvertretern hingegen geht es vor allem um Arbeitsplatzsicherheit für das Verwaltungspersonal. Da „das Feld planmäßiger Strukturveränderungen im öffentlichen Dienst eines der klassischen Gebiete wissenschaftlicher Beratung ist“ (König 1978, S. 237), sind auch Wissenschaftler beteiligt, die ihre Kompetenz unter Beweis stellen und dadurch ihre Reputation und Bekanntheit erhöhen möchten. Die Verwaltungsvertreter verfolgen in ihrer Funktion als Arbeitgeber das Ziel, die Effektivität der (zunehmend vielfältigen) Aufgabenerfüllung sicherzustellen und zu verbessern sowie die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für (potenzielle) Mitarbeiter zu erhöhen. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und deren Interessenvertretungen wiederum streben nach einer schnellen und unkomplizierten Bearbeitung der Verwaltungsakte und nach attraktiven, sicheren Arbeitsplätzen.

Die Studienkommission wird damit beauftragt, einen Bericht zur angemessenen Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts zu formulieren und dabei sowohl eine Bestandsaufnahme als auch Gestaltungsvorschläge abzugeben (vgl. Studienkommission 1973, S. 1). Die Arbeit der Studienkommission orientiert sich an der Maxime, die Funktionstauglichkeit des öffentlichen Dienstes zu sichern und zu steigern sowie die allgemeinen Verfassungsgrundsätze zu verwirklichen; die Untersuchung soll sich dabei insbesondere mit der Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes beschäftigen: „Das Dienstrechtssystem muß dazu beitragen, daß den berechtigten Ansprüchen der Bediensteten entsprochen und damit die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gesichert werden kann“ (Studienkommission 1973, S. 106). Über ihren Auftrag hinaus erhält die Kommission keine Vorgaben; Parlament und Regierung äußern die Ansicht, dass in einer solchen unabhängigen Sachverständigenkommission die erheblichen Meinungsunterschiede abgebaut und konsensfähige Vorschläge für die Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts erzielt werden können (vgl. König 1978, S. 236).

Die konstituierende Sitzung der Studienkommission findet im Dezember 1970 statt; in diesem Rahmen werden vier Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit den Inhalten (1) „Allgemeines, Reformziele und Koordination“, (2) „Stellung und soziale Rolle der

Angehörigen des öffentlichen Dienstes“, (3) „Ordnung des Berufszuganges und des Berufsweges“ und (4) „Bezahlung und Versorgung“ befassen (vgl. Studienkommission 1973, S. 5).

Die relevanten Interessengruppen, d. h. diejenigen, die an Veränderungen im öffentlichen Dienst beteiligt bzw. davon betroffen sind, begrüßen generell die Bildung der Sachverständigenkommission, entwickeln teilweise aber – parallel zur Arbeit der Studienkommission – eigene Konzepte. Hier vorgestellt werden dabei im Folgenden in erster Linie solche Konzepte, die auf Veränderungen der Besoldungs- bzw. Vergütungsstruktur im Hinblick auf eine stärkere Leistungsorientierung abzielen. Daneben werden Vorschläge berücksichtigt, die sich mit den Karriere- und Beförderungsmustern im öffentlichen Dienst beschäftigen, da diese sich auf die materielle Anreizgestaltung der Beschäftigten auswirken (vgl. auch 2.1.2.3).

Beispielsweise legt der *Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)* im September 1970 so genannte „Grundsätze zur Neuordnung des Beamtenrechts“ vor. Diese sind unter dem Leitbild formuliert worden, die rechtlichen, beruflichen, sozialen und materiellen Bedingungen für alle Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst optimal zu verwirklichen (vgl. ÖTV 1976a, S. 22). Die Unterscheidung in Arbeiter, Angestellte und Beamte soll demnach aufgegeben und ein einheitliches Personalrecht geschaffen werden. Im Mittelpunkt der Grundsätze stehen das Regelungsverfahren und das geforderte Streikrecht für Beamte. Der DGB übt Kritik an dem bisherigen Regelungsverfahren, wonach die Dienstbedingungen der Beamten ausschließlich vom Parlament und von der Bundesregierung über rechtliche Bestimmungen bzw. Orientierungsgrößen gestaltet werden; stattdessen schlägt er eine Gliederung in Statusrecht und Folgerecht vor, wodurch die Funktionstüchtigkeit des öffentlichen Dienstes gewährleistet sein soll (vgl. DGB 1970, S. 16f.):

- Der Kernbereich des öffentlichen Dienstes, der den Status des Beamten begründet, soll durch das Statusrecht geregelt werden (z. B. lebenslängliche Anstellung, Versorgungsregelungen, Amtsverschwiegenheit); es regelt qua Gesetz die dienstrechtlichen Beziehungen des Beamten zum Arbeitgeber sowie die Rechte und Pflichten, die sich aus dem Dienstverhältnis ergeben.
- Dem Folgerecht unterliegen alle sich aus dem Statusrecht ergebenden Regelungen, wie die materiellen und sozialen Elemente der Arbeitsbedingungen (auch die Tätigkeitsbewertung). Die Ausgestaltung der Dienstverhältnisse soll zwischen den Vertretern des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers und den Vertretern der öffentlichen Bediensteten verhandelt werden (Tarifvertrag und Dienstvereinbarung; vgl. zu letzterem Begriff auch 2.1.1.2.3).

Zu einer Personalsteuerung in Form von Leistungsanreizen finden sich hier zwar keine Vorschläge. Der DGB fordert aber in Bezug auf Beförderungen, dass Aufstiegschancen eingeräumt werden, und generell soll die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes gesichert bzw. verbessert werden. Zudem kündigt er an, den (fehlenden) Fortschritt bei der Modernisierung des öffentlichen Dienstes genau-

estens zu beobachten, da die Bundesregierung als Regierung der inneren Reform angetreten sei und folglich an diesem Anspruch gemessen werden muss.

Die *Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG)* entwickelt als Interessenvertretung der Angestellten im öffentlichen Dienst ebenfalls ein Konzept; wie der DGB legt sie im September 1970 ein „Denkmodell für eine Neuordnung des öffentlichen Dienstes“ vor (vgl. DAG 1970): Dieses ist das Ergebnis einer 1966 mit der „Entwicklung von Reformvorstellungen“ beauftragten Kommission. Bemängelt wird darin unter anderem die fehlende Leistungsbezogenheit im öffentlichen Dienst. Vor diesem Hintergrund fordert die DAG für alle Beschäftigten eine leistungsgerechte Bezahlung nach einheitlichen Bewertungsgrundsätzen in Form von Leistungszulagen und einem schnelleren Erreichen der Höchstvergütung (anstelle des Alimentationsprinzips bei den Beamten) sowie eine Aufteilung der Regelungskompetenzen in Status- und Folgerecht, d. h., die Arbeitsbedingungen sollen zwischen den Beschäftigten und der Arbeitgeberseite ausgehandelt und in Tarifverträgen festgelegt, grundlegende Pflichten und Rechte der Mitarbeiter hingegen durch Gesetze geregelt werden. Zudem soll das Laufbahnrecht abgeschafft werden, an seine Stelle sollen Leistungsgruppen mit weitgehender Durchlässigkeit treten, ein Aufstieg wäre dann in alle Gruppen möglich.

Aus dem Ausgang der Bundestagswahl im November 1972 ergeben sich hinsichtlich des Auftrags der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts und der Wichtigkeit ihrer Arbeit keinerlei Änderungen; die Bundesregierung besteht weiterhin aus einer sozial-liberalen Koalition (vgl. auch 4.2.1). Die Gewerkschaften setzen ihrerseits die Diskussion fort und entwickeln in zunehmendem Maße eigene Konzepte – im November 1972 beschließt z. B. der Bundesvertretertag des *Deutschen Beamtenbundes (DBB)* einen Vorschlag zur Reform des öffentlichen Dienstrechts. Dieser beinhaltet im Wesentlichen folgende Aspekte (vgl. DBB 1972, S. 28ff.):

- (1) Das öffentliche Dienstrecht soll funktionsgerecht vereinheitlicht werden, d. h., alle Aufgaben, die gemäß der Verfassung (vgl. GG) Beamten zu übertragen sind, sollten auch ausschließlich von Beamten erfüllt werden. Die Rechte und Pflichten der Bediensteten ergeben sich aus ihren Aufgaben; Beamte und Arbeitnehmer sollen daher nicht mehr nebeneinander dieselben Funktionen erfüllen, die betroffenen Angestellten sind folglich in ein Beamtenverhältnis zu überführen, sodass das Beamtentum ausgedehnt wird. Daran schließt sich die Forderung an, den Status der Beamten stärker von dem der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes abzugrenzen.
- (2) Die Kompetenz, die Dienstverhältnisse der Beamten zu gestalten und zu regeln, soll allein bei der Bundesregierung – genauer beim Bundesminister des Innern – liegen. Das bedeutet, entsprechende Regelungen erfolgen allein per Gesetz; ein kombiniertes Gesetz-/Tarif-Modell lehnt der DBB ab.
- (3) Es soll eine Laufbahnreform eingeleitet werden: Das Laufbahngruppenprinzip (die Einteilung in einen „einfachen“, „mittleren“, „gehobenen“ und „höheren“

Dienst) ist abzuschaffen, weil Stellenobergrenzen („Sperrn“) einen Aufstieg verhindern und verwaltungsinterne Wechsel nicht möglich sind. Stattdessen würden funktionale Laufbahnen eingeführt, wodurch die Leistung und Mobilität gefördert und das Leistungsprinzip stärker betont würden. Die laufbahnabhängige Besoldung soll dynamisch gestaltet werden und die Besoldung soziale Aufstiegsmöglichkeiten durch Leistung fördern.

- (4) Die Anreizgestaltung müsste transparent und leistungsabhängig erfolgen und die Höhe der Besoldung sich an der Leistung orientieren. Die Besoldung soll den ausgeübten Funktionen entsprechen; das Beamtengehalt wird nach Leistung, nicht als sozialer Unterhalt gezahlt. Die angestrebte leistungsgerechte Besoldung soll durch Beförderung, Höherstufung oder Vergünstigungen der Dienstgestaltung gewährt werden; Leistungsprämien werden hingegen abgelehnt, weil „sie die Besoldungsordnung stören, die Teamorganisation erschweren und leicht zu Gruppen- und Sozialzulagen entarten“ (DBB 1972, S. 32). Die Anreize sollen in erster Linie durch Beförderungen gesetzt werden. Diese erfolgen ausschließlich auf Basis einer periodischen dienstlichen Beurteilung, die ausdrücklich auf die Beförderungsmöglichkeiten einzugehen hat. Bei jedem Beförderungsverfahren soll eine externe Instanz (behördenfremde Stelle) beteiligt sein, um den Vorgang der Beförderung zu kontrollieren. Ausschlaggebend sowohl für die Einstellung als auch für eine Beförderung soll die persönliche Leistung des Beschäftigten sein. Ohne besondere Fortbildungsleistung soll in aller Regel keine Beförderung stattfinden.
- (5) Insbesondere aufgrund der Forderung nach mehr expliziten leistungsorientierten Entgeltbestandteilen müsste das Beurteilungswesen deutlich verbessert werden. Für eine gerechte Beurteilung sind zutreffende Funktionsbeschreibungen und ein transparentes Verfahren notwendig; als Maßstäbe der Beurteilung dienen gemäß dem Grundgesetz die Eignung, Befähigung und vor allem fachliche Leistung des beurteilten Mitarbeiters (vgl. Art. 33 II GG). Die Beurteilung müsste klar, allgemeinverständlich und eindeutig sein sowie Passagen zu künftigen Einsatz- und Beförderungsmöglichkeiten enthalten. Angesichts dieser Anforderungen sind die Beurteiler (Dienstvorgesetzte) hinreichend auszubilden und zu schulen. Die Bediensteten sollen Anspruch auf ein Beurteilungsgespräch haben, in dem die Grundlagen für die Beurteilung und die Ergebnisse offen gelegt werden. Beurteilungen sollen periodisch alle drei bis vier Jahre gleichzeitig für alle Bediensteten durchgeführt werden.

Dass der für Ende des Jahres 1972 angekündigte Kommissionsbericht nicht termingerecht vorgelegt wird, ruft große Unzufriedenheit bei den Gewerkschaften hervor. Von Länderseite werden stattdessen Anfang April 1973 in Bonn weitere Überlegungen zu notwendigen Veränderungen vorgestellt: Die „Thesen zur Reform des öffentlichen Dienstes“, die als „Mainzer Thesen“ bekannt werden, stammen vom Innenminister des Landes Rheinland-Pfalz (vgl. Ministerium des Innern Rheinland-Pfalz 1973). Die darin enthaltenen Änderungsvorschläge der CDU, die sich auf Fragen der Besoldung,

Personalbeurteilung und zur Regelungskompetenz der Beschäftigungs- bzw. Dienstverhältnisse beziehen, sehen Folgendes vor:

- (1) Beamte und öffentliche Arbeitnehmer sollen nicht nebeneinander in gleichen Funktionen tätig sein. Für die öffentlichen Arbeitnehmer ist ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art, das sich am Beamtenverhältnis orientiert, zu schaffen.
- (2) Das öffentliche Dienstrecht soll ausschließlich qua Gesetz (über Parlamentsentscheidungen) geregelt und für Beamte und Arbeitnehmer vereinheitlicht werden. Eine Aufteilung der Regelungsverfahren in Status- und Folgerecht und somit – je nach Regelungsinhalt – die Festlegung durch Gesetz bzw. die Gestaltung durch einen ausgehandelten Tarifvertrag ist unerwünscht.
- (3) Das Leistungsprinzip müsste in der Praxis stärker durchgesetzt werden.
- (4) Das Laufbahnprinzip soll weiterhin gelten; eine Beförderung in einen Dienstrang mit höherer Besoldung soll aber nur möglich sein, wenn gleichzeitig eine höherwertige Funktion übertragen wird.
- (5) Das automatische Aufrücken in der Besoldung aufgrund von Dienstaltersstufen soll beibehalten werden, da dadurch die zunehmende Berufserfahrung honoriert wird; Berechnungsgrundlage soll jedoch zukünftig das Lebensalter bilden.
- (6) Die Beurteilung dienstlicher Leistungen müsste objektiv, aussagekräftig und vergleichbar sein, daher ist ein einheitliches Bewertungsverfahren anzuwenden.

Die Vorschläge ähneln teilweise denen der Gewerkschaften; zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und den Arbeitnehmervertretern bzw. den Vertretern der Beamten scheint Konsens darüber vorzuliegen, die Leistungsorientierung – z. B. im Rahmen der Anreizgestaltung – stärker zu gewichten. Dass jedoch auch Uneinigkeit besteht (und zwar nicht nur in Detailfragen), zeigt Abbildung 4.1. Dieser Überblick dient als Hilfestellung, die grundsätzlichen Positionen der verschiedenen Interessengruppen (die teilweise bereits deutlich wurden, zum Teil aber aufgrund der chronologischen Reihenfolge erst in den folgenden Kapiteln dargelegt werden) besser einordnen zu können. Dadurch soll die komplexe Diskussion, an der sich viele Interessengruppen mit zahlreichen Reformvorschlägen beteiligen, verständlich gemacht und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Modernisierungsvorstellungen verdeutlicht werden.

	Dienstrechts- reform generell	Kompetenzregelung	Statusfrage der Beschäftigten	Vereinheitlichung des Personalrechts für alle Beschäftigten
<i>Politische Parteien</i> SPD FDP CDU/CSU Bundesregierung	Zustimmung Zustimmung Zustimmung Zustimmung	Gesetz-/Tarif-Modell Anpassung der Regelungsverfahren Gesetz-Modell beide Regelungsverfahren	keine Angaben keine Angaben Beibehaltung des Berufsbeamtentums Beibehaltung des Berufsbeamtentums	Zustimmung Zustimmung Ablehnung keine Angaben
<i>Landesregierungen</i> Rheinland-Pfalz („Mainzer Thesen“) Senat von Berlin („Berliner Modell“) Baden-Württemberg	Zustimmung Zustimmung Zustimmung	Gesetz-Modell Gesetz-/Tarif-Modell keine Angaben	besonderes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis für AN schaffen keine Angaben keine Angaben	Ablehnung Zustimmung keine Angaben
<i>Gewerkschaften</i> DGB DAG ÖTV DBB	Zustimmung Zustimmung Zustimmung Zustimmung	Gesetz-/Tarif-Modell Gesetz-/Tarif-Modell Gesetz-/Tarif-Modell Gesetz-Modell	Abschaffung des Berufsbeamtentums keine Angaben Abschaffung des Berufsbeamtentums Beibehaltung und Ausdehnung des Berufsbeamtentums	Zustimmung keine Angaben Zustimmung Ablehnung
Beschäftigte/Personalrat	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Wissenschaftler/Berater	Zustimmung	keine eindeutige Tendenz	keine eindeutige Tendenz	keine eindeutige Tendenz
Bürger/Steuerzahler	Zustimmung	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Studienkommission für die Reform des öffent- lichen Dienstrechts	Zustimmung	Gesetz-Modell	keine Angaben	Ablehnung

Abb. 4.1: Positionen der Interessengruppen zur Dienstrechtsreform (1)

	stärkere Leistungs- orientierung	leistungsorientierte Bezahlung	regelmäßige, objektive Personalbeurteilung	leistungsorientierte Beförderung
Politische Parteien				
SPD	Zustimmung	Zustimmung	erforderlich	erforderlich
FDP	Zustimmung	Zustimmung	erforderlich	erforderlich
CDU/CSU	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung
Bundesregierung	Zustimmung	Zustimmung	erforderlich	erforderlich
Landesregierungen				
Rheinland-Pfalz („Mainzer Thesen“)	Zustimmung	Keine Angaben	Zustimmung	keine Angaben
Senat von Berlin („Berliner Modell“)	Zustimmung	Zustimmung	keine Angaben	keine Angaben
Baden-Württemberg	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Gewerkschaften				
DGB	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
DAG	Zustimmung	Zustimmung (inklusive Leistungszulagen)	erforderlich	erforderlich
ÖTV	keine Angaben	Zustimmung (aber: Ablehnung von Leistungs- zulagen u. negativen Sanktionen)	Zustimmung (aber: Ablehnung analytischer Verfahren)	keine Angaben
DBB	Zustimmung	Zustimmung (aber: keine Leistungsprämien)	Zustimmung	Zustimmung
Beschäftigte/Personalrat	uneindeutige Angaben	uneindeutige Angaben	Zustimmung	uneindeutige Angaben
Wissenschaftler/Berater	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung
Bürger/Steuerzahler	Zustimmung	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Studienkommission für die Reform des öffent- lichen Dienstrechts	Zustimmung	Zustimmung (inklusive Leistungszulagen und negativer Sanktionen)	Zustimmung	Zustimmung

Abb. 4.1: Positionen der Interessengruppen zur Dienstrechtsreform (2)

4.2.2.1.2 *Vorschläge der Studienkommission*

Die Studienkommission überreicht – um einige Monate verspätet – am 7. Mai 1973 dem Bundesminister des Innern Genscher ihren durch elf Anlagebände ergänzten Abschlussbericht. Einen Tag später legt sie die Ergebnisse – zusammengefasst in 102 Thesen – der Öffentlichkeit vor. Darin sind vor allem Veränderungen der Personalstrukturen des öffentlichen Dienstes, genauer: der Personalsteuerung, formuliert. Durch die Umsetzung dieser Vorschläge soll die Funktionstauglichkeit der öffentlichen Verwaltung aufrechterhalten bzw. erhöht werden. Die Änderungen zielen auf die Befähigung und Motivation zu anforderungsgerechtem Verhalten der Bediensteten ab, wobei deren Interessen angemessen beachtet werden sollen (vgl. Studienkommission 1973, S. 97ff. und 106ff.). Von den Reformvorschlägen betroffen sind dabei alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, d. h. die Bediensteten von Bund und Ländern, von kommunalen Gebietskörperschaften sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; spezielle Vorschläge für Soldaten, Richter und Hochschullehrer sind in dem Bericht nicht enthalten.

Ein zentraler Änderungsvorschlag sieht die Vereinheitlichung des Dienstrechts für Beamte und für öffentliche Arbeitnehmer vor. Die Unterscheidung in Beamte, Angestellte und Arbeiter soll abgeschafft werden, sodass ein einheitlicher Staatsdienst entsteht, bei dem „sachlich nicht gebotene Unterschiede [...] vermieden und funktional erforderliche Differenzierungen ermöglicht werden“ (Beyer/Brinckmann 1990, S. 39). Konsens besteht zudem in der Studienkommission darüber, dass die Bezahlungsstruktur und die Aufstiegsmöglichkeiten in der Bezahlungshierarchie eine Motivationswirkung haben müssen und die Partizipation der Bediensteten an diesen Prozessen stärker betont werden soll. Die Instrumente der Personalsteuerung müssten verbessert werden, um Flexibilität und Mobilität zu fördern und anpassungsfähig zu sein. Insbesondere dem Leistungsprinzip ist mehr Geltung zu verschaffen, dies soll sich im Rahmen der Anreizgestaltung durch die engere Kopplung der Bezahlung und der Beförderung an die geleistete Arbeit ausdrücken: „Damit die Leistungsanreize den Leistungsanforderungen entsprechen, ist das Motivationssystem so zu gestalten, daß die Bediensteten veranlaßt werden, ihre Neigungen und Fähigkeiten in den Dienst der übertragenen Funktion zu stellen und mit höchstmöglichem Wirkungsgrad einzusetzen“ (Studienkommission 1973, S. 104).

Die zentralen Vorschläge der Studienkommission, die sich auf Fragen der Karriere, der Personalbeurteilung sowie der Besoldung beziehen, sehen Folgendes vor:

(1) Karriere/beruflicher Werdegang:

Die berufliche Entwicklung eines Mitarbeiters soll nicht mehr dem Laufbahngruppenprinzip folgen, sondern dem System von Funktionsgruppen auf der Basis von Dienstposten (anstatt eines Amtes): Ein Dienstposten fasst Tätigkeiten zusammen (dadurch wird ein Vergleich der Anforderungen der Stelle mit den Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen des Mitarbeiters möglich), und die verschiedenen Arbeits-

plätze werden nach Funktionsgruppen geordnet. Zudem soll eine Beförderung immer mit einer höherwertigen Funktion verbunden sein, d. h. mit einem – auf Probe vergebenen – Dienstposten, der einer höheren Bezahlungsgruppe zugeordnet ist. Beförderungen ohne eine damit einhergehende Funktionsänderung, wie dies beim Laufbahngruppenprinzip zu dieser Zeit noch der Fall ist, sollen nicht mehr stattfinden. Die Leistung eines Beamten soll im Rahmen der beruflichen Laufbahn jedoch nicht nur bei einer Beförderung eine wichtige Rolle spielen (wie dies bereits nach § 1 BLV vorgeschrieben ist, dieser wird jedoch in der Praxis nicht immer konsequent befolgt; vgl. auch Müller 1998, S. 81), sondern auch Rückstufungen begründen: Wenn die Leistung des Bediensteten zweimal nacheinander mit „genügt nicht den Anforderungen“ bewertet wurde und keine ausreichenden Leistungen auf einem anderen gleichwertigen Dienstposten erwartet werden, sieht die Studienkommission vor, diesem Bediensteten einen geringerwertigen Dienstposten zu übertragen, d. h. in die nächstniedrigere Bezahlungsgruppe einzustufen. Damit sind nicht nur positive Leistungsanreize vorgesehen, sondern es können sich aus dem Leistungsverhalten der Beschäftigten auch negative Konsequenzen ergeben.

(2) Leistungskriterien und Beurteilungsverfahren:

Die Studienkommission vertritt die Meinung, dass für die verschiedenen Stellen Anforderungsprofile entwickelt, die Leistungsbewertung verbessert und so genannte Verwendungsbeurteilungen eingeführt werden sollen. Unter Verwendungsbeurteilungen versteht man Verfahren zur Bewertung der zukünftig erforderlichen Fähigkeiten, Fertigkeiten und sonstigen Eigenschaften eines Beamten (vgl. auch 2.1.3.1). Sie sollen regelmäßig alle vier Jahre sowie bei Ablauf der Probezeit und nach einem Funktionswechsel erfolgen und sind eng an Beförderungsentscheidungen gekoppelt, damit der Leistungsbezug deutlicher hervortritt (vgl. Reichard 1979, S. 192). Die individuelle, konkret erbrachte Leistung des Bediensteten soll durch eine analytische Leistungsbewertung alle zwei Jahre möglichst objektiv ermittelt werden; dabei ist zudem ein Vergleich zwischen dem Befähigungsprofil eines Mitarbeiters und dem Anforderungsprofil des Dienstpostens vorgesehen. Uneinigkeit herrscht über die Bewertung der Funktionen: Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder spricht sich gegen eine summarische und für eine analytische Funktionsbewertung aus (vgl. Studienkommission 1973, S. 268). Bei einer analytischen Funktionsbewertung werden die verschiedenen Funktionen nach einzelnen Arbeitsanforderungen untersucht, miteinander verglichen, systematisch geordnet und bewertet (vgl. zur Begründung und zur Verfahrensvorgehensweise Studienkommission 1973, S. 268ff.; auch Steiner 1975, S. 20f.). Neben ihrer zunehmenden Verbreitung in der deutschen Wirtschaft lassen sich mit der Deutschen Bundespost und der KGSt zum damaligen Zeitpunkt auch im öffentlichen Dienst bereits Fälle finden, in denen analytische Bewertungspläne entwickelt worden sind (vgl. Studienkommission 1973, S. 272).

(3) Bezahlung im öffentlichen Dienst:

Die Studienkommission schlägt ein funktions- und leistungsorientiertes Bezahlungssystem vor, das für alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten einheitlich ist (vgl. Stu-

dienkommission 1973, S. 257ff.). Funktionsorientiert bedeutet, dass sich die Höhe der Bezahlung nach den Arbeitsanforderungen an die Bediensteten richtet. Bestimmender Faktor für das Grundgehalt ist somit ausschließlich die Wertigkeit der Funktion eines Bediensteten. Die Funktionen werden entsprechend ihrer Wertigkeit den Bezahlungsgruppen zugeordnet. Es existieren feste und aufsteigende Grundgehälter: Während die Bediensteten der höheren Bezahlungsgruppen feste Grundgehälter erhalten, sind bei den aufsteigenden Grundgehältern innerhalb jeder Bezahlungsgruppe fünf gleich hohe Stufen vorgesehen, die die Bediensteten regelmäßig alle drei Jahre – allein aufgrund ihrer Beschäftigungszeit – bis hin zur Endstufe aufsteigen (vgl. Studienkommission 1973, S. 263; vgl. zur Begründung dieses Vorschlags auch Studienkommission 1973, S. 263f.). Die Bediensteten, die in Bezahlungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern eingestuft sind, sollen zudem die Möglichkeit haben, für besonders gute Leistungen zeitlich begrenzt (für die Dauer eines Bewertungszeitraums) eine Zulage zu erhalten. Ausgeschüttet werden soll eine solche Zulage an 15% der Bediensteten. Eine Leistungszulage beträgt circa 10% des Grundgehalts, ist für alle Bediensteten einer Bezahlungsgruppe gleich hoch und wird „so bemessen, daß die Differenz zum Grundgehalt der nächsthöheren Bezahlungsgruppe nicht erreicht wird“ (Studienkommission 1973, S. 290). Im bisher geltenden Beamtenrecht können individuelle Leistungsunterschiede nur durch Beförderungen honoriert werden; öffentliche Arbeitnehmer können höher gruppiert werden oder in bestimmten Bereichen (Schreibkräfte) Leistungszulagen erhalten. Der Kostenaufwand, der mit der Einführung von Leistungszulagen verbunden ist, wird auf einmalige Mehraufwendungen von 7% des Gesamtpersonalaufwands beziffert.

Die Studienkommission sieht jedoch nicht nur vor, gute oder sogar hervorragende Leistungen durch eine Zulage zu belohnen, sondern es sollen auch Leistungsabfälle bzw. nicht ausreichende Leistungen negativ sanktioniert werden können, indem ein Aufsteigen in die nächste Bezahlungsstufe um zwei Jahre verzögert oder ein geringerwertiger Dienstposten übertragen werden kann (vgl. Studienkommission 1973, S. 290 und 293f.).

Die Bezahlung setzt sich somit zusammen aus dem tätigkeitsbezogenen Grundgehalt, das sich an der Schwierigkeit der Funktion orientiert, einer Familienzulage sowie gegebenenfalls – wenn eine besonders gute Leistung erbracht worden ist – einem leistungsorientierten Bestandteil (Leistungszulage); der Ortszuschlag und der örtliche Sonderzuschlag sollen zukünftig wegfallen (vgl. Studienkommission 1973, S. 261).

Es ist zu konstatieren, dass die Kommission in ihrem Bericht versucht, die Rechte und Pflichten aller öffentlichen Bediensteten zu klären. In den wichtigsten Änderungspunkten herrscht Einigkeit, obwohl die 19 Mitglieder verschiedensten gesellschaftlichen und staatlichen Bereichen bzw. Interessengruppen angehören. Es besteht jedoch nach wie vor ein Dissens über das Regelungsverfahren, d. h., ob das vereinheitlichte Dienstrecht durch Gesetz oder durch eine Kombination aus Tarifvertrag und Gesetz festgelegt wird. Letztlich fällt mit knapper Mehrheit (zehn von 19 Stimmen) eine Entscheidung für das Gesetz-Modell, demzufolge das Dienstrecht für alle

Beschäftigten durch Gesetz (Parlament) geregelt wird. Die Gegenseite wiederum spricht sich für ein kombiniertes Gesetzes-/Tarif-Modell aus, bei dem je nach Gegenstand Gesetzesbestimmungen oder tarifvertragliche Regelungen Anwendung finden; gemäß diesem Modell würden z. B. alle Besoldungsangelegenheiten tarifvertraglich geregelt. An diesem Abstimmungsergebnis wird deutlich, dass die politische Patt-Situation bezüglich der Statusfrage – die bereits zuvor einen Konsens verhinderte – auch durch die Studienkommission nicht gelöst werden kann (aufgrund der repräsentativen Zusammensetzung der Kommission). Da die Studienkommission die Ansicht vertritt, dass die inhaltliche Gestaltung des Dienstrechts unabhängig von der Entscheidung über das Regelungsverfahren ist, könnten obige Änderungsvorschläge aber auch vollzogen werden, ohne eine Entscheidung über das Regelungsverfahren treffen zu müssen (vgl. Studienkommission 1973). Änderungen des Grundgesetzes sind dafür nicht notwendig und daher zunächst nicht vorgesehen.

Der eingeplante Zeitraum für die Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge umfasst etwa ein Jahrzehnt: Bis 1982 sollen die Maßnahmen abschließend realisiert worden sein. Diesen Plänen liegt jedoch die wichtige Prämisse zugrunde, dass die hochkonjunkturelle Lage anhält und somit weiterhin wirtschaftlich günstige Bedingungen für eine (dienstrechtliche) Reform der öffentlichen Verwaltung herrschen. Damit liegt die Kommission auf einer Linie mit Bundeskanzler Brandt, der neben einer positiven Wirtschaftslage einen soliden Zustand der öffentlichen Haushalte als wichtige Bedingung für alle von der Bundesregierung – insbesondere von der SPD – geplanten Modernisierungs- und Änderungsvorhaben erachtet: „Die Durchführung der notwendigen Reformen und ein weiteres Steigen des Wohlstandes sind nur möglich bei wachsender Wirtschaft und gesunden Finanzen“ (Wilharm 1985, S. 29).

4.2.2.1.3 Reaktionen der Interessengruppen auf die Reformvorschläge und weitere Entwicklung der Diskussion

Die Umwelten bzw. relevanten Interessengruppen, die die öffentliche Verwaltung umgeben (vgl. 2.2.5), befürworten generell die Vorschläge der Studienkommission, um eine stärkere Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst zu verankern. Demzufolge handelt es sich dabei um ein konsensfähiges Ziel; in einigen Detailfragen vertreten sie jedoch sehr unterschiedliche Meinungen (vgl. auch Abb. 4.1):

- (1) Die involvierten *Gewerkschaften* liegen programmatisch generell relativ weit auseinander, sodass sie sich auch in Fragen einer Dienstrechtsreform nicht einig sind und verschiedene Reaktionen zeigen bzw. sich in ihren Stellungnahmen deutlich unterscheiden (vgl. z. B. Lecheler 1976, S. 615f.; Lorig 2001, S. 74f.):

Der *Deutsche Beamtenbund* (DBB) bewertet den Bericht der Studienkommission überwiegend positiv, da eine Vielzahl der Vorschläge in wichtigen Grundsatzfragen und vielen Einzelheiten weitgehend mit dem Konzept des DBB übereinstimmen (z. B. Vorschläge zur Leistungssteigerung und Leistungsgerechtigkeit). Die weitere Gültigkeit des Gesetzes-Modells wird begrüßt; ein einheitliches Dienstrecht lehnt der

DBB jedoch grundsätzlich ab, vielmehr will er den Status-Quo des öffentlich-rechtlich geregelten Beamtenverhältnisses und des privatrechtlich geregelten Arbeitsverhältnisses der Arbeiter und Angestellten beibehalten. Reformbemühungen sollen somit auf der Grundlage der bisherigen Zweiteilung der Beschäftigungsverhältnisse (Beamte einerseits, öffentliche Arbeitnehmer andererseits) erfolgen. Einige Themen hätten aus Sicht des DBB zudem deutlicher und detaillierter herausgearbeitet werden sollen, wie z. B. Fragen der Besoldung und Versorgung, und der DBB vermisst die Forderung nach einem Streikrecht für Beamte. Dennoch bewertet er den Kommissionsbericht insgesamt als einen guten Ausgangspunkt für Veränderungen des öffentlichen Dienstrechts (vgl. DBB 1973, S. 42) und ist mit den Vorschlägen grundsätzlich einverstanden.

Der *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) nimmt davon abweichend Stellung zu dem Kommissionsbericht (vgl. DGB 1973, S. 42): Das Votum der Studienkommission, das Dienstrecht durch Gesetz zu regeln, widerspricht seinen eigenen Vorschlägen eines kombinierten Gesetz-/Tarif-Modells und wird daher abgelehnt. Der DGB sieht in dem Gutachten keine geeignete Diskussions- und Veränderungsgrundlage für die öffentliche Verwaltung und fordert weiterhin Pläne für eine Vereinheitlichung des öffentlichen Dienstrechts. Auch die Gewerkschaft *ÖTV* äußert sich eher kritisch (vgl. *ÖTV* 1974, S. 5ff.). Ihrer Meinung nach ist das Regelungsverfahren der entscheidende Punkt einer Dienstrechtsreform, der auf jeden Fall zu Beginn der Modernisierungsbemühungen geklärt werden muss. Den Vorschlag der Studienkommission, die Rechtsverhältnisse aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ausschließlich einseitig durch den Gesetzgeber zu regeln, lehnt sie ab. Zustimmung findet das Ergebnis, dass die vorliegende Dreiteilung der Statusverhältnisse in Beamte, Angestellte und Arbeiter überholt und nicht funktional sei.

Die Unzufriedenheit der Gewerkschaften mit dem Ergebnisbericht der Studienkommission ist in erster Linie damit zu erklären, dass die Vorschläge in Bezug auf Veränderungen des Laufbahnrechts, der Fortbildung sowie der Besoldung und Versorgung hinter ihren Erwartungen zurückbleiben (vgl. Ilbertz 1981, S. 49).

- (2) Die *politischen Parteien* beziehen ebenfalls verschiedenartige Positionen hinsichtlich des Studienkommissionsberichts (vgl. z. B. Wischnewski 1969, S. 138ff.; Ilbertz 1981, S. 50f.):

Die *SPD-Bundestagsfraktion* begrüßt den Vorschlag, die Unterscheidung der Bediensteten in Beamte, Angestellte und Arbeiter aufzugeben und ein einheitliches Personalrecht zu schaffen; dies entspricht ihren Vorstellungen, die (auch) auf dem Parteitag im April 1973 deutlich wurden. Sie präferiert dabei – wie die *ÖTV* und im Gegensatz zur Studienkommission – das Regelungsverfahren, die Rechtsstellung der Beschäftigten durch Gesetz (Statusrecht), alle anderen Fragen (Vergütung und sonstige materielle Arbeitsbedingungen) hingegen durch Tarifvertrag und Dienstvereinbarung festzulegen (Folgerecht). Zudem setzt sie sich für ein Streikrecht der Beamten ein.

Die *FDP* sieht in den Vorschlägen der Studienkommission – neben anderen Beiträgen – eine geeignete Basis für eine Neugestaltung des öffentlichen Dienstrechts und spricht sich explizit für eine anforderungs- und leistungsgerechte Bezahlung der im öffentlichen Dienst Tätigen, für eine Vereinheitlichung der Regelungsinhalte für Beamte und für öffentliche Arbeitnehmer sowie für eine Anpassung der Regelungsverfahren aus (vgl. *FDP* 1974, S. 31).

Die *CDU/CSU-Bundestagsfraktion* wiederum ist mit dem beschlossenen Verfahren der Regelungskompetenz per Gesetz-Modell zufrieden, da sie dem kombinierten Gesetzes-/Tarif-Modell ablehnend gegenübersteht und sich das Gutachten der Kommission in diesem Punkt weitgehend mit den „Mainzer Thesen zur Reform des öffentlichen Dienstes“ des CDU-Landesinnenministers von Rheinland-Pfalz deckt. Dem Vorschlag, ein einheitliches Dienstrecht für Beamte sowie Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes zu schaffen, stimmt sie hingegen nicht zu, vielmehr fordert sie den Erhalt des Berufsbeamtentums und dass Beamte und öffentliche Angestellte nicht nebeneinander in gleichen Funktionen tätig sind. Anzustreben ist ihrer Ansicht nach ferner, die Regelungen für die öffentlichen Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes) zu vereinheitlichen und an das Personalrecht für die Beamten anzugleichen. Positiv bewertet sie insbesondere die Reformvorschläge zur stärkeren Verwirklichung des Leistungsprinzips bei der Einstellung, dienstlichen Beurteilung und Beförderung sowie im Besoldungs- und Versorgungssystem. Die Bundesregierung wird aufgefordert, dass sie „nunmehr unverzüglich mit der Ausarbeitung konkreter Reformgesetzentwürfe beginnt, welche den Erkenntnissen und Ergebnissen des Gutachtens Rechnung tragen“ (*CDU/CSU* 1973, S. 43).

Trotz der generellen, von allen Parteien als wichtig erachteten Zielsetzung einer stärkeren Leistungsorientierung besteht somit aufgrund konfliktärer Detailfragen kein (hinreichender) Konsens für ein Reformmodell.

- (3) Die *Öffentlichkeit* nimmt den Ergebnisbericht der Studienkommission zwar zur Kenntnis, jedoch nicht in differenzierter Form (vgl. z. B. Bundesminister des Innern 1975, S. 52; Lorig 2001, S. 74f.):

Da sich die öffentliche Diskussion vor allem auf die Vereinheitlichung des Dienstrechts für Beamte, Angestellte und Arbeiter, auf die Regelungskompetenz (Gesetz- bzw. Gesetz-/Tarif-Modell) und auf das Streikrecht konzentriert, also die Themenbereiche, in denen kein Konsens gefunden wurde, werden in erster Linie die Unstimmigkeiten innerhalb der Sachverständigenkommission registriert. Der Studienkommission und ihren Reformbemühungen wird somit nur begrenzt Erfolg zugeschrieben, da viele Vorschläge zu konsensfähigen Aspekten nicht wahrgenommen werden. Es wird der breiten Öffentlichkeit nicht bewusst, dass ein Teil der Änderungen einstimmig beschlossen wurde, die Kommission einige – auch relativ kurzfristig umsetzbare – Vorschläge unterbreitet hat und diese teilweise auch bereits kurze Zeit nach Abgabe des Abschlussberichtes in der Verwaltungspraxis nachweisbar sind (z. B. werden Veränderungen bei der Dienstpostenbewertung und der Leistungsbeurteilung angestoßen). Folglich wird bei der Öffentlichkeit der bisherige Eindruck eines

unbedingten Reformwillens der Beteiligten durch die fehlende Konsensfähigkeit in einigen (grundsätzlichen) Fragen zerstört.

Eine mögliche Erklärung für die öffentliche Wahrnehmung der Diskussion und ihre Betonung der Misserfolge und fehlenden Kompromisse liegt dabei in der Komplexität der Materie: Es werden Detailfragen in spezifischen Themenbereichen erörtert, die für die öffentliche Diskussion, an der auch viele Verwaltungslaien beteiligt sind, schwer verständlich sind und weniger im Zentrum ihres Interesses stehen.

- (4) In der Literatur finden sich keine direkten Angaben oder eindeutigen Hinweise darauf, wie die *Bediensteten der öffentlichen Verwaltung* und ihre Personalräte auf die Ergebnisse und Vorschläge der Studienkommission reagiert haben:

Aus einer empirischen Untersuchung, die im Rahmen der Studienkommissionsarbeit durchgeführt wurde, lassen sich jedoch Einschätzungen potenzieller Bewerber über die Anreizwirkung beruflicher Merkmale des öffentlichen Dienstes entnehmen (vgl. Luhmann/Mayntz 1973, S. 23 und 75ff.). Die Studie kommt unter anderem zu dem Schluss, dass die Bereitschaft potenzieller öffentlich Bediensteter, sich stärker an Leistungsprinzipien zu orientieren, als hoch einzuschätzen ist; die Bediensteten äußern jedoch Zweifel an der messtechnischen Qualität der gegebenen Beurteilungssysteme sowie an der Objektivität und Chancengleichheit bei Personalentscheidungen (vgl. Luhmann/Mayntz 1973, S. 210ff.). Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse identifiziert die Studienkommission Reformbereiche, die besonders wichtig für eine Verbesserung des Anreizcharakters des öffentlichen Dienstes sind: Demnach sollte in erster Linie die Tätigkeitsstruktur verändert und die individuelle Leistung stärker berücksichtigt und belohnt werden (ohne Beeinträchtigung der gegebenen Berufssicherheit) (vgl. Luhmann/Mayntz 1973, S. 81). Zieht man die empirische Untersuchung heran, um Schlüsse zu ziehen, wie das Verwaltungspersonal die Ergebnisse der Kommission beurteilt, so kann die stärkere Betonung des Leistungsprinzips einerseits mit der Aussicht auf individuelle Leistungszulagen positiv eingeschätzt, andererseits die negativen Sanktionen (Übertragung geringerwertiger Dienstposten und verzögerter Aufstieg) bei unzureichender Leistungserbringung wiederum negativ bewertet werden. Insbesondere aufgrund des unzureichenden Beurteilungssystems im öffentlichen Dienst haben viele (potenzielle) Beschäftigte starke Bedenken gegen eine solche Anreizgestaltung. Abschreckend wirkt sie sicherlich auf diejenigen potenziellen Beschäftigten, die die öffentliche Verwaltung gerade wegen der vermeintlich hohen Aufstiegsgewissheit und eines fixen, nicht leistungsgebundenen Gehalts als attraktiven Arbeitgeber ansehen (vgl. Luhmann/Mayntz 1973, S. 99ff.).

- (5) In Stellungnahmen von *Wissenschaftlern* werden die Kritikpunkte und die Verbesserungsansätze, die die Studienkommission (bekanntermaßen unter starker Beteiligung einiger Wissenschaftler) formuliert hat, bestätigt:

Insbesondere die stärkere Betonung des Leistungsprinzips bei Bezahlung, Beurteilung und Laufbahn bzw. Karriere der Beschäftigten sowie die Verbesserung der Personalbeurteilungssysteme werden in der wissenschaftlichen Fachdiskussion als zent-

rale Reformmaßnahmen angesehen (vgl. z. B. Koch 1977; Kind 1978; Hoeffert/Reichard 1979; Langer 1982) – vor allem vor dem Hintergrund, dass diese unabhängig von den strittigen Fragen der Kompetenzregelung oder der Vereinheitlichung des Personalrechts realisierbar sind.

(6) Die *Bundesregierung* und verschiedene *Landesregierungen* reagieren unterschiedlich:

Im November 1973 beschließt die *bayerische Staatsregierung* eine „Erklärung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“; das *Bundesministerium des Innern* legt eine „Konzeption zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts“ vor (vgl. Bundesminister des Innern 1973, S. 43f.): Demnach werden die Vorschläge der Studienkommission zum materiellen Dienstrecht, die sich in vielen Punkten mit Vorschlägen der Gewerkschaften und der Länder decken, weitgehend begrüßt. Die Auffassungen der Beteiligten zum Regelungsverfahren sind jedoch so unterschiedlich, dass nicht mit einem baldigen Konsens gerechnet wird. Angesichts dessen stellt sich die Frage, wie dennoch eine Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts betrieben werden kann. Das Konzept der Bundesregierung befasst sich schwerpunktmäßig mit der Reform des materiellen Rechts und strebt an, das Recht der Beamten und der öffentlichen Arbeitnehmer „mit den vorhandenen Regelungsverfahren nach einheitlichen Grundsätzen [und] mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Vereinheitlichung des materiellen Dienstrechts aller Bediensteten“ (Bundesminister des Innern 1973, S. 43) weiterzuentwickeln. Bei dieser Vorgehensweise werden die – kontrovers diskutierten – Verfahren der Regelungskompetenz nicht berührt. Zudem bedeutet eine solche Vereinheitlichung nicht, dass das Berufsbeamtentum abgeschafft werden soll, vielmehr sollen trotz unterschiedlicher Regelungsverfahren für die beiden Beschäftigtengruppen der Beamten sowie der öffentlichen Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) gleiche Sachverhalte identisch geregelt werden. Als Fernziel strebt die Bundesregierung die Einigung auf ein für alle Bediensteten anzuwendendes Regelungsverfahren an. Aktuell setzt sie in der Reform des materiellen Dienstrechts einen Schwerpunkt auf neue Konzepte zur Personalsteuerung (Berufszugang und -weg) und Bezahlung (vgl. Bundesminister des Innern 1973, S. 44). Der Bericht der Studienkommission für die Reform des Dienstrechts und ihre kontroversen Mehrheiten- und Minderheitenvorschläge veranlassen somit die Bundesregierung dazu, keine grundlegende Strukturreform des öffentlichen Dienstrechts zu betreiben, sondern das Dienstrecht (schrittweise) weiterzuentwickeln und an neue Anforderungen anzupassen (vgl. auch Siedentopf 1986, S. 153ff.). Im Zuge dessen wird auch darüber nachgedacht, dem Leistungsprinzip durch flexiblere Gehaltsregelungen (stärkeres) Gewicht zu verleihen.

Der *Senat von Berlin* äußert sich im Dezember 1973 und bezieht sich dabei auf die Vorschläge der Studienkommission und auf das im Juni 1970 vom Berliner Senator für Inneres veröffentlichte „Berliner Modell“. Einigkeit besteht über jenes Ziel einer Dienstrechtsreform, ein einheitliches Dienstrecht für alle Mitarbeiter zu schaffen und das Leistungsprinzip stärker zu betonen (auch mithilfe individueller Leistungszula-

gen). Im Gegensatz zu den (Mehrheits-)Vorschlägen der Studienkommission sieht das Berliner Modell aber unter anderem eine Aufteilung des neuen Dienstrechts in ein Status- und ein Folgerecht (Gesetz-/Tarif-Modell) sowie ein Streikrecht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vor.

Der Bundesminister des Innern Genscher stellt wiederum im Januar 1974 den Beginn einer Dienstrechtsreform für das Jahr 1974 in Aussicht (vgl. Bundesminister des Innern 1974a, S. 44), Genscher präferiert dabei eine stufenweise Umsetzung der Reform. Diese soll verfassungskonform erfolgen, d. h., die angestrebten Änderungen beziehen sich nicht auf die Abschaffung des Berufsbeamtentums oder auf die Tarifautonomie der öffentlichen Arbeitnehmer.

Im *weiteren Verlauf der Diskussion* reagiert die Bundesleitung des DBB Ende Januar 1974 kritisch auf das Realisierungskonzept der Bundesregierung (vgl. DBB 1974a, S. 45f.), da es in ihren Augen – anders als Genscher behauptet – nicht verfassungskonform ist. Der DBB bekräftigt nochmals seine ablehnende Haltung gegenüber einer Abschaffung der unterschiedlichen Bedienstetengruppen Beamte und öffentliche Arbeitnehmer; zudem argumentiert er, dass mit dem Wegfall dieser Unterscheidung auch das Regelungsverfahren zugunsten des Gesetz-/Tarif-Modells entschieden wäre, weil das Berufsbeamtentum dann nicht mehr existiere. Laut DBB muss eine verfassungskonforme Reform somit vom Berufsbeamtentum ausgehen, da das Grundgesetz das Berufsbeamtentum zentral hervorhebt und regelt. Angesichts dessen fordert er, dass Beamtenfunktionen zukünftig ausschließlich von Beamten ausgeübt werden sollen. Der Bundesminister des Innern Genscher betont daraufhin im Februar 1974 nochmals (vgl. Bundesminister des Innern 1974b), dass die geplanten Änderungen des materiellen Dienstrechts nicht zwangsläufig zu einem Regelungsverfahren per Gesetz-/Tarif-Modell führen und sich das Reformkonzept in den verfassungsrechtlichen Grenzen (Art. 33 GG) bewegt. Außerdem hebt er hervor, dass sich die Vorschläge der Studienkommission zum materiellen Dienstrecht nicht allein auf die Beamten, sondern auf alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten beziehen und somit Änderungen für beide Beschäftigtengruppen realisiert werden sollen. Den DBB stellt jedoch auch diese Stellungnahme nicht zufrieden; er reagiert darauf im März 1974 mit den gleichen Gegenargumenten wie schon bei der Erwiderung im Januar, da er nach wie vor die Abschaffung des Berufsbeamtentums befürchtet (vgl. DBB 1974b). Der Bundesminister des Innern erteilt angesichts der verfassungsrechtlichen Bedenken des DBB schließlich den Auftrag, das Konzept entsprechend zu überarbeiten (vgl. DBB/Deutscher Bundeswehr-Verband/Deutscher Richterbund 1974, S. 48). Einen Vorentwurf für eine Kabinettsvorlage zur Dienstrechtsreform formuliert die Bundesregierung im April 1974.

Auch die Gewerkschaft ÖTV erarbeitet mit dem Konzept „Einheitliches Personalrecht“ eine Position zur Dienstrechtsreform (vgl. ÖTV 1974); darin fordert sie zum wiederholten Male seit 1970, dass die Dreiteilung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst aufgegeben und ein einheitliches Dienstrecht eingeführt wird (vgl. Kluncker 1974, S. 5). Zudem kritisiert sie an dem Realisierungskonzept des Bundesministers

des Innern, dass die ihrer Ansicht nach zentrale Frage des Regelungsverfahrens ausgeklammert wird. Die *Landesregierung von Baden-Württemberg* veröffentlicht wiederum im Juni 1974 eine „Erklärung zur Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts“ (vgl. Bundesminister des Innern 1976, S. 58), in der sie ebenfalls die Notwendigkeit einer Dienstrechtsreform unterstreicht.

Im Januar 1975 thematisiert der neue Bundesminister des Innern Werner Maihofer die starke Kritik, der sich der öffentliche Dienst zu dieser Zeit ausgesetzt sieht, und bekräftigt, dass an dem Berufsbeamtentum weiter festgehalten wird (vgl. Maihofer 1975, S. 48f.). Maihofer bewertet in Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Studienkommission den Leistungsgedanken als zentral für die geplanten Reformvorhaben. Er berichtet ferner, dass die bundeseinheitliche Besoldungsstruktur kurz vor ihrer Vollendung steht, das Zweite Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts (wonach die Besoldung primär von der Wertigkeit der wahrgenommenen Funktion abhängt) bereits dem Parlament vorliegt sowie die endgültige Fassung der Realisierungskonzeption zur Reform des öffentlichen Dienstrechts in den nächsten Wochen erarbeitet werden soll. Außerdem ist zwischen Bund und Länderregierungen vereinbart worden, dass eine Fachhochschulausbildung für den öffentlichen Dienst eingerichtet werden soll. Auch in diesen geplanten bzw. anstehenden Maßnahmen kommt zum Ausdruck, dass für die Bundesregierung eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes sowohl eine Reform des Dienstrechts als auch eine Reform der öffentlichen Verwaltung bedeutet und entsprechende Konzepte parallel betrieben werden (müssen).

Die Debatte um eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes wird somit kontrovers weitergeführt, bezieht sich aber vor allem auf Grundsatzfragen (Berufsbeamtentum, Regelungsverfahren). Konkrete Veränderungen des materiellen Anreizsystems wie Leistungszulagen, -prämien etc. werden hingegen kaum thematisiert.

Anfang Februar 1975 legt der Parteivorstand der SPD den „Zweiten Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975-1985“ vor, der angesichts der wirtschaftlichen Lage und steigender Personalkosten im öffentlichen Dienst eine Dienstrechtsreform als dringliche Aufgabe einstuft (vgl. SPD 1975, S. 30). Die SPD strebt ein einheitliches Personalrecht an, dessen Grundlagen durch Gesetz (Statusrecht), und dessen weitergehende Fragen (z. B. Vergütung) durch Tarifvertrag und Dienstvereinbarung (Folgerecht) geregelt werden (vgl. SPD 1975, S. 106, Ziffer 175). Die Vergütung soll dabei an der Aufgabe und der Leistung eines Mitarbeiters, die Beförderung wiederum ausschließlich an der Befähigung und Leistung orientiert sein (vgl. SPD 1975, S. 106, Ziffer 176); dafür ist wiederum eine Objektivierung der dienstlichen Beurteilung notwendig.

Der DBB wiederholt im April 1975 seine Forderung, dass das Realisierungskonzept der Bundesregierung eine Grundsatzentscheidung über den Erhalt des Berufsbeamtentums und über die Zweispurigkeit des Regelungsverfahrens beinhalten soll. Der DGB wiederum legt im Mai weitere Vorschläge für eine Neuordnung des Beamtenrechts vor.

Obwohl das Realisierungskonzept zu diesem Zeitpunkt modifiziert und ausgearbeitet wird, vereinbaren die Koalitionsparteien im Juni 1975, in der laufenden Legislaturperiode kein Konzept für eine Dienstrechtsreform mehr vorzulegen. Zur gleichen Zeit verabschiedet der Deutsche Städtetag „Vorschläge für kurz- oder mittelfristig realisierbare Teile der Dienstrechtsreform“. Im Juli äußert der DBB starke Kritik an der Verzögerung der Dienstrechtsreform, die Untätigkeit der Bundesregierung sei weder durch den Meinungsgegensatz in der Frage der Regelungskompetenz noch durch die angespannte Finanzlage oder das Verfassungsrecht gerechtfertigt (vgl. DBB 1976d, S. 25). Im gleichen Monat beschließt das Kabinett, einen „Bericht über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit der Reform des öffentlichen Dienstrechts“ zu formulieren. Aufgrund der finanziellen Misere wird ferner im August 1975 entschieden, im darauf folgenden Jahr 1,14 Milliarden DM im öffentlichen Dienst einzusparen und dadurch die Haushaltsstruktur zu verbessern (vgl. DBB 1976d, S. 25). Die Landtagsfraktionen von CDU/CSU (vgl. 1975, S. 71) sprechen sich Ende September 1975 dafür aus, das Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst stärker zu betonen und daher die Anstellung und den Aufstieg nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen zu lassen. Zudem sollte ihrer Ansicht nach überlegt werden, durch zeitlich begrenzte Leistungszulagen für zusätzlich übernommene Aufgaben einen Anreiz für Sonderleistungen zu schaffen.

Im Oktober 1975 wird schließlich ein Gesetzentwurf zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) präsentiert, der Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst vorsieht (z. B. Streichung der Bewährungsbeförderung (Regelbeförderung) vom Eingangsamt in das erste Beförderungsamts; Festlegung der Ministerialzulage und der entsprechenden Zulagen; Herabsetzung des Ausgleichsbetrages bei vorgezogenen Altersgrenzen). Im darauf folgenden Monat fordert der Bundesvertretertag des DBB erneut, dass die Vorschläge des DBB zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom November 1972 (vgl. 4.2.2.1.1) umgesetzt werden.

Festzuhalten ist somit für die Monate bzw. Jahre nach Abgabe des Studienkommissionsberichts 1973, dass zwar weiterhin kontroverse Argumente ausgetauscht, Reformforderungen gestellt und entsprechende Vorschläge unterbreitet werden; die Diskussion um die Einführung (zusätzlicher) materieller Leistungsanreize im öffentlichen Dienst erlahmt jedoch. Es kommt zu einer neuen Schwerpunktsetzung bei den Reformvorhaben, sodass andere Bereiche und Themen im Vordergrund stehen.

4.2.2.2 Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Dienstrechtsreform

4.2.2.2.1 Zentrale Bestandteile des Aktionsprogramms

Im November 1975 legt der Bundesminister des Innern einen *Entwurf für* das so genannte *Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform* vor. Gegenstand dieses Konzepts ist dabei nicht die Frage des Regelungsverfahrens: „Die Meinungsverschiedenheiten [über die Gestaltung der Regelungsverfahren, Anm. d. Verf.] haben in der Öffentlichkeit vielfach den Eindruck erweckt, als sei Reform des öffentlichen Dienstrechts

gleichbedeutend mit der Entscheidung über die Frage des Regelungsverfahrens. Der andere Schwerpunkt der Reformvorschläge – die inhaltliche Gestaltung der Dienstverhältnisse – hat dadurch als Gegenstand einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Diskussion nicht die seiner Bedeutung angemessene Beachtung gefunden“ (Bundesminister des Innern 1975, S. 52). Diese Tatsache erstaunt umso mehr, als dass sich die Beteiligten in diesem Punkt weitgehend einig sind und er prinzipiell unabhängig ist von der Entscheidung über das Regelungsverfahren: Das konsensfähige Ziel einer Reform des öffentlichen Dienstrechts besteht darin, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes bei reduzierten Kosten und angemessenen Arbeitsbedingungen für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten zu verbessern. Angesichts dessen sollen die Personalstärke des öffentlichen Dienstes und die anteiligen Personalkosten zukünftig begrenzt werden, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen – vor dem Hintergrund dieses neuen Kostenbewusstseins ist auch der Entwurf für das Haushaltsstrukturgesetz zu bewerten.

Mit folgenden Maßnahmen sollen diese Ziele erreicht werden: Das Aktionsprogramm greift Vorschläge der Studienkommission hinsichtlich der *Anreizgewährung* auf, wonach der Karriere- bzw. Berufsweg und die Bezahlung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes stärker an der tatsächlichen Leistung des einzelnen Mitarbeiters auszurichten sind (vgl. Bundesminister des Innern 1975, S. 53). Bei ungenügender Leistung sieht das Konzept die Übertragung eines geringerwertigen Dienstpostens, der zur nächstniedrigeren Bezahlungsgruppe zählt, vor; daneben soll auf individuell gute oder schlechte Leistungen reagiert werden, indem einerseits eine Leistungszulage gewährt oder andererseits ein Gehaltsaufstieg verzögert wird. Diese Bezahlungsaspekte müssen jedoch zunächst noch weiterentwickelt und in Besoldungsgesetze und Tarifverträge gegossen werden. Fraglich ist allerdings, ob diese Vorschläge zu den Maßnahmen zählen, die der Bundesminister des Innern als dringlich einschätzt – dazu gehören solche, „die besonders geeignet sind, die Reformziele einschließlich der Kostenminderung zu realisieren“ (Bundesminister des Innern 1975, S. 52). Durch die Orientierung von Bezahlung und Beförderungsentscheidungen an der individuellen Leistung der Beschäftigten wird zwar ein wirkungsvolleres und wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln angestrebt, eine unmittelbare Reduzierung der Kosten ist damit jedoch nicht verbunden.

Die *Gewerkschaften* (insbesondere der DBB und die ÖTV) kritisieren scharf an den bereits der Öffentlichkeit präsentierten Teilen des Aktionsprogramms, dass sie den Eindruck eines leistungsfeindlichen öffentlichen Dienstes erwecken, in den der Leistungsgrundsatz erstmalig eingeführt werden soll (vgl. z. B. DBB 1975a, S. 53; DBB 1975b, S. 54; ÖTV 1975, S. 7). Der *DBB* äußert gravierende verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Einwände: So teilt er beispielsweise nicht die Auffassung, dass inhaltliche Änderungen des Dienstrechts ohne eine Entscheidung über das Regelungsverfahren möglich sind. Insgesamt sieht er im Aktionsprogramm lediglich einen „Ersatz für ein umfassendes Reformkonzept“ (DBB 1975a, S. 53), bei dem der in ihren Augen verfassungswidrige Zustand eines Nebeneinanderarbeitens von Beamten

und Angestellten in gleichen Funktionen weiterhin vorliegt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen bewertet der DBB unterschiedlich: Positiv äußert er sich über die Pläne für eine größere Durchlässigkeit im Laufbahnsystem und für eine Verbesserung der Aus- und Fortbildung sowie der Personalsteuerung (vgl. DBB 1975b, S. 54f.). Bedenken bestehen jedoch gegenüber einer Herabstufung von Beschäftigten bei Leistungsschwächen und gegenüber einem „Prämiensystem nach Art von ‚Zucker und Peitsche‘“ (DBB 1976b, S. 55). Der DBB kommt insgesamt zu der Einschätzung, dass das Aktionsprogramm Teil des von der Bundesregierung beschlossenen Sparprogramms ist und die Bundesregierung damit versucht, „Sparmaßnahmen optisch aufzuschminken und in Reformmaßnahmen umzuetikettieren“ (DBB 1975b, S. 54).

Die Gewerkschaft ÖTV (vgl. 1975, S. 7) kritisiert ebenfalls, dass der Entwurf der Bundesregierung keinen Beschluss zu dem kontrovers diskutierten Punkt des Regelungsverfahrens enthält, und fordert eine Entscheidung für ein kombiniertes Gesetz-/Tarif-Modell sowie die Auflösung der dreigeteilten Beschäftigungsverhältnisse und die Schaffung eines einheitlichen Personalrechts. Einer funktions- und leistungsge-rechten Bezahlung, um die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erhöhen, steht sie hingegen positiv gegenüber. Jedoch ist ihrer Meinung nach dieses Ziel nicht hauptsächlich durch eine Neuordnung des Personalrechts, sondern in erster Linie durch Veränderungen der Organisations- und Arbeitsstrukturen realisierbar.

Als generell problematisch erweist sich bei den im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen, dass eine Umsetzung der leistungsorientierten Instrumente in den Bereichen Personalsteuerung und Bezahlung zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht möglich wäre, da keine geeigneten Methoden zur Leistungsmessung existieren, um beispielsweise Leistungszulagen gewähren zu können (vgl. auch Ilbertz 1981, S. 52). Die erforderlichen Arbeits- und Leistungsbewertungssysteme finden wiederum in ihrer vorgeschlagenen Form (Verwendung analytischer Verfahren) keine allgemeine Zustimmung; beispielsweise lehnt die ÖTV sie ab, da sie ihr unbrauchbar erscheinen (vgl. ÖTV 1975, S. 7).

Ende Dezember 1975 stellt die interministerielle Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“ ohne förmlichen Auflösungsbeschluss ihre Arbeit ein, und das Haushaltsstrukturgesetz (s. o.) tritt als deutlicher Ausdruck des neuen Kostenbewusstseins am 1. Januar 1976 in Kraft. Im Mai stimmt das Bundeskabinett dem von Bundesminister des Innern Maihofer vorgelegten – in den vergangenen Monaten nochmals überarbeiteten – *Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform* zu und verabschiedet es. Dieses Konzept beinhaltet (ähnlich wie vorherige Konzepte) *zwei Schwerpunkte*: Erstens steht die inhaltliche Gestaltung der Dienstverhältnisse von Beamten sowie Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes im Vordergrund. Zweitens ist zu klären, welche Regelungsverfahren Anwendung finden. Das Ziel einer Reform des öffentlichen Dienstrechts hat sich gegenüber dem bereits im Entwurf formulierten Ziel nicht verändert (s. o.): Es wird angestrebt, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu verbessern, die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte gleichzeitig zu mindern und weiterhin angemessene Arbeitsbe-

dingungen zu gewährleisten. Das Aktionsprogramm sieht keine Änderung des Grundgesetzes vor, sodass es bei einer zweigeteilten Aufgabenerledigung – verbunden mit Tarifautonomie, Berufsbeamtentum, Streikrecht der öffentlichen Arbeitnehmer und Streikverbot für Beamte – bleibt. Die Bundesregierung möchte demnach Änderungen im gesamten öffentlichen Dienst realisieren, ohne ein einheitliches Regelungsverfahren zu bestimmen, da angesichts der grundlegenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Interessengruppen in ihren Augen nur auf diese Weise ein konsensfähiges, wirksames und in absehbarer Zeit umsetzbares Programm verwirklicht werden kann. Die Pläne konzentrieren sich dabei vor allem auf die Personalsteuerung, Bezahlungsstruktur und Aufstiegsmöglichkeiten, um auf die Leistungsmotivation der Beschäftigten Einfluss zu nehmen. Folgende Maßnahmen, die perspektivisch durch Vorschläge zu einer Verwaltungsreform ergänzt werden sollen, sind vorgesehen (vgl. Bundesminister des Innern 1976, S. 18 und 60ff.):

(1) Laufbahn/Berufsweg:

Das Laufbahnsystem wird weiterentwickelt, um eine *größere Durchlässigkeit der Laufbahnen* – sowohl bei den Beamten als auch bei den öffentlichen Arbeitnehmern – zu erreichen. Beispielsweise soll der Zugang zu Stellen durch Zwischen- und Sondereinstiege flexibilisiert werden. Der Berufsweg als Ganzes orientiert sich zukünftig stärker an der Leistungsfähigkeit und tatsächlichen Leistung eines Mitarbeiters: Die Besetzung eines Dienstpostens basiert auf dem Vergleich der Anforderungen dieses Dienstpostens mit der Befähigung des Mitarbeiters. Eine *Beförderung* ist grundsätzlich immer mit einer Übertragung höherwertigerer Aufgaben, d. h. mit einer *Funktionsänderung*, verbunden; wenn keine Beförderung möglich oder geplant ist, soll die (überdurchschnittliche) individuelle Leistung über die Bezahlung honoriert werden (vgl. auch Punkt 3). Genügt die Leistung eines Mitarbeiters hingegen mehrfach bzw. anhaltend nicht den Mindestanforderungen, besteht die Möglichkeit, ihm einen geringer bewerteten Posten zu übertragen („Nichtbewährungsabstieg“, vgl. Bundesminister des Innern 1976, S. 18). Dieser bereits von der Studienkommission entwickelte und hier aufgegriffene Vorschlag ist allerdings nicht praktikabel, solange noch kein geeignetes, möglichst objektives Verfahren zur Leistungsbeurteilung im öffentlichen Dienst existiert.

(2) Bezahlung:

Bezahlungsgerechtigkeit und Leistungsmotivation sollen durch eine *funktions- und leistungsgerechte Entgelt* verbessert werden: Zukünftig soll sich die Bezahlung stärker nach der tatsächlichen Leistung der Bediensteten und nach den Anforderungen der Dienstposten richten. Auf die individuelle Leistung soll mit leistungsbezogenen Regelungen reagiert werden: Hervorragende Leistungen sollen in Form von Zulagen honoriert werden, und bei ungenügenden Leistungen wird der Gehaltsaufstieg verzögert. Da diese – ursprünglich von der Studienkommission entwickelten – Vorschläge noch nicht anwendungsreif sind (s. o.), müssen sie konzeptionell ausgearbeitet bzw. weiterentwickelt werden.

(3) Funktions- und leistungsgerechte Personalsteuerung:

Die Anforderungen eines Dienstpostens an Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse des Beschäftigten müssen systematisch darstellbar sein (Anforderungsprofil). Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse eines Mitarbeiters, d. h. sein Leistungsvermögen, bildet das Befähigungsprofil, das bei bereits im öffentlichen Dienst Beschäftigten durch eine Verwendungsbeurteilung bzw. durch Eignungsfeststellungsverfahren erstellt wird; dieses Befähigungsprofil muss mit dem Anforderungsprofil systematisch ver- und abgeglichen werden können. Ziel ist es, die Dienstposten geeigneten Personen zu übertragen und die Befähigung der Beschäftigten durch eine verbesserte Aus- und Fortbildung zu erhöhen, um eine (dauerhafte) Übereinstimmung der Anforderungen des Dienstpostens mit der Befähigung der Beschäftigten zu erreichen. Zu einer Formalisierung von Personalsteuerungsinstrumenten zählt ferner eine *regelmäßige Bewertung der individuell erbrachten Leistung* eines Mitarbeiters (Leistungsbeurteilung). Die dargestellten (weiterentwickelten) Beurteilungsinstrumente bilden die Voraussetzung für eine funktions- und leistungsgerechte Bezahlung, da sie als Orientierung für einen Leistungslohn und als Kontrollinstrument dienen. Sie besitzen somit für die Verwirklichung der Reformziele große Relevanz.

Wie schon im Entwurf des Aktionsprogramms vorgesehen, enthält dieses Konzept als neues Reformziel bzw. als *Prämisse* für die Umsetzung von Reformplänen die *Kostenentlastung* der knappen öffentlichen Haushalte (vgl. Bundesminister des Innern 1976, S. 59). Da das Verwaltungshandeln angesichts dessen wirtschaftlicher erfolgen muss, ist zu entscheiden, ob bestimmte Aufgaben des öffentlichen Dienstes verändert oder abgebaut werden. Dies hat Auswirkungen auf den Personalbedarf, auch die Personalkosten und der Personalkostenanteil sollen gesenkt bzw. zumindest ihr Anstieg verhindert werden. Aufgrund dieser Zielsetzung ist vorgesehen, dass die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen kostenneutral realisiert werden. Dies bedeutet, dass die oben dargestellten Instrumente nicht nur der Leistungssteigerung dienen und damit die Kosten insgesamt mindern sollen, sondern die Maßnahmen selbst müssen zudem die Bedingung der *Kostenneutralität* erfüllen.

4.2.2.2.2 Reaktionen der Interessengruppen auf das Aktionsprogramm und weiterer Verlauf der Diskussion

Wie schon bei den Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Studienkommission deutlich wurde, haben die Umwelten aufgrund ihrer spezifischen Interessen und Ansprüche verschiedene Vorstellungen über eine angemessene Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts. Dies kommt auch in ihren Reaktionen auf das Aktionsprogramm der Bundesregierung zum Ausdruck:

- (1) Die *Gewerkschaften* bewerten das Aktionsprogramm (wie aufgrund ihres unterschiedlichen Klientels nicht anders zu erwarten) uneinheitlich:

Der *Deutsche Beamtenbund* veröffentlicht im Frühsommer 1976 seine eigenen beamtenpolitischen Vorstellungen und bezieht Stellung zu den Vorschlägen des Aktions-

programms (vgl. DBB 1976c): Demnach begrüßt der DBB, dass die Bundesregierung ein Aktionsprogramm entwickelt hat, das von den geltenden Verfassungsbestimmungen ausgeht sowie die Vorschläge zur inhaltlichen Fortentwicklung der Dienst- und Arbeitsverhältnisse mit den vorgegebenen Leitentscheidungen des Grundgesetzes verbindet und somit am Berufsbeamtentum festhält (vgl. DBB 1976c, S. 63). Anders als in den vorherigen Entwürfen wird in der überarbeiteten Version des Aktionsprogramms das Reformziel „Fortentwicklung des Beamtenverhältnisses“ deutlich. Angesichts dessen sieht der DBB in der endgültigen Fassung des Aktionsprogramms zwar eine grundsätzlich positive Weichenstellung, übt aber auch Kritik an dem nach wie vor für Beamte nicht vorhandenen Streikrecht. Die Aufhebung der Bewährungsbeförderung wird ebenfalls als sehr problematisch eingeschätzt; die Beförderungschancen haben sich insgesamt stark verschlechtert, die Regelbeförderung ist nach Meinung des DBB durch eine Nichtbeförderung abgelöst worden. Bedenken äußert der DBB gegen die geplante Einführung eines in seinen Augen nicht sachgerechten Prämiensystems: Er wirft der Bundesregierung vor, „die von der Studienkommission [...] bereits 1973 vorgelegten Vorschläge zur Versachlichung der Besoldungspolitik nicht ausreichend aufgegriffen“ (DBB 1976c, S. 64) zu haben.

Die Gewerkschaft ÖTV hingegen kritisiert vor allem, dass die Dreiteilung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten (Arbeiter, Angestellte, Beamte) nicht aufgegeben wird, und äußert im Juni 1976 die Einschätzung, dass es sich bei dem Aktionsprogramm nicht um eine Reform des Dienstrechts handelt, „sondern um eine punktuelle Einsparung von Personalkosten“ (ÖTV 1976b, S. 64). Da an den veralteten Strukturen festgehalten wird, ist ihrer Meinung nach die beabsichtigte Ausrichtung an der individuellen Leistung des Beschäftigten nicht erfüllbar – auch weil dem überwiegenden Teil der Mitarbeiter ein Aufstieg verwehrt bleibt und dies nicht durch die geplanten geringen materiellen Anreize in Form von Zulagen (über-)kompensiert werden kann. Sie fordert daher weiterhin ein einheitliches Personalrecht per tarifvertraglicher Regelung und lehnt das Aktionsprogramm ab.

(2) Die *politischen Parteien* nehmen ebenfalls unterschiedliche Positionen ein:

CDU/CSU und FDP äußern sich nicht unmittelbar und konkret zum Aktionsprogramm der Bundesregierung, sondern präsentieren im Mai 1976 ihre eigenen Vorstellungen von einer Dienstrechtsreform. Dem gemeinsamen Wahlprogramm von *CDU und CSU* zufolge will die Union „das öffentliche Dienstrecht auf der Grundlage eines modernen Beamtenrechts fortentwickeln und vereinfachen“ (CDU 1976, S. 70). Die Einstellung und Beförderung im öffentlichen Dienst soll allein von persönlicher Leistung und Eignung abhängen, nicht aber von der („richtigen“) Parteimitgliedschaft. Auch die *FDP* plant laut Wahlprogramm (vgl. 1976, S. 74), sich für eine Dienstrechts- und Verwaltungsreform einzusetzen, die die Kostenbelastung senkt, die Leistungsfähigkeit und den Leistungswillen der öffentlichen Verwaltung hingegen erhöht. Eine stärkere Leistungsorientierung wird somit von der Opposition ebenso wie von der Bundesregierung als erstrebenswert und notwendig angesehen.

Im Juni 1976 bringt die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag eine „Kleine Anfrage zur Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes“ ein. Darin fordert sie die Bundesregierung auf, die relativ vagen Aussagen des Aktionsprogramms insbesondere hinsichtlich der Bereiche „Sicherung leistungsgerechter Personalpolitik“ und „leistungsbezogene Besoldung und Vergütung“ zu konkretisieren. Die SPD beschließt im gleichen Monat auf einem außerordentlichen Parteitag das „Regierungsprogramm 1976-1980“, das auch die öffentliche Verwaltung und den öffentlichen Dienst thematisiert; konkrete Angaben zur Dienstrechtsreform finden sich darin jedoch nicht. Es wird nur die Absicht geäußert, sich für den Ausbau der öffentlichen Leistungen sowie für die Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstrechts einzusetzen und stetige Reformen zu betreiben (vgl. DBB 1976d, S. 26). Ende des Monats reagiert die Bundesregierung auf die Anfrage der Unions-Fraktion und betont, dass das Aktionsprogramm als mittelfristig angelegtes Vorhaben keine Änderung des Grundgesetzes bezweckt, sondern auf den verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien des öffentlichen Dienstes – vor allem auf dem Leistungsgrundsatz – aufbaut (vgl. Bundesregierung 1976, S. 65). In dem Zusammenhang wird insbesondere auf eine Objektivierung der dienstlichen Beurteilungen (Leistungs- und Verwendungsbeurteilung sowie Dienstpostenbewertung) und auf eine leistungsbezogene, funktionsgerechte Besoldung und Vergütung abgestellt.

Die *Bundesregierung* hebt den wichtigen Stellenwert des Aktionsprogramms hervor, das laut der Regierungserklärung von Bundeskanzler Schmidt im Dezember 1976 die Grundlage für eine Reform des öffentlichen Dienstes bildet. Es finden sich aber Stimmen, die dem Aktionsprogramm eine strategische, richtungsweisende Kraft generell absprechen und ihm angesichts des erreichten Diskussionsstandes vorwerfen, in ein bloßes Durchlavieren zurückzufallen (vgl. König 1978, S. 244).

Im Laufe des Jahres 1978 weist die Deutsche Angestelltengewerkschaft abermals auf das von ihr entwickelte Denkmodell hin; auch der Deutsche Gewerkschaftsbund bringt seine Reformvorschläge in Erinnerung. Die Gewerkschaften tragen in hohem Maße dazu bei, die Diskussion um eine Dienstrechtsreform aufrecht zu erhalten, indem sie auf bereits entwickelte Vorschläge verweisen, Modernisierungsforderungen stellen und weiterhin selbst Konzepte erarbeiten. So beschließt beispielsweise der DGB-Bundesvorstand im Dezember 1978 das „Programm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“ und die Erstellung eines Aktionsprogramms. Der DGB – und hier insbesondere die ÖTV – setzt sich für ein einheitliches Dienstrecht ein, bei dem alle Arbeitsbedingungen per Tarifvertrag geregelt und um „unabweisbare gesetzliche Regelungen“ (ÖTV 1979, S. 3) ergänzt werden sollen. Zum Aspekt der Bezahlung im öffentlichen Dienst vertritt die Gewerkschaft ÖTV den Standpunkt, dass weder individuelle Leistungsunterschiede honoriert noch Leistungsminderung eines Beschäftigten durch eine reduzierte Bezahlung negativ sanktioniert werden sollen (vgl. ÖTV 1979, S. 12).

Zu Beginn 1979 macht der Bundesminister des Innern Gerhart Rudolf Baum deutlich, dass die Bundesregierung mit einer Dienstrechtsreform nicht „eine einmalige umfas-

sende Umwälzung oder Neuordnung der bestehenden Statusverhältnisse“ (Ilbertz 1981, S. 22) beabsichtigt, sondern das Dienstrecht bzw. die Struktur des öffentlichen Dienstes (zeitgemäß) schrittweise weiterentwickelt werden soll. Diese Anpassung beinhaltet begrenzte strukturelle Veränderungen bei Berufszugang, Berufsweg, Aus- und Fortbildung, Bezahlung sowie Versorgung. Baum erklärt, dass die Bundesregierung mit dem Begriff „Dienstrechtsreform“ zukünftig vorsichtiger umgehen bzw. ihn ganz vermeiden wird, „weil er zu sehr mit unerfüllbaren Erwartungshorizonten verknüpft war und den Blick für die Notwendigkeit und sachgerechte Bewertung der erforderlichen Einzelschritte verstellt hat“ (Keller 1983, S. 310). Zu diesem Zeitpunkt verfolgt die Bundesregierung keine Pläne (mehr) für eine große und tief greifende Reform des öffentlichen Dienstes. Angesichts dieser Entwicklung überrascht es wenig, dass die Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“ im Jahre 1980 ihre Modernisierungsbemühungen in Nordrhein-Westfalen beendet – wie es die Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“ beim Bundesminister des Innern bereits im Dezember 1975 getan hat. Der Deutsche Beamtenbund, der in der Vergangenheit mehrfach vor zu großen und unrealistischen Erwartungen im Hinblick auf Veränderungsmöglichkeiten des öffentlichen Dienstes gewarnt hat, begrüßt zwar diese nüchternere Einschätzung der Bundesregierung; er warnt sie aber zugleich davor, bei der von ihr beabsichtigten „Fortentwicklung der Struktur des öffentlichen Dienstrechts“ – wie schon im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm geschehen – „die Meinungsverschiedenheiten der beiden großen Spitzenorganisationen DGB und DBB als ‚Feigenblatt‘ für ihr Untätigbleiben [zu] benutzen“ (Ilbertz 1981, S. 190).

Das Problem der gesamten Dienstrechtsreformdiskussion in den 1970er Jahren liegt insbesondere darin, dass zwar von den Akteuren behauptet wird, es ginge primär um eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, tatsächlich wird aber in erster Linie über das Statusverhältnis der Beschäftigten und das Regelungsverfahren debattiert. Interessant an den Diskussionsinhalten ist auch, dass die Pläne einer Dienstrechtsreform im Laufe der Zeit immer kleiner ausfallen und sich letztlich auf bestimmte Bereiche wie Personalsteuerung und Bezahlung konzentrieren: „Was zu Ende der 60er Jahre noch als übergreifende Diskussion um gesellschaftliche Reformperspektiven vorhanden war, ist [...] in eine Vielzahl von Einzelansätzen zerfallen“ (Beyer/Brinckmann 1990, S. 156).

4.2.3 *Erklärung des Diskussionsverlaufs mithilfe des neo-institutionalistischen Handlungsmodells und der Kontextfaktoren*

4.2.3.1 *Gründe für die Bildung der Studienkommission*

Nachdem die Debatte über dienstrechtliche Änderungen in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands – insbesondere bezogen auf materielle Leistungsanreizsysteme – für den Zeitraum Beginn der 1970er bis zum Beginn der 1980er Jahre geschildert worden ist, stellt sich zum einen die Frage, aus welchen Gründen sie diesen Verlauf genommen hat. Zum anderen ist es interessant, die Verwaltungspraxis zu prüfen und

zu untersuchen, ob sich die Diskussion in der tatsächlichen Ausgestaltung materieller Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung widerspiegelt und dort leistungsorientiertere Elemente implementiert worden sind sowie Argumente für das zu beobachtende Verhalten der öffentlichen Verwaltung zu finden (vgl. 4.2.4). In beiden Fällen werden die auf Grundlage des handlungsorientierten neo-institutionalistischen Modells (vgl. Abb. 2.7) entwickelten Analyse Kriterien (vgl. Abb. 2.8) herangezogen.

Bei der Erklärung des Diskussionsverlaufs innerhalb der ersten Zeitphase ist zunächst zu untersuchen, was der *Auslöser* bzw. *Grund* für die Berufung der Sachverständigenkommission ist, um anschließend zu begründen, warum die Bundesregierung bestimmte Realisierungskonzeptionen für eine Dienstrechtsreform formuliert und sie schließlich dennoch Abstand von einem groß angelegten Modernisierungsprojekt „öffentlicher Dienst“ nimmt.

Wie bereits dargestellt (vgl. 4.2.2.1.1), geht der Konstituierung der Sachverständigenkommission ein Gesuch des Deutschen Bundestags im Februar 1970 voraus, dem das Bundeskabinett im September 1970 nachkommt, indem es den Bundesminister des Innern Genscher mit der Bildung der so genannten Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts beauftragt. Im gleichen Monat nimmt die Kommission ihre Arbeit auf.

Es sind die politischen Parteien, die eine Reform des öffentlichen Dienstes zu einem öffentlichen und politischen Thema machen, indem sie es 1969 im Wahlkampf und in Regierungserklärungen ansprechen und notwendige Veränderungen anmahnen. Zwischen allen Parteien herrscht Konsens darüber, dass die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes gesichert, das Leistungsprinzip bei Personalfragen stärker betont sowie moderne Planungs-, Organisations- und Führungsmethoden eingeführt werden müssen (vgl. auch Abb. 4.1). Dementsprechend zeigen sie im Wahlkampf ihren Veränderungswillen. Insbesondere die SPD und ihr Kanzlerkandidat Brandt haben die Thematik „Modernisierung des öffentlichen Dienstes“, die zunehmend auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, instrumentalisiert. Auf diese Weise können sie bei den Wählern, aber auch bei den Gewerkschaften und (den Bediensteten der) öffentlichen Verwaltungen Modernität und Engagement ausstrahlen. Sie fördern bei den Umwelten die Erwartungshaltung, dass eine Reform der öffentlichen Verwaltung und des Dienstrechts notwendig ist und somit zügig entsprechende Maßnahmen ergriffen werden sollten. Die SPD wiederholt nach der gewonnenen Wahl in ihrer Regierungserklärung 1969 die Ankündigung aus ihrem Wahlkampf, demzufolge umfassende strukturelle Veränderungen im öffentlichen Dienst in Angriff zu nehmen sind. Angesichts dessen und der inhaltlichen Position der sozial-liberalen Bundesregierung zu solchen Reformvorhaben überrascht es nicht, dass das Bundeskabinett dem Ersuchen des Bundestags nachkommt und eine Studienkommission einsetzt, um Vorschläge für eine Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts zu erarbeiten. Die Reforminitiative der Parteien liegt somit auf Bundesebene (vgl. auch Wollmann 1996, S. 13), wodurch das Ergreifen tatsächlicher Maßnahmen erleichtert wird, da die Ent-

scheidungs- und Handlungskompetenz für das öffentliche Dienstrecht ohnehin beim Parlament und der Bundesregierung liegen.

Als Regierungspartei und somit gesetzgebende Kraft verfügt die SPD gemeinsam mit der FDP über die notwendigen Ressourcen Macht und Einfluss, um Neuerungen zu forcieren. Daher kann die *Bundesregierung als Institutional Entrepreneur* verstanden werden (vgl. Definition in 2.2.3.2), der die Diskussion um eine Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts und der öffentlichen Verwaltung zu diesem Zeitpunkt entfacht und dahingehende Reformvorschläge umsetzen will. Prinzipielle Unterstützung erhält sie dabei von Gewerkschaftsseite: Der DGB fordert bereits seit 1968 tief greifende Veränderungen, um das Beamtenrecht neu zu ordnen, und veröffentlicht entsprechende Änderungsvorschläge (vgl. z. B. DGB 1970; vgl. auch Kind 1978, S. 5). Dabei handelt es sich um einen entscheidenden Anstoß für die Reformdebatte, den die politischen Parteien für sich als Profilierungsgelegenheit nutzen: Sie heben Überlegungen zu einer Reform des öffentlichen Dienstes auf die (bundes-)politische Ebene und formulieren im Zuge dessen neue Aufgabenstellungen und Erwartungen. Die Pläne bzw. Forderungen der Bundesparteien werden in der Folgezeit von einigen Ländern, Wissenschaftlern (zunächst vor allem von Juristen; vgl. Deutscher Juristentag 1970) sowie von Gewerkschaften aufgegriffen und kontrovers diskutiert (vgl. auch 4.2.2.1.1 und Abb. 4.1). Da die Interessengruppen der *Wissenschaftler und Gewerkschaften* aber nicht in hinreichendem Maße über die Ressourcen Macht und Einfluss verfügen, um ihren Standpunkt durchzusetzen und ihre Änderungsvorschläge zu verwirklichen, fungieren sie hier *als „unterstützende Akteure“* (vgl. DiMaggio 1988, S. 15; vgl. auch 2.2.3.2). Das bedeutet, sie helfen dem Institutional Entrepreneur „Bundesregierung“, entsprechende Veränderungen anzustoßen, indem sie ihm verstärkend zur Seite stehen, die Schwächen der öffentlichen Verwaltung in ihrer momentanen Gestalt(ung) aufzeigen, Lösungsvorschläge erarbeiten und die Notwendigkeit der geplanten Veränderungen betonen.

Den Fokus auf das Thema einer Dienstrechts- und Verwaltungsreform lenkt insbesondere die SPD. Diese Möglichkeit bietet sich ihr, weil sie als Regierungspartei – im Vergleich zu der Großen Koalition mit der Unions-Fraktion in den 1960er Jahren – aufgrund ihrer Koalition mit dem kleineren Partner FDP mehr Macht und größere Möglichkeiten zur Einflussnahme und Gestaltung besitzt, die sie für ihr Leitbild eines modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaates und einer Politik der inneren Reformen nutzen will. Einen wichtigen Anlass für Veränderungen bilden dabei die *zunehmende Bürokratisierung* sowie das *Anwachsen des öffentlichen Dienstes* und der öffentlichen Verwaltungen, unter anderem aufgrund von (weiteren prognostizierten) Aufgabenverlagerungen an die öffentliche Hand (vgl. zu diesen und anderen Gründen für eine anwachsende Bürokratie Ellwein 1980, S. 26f.; Lorig 2001, S. 73). Diese Entwicklung wird als Problem wahrgenommen, sodass über eine zeitgemäße Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes nachzudenken ist. In diesem Punkt sind sich die beiden Koalitionspartner SPD und FDP einig. Die Reformpläne sind auch vor dem Hintergrund der *Rezession* in den Jahren 1966/1967 zu sehen, die die Zielsetzung,

eine effiziente(re) Verwaltung zu schaffen, sicherlich stark beeinflusst hat. Die Bundesregierung als „Arbeitgeber“ der öffentlichen Verwaltung schafft somit selbst bestimmte Erwartungshaltungen hinsichtlich des Modernisierungsverhaltens im öffentlichen Dienst. Der *Problemdruck*, Änderungen herbeizuführen und umzusetzen, kommt dabei weniger verwaltungsextern – z. B. durch bestimmte Umwelterwartungen – zustande, sondern ergibt sich in erster Linie aus der Verwaltung selbst aufgrund ihrer nicht optimalen Effizienz bei gleichzeitigem Aufgabenwachstum, sodass ihre Leistungsfähigkeit gesichert bzw. erhöht werden muss (vgl. auch Seibel 1997, S. 105).

Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass neben den unmittelbar Beteiligten (Beschäftigte, Gewerkschaften, Parlamente und Regierungen) auch die Öffentlichkeit (Bürger als Steuerzahler, Empfänger der Verwaltungsleistungen und als Wähler sowie die Presse) zunehmend ihre Aufmerksamkeit dem Thema „öffentlicher Dienst“ und seiner Aufgabenerfüllung widmet (vgl. auch Berliner Senator für Inneres 1970, S. 1). Die Umwelt „Bürger“ gewinnt an Bedeutung für die öffentliche Verwaltung und richtet spezifische Anforderungen an ihre Modernität, Effektivität, Effizienz und Bürgerfreundlichkeit, d. h., es entsteht eine *weitere relevante Umwelt* für die öffentliche Verwaltung, die Erwartungen an sie richtet und Druck auf sie ausüben kann.

Somit ist zu konstatieren, dass die Diskussion über eine Reform des öffentlichen Dienstes und Dienstrechts im Hinblick auf mehr Leistungsorientierung von den politischen Parteien generell und der SPD im Speziellen – unter Rückgriff auf gewerkschaftliche Gedanken und Forderungen – entfacht und forciert wird. Die umfassenden und Kosten verursachenden Pläne der sozial-liberalen Bundesregierung sind aber wiederum nur möglich und der Umwelt glaubhaft zu vermitteln, weil ihre Umsetzung aufgrund der *günstigen wirtschaftlichen Kontextfaktoren* (Hochkonjunktur, geringe Arbeitslosigkeit) zu dieser Zeit tatsächlich möglich erscheint. Die Maßnahme „Einsetzen der Studienkommission“ ist somit erklärbar durch das Auftreten der politischen Parteien – insbesondere der SPD – als Institutional Entrepreneur, die von den Gewerkschaften und Wissenschaftlern in ihrem Modernisierungsziel unterstützt werden. Konstitutiv dafür, dass die Institutional Entrepreneurs erfolgreich handeln können, sind aber die positiven Rahmenbedingungen. Diese schaffen erst die Gelegenheit für den Institutional Entrepreneur „Bundesregierung“, Neuerungen zu planen, durchzusetzen und (potenziell) zu verwirklichen.

Ein *verwaltungsexterner Druck* in Form von starken Erwartungshaltungen der (relevanten) Umwelten *fehlt* bzw. ist noch zu schwach, um Veränderung im öffentlichen Dienst zu bewirken. Aufgrund der Hochkonjunktur und der damit verbundenen positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen besteht zudem *kein ökonomischer Zwang*, Kosten senkende Maßnahmen für die öffentliche Verwaltung zu ergreifen, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten und die umfangreichen Reformpläne überhaupt finanzieren zu können. Zu diesem Zeitpunkt existieren auch keine als wegweisend geltenden Reformprojekte für den öffentlichen Dienst im Ausland, die eine Modernisierungswelle auslösen würden. Der Akteur Bundesregierung reagiert somit

nicht auf bestimmte Umwelterwartungen oder *Vorbilder*, sondern er wird von sich aus tätig und möchte dienstrechtliche Änderungen bzw. Neuerungen schaffen, weil er Verbesserungspotenziale und Verbesserungsnotwendigkeiten in der Effizienz des Verwaltungshandelns sieht und Veränderungen bei der gegenwärtig herrschenden Kontextsituation realisierbar erscheinen.

4.2.3.2 *Realisierungskonzeptionen der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts*

Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts legt im Mai 1973 ihren Ergebnisbericht vor, der eine kritische Bestandsaufnahme und sowohl mittel- und langfristige Veränderungsvorschläge als auch kurzfristig umsetzbare Maßnahmen enthält. Der Ergebnisbericht offenbart aber auch, dass zwischen den Interessengruppen nicht nur die Entscheidung für ein bestimmtes Regelungsverfahren umstritten ist, sondern auch in vielen anderen Punkten inhaltlich kein hinreichender Konsens erzielt werden konnte, „wie es ein vollzugsfähiges Programm verlangt“ (König 1978, S. 241). Von vielen Wissenschaftlern werden die darin geäußerte Kritik und die vorgeschlagenen Ansätze bestätigt, und auch seitens der Bediensteten, der Gewerkschaften und der politischen Opposition besteht die klare Erwartungshaltung, dass sich in absehbarer Zeit ein Wandel in der Gestaltung und den Strukturen des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung vollzieht. Die Öffentlichkeit hegt dagegen keine große Hoffnung auf schnelle Veränderungen im öffentlichen Dienst, da sie vor allem den Dissens in Detailfragen zwischen und innerhalb der Gewerkschaften und der politischen Parteien wahrnimmt (vgl. 4.2.2.1.3). Dieser *fehlende Konsens* und die Schwerpunktsetzung in der Diskussion auf die strittigen Fragen (Vereinheitlichung des Personalrechts, Regelungsverfahren und Statusfrage der Beschäftigten; vgl. auch Abb. 4.1) führen auch dazu, dass die Bundesregierung nicht den Vorschlägen aus dem Kommissionsbericht folgt und zügig umfassende Modernisierungsmaßnahmen veranlasst, sondern mit der Realisierungskonzeption sowie dem Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform Überlegungen anstellt, die diese unauflösbaren Gegensätze der Diskussion ausklammern und damit konsensfähig(er) sind (vgl. auch König 1978, S. 243; Siedentopf 1986, S. 154). Nur auf diesem Wege erscheint es der Bundesregierung möglich, zumindest einen Teil der diskutierten Veränderungen anzustoßen. Mit diesen Plänen wird sie aber wiederum nicht den Ansprüchen der Gewerkschaften und der politischen Opposition an die Reformvorhaben gerecht, die folglich nach wie vor ein tief greifendes Reformprojekt für den öffentlichen Dienst fordern.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für (groß angelegte) Reformen haben sich jedoch seit Beginn der 1970er Jahre – als die politischen Parteien umfassende Reformen ankündigten – deutlich verschlechtert (vgl. z. B. Keller 1980, S. 661f.): Eine hochkonjunkturelle Lage, die schon zu Beginn der Reformpläne Anfang der 1970er Jahre als äußerst wichtige Bedingung für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen galt, liegt nicht mehr vor. Stattdessen mehren sich die Anzeichen für eine *Rezes-*

sion: Die Arbeitslosigkeit steigt kontinuierlich, das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung wachsen, die Inlandsnachfrage sinkt, die Inflation hält an, es herrscht eine Ölkrise, und das wirtschaftliche Wachstum lässt deutlich nach. Diese *wirtschaftliche Krise* zu bekämpfen, wird zu einer dringlichen Aufgabe der Bundesregierung. Auch die Besetzung des Bundeskabinetts ist nicht vor Krisen und Neuerungen sicher, es kommt sogar zu einigen *personellen Veränderungen* (inklusive des Bundeskanzlerwechsels von Brandt zu Schmidt). Diese Gegebenheiten bzw. Ereignisse haben deutliche Auswirkungen auf die inhaltliche Gestalt des Parteien- bzw. Regierungsprogramms. Die Arbeit der Bundesregierung wandelt sich in vielen Bereichen von einem aktiven Erneuern zu einem reagierenden Krisenmanagement. Davon betroffen sind auch die Reformpläne für die öffentliche Verwaltung und das Dienstrecht: Seit Mitte der 1970er Jahre gilt die zentrale Prämisse für Reformen im öffentlichen Dienst, dass die zu ergreifenden Maßnahmen kostenneutral sein und sich außerdem möglichst Kosten mindernd auswirken sollen. Problemverschärfend für die durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ohnehin eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Bundesregierung kommt hinzu, dass die Koalitionspartner untereinander *keinen* tragfähigen *Konsens* über geeignete Reformmaßnahmen erzielen: Die FDP wirkt innerhalb der Bundesregierung teilweise als bremsende Kraft bei Veränderungsplänen für das öffentliche Dienstrecht (vgl. Seibel 1997, S. 97), obwohl sie Stellungnahmen von sich gibt, wonach die Dienstrechtsreform vorangetrieben werden soll (vgl. FDP 1973, S. 73f.; FDP 1976, S. 74).

Für die Zeit nach der Abgabe des Studienkommissionsberichts ist somit festzustellen, dass zwar weiterhin kontroverse Argumente und Reformvorschläge zwischen den Interessengruppen ausgetauscht werden, die Diskussion insgesamt aber erlahmt. Lecheler begründet diesen Befund weniger mit der Komplexität des Studienkommissionsberichts als damit, dass „sich mit dem Abschluß der Reformschlacht (mit knappen Mehrheiten!) der Reformwille erschöpft hatte“ (1997a, S. 510). Folglich sind die umfangreichen Reformvorschläge der Studienkommission „letztlich mangels eindeutiger politischer Mehrheiten nicht umgesetzt worden“ (Bonorden/Rieger 2001, S. 231).

Entsprechend lässt sich der Diskussionsverlauf seit Mitte der 1970er Jahre wie folgt erklären: Der bisherige Institutional Entrepreneur „politische Parteien“ bzw. „Bundesregierung“ (insbesondere die SPD) kann keine Neuerungen mehr forcieren und nicht als aktiver Part Veränderungen vorantreiben, weil sich einerseits die Bundesregierung als mächtigster – da gesetzgebender – Akteur in Zielsetzungen und Konzepten für den öffentlichen Dienst nicht einig ist und die relevanten Umwelten zudem *widersprüchliche Erwartungen* an sie richten (z. B. die verschiedenen Gewerkschaften). Andererseits verhindern die zunehmend schlechter werdenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und (damit verbundene) *dringliche politische Aufgaben des Krisenmanagements* (Bekämpfung der Rezession, der steigenden Arbeitslosigkeit und der zunehmenden Staatsverschuldung sowie Wahrung der inneren Sicherheit angesichts des RAF-Terrors), dass die Bundesregierung (umfassende) Konzepte für eine Reform des öffentlichen Dienstes entwirft und umsetzt.

Zu diesem Zeitpunkt spielen die Erwartungshaltungen der Umwelten für das Ergreifen von Reformmaßnahmen durch die Bundesregierung oder die öffentliche Verwaltung selbst nach wie vor eine eher untergeordnete Rolle, auch wenn die Interessengruppen ihre Vorstellungen und Forderungen deutlich formulieren. Geändert hat sich jedoch in gravierendem Maße die wirtschaftliche Situation der öffentlichen Haushalte: Mittlerweile besteht aufgrund der schlechten konjunkturellen Lage der *ökonomische Zwang* zu einer effektiveren und effizienteren Leistungserfüllung der öffentlichen Verwaltung, wodurch die Gestaltungsspielräume des bisherigen Institutional Entrepreneurs „Bundesregierung“ erheblich eingeschränkt sind und sich eine neue Akzentuierung der Reformpläne in Form von kostenneutralen und zugleich Kosten mindernd wirkenden Maßnahmen ergibt. Damit steigt zunehmend der *verwaltungsexterne Druck*, Veränderungen herbeizuführen. Dennoch drängt sich der öffentlichen Verwaltung Deutschlands (noch) *kein Vorbild* oder Vorreiter für ein effizienteres Verwaltungshandeln in Form von privatwirtschaftlichen Unternehmen oder ausländischen Verwaltungen auf, da zu dieser Zeit keine starke Reformbewegung in Bezug auf das Personalmanagement von Organisationen oder die öffentliche Verwaltung im Speziellen existiert. Hinzu kommt, dass die öffentliche Verwaltung Deutschlands ihr Handeln immer noch – zumindest im Vergleich mit anderen Ländern – als relativ effektiv und effizient wahrnimmt und sie selbst nach wie vor anderen Staaten als Vorbild dient, sodass nicht unbedingt nach einer (neuen) „best practice“ und nach Vorbildern gesucht wird (vgl. auch 4.2.3.1).

4.2.3.3 Abschied vom Begriff der Dienstrechtsreform

Der *negative wirtschaftliche Trend* setzt sich auch in den nächsten Jahren fort (steigende Arbeitslosigkeit, wachsende Staatsverschuldung, etc.). 1979 kommt es außerdem zu einer zweiten Ölkrise, die die konjunkturelle Lage weiter verschlechtert. Vor diesem Hintergrund betrachtet, geht es folglich nicht mehr wie zu Beginn der 1970er Jahre vorrangig darum, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber aufrecht zu erhalten (vgl. Kroppenstedt 1978, S. 480). Vielmehr wird gefordert, dass der öffentliche Dienst einerseits durch leistungssteigernde und personalsparende Maßnahmen zu rationalisieren ist, andererseits aber durch eine Erweiterung seines Arbeitsplatzangebots dazu beitragen soll, die Arbeitsmarktproblematik zu verringern, indem die Arbeitszeit verkürzt, die Ruhestandsgrenze gesenkt und die Teilzeitbeschäftigung erhöht wird (vgl. Ellwein 1978a, S. 475ff.; Ellwein 1978b, S. 420ff.). Angesichts dieser Situation verschieben sich die Prioritäten bei den Aufgaben der Bundesregierung auch in Bezug auf Veränderungen des öffentlichen Dienstes, sodass *neue Zielsetzungen* verfolgt und andere Reformüberlegungen angestellt werden: Diese beziehen sich auf den Verwaltungsablauf, den Abbau von Normen und Gesetzen sowie auf die Verringerung der Funktionsüberlastung. Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen der Entbürokratisierung und Entstaatlichung (Bürokratieabbau), der Verwaltungsvereinfachung, die Streichung überflüssiger Aufgaben und die Privatisierung (vgl. z. B. Beyer/Brinckmann 1990, S. 21ff.). Gewählt werden diese Ansatzpunkte

auch angesichts der starken öffentlichen Kritik, die dem Staat von allen Seiten (Konservative, Liberale, Linksbürgerliche) aufgrund der wahrgenommenen „Gesetzesflut“ und Bürokratisierung entgegengebracht wird (vgl. Seibel 1997, S. 98). Die Interessengruppen stellen konkrete, *neue Erwartungen an die öffentliche Verwaltung*, d. h., ihre Standpunkte bzw. Prioritäten unterliegen einem Wandel, sodass die Anforderungen an das Handeln und die Strukturen der öffentlichen Verwaltung vielfältiger und widersprüchlicher geworden sind.

Neben der *öffentlichen Kritik* an den bürokratischen Strukturen wird abermals die Erhöhung der Effizienz unter anderem durch die Einführung leistungsorientierter Personalmanagementinstrumente angemahnt. Neuartig ist daran, dass privatwirtschaftlichen Unternehmen teilweise eine *Vorbildfunktion* für den Einsatz solcher Instrumente zugeschrieben wird (vgl. z. B. Oechsler 1982, S. 94). Das bedeutet, dass – anders als in der Vergangenheit – auch Überlegungen dazu gefordert werden, ob es einen anderen bzw. neuen „best way“ und erfolgreichere Strukturen für den öffentlichen Dienst gibt, dessen Nachahmung sinnvoll und lohnenswert erscheint.

Die beschriebene ökonomische Situation und die veränderten Erwartungen der Umwelt führen dazu, dass die Reformbewegungen im öffentlichen Dienst seit Ende der 1970er Jahre unter dem Motto der „Entbürokratisierung“ bzw. der „Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung“ stehen und die Bundesregierung eine Dienstrechts- sowie eine damit einhergehende Verwaltungsreform nicht konsequent in Angriff nimmt. Im Gegenteil, 1979 verabschiedet sich die Bundesregierung sogar von dem Begriff der Dienstrechtsreform, da ihrer Ansicht nach mit ihm weitreichende Neuerungen assoziiert und zu große oder die falschen Erwartungen verbunden werden. Aus diesem Grund gelte es die Formulierung „Dienstrechtsreform“ zukünftig zu vermeiden; das bisher verwendete Vokabular wird entsprechend verändert und angepasst, um die Ansprüche der Interessengruppen an Veränderungen des öffentlichen Dienstes zu senken. Ein Ziel der Regierung besteht aber weiterhin darin, die Struktur des öffentlichen Dienstes – wenn auch in kleineren Schritten – fortzuentwickeln.

Die seit Mitte der 1970er Jahre angespannte wirtschaftliche Lage und der daraus resultierende *ökonomische Druck* erfordert ein Krisenmanagement der Bundesregierung, wodurch sich die Aufgabenstellungen – auch auf den öffentlichen Dienst bezogen – verlagern. Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen, die rasch zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen, weil sie Kosten senkend und Effizienz erhöhend wirken (Aufgabenabbau, Verwaltungsvereinfachung). Erschwerend auf dienstrechtliche Reformbemühungen wirken auch die *widersprüchlichen Erwartungen der Interessengruppen*. Insgesamt hat die öffentliche Kritik an dem Verwaltungsapparat und dem Verwaltungshandeln in den letzten Jahren stark zugenommen, und es werden deutliche Erwartungen der Interessengruppen an den öffentlichen Dienst artikuliert. Hierunter findet sich auch die Forderung, dass sich Veränderungsmaßnahmen stärker an der Ausgestaltung *privatwirtschaftlicher Organisationen*, die leistungsorientierte Personalinstrumente einsetzen, orientieren sollen und die Privatwirtschaft somit *als Vorbild* für eine Umgestaltung des öffentlichen Dienstes heranzuziehen sei. Der *ver-*

waltungsexterne Druck nimmt folglich Ende der 1970er Jahre weiter zu, zielt jedoch nicht mehr primär auf dienstrechtliche Neuerungen ab, sodass er nicht hinreichend groß ist, um entsprechende Veränderungen anzustoßen.

Der bisherige Institutional Entrepreneur „Bundesregierung“ sieht sich aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, des damit verbundenen hohen ökonomischen Drucks, neuer und widersprüchlicher Erwartungen der Umwelten sowie (daraus folgenden) dringlicheren Aufgaben nicht mehr veranlasst und in der Lage, umfassende dienstrechtliche Änderungen anzugehen, und verabschiedet sich daher (vorerst) von Plänen zu einer grundlegenden Dienstrechts- und Verwaltungsreform.

4.2.3.4 Zwischenfazit

Es ist festzustellen, dass sich die Diskussion um eine leistungsorientierte Anreizgestaltung im öffentlichen Dienst im Laufe der 1970er Jahre stark wandelt. Am Beginn des Jahrzehnts steht die Diagnose der Defizite des öffentlichen Dienstrechts sowie von Strukturen und Prozessen in der öffentlichen Verwaltung, woraus sich entsprechende Reformziele ableiten. Im Anschluss an die Entwicklung von Reformvorschlägen setzt die Diskussion darüber ein, inwieweit es sich bei ihnen um geeignete Problemlösungsinstrumente handelt. Ab Mitte der 1970er Jahre verändert sich jedoch die wirtschaftliche Lage Deutschlands so gravierend zum Schlechten, dass (auch) Reformvorhaben finanzwirtschaftlich deutlich restringiert sind. Aus diesem Grund werden die bisherigen Reformziele um das der Kostenneutralität und Kosten senkenden Wirkung von Änderungsmaßnahmen ergänzt, und die Modernisierungsüberlegungen verlagern sich zudem von der bisher betriebenen aktiven und geplanten Reformpolitik auf ein reagierendes *Krisenmanagement* (vgl. Böhret 1993, S. 209). Das öffentliche Dienstrecht soll zwar nach wie vor strukturell weiterentwickelt und die Leistungsorientierung erhöht werden, die Reformpläne sind aber kleinschrittiger geworden und nehmen einen geringeren Umfang ein. Da angesichts der *schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen* und des *fehlenden politischen Konsenses* die Erwartungen, dass tatsächlich strukturelle dienstrechtliche Veränderungen umgesetzt werden, seitens der Umwelten ohnehin gesunken sind (vgl. Keller 1980, S. 661f.), besteht zudem *kein großer externer Veränderungsdruck*. Stattdessen wird – auch weil sich die Erwartungshaltungen der Interessengruppen in diese Richtung entwickelt haben – in erster Linie über Maßnahmen nachgedacht, die schneller eine Kosten senkende und Effizienz erhöhende Wirkung entfalten sollen; angesichts der Vorgaben „Bürokratieabbau“ und „Verwaltungsvereinfachung“ werden insbesondere Privatisierungs- und Deregulierungsüberlegungen angestellt (vgl. z. B. Lorig 2001, S. 79). Das Bundesministerium des Innern entwirft beispielsweise im Rahmen des „Arbeitsprogramms zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation“ Maßnahmen, die „in überschaubaren Zeiträumen mit den verfügbaren Mitteln voraussichtlich realisiert werden können“ (Bundesminister des Innern 1978, Vorwort).

Der *Erwartungsdruck* an die öffentlichen Verwaltungen seitens der Umwelten steigt einerseits im Laufe der Jahre, und neue Umwelten („Öffentlichkeit“) gewinnen an Bedeutung für sie; andererseits verändern sich die Forderungen der Interessengruppen: Es besteht zwar der klare Anspruch, dass die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich und effizient handeln soll, dies muss aber nicht zwangsläufig durch dienstrechtliche Änderungen erreicht werden. Hierbei spielt vermutlich auch eine Rolle, dass es sich bei der Reform des öffentlichen Dienstrechts um ein sehr komplexes und abstraktes Themengebiet handelt, sodass sie nicht jedem als ein geeignetes Instrument zur Erhöhung der Effizienz unmittelbar in den Sinn kommt (vgl. auch Seibel 1997, S. 97).

Die schlechte wirtschaftliche Lage führt zu einem starken *ökonomischen Druck* auf den öffentlichen Dienst und die Bundesregierung, der durch die Erwartungen der Umwelten noch erhöht wird. Inzwischen bezweifeln viele, dass die öffentliche Verwaltungsarbeit in Deutschland noch als „best practice“ zu bezeichnen ist, sodass einerseits als neue Erwartung entsteht, dass nach *Vorbildern* für die Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung gesucht wird (z. B. *Nachahmung* der Privatwirtschaft), und andererseits das Verwaltungsmanagement professionell(er) erfolgen soll. Aufgrund dieser Umstände überrascht es nicht, dass sich die Teildisziplin „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ zu dieser Zeit immer mehr durchsetzt (vgl. Vaanholt 1997, S. 23) und das Verwaltungsmanagement eine zunehmende *Professionalisierung* erfährt.

Die *Interessen und Ziele* des Institutional Entrepreneurs „Bundesregierung“ und der politischen Parteien insgesamt *verlagern sich*, weil für dienstrechtliche Neuerungen keine günstigen Rahmenbedingungen bzw. Veränderungsgelegenheiten (mehr) bestehen. Die Kontextsituation hat sich innerhalb weniger Jahre vollständig geändert und ins Gegenteil verkehrt: Während zu Beginn der 1970er Jahre die umfassenden Reformpläne für den öffentlichen Dienst, mit denen in erster Linie die (erwartete) Personalknappheit verhindert werden sollte, nur möglich waren, weil günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen herrschten, die die Gelegenheit für Veränderungen boten (vgl. 4.2.3.1), macht wenige Jahre später die *angespannte finanzwirtschaftliche Lage* ein Krisenmanagement notwendig, das vor allem auf Kosten- und Wirtschaftlichkeitsaspekte abstellt und die geplante Dienstrechtsreform letztlich verhindert. Dadurch und durch *widersprüchliche Erwartungshaltungen der Umwelten* sowie durch den *fehlenden politischen Konsens* sind die Handlungsmöglichkeiten des Institutional Entrepreneurs „Bundesregierung“ zunehmend eingeschränkt; sie resigniert, gibt ihre großen dienstrechtlichen Reformpläne auf und vermeidet bewusst den Begriff „Dienstrechtsreform“.

Der Diskussionsverlauf und die schwankende Relevanz des Themas „Dienstrechts- und Verwaltungsreform“ für den Institutional Entrepreneur „Bundesregierung“ können auch an den verschiedenen Regierungserklärungen der sozial-liberalen Koalition abgelesen werden (vgl. Müller 1977, S. 15): In den Jahren 1969 und 1973 betont Bundeskanzler Brandt die Notwendigkeit von grundlegenden Reformplänen für den öffentlichen Dienst; bei den Erklärungen des Bundeskanzlers Schmidt 1974 und 1976

werden entsprechende Vorhaben hingegen gar nicht oder nur indirekt thematisiert. Eine umfassende Reform ist angesichts der geschilderten Umstände nicht mehr geplant: Die Politiker hat die günstige Gelegenheit und (damit auch) der Mut verlassen, ein grundlegend neues Dienstrecht zu schaffen; stattdessen wird in diesem Bereich eine Politik der kleinen Schritte verfolgt (vgl. auch Ilbertz 1981, S. 76). Im Vordergrund der Regierungsarbeit stehen jetzt andere Themen und Aufgaben, die für dringlicher gehalten werden.

4.2.4 *Umsetzung von Maßnahmen in der Verwaltungspraxis: Differenz zwischen tatsächlichen Änderungen und ihrer Darstellung im Rahmen der Modernisierungsdebatte*

Vor dem Hintergrund der intensiven und kontrovers geführten Diskussion um eine leistungsorientierte öffentliche Verwaltung und ein zeitgemäßes Dienstrecht wird in diesem Kapitel aufgezeigt, welche der – schließlich einzeln verfolgten – Maßnahmen zur Reformierung der Bezahlung, Personalbeurteilung und des Berufsweges bzw. der Professionalisierung tatsächlich umgesetzt und in welcher Reihenfolge sie ergriffen wurden. Bei den realisierten oder angelaufenen Reformvorhaben handelt es sich um:

- (1) Maßnahmen, die sich auf die Besoldung der Beamten beziehen:
 - Durch die Einfügung des Artikels 74a in das Grundgesetz kann die Bundesgesetzgebung das Besoldungs- und Versorgungsrecht in Bund und Ländern vereinheitlichen: Das Erste Besoldungsvereinheitlichungs- und Neuordnungsgesetz tritt im März 1971, das Zweite Gesetz 1975 und das Beamtenversorgungsgesetz im August 1976 in Kraft. Dadurch soll verhindert werden, dass „die Länder bei dem Versuch, leistungsfähiges Beamtenpersonal zu gewinnen, durch besoldungsrechtliche Anreize miteinander zulasten der staatlichen Kassen konkurrieren“ (Kunig 1995, S. 649f.).
 - Der Grundsatz funktionsgerechter Besoldung ist seit 1975 in § 18 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) niedergelegt. Konkretisiert werden soll er durch die geplanten Funktionszuweisungsverordnungen (s. auch Punkt 2).
 - Deutliche Bezahlungsverbesserungen sind dabei zunächst nur über einen Aufstieg erreichbar; Leistungszulagen und -prämien werden zu diesem Zeitpunkt ebenso wenig angewandt wie eine Übertragung geringerwertiger Dienstposten bei unzureichender Leistung (vgl. Imroll 1978).
 - Die Eingangsbesoldung im gehobenen und höheren Dienst sowie die Anfangsbezahlung für Angestellte des öffentlichen Dienstes wird Ende der 1970er Jahre abgesenkt.
- (2) Veränderungen der Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst als Voraussetzung für eine Gewährung materieller Leistungsanreize:

- Seit Ende der 1970er Jahre befindet sich ein vom Bundesministerium des Innern entwickeltes Leistungs- und Verwendungsbeurteilungssystem in der Erprobung, für das bereits Beurteilungsrichtlinien entwickelt worden sind (vgl. Kroppenstedt 1978, S. 483; Ilbertz 1981, S. 21). Dieses System weist jedoch – insbesondere bei der Leistungsbeurteilung – gravierende Schwächen auf (vgl. Ilbertz 1981, S. 53f.): Zum einen ist das neue Verfahren nicht transparent genug und lässt sich somit nicht nachvollziehen. Zum anderen setzt sich der Katalog von (arbeitsplatzspezifischen) Leistungsmerkmalen, die bewertet werden sollen, nicht ausgewogen und von ihren Prioritäten her sinnvoll gewichtet zusammen. Aufgrund dieser Schwachstellen trägt das neue Beurteilungssystem nicht zu einer wesentlichen Verbesserung, Vereinheitlichung und Objektivierung von Beurteilungen bei.
- Es werden Maßnahmen zur (analytischen) Dienstpostenbewertung etabliert, um eine leistungsbezogene Besoldung verwirklichen zu können (als Überblick zu Bewertungsverfahren und ihren Problemen vgl. Beiträge in Siedentopf 1978). Mit der Dienstpostenbewertung sollen individuell zugewiesene Aufgabenbereiche unter dem Gesichtspunkt zunehmender Schwierigkeiten in eine Hierarchie gebracht werden. Die Zuordnung von Dienstposten auf unterschiedliche Besoldungsgruppen erfolgt dabei mithilfe von so genannten Funktionszuweisungsverordnungen, die der analytischen Dienstpostenbewertung somit zeitlich vorausgehen müssen. Unter den zu dieser Zeit sich in der Entwicklung befindenden Funktionszuweisungsverordnungen (vgl. Koch 1979, S. 204) werden Rechtsordnungen verstanden, die die Bundesregierung auf Grundlage des BBesG mit Zustimmung des Bundesrats erlassen darf, um „Funktionen den Ämtern in den Bundesbesoldungsordnungen zuzuordnen“ (§ 20 Abs. II Satz 3 BBesG). Dadurch soll eine normative Bindung zwischen dem Amt im statusrechtlichen Sinne und dem Amt im funktionellen Sinne hergestellt werden (vgl. Summer 1976, S. 357ff.).
- Ein Konzept für eine systematische Arbeitsbewertung im öffentlichen Dienst befindet sich Ende der 1970er Jahre ebenfalls in der Erprobung (vgl. Siedentopf 1979, S. 472).

Das dargestellte modifizierte Beurteilungssystem führt in der Verwaltungspraxis allerdings kaum zu maßgeblichen Veränderungen (vgl. Lorig 2001, S. 77): Der Erfolg des neuen Leistungsbeurteilungssystems wird dadurch eingeschränkt, dass keine einführende Vorbereitung stattfindet, es nach wie vor ganz unterschiedlich ausgestaltet wird und kein direkter Bezug zur Dienstrechtsreform (Leistungsbeurteilung als Grundlage für eine leistungsorientierte Entlohnung) mehr erkennbar ist (vgl. Siedentopf 1979, S. 471). Folglich entsteht der Eindruck, dass diese Einzelmaßnahme wahrscheinlich „als Teilstück der Dienstrechtsreform vorab – weil ohne Kosten? – praktiziert wird und damit nicht nur der instrumentelle Zusammenhang verloren geht“ (Siedentopf 1979, S. 471).

(3) Modifizierung des Berufszugangs und -wegs und Professionalisierung der Verwaltungspersonalausbildung:

- Seit In-Kraft-Treten des Haushaltsstrukturgesetzes vom Januar 1976 liegt der Grund für eine Beförderung ausschließlich in „der unter Beweis gestellten Tüchtigkeit und der voraussichtlichen Befähigung für künftige Aufgabenstellungen“ (Koch 1979, S. 203). Beförderungen erfolgen daher nur noch in Form eines Funktionsaufstiegs, beziehen sich auf Dienstposten und kommen in erster Linie aus Leistungsgesichtspunkten zustande; die Dauer der Mitgliedschaft in der öffentlichen Verwaltung soll hierbei keinerlei Rolle (mehr) spielen.
- Die laufbahnrechtlichen Zugangsvoraussetzungen und die Ausbildungsanforderungen werden neu geordnet (vgl. Bundesminister des Innern 1976, S. 60). So bestimmt beispielsweise das Zweite Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom August 1976, dass für den gehobenen Dienst ein Fachhochschulstudium obligatorisch ist, und es legt neue Zugangsvoraussetzungen für den mittleren und höheren Dienst fest (vgl. auch König/Füchtner 2000, S. 80).
- Im Februar 1979 tritt eine neue Bundeslaufbahnverordnung in Kraft (vgl. Ilbertz 1981, S. 53 und 74): In Abweichung zu dem Vorschlag der Studienkommission bleibt das Laufbahngruppensystem bestehen. Das Aufstiegsverfahren wird weiterentwickelt, neben dem bisherigen Regelaufstieg ist unter bestimmten Voraussetzungen ein „Aufstieg zur besonderen Verwendung“ in den mittleren und den gehobenen Dienst möglich sowie ein qualifizierter Aufstieg für bewährte dienstältere Beamte vorgesehen, um das spezielle Fachwissen und die Berufserfahrung besser zu nutzen. Aufstiegsmobilität und Leistungsmotivation werden dadurch aber letztlich nur geringfügig verbessert (vgl. Lorig 2001, S. 77).
- Die Verwaltungswissenschaft wird Lehr- und Prüfungsfach an den juristischen Fakultäten (vgl. Thieme 1984, S. 45ff.). Dadurch wird den Spezifika der öffentlichen Verwaltung – auch in Bezug auf das Personalmanagement und die Anreizsystemgestaltung – stärker Rechnung getragen und das Management der öffentlichen Verwaltung weiter professionalisiert.
- Die Aus- und Fortbildung für Angehörige des öffentlichen Dienstes wird verbessert. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Einführung bzw. des Ausbaus verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge an Universitäten und Fachhochschulen zu betrachten (vgl. Ellwein/Zoll 1973, S. 206ff.); die Teildisziplin der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre setzt sich ebenfalls zunehmend durch.

Angesichts der geschilderten Maßnahmen ist festzuhalten, dass sich die funktions- und leistungsorientierte Besoldung sowie eine stärkere Ausrichtung des Berufsweges (Laufbahn) an Leistungsfähigkeit und tatsächlich erbrachter Leistung in einem veränderten Dienstrecht niedergeschlagen haben (vgl. Lorig 2001, S. 78); daneben sind Instrumente zur Funktions- und Leistungsbewertung „entwickelt, eingesetzt und von der Rechtsprechung anerkannt worden“ (Siedentopf 1986, S. 156), um die vorge-

nannten dienstrechtlichen Neuerungen (erfolgreich) umsetzen zu können. Auch wenn diese Einzelmaßnahmen keinen großen Reformwurf darstellen, so handelt es sich dabei doch um eine „konsequente Fortentwicklung des Rechts und der personalwirtschaftlichen Praxis“ (Siedentopf 1986, S. 156), bei der allerdings eine Vielzahl von Fragen und Problemen (noch) ungeklärt bleiben. Außerdem besteht Einigkeit darüber, dass – wie auch immer die verwirklichten Änderungen zu bewerten sind – sie keine ausreichende Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns herstellen und die ergriffenen Maßnahmen außerdem das Wachstum der öffentlichen Verwaltung zwar begrenzen, letztlich aber nicht beenden können.

Dass diese Veränderungen lediglich Einzelmaßnahmen darstellen und zudem fast ausschließlich auf die Beschäftigtengruppe der Beamten gerichtet sind, zieht angesichts der umfassenden Veränderungsvorschläge für eine Dienstrechtsreform (unter anderem von der eigens dafür eingesetzten Studienkommission vorgelegt) massive Kritik auf sich: Letztlich werden trotz großer Reformpläne nur kleine Verbesserungen bei der Personalbeurteilung und der Dienstpostenbewertung erreicht (vgl. Seibel 1997, S. 97), und auch bei diesen Änderungen bestehen noch einige Anwendungsschwierigkeiten. Die ursprünglich von SPD und ÖTV verfolgte Zielsetzung, ein einheitliches Dienstrecht für alle Beschäftigten zu formulieren und die Dreiteilung der Beschäftigten in Beamte, Angestellte und Arbeitnehmer abzuschaffen, kann „nicht einmal ansatzweise verwirklicht werden“ (Seibel 1997, S. 97). Die Bilanzierung der Reformvorhaben fällt daher eher durchwachsen aus: Es können nur in einzelnen Bereichen deutliche Neuerungen erzielt werden; viele Vorhaben sind hingegen durch veränderte (politische) Rahmenbedingungen entweder verlangsamt oder verhindert worden, und es offenbart sich die begrenzte Handlungsfähigkeit der (potenziellen) Institutional Entrepreneurs „Bundesregierung“, „politische Parteien“ und „Verwaltungsspitzen“: „Regierung und Administration erschienen partiell überfordert durch die Simultaneität von Konzeption und Implementation reformistischer Politik angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen“ (Piehl 2002, S. 259). Zu konstatieren ist folglich, dass die durchgeführten Änderungen des öffentlichen Dienstrechts lediglich Stückwerk bleiben und sich sofort die nächste Reformdebatte anschließt (vgl. Denninger/Frankenbergh 1997, S. 10f.).

Einige Beobachter gehen in ihrem Urteil noch weiter und ziehen eine insgesamt negative Zwischenbilanz hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen für die 1970er Jahre. So gelangt beispielsweise Oechsler (vgl. 1982, S. 94) zu dem Schluss, dass die Diskussion trotz relativ konkreter Ansatzpunkte und Vorschläge des Studienkommissionsberichts und des Aktionsprogramms niemals wirklich das Stadium des Handelns erreicht habe; stattdessen diagnostiziert er sogar einen Stillstand der Dienstrechtsreform. Es finden sich jedoch auch weniger kritische Stellungnahmen, wonach der Leistungsgrundsatz bei Einstellung, Anstellung, Übertragung von Dienstposten, Beförderung und Aufstieg bereits hinreichend durch § 1 Bundeslaufbahnverordnung (BLV) festgeschrieben ist und nicht weiter durch gesetzliche Regelungen forciert

werden kann; vielmehr hängt es von der Einstellung der Entscheidungsträger ab, ob er in der Praxis berücksichtigt und wie streng er angewandt wird (vgl. Imroll 1978).

Zu analysieren ist demnach, worin die Gründe dafür liegen, dass nur vereinzelt Maßnahmen umgesetzt werden, diese nicht immer den erhofften Erfolg bringen und einige Vorschläge gar nicht implementiert werden (wie z. B. die Einführung individueller Leistungszulagen). Eine Erklärung dafür liefern folgende Faktoren:

- (1) Wie schon in der Debatte um dienstrechtliche Änderungen erwähnt, richten die Beteiligten *widersprüchliche Erwartungen* an die Umsetzung und Anwendung von Reformmaßnahmen.
- (2) Diese Erwartungen der Umwelt unterliegen zudem einem Wandel, das bedeutet, sie werden einerseits vielfältiger, andererseits kann sich die *Prioritätensetzung* der Ansprüche an die öffentliche Verwaltung *verschieben* (Bürgerfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns werden z. B. wichtiger).
- (3) Damit zusammenhängend *verlagern* sich auch die *Interessen* der (potenziellen) Institutional Entrepreneurs. Beeinflusst wird dies ferner durch die gegebene Kontextsituation in Form der wirtschaftspolitischen Lage, durch die (fehlende) politische Konsensfähigkeit bei solchen dienstrechtlichen Entscheidungsgegenständen und die Dringlichkeit verschiedener, zu dem Zeitpunkt zu bewältigender Probleme und Aufgaben.
- (4) Neben diesen bereits bei der Erklärung des Diskussionsverlaufs bezüglich materieller Leistungsanreizsysteme herangezogenen Faktoren (vgl. 4.2.3) sind *praktische Umsetzungsprobleme* der Maßnahmen von sehr großer Bedeutung (vgl. auch Jörges-Süß/Süß 2004b, S. 46):
 - Umsetzungsschwierigkeiten ergeben sich daraus, dass die Konzepte in der Regel keine oder nur unzureichende Überlegungen zur Implementation der Änderungsvorschläge enthalten (vgl. auch Kempf 1979).
 - Für eine erfolgreiche und wirksame Umsetzung einer leistungs- und funktionsorientierten Besoldungs-, Beurteilungs- und Laufbahngestaltung muss geklärt sein, was unter dem Begriff „Leistung“ verstanden wird. Der Leistungsbegriff und die Vergabekriterien beispielsweise für einen Aufstieg oder individuelle Leistungszulagen muss folglich zunächst einmal für die öffentliche Verwaltung verbindlich definiert und operationalisiert, d. h. messbar sowie transparent gemacht werden. Dies gestaltet sich aufgrund ihrer schwierigen Quantifizierbarkeit als sehr aufwändig, da Leistungen kaum abzugrenzen und damit nicht individuell zuzurechnen und zu vergleichen sind. Als Folge daraus können sich eine geringe Akzeptanz leistungsorientierter Maßnahmen und eine ausbleibende Motivationswirkung bei den Beschäftigten ergeben. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass in der Verwaltungspraxis zunehmend betriebswirtschaftliche Verfahren eingeführt werden, die (auch) der Leistungsbemessung dienen (z. B. Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Festlegung von Jahreszielen).

- Die angestrebte Wirkung (Erhöhung der Leistungsbereitschaft) kann geringer ausfallen als angenommen oder völlig ausbleiben, weil die ergriffenen Maßnahmen kostenneutral erfolgen und zugleich eine Kosten mindernde Wirkung entfalten sollen.
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung ergeben sich ferner daraus, dass unterschiedliche Mitarbeitergruppen im öffentlichen Dienst existieren, für die eine funktions- und leistungsorientierte Gestaltung der Entlohnung, des Berufsweges und der Beurteilung verwirklicht werden soll, dies aber auf unterschiedlichem Wege (per Gesetz oder per Tarifvertrag bzw. Dienstvereinbarung) zu regeln ist.
- Erschwerend wirkt vermutlich auch auf die Implementierung und die Akzeptanz von Änderungen in der Verwaltungspraxis, dass die Reformkonzepte nicht (federführend) von Verwaltungsmitgliedern entwickelt wurden, sondern von Gewerkschaften, Sachverständigenkommissionen und politischen Parteien stammen, die unter Umständen die Verwaltungsverfahren und -strukturen sowie die alltäglichen Abläufe, Erfordernisse und Schwierigkeiten des Verwaltungshandelns nicht hinreichend kennen (vgl. auch Reichard 1996, S. 249).

Angesichts dieser zahlreichen Faktoren und Hindernisse überrascht es wenig, dass die von der Bundesregierung tatsächlich in Angriff genommenen Veränderungen häufig größer und als erfolgreicher dargestellt werden als es der Wirklichkeit entspricht, so dass oft (starke) Unterschiede zwischen der Debatte um Neuerungen innerhalb des öffentlichen Dienstes und der tatsächlichen Verwaltungspraxis bestehen. Die reale Umsetzung von Reformplänen wird dabei oft von der Darstellung der Pläne *entkoppelt* (vgl. auch 2.2.2.3.1), indem Modernisierungs- und Reformrhetorik benutzt (vgl. Wallerath 1998, S. 54), Änderungen in Aussicht gestellt (vgl. auch Matiaske/Holtmann/Weller 2005a, S. 28) oder Professionelle wie Berater oder Wissenschaftler hinzugezogen und somit Legitimationsfassaden aufgebaut werden (vgl. Reichard 2001, S. 20). Auf diese Weise ist es möglich, politischen Veränderungswillen und Durchsetzungsvermögen zu demonstrieren und den Glauben der Umwelten an die Handlungsfähigkeit der Verantwortlichen aufrecht zu erhalten, ohne entsprechende Veränderungen in den Abläufen und Handlungen der täglichen Verwaltungsarbeit auch tatsächlich (in vollem Umfang) durchführen zu müssen.

4.3 *Analyse der Zweiten Zeitphase: Die Jahre 1983 bis 1989*

4.3.1 *Schilderung der gesellschaftspolitischen Situation*

Der durch den Bundestag im Oktober 1982 vollzogene Wechsel zu einer christlich-liberalen Regierungskoalition wird durch die Wähler in der vorgezogenen Bundestagswahl im März 1983 bestätigt: Die Union erhält ihr zweitbestes Wahlergebnis bei einer Bundestagswahl; die noch junge, erst 1980 auf Bundesebene gegründete Partei „Die Grünen“ nimmt die Fünf-Prozent-Hürde und zieht somit in den Bundestag ein.

An den Staat werden weiterhin die widersprüchlichen Anforderungen gestellt, einerseits zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen und andererseits gleichzeitig das Haushaltsdefizit zu reduzieren (vgl. auch 4.2.3.3). Eine Haushaltskonsolidierung wäre aber nach wie vor nur über eine Senkung der Ausgaben (und damit der Leistungen) oder über eine Erhöhung der Einnahmen realisierbar; beide Maßnahmen erscheinen konjunkturell unpassend: „Im Herbst 1982 ist die dreizehn Jahre amtierende SPD/FDP-Regierungskoalition hauptsächlich an dieser Frage gescheitert, die neue CDU/CSU/FDP-Koalition wird sich an ihrem Lösungsbeitrag – wie schwer er auch zu isolieren sein mag – messen lassen müssen“ (Mäding 1983a, S. 7). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Bundeskanzler Helmut Kohl im Mai 1983 in seiner Regierungserklärung betont, die Bundesregierung werde ihre Aufmerksamkeit in erster Linie auf die Aufgaben „Abbau der Arbeitslosigkeit“, „Wirtschaftswachstum“ und „Sanierung der Bundesfinanzen“ legen. Die Pläne sehen eine kontraktive Aufgabenpolitik und damit verbunden eine Rückbesinnung des Staates auf seine Kernaufgaben vor. Daher sollen bestimmte Aufgaben zukünftig auf private Dienstleister verlagert und Personal abgebaut werden, sodass Überlegungen zu einer Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie zu Deregulierungsmaßnahmen angestellt werden. Auch ist vorgesehen, dass sich der Bund aus einigen großen Industrieunternehmen zurückzieht; dies wird in den folgenden Jahren auch in die Tat umgesetzt (vgl. Füchtner 2002, S. 305).

Die wirtschaftliche Entwicklung verläuft Mitte der 1980er Jahre positiver als in den Jahren zuvor: 1983 und 1984 beispielsweise wächst das BSP, während dagegen die Inflationsrate und die staatliche Kreditaufnahme sinken. Allerdings erreicht die Arbeitslosigkeit einen neuen Höchststand von 2,2 Mio. Die Gewerkschaften fordern in dieser Situation – und auch aufgrund des schnell voranschreitenden technologischen Fortschritts – eine Arbeitszeitverkürzung von der 40-Stunden- auf eine 35-Stunden-Woche und verleihen ihrer Forderung teilweise mit Streiks Nachdruck. Im Juli kommt es schließlich zu einem Kompromiss in der Metall-Industrie, der später auch von der Druckindustrie und einigen weiteren Branchen übernommen wird: Ab 1. April 1985 ist eine 38,5-Stunden-Woche die Regel, und es wird eine Flexibilisierung der Arbeitszeit vereinbart.

Auf bundespolitischer Ebene zieht zur gleichen Zeit die so genannte Flick-Affäre ihre Kreise: Im Juni 1984 tritt Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff und im Oktober Bundestagspräsident Rainer Barzel wegen Verstrickungen in die Flick-Affäre zurück. Die Spar- und Arbeitspolitik der Bundesregierung wird vom DGB stark kritisiert und veranlasst ihn zu einer Protestwoche. Zugleich zeigen die Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst auch positive Wirkung: Die Lage der öffentlichen Haushalte stabilisiert sich, sodass ab 1985 wieder reale Einkommenszuwächse bei den Lohn- und Gehaltserhöhungen erzielt werden.

Als Protestbewegung ist in den 1980er Jahren die Friedensbewegung von großer Bedeutung, deren Ziel in der Friedenssicherung durch Rüstungsstopp, Rüstungskontrolle und Abrüstung besteht. Eine andere, zu der Zeit besonders aktive soziale und poli-

tische Bewegung setzt sich für den Umweltschutz ein. Der schwere Störfall in dem sowjetischen Kernkraftwerk Tschernobyl im April 1986, bei dem große Mengen radioaktiven Materials freigesetzt werden, bietet der Anti-Atomkraftbewegung sowie der Umweltbewegung wichtige Argumente. Die Bundesregierung trägt der Bedeutung umweltpolitischer Fragen dadurch Rechnung, dass diese nicht mehr in den Zuständigkeitsbereich des BMI fallen, sondern 1986 ein eigenes Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geschaffen wird. Innenpolitisch ist dieses Jahrzehnt außerdem nach wie vor von der Gefährdung der inneren Sicherheit durch die terroristische Gruppierung der RAF geprägt.

Bei den Bundestagswahlen im Januar 1987 erhält die Union das schlechteste Ergebnis seit 1949, erringt aber dennoch den Wahlsieg. Auch die SPD mit dem Kanzlerkandidaten Johannes Rau fällt in der Wählergunst stark zurück und erzielt ein (noch) schlechteres Ergebnis als bei der Bundestagswahl von 1983; die Grünen erreichen hingegen im Vergleich zu 1983 ein besseres Wahlergebnis. Der CDU/CSU-Wahlsieg wird dabei in erster Linie der positiven wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Schwäche und Uneinigkeit der sozialdemokratischen und grünen Opposition zugeschrieben (vgl. Lorig 2001).

Das Jahr 1989 ist politisch von großen Veränderungen der deutsch-deutschen Beziehungen geprägt: Im August und September besetzen DDR-Bürger Botschaften in Prag, Budapest und Warschau sowie die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Ost-Berlin; Ungarn öffnet im September für DDR-Ausreisende die Grenze nach Österreich. Am 8. November 1989 tritt das gesamte Politbüro der SED zurück, und einen Tag später öffnet die DDR ihre Grenzen zur Bundesrepublik Deutschland und zu West-Berlin, sodass die Mauer in Berlin fällt. Damit wird eine Wiedervereinigung Deutschlands möglich und wahrscheinlich.

4.3.2 *Vorschläge für eine dienstrechtliche Reformierung der öffentlichen Verwaltung*

4.3.2.1 *Entwicklung der Dienstrechtsreformdiskussion und Bericht der Bundesregierung zur strukturellen Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts*

Der Wechsel zu einer Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP bringt für die öffentliche Verwaltung in erster Linie eine Absage an grundlegende dienstrechtliche Veränderungen – wie sie im Bericht der Studienkommission oder dem Aktionsprogramm vorgesehen waren (vgl. 4.2.2.1.2 und 4.2.2.2.1) – mit sich. Stattdessen verfolgt die neue Bundesregierung ein „Programm der Erneuerung“, mit dem eine *kontinuierliche, punktuelle Verwaltungsvereinfachung und -pflege* und somit eine *Aufgabenreduzierung* der öffentlichen Verwaltung realisiert werden sollen. Aufgrund dessen stehen bei den geplanten Veränderungen der öffentlichen Verwaltung Überlegungen zur Entstaatlichung, Entbürokratisierung, Privatisierung und Deregulierung im Mittelpunkt (vgl. auch Beyer/Brinckmann 1990, S. 55f.), die unter den Begriffen „Verwaltungsvereinfachung“ und „Rechtsvereinfachung“ diskutiert werden.

Diese Ansatzpunkte stellen keine neuartige Idee dar, sondern sind bereits seit Ende der 1970er Jahre ein Thema – z. B. wurde 1980 eine „Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung“ (vgl. Bundesminister des Innern 1980) durchgeführt. Zunächst werden einige Länderkommissionen zur Verwaltungsvereinfachung gebildet; 1983 verabschiedet schließlich die Bundesregierung eine Resolution zur Entbürokratisierung und Vereinfachung der Gesetze und der Verwaltung und setzt ebenfalls eine unabhängige „Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes“ beim Bundesministerium des Innern ein (vgl. Naschold/Bogumil 1998, S. 118f.). Aufgabe dieser Kommissionen ist es, zu überprüfen, ob Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften unbedingt nötig, einfach anzuwenden und leicht verständlich sind.

An diesen Schwerpunkten und den (beabsichtigten) Einzelmaßnahmen zur Privatisierung und Deregulierung wird deutlich, dass eine weitreichende Verwaltungsreform, die tief greifende Änderungen des Dienstrechts vorsieht, zu diesem Zeitpunkt nicht mehr geplant ist (vgl. auch Lorig 2001, S. 79). Der Begriff der Verwaltungsreform wird zunehmend von dem Begriff der Verwaltungsvereinfachung abgelöst; der Fokus liegt darauf, relativ kurzfristig die Aufgabenvielfalt der öffentlichen Verwaltung und insbesondere die damit verbundenen Kosten zu reduzieren. Die bereits zu Beginn der 1980er Jahre aufgrund der globalen ökonomischen Krise einsetzende Diskussion über das Sparen im öffentlichen Bereich und die entsprechenden Einschnitte in die staatlichen Budgets (vgl. auch 4.2.1) führen somit zwangsläufig zu einer Überprüfung, ob die Vielfalt der von der öffentlichen Verwaltung zu erfüllenden Aufgaben tatsächlich notwendig und sinnvoll ist. Eine Spardebatte ist daher immer (auch) eine Debatte um die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (vgl. auch Ellwein 1983, S. 37).

Durch den Abbau überflüssiger Bürokratien soll zudem eine größere Bürgernähe der Verwaltung hergestellt werden, um deren wachsende Politik- und Bürokratieverdrossenheit (vgl. Reichard 1996, S. 244; zur Bürokratie-, Verwaltungs- und Staatskritik generell vgl. Ellwein 1994, S. 59ff.), d. h. ihre negative Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Staates, zu bekämpfen. Dazu soll den aufgrund des gesellschaftlichen Wertewandels veränderten, individualistischen Leistungserwartungen der Bürger an den Staat (verstärkt) Rechnung getragen werden. Dies ist auch deshalb besonders wichtig, weil die Nähe der öffentlichen Verwaltung zu ihren „Kunden“ und damit verbunden deren Zufriedenheit mit öffentlichen Leistungen seit den 1970er Jahren als ein zusätzliches Kriterium für die Bewertung des Erfolgs von Verwaltungshandeln (neben den bisherigen Zielvorstellungen der Zweckmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit) herangezogen wird.

Den veränderten Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns wird durch sporadische Einzelmaßnahmen zu begegnen versucht; eine umfassende Handlungsstrategie für eine Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung existiert nicht. Die inkrementalen Veränderungen der Steuerungsinstrumente werden den aktuellen Anforderungen an das Handeln, die Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung jedoch nicht

gerecht, sodass zunehmend Dysfunktionalitäten (Steuerungs-, Akzeptanz- und Effizienzprobleme; vgl. Hesse 1990, S. 19) und Finanzierungsdefizite im öffentlichen Bereich auftreten. Letztere würden sich auch im Falle eines Konjunkturaufschwungs nur partiell wieder abbauen lassen (vgl. Eickmeyer 1983, S. 59), da sie höchstens teilweise durch die schlechte Konjunktur, überwiegend aber von der öffentlichen Verwaltung durch inadäquate Strukturen sowie Steuerungs- und Effizienzdefizite selbst verursacht sind.

Vor dem Hintergrund der nach wie vor angespannten wirtschaftlichen Lage und der Notwendigkeit, (Personal-)Kosten zu senken, werden freie Stellen nicht wiederbesetzt und maßvolle(re) Tarife für die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst abgeschlossen (z. B. ÖTV-Abschluss mit 3,6% Erhöhung). Charakteristisch für die Kürzungen öffentlicher Leistungen ist dabei häufig, dass Bund und Länder ihre Haushalte entlasten, indem sie die Aufgaben und Leistungen auf Städte und Gemeinden verschieben; diese Verlagerung bringt jedoch keine Entspannung für die öffentlichen Haushalte insgesamt, sondern nur für die jeweilige Organisation.

Das konsensfähige Ziel einer Leistungssteigerung und einer höheren Leistungseffizienz der öffentlichen Verwaltung kann generell nur erreicht werden, wenn neben der angestrebten Verwaltungsvereinfachung und Aufgabenreduzierung die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des Verwaltungspersonals verbessert werden, d. h., es müssen auch dienstrechtliche Modifikationen – insbesondere im Bereich der Besoldung – erfolgen. Dieser Notwendigkeit scheinen sich die politischen Akteure (insbesondere angesichts eines Engpasses bei der Gewinnung von Nachwuchs; vgl. z. B. Meixner 1989, S. 182) bewusst zu sein, da der Deutsche Bundestag im November 1985 eine Entschließung annimmt, „die seit Jahren wegen der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zurückgestellten Aufgaben der strukturellen Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts Schritt für Schritt zu lösen“ (Bundesregierung 1988, S. 3). Ins Auge sticht hierbei die Formulierung „Weiterentwicklung“, es ist nicht mehr von einer (grundlegenden) Reform die Rede. Bis zum Herbst 1986 soll die Bundesregierung prüfen, welche weiteren dienstrechtlichen Maßnahmen zu ergreifen sind. Der entsprechende *Bericht der Bundesregierung zur strukturellen Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts* (Strukturbericht) soll sich den Vorstellungen des Deutschen Bundestags zufolge insbesondere mit Maßnahmen zur Überwindung der Engpässe bei der Nachwuchsgewinnung sowie zur Fortentwicklung und Harmonisierung des Zulagensystems innerhalb des öffentlichen Dienstes befassen (vgl. Bundesregierung 1988, S. 3).

Als die Bundesregierung schließlich – mit deutlicher Verzögerung – im Oktober 1988 ihren Bericht vorlegt, sind folgende Pläne darin enthalten (vgl. Bundesregierung 1988, S. 5ff.):

- Die abgesenkte Eingangsbesoldung soll für die Besoldungsgruppen A9/A10 ab 1. Januar 1989 und für den höheren Dienst ab 1. Januar 1990 aufgehoben und dadurch das vorherige höhere Niveau wieder hergestellt werden.

- Für den mittleren Dienst soll für beamtete Meister oder staatlich geprüfte Techniker das Eingangsamt von Besoldungsgruppe A5 auf A6 angehoben werden.
- Für Bereiche, in denen nachgewiesen ein erheblicher Bewerbermangel herrscht, ist die Gewährung von Anwärtersonderzuschlägen vorgesehen.
- Für herausgehobene Funktionen im einfachen Dienst wird ein neues Spitzenamt (Besoldungsgruppe A5 mit Amtszulage) eingerichtet.
- Die Zulagenvielfalt sowohl im Besoldungs- als auch im Tarifbereich und ihre Unterschiede sollen überprüft und systematisiert werden, die Harmonisierungszulagen sollen in das Grundgehalt eingebaut und zudem wie die anderen Bezüge linear angepasst werden, damit sie im Laufe der Zeit nicht an Wert verlieren.
- Die besoldungsrechtliche Regelung von Mehrarbeitsvergütung und Erschwerungszulagen steht der entsprechenden tariflichen Regelung nach, sodass die Unterschiede geprüft und aufgehoben werden sollen.
- Die inhaltliche und formale Ausgestaltung des Ortszuschlagsrechts ist schrittweise familiengerecht zu überprüfen und zu vereinfachen.

Die Bundesregierung möchte – auch mithilfe dieses Berichts – „auf Notwendigkeiten einer anforderungs- und leistungsgerechten Anpassung der Dienstrechtsstrukturen, der Bewertungsgerechtigkeit, der strukturellen Ausgewogenheit innerhalb des öffentlichen Dienstes und insbesondere auch auf Probleme der Nachwuchsgewinnung aufmerksam machen“ (Bundesregierung 1988, S. 4). Sie ist sich darüber im Klaren, dass „die Probleme auch künftig nur *Schritt für Schritt* (Hervorh. i. O.; Anm. d. Verf.) im Gleichklang mit der weiteren Gesundung der Staatsfinanzen und den Fortschritten der wirtschaftlichen Entwicklung gelöst werden können“ (Bundesregierung 1988, S. 4).

Herauszustellen ist bei diesen Änderungsvorschlägen, dass es sich in erster Linie um Anpassungsmaßnahmen handelt, um – insbesondere durch Eintrittsanreize (vgl. 2.1.2.1) – potenziellen Nachwuchs anzusprechen und bestehende Engpässe abzubauen. Sie enthalten jedoch keine umfassenden Neuerungen des öffentlichen Dienstrechts, d. h., die Debatte über eine variablere, weil leistungsorientierte, materielle Anreizgestaltung sowie dazu bereits existierende Vorschläge werden nicht aufgegriffen.

In der Literatur finden sich keine Stellungnahmen der Interessengruppen, die sich unmittelbar auf den Strukturbericht und seine Maßnahmen beziehen; es ist jedoch zu erwarten, dass die Interessengruppen tendenziell mit dem Neuerungskonzept der Bundesregierung einverstanden sind, da eine für das Personal attraktivere Besoldungsgestaltung und eine erfolgreichere Nachwuchsgewinnung konsensuale Ziele darstellen, wenn sie auch mit relativ hohen Kosten verbunden sind. Vermutlich gehen diese Vorschläge jedoch einigen Akteuren nicht weit genug, da sie nicht eindeutig auf eine Erhöhung der Leistungsbereitschaft beim Personal abzielen, sondern eher auf eine Verbesserung der Situation beim Personalsnachwuchs. Eine umfassende und grundlegende Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts (z. B. in Richtung

Vereinheitlichung der Regelungen für alle Beschäftigtengruppen und einer Besoldung und Aufgabenübertragung, die sich stärker nach dem Leistungsprinzip richtet), die die SPD (vgl. 1988, S. 9), der DGB und die Gewerkschaft ÖTV (vgl. Beyer/Brinckmann 1990, S. 82) nach wie vor fordern, wird mit dem Strukturbericht nicht in Angriff genommen. Insgesamt kann dennoch davon ausgegangen werden, dass das Konzept der Bundesregierung nicht auf Widerstand oder Widerspruch stößt, da es keine Interessen einzelner Akteure verletzt oder Regelungen zu ihrem Nachteil verändert.

4.3.2.2 *Individuelle Leistungszulagen für Beamte der Deutschen Bundespost*

Ab Mitte der 1980er Jahre beschäftigt sich die Bundesregierung bei Plänen im Bereich der öffentlichen Verwaltung insbesondere mit der Umstrukturierung des staatlichen Transport-, Post-, Kommunikations- und Versorgungswesens: Diese Unternehmen sollen in private Rechtsformen überführt werden (Privatisierung). Bis zu diesem Zeitpunkt stellt beispielsweise die Deutsche Bundespost eine staatliche Organisation dar, die für alle Aufgaben im Zusammenhang mit Post- und Telekommunikationsdiensten zuständig ist und dabei hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, sodass sie sich vollständig in die Regeln der öffentlichen Verwaltung eingebunden sieht. Nun ist jedoch eine „fast vollständige Liberalisierung des Post- und Fernmeldewesens im Zuge der dreistufigen Postreform ab 1989“ (Füchtner 2002, S. 251) vorgesehen, die Postunternehmen sollen materiell teilprivatisiert (Umwandlung in eine Aktiengesellschaft unter Beibehaltung der Kapitalmehrheit des Bundes) und das Bundesministerium für Post und Telekommunikation zum 1. Januar 1998 aufgelöst werden.

Als Ausgangspunkt für die Neustrukturierung der Post dient dabei der Bericht der 1985 berufenen „Regierungskommission Fernmeldewesen“ zur „Neuordnung der Telekommunikation“ vom September 1987, der (auch) Empfehlungen zur Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts bei der Deutschen Bundespost enthält. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen und geplanten Veränderungen ist zu bewerten, dass sich im April 1987 die Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen „auf Wunsch der Deutschen Bundespost mit dem Thema ‚Leistungsbezogene und erfolgsabhängige Bezahlung im Bereich der Post- und Fernmeldeverwaltungen‘“ (Kurz 1989, S. 23) befasst. Die Erfolgsaussichten für den Bereich der Deutschen Bundespost werden dabei allerdings nicht als sehr groß eingeschätzt (vgl. Kurz 1989, S. 24): In der Vergangenheit stimmten der Bundesminister des Innern und der Bundesfinanzminister dienstrechtlichen Sonderregelungen – wenn überhaupt – nur zögerlich zu, da sie den Grundsatz einer einheitlichen Besoldung verletzen; zudem steht die Befürchtung der Länder im Raum, dass ihre Haushalte zusätzlich belastet werden, wenn sie diese Leistungszulagenregelung aufgrund des genannten Einheitlichkeitsprinzips übernehmen müssen.

Mit dem Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) vom 8. Juni 1989 tritt zum 1. Juli 1989 die

erste Stufe der Postreform in Kraft; die Hoheits- und Unternehmensaufgaben der Deutschen Bundespost sind von diesem Zeitpunkt an getrennt: Die Deutsche Bundespost teilt sich in die bundeseigenen, weitgehend selbstständig operierenden und eigenwirtschaftlich arbeitenden Einzelunternehmen Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Postbank und Deutsche Bundespost Telekom auf und ist folglich nicht mehr vollständig in die Regeln, Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung eingebunden. Die hoheitlichen Aufgaben wiederum verbleiben zunächst beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation. Durch das Gesetz wird die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes eingeleitet; der Mobilfunk wird zugelassen, und durch die Einführung des Wettbewerbs ist das Post-Monopol gelockert.

Das Postverfassungsgesetz (Art. 1 des Poststrukturgesetzes) enthält personalpolitische Instrumente, die die Attraktivität der Arbeitsplätze bei der Post erhöhen sollen, indem beispielsweise besondere Laufbahnregelungen gelten, die starren Stellenobergrenzenbestimmungen wegfällen und Leistungszulagen bezahlt werden (vgl. §§ 49-51). Mit § 50 Abs. II des Postverfassungsgesetzes besteht dabei zum 1. Juli 1989 die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Leistungszulagenverordnung.

Diese Postleistungszulagenverordnung, die mit dem Bundesminister des Innern aufgrund seiner Zuständigkeit für Angelegenheiten des öffentlichen Dienstrechts als Arbeitgebervertreter (vgl. 2.1.1.2.1) abgestimmt ist, wird unmittelbar nach Inkrafttreten des Poststrukturgesetzes vom Bundesminister für Post und Telekommunikation am 12. Juli 1989 erlassen und tritt am 1. August 1989 in Kraft (vgl. § 10 PostLZulV): Sie sieht vor, dass Beamte der Post für „Leistungen, die die regelmäßigen Anforderungen im Hinblick auf Güte, wirtschaftlichen Erfolg oder geleistete Arbeitsmenge erheblich überschreiten“ (§ 1 PostLZulV), widerrufliche und nicht ruhegehaltsfähige Leistungszulagen erhalten. Die Zulage wird für die Dauer eines Jahres gewährt und kann unmittelbar im Anschluss zweimal (in Ausnahmefällen danach weitere zweimal) neu bewilligt werden; gegebenenfalls erhält ein Beamter somit fünf Jahre hintereinander eine Leistungszulage. Bei einem deutlichen Leistungsrückgang des jeweiligen Beamten kann die Zulage allerdings widerrufen werden. Die Höhe der Zulage ist in vier Stufen gestaffelt, und sie wird auf eventuelle Beförderungen angerechnet.

Die neuen Zulagen werden vor allem von der politischen Opposition und von Gewerkschaftsseite (insbesondere der Postgewerkschaft) als problematisch eingestuft: Sie betrachten sie als „Segnungen“ und Nasenprämien, in deren Genuss die breite Masse der Beschäftigten nicht kommen wird (vgl. Kurz 1989, S. 24); die SPD stimmt dem Gesetz daher vor allem mit Rücksicht auf die Postgewerkschaft nicht zu. Zu vermuten ist, dass – sofern keine Transparenz über das Beurteilungs- und Verteilungsverfahren bei der Gewährung von Zulagen vorliegt oder aber sie als ungerecht wahrgenommen werden – auch die Beschäftigten diesem neuen Instrument eher

skeptisch gegenüberstehen, sodass es sogar eine negative Wirkung auf ihre (Leistungs-)Motivation entfalten kann.

4.3.2.3 *Zwischenfazit: Stillstand der Debatte über eine Dienstrechtsreform*

Es ist festzuhalten, dass in den 1980er Jahren insgesamt nur wenig über umfassende dienstrechtliche Änderungen debattiert wird, die sich auf materielle Leistungsanreize beziehen. Es werden zwar vereinzelt Forderungen zur Einführung von Leistungszulagen bzw. -abschlägen gestellt (vgl. König/Füchtner 2000, S. 84), sodass diese personalwirtschaftliche Maßnahme nicht völlig aus der politischen und wissenschaftlichen Diskussion verschwindet, die Vorschläge werden aber auf Bundesebene von den Regierungsparteien nicht (mehr) aufgegriffen (zu den Gründen für dieses Verhalten vgl. 4.3.3).

Bei den in den Abschnitten 4.3.2.1 und 4.3.2.2 geschilderten Konzepten, die sich um Entgeltfragen drehen, fällt wiederum auf, dass sie entweder eher Eintrittsanreize denn Leistungsanreize thematisieren (wie bei dem Strukturbericht der Bundesregierung, der primär das Ziel der Nachwuchsgewinnung verfolgt), oder es stehen materielle Leistungsanreize im Mittelpunkt, die aber nur in einem bestimmten Teil der öffentlichen Verwaltung angeboten werden (in dem Fall ausschließlich bei der Deutschen Bundespost) – eine Übertragung der Maßnahmen auf den gesamten öffentlichen Dienst soll nicht erfolgen. Da dies aber prinzipiell gegen das Einheitlichkeitsprinzip des öffentlichen Dienstrechts verstößt, werden für einen eingeschränkten Geltungsbereich abweichende Regelungen in Form eines Sondertarifs vereinbart. Generell ist ein zunehmender Trend dahingehend festzustellen, „das Beamtenbesoldungsgefüge noch weiter aufzubrechen und Sondertarife für Dienstleistungsbetriebe wie die Post, die Bahn und neuerdings sogar auch den Auswärtigen Dienst einzuführen“ (Bulling 1990, S. 84).

Die in den 1970er Jahren sehr lebhaft geführte Debatte um die Einführung und Gestaltung materieller Leistungsanreizsysteme wird somit – außer für bestimmte Bereiche der öffentlichen Verwaltung oder einen Teil der Beschäftigten – nicht wieder aufgegriffen bzw. fortgeführt. Personalwirtschaftliche Überlegungen spielen zu dieser Zeit keine herausragende Rolle und wenn sie angestellt werden, beziehen sie sich primär auf Nachwuchsgewinnung oder Personalabbau aufgrund von Verringerungen des Leistungsumfangs der öffentlichen Verwaltung. Die Diskussion wird nur von vereinzelten Akteuren am Leben gehalten (insbesondere von Wissenschaftlern; vgl. auch 3.2), entwickelt sich aber auf politischer Ebene nicht weiter, vielmehr kommt sie auf die Gesamtheit der öffentlichen Verwaltung und auf alle Beschäftigten bezogen sogar zum Stillstand (vgl. auch Brede 1991, S. 1131), der die gesamten 1980er Jahre hindurch andauert.

4.3.3 *Erklärung des Diskussionsstillstands mithilfe des neo-institutionalistischen Handlungsmodells und der Kontextfaktoren*

Angesichts der intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema materielle Leistungsanreizsysteme in der Vergangenheit erstaunt es, dass sich die Diskussion – trotz fehlender nennenswerter Änderungen – nicht weiterentwickelt, sondern im Gegenteil so stark abebbt und für viele Akteure so an Wichtigkeit verliert, dass sie (abgesehen von der Vereinbarung von Sondertarifen, s. o.) faktisch ruht. Diese Entwicklung wird im Folgenden unter Rückgriff auf das im Vorfeld entwickelte theoretische Handlungsmodell (vgl. 2.2.4) und das Analysekonzept (vgl. 2.3) erklärt. Dazu sind Gründe herauszuarbeiten, die sich sowohl auf die (veränderten) Interessen und Ressourcen der relevanten Akteure (und Umwelten) beziehen, als auch die Rahmenbedingungen zu beleuchten, die in diesem Zeitraum dafür herrschen, grundlegende – allgemein akzeptierte – Neuerungen des öffentlichen Dienstrechts herbeizuführen.

Es wäre eine unzutreffende Behauptung, dass alle (mächtigen) Akteure keinerlei Interesse mehr an umfassenden dienstrechtlichen Veränderungen und einer Verwaltungsreform beispielsweise in Form der Gewährung individueller Leistungszulagen zeigen. Insbesondere die Gewerkschaft ÖTV (und somit vermutlich auch die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, deren Interessen sie vertritt), der DGB und die SPD fordern nach wie vor eine Dienstrechtsreform (vgl. auch 4.3.2.1). Sie zielen dabei jedoch in erster Linie auf eine Vereinheitlichung des öffentlichen Dienstrechts ab, d. h., die Dreiteilung der Beschäftigtengruppen soll abgeschafft werden. Aufgrund gegensätzlicher Positionen zu diesem Vorschlag (vgl. auch 4.2.2.1.3) ist diesbezüglich aber weiterhin mit einem starken Widerstand von Seiten der Beamten und ihrer Interessenvertreter (DBB) sowie von Seiten der Regierungsparteien CDU/CSU und FDP zu rechnen. Daneben findet sich der Vorschlag, den Beamtenstatus bei nicht-hoheitlich tätigen Staatsbediensteten wie beispielsweise Lehrern, Eisenbahnern und Postlern aufzuheben (vgl. z. B. Bulling 1990, S. 91).

Die Bürger und Steuerzahler (und Wähler), deren Zufriedenheit für die öffentliche Verwaltung zu einem wichtigen Leistungskriterium geworden ist, erwarten wiederum in erster Linie, dass sich die Neuerungen positiv auf die Effizienz der öffentlichen Verwaltung auswirken und sie die Bürgerfreundlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen.

Insgesamt herrscht Einigkeit darüber, dass Reformbedarf bei der Effizienz der Aufgabenerfüllung besteht. Die wirtschaftlichen Ursachen dafür liegen nicht nur in der kontinuierlichen Erhöhung des Personalbestands aufgrund einer starken Aufgabenausweitung der öffentlichen Verwaltung begründet, sondern das wachsende Haushaltsdefizit (Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen) ist zudem maßgeblich durch hohe Arbeitslosigkeit und schlechte Konjunktur verursacht. Angesichts dieser Situation überrascht es nicht, dass die Schwerpunktsetzung der Bundesregierung auf einer *Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung* liegt und sie damit auch auf keinen großen Widerstand stößt. Im Vordergrund stehen in diesem Zeitraum somit Aufgaben, die dringlicher als die ausstehende Dienstrechtsreform bewältigt werden müssen.

Zur Verwirklichung einer effizienteren Verwaltung müssen die Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung überprüft, Personalausgaben reduziert und das Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst stärker betont werden. Dabei ist es insbesondere nach Meinung von SPD, CDU, DGB, ÖTV und des Bundes der Steuerzahler erforderlich, sowohl die Leistungsbefähigung als auch die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu verbessern (vgl. Beyer/Brinckmann 1990, S. 80). Dies soll aber ohne neuartige personalrechtliche Maßnahmen geschehen, da angesichts der leeren Kassen ein politischer Konsens über dienstrechtliche Änderungen wie die Zahlung individueller Leistungszulagen unwahrscheinlich ist. Vielmehr werden Maßnahmen benötigt und (von den Bürgern, Leistungsempfängern und Steuerzahlern) erwartet, die relativ kurzfristig zu einer Entspannung bzw. Verbesserung der Haushaltslage beitragen. Deshalb besteht *großer Druck* (auch seitens der Umwelten), entsprechende Veränderungen herbeizuführen; allerdings wird in dem Zusammenhang eher nicht erwartet, schnellstmöglich das Dienstrecht umfassend zu reformieren, um adäquate, moderne Personalmaßnahmen (wie Leistungszulagen) ergreifen zu können – zumal dies ein sehr zeitaufwändiges und mit (Transaktions-)Kosten verbundenes Unterfangen ist.

Auch wenn die öffentliche Verwaltung Maßnahmen plant und ergreift, um sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, ihre Effizienz zu erhöhen und dadurch Kosten zu reduzieren, gelten ihre Strukturen, Verfahrensweisen und Handlungen prinzipiell immer noch als effektiv und (relativ) effizient. Dies erklärt auch, warum die zunehmenden Veränderungsbemühungen einiger ausländischer Verwaltungen, die als Vorreiter der Modernisierungsbewegung im öffentlichen Sektor – des so genannten *New Public Managements* (vgl. auch 4.4.2.1.1) – auftreten, für Deutschland (noch) *keinen Vorbildcharakter* haben und hier nicht imitiert werden. In einer Reihe öffentlicher Verwaltungen in westlichen Industrieländern ist aufgrund vielfältiger Probleme – angefangen bei knappen Haushaltskassen in Zeiten wirtschaftlicher Rezession über defizitäres Personalmanagement, Aufgabenausweitung bis hin zur Unzufriedenheit der Steuerzahler mit den Leistungen – ein großer Handlungsdruck entstanden. Dies führt dazu, dass zwischen dem Beginn und dem Ende der 1980er Jahre unter anderem in Großbritannien, Australien und insbesondere Neuseeland Konzepte zur Modernisierung des öffentlichen Sektors entwickelt werden (vgl. z. B. Aucoin 1990; Hood 1991), die starke Gemeinsamkeiten aufweisen, und sich daher auf internationaler Ebene „über Staatsgrenzen hinweg ein in seinen Grundlinien übereinstimmendes gemeinsames Verständnis vom Management öffentlicher Institutionen“ (Reichard 1996, S. 243f.) herausbildet. Bemerkenswert ist dabei an den Konzepten, dass sie einen umfassenden Wandel bzw. eine grundlegende Reorganisation öffentlicher Verwaltungen vorsehen, d. h., es werden nicht einzelne Teilbereiche herausgegriffen, sondern diverse Managementpraktiken wie Qualitätsmanagement, Kontraktmanagement, Controlling, modernes Personalmanagement zu einem großen Reorganisationsvorhaben gebündelt. Dabei wird unter anderem die Entgeltgestaltung als verbesserungsfähig eingestuft, die Einführung leistungsorientierter Entgeltbestandteile bildet hierfür ein zentrales Reformelement.

Neben der positiven (Selbst-)Einschätzung des deutschen Verwaltungsapparats im Vergleich zur Effektivität und Effizienz von Verwaltungen anderer Staaten (vgl. auch Ellwein/Hesse 1994, S. 61; Wollmann 1996, S. 25) kann die passive, abwartende Haltung Deutschlands gegenüber der New Public Management-Bewegung außerdem damit begründet werden, dass sich erst noch erweisen muss, ob die im Ausland ergriffenen Maßnahmen und Umstrukturierungen von Erfolg gekrönt sein werden und sich somit überhaupt zur Nachahmung empfehlen.

Als *weiteres Vorbild* könnte zu dieser Zeit der Sondertarif für Beamte der *Deutschen Bundespost* in Form der Leistungszulagenverordnung fungieren (vgl. 4.3.2.2). Die Deutsche Bundespost tritt hier (mit Zustimmung des Bundesministers des Innern sowie des Bundesministers der Finanzen) als *Institutional Entrepreneur* auf dem Gebiet der individuellen Leistungszulagen im öffentlichen Dienst in Erscheinung. Dieser (nationale) Vorreiter für materielle Leistungsanreize sorgt aber ebenfalls nicht für eine Übernahme der Leistungsanreize in der gesamten öffentlichen Verwaltung und für alle Beschäftigten (d. h. Beamte und Arbeitnehmer), weil zum einen Kosten durch die Umstrukturierung des Anreizsystems sowie durch die Zahlung individueller Leistungszulagen selbst entstehen, die bei der vorliegenden Haushaltssituation nicht ohne weiteres finanzierbar sind; zum anderen handelt es sich bei der Schaffung zusätzlicher materieller Leistungsanreize nicht um den am dringlichsten zu bearbeitenden Bereich. Vielmehr bestehen angesichts des wachsenden Haushaltsdefizits die Erwartungshaltung und die Notwendigkeit, (personalwirtschaftliche) Änderungen vorzunehmen, die kurzfristig zu einer Kostenreduzierung und einer Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung führen. Darüber hinaus werden die beschriebenen (dienstrechtlichen oder tarifvertraglichen) Sonderregelungen unter Umständen deswegen nicht auf die Gesamtheit der öffentlichen Verwaltung und der Beschäftigtengruppen ausgedehnt und ihre ganz- und einheitliche Anwendung nicht diskutiert, weil sie als zu wenig differenziert und daher als für die Personalsteuerung ungeeignet gelten (vgl. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1996, S. 231).

Neben ausländischen Verwaltungen und nationalen Sondertarifen im öffentlichen Dienst könnten *privatwirtschaftliche*, gewinnorientierte *Organisationen als Vorbild* dienen, da hier variable, leistungsorientierte Entgeltbestandteile vermehrt Anwendung finden. Deren Personalmanagementmethoden werden aber aus den gleichen, gerade dargelegten Gründen nicht von der öffentlichen Verwaltung übernommen; hinzu kommt, dass im öffentlichen Sektor spezielle Bedingungen herrschen, die beachtet werden müssen. So können erfolgreiche Praktiken der Privatwirtschaft – wenn sie (auch) in der öffentlichen Verwaltung funktionieren sollen – nicht einfach übertragen werden, sondern bedürfen einer Anpassung an die spezifischen Gegebenheiten. Die Spezifika der Organisation „öffentliche Verwaltung“ machen somit eine eigenständige „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ notwendig. Diese Teildisziplin setzt sich in den 1980er Jahren „infolge des Wandels von der klassischen Eingriffs- und Ordnungsverwaltung zur Leistungs- und Planungsverwaltung“ (Vaanholt 1997, S. 23) sowie aufgrund der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung, der damit ver-

bundenen notwendigen Sparpolitik der Bundesregierung und dem Zwang, die Aufgaben (deutlich) effizienter zu erfüllen, allmählich durch. Das Verwaltungsmanagement erfährt damit eine zunehmende *Professionalisierung*.

Vor dem Hintergrund des wachsenden Haushaltsdefizits und der (dadurch geprägten) Erwartungshaltung der Umwelten (Beschäftigte, Leistungsempfänger der öffentlichen Verwaltung, Steuerzahler, Öffentlichkeit), das Verwaltungshandeln unbürokratischer, effizienter und kostengünstiger zu vollziehen, besteht somit *kein* (hinreichender) *verwaltungsexterner Druck*, die materielle Anreizgestaltung zu modernisieren und Leistungsanreize einzuführen. Vielmehr werden andere Erwartungen an das Staats- und Verwaltungshandeln gerichtet, die sich auf die zu der Zeit als dringlicher bewerteten Aufgaben wie Reduzierung der Arbeitslosigkeit, Förderung des Wirtschaftswachstums, Haushaltssanierung, Wahrung der inneren Sicherheit (die durch die RAF nach wie vor gefährdet ist), Betreiben einer internationalen Friedenspolitik und Etablierung einer Umweltschutzpolitik (z. B. durch Bildung eines eigenen Bundesministeriums; vgl. 4.3.1) beziehen. Im Gegenteil könnten die Umwelten (vor allem die Bürger als Steuerzahler und Wähler) die Gewährung von zusätzlichen materiellen Anreizen wie Leistungszulagen als weitere Privilegierung des öffentlichen Dienstes wahrnehmen, die insbesondere in Zeiten der Sparpolitik deplatziert wirkt – außerdem sind zumindest die Beamten durch die im Grundgesetz enthaltenen Grundsätze des Berufsbeamtentums ohnehin zu einer vollen Hingabe an den Beruf angehalten (vgl. auch 2.1.1.2.2). Angesichts der Erfahrungen aus der Vergangenheit ist es zudem fraglich, ob die politischen Parteien überhaupt einen Konsens über eine grundlegende Dienstrechtsreform erzielen würden (vgl. auch 4.2.2.1.3), zumal der Regierungswechsel auf Bundesebene bereits zwangsläufig personelle und für die Verfolgung des Ziels „Dienstrechtsreform“ inhaltliche Veränderungen gebracht hat. Die bisher als Institutional Entrepreneur in Erscheinung getretene SPD hat in ihrer neuen Oppositionsrolle weniger Macht als zuvor, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Die Union wiederum stuft angesichts der derzeit geltenden Rahmenbedingungen, Umwelterwartungen und Erfahrungen aus der Vergangenheit eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechts sicherlich nicht als Aufgabe ein, die dringend und mithilfe eines groß angelegten Konzeptes erfüllt werden muss und kann (vgl. auch Bundesregierung 1988, S. 4). Zu diesem *Akteurswechsel* auf Bundesebene (also keiner konstanten Besetzung des potenziellen Institutional Entrepreneurs „Bundesregierung“) kommt hinzu, dass auch die christlich-liberale Bundesregierung selbst von keiner konstanten personellen Zusammenarbeit, sondern von Wechseln geprägt ist (z. B. Rücktritt des Bundeswirtschaftsministers Graf Lambsdorff; vgl. 4.3.1).

Auch verwaltungsintern wird personalrechtlichen, materiellen Leistungsmaßnahmen keine Priorität bei der Bewältigung der derzeit dringendsten Aufgaben und Probleme eingeräumt. Stattdessen liegt der Fokus in erster Linie auf Überlegungen zur Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung und Privatisierung (vgl. 4.3.2.1), zumal sich die Kosten und der Nutzen von Änderungen des Beamtenrechts kaum prognostizieren und nur schwer abwägen lassen. Außerdem muss für die (wirksame und

zweckdienliche) Gewährung materieller Leistungsanreize ein erprobtes, funktionsfähiges und akzeptiertes Beurteilungssystem existieren; dies ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht der Fall (vgl. auch 4.3.4).

Führt man sich diese Gesamtsituation mit den Erwartungshaltungen der Umwelten, Interessen der relevanten Akteure und den gegebenen Kontextfaktoren vor Augen, so kann der Argumentation von Siedentopf (vgl. 1986, S. 158), der die Schwächen der politischen Führung für das Fehlen einer grundlegenden Dienstrechtsreform verantwortlich macht, nur eingeschränkt zugestimmt werden: Zwar trifft es zu, dass die politischen Parteien (insbesondere die Bundesregierung) ihre Position als gesetzgebende Kraft für dienstrechtliche Änderungen nicht nutzen. Dies muss jedoch nicht zwangsläufig an einer „geringen Entscheidungs- und Durchsetzungskraft“ (Siedentopf 1986, S. 158) oder an einem zu schwachen Veränderungswillen der politischen Eliten (vgl. Lorig 2001, S. 81) liegen, sondern könnte vielmehr in der konsensualen Einschätzung der politischen Akteure begründet sein, dass die bisher diskutierten Änderungsvorschläge keine adäquate Lösung für die derzeit dringlichsten Probleme darstellen und von den Interessengruppen bzw. Umwelten auch nicht als passende Maßnahmen bewertet und akzeptiert werden würden. Für die Bundesregierung und die politischen Parteien insgesamt handelt es sich daher insbesondere angesichts der zunehmend angespannten Haushaltslage um keine günstige Gelegenheit, materielle Leistungsanreize einzuführen (vgl. auch König/Füchtner 2000, S. 84f.). Eine weitreichende Dienstrechtsreform inklusive der vorgesehenen Leistungszulagen und -abschläge erscheint zu diesem Zeitpunkt weder als eine zweckdienliche Maßnahme noch als durchsetzbar und praktikabel. Aus den genannten Gründen ist es daher wenig verwunderlich, dass die (Regierungs-)Parteien – anders als in den 1970er Jahren (vgl. 4.2.3.1 und 4.2.3.2) und obwohl sie die gesetzgebende Kraft bilden – nicht als Institutional Entrepreneurs für entsprechende dienstrechtliche Änderungen auftreten.

Somit ist das – zunächst angesichts der früheren intensiven Debatte überraschende – Verhalten der Akteure und Interessengruppen sowie der daraus resultierende Diskussionsstillstand plausibel mit den (insbesondere wirtschaftlich und finanziell) verschlechterten Rahmenbedingungen und den dementsprechend veränderten Interessen, Umwelterwartungen und Aufgaben zu erklären.

4.3.4 *Umsetzung von Maßnahmen in der Verwaltungspraxis: Differenz zwischen Diskussionsstillstand über materielle Leistungsanreizsysteme und tatsächlichen Änderungen in der Verwaltungspraxis?*

Angesichts des Diskussionsstillstands in Bezug auf eine umfassende Dienstrechtsreform und auf die Einführung von Leistungszulagen stellt sich die Frage, ob und – wenn ja – welche Änderungen in den 1980er Jahren in der Verwaltungspraxis tatsächlich stattgefunden haben, die sich auf materielle (Leistungs-)Anreize, Personalbeurteilung oder Beförderungs- und Karrierewege beziehen. Bei den realisierten oder angelaufenen Reformvorhaben handelt es sich um:

(1) Maßnahmen, die sich auf die Besoldung der Beamten beziehen (vgl. Bundesregierung 1988, S. 3f.; Meixner 1989, S. 181f.):

- Die Eingangsbesoldung im gehobenen und höheren Dienst sowie die Anfangsbezahlung für Angestellte des öffentlichen Dienstes werden ab 1. Januar 1984 erneut abgesenkt (§ 19a BBesG; eingefügt durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984). Für die Angestellten des öffentlichen Dienstes wird ein entsprechender Tarifbeschluss vereinbart, um die Beamten und Angestellten gleich zu behandeln; nur die Vka vollzieht diese Absenkung im Tarifbereich nicht.
- Seit 1. Januar 1984 werden keine Essenszuschüsse mehr gewährt.
- Die Besoldungsgruppe A1 fällt als Eingangsamt für Beamte des einfachen Dienstes weg.
- Es werden kinderbezogene Ortszuschlag-Erhöhebungsbeiträge in den Besoldungsgruppen A1 bis A5 eingeführt.
- Das Urlaubsgeld wird in den Besoldungsgruppen A1 bis A8 erhöht.
- Das Beihilferecht wird neu geordnet und bringt Verbesserungen für die Leistungsempfänger mit sich.
- Die abgesenkte Eingangsbesoldung für die Besoldungsgruppen A9/A10 wird ab 1. Januar 1989 und für den höheren Dienst ab 1. Januar 1990 aufgehoben und das vorherige höhere Niveau wieder hergestellt (d. h. § 19a BBesG ist gegenstandslos geworden; vgl. auch Müller 1998, S. 99).
- Im Juli 1989 wird eine Leistungszulagenverordnung für Beamte bei der Deutschen Bundespost erlassen (vgl. 4.3.2.2).

(2) Veränderungen der Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst als Voraussetzung für eine Gewährung materieller Leistungsanreize (vgl. Ilbertz 1981; König/Füchtner 2000; Lorig 2001):

Die gängige Beurteilungspraxis hat sich seit Anfang der 1980er Jahre kaum verändert, obwohl (oder gerade weil) immer wieder mit Neuerungen bei den Beurteilungsbestimmungen experimentiert wird (z. B. Verlagerung der Schlusszeichnungskompetenz, Beurteilerkonferenzen, Quotierungen, Mittelwertmodelle). Als zentrales hierarchisches Verfahren wird in der öffentlichen Verwaltung oft das Einstufungsverfahren benutzt (vgl. Oechsler 1989, Sp. 1269).

(3) Modifizierung des Berufs- und Karrierewegs sowie Professionalisierung der Verwaltungspersonalausbildung (vgl. Meixner 1989, S. 181):

- Die Durchlässigkeit der Laufbahnen wird erhöht.
- Seit 1984 gelten Stellenbesetzungs- und Beförderungssperren.
- Es werden Hohe Verwaltungsschulen und Führungsakademien gegründet (vgl. z. B. Bulling 1990, S. 90).

- In Bund und Ländern werden Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung errichtet (vgl. Püttner 1989, S. 16, 21) und in verschiedenen Hochschulen ein universitärer verwaltungswissenschaftlicher Studiengang eingerichtet (z. B. in Konstanz und Hochschulen der Bundeswehr München und Hamburg).

Neben diesen realisierten Maßnahmen unterbreitet die Bundesregierung (vgl. 1988) den Vorschlag, für Bereiche, in denen ein erheblicher Bewerbermangel nachgewiesen ist, Anwärtersonderzuschläge zu gewähren, um die Probleme bei der Nachwuchsgewinnung zu beheben bzw. zu reduzieren. Außerdem soll im mittleren Dienst für beamtete Meister oder staatlich geprüfte Techniker das Eingangsamt von Besoldungsgruppe A5 auf A6 angehoben sowie für herausgehobene Funktionen im einfachen Dienst ein neues Spitzenamt (Besoldungsgruppe A5 mit Amtszulage) eingerichtet werden.

In den ersten der besoldungsrechtlichen Maßnahmen spiegeln sich deutlich die Sparpolitik und der Zwang zu Kostenreduzierungen in den Kürzungen bei der materiellen Anreizgestaltung wider. Ab 1985 jedoch werden – aufgrund der verbesserten wirtschaftlichen Lage – einzelne Entgeltbestandteile wie z. B. Urlaubs- oder Kindergeld erhöht. Andere Maßnahmen wie die Aufstockung der Eingangsbesoldung zielen auf eine erfolgreichere Nachwuchsgewinnung ab. Die genannten Maßnahmen stellen aber keinen Bezug zum Leistungsverhalten der Beschäftigten her, sondern bilden eher Eintritts- und Bleibeanreize. Leistungszulagen und -prämien werden in den 1980er Jahren – außer bei der Deutschen Bundespost – genauso wenig gewährt wie der Beamte bei unzureichender Leistung einen geringerwertigen Dienstposten erhält oder Leistungsabschläge bei seiner Besoldung hinnehmen muss. Somit können die Beschäftigten weiterhin nur durch einen Aufstieg deutliche Bezahlungsverbesserungen erzielen (wobei sich die Voraussetzungen dafür aufgrund der Beförderungssperren deutlich verschlechtert haben). Deutlich verbessert haben sich aber ihre Möglichkeiten zur Aus- und Fortbildung.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass in den 1980er Jahren keine grundlegenden Veränderungen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung stattfinden (vgl. auch Hood 1995, S. 98); auch weitreichende dienstrechtliche Reformen werden aus den bereits angeführten Gründen (vgl. 4.3.3) nicht angestrebt und realisiert. Das öffentliche Dienstrecht bleibt in seiner Gänze relativ resistent gegen Veränderungen: Eine umfassende und grundlegende Reform hat sich Siedentopf zufolge „kleingerieben an dem Beharrungsvermögen eines öffentlichen Dienstes mit 4,5 Millionen Bediensteten“ (1986, S. 158); Veränderungen können nur in „kleinen und mühseligen“ (Siedentopf 1979, S. 462) Einzelschritten realisiert werden. Solche Fortschritte sind dabei insbesondere bei der Zielsetzung „Bürgernähe“ zu erkennen: Barrieren im persönlichen Kontakt werden abgebaut, und das Verhalten des Verwaltungspersonals wird positiver eingeschätzt als der Aufbau, die Arbeitsweise und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung insgesamt (vgl. Grunow 1988).

Auffällig ist, dass – anders als in den 1970er Jahren – keine (nennenswerte) Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Verwaltungspraxis und der Diskussion über eine Verwaltungs- und Dienstrechtsreform besteht: Für die 1980er Jahre wurde – abgesehen von Forderungen Einzelner und einigen wissenschaftlichen Publikationen – ein Stillstand der Debatte diagnostiziert (vgl. 4.3.2.3). Die ergriffenen (bzw. absehbar anstehenden) Maßnahmen ergeben das gleiche Bild: Auch in der Praxis spielen leistungsorientierte materielle Anreize keine oder nur eine marginale Rolle, lediglich die Deutsche Bundespost bildet hier durch den Sondertarif für Beamte eine Ausnahme.

Zudem sind nach wie vor einige Hürden für die tatsächliche Gewährung materieller Leistungsanreize vorhanden (vgl. auch 4.2.4), die ihre praktische Umsetzung verhindern bzw. erschweren, selbst wenn sie in der Diskussion ein konsensfähiges Ziel bilden würden: Es muss ein adäquates Beurteilungssystem vorliegen (dies existiert in der öffentlichen Verwaltung (noch) nicht (vgl. auch 4.3.3)), der Leistungsbegriff und die Vergabekriterien müssen eindeutig geklärt werden, personalwirtschaftliche Instrumente müssen aufgrund der schlechten Haushaltslage Kosten senkende Wirkung entfalten und die Neuerung müsste für die verschiedenen Beschäftigtengruppen auf unterschiedlichem Weg geregelt werden (Gesetze oder Tarifverträge bzw. Dienstvereinbarungen). Festzuhalten bleibt somit, dass in dieser Zeitphase keine konkreten Veränderungspläne in Bezug auf materielle Leistungsanreizsysteme diskutiert und auch keine entsprechenden Maßnahmen in der Verwaltungspraxis ergriffen werden. Aufgrund der Kontextsituation (wirtschaftliche und finanzielle Restriktionen, dringlichere Aufgaben) besitzen die relevanten Interessengruppen bzw. Umwelten keine (starken) Erwartungshaltungen im Hinblick auf die Einführung materieller Leistungsanreize, sodass eine Modernisierungsrhetorik und der Aufbau von Legitimationsfasaden auf diesem Gebiet zu dieser Zeit überflüssig sind und in der Debatte auch keine entsprechenden Änderungsabsichten und -pläne vorgespiegelt werden.

4.4 *Analyse der Dritten Zeitphase: Die Jahre 1990 bis Frühjahr 1997*

4.4.1 *Schilderung der gesellschaftspolitischen Situation*

Mit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 beginnt in Deutschland ein Prozess, an dessen Ende die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten steht. Das Jahr 1990 ist daher durch die entsprechenden Schritte auf dem Weg zur Deutschen Einheit charakterisiert.

Im März 1990 findet die erste demokratische Wahl zur Volkskammer der DDR statt, und am 18. Mai 1990 wird ein Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR unterzeichnet. Am 1. Juli tritt diese Union in Kraft, sie markiert den ersten Schritt auf dem Weg zur Wiedervereinigung Deutschlands: Mit Wirkung vom 1. Juli 1990 besteht ein einheitliches Währungsgebiet, die Deutsche Mark und die soziale Marktwirtschaft werden in der DDR eingeführt. Im darauf folgenden Monat beschließt die Volkskammer der DDR den Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland zum

3. Oktober 1990 – dieses Datum markiert den Tag der Deutschen Einheit, an dem auch die fünf neuen Bundesländer in die Europäische Gemeinschaft integriert werden. Ebenfalls im August wird der deutsch-deutsche Einigungsvertrag unterschrieben. Im September folgt die Unterzeichnung des Souveränitätsvertrages bzw. des „Zwei-plus-vier-Vertrages“ durch die Außenminister der Siegermächte (USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich) und der beiden deutschen Staaten, demnach bleibt das vereinte Deutschland in der NATO und erhält volle und uneingeschränkte Souveränität.

Die ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen finden bereits am 2. Dezember 1990 statt: Daraus geht die CDU/CSU-Fraktion mit dem bisherigen Bundeskanzler Helmut Kohl als stärkste Partei hervor, und die christlich-liberale Koalition stellt weiterhin die Regierung. Die Grünen, die PDS und die Vereinigung „Bündnis 90“, zu der sich Bürgerrechtsgruppen der DDR zusammengeschlossen haben, scheitern jeweils an der Fünf-Prozent-Hürde und können daher nicht in den Bundestag einziehen.

Als Beitrag zur Finanzierung der umfassenden Aufbaumaßnahmen in den fünf neuen Bundesländern wird zum 1. Juli 1991 der so genannte Solidaritätszuschlag (Zuschlag von 7,5% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer) eingeführt. Im Mai 1993 beschließt der Deutsche Bundestag wiederum einen Solidarpakt mit Fördermaßnahmen. Bezogen auf die öffentliche Verwaltung wird eine Systemintegration verfolgt, d. h., die ostdeutschen Verwaltungsapparate sollen an die westdeutschen Strukturen und Prozesse angeglichen werden, um einen einheitlichen Verwaltungsapparat zu schaffen. Von besonderer innenpolitischer (und finanzieller) Relevanz ist auch die Entscheidung des Deutschen Bundestages im Juni 1991, angesichts der Deutschen Einheit den Regierungssitz von Bonn nach Berlin zu verlegen (diese Entscheidung mündet in das so genannte Bonn-Berlin-Gesetz von 1994).

Diese Zeitphase ist außerdem geprägt durch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, deren erste Phase am 1. Juli 1990 mit einer vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs in den acht EG-Staaten beginnt. Ziel ist es, bis Ende 1992 einen europäischen Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen und einen freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (EG-Binnenmarkt) zu verwirklichen. Dieser EG-Binnenmarkt tritt am 1. Januar 1993 in Kraft, zum 1. November 1993 folgt der Maastrichter Vertrag und die Europäische Union (EU). Im März 1995 entfaltet das Schengener Abkommen Gültigkeit, wonach die Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Frankreich, den Beneluxstaaten, Spanien und Portugal zukünftig entfallen.

Außenpolitisch prägend und die Wirtschaft stark beeinflussend ist zudem der Überfall Kuwaits durch den Irak im August 1990, da sich dies massiv auf den Ölpreis und somit auch auf die Weltwirtschaft auswirkt. Im Januar 1991 beginnt die amerikanische Operation „Desert Storm“ zur Befreiung Kuwaits und damit der Irakkrieg; vor dem Hintergrund eines befürchteten Überfalls der Türkei durch den Irak werden erstmals Bundeswehrsoldaten in einem vom Krieg bedrohten Krisengebiet eingesetzt.

Es folgen – auf Aufforderung der UN – Beschlüsse für weitere Einsätze der Bundeswehr im Ausland (1993 in Somalia und 1995 in Bosnien).

Innenpolitisch ist das Jahr 1994 von einer Vielzahl an Wahlen (Europawahl, Wahl des Bundespräsidenten, Bundestagswahl, acht Landtags- und zehn Kommunalwahlen) gekennzeichnet und wird daher auch als „Superwahljahr“ titulierte. Die Wahlen zum Deutschen Bundestag im Oktober 1994 bringen dabei keine Änderungen bezüglich der Regierungsmehrheit: Die Bundesregierung wird weiterhin aus einer christlich-liberalen Regierungskoalition von Union und FDP gestellt; die SPD mit ihrem Kanzlerkandidaten Rudolf Scharping gewinnt zwar ebenso wie die mittlerweile zu einer Partei zusammengeschlossenen Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich zur Bundestagswahl 1990 Stimmen hinzu und Letztere nimmt diesmal die Fünf-Prozent-Hürde, dennoch bilden sie nicht gemeinsam die Mehrheit.

Die ökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen verschlechtern sich ab Anfang der 1990er Jahre zusehends, viele Arbeitgeber reagieren auf die wirtschaftliche Rezession und den steigenden Wettbewerbsdruck aufgrund zunehmender Globalisierung der Märkte und damit verbundenen Absatzeinbußen mit Kündigungen: Die Arbeitslosigkeit steigt von 2,98 Mio. im Jahr 1992 auf einen Höchststand mit 4,16 Mio. Arbeitslosen im Februar 1996. Die Staatsquote (rechnerisches Verhältnis der gesamten Staatsausgaben zum Bruttosozialprodukt) liegt seit der Deutschen Einheit bei über 50%. Der finanzielle Spielraum der öffentlichen Haushalte wird dadurch äußerst eingeengt. Der gesetzlichen Sozialversicherung, die durch den enormen öffentlichen Finanzbedarf im Zuge der deutschen Wiedervereinigung ebenfalls stark belastet wird, fehlen zudem aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit Beitragseinnahmen. Vor diesem Hintergrund wird viel über einen Umbau des Sozialstaates diskutiert, z. B. sollen nach Meinung vieler Arbeitgeber, die Sozialleistungen gekürzt und Lebensrisiken privatisiert werden. Die Bundesregierung strebt ebenfalls Kürzungen an, die Opposition und die Gewerkschaften lehnen dies hingegen ab und fordern stattdessen eine neue Prioritätenfestlegung bei Sozialleistungen. Für die 1990er Jahre ist somit eine tiefe wirtschaftliche Strukturkrise bei gleichzeitig sehr hohen Folgekosten der Deutschen Einheit festzustellen (vgl. König/Beck 1997, S. 101). Darauf reagiert die Bundesregierung mit (befristeten) Steuererhöhungen (unter anderem für die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer).

Da die öffentliche Verwaltung kontinuierlich ihr Aufgabenspektrum erweitert und dementsprechend ihren Personalbestand erhöht hat, die Steuereinnahmen aber rezessionsbedingt sinken, stellt sich zunehmend die Frage nach der Finanzierbarkeit des öffentlichen Dienstes. Auch deshalb wird die kontraktive Aufgabenpolitik für die öffentliche Verwaltung der 1980er Jahre von der Bundesregierung fortgesetzt. Aufgrund zunehmender Haushaltsschwierigkeiten wird unter anderem verstärkt über einen Abbau von Aufgaben öffentlicher Verwaltungen, ihre teilweise Verlagerung auf private Anbieter und über die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren nachgedacht. Seit 1993 wird auf Bundesebene ein Stellenabbau (vor allem im Verteidigungsressort) und eine Verringerung bzw. Zusammenlegung von Behörden sichtbar vorange-

trieben (vgl. auch König/Füchtner 2000, S. 328). Mit der Kommission „Schlanker Staat“ konstituiert sich außerdem ein Sachverständigenrat, der Vorschläge für eine Senkung der Staatsquote erarbeiten soll. Trotz dieser Pläne, die öffentlichen Ausgaben deutlich zu reduzieren, einigen sich die Tarifpartner auf ein Plus von 6% für die öffentlichen Arbeitnehmer rückwirkend zum 1. Januar 1991, nachdem die Forderung der Gewerkschaften im März von Warnstreiks begleitet wurde. Die Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst Westdeutschlands im Jahr 1992 hingegen scheitern, und es kommt zu Kampfmaßnahmen, an denen weite Teile des Nah-, Fern- und Flugverkehrs, der Post und der Müllabfuhr beteiligt sind. Infolge dieses bisher längsten und härtesten Ausstands im öffentlichen Dienst wird schließlich eine Kompromisslösung vereinbart, die eine Lohnerhöhung um 5,4% sowie eine Einmalzahlung beinhaltet.

Als (gesellschafts-)politisches Thema, das – unter anderem durch Bürgerbewegungen oder Demonstrationen und Kundgebungen forciert – weiter an Bedeutung gewinnt, ist insbesondere der Umweltschutz zu nennen (vgl. auch 4.3.1), die Bewegung mündet schließlich 1995 in die erste Weltklimakonferenz. Auch das Engagement der Bürger gegen die zunehmende Ausländerfeindlichkeit, die die innere Sicherheit Deutschlands seit Beginn der 1990er Jahre beeinträchtigt, prägt diese Zeit.

4.4.2 *Vorschläge für eine (dienstrechtliche) Reformierung der öffentlichen Verwaltung*

4.4.2.1 *Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalverwaltung*

4.4.2.1.1 *Die internationale Reformbewegung des New Public Managements*

Aufgrund vielfältiger Probleme der öffentlichen Verwaltungen in den westlichen Industrieländern (knappe Haushaltskassen, defizitäres Personalmanagement, Unzufriedenheit der Steuerzahler mit den Verwaltungsleistungen) entsteht in den 1980er Jahren ein großer Handlungsdruck mit dem Ergebnis, dass in einigen Ländern Konzepte zur Modernisierung des öffentlichen Sektors entwickelt werden. Länder mit angelsächsischer Staats- und Verwaltungstradition (Großbritannien, USA, Australien und insbesondere Neuseeland (vgl. Hood 1991) sind Vorreiter. Die verschiedenen Strategien dieser Länder bündeln sich Anfang der 1980er Jahre zu einem Reformstrang und werden unter dem Begriff „New Public Management“ diskutiert; danach bilden sich in Skandinavien und den Niederlanden vergleichbare Reformbewegungen heraus. Das Verwaltungshandeln soll dabei unter dem neuen Leitbild einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung stehen. New Public Management beinhaltet ein Bündel von verwaltungspolitischen Reformstrategien, die in erster Linie von betriebswirtschaftlichen Überlegungen geleitet sind. Dieses „neue Management für die öffentliche Verwaltung“ überträgt betriebswirtschaftliche Instrumente auf die Binnen- und Außenverhältnisse des öffentlichen Bereiches (vgl. z. B. Budäus/Conrad/Schreyögg 1998, S. 103ff.; Lorig 2001, S. 120ff.) und verbindet Public-Choice-

Theorien mit Managementkonzepten und somit zwei Reformzweige miteinander (vgl. Schröter/Wollmann 1998, S. 59f.; Sander/Langer 2004, S. 89):

- (1) Die ordnungspolitische Makro-Dimension (Außenperspektive/Public Governance) sieht einen grundlegenden Funktionswandel des Staates und öffentlicher Verwaltungen durch die Begrenzung auf Kernaufgaben, Privatisierung, Einführung von Wettbewerbselementen sowie eine stärkere Bürger- bzw. Kundenorientierung vor.
- (2) Die binnenstrukturelle Mikro-Dimension (Public Management) zielt auf die Reform der internen Verwaltungsführung ab: Der öffentliche Sektor soll sich bei seinem Management an erfolgreichen privatwirtschaftlichen Organisationen orientieren und politische Vorgaben (stärker) von deren Ausführung und Umsetzung in operatives Verwaltungshandeln trennen. Viele Modernisierungsvorhaben in Deutschland legen den Schwerpunkt auf die Binnenreform (vgl. auch 4.4.2.1.2), bei der die Anwendung (erprobter) betriebswirtschaftlicher Instrumente in Form von Managementmethoden wie Kundenorientierung, Qualitätsmanagement, Bilanzierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Aufgabenverlagerung, Privatisierung, leistungsorientierte Personalpolitik, Fach- und Ressourcenverantwortung, Zielvereinbarungen und Budgetierung vorgeschlagen wird (vgl. z. B. Bandemer 1998; Beyer 1998; Bruns/Ridder 1998; Fiedler 1998; Reichard 1998; Richter 1998a und 1998b; Ridder 1998; Wewer 1998).

Das Personal liefert einen weiteren Ansatzpunkt für Modernisierungsüberlegungen, indem die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst an die in der Privatwirtschaft angeglichen und besondere Privilegien des öffentlichen Dienstes wie Unkündbarkeit aufgegeben sowie die Aufnahme von Seiteneinsteigern erleichtert werden sollen. Außerdem ist vorgesehen, den Mitarbeitern leistungsorientierte Bezahlungselemente anzubieten sowie sie unter Leistungsgesichtspunkten zu beurteilen und zu befördern (vgl. z. B. Reichard 1996, S. 66). Der Personalentwicklung soll ebenfalls eine größere Bedeutung zukommen, und die Ausbildungsgänge erhalten eine stärker betriebswirtschaftliche Orientierung, d. h., auch die Professionalisierung wird verändert bzw. erhöht.

Die Reformansätze stellen zwar keine innovativen Ideen dar, denn insbesondere die personalwirtschaftlichen Überlegungen sind aus verschiedenen Reformvorschlägen bekannt; neuartig ist jedoch die Zusammenfügung der vielen einzelnen Reformansätze zu einem Konzept, mit dem eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung ermöglicht werden soll. Bemerkenswert ist zudem, dass ein umfassender Wandel bzw. eine grundlegende Reorganisation öffentlicher Verwaltungen geplant ist, d. h., es werden keine Teilbereiche herausgegriffen, sondern diverse Managementinstrumente und Managementmethoden (s. o.) zu einem großen Reorganisationsvorhaben gebündelt.

4.4.2.1.2 *Das Neue Steuerungsmodell als deutsche Variante des New Public Managements*

Die Rahmenbedingungen, die die internationale Debatte des New Public Managements (in den Vorreiterstaaten) ausgelöst haben, liegen ganz ähnlich auch in Deutschland vor: Die schlechte Finanzsituation der öffentlichen Haushalte und wachsende Unzufriedenheit mit dem Verwaltungshandeln bei Bürgern, Politikern und Verwaltungspersonal machen grundlegende Veränderungen im öffentlichen Dienst und in der öffentlichen Verwaltung notwendig, z. B. dahingehend, dass sich das Verwaltungshandeln stärker an den Bedürfnissen und Vorstellungen der Bürger orientiert (vgl. auch 4.4.3.1). Die so genannte Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) greift (mit ihrem Vorstand Gerhard Banner) Anfang der 1990er Jahre Ansatzpunkte des New Public Managements auf und entwickelt mit einiger zeitlicher Verzögerung gegenüber dieser internationalen Debatte und in starker Anlehnung an das Modernisierungsvorhaben der niederländischen Stadt Tilburg (vgl. KGSt 1992) das Reformkonzept „Neues Steuerungsmodell“ (vgl. Banner 1991; KGSt 1991; KGSt 1993a).

Bei der KGSt handelt es sich um einen nicht-eingetragenen Verein mit eigenem Haushalt, der von den kommunalen Spitzenverbänden getragen wird. Die ihr vorausgegangene Abteilung „Verwaltungsberatung“ des Deutschen Städtetags „wurde 1949 in die ‚Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung im Deutschen Städtetag (KGSt)‘ umgewandelt“ (Kirsch 2003, S. 573) und 1951 unter dem Namen „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ verselbstständigt. Der Zusatz „für Verwaltungsvereinfachung“ wird seit einigen Jahren weggelassen, da die Arbeit der KGSt mittlerweile nicht mehr nur auf das ursprüngliche Ziel einer Verwaltungsrationalisierung abstellt (vgl. Kirsch 2003, S. 574). Die KGSt ist (auch über ihr eigenes Beratungsinstitut KGSt consult) das entscheidende Beratungs- und Kommunikationsorgan der Kommunen und nimmt über ihre gutachtliche Arbeit (Berichte), Seminare, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, ihren mündlichen und schriftlichen Erfahrungsaustausch sowie über die Verbreitung örtlicher Erfahrungen großen Einfluss auf die Verwaltungen der Kommunen. Ihr Ziel ist es, die Verwaltungsorganisation und Verwaltungsarbeit zu verbessern und zu vereinheitlichen; KGSt-Vorstand Plamper bezeichnet sie als „Selbsthilfeeinrichtung der deutschen Kommunen“ (1996, S. 68). Die Initiative für grundlegende Veränderungen kommt in diesem Fall somit – anders als bei den Reformplänen zu einer Dienstrechtsreform in den 1970er Jahren – aus der öffentlichen Verwaltung selbst.

Die umfangreichen Veränderungsvorschläge der KGSt zielen primär auf eine Binnenreform ab, d. h. auf die Modernisierung von Strukturen, Verfahren und Verhaltensweisen in der öffentlichen Verwaltung, und konzentrieren sich zudem – wenig überraschend – auf die Kommunalverwaltung, da das Konzept von einem kommunalen Spitzenverband stammt. *Zentrale Elemente* sind *erstens* der Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur (vgl. auch Klümper 1994) mit einer klaren Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung,

mit einer Führung in Form von Leistungsabsprachen und Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement, vgl. z. B. Strünck 1997; Hill 1999), mit einer dezentralen Gesamtverantwortung im Fachbereich (durch Konzernstruktur und dezentrale Ressourcen- und persönliche Ergebnisverantwortung) sowie mit einem zentralen Steuerungsbereich (durch Controlling und Berichtswesen). *Zweitens* soll die Verwaltung durch Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung sowie Qualitätsmanagement von der Leistungsseite her gesteuert werden (Outputsteuerung). *Drittens* ist die neue Struktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung zu aktivieren, indem Leistungsvergleiche, Ausschreibungen, Markttests und Outsourcing stattfinden. Zudem ist vorgesehen, ein modernes Personalmanagement zu schaffen, das auch altbekannte Reformvorschläge wie beispielsweise die stärkere Leistungsorientierung im Rahmen der Beurteilung und der Bezahlung berücksichtigt.

Dieses Modell soll eine „Skizze der unverzichtbaren Mindestbedingungen (Essentials) für das Entstehen des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung und des Zusammenwirkens dieser Bedingungen“ (KGSt 1993a, S. 15) liefern, bei der genügend Spielraum für die Bedürfnisse der jeweiligen Kommunalverwaltung bei der Umsetzung der Reformvorschläge bleibt. Maßgeblich für die Akzeptanz dieser „neuen“ Verwaltung ist aus Sicht der KGSt in erster Linie, dass die Bedürfnisse der Bürger ernst genommen und sie als „Kunden“ von Verwaltungsdienstleistungen gesehen werden (erhöhte Bürgerorientierung) und dass den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ihre Relevanz als wichtigste Ressource deutlich gemacht wird (erhöhte Mitarbeiterorientierung).

Die Schwerpunktsetzung auf die Verbesserung der Binnenstrukturen ist aus Sicht der KGSt besonders notwendig und hat deshalb Priorität, da verschiedene gravierende *Steuerungslücken* in der öffentlichen Verwaltung bestehen (vgl. 1993a, S. 9ff.):

- *Strategielücke*: Es fehlt ein klares Leitbild oder eine Strategie, an dem bzw. an der sich das Verwaltungshandeln ausrichtet. Das alte Leitbild einer bürokratischen und zentralistischen Steuerung ist durch das neue Leitbild einer ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung zu ersetzen. Zukünftig soll sich die Kommunalverwaltung an „klaren, mittelfristigen Entwicklungszielen und entsprechenden Prioritäten“ (KGSt 1993a, S. 9) orientieren, zentrales und obergeordnetes Ziel bildet dabei ein ausgeglichener Etat durch effektives, effizientes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Darüber hinaus soll die Dienstleistungsqualität verbessert und die interne Flexibilität erhöht werden.
- Eine *Managementlücke* wird an der bisherigen Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung festgemacht: Das Budget und damit zu erzeugende Leistungen sind nicht miteinander verbunden, d. h., Leistungen werden nicht definiert, die Fachbereiche tragen keine Mitverantwortung für den Haushaltsausgleich, die Verantwortung liegt ausschließlich bei der Verwaltungsspitze und bei den zentralen Ressourceninstanzen (Personalamt, Hauptamt, Kämmerei). Es besteht kein Zwang zur Leistungsverbesserung, stattdessen wird aufgrund der

wachsenden Aufgaben der Personalbestand ausgeweitet und der Verwaltungsapparat weiter vergrößert. Zudem werden Einsparungen nicht belohnt, sondern ziehen im Gegenteil Budgetkürzungen nach sich. Somit fehlen Anreize, die Mittel möglichst effizient einzusetzen.

- Auf der Mitarbeiterebene wird eine *Attraktivitätslücke* deutlich: Da die Arbeitsplätze in Kommunalverwaltungen sehr hierarchisch und stark arbeitsteilig organisiert sind und keine Ressourcenverantwortung existiert, bestehen nur geringe Gestaltungsspielräume für die Beschäftigten, und sie übernehmen kaum Verantwortung für das Ergebnis. Auch hinsichtlich der Entlohnung sieht die KGSt einen Nachteil gegenüber dem privaten Sektor darin, dass die Bezahlung von der individuellen Leistung entkoppelt und folglich von den Beschäftigten nicht unmittelbar beeinflussbar ist. Problemverstärkend kommt hinzu, dass das persönliche Fortkommen häufig von der Mitgliedschaft in der „richtigen“ Partei abhängt bzw. dies von den Beschäftigten so wahrgenommen wird. Aufgrund der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte wird zudem trotz wachsender Anzahl an Aufgaben das Personal abgebaut. Daher muss hinreichend qualifiziertes Personal gewonnen und gehalten werden, indem eine verantwortungsvollere Tätigkeit mit Gestaltungsspielräumen und -möglichkeiten geboten wird.
- *Legitimitätslücke*: Die öffentliche Verwaltung muss zukünftig die Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität ihrer Leistungen nachweisen, da sonst ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit und somit ihre Legitimität sinkt. Bürger und Wirtschaft erwarten ein faires Preis-/Leistungsverhältnis, eine angemessene Qualität und eine zügige Leistungserbringung. Auf Seiten der Bürger und Steuerzahler ist *Unzufriedenheit mit der Leistungserbringung* öffentlicher Verwaltungen festzustellen, da einige Leistungen aus Kostengründen nicht mehr angeboten werden, die zu zahlenden Abgaben aber dennoch steigen; zudem wünschen sich die Bürger eine zuvorkommendere und freundlichere Behandlung. Sie bezweifeln die Funktionsfähigkeit und Effizienz des Verwaltungshandelns und haben ein eher negatives Bild von öffentlichen Verwaltungen und deren Beschäftigten. Folglich muss eine stärkere Kundenorientierung angestrebt werden. Zudem sollen die Leistungen und ihre Erbringung transparenter gemacht sowie interkommunale Kosten- und Leistungsvergleiche angestellt werden. Diese Maßnahmen bilden die Voraussetzung dafür, dass die Verwaltung – auch im Falle eines Rückgangs an Angeboten – weiterhin Legitimität zugesprochen bekommt und die Bürger gegebenenfalls sogar die Erbringung bestimmter Leistungen in Eigenregie übernehmen.
- Die genannten Punkte können unter dem Begriff „*Akzeptanzkrise*“ subsumiert werden, d. h., die Strukturen, Verfahren und Handlungsabläufe in öffentlichen Verwaltungen werden von den Bürgern nicht (mehr) gutgeheißen, vielmehr erwarten sie tief greifende Umwälzungen und Veränderungen (vgl. Liepmann/Kilian 2000, S. 29).

Das Neue Steuerungsmodell ist kein „Eigengewächs“ (Reichard 1996, S. 242) der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bzw. der KGSt, sondern stellt die deutsche Variante und somit eine „spezifische Ausprägung“ (Klages 1995, S. 207) des New Public Managements dar. Die Änderungsvorschläge der KGSt legen dabei zwar keinen Schwerpunkt auf das Personalmanagement, erachten seine moderne Umgestaltung jedoch als notwendige Voraussetzung, da ihrer Meinung nach eine Reform nur mit Unterstützung des Personals erfolgreich realisierbar ist (vgl. zum Stellenwert des Personalmanagements als Mittel zur Reformumsetzung die Kritik der ÖTV (1997, S. 95)). Ansatzpunkte für ein modernes Personalmanagement als reformbegleitende Maßnahme sieht die KGSt in einer stärkeren Leistungskontrolle, einem Arbeitsplatzabbau, einer verbesserten Leistungsfähigkeit, mehr Transparenz, Teamarbeit, Arbeitszeitveränderungen, mehr Eigenverantwortung, Fortbildungsmöglichkeiten, einer leistungsgerechten Bezahlung und Frauenförderung. Die KGSt erachtet zwar die Einführung von (zusätzlichen) Leistungsanreizen als wichtiges Instrument einer leistungsorientierten Personalpolitik, hebt in ihrem Bericht zum Neuen Steuerungsmodell (vgl. 1993a) jedoch hervor, dass diese Form der materiellen Anreizgestaltung aufgrund dienstrechtlicher Restriktionen zurzeit noch nicht möglich ist (vgl. 1993a, S. 29). Daher rückt sie immaterielle Anreize wie Personalentwicklung, Eigenverantwortung und Teamarbeit in den Vordergrund. In der Regel wird die Einführung materieller (Leistungs-)Anreize in der Diskussion über Verbesserungsmaßnahmen dennoch thematisiert, da aufgrund der Vorgabe der Haushaltskonsolidierung solche Elemente des Neuen Steuerungsmodells implementiert werden, die eine schnelle, Effizienzsteigernde Wirkung versprechen; außerdem sind materielle Anreize quantifizierbar und somit vermeintlich leichter einzusetzen und in ihren Kosten und Erträgen zu berechnen als immaterielle Anreize.

Ob die Interessengruppen die Vorschläge für eine Reform der öffentlichen Verwaltung und für ein damit einhergehendes leistungsorientierteres Personalmanagement eher positiv oder eher als problematisch einschätzen, wird im folgenden Kapitel dargestellt.

4.4.2.1.3 Reaktionen der Interessengruppen auf das Neue Steuerungsmodell

Die Umwelten bzw. relevanten Interessengruppen, die die öffentliche Verwaltung umgeben (vgl. 2.2.5), begrüßen prinzipiell das Reformkonzept des Neuen Steuerungsmodells. Es scheint ein Grundkonsens quer durch alle Parteien und gesellschaftlichen Gruppen darüber zu bestehen, „daß die gewachsenen Strukturen des öffentlichen Dienstes nach Maßstäben, die durchaus ihre Entsprechung im Neuen Steuerungsmodell haben, zu reformieren sind: Nämlich Stärkung von Leistungsfähigkeit, Leistungsbereitschaft, Arbeitsmotivation, Leistungsanreize und Leistungsbelohnung einschließlich wettbewerblicher Elemente“ (Damkowski/Precht 1998b, S. 23). Angesichts dessen finden sich keine Stimmen, die eine leistungsorientiertere Bezahlung grundsätzlich ablehnen. Dennoch wird das Konzept im Detail unterschiedlich bewer-

tet, und es werden bestimmte Probleme gesehen, wenn eine stärkere Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst verankert wird:

- (1) Die involvierten *Gewerkschaften* DBB (darunter die KOMBA-Gewerkschaft und die Gemeinschaft von Gewerkschaften und Verbänden im öffentlichen Dienst (GGVöD)), ÖTV und DGB begrüßen grundsätzlich das Neue Steuerungsmodell und erachten den darin gemachten Vorschlag einer leistungsgerechten Bezahlung als sinnvoll (vgl. z. B. ÖTV 1997, S. 129; KOMBA-Gewerkschaft 1998, S. 7 und 46). Teilweise entspricht diese Maßnahme auch ihren Forderungen. Dennoch sehen sie einige Probleme und Umsetzungsschwierigkeiten: Die ÖTV befürchtet beispielsweise eine Entsolidarisierung der Beschäftigten, solange die Vergabekriterien nicht transparent sind, diese sich nur auf quantifizierbare Messgrößen beziehen, die Leistungsanreize nur bestimmten Beschäftigtengruppen in solchen Verwaltungsbereichen vorbehalten sind, in denen personelle Engpässe vorliegen, und solange diese Bezahlungselemente nicht kollektivvertraglich festgelegt sind (vgl. ÖTV 1997, S. 104). Auch die KOMBA-Gewerkschaft, die eine Fachgewerkschaft für Beamte und Arbeitnehmer des Kommunal- und Landesdienstes im DBB bildet, stellt Forderungen an die neue Form der Anreizgestaltung und Personalbeurteilung (vgl. KOMBA-Gewerkschaft 1998, S. 40 und 43), wonach z. B. objektive Kriterien zur Leistungsmessung festgelegt, die zu erbringende Leistung genau definiert, Zielvereinbarungen zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten getroffen, die Zielerreichung gemeinsam bewertet, regelmäßige Mitarbeitergespräche durchgeführt, mehr Transparenz des Bezahlungssystems geschaffen und eine unter Beteiligung des Personalrats paritätisch besetzte Kommission zur Vergabe der leistungsorientierten Entgeltbestandteile eingesetzt werden sollen. Zentral ist dabei die Einschätzung der KOMBA-Gewerkschaft, dass die Gewährung dieser Leistungselemente keinesfalls kostenneutral erfolgen kann (vgl. auch Meixner 1994, S. 113). Zudem setzt sie sich für die Beteiligung der Beschäftigten bei der Erarbeitung eines leistungsorientierten Bezahlungssystems ein und betrachtet es als Risiko des veränderten Entgeltsystems für die Beschäftigten, dass nicht nur Bonus-, sondern auch Malusregelungen vorgesehen sind.

Grundsätzlich sind die Gewerkschaften jedoch bereit, sich aktiv an einer Reform des öffentlichen Dienstrechts und an einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung zu beteiligen und erachten diese als sinnvoll.

- (2) Mit der Modernisierung von Staat und Verwaltung identifizieren sich alle *Parteien* (Konservative, Liberale, Sozialdemokraten, Grüne), wenn auch aus unterschiedlichen Motiven: Die SPD beispielsweise präferiert eine Verwaltungsreform anstelle einer umfassenden Privatisierung, um Arbeitsplätze zu erhalten. Für die CDU sind die Reformmaßnahmen wegen ihrer konzeptionellen Nähe zum privatwirtschaftlichen Management attraktiv, da sie mehr Effizienz und Einsparungen versprechen. Folglich stehen die Parteien dem Reformkonzept des Neuen Steuerungsmodells weitgehend positiv gegenüber (vgl. Jann 1998, S. 72).

Insbesondere die SPD und die Grünen begrüßen an dem Reformkonzept, dass es Änderungsvorschläge enthält, die nicht unbedingt eine Reform des öffentlichen Dienstrechts erfordern, sich aber dennoch auf das Personalmanagement beziehen. Angesichts dieses Grundkonsenses ist nicht zu erwarten, dass eine Partei Reformbestrebungen vollkommen blockieren wird (vgl. Seibel 1997, S. 102).

- (3) Die *Öffentlichkeit* steht einer Reform der öffentlichen Verwaltung prinzipiell positiv gegenüber, da sie die Erwartung und den Anspruch hat, dass die öffentliche Verwaltung als Konsequenz der Reform effektiver und effizienter arbeiten und wirtschaftlicher mit ihren Mitteln umgehen wird. Da jedoch auch vorgesehen ist, dass bestimmte Leistungen gekürzt werden oder vollständig wegfallen, bewerten die Bürger und die Wirtschaftsunternehmen diese Einzelmaßnahmen eher negativ, insbesondere wenn ihnen die Leistungen wichtig sind (vgl. z. B. Plamper 1996, S. 74). Das konkrete Modernisierungskonzept des Neuen Steuerungsmodells ist den „Kunden“ der öffentlichen Verwaltung aber kaum bekannt (vgl. Kißler et al. 1997, S. 141).
- (4) In der Literatur finden sich Befragungen von *Beschäftigten* der Kommunalverwaltung zum Neuen Steuerungsmodell, die zwar nicht die Einschätzungen der Gesamtheit des im öffentlichen Dienst beschäftigten Personals abdecken können, jedoch erste Einblicke in deren Position und Bewertung liefern. Beispielsweise geben in einer Befragung in der Stadtverwaltung Hagen hinsichtlich der Folgen des Neuen Steuerungsmodells 1250 Beschäftigte an, dass ihnen eine leistungsgerechte Bezahlung wichtig oder sehr wichtig ist; gleichzeitig schätzen sie es jedoch als eher unrealistisch ein, dass eine entsprechende Anreizgestaltung auch tatsächlich umgesetzt werden wird (vgl. Bogumil et al. 1996, S. 19). Es zeigt sich, dass die personalwirtschaftlichen Reformmaßnahmen bei den Beschäftigten zum Teil sehr willkommen sind (wie leistungsgerechte Bezahlung, mehr Eigenverantwortung, Fortbildungsmöglichkeiten und mehr Teamarbeit), zugleich wird jedoch deutlich, dass sie die Umsetzung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells, die sie als weniger wünschenswert oder wichtig erachten (wie Leistungskontrolle, Arbeitsplatzabbau, Arbeitszeitveränderungen und mehr Transparenz), für sehr viel wahrscheinlicher halten als die von ihnen gewünschten Maßnahmen „leistungsgerechte Bezahlung“ und „Fortbildungsmöglichkeiten“. Die Beschäftigten nehmen wahr, dass mit den im Neuen Steuerungsmodell vorgesehenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen in erster Linie Rationalisierungsziele verfolgt werden und befürchten daher, dass sich ihre Arbeitsbedingungen verschlechtern werden – dennoch erachten mehr als 60% der Befragten eine Reform der öffentlichen Verwaltung als notwendig (vgl. Bogumil et al. 1996, S. 20). Insgesamt zeigen Befragungen, dass die Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen die Reformnotwendigkeit sehen bzw. Reformbereitschaft an den Tag legen (vgl. auch Plamper 1996, S. 67 und 81); Kißler et al. bewerten die Modernisierungsbereitschaft der Beschäftigten angesichts ihrer widersprüchli-

chen Einschätzungen jedoch als eine erzwungene Unterstützung (vgl. 1997, S. 136).

- (5) Von Seiten der *Personalräte* und *Gleichstellungsbeauftragten* ist nicht zu erwarten, dass sie dem Reformelement der leistungsgerechten Bezahlung, das von den Beschäftigten überwiegend als wichtig erachtet wird, ablehnend gegenüberstehen. Es findet sich allerdings keine Literaturquelle, die explizit deren Einschätzung dazu thematisiert; Befragungen der Beschäftigten-Interessenvertretungen setzen sich bei der Reform der öffentlichen Verwaltung eher mit Aspekten wie Beteiligungsmanagement und Partizipation oder mit der generellen Bereitschaft zur Verwaltungsmodernisierung auseinander (vgl. z. B. Graf/Kißler/ Wicmann 1999; Kißler et al. 1997, S. 114ff.). Ihre Zustimmung zu den Reformvorschlägen hängt sicherlich davon ab, wie das Leistungsanreizsystem jeweils konkret gestaltet wird (z. B. bezogen auf seine Transparenz). Vorbehalte werden sie dann haben, wenn nicht alle Beschäftigten bei einer hervorragenden Leistung auch tatsächlich eine Zulage oder Prämie erhalten können, da dies demotivierend und polarisierend auf die Beschäftigten wirkt. Außerdem wird befürchtet, dass die Modernisierung in erster Linie aus Rationalisierungsgründen und der leeren Kassen wegen erfolgt.
- (6) Von *Wissenschaftlern* werden die Kritikpunkte und die Verbesserungsansätze, die das Neue Steuerungsmodell formuliert hat, überwiegend bestätigt. Insbesondere die stärkere Betonung des Leistungsprinzips bei Bezahlung und Laufbahn bzw. Karriere der Beschäftigten sowie die Verbesserung der Personalbeurteilung werden in der wissenschaftlichen Fachdiskussion als wichtige Reformmaßnahmen verstanden (vgl. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995; Tondorf 1995; Wenger 1995; Battis 1996; Mohn 1996; Reiner mann 1996; Tondorf 1996). Dennoch finden sich einige Stimmen, die das Konzept kritisieren (vgl. z. B. Klages 1995; Laux 1995; Grunow 1996; Reichard 1996; Jann 1998, S. 78): Unter anderem wird bemängelt, dass es sich um keine neuartigen Maßnahmen handelt, die Übertragung betriebswirtschaftlicher Elemente aus der Privatwirtschaft voreilig erfolgt, der konkrete Implementierungsprozess nur unzureichend in den Berichten der KGSt behandelt wird und der Eindruck von kurzzeitigem Aktionismus und von Improvisation entsteht.
- (7) Reaktionen der *Bundesregierung*, verschiedener *Landesregierungen* und der *Kommunalregierungen*: Viele Landesregierungen (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) nehmen das Reformkonzept zur Kenntnis und setzen sich inhaltlich damit auseinander. In einigen Fällen (unter anderem in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein) werden die Landesregierungen in ihren Reformüberlegungen auch von Sachverständigenkommissionen getragen, die Modernisierungsmaßnahmen empfehlen (vgl. z. B. Tillmann 1995, S. 506; Bolz 1998, S. 115f.) Die Bundesregierung nimmt im Gegensatz dazu eine eher abwartende Position ein: Sie begrüßt zwar generell Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung, die auf eine

höhere Effektivität und Effizienz abstellen, räumt diesem (kommunalen) Reformkonzept jedoch (zunächst) keine große Bedeutung für die Bundesverwaltung ein. Eine Dienstrechtsreform, die für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells hilfreich wäre, verfolgt sie zu dieser Zeit nicht, sondern setzt ihre eigenen Modernisierungsschwerpunkte (Verwaltungsvereinfachung, Privatisierung). Die Kommunalregierungen dagegen bewerten es als sehr positiv, dass abgestimmt auf ihre spezifische Situation ein Reformkonzept formuliert worden ist, mit dem sie den steigenden Anforderungen, schlechteren finanziellen Rahmenbedingungen und problematischen Strukturen begegnen können, und erachten insbesondere Leistungsanreize als wichtiges Instrument (vgl. Vesper 1996, S. 152).

- (8) Die *Rechnungshöfe* bewerten das Ziel des Reformkonzeptes „Steigerung der Effektivität und Effizienz“ sicherlich positiv, da die Ressourcenverwendung wirtschaftlicher erfolgen soll und die Mittelverschwendung dadurch sinkt. Jedoch sind mit einer solchen umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung auch hohe Kosten verbunden, die erst mittel- und langfristig überkompensiert werden können.

Es herrscht offensichtlich ein Konsens zwischen allen Parteien und allen Gewerkschaften, dass eine Verwaltungsmodernisierung notwendig ist, und die Beteiligten sind sich weitgehend darüber einig, in welche Richtung (mehr Effektivität, mehr Effizienz, mehr Leistungsorientierung) sich die Verwaltung verändern soll (vgl. Klages 1998, S. 26). Da jedoch – sicherlich auch angesichts der bisherigen Erfahrungen – eine Reform des öffentlichen Dienstrechts nicht thematisiert wird, bleibt es zunächst bei der Einschätzung, dass Leistungszulagen etc. zwar wünschenswert und wichtig sind, aber bei den gegebenen rechtlichen Restriktionen für die Beamten und bei den ungeklärten Detailfragen der Tarifpartner auch für die öffentlichen Arbeitnehmer noch nicht flächendeckend (sondern nur in Form von Pilotprojekten) gewährt werden können.

4.4.2.2 *Konzepte der Bundesregierung für eine leistungsorientiertere Personalpolitik*

4.4.2.2.1 *Perspektivbericht der Bundesregierung, Reaktionen der Interessengruppen und weitere Entwicklung der Diskussion*

Das Bundeskabinett beschließt im Juli 1994 einen „Bericht der Bundesregierung über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts – Perspektivbericht“, nachdem die Bundesregierung bereits 1991 erneut vom Deutschen Bundestag aufgefordert worden war, dienst- und besoldungsrechtliche Perspektiven für die Zukunft des öffentlichen Dienstes zu formulieren. Der Bericht zielt in erster Linie auf eine Stärkung des Leistungsprinzips ab, folgende Maßnahmen sind bezogen auf die Personalfragen Bezahlung, Personalbeurteilung und Beförderung vorgesehen (vgl. BMI 1994):

- (1) Die *Bezahlung* (vgl. BMI 1994, S. 16ff.) soll durch leistungsbezogene Elemente (Leistungsprämien und -zulagen) ergänzt werden, die den Beamten für eine erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistung (besondere Qualität, Menge oder Sondertätigkeiten) und auch wiederholt gewährt werden können. Eine *Leistungsprämie* wird einmalig für eine besondere Qualität der Leistung oder für die Bewältigung einer außerordentlichen Arbeitsmenge gewährt. Es handelt sich hierbei um eine rückwirkende Honorierung überdurchschnittlicher Leistungen in Form einer Einmalzahlung bis zur Höhe des Anfangsgrundgehalts; dieses zusätzliche Bezahlungselement soll bei der Gewährung von Leistungsanreizen im Vordergrund stehen, weil es einen Gewöhnungseffekt an die höhere Bezahlung verhindert und „den besonderen Belohnungscharakter am deutlichsten“ (BMI 1994, S. 18) herausstellt. Eine *Leistungszulage* wiederum ist ein befristeter (maximal für zwölf Monate vorgesehener) und widerruflicher „aktueller Leistungsanreiz“, ihre Höhe könnte ganz oder anteilig an der Differenz zur nächsthöheren Besoldungsgruppe bemessen werden. Voraussetzung für die Gewährung einer Leistungszulage ist eine bereits erbrachte Leistung sowie eine günstige Leistungsprognose.

In Anbetracht der schwierigen Haushaltslage sollen alle besoldungsrechtlichen Maßnahmen unter Einbeziehung zusätzlicher Stelleneinsparungen (für das Jahr 1995 z. B. geplante 1,5% und für die Folgejahre auf ähnlich hohem Niveau) im Ergebnis kostenneutral sein (vgl. BMI 1994, S. 3f.). Angesichts dessen und in Anbetracht der Kosten, die durch die zusätzlichen Bezahlungselemente entstehen, ist es notwendig, die Vergabe bzw. den Empfängerkreis zu begrenzen, d. h., es kann nur ein bestimmter – noch festzulegender – Prozentsatz der Beamten einen solchen Leistungsanreiz erhalten (Quotierung); Richter und sonstige Amtsträger mit richterlicher Unabhängigkeit werden aufgrund ihres besonderen Status von diesen Leistungsanreizen ohnehin ausgeschlossen. Abschließend formuliert die Bundesregierung den Handlungsvorschlag, in das Bundesbesoldungsgesetz (zunächst befristet für einen Erprobungszeitraum) eine Verordnungsermächtigung aufzunehmen, die die Gewährung der beschriebenen materiellen Leistungsanreize ermöglicht; wenn in der Erprobungsphase in Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung eine Leistungssteigerung und insgesamt eine höhere Effektivität diagnostiziert wird, soll über eine dauerhafte Regelung nachgedacht werden. Außerdem erachtet es die Bundesregierung als notwendig, das System des leistungsunabhängigen Aufstiegs in den Dienstaltersstufen sowie dienstrechtliche Handlungsmöglichkeiten bei dauerhaftem Leistungsabfall eines Beamten zu überprüfen (vgl. BMI 1994, S. 21).

- (2) Für die Gewährung von leistungsorientierten Entgeltelementen muss eine besondere Leistung festgestellt worden sein. Hier schlägt die Bundesregierung vor, eine kurze Leistungsbewertung durchzuführen, „da lediglich eine ergänzende, befristete Zahlung oder Einmalzahlung ausgelöst wird, die die Grundbezahlung unberührt läßt“ (BMI 1994, S. 19f.). Zudem kann ohne ein umfangreiches Beur-

teilungssystem schneller und flexibler unmittelbar vor Ort (anstatt an zentraler Stelle) sowie transparenter über die Vergabe der zusätzlichen Zahlungen entschieden werden.

- (3) Es ist geplant, vor jeder *Beförderung* auf einen höher bewerteten Dienstposten eine Erprobungszeit von mindestens drei Monaten und höchstens einem Jahr einzuführen (vgl. BMI 1994, S. 10ff.). Während dieser Zeit erhält der Beamte das Gehalt aus seiner bisherigen Amtsstelle. Einen konkreten Regelungsvorschlag für eine ebenfalls vorgesehene Erprobungszeit bei der Besetzung von Führungsposition will die Bundesregierung noch erarbeiten. Darüber hinaus soll die Mobilität zwischen verschiedenen Dienstherren und unterschiedlichen Laufbahngruppen erleichtert werden (vgl. BMI 1994, S. 22ff.) – dies gilt insbesondere für Bereiche mit Personalmangel.

Im Perspektivbericht kommt klar zum Ausdruck, dass die christlich-liberale Bundesregierung am Beamtenrecht festhalten will. Das Personalrecht soll demzufolge nicht vereinheitlicht werden, d. h., die größere Regierungsfraktion der CDU/CSU hat ihre Meinung diesbezüglich nicht geändert, und es handelt sich damit weiterhin um einen äußerst kontroversen Diskussionspunkt zwischen den verschiedenen politischen Parteien und den unterschiedlichen Gewerkschaften. Der öffentliche Dienst soll vielmehr aus Sicht der Bundesregierung zeitgemäß fortentwickelt werden, indem der Leistungsgesichtspunkt stärker hervorgehoben, die Mobilität der Beschäftigten erhöht und die Bezahlung flexibilisiert wird (vgl. BMI 1994, S. 3). Das Personalmanagement insgesamt ist zu verbessern, um Leistungspotenziale der Beschäftigten zu erschließen. Dies soll neben den bereits genannten materiellen Leistungsanreizen über Personalentwicklung, Mitarbeitergespräche, Erweiterung von Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten sowie über eine Flexibilisierung der Arbeitszeit erfolgen. Die beschriebenen Neuerungen für Beamte sollen auch bei den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes über entsprechende tarifvertragliche Regelungen umgesetzt werden (vgl. BMI 1994, S. 14f. und 20).

Auf diese Ankündigung bezieht sich die *Gewerkschaft ÖTV*, wenn sie an die gescheiterten Verhandlungen über eine Übertragung der geplanten beamtenrechtlichen Vorschriften auf die Angestellten und Arbeiter beim Tarifabschluss 1994 erinnert (vgl. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1996, S. 230), wobei entsprechende Verhandlungen von den *kommunalen Arbeitgebern* seit Anfang der 1990er Jahre eingefordert werden (vgl. Vesper 1996, S. 152). Leistungsorientierte Bezahlungselemente bewertet die ÖTV nur unter bestimmten Bedingungen für sinnvoll und formuliert Mindestanforderungen für die Einführung und Gestaltung zusätzlicher materieller Leistungsanreize (z. B. Festlegung des Begriffs „Leistung“, Kontrolle der Umsetzung durch Personalräte, paritätisch besetzte Kommissionen für Konfliktfälle, grundsätzliche Regelungen über die Vergabe von Leistungszulagen über Tarifvertrag oder über Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen). Sie vertritt die Ansicht, dass leistungsbezogene Vergütungselemente nur ein Bestandteil einer umfassenden Reform sind und daher die Diskussion derzeit sehr verkürzt geführt wird. Leistungsaspekte würden in den tarifvertragli-

chen Bestimmungen im öffentlichen Dienst außerdem nicht generell vernachlässigt, sondern die vorhandenen Regelungen müssten nur richtig angewandt werden. Als Modernisierungsvorhaben wäre aber eine Reform des Laufbahnrechts sehr wichtig, da mit einer in Aussicht gestellten und tatsächlich realisierbaren Beförderung genügend Leistungsanreize geschaffen werden könnten.

Der *DGB* fordert ebenfalls ein flexibleres und durchlässigeres Laufbahnrecht und hält unter anderem die Einführung einer funktionsgerechten Besoldung, die vollständige Streichung der Stellenobergrenzen und die Einführung neuer Eingangs- und Spitzenämter für notwendig (vgl. *DGB* 1994a, S. 27).

Entsprechende Überlegungen spielen bei den Positionen der *politischen Parteien* ebenfalls eine Rolle: Die Oppositionsparteien sowie die Regierungskoalitionspartei FDP erachten ein flexibleres und durchlässigeres Laufbahnrecht als besonders wichtig (vgl. *DGB* 1994a, S. 6 und 15ff.). In Bezug auf Veränderungen der Besoldung sind sich die Oppositionsparteien hingegen uneinig (vgl. *DGB* 1994a, S. 6 und 26ff.; *DGB* 1994b, S. 5ff.): Die SPD strebt eine funktions- und leistungsgerechte Besoldung (unter Umständen auch in Form von Leistungszulagen) an, die neben einer Reform des Laufbahnrechts Veränderungen des Beurteilungswesens bedingt; die Einführung einer Leistungszulage als isolierte Maßnahme hält sie daher für ungeeignet. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen fordert hingegen die Abschaffung des Berufsbeamtentums und der Stellenobergrenzen sowie die Sicherstellung einer aufgabenbezogenen Leistungsbewertung.

Anhand dieser Forderungen und Ergänzungswünsche zum Perspektivbericht wird deutlich, dass zwar alle Parteien eine Reform des öffentlichen Dienstes für notwendig halten (vgl. *DGB* 1994a, S. 5 und 8f.), sie jedoch unterschiedliche Vorstellungen über die zu ergreifenden Maßnahmen haben und somit in Detailfragen kein hinreichender Konsens besteht.

An der im Perspektivbericht vorgeschlagenen Leistungsbewertung wird seitens der *Wissenschaft* (vgl. z. B. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995, S. 25ff.; Schnellenbach 1995, S. 1156f.) bemängelt, dass bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Vergabe von Leistungszulagen bei einem Beamten vorliegen, nicht zwischen einer Leistungsbeurteilung und einer Verwendungsbeurteilung unterschieden wird.

Es finden sich keine Literaturquellen, die Stellungnahmen des *Personals*, der *Personalräte*, der *Länder* oder der *Kommunen* zum Perspektivbericht der Bundesregierung enthalten. Folglich wird hier davon ausgegangen, dass sich die bisherigen Positionen dieser Interessengruppen zu ähnlichen Reformvorschlägen nicht verändert haben (vgl. daher 4.2.2 und 4.3.2).

Im Oktober 1994 stellen *ÖTV* und *SPD* beispielsweise ein gemeinsames Positionspapier vor (vgl. *ÖTV* 1994a), das zehn Eckpunkte zur Innovation im öffentlichen Sektor und zur Reform des Sozialstaats enthält und eine Grundlage für Kooperationen in Ländern und Kommunen bilden soll. Die zentrale Forderung lautet dabei, dass Reformen, über die hinreichender Konsens besteht, zügig angegangen und umgesetzt

werden sollen, dazu zählt unter anderem die Verbesserung von Führungs- und Managementmethoden. Die Überlegungen knüpfen an die Reforminitiative der ÖTV „Zukunft durch öffentliche Dienste“ (vgl. entsprechende Buchreihe der ÖTV; auch Simon 1996) an, die seit Anfang der 1990er Jahre betrieben wird. Im November 1994 beschließt die ÖTV zudem, „modellhaft über Leistungsentlohnung zu verhandeln, wenn [unter anderem] durchschaubare Bedingungen mit nachprüfbar Verfahren gegeben sind“ (ÖTV 1994b). Sie schlägt in dem Zusammenhang vor, über die Vergabe der Leistungsanreize in einer paritätisch mit Personalratsmitgliedern besetzten Kommission zu entscheiden. Liegt keine Transparenz und Nachvollziehbarkeit vor, weil die Leistungsanreize willkürlich in Form von „Nasenprämien“ vergeben werden oder es von den Beschäftigten so wahrgenommen wird, kann sich ihrer Ansicht nach dadurch die Belegschaft spalten und sich die vom Personal abverlangte Leistung erhöhen (vgl. auch Tondorf 1994b, S. 512).

4.4.2.2 *Dienstrechtsreformgesetz: Gesetzentwurf, Reaktionen der Interessengruppen und Verabschiedung des Gesetzes*

Die Reform der öffentlichen Verwaltung wird von der Bundesregierung als eine der zentralen Aufgaben der Legislaturperiode verstanden, eine Reform des öffentlichen Dienstrechts hat dafür eine ganz besondere Bedeutung (vgl. Lecheler 1997a, S. 510). In der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1994 einigt sich die christlich-liberale Regierungskoalition auf die Zielsetzung, die im Perspektivbericht enthaltenen Vorschläge in dieser Legislaturperiode umzusetzen. Bis zum Sommer 1995 sollen daher erste Entwürfe für die gesetzliche Veränderung dienstrechtlicher Regelungen formuliert werden (vgl. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1996, S. 227). Im April 1995 stellt der Bundesminister des Innern in einer Presseerklärung Eckpunkte des Vorschlags zu einer Reform des öffentlichen Dienstrechts vor. Diese greifen die bereits im Perspektivbericht der Bundesregierung genannten Modernisierungspläne auf und bilden aus Sicht Kanthers den „wichtigsten Reformansatz für den öffentlichen Dienst seit Jahrzehnten“ (BMI 1995). Demnach sollen unter Beachtung der Kostenneutralität neue, leistungsbezogene Elemente in das Bezahlungssystem eingeführt und im Zuge dessen die Personalbeurteilung stärker differenziert werden. Eine Vereinheitlichung des Personalrechts für die drei Statusgruppen Beamte, Angestellte und Arbeiter ist dabei nicht vorgesehen. Bei den Tarifverhandlungen sollen entsprechende Parallelregelungen gefunden werden, die das Leistungsprinzip (stärker) betonen. Im Zusammenhang mit dem Tarifabschluss 1995 wird vereinbart, die Verhandlungen über leistungsbezogene Bezahlungselemente wieder aufzunehmen; es kommt jedoch abermals keine Einigung zustande (vgl. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1996, S. 231; Vesper 1996, S. 152).

Im Oktober 1995 legt die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vor, der im Kern Regelungen enthält, die bereits im Perspektivbericht vorgestellt wurden (vgl. Deutscher Bundesrat 1995):

- (1) Leistungsorientiertere Bezahlung:

- Die Besoldungstabelle für die Besoldungsordnung A und damit das Grundgehalt der Beamten und Soldaten wird leistungsorientiert verändert. Dadurch soll das bisherige automatische Aufrücken in die nächsthöhere Leistungsstufe entfallen, ihr Erreichen hängt vielmehr von der Beurteilung der fachlichen Leistung ab. Die Neufassung des § 27 Abs. II BBesG sieht vor, dass das Grundgehalt bis zur fünften Stufe alle zwei Jahre, bis zur neunten Stufe alle drei Jahre und ab der neunten Stufe alle vier Jahre steigt (der neue Rhythmus soll ebenfalls auf die Tabellen der Besoldungsordnung C übertragen werden, auch wenn hier aufgrund der Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre keine Leistungsstufen eingeführt werden). Der Ortszuschlag wiederum soll in einen Familienzuschlag überführt werden, da durch ihn bereits den unterschiedlichen Belastungen aufgrund eines verschiedenen Familienstands der Beschäftigten Rechnung getragen wird, sodass eine Umbenennung nur konsequent und sinnvoll ist (zu den konkreten Unterschieden zwischen bisheriger und geplanter Regelung vgl. Oechsler/Vaanholt 1996, S. 16).
- Nach § 27 Abs. III BBesG ist die Möglichkeit vorgesehen, den Aufstieg eines Beamten oder Soldaten der Besoldungsordnung A aufgrund der gezeigten Leistung zu beschleunigen oder zu verlangsamen. 10% der Beamten, die noch nicht das Endgrundgehalt erreicht haben, können bei einer dauerhaft erheblich über dem Durchschnitt liegenden Leistung vorzeitig (d. h. nach Ablauf der Hälfte der regulären Zeit, nach der sie aufgrund ihres höheren Dienstalters automatisch in die nächste Stufe vorrücken würden) in die nächste Leistungsstufe aufsteigen. Bei unterdurchschnittlicher Leistung erreichen sie sie hingegen mit Verzögerung (erst dann, wenn die Leistung anforderungsgerecht ist). Hat der Beamte die Leistungsstufe zwölf, 18 bzw. 24 Monate (je nach Dienstaltersstufe) erhalten, gilt wieder der reguläre Rhythmus des Vorrückens in die nächste Dienstaltersstufe von zwei, drei bzw. vier Jahren (je nach Dienstaltersstufe).
- Für eine leistungsorientiertere Bezahlung unterbreitet das Bundesministerium des Innern zudem einen Diskussionsentwurf zur Ergänzung eines § 42a im Bundesbesoldungsgesetz bezüglich *Prämien und Zulagen für besondere Leistungen*: Demnach können 10% der Beamten in Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A und Soldaten innerhalb eines Kalenderjahres entsprechende Leistungsanreize für eine besondere Arbeitsqualität, -quantität oder besonderen wirtschaftlichen Erfolg erhalten. Die Prämien dürfen dabei maximal ein Anfangsgrundgehalt betragen, Zulagen sollen monatlich 7% des Anfangsgrundgehalts nicht übersteigen. Die verschiedenen materiellen Leistungsanreize schließen sich dabei gegenseitig aus, d. h. sie können nicht gleichzeitig gewährt werden (Kumulationsverbot; vgl. § 42a Abs. III neu BBesG). Über die Vergabe der zusätzlichen Bezahlungselemente entscheidet die zuständige oberste Dienstbehörde oder eine von ihr beauftragte Stelle.

In dem Dienstrechtsreformgesetz sollen nur die Grundsätze der Prämien- und Zulagengewährung geregelt werden, die konkrete Ausgestaltung soll in Rechtsverordnungen

gen der Bundesregierung, die in diesem Fall keiner Zustimmung des Bundesrats bedarf, und der Landesregierungen erfolgen. Im Zuge dessen ist auch die Einführung von Öffnungs- und Experimentierklauseln im Haushalts- und Dienstrecht geplant, wodurch der Forderung des Bundesrats entsprochen wird.

Die Dienstbezüge von Beamten werden somit nach der Neuregelung des öffentlichen Dienstrechts aus Grundgehalt, Familienzuschlag, Zulagen, Prämien und Zulagen für besondere Leistungen, Vergütungen und sonstigen Bestandteilen (wie beispielsweise Aufwandsentschädigungen) bestehen und richten sich nach dem Dienstalter und nach der erbrachten Leistung.

(2) Laufbahn/Beförderung:

- Es ist vorgesehen, eine festgelegte Erprobungszeit von mindestens drei Monaten vor jeder Beförderung einzuführen, die eine maximale Dauer von einem Jahr haben soll (vgl. § 12 Abs. II Satz 1 1. Halbsatz Nr. 4 BRRG).
- Die Beförderungschancen sollen verbessert werden, indem beim Verwendungsaufstieg in den mittleren und gehobenen Dienst die Ämterreichweite um jeweils eine Besoldungsgruppe erhöht wird.

(3) Personalbeurteilungsverfahren:

- Für die Beurteilung der fachlichen Leistung der Beamten sollen Richtwerte für die beiden besten Beurteilungsnoten („Beurteilungsquoten“) eingeführt werden (vgl. § 41a BLV), d. h., es darf nur ein bestimmter Anteil der bewerteten Beamten einer Besoldungsgruppe die höchste (maximal 15% der Beamten) oder zweithöchste (maximal 35%) Bewertungsnote („Spitzenbeurteilungen“) erzielen.
- Zudem ist geplant, gegen Beschäftigte, deren Leistungen wiederholt als nicht ausreichend eingestuft werden, zwingend ein förmliches Disziplinarverfahren einzuleiten.

Die geplante Gestaltung von Leistungsanreizsystemen ist in Abbildung 4.2 zusammengefasst:

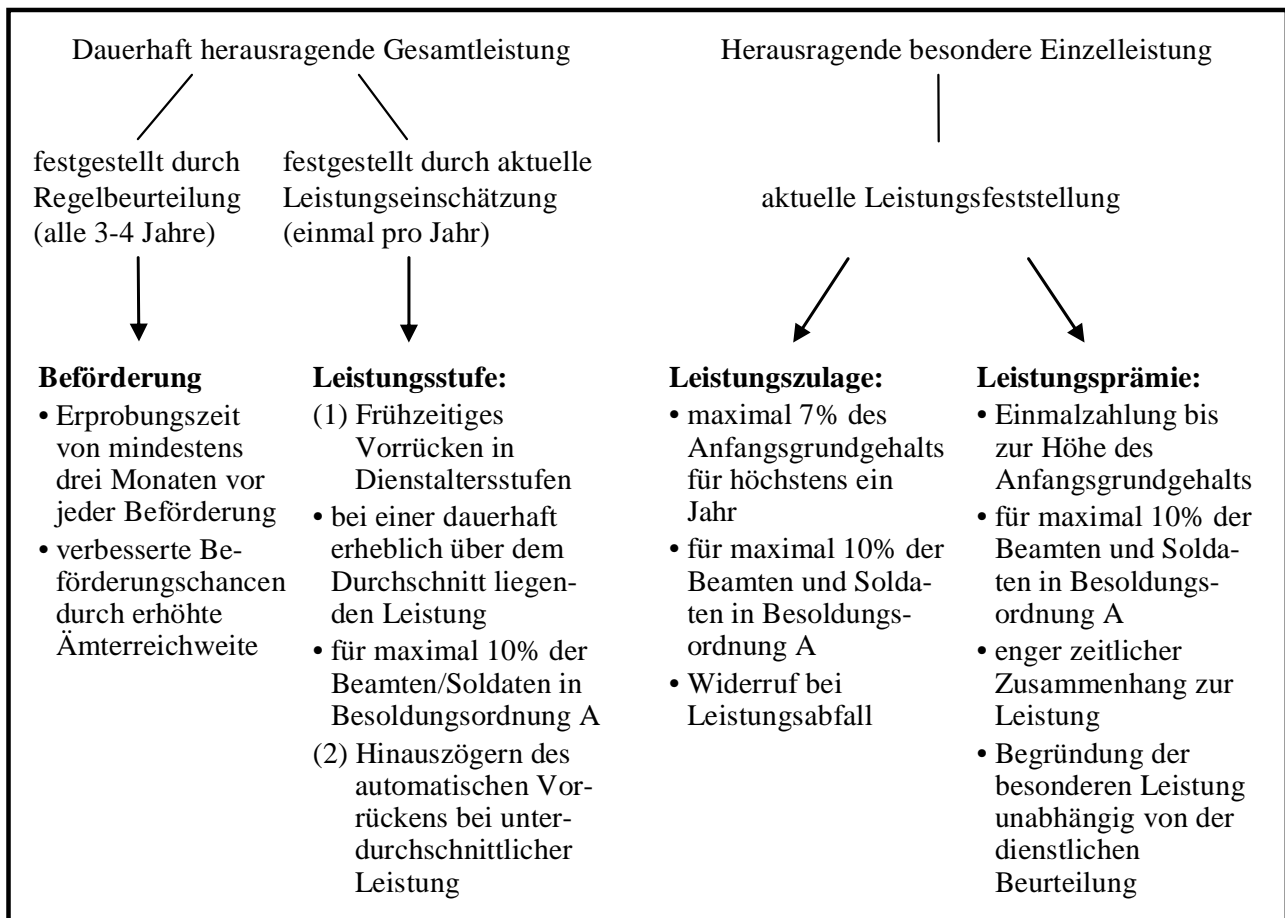


Abb. 4.2: Vorschlag der Bundesregierung zur Gestaltung von Leistungsanreizsystemen
(in Anlehnung an Oechsler 1999, S. 401)

Fraglich ist nun, wie die *Interessengruppen* den Gesetzentwurf der Bundesregierung bewerten. Da die Reformvorschläge sehr stark auf die im Perspektivbericht der Bundesregierung gemachten Maßnahmen zurückgreift, sind die *Kritikpunkte*, die die verschiedenen Interessengruppen am Gesetzentwurf äußern, teilweise mit den bereits in 4.4.2.2.1 dargelegten Stellungnahmen identisch.

(1) *Politische Parteien:*

Den Oppositionsparteien gehen die Vorschläge der Bundesregierung nicht weit genug und sie äußern starke Kritik daran (vgl. z. B. Tillmann 1995, S. 506).

Die *SPD* hat ihre eigenen Reformvorstellungen, die sie im August 1995 in Form eines Antrags zur „Modernisierung der öffentlichen Verwaltung“ einbringt. Dieser enthält folgende Forderungen (vgl. SPD 1995, S. 6ff.; Schily 1996, S. 40):

- Das Laufbahnrecht muss flexibilisiert werden.
- Das Beurteilungsverfahren ist reformbedürftig: Die Beurteilung soll differenzierter erfolgen; außerdem sind regelmäßige Zielvereinbarungen und Ergebniskontrollen vorgesehen.

- Leistungszulagen und -prämien sollen auf Grundlage transparenter und nachvollziehbarer Merkmale, die mit Gewerkschaften und Personalrat vereinbart worden sind, vergeben werden.
- Die Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeiter soll durch ein einheitliches öffentliches Dienstrecht ersetzt werden.

Diese Überlegungen können laut Schily (vgl. 1996, S. 35ff.) jedoch in keinen Masterplan münden; wichtig ist, dass eine Verwaltungsmodernisierung nicht nur auf dienstrechtliche Änderungen reduziert wird, sie aber dennoch beinhaltet.

Bündnis 90/Die Grünen vertreten in ihrem Bundestagsantrag vom September 1995 bezogen auf dienstrechtliche Modernisierungsüberlegungen eine der SPD relativ ähnliche Sichtweise (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1995b; auch Bündnis 90/Die Grünen 1995a, S. VII):

- Diese Oppositionspartei lehnt ebenfalls einen dreigeteilten öffentlichen Dienst ab und setzt sich für eine Vereinheitlichung des öffentlichen Dienstrechts sowie für die Abschaffung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums – nicht aber für die Abschaffung der Beamten – ein.
- Eine leistungsbezogene Besoldung wird als sinnvoll erachtet und umfasst auch die Einführung von Leistungsstufen; wichtig für ein solches Anreizsystem ist aber, dass die Personalbeurteilungssysteme weiter verbessert werden.

(2) Gewerkschaften:

Die Gewerkschaften sind sich darüber einig, dass sie an der Entscheidung über eine Vergabe von leistungsbezogenen Bezahlungselementen bzw. einem vorzeitigen Aufstieg in die nächsthöhere Dienstaltersstufe beteiligt werden möchten (dies gilt auch für die Interessengruppe der Personalräte und Gleichstellungsbeauftragten), in anderen zentralen Punkten haben sie (aufgrund ihrer Vertretung verschiedener Statusgruppen und somit unterschiedlicher Interessen) kontroverse Ansichten:

Die ÖTV übt scharfe Kritik (vgl. Lorse 1998, S. 6; Simon 1998, S. 42ff.) und hält wie der DGB einzelne Vorschläge für ungeeignet oder unzureichend; beide vertreten die Auffassung, dass eine Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts die Abschaffung der verschiedenen Statusgruppen und eine vereinheitlichte rechtliche Basis bedingt. Gemeinsam kritisieren sie, dass die Dienstaltersstufen zu Leistungsstufen umgebaut werden sollen, sodass im negativen Fall ein Aufstieg in die nächsthöhere Stufe nicht oder nur mit Verzögerung gewährt wird. Sie fordern, dass vor der Einführung leistungsbezogener Bezahlungselemente der Leistungsbegriff definiert sowie die Rahmenbedingungen für die Gewährung solcher Leistungsanreize vereinbart werden (vgl. 4.4.2.2.1), um die Vergabe von willkürlichen „Nasenprämien“ zu verhindern (vgl. Deutscher Bundesrat 1995, S. 88). Außerdem werden die neuen Beurteilungsquoten als eine weitere starre Regelung empfunden, die die notwendige Flexibilisierung des Laufbahnrechts konterkariert; stattdessen sollten die Stellenobergrenzen gestrichen und neue Eingangs- und Spitzenämter geschaffen werden (vgl. ÖTV 1995, S.

27). Die Vorgehensweise der Bundesregierung erachten sie generell als problematisch, da keine Aushandlungsprozesse mit den Interessenvertretungen der öffentlichen Arbeitnehmer stattfinden, sondern stattdessen über Gesetzgebung und Beamtenrecht Vorgaben entwickelt werden, an denen sich die Regelungen für die Arbeitnehmer orientieren (sollen).

Der *DBB* (vgl. Deutscher Bundesrat 1995, S. 89; Lorse 1998, S. 6) möchte das Berufsbeamtentum langfristig sichern und das Dienstrecht nicht vereinheitlichen; insofern begrüßt er, dass der Reformvorschlag keine Pläne für Statusänderungen enthält. Einer Erprobungszeit vor Beförderungen und in Führungspositionen stimmt er zu. Der Kostenneutralität aller Maßnahmen steht er hingegen ablehnend gegenüber, weil dann freie Stellen aus Kostengründen nicht wiederbesetzt werden, um Leistungsanreize finanzieren zu können. Daher ist mit sinkendem Personalbestand und damit verbunden mit steigender Aufgabenbelastung für das Verwaltungspersonal zu rechnen. Folglich wird der Entwurf als ein „getarntes Sparprogramm“ (DBB 1995, S. 1) gesehen. Als problematisch beurteilt der DBB zudem die geringe Quote des potenziellen Empfängerkreises von leistungsbezogenen Bezahlungselementen, sodass er eine Erhöhung der Quote fordert. Daneben sollen seiner Ansicht nach bei der Vergabe dieser Leistungsanreize sachgerechte Kriterien angewandt und die Entscheidung auf Basis transparenter und nachvollziehbarer Personalbeurteilungskriterien gefällt werden.

(3) *Personalräte:*

Die Personalräte haben eine zweigeteilte Meinung zu materiellen Leistungsanreizen. Einerseits befürworten sie, dass die Beschäftigten die Möglichkeit erhalten, eine höhere Bezahlung zu realisieren. Andererseits befürchten sie jedoch eine polarisierende Wirkung auf die Beschäftigten: Da aufgrund der finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte die Möglichkeiten einer Zahlung von Leistungsanreizen in öffentlichen Verwaltungen begrenzt sind und folglich unterschiedliche Vereinbarungen über eine leistungsorientierte Anreizgestaltung, die Voraussetzungen ihrer Gewährung und die Höhe der Zulagen, Prämien etc. zustande kommen werden, sind große Teile der Beschäftigten von der Gewährung materieller Leistungsanreize ausgeschlossen (vgl. Unkelbach 1997, S. 145).

(4) *Personal der öffentlichen Verwaltung:*

Die Beschäftigten sind einerseits über die Möglichkeit erfreut, eine zusätzliche Bezahlung erhalten zu können, da sie ihr eine große Bedeutung beimessen (vgl. 4.4.2.1.3). Andererseits ist damit eine Reihe von Problemen und Befürchtungen verbunden: Die Leistungsbeurteilung als Voraussetzung für die Gewährung von Leistungsanreizen muss verbessert werden; dem wird im Gesetzentwurf nicht ausreichend Rechnung getragen. Das Personal hat teilweise die negative Erwartungshaltung, dass es mehr Arbeit und damit mehr Stress als zuvor zu bewältigen hat (vgl. auch Tondorf 1995, S. 37). Außerdem kann sich die Quotierung demotivierend auf diejenigen Beschäftigten auswirken, die nicht zu den Empfängern zählen. Ein gravierendes Prob-

lem besteht jedoch darin, wie die Zielsetzung der Bundesregierung, die Leistungsreserven beim Personal besser zu nutzen, von den Beschäftigten möglicherweise wahrgenommen wird (vgl. z. B. Lorse 2001, S. 48): Sie könnten sich stark kritisiert und misskreditiert fühlen, da die Bundesregierung zum Ausdruck bringt, dass das Personal seine Leistungsfähigkeit nicht ausschöpft, sondern erst durch zusätzliche Belohnungen dazu angereizt werden muss (vgl. auch Kühnlein 1998, S. 207). Dies kann die Akzeptanz der neuen Anreizgestaltung bei den Beschäftigten verringern oder sogar verhindern.

(5) *Landes- und Kommunalregierungen:*

Begrüßt wird von den Regierungen der Länder und der Kommunen die Tatsache, dass dienstrechtliche Änderungen geplant sind. Die kommunalen Arbeitgeberverbände möchten ohnehin mehr Handlungsspielraum, um Leistungsanreize einsetzen zu können. In ihren Regierungserklärungen bzw. Koalitionsvereinbarungen haben die meisten Bundesländer verlautbaren lassen, dass sie umfassende Reformen anstreben; dazu werden Regierungskommissionen und Projektgruppen gebildet, die in aller Regel auch neue Anreizstrukturen empfehlen (vgl. Tillmann 1995, S. 506; Vaanholt 1997, S. 73). Dass im Reformgesetz weiterhin an den Grundsätzen des Berufsbeamtentums festgehalten wird, stößt aber teilweise auf Kritik der Länder. Die Ministerpräsidentin Schleswig-Holsteins, Heide Simonis, fordert Änderungen dieser Grundsätze und die generelle Abschaffung des automatischen Aufstiegs in die nächsthöhere Dienstaltersstufe. Schleswig-Holstein legt sogar einen Gesetzentwurf für die Änderung des Artikels 33 des Grundgesetzes vor, der die Überwindung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums enthält. Dieser Entwurf zielt aber nicht darauf ab, das Berufsbeamtentum abzuschaffen, sondern lediglich die Dominanz des Beamtenrechts soll verringert werden.

(6) *Wissenschaftler:*

Vonseiten der Wissenschaft wird an der Dienstrechtsreform positiv bewertet, dass die Beförderung als der bisher einzige bedeutende Leistungsanreiz durch weitere materielle Leistungsanreize ergänzt werden soll (Prämien, Zulagen, vorzeitiger Aufstieg in die nächsthöhere Dienstaltersstufe) (vgl. Oechsler 1999, S. 401). Diese zusätzlichen Anreize werden zudem in ihrer Dauer unterschiedlich gehandhabt, um einen Gewöhnungseffekt zu vermeiden (Leistungsstufen als dauerhafter, Prämien als punktueller und Zulagen als regelmäßiger Anreiz für besondere Leistungen).

In erster Linie werden jedoch viele Kritikpunkte an dem Gesetzentwurf geäußert:

- Das Festhalten an den Grundsätzen des Berufsbeamtentums und die fehlende Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts durch die Schaffung eines einheitlichen Personalrechts wird teilweise als sehr problematisch erachtet (vgl. z. B. Bull 1995; Minz/Conze 1995; Kühnlein/Wohlfahrt 1995a, S. 91; Lecheler 1997a, S. 510; Weidmann 1999, S. 93 und 96). Die Vorschläge für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts der Bundesregierung (und auch des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“) beziehen anders als in der Vergangenheit die Ver-

einheitlichung des Personalrechts für alle Beschäftigten bzw. die Aufhebung der verschiedenen Statusgruppen (Angestellte und Arbeitnehmer auf der einen Seite, Beamte auf der anderen) und ihrer Unterschiede nicht mit ein. Die Mehrzahl der hergebrachten prinzipienhaften Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts bleibt von den vorgesehenen dienstrechtlichen Änderungen unberührt.

- Der Gesetzentwurf bleibt bei den Vorschlägen zum Laufbahnrecht „meilenweit hinter den vollmundigen Ankündigungen aus Koalitionskreisen und der Opposition [vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1995b; SPD 1995; Anm. d. Verf.] zurück“ (Tillmann 1995, S. 509).
- Im Dienstrechtsreformgesetz findet sich keine Definition des Leistungsbegriffs, sondern er wird vorausgesetzt (vgl. Lorse 1998, S. 7) bzw. offen gehalten (vgl. Lorse 2001, S. 57). Somit bleiben auch die Probleme der Leistungsmessung „weitgehend ungelöst“ (Lecheler 1997b, S. 207). Aus Gründen der besseren Messbarkeit ist daher zu vermuten, dass die quantitative Leistung bei der Vergabe der Leistungsanreize eine größere Bedeutung einnehmen wird als die Qualität der Leistung.
- Das Personalbeurteilungssystem muss grundlegend überarbeitet werden, indem unter anderem regelmäßige Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen eingeführt werden. Zwar wird über den zeitlichen Horizont verschiedener Beurteilungsanlässe gesprochen (Regelbeurteilung alle fünf Jahre, Leistungsbeurteilung alle zwölf, 18 bzw. 24 Monate bei der Vergabe von Leistungsstufen, jährliche Leistungsbeurteilung bei geplanten Beförderungen, aber keine Angaben zur Leistungsbeurteilung bei der Vergabe von Leistungsprämien oder -zulagen); diese Neuregelungen sind jedoch widersprüchlich, da an dem ungeeigneten Verfahren der Regelbeurteilung festgehalten wird (vgl. ausführlicher dazu Oechsler/Vaanholt 1996, S. 8ff. und 14). Im Gesetzentwurf des BBesG bleibt „völlig offen, welche Methoden bei der Leistungsbeurteilung und -prognose zum Einsatz kommen sollen“ (Oechsler/Vaanholt 1996, S. 7; auch Adamaschek/Oechsler 2001b, S. 43ff.). Außerdem besteht die Gefahr, dass die Beurteilungsquoten dazu benutzt werden, Personalkosten zu reduzieren, indem vielen Beschäftigte in der Beurteilung eine unter dem Durchschnitt liegende Leistung attestiert wird mit der Folge, dass sie die nächste Leistungsstufe erst mit (deutlicher) Verzögerung realisieren können.
- Die Quotierung des Empfängerkreises von materiellen Leistungsanreizen auf 10% der Beamten sowie die Kostenneutralität der Maßnahmen sind fragwürdig und problematisch (vgl. z. B. Oechsler/Vaanholt 1996, S. 10 und 38; Adamaschek/Oechsler 2001b, S. 43ff.), da in dem Fall, dass mehr als 10% der Bediensteten laut Leistungsbeurteilung eine herausragende Leistung erbracht haben, nicht alle honoriert werden können und solche Detailregelungen die Flexibilität und Experimentiermöglichkeiten einschränken. Außerdem ist es möglich, dass sich der Personalverantwortliche aufgrund der mit den Leistungsstufen verbun-

denen Kosten, die er dafür an anderer Stelle reduzieren muss, veranlasst sieht, die Leistungsanreize nicht oder nur wenigen Bediensteten zu gewähren.

Das Dienstrechtsreformgesetz wird abermals nicht als großer Reformwurf angesehen, da es kein umfassendes Reformkonzept beinhaltet (vgl. z. B. Lecheler 1997b, S. 206; König/Füchtner 2000, S. 331). Es konzentriert sich vor allem auf die Anreizgestaltung, wobei es in den Augen einiger Wissenschaftler nur geringfügige Leistungsanreize bietet und keine „wirkungsvollen Instrumente, um Minderleistungen zu identifizieren und zu sanktionieren“ (Lorse 1998, S. 9). Zudem finden sich keine hinreichend konkreten Überlegungen zu einem veränderten Personalbeurteilungssystem als Voraussetzung für die Gewährung materieller Leistungsanreize und die Kriterien für die Vergabe zusätzlicher Zahlungen sind nicht hinreichend transparent (vgl. Oechler/Vaanholt 1997, S. 534). Solche punktuellen dienstrechtlichen Änderungen, die nicht in eine Reform der öffentlichen Verwaltung eingebettet sind, erscheinen aus wissenschaftlicher Sicht nicht geeignet, die Defizite des Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung zu beseitigen (vgl. z. B. Weidmann 1999, S. 92).

(7) *Sachverständigenkommissionen/Fachgremien:*

Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, in dem Vertreter der unterschiedlichen Interessengruppen seit 1995 gemeinsam Vorschläge für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung erarbeiten, begrüßt zwar grundsätzlich den Gesetzentwurf und hält die Verbesserung der Anreizstrukturen ebenfalls für sehr wichtig (vgl. Hill 1995, S. 2), bewertet das Vorhaben jedoch lediglich als einen ersten Schritt für grundlegende und umfassende Veränderungen (vgl. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1998, S. 132ff.).

(8) *Bürger/Öffentlichkeit:*

Das Medieninteresse an dem Thema „Reform der öffentlichen Verwaltung“ wächst Mitte der 1990er Jahre, und entsprechende Vorschläge erfahren eine große Akzeptanz bei den Bürgern. Sie schätzen an dem Reformvorhaben, dass die Effizienz und die Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung erhöht werden sollen; ob sie aber angesichts der für die Beamten ohnehin bestehenden „Verpflichtung zur vollen Hingabe an den Beruf“ positiv beurteilt, dass eine Gewährung zusätzlicher Leistungsanreize vorgesehen ist, darf – auch angesichts des negativen Images des öffentlichen Dienstes (vgl. z. B. Tönjes 2001, S. 82) – stark bezweifelt werden.

Aus allen Reaktionen geht hervor, dass der Entwurf für ein Dienstrechtsreformgesetz in seiner Gänze deutlich hinter den Forderungen der Interessengruppen (Umwelten der öffentlichen Verwaltung) zurückbleibt und auch dem selbst formulierten Anspruch der Bundesregierung nicht genügt (vgl. Tillmann 1995, S. 506; Lecheler 1997a, S. 510; Vaanholt 1997, S. 255).

Trotz der zahlreichen Kritikpunkte (insbesondere in Bezug auf die Quotierung und die Kostenneutralität der Leistungsanreize) und ungeachtet der Reformvorschläge verschiedener Interessengruppen bringt die Bundesregierung im Dezember 1995 ih-

ren Gesetzentwurf mit kleinen Änderungen – beispielsweise ist zur stärkeren Betonung des Leistungsbegriffs im Besoldungsrecht nun anstelle von „erheblich über dem Durchschnitt liegenden Leistungen“ von „herausragenden Leistungen“ die Rede – in den hier betrachteten Bereichen Bezahlung, Laufbahn und Personalbeurteilung ein (vgl. Deutscher Bundesrat 1995). Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf im September 1996 ab und fordert zahlreiche Änderungen, unter anderem sollen eindeutige Regelungen für die Vergabe von Leistungszulagen und -prämien getroffen werden (vgl. Oechsler/Vaanholt 1996, S. 39). Die unterschiedlichen Vorstellungen werden erst durch ein Vermittlungsverfahren geklärt, und die Bundesregierung sichert sich die Zustimmung des Bundesrats durch Änderung einiger Regelungsinhalte; die oben vorgestellten Maßnahmen sind davon aber nicht betroffen.

Im Januar 1997 wird das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts durch den Bundesrat verabschiedet und tritt am 1. Juli 1997 in Kraft. Die leistungsbezogenen Bezahlungselemente und Instrumente leistungsgerechter Personalsteuerung werden somit gegen heftige Widerstände vom Gesetzgeber durchgesetzt.

4.4.3 *Erklärung des Diskussionsverlaufs mithilfe des neo-institutionalistischen Handlungsmodells und der Kontextfaktoren*

4.4.3.1 *Das Neue Steuerungsmodell: Gründe für das Zustandekommen des Reformkonzeptes und für seine große Resonanz*

Nachdem in den 1980er Jahren keine nennenswerten Fortschritte bei der Einführung zusätzlicher materieller Leistungsanreize gemacht worden sind und im Verwaltungskontext nur noch wenig über dieses personalwirtschaftliche Instrument diskutiert wird, überrascht es zunächst, dass die KGSt mit ihrem Reformkonzept des Neuen Steuerungsmodells die Diskussion um eine neue, auch leistungsorientiertere Personalpolitik wieder entfacht. Daher gilt es herauszuarbeiten, warum einerseits die KGSt hier als Institutional Entrepreneur auftritt sowie welche Kontextfaktoren und anderen Kriterien (wie z. B. Umwelterwartungen oder bestehende Vorbilder) das Verhalten der KGSt beeinflusst haben, und warum andererseits ihrem Reformkonzept so großes Interesse entgegen gebracht wird.

Die Gründe für die Formulierung des Reformmodells sind vielfältig:

- (1) Zunächst spielt die *Leistungsfähigkeit* der Strukturen und Prozesse in der *öffentlichen Verwaltung* – oder in der Theoriesprache des Neo-Institutionalismus gesprochen: die technisch-betriebliche Effizienz – eine Rolle. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Steuerung der öffentlichen Verwaltung so gravierende Mängel (z. B. ein defizitäres Personalmanagement) aufweist, dass eine „*Managementlücke*“ (KGSt 1993a, S. 9) und eine „*Funktionskrise*“ (Liepmann/Kilian 2000, S. 29) ausgemacht werden. Die strukturellen Defizite und Dysfunktionalitäten sollen durch eine umfassende Verwaltungsmodernisierung beseitigt und eine höhere Effektivität und Effizienz realisiert werden. Einer generellen Veränderung der

Personalpolitik durch eine stärkere Leistungsorientierung stehen jedoch das öffentliche Dienstrecht und die unterschiedlichen Regelungskompetenzen für Beamte und öffentliche Arbeitnehmer im Weg, sodass im Zuge einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung auch eine Dienstrechtsreform und eine tarifvertragliche Einigung stattfinden müssen (vgl. z. B. Reichard 1994, S. 157ff.; Bürsch 1996, S. 8; Weidmann 1999, S. 90ff.).

- (2) Die strukturellen Mängel der öffentlichen Verwaltung treten deutlich zutage bzw. wirken sich besonders gravierend aus, wenn eine schlechte *wirtschaftliche Lage* und eine angespannte *Situation der öffentlichen Haushalte* herrscht: Unter dem Ziel, die Staatsquote, die seit Beginn der 1990er Jahre über 50% des Bruttosozialproduktes liegt, zu senken und die Haushalte zu konsolidieren, kommt es in aller Regel zu Haushaltskürzungen und auch zu Personalabbau. Dadurch werden die mangelnde Effizienz und die tatsächliche Leistungsfähigkeit jedoch erst recht sichtbar und ihre Verbesserungsnotwendigkeit noch dringlicher.

Genau eine solche *Finanzkrise* und wirtschaftliche *Strukturkrise* liegt als Resultat sinkender Einnahmen bei steigenden Ausgaben Anfang der 1990er Jahre in Deutschland vor (vgl. z. B. König/Füchtner 2000, S. 211; Liepmann/Kilian 2000, S. 29): Die öffentliche Verwaltung hat kontinuierlich ihr Aufgabenspektrum erweitert und dementsprechend ihren Personalbestand erhöht; rezessionsbedingt sind die Steuereinnahmen hingegen gesunken, und die Beitragseinnahmen aus der Sozialversicherung fallen aufgrund der Massenarbeitslosigkeit, die durch den Strukturwandel in den neuen Bundesländern (durch den mehr als die Hälfte der industriellen Arbeitsplätze verloren geht), deutlich steigt, geringer aus. Hinzu kommen zusätzliche bzw. nicht prognostizierte Kosten, die sich unter anderem ebenfalls aus dem historischen Ereignis der Deutschen Einheit ergeben. Folglich entsteht ein hoher ökonomischer Druck für die öffentliche Verwaltung, der die Bereitschaft zu einer die Effizienz verbessernden Reform erhöht – auch weil finanziellen Problemen eines solchen Ausmaßes nicht mit den traditionellen Sparmaßnahmen adäquat begegnet werden kann (vgl. Schröter/Wollmann 1998, S. 60). Interessanterweise schaffen offensichtlich die Dysfunktionalitäten der öffentlichen Verwaltung allein noch keinen existenziellen Erneuerungsdruck, sondern erst die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte löst Modernisierungsüberlegungen aus.

- (3) Die große Bedeutung effizienter Verwaltungsstrukturen und -prozesse bekommt durch die *Deutsche Einheit als* Kontextfaktor „*historisches Ereignis*“ zusätzliches Gewicht verliehen: Es stellt sich die Frage, ob die ohnehin durchzuführenden gravierenden Veränderungen im ostdeutschen Verwaltungsapparat und der Umzug der Bundesverwaltungen von Bonn nach Berlin nicht als Anlass und Gelegenheit genutzt werden sollten, die öffentliche Verwaltung in ihrer Gänze zu reformieren (vgl. auch Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1996, S. 16). Zudem bringen die Deutsche Einheit und die sich daraus ergebenden Angleichungsprozesse der öffentlichen Verwaltung hohe Kosten sowie eine hohe

Staatsverschuldung mit sich (vgl. König/Beck 1997, S. 101f.; s. auch Punkt 2). Dies löst auf politischer Ebene eine Diskussion über die zukünftige Finanzierbarkeit des öffentlichen Dienstes sowie über Einsparungs- und Rationalisierungsmaßnahmen aus (vgl. auch Seibel 1997, S. 102), sodass eine effizient(er)e Verwaltungsarbeit noch wichtiger wird. Die Deutsche Einheit engt die Spielräume der Politik somit ein, da bestimmte Anpassungs- und Veränderungsmaßnahmen unvermeidbar sind und somit zwangsläufig ergriffen werden müssen; dies gilt genauso für den historisch bedeutenden Prozess der europäischen Integration (vgl. auch König/Füchtner 2000, S. 330).

- (4) Die *Erwartungen der Umwelten* bzw. Interessengruppen an die öffentliche Verwaltung führen ebenfalls dazu, dass die Reformnotwendigkeit zunimmt: Die *Ansprüche* der Bürger, Politiker und des Verwaltungspersonals *sind gestiegen*, und es liegt ein neues Verständnis von Verwaltungshandeln vor (vgl. z. B. Damkowski/Precht 1998b, S. 22f.): Die Bürger sehen sich als Kunden der öffentlichen Verwaltung und auch als ihre Mitfinanzierer, da sie Steuern zahlen, und erwarten eine stärkere Dienstleistungsmentalität und Effektivität von ihr (vgl. auch Bull 1996, S. 75). Die Politiker verlangen angesichts der angespannten wirtschaftlichen und finanziellen Situation, die einen *hohen ökonomischen Druck* aufbaut, mehr Effizienz, da die Wähler keine Politik (mehr) unterstützen, die einen weiteren Ausbau des Verwaltungsapparats vorsieht; vielmehr erwarten sie zunehmend, dass die Steuer- und Abgabenquote gesenkt wird (vgl. Schröter/Wollmann 1998, S. 60). Liepmann/Kilian sehen in der Unzufriedenheit über steigende Abgaben bei sinkenden Leistungen sogar eine *Akzeptanzkrise* (vgl. 2000, S. 29). Teile des Personals (insbesondere Führungskräfte) wiederum fordern ein neues Personalmanagement, das stärker auf Eigenverantwortung und interessante Arbeitsinhalte ausgerichtet ist, sodass positive Motivationsbedingungen herrschen und die vorliegende „*Personalkrise*“ (Liepmann/Kilian 2000, S. 29) überwunden wird.

Dass diese Interessengruppen ihre Erwartungen nicht erfüllt sehen, erklärt – in Verbindung mit der steigenden Politik- und Verwaltungsverdrossenheit der Bürger – die wachsende Unzufriedenheit mit dem Verwaltungshandeln zu Beginn der 1990er Jahre (vgl. Jann 1998). Die öffentliche Verwaltung bzw. der öffentliche Dienst generell haben in der Öffentlichkeit an Ansehen verloren und zunehmend ein schlechtes Image erhalten (vgl. Bull 1996, S. 75; Tönjes 2001, S. 82). Vor allem die Kommunalverwaltungen bekommen dies zu spüren, da sie den häufigsten direkten Kontakt zu den Bürgern haben (vgl. auch Reichard 1994, S. 9). Die öffentliche Verwaltung nimmt diese Unzufriedenheit durchaus wahr, kann jedoch auf die neue Erwartungshaltung (z. B. einer bürgerfreundlichen und effizienten Dienstleistungserbringung) aufgrund ihrer Steuerungsdefizite und Steuerungsprobleme nicht angemessen reagieren. Folglich steht sie – auch angesichts der angespannten Haushaltslage – unter einem wachsenden *Legitimationsdruck* (vgl. ÖTV 1997, S. 106): Ihr wird von den Umwelten nicht die

benötigte Legitimität zugeschrieben, sodass eine „Legitimitätslücke“ (KGSt 1993a, S. 12) entsteht. Um diese Lücke zu schließen, müssen die Effizienz der Verwaltung erhöht sowie die Bürgerorientierung und das Personalmanagement verbessert werden. Letzteres wird dabei nicht nur von den Beschäftigten thematisiert, sondern die *öffentlichen Arbeitgeber* (vor allem die kommunalen Arbeitgeber; vgl. Vesper 1996) äußern seit Anfang der 1990er Jahre verstärkt den Wunsch, eine Leistungsvergütung (auch in Form von Pilotprojekten) einzuführen und die für Angestellte im Versorgungsbereich vereinbarte Leistungszulagenregelung auch auf Angestellte anderer Verbandsbereiche anzuwenden. 1995 ist auf Bundesebene die Leistungsvergütung zum dritten Mal Thema und diesmal auch Verhandlungsgegenstand einer Lohnrunde mit den Gewerkschaften.

Bereits im medialen Sommerloch 1992 bewegt das Thema einer modernen öffentlichen Verwaltung aber auch die *Öffentlichkeit*: Viele Städte äußern sich dazu, welche Kommune die innovativste und progressivste beim Umbau der öffentlichen Verwaltung sei (es wird Benchmarking betrieben), und die Zeitungen sind „voll von Statements der Verwaltungschefs“ (Vesper 1996, S. 152) und der lokalen Politiker. Die Teil-Umwelt „Presse“ gewinnt für die öffentliche Verwaltung stark an Bedeutung, da sie die Verwaltungsleistungen dokumentiert, mit anderen Dienstleistern vergleicht und kommentiert sowie Vorstellungen über eine „moderne“ Verwaltung kommuniziert und dadurch das Meinungsbild der Bürger prägt.

Angeichts *veränderter Erwartungshaltungen und Wertvorstellungen* wird eine „politisch-gesellschaftliche Debatte über Leistungsfähigkeit, Leistungsbereitschaft und Leistungsmessung von öffentlichem Dienst und öffentlicher Verwaltung“ (Damkowski/Precht 1998b, S. 23) geführt, und „die Suche nach geeigneteren Instrumenten zur Verwaltungssteuerung und nach optimierten Verwaltungsstrukturen [entwickelt sich] zu einem relevanten innenpolitischen Thema“ (Lorig 2001, S. 80f.).

- (5) Bei der Suche nach adäquaten Instrumenten für ein neues Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung stehen – anders als in der Vergangenheit – nicht nur privatwirtschaftliche Unternehmen als *Imitationsvorbild* zur Verfügung (beispielsweise leistungsorientierte Bezahlung bei Großkonzernen wie Siemens oder IBM; vgl. Vesper 1996, S. 152), sondern auch Verwaltungen, an deren Handlungen und Erfahrungen man sich orientieren kann. Zum einen sind hier durch die internationale New Public Management-Bewegung ausländische Verwaltungen zu nennen, die verschiedene Neuerungen – z. B. im Rahmen eines moderneren Personalmanagements die Gewährung materieller Leistungsanreize – eingeführt haben. Zum anderen findet sich in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands mit den kommunalen Versorgungsbetrieben ein nationaler Vorreiter für eine leistungsorientierte Entlohnungspolitik (vgl. 4.4.4), der bereits Erfahrungen mit Leistungszulagen gesammelt hat (vgl. näher dazu Vesper 1996, S. 153).

- (6) Eine Hilfestellung bei der Suche nach und Umsetzung bei geeigneten Steuerungsinstrumenten besteht zudem in der wachsenden *Professionalisierung* des Verwaltungspersonals und der Verwaltungsarbeit: Inzwischen sind „Verwaltungsstrategien neuen Typs“ (Damkowski/Precht 1998b, S. 23) vorhanden, die über Ausbildung, Studium (hierbei setzt sich die öffentliche Betriebswirtschaftslehre auch aufgrund des immer noch bestehenden Zwangs zur Sparpolitik und Effizienzsteigerung als eine wichtige verwaltungsfachwissenschaftliche Ausrichtung – neben Jura – weiter durch; vgl. Vaanholt 1997, S. 23) und die entsprechende Einstellungspolitik dorthin gelangt sind.

Damit ist die Situation ausführlich beschrieben, in der die *KGSt* ein Reformkonzept mit grundlegenden Veränderungsvorschlägen entwickelt. Sie tritt zu Beginn der 1990er Jahre *als Institutional Entrepreneur* in Erscheinung, da sie eigene Reformvorstellungen formuliert und ihr Neues Steuerungsmodell das Denken und Handeln vieler Verwaltungsbetriebe stark beeinflusst. Der ökonomische Druck wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die mangelnde technisch-betriebliche Effizienz aufgrund struktureller Defizite sowie die anspruchsvollere Erwartungshaltung seitens der Bürger, Politiker und Beschäftigten an das Verwaltungshandeln und ihre daran gekoppelte sinkende Akzeptanz des Verwaltungshandelns (vgl. auch Banner 1991, S. 6) erachtet die *KGSt* als günstig dafür, Veränderungen zu planen und auch tatsächlich in die Praxis umzusetzen, da sich ein hinreichend starker Handlungsdruck aufgebaut hat. Außerdem bestehen aufgrund der internationalen New Public Management-Bewegung Erfahrungen mit einer grundlegenden Reform der öffentlichen Verwaltung, die unter anderem in den OECD-Dokumentationen zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den unterschiedlichen OECD-Staaten festgehalten sind (vgl. z. B. OECD 1990; OECD 1993), sodass man erfolgreiche Reformmaßnahmen kennt und imitieren kann (vgl. auch Reichard 1994, S. 11). Die internationalen Entwicklungen und Konzepte liefern damit wertvolle Hinweise und Anregungen für die Verwaltungsreformdebatte. Vor diesem Hintergrund betrachtet ist es sogar hilfreich, dass in Deutschland erst mit Verzögerung über Reformmaßnahmen nachgedacht wird, da so die Fehler, die bereits in anderen Staaten bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung gemacht wurden, vermieden werden können und man in Deutschland nur die Erfolg versprechenden Reformelemente übernimmt (vgl. Oechsler/Vaanholt 1998, S. 153). Beispielsweise wird in den Vorreiterstaaten der Modernisierungsbewegung deutlich, dass eine Reform nur dauerhaft erfolgreich verlaufen kann, wenn Arbeitsbedingungen verbessert und Leistungsanreize gewährt werden (vgl. Reichard 1996, S. 66; Lorig 2001, S. 81), um die Motivation der Beschäftigten, die die Reformen in die Praxis umsetzen, anzusprechen und ihre Unterstützung für einen Wandel zu sichern.

Diese potenziellen Vorbilder nutzt die *KGSt* bei der Entwicklung ihres Konzepts, indem sie sich – vielleicht auch aufgrund der geografischen Nähe – an den Reformmaßnahmen der niederländischen Stadt Tilburg (vgl. *KGSt* 1992) orientiert: Sie imitiert deren betriebswirtschaftliche Überlegungen, nimmt dabei allerdings eine eigene Akzent- und Schwerpunktsetzung vor.

Damit über ein Reformkonzept diskutiert und es auch tatsächlich implementiert wird, muss jedoch zunächst die Reformnotwendigkeit der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden. Dies ist zwar tendenziell in Deutschland bei vielen Interessengruppen der Fall. Da die KGSt über Publikationen und Gutachten aber lediglich Empfehlungen geben und im Gegensatz zum Gesetzgeber keine Veränderungen veranlassen oder anordnen kann, stellt sich die Frage, ob die Verwaltungspraktiker auf kommunaler Ebene, für die das Reformkonzept formuliert ist, ihre Kommunalverwaltung überhaupt als modernisierungsbedürftig ansehen. Tatsächlich scheint es so zu sein, dass der aufgrund diverser Gründe faktisch bestehende Handlungsdruck (s. o.) von den Verantwortlichen der Kommunalverwaltung noch nicht hinreichend stark empfunden wird, um tief greifende Veränderungen einzuleiten. Vielmehr haben sie (teilweise auch im Gegensatz zur Fremdeinschätzung) das Selbstverständnis, dass – auch im internationalen Vergleich betrachtet – die hiesigen Verwaltungsstrukturen und -prozesse zur Aufgabenerfüllung effektiv und effizient seien (vgl. auch Bull 2001, S. 18). Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, dass die öffentliche Verwaltung Deutschlands im Ausland häufig sehr gelobt wird und einen guten Ruf hat (vgl. Ellwein/Hesse 1994, S. 61; Reichard 1994, S. 13). Solange diese Einschätzung bei der Mehrheit der Verwaltungspraktiker vorliegt, ist kaum mit einer starken positiven Resonanz auf das Neue Steuerungsmodell zu rechnen.

In dieser Situation kommt dem Reformkonzept der KGSt jedoch die Ausschreibung eines internationalen Preises der Bertelsmann-Stiftung zu Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung im Jahre 1993 zugute, die die Aufmerksamkeit auf das Thema „effiziente Verwaltung“ lenkt. Die Kommunalverwaltung Deutschlands, die sich im Vergleich mit anderen Staaten als effektiv und effizient ansieht, beteiligt sich an der Ausschreibung. Im Ergebnis erreicht sie jedoch – anders als von ihr erwartet – keine Platzierung im oberen Feld, sondern folgt den Preisträgern Christchurch (neuseeländische Stadt) und Phoenix (US-amerikanische Stadt) ganz im Gegenteil erst mit großem Abstand (die beste Platzierung der deutschen Städte erreicht dabei Duisburg). Die Ergebnisse werden publiziert und dokumentieren somit öffentlich gut sichtbar, dass die deutsche Verwaltung in ihrer Leistungsfähigkeit reformbedürftig ist und im internationalen Vergleich einen deutlichen Modernisierungsrückstand aufweist. Folglich können die Umwelten ihre Forderungen nach notwendigen Veränderungen im öffentlichen Dienst mit diesem Benchmarkingergebnis argumentativ untermauern.

Das schlechte Abschneiden bei diesem *Benchmarking* „erschüttert die deutsche Verwaltungslandschaft und rüttelt die Kommunen aus ihrer bis dahin vorherrschenden Selbstzufriedenheit auf“ (Weiß 2002, S. 56) und führt dazu, dass sie sich mit Reformvorschlägen beschäftigen. Viele Verwaltungspraktiker sind nun davon überzeugt, dass es einiger grundlegender Änderungen bedarf bzw. diese stattfinden werden: Beispielsweise gibt in einer Befragung ein Drittel der teilnehmenden westdeutschen Kommunalverwaltungen an, dass sich die Verwaltung in Zukunft tief greifend verändern wird und Reformmaßnahmen ergriffen werden sollten (vgl. Kühn-

lein/Wohlfahrt 1995a, S. 113; Richthofen 1995, S. 144; Reichard 1996, S. 242). Daher wird das Neue Steuerungsmodell sehr populär und entwickelt sich zum zentralen Konzept für eine Reform der öffentlichen Kommunalverwaltung. Es entsteht ein neuer Markt für Kongresse, Seminare und Workshops (vgl. z. B. KGSt 1995c, S. 7), auf dem sich neben verwaltungsspezifischen Einrichtungen und Organisationen wie KGSt oder Speyerer Hochschule für Verwaltungswissenschaften immer mehr Unternehmensberatungen mit entsprechenden Angeboten finden.

Dass dieses Reformkonzept – im Gegensatz zu anderen in der Vergangenheit – auf so *große Resonanz* stößt (nur eine deutliche Minderheit der Kommunen plant Mitte der 1990er Jahre keine entsprechenden Veränderungen; vgl. Grömig/Gruner 1998), hat verschiedene *Gründe* (vgl. z. B. Plamper 1996, S. 68ff.; Wewer 1996, S. 154; Tönjes 2001):

- Die Kommunen haben *steigende finanzielle Belastungen* zu tragen, weil die von Bund und Ländern an die Kommunen zugewiesenen nicht-finanzierten Aufgaben zunehmen und sie dabei z. B. mit der Leistungserbringung der Sozialhilfe einen sehr großen Ausgabenposten haben. Gleichzeitig sinken die Zuweisungen durch Bund und Länder an die Kommunen, die Kommunen erzielen – bedingt durch die Rezession – Mindereinnahmen (z. B. sinkende Gewerbesteuerereinnahmen) und Bund und Länder geben Aufgaben und somit Kosten an die Kommunen ab. Zudem arbeiten Kommunen personalintensiver als der Bund und haben folglich höhere Kosten zu tragen.
- Auf kommunaler Ebene findet ein *Benchmarking* zwischen den Kommunalverwaltungen statt, sodass die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit für die Bürger offensichtlich werden (können).
- Die *gestiegenen Ansprüche* und die Unzufriedenheit der Bürger sind für die Kommunalverwaltungen am stärksten spürbar, weil sie den meisten und engsten Kontakt zu den Bürgern haben und folglich unmittelbar mit deren Wünschen und Erwartungen konfrontiert sind.
- Das Neue Steuerungsmodell stammt im Gegensatz zu bisherigen (dienstrechtlichen) Änderungsvorschlägen weitgehend von Verwaltungspraktikern und nicht von Politikern oder Wissenschaftlern; diese Tatsache kann die Akzeptanz des Reformkonzepts bei den Beschäftigten erhöhen (vgl. Reichard 1996, S. 249). Es beinhaltet keine isolierten Maßnahmen, sondern integriert die Vorschläge zu einem *umfassenden Gesamtkonzept*. Für seine Implementierung sind zudem keine dienstrechtlichen Änderungen vonnöten, da die stärkere Leistungsorientierung hier nicht primär über Entgelt- oder Beförderungsregelungen realisiert werden soll.
- Überträgt man Kiesers Überlegungen zu Moden und Mythen des Organisierens auf die öffentliche Verwaltung, kann der KGSt-Bericht zum Neuen Steuerungsmodell als „*Managementbestseller*“ (1996, S. 23ff.) bezeichnet werden, da es

sich um ein Konzept handelt, das konkrete Maßnahmen beinhaltet und dennoch genügend Spielraum für die spezifischen Anwendungsbedingungen in der jeweiligen Kommunalverwaltung lässt. Zudem stehen die KGSt und andere Organisationen als Beratungsinstanzen bei der Implementierung von Neuerungen zur Verfügung.

Die Kommunen ergreifen die Initiative für Veränderungen, da sie sich aufgrund der beschriebenen Umstände dazu *gezwungen* sehen, und werden damit selbst zu einem potenziellen *Imitationsvorbild* für andere Verwaltungen. Auf Bundesebene hingegen lösen die finanziellen Belastungen zwar Modernisierungsüberlegungen aus, diese beziehen sich aber nicht auf tief greifende Reformen der öffentlichen Verwaltung oder des öffentlichen Dienstrechts – obwohl dort die Entscheider, die als gesetzgebende Kraft über hinreichende Ressourcen verfügen, sitzen. Offenbar herrscht hier noch kein so großer Veränderungsdruck wie auf kommunaler Ebene. Dies liegt auch daran, dass der Bund politische Verantwortung und finanzielle Belastungen auf die Länder und Kommunen abwälzt, sodass insbesondere die Kommunen am stärksten von der angespannten Haushaltslage betroffen sind.

Unterstützung erhalten die KGSt und die Kommunalverwaltungen in ihren Reformbemühungen von verschiedenen Akteuren (Gewerkschaften, Lokalpolitiker, kommunale Arbeitgeberverbände, Unternehmensberatungen), die daraus Vorteile ziehen möchten (z. B. Wählerstimmen gewinnen bzw. sichern, Handlungsspielraum erhöhen, Berateraufträge erhalten oder Reputation steigern). Wissenschaftler spielen bei der Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells keine bedeutende Rolle, sondern eher bei seiner Diffundierung; es handelt sich in erster Linie um eine „Praktikerbewegung“. Dies hat auch mit der *Professionalisierung* des Verwaltungsmanagements im Allgemeinen und der professionellen Personalpolitik im Speziellen zu tun, die durch die „Anerkennung einer nicht voraussetzungslosen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes“ (König/Füchtner 2000, S. 345) stattfinden. Sie kommt in einer stärker betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Verwaltungsbildung, in der deutlichen Zunahme von Fachkonferenzen und -tagungen, in spezifischen Beratungsangeboten sowie in neuen Publikationsorganen (wie den Fachzeitschriften „Die innovative Verwaltung“, „Verwaltungsmanagement“, „VOP (Verwaltung, Organisation, Personal)“ und „Verwaltung & Management“) zum Ausdruck.

4.4.3.2 *Realisierungskonzeptionen der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts*

Das Zustandekommen des Perspektivberichts, des Gesetzentwurfs für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts sowie des tatsächlich verabschiedeten Dienstrechtsreformgesetzes der Bundesregierung ist mit denselben Gründen zu erklären wie die Formulierung des Neuen Steuerungsmodells (vgl. 4.4.3.1):

- (1) Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung hat sich bis Mitte der 1990er Jahre im Vergleich zum Anfang des Jahrzehnts, als das Neue Steue-

rungsmodell formuliert wurde, nicht verbessert. Somit herrscht hier nach wie vor eine *Funktionskrise*. Durch die vorgeschlagenen Änderungen des Dienstrechts sollen die Effektivität und Effizienz erhöht werden, ein adäquates personalwirtschaftliches Instrument dazu wird in materiellen Leistungsanreizen gesehen.

- (2) Die strukturellen Dysfunktionalitäten der öffentlichen Verwaltung fallen besonders stark ins Gewicht, weil die *Struktur- und Finanzkrise* andauert und die Kosten für den Vollzug der Deutschen Einheit hoch bleiben. Um den *ökonomischen Druck* zu verringern, müssen Effizienz steigernde Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden. Anders als zu Beginn der 1990er Jahre widmet sich die Bundesregierung nun dieser Aufgabe, weil sie über keinen finanziellen Spielraum mehr verfügt: Sie kann keine weiteren Aufgaben und finanziellen Aufwendungen an Länder und Kommunen abgeben, sodass die Reform des öffentlichen Dienstes mit den Zielen der Haushaltskonsolidierung und Effizienzerhöhung zu einer *dringlichen Aufgabe* wird.
- (3) Die gestiegenen Erwartungen der Bürger an die Strukturen und Prozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung führen angesichts der strukturellen Defizite des Verwaltungshandelns zu einer *Legitimationslücke* und *Akzeptanzkrise*. Durch eine stärkere Leistungsorientierung und eine Effizienzerhöhung soll dem wachsenden Legitimationsdruck begegnet werden. Die Ansprüche des Personals in Bezug auf ihre Arbeitsinhalte und -bedingungen haben sich ebenfalls verändert und erfordern ein neues Personalmanagement. Die gewünschten positiven Motivationsbedingungen sollen dabei unter anderem über materielle Leistungsanreizsysteme hergestellt werden („Leistungsstufen“, „Leistungsprämien“ und „Leistungszulagen“).

Auf die veränderten Erwartungshaltungen und Wertvorstellungen der Interessengruppen reagiert die öffentliche Verwaltung somit (auch) in Form dienstrechtlicher Änderungen, die eine höhere Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft sowie eine verbesserte Effizienz versprechen.

- (4) Um die Zielsetzung „höhere Leistungsfähigkeit, Effektivität und Effizienz“ zu erfüllen, kann die öffentliche Verwaltung auf Maßnahmen und Instrumente zurückgreifen, die bereits in anderen Organisationen erfolgreich angewandt werden. Potenzielle *Vorbilder* bestehen dabei in privatwirtschaftlichen Unternehmen, ausländischen Verwaltungen und bestimmten Bereichen der deutschen Verwaltung (Deutsche Bundespost, Versorgungsbetriebe). Als eine weitere Orientierungsgröße ist die Kommunalverwaltung neu hinzugekommen, da sie mit dem Neuen Steuerungsmodell ein eigenes Reformkonzept entwickelt hat, aus dessen Erfolgen und Fehlern bei der Umsetzung die Länder und der Bund für ihre Modernisierungsprozesse lernen können.
- (5) Die Bundesregierung profitiert bei ihren dienstrechtlichen Vorschlägen zudem von der erhöhten Professionalisierung des Verwaltungsmanagements, die die

Umsetzung von Reformkonzepten erleichtert, da beispielsweise interne Projektgruppen (mit für die Reform relevantem betriebswirtschaftlichem Wissen), Berater und Wissenschaftler den Implementierungsprozess begleiten können.

Die bereits in Abschnitt 4.4.3.1 diagnostizierte *Funktions-, Finanz-, Struktur-, Akzeptanz- und Personalkrise* (vgl. Liepmann/Kilian 2000, S. 29) sowie die festgestellte *Legitimitätslücke* liegt somit auch Mitte der 1990er Jahre noch vor und beeinflusst die Reformüberlegungen der Bundesregierung. Der bisher in erster Linie auf kommunaler Ebene vorhandene Handlungsdruck entsteht zunehmend auch auf Bundesebene und kann nicht mehr auf die öffentliche Verwaltung der Länder und Kommunen abgewälzt oder durch isolierte Einzelmaßnahmen verringert werden. Dass die Veränderungsnotwendigkeit als so groß angesehen wird, liegt zum einen an der weiteren Verschlechterung der finanziellen und wirtschaftlichen Lage Deutschlands und damit verbundenen Ansprüchen an das Verwaltungshandeln; zum anderen besteht aufgrund des Neuen Steuerungsmodells nun auch in der deutschen Verwaltungslandschaft eine spürbare Reformbewegung auf kommunaler Ebene, an der sich auch die Verwaltung der Länder zunehmend orientiert. Im Zuge dessen werden beispielsweise für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes Tarifverträge abgeschlossen, die neue Personalinstrumente (wie Leistungszulagen) enthalten (vgl. dazu 4.4.4). Durch die Reformaktivitäten auf Länder- und Kommunalebene entsteht die Erwartungshaltung, dass der Bund zum einen ebenfalls entsprechende Maßnahmen ergreift (z. B. kann er erfolgreiche Elemente aus Reformprojekten anderer Verwaltungen imitieren) und zum anderen günstige (personalwirtschaftliche) Bedingungen für eine Reform der öffentlichen Verwaltung schafft. Der Blick auf die Erfahrungen anderer Verwaltungen mit Modernisierungsvorhaben zeigt nämlich, dass das Personal, dem in den Konzepten der Bundesregierung keine Priorität eingeräumt wurde, für die erfolgreiche Umsetzung anderer Maßnahmen von großer Bedeutung ist und folglich parallel zu anderen Reformmaßnahmen entsprechende Veränderungen des Personalmanagements unabdingbar sind. Somit besteht zwingender Bedarf, das öffentliche Dienstrecht zu modernisieren. Der Bund, der sich Anfang der 1990er Jahre mit als dringlicher geltenden Aufgaben beschäftigt hat (z. B. Umsetzung der Deutschen Einheit, Einführung der Pflegeversicherung), kann sich dem Handlungsdruck nicht mehr entziehen, zumal er als gesetzgebende Kraft und als Finanzgeber der öffentlichen Verwaltung über die wichtige Ressource verfügt, Veränderungen vorzugeben bzw. anzustoßen.

Angesichts dieser Umstände ist die Bundesregierung schon fast gezwungen, als Institutional Entrepreneur für dienstrechtliche Änderungen aufzutreten, und entwickelt ein entsprechendes Konzept. Unterstützung erhält sie dabei von den anderen politischen Parteien und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (vgl. z. B. ÖTV 1995; DBB 1996), und es entstehen parteiübergreifende Reformbündnisse. Der politische Wille, die formulierten Reformvorschläge auch tatsächlich umzusetzen, ist stärker vorhanden als bei den entsprechenden Anläufen in der Vergangenheit (vgl. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1996; auch Bürsch 1996).

Neben der politischen Zustimmung zu Reformvorschlägen ist inzwischen eine breite gesellschaftliche Akzeptanz für Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung und sogar eine entsprechende Erwartungshaltung spürbar, die auch in dem deutlich gestiegenen Medieninteresse an diesem Thema zum Ausdruck kommt. Die öffentliche Verwaltung Deutschlands kann außerdem zum einen von den wachsenden Erfahrungen ausländischer Verwaltungen profitieren, indem positiv verlaufene Reformmaßnahmen imitiert und aufgetretene Fehler vermieden werden, und zum anderen davon, dass ein Beratungsmarkt für Reformprojekte im öffentlichen Sektor entstanden ist, der zu einer Diffundierung von Reformbemühungen beiträgt. Aufgrund dieser Umstände *steigen* die öffentlichen *Erwartungen* und die Ansprüche (beispielsweise der Mitarbeiter) an die öffentliche Verwaltung und an ihre Modernisierung wiederum weiter in die Höhe, und der *politische Erfolgsdruck nimmt zu* (vgl. Vaanholt 1997, S. 83; Oechsler/Vaanholt 1998, S. 153).

4.4.4 *Umsetzung von Maßnahmen in der Verwaltungspraxis: Keine Differenz zwischen tatsächlichen Änderungen und ihrer Darstellung im Rahmen der Modernisierungsdebatte?*

In den 1990er Jahren werden zwei unterschiedliche Ansatzpunkte für eine Reform des öffentlichen Dienstes (Verwaltungsreform und Dienstrechtsreform) diskutiert. Da dienstrechtliche Änderungen jedoch nicht zwingende Voraussetzung für das Neue Steuerungsmodell sind und die Kommunen zudem über eine Selbstverwaltungsbefugnis verfügen, sodass sie über ihre interne Organisation und ihr Personal selbstständig im Rahmen der Gesetze entscheiden, können sie die Reformvorschläge der KGSt auch ohne Dienstrechtsreform umsetzen.

Dies hat zur Folge, dass Anfang der 1990er Jahre auf Basis so genannter Experimentierklauseln (zeitlich befristete Ausnahmegenehmigungen, die rechtlich verankert sind), Elemente des Neuen Steuerungsmodells in einigen Großstädten erprobt werden (z. B. Köln, Nürnberg, Hannover). Diese Pilotprojekte entwickeln sich zu einer Reformwelle, das Neue Steuerungsmodell breitet sich ungefähr ab dem Jahr 1992 „wie ein Buschfeuer“ (Reichard 1997) unter den deutschen *Kommunalverwaltungen* aus (zunächst in größeren Städten, dann in kleineren Städten und in Landkreisen). 1995 sind mehr als 30% der Gemeinden dabei, das Neue Steuerungsmodell bzw. Elemente daraus zu implementieren. Im darauf folgenden Jahr führt der Deutsche Städtetag eine Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung durch, in der 83% der teilnehmenden Mitgliedsstädte angeben, dass sie mit Modernisierungsmaßnahmen befasst seien, und 9,1% entsprechende Maßnahmen planen; nur 7,8% beschäftigen sich demnach nicht mit Modernisierungsgedanken und -vorhaben (vgl. Grömig/Thielen 1996, S. 596). Schätzungen aus dem Jahr 1997 gehen wiederum davon aus, dass 20% bis 30% aller deutschen Städte Reformen im Sinne des Neuen Steuerungsmodells der KGSt durchführen. Auf *Länderebene* (vgl. Wewer 1996, S. 154) bildet es Mitte der 1990er Jahre ebenfalls die Regel, sich mit dem Thema „Reform der öffentlichen

Verwaltung“ zu beschäftigen. Insbesondere Stadtstaaten tun sich dabei hervor, da sie mit ähnlichen Bedingungen und Ansprüchen konfrontiert sind wie die Kommunen.

Da es in dem betrachteten Zeitraum der 1990er Jahre in der Verwaltungspraxis zu sehr vielen Änderungen kommt, werden im Folgenden nur solche Maßnahmen berücksichtigt, die sich auf leistungsorientierte Veränderungen der Bezahlung, des Personalbeurteilungswesens oder des Berufsweges bzw. auf die Professionalisierung des Verwaltungsmanagements beziehen. Bei den realisierten oder laufenden Reformvorhaben handelt es sich um:

(1) Maßnahmen, die sich auf die Bezahlung des Verwaltungspersonals beziehen:

- Kommunen experimentieren zeitlich befristet und jenseits von dienst- und tarifrechtlichen Regelungen oder förmlichen Dienstvereinbarungen mit der Vergabe von Leistungsanreizen (vgl. z. B. Tondorf 1994b, S. 511; Tondorf 1995, S. 59; Kißler et al. 1997, S. 70). In einer empirischen Befragung geben zwei Drittel der beteiligten Kommunen an, sie seien dabei, flexiblere Entgeltstrukturen (Leistungszulagen und -prämien) zu schaffen (vgl. Kühnlein 1998).
- Auf Länderebene liegt in Bremen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein der Schwerpunkt der Reformbestrebungen auf einer Neugestaltung der Personalarbeit insbesondere durch die Einführung leistungsorientierter Entgeltbestandteile (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995a und 1995b; Oechsler 1995; Tondorf 1995; Bürsch 1996, S. 553f.; Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1996).
- Angestellte in kommunalen Versorgungsbetrieben (d. h. Energieversorger, Strom- und Wasserversorger, Krankenhäuser etc.), deren Leistungen dauerhaft über der Normalleistung liegen, können seit April 1991 eine widerrufliche Leistungszulage in Höhe von maximal 10% der Anfangsgrundvergütung erhalten (vgl. näher dazu Tondorf 1995, S. 65f.).
- Beamte und Arbeitnehmer der Deutschen Post erhalten (probeweise) seit Anfang der 1990er Jahre bei besonderen Leistungen Leistungszulagen (für Beamte auf Basis der Postleistungszulagenverordnung, für Arbeitnehmer auf Basis entsprechender Tarifverträge).
- Die AOK und ihre Verbände beschließen im Oktober 1995 eine tarifvertragliche Umsetzung leistungsabhängiger Bezahlungselemente sowie von Zielvereinbarungen, die als Grundlage für die Leistungsermittlung dienen. Durch den Tarifvertrag können den Beschäftigten leistungs- und erfolgsabhängige Zulagen gezahlt werden (vgl. Tondorf 1994b, S. 512). Auch bei den Sparkassen sind bereits Regelungen zu Leistungszulagen vorhanden (vgl. z. B. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995, S. 41ff.).
- Seit 1. Januar 1996 können tarifliche Leistungszulagen und -prämien im Bereich der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände gewährt werden.

- Im Oktober 1996 wird ein bundesweit geltender Rahmentarifvertrag über die Grundsätze zur Gewährung von Leistungszulagen und -prämien geschlossen. Diese Leistungsanreize dürfen jedoch erst gezahlt werden, wenn weitere, bezirkliche Tarifverträge bestehen. Zudem ist es möglich, paritätisch (mit Personalratsmitgliedern) besetzte Kommissionen zu bilden, die über die Höhe der Leistungszulagen und -prämien und über deren Vergabe entscheiden (vgl. ÖTV 1997, S. 104).

(2) Veränderungen der Personalbeurteilungssysteme:

Einige Bereiche der öffentlichen Verwaltung bzw. einige Behörden bemühen sich seit Beginn der 1990er Jahre darum, die „Aussagekraft, die Transparenz und die Vergleichbarkeit ihrer Beurteilungssysteme zu erhöhen“ (König/Füchtner 2000, S. 308), um damit die Voraussetzung für eine Gewährung materieller Leistungsanreize im öffentlichen Dienst zu schaffen.

(3) Modifizierung des Berufszugangs und -wegs sowie Professionalisierung der Verwaltungsausbildung:

- An Fachhochschulen und Universitäten werden verwaltungswissenschaftliche Studiengänge eingeführt bzw. ausgebaut (z. B. in Berlin, Hamburg, Konstanz, Speyer, Mannheim). Außerdem erhält das verwaltungswissenschaftliche Studium eine stärker betriebswirtschaftliche Ausrichtung (vgl. Damkowski/Precht 1998b, S. 29f.).
- Die Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für Angehörige des öffentlichen Dienstes werden verbessert.
- Im Bund und in einigen Ländern wird der so genannte Verwendungsaufstieg von bewährten dienstälteren Beamten (probeweise) eingeführt (vgl. BMI 1994, S. 22; auch 2.1.3.1).
- Die Bundeslaufbahnverordnung wird zum 1. März 1997 dahingehend geändert, dass Richtlinien für die Mitarbeiterbenotung eingeführt werden.

Die Verwaltungspraxis zeigt dabei, dass eine leistungsorientierte Anreizgestaltung (Zulagen, Prämien) weniger aus Gründen der Arbeitsanreicherung und strategischen Personalentwicklung als vielmehr unter dem quantitativen Gesichtspunkt der Verbesserung von Wirtschaftlichkeit bzw. Produktivität sowie der Kostenreduzierung erfolgt (vgl. Kühnlein 1998); zudem wird sie nur selten mit anderen personalwirtschaftlichen Funktionsbereichen (wie Personalentwicklung, Personalbedarfsplanung, Veränderungen der Arbeitsorganisation) verknüpft. Insgesamt stehen aufgrund der zunehmenden Haushaltskrise immer mehr Instrumente und Maßnahmen im Mittelpunkt, die der Haushaltskonsolidierung dienen (Budgetierung, Kostenrechnung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Haushaltsflexibilisierung, Controlling). Ferner werden die Elemente des Neuen Steuerungsmodells in der Regel nicht flächendeckend eingeführt, sondern nur in ausgewählten Bereichen und Sektoren angewandt, und ihre Umsetzung findet in erster Linie auf kommunaler und auf Länderebene statt. Der Bund

zeigt hierbei weniger Initiative; dies kann damit begründet werden, dass er dringlichere Aufgaben zu erfüllen hat (z. B. erfolgreiche Konsolidierungs- und Wachstumspolitik betreiben, Arbeitslosigkeit reduzieren, Sozialversicherungssysteme verändern).

Anders als in der Zeitphase von 1971 bis 1982 (vgl. 4.2.4) findet nicht nur eine intensive Diskussion über eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung statt, sondern es ist auch eine tatsächliche Umsetzung von Reformmaßnahmen in den öffentlichen Verwaltungen zu erkennen. Es werden zahlreiche Pilotprojekte durchgeführt, die gut dokumentiert sind. Dennoch finden sich einige Hinweise darauf, dass zumindest teilweise *Legitimationsfassaden* aufgebaut und die Anforderungen der Umwelten und der technisch-betrieblichen Effizienz voneinander *entkoppelt* werden; Reichard (2001, S. 20) spricht hierbei von „potemkinschen Fassaden“ des Neuen Steuerungsmodells:

- Die Pilotprojekte, bei denen in der Regel nur einige Elemente des Neuen Steuerungsmodells in ausgewählten Bereichen der öffentlichen Verwaltung eingeführt werden, ermöglichen, dass die sonstige Praxis im Großteil der Verwaltung (zumindest zunächst) unverändert bleibt und nicht betrachtet wird.
- Mithilfe eines neuen, betriebswirtschaftlichen Vokabulars möchte die öffentliche Verwaltung ihr (scheinbar?) neues Leitbild zum Ausdruck bringen (vgl. z. B. Büllsbach 1995). Viele Selbstbeschreibungen der Verwaltung und auch ihre Veränderungspläne enthalten entsprechende „moderne“ Managementbegrifflichkeiten wie Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Controlling, Marketing, Qualität, Teams, Produkte, lean administration, Konzern Stadt und Bürger als „Kunden“. Die Tatsache, dass neue Sprachregelungen gefunden werden, bedeutet jedoch noch nicht, dass sich die Praxis tatsächlich ändert. Die Modernisierungssprache kann auch lediglich dem Zweck einer guten Außendarstellung dienen (vgl. Kißler et al. 1997, S. 201). Dafür ist ferner eine Teilnahme an Qualitätswettbewerben hilfreich: Durch entsprechende Preise wird der Eindruck vermittelt, dass die Erwartungen der Interessengruppen durch die öffentliche Verwaltung tatsächlich erfüllt werden.
- Die öffentliche Verwaltung macht sehr häufig Versprechungen und Ankündigungen oder präsentiert Pläne für eine zukünftige Modernisierung. Hierbei kann kaum überprüft werden, in welchem Umfang ihre tatsächlich Realisierung vorgesehen bzw. fortgeschritten ist: Es besteht „zwischen der Ankündigungsrhetorik und der tatsächlichen Umsetzung offenbar in vielen Fällen eine erhebliche Differenz, nicht zuletzt, weil viele Städte Verwaltungsmodernisierung unter dem Schlagwort des NSM [Neuen Steuerungsmodells; Anm. d. Verf.] als Marketing-Thema entdeckt haben und daher gemeinsam mit ihren Beratern mit Hochglanzbroschüren und vollmundigen Ankündigungen nicht geizen“ (Jann 1998, S. 76). Relativierend wird dazu auf die obigen Umfragen und Zwischenberichte verwiesen, die zeigen, dass sehr viele Kommunen mit der Umsetzung von Elementen

des Neuen Steuerungsmodells zumindest begonnen haben (vorausgesetzt, die Befragten haben ehrliche anstelle von erwünschten Antworten gegeben).

Abschließend ist festzuhalten, dass in der Verwaltungspraxis in Form von Pilotprojekten eine starke Reformbewegung abläuft, bei der jedoch nicht geprüft werden kann, ob eine flächendeckende Veränderung in der gesamten Verwaltung beabsichtigt ist und die Neuerungen dauerhaft in der öffentlichen Verwaltung verankert werden oder ob sie nur kurzfristig beibehalten werden. Durch wachsenden Legitimationsdruck, Benchmarking und durch die prekäre finanzielle Situation ist die öffentliche Verwaltung aber offensichtlich gezwungen, „nicht nur von Verwaltungsmodernisierung zu sprechen, sondern auch in diesem Sinne zu handeln“ (ÖTV 1997, S. 106) – und somit zumindest Teile der Verwaltung mithilfe legitimer Instrumente und Maßnahmen zu verändern.

4.5 *Zwischenfazit*

In dem untersuchten Zeitraum vom Beginn der 1970er Jahre bis zum Ende der 1990er Jahre hat eine – mal mehr, mal weniger – intensive Diskussion über eine Reform des öffentlichen Dienstrechts stattgefunden, und es sind zahlreiche Modernisierungsvorschläge unterbreitet worden. Die zentralen Reformkonzepte und -maßnahmen finden sich überblicksartig in Abbildung 4.3 wieder.

Im Unterschied zu den vorherigen Jahrzehnten herrscht aber in den 1990er Jahren angesichts der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte, der Wirtschaftskrise und der strukturellen Dysfunktionalitäten nicht nur ein hoher verwaltungsinterner Druck. Vielmehr kommt ein starker verwaltungsexterner Druck hinzu (vgl. auch Seibel 1997, S. 101ff.), der durch die Deutsche Einheit und der damit einhergehenden Notwendigkeit, die Verwaltungen in den neuen Bundesländern zu reformieren, entsteht. Auch das wachsende Medieninteresse sowie die hohen Ansprüche der Bürger und des Personals, die immer wieder deutlich werden, spielen hierbei eine wichtige Rolle. Dadurch wird der Veränderungs- und Handlungsdruck insgesamt so groß, dass sich die öffentliche Verwaltung dem nicht mehr entziehen kann.

Anders als in den 1970er und 1980er Jahren verfügt die öffentliche Verwaltung in den 1990er Jahren außerdem über eine Vielzahl an potenziellen Vorbildern, deren materielle Anreizgestaltung sie imitieren kann. Als Orientierungsgrößen kommen dabei im Laufe der Zeit immer mehr Organisationen unterschiedlichen Typs infrage, sodass der Imitationsprozess in verschiedenen Stufen abläuft. Zunächst (Erste und Zweite Zeitphase) kann sich die öffentliche Verwaltung lediglich an einigen privatwirtschaftlichen Organisationen orientieren und deren leistungsorientierte, materielle Anreizgestaltung übernehmen; andere Vorbilder existieren zu der Zeit nicht. Dies ändert sich ab dem Ende der 1980er Jahre völlig: Neben privatwirtschaftlichen Organisationen, die zunehmend eine leistungsorientiertere Anreizgestaltung implementieren, experimentieren Verwaltungen im Ausland mit Maßnahmen, die auf eine stärkere Leistungsorientierung abzielen. Somit besteht erstmals die Möglichkeit, Strukturen

und Prozesse von einer Organisation des gleichen Typs („Verwaltungsbetrieb“) zu kopieren; aufgrund der Europäischen Integration sind dabei für die Verwaltung Deutschlands insbesondere Verwaltungen der anderen EU-Länder von Bedeutung (vgl. Tönjes 2001, S. 82). Ende der 1980er Jahre und im Laufe der 1990er Jahre kommen jedoch auch immer mehr nationale Verwaltungsbetriebe als Imitationsvorbilder infrage, da in bestimmten Bereichen (Deutsche Bundespost, Sparkassen, AOK, kommunale Versorgungsbetriebe) Tarifverträge mit leistungsorientierten Regelungen geschlossen werden (vgl. z. B. Kurz 1989; Tondorf 1994b, S. 511f.; Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995, S. 41ff.; Tondorf 1995, S. 65f.; Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1996, S. 227f.) sowie Sonderregelungen für Beamte erlassen werden (vgl. Postleistungszulagenverordnung der Deutschen Post von 1989).

- 1973: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts schlägt Einführung leistungsorientierter Bezahlungselemente für Beamte und öffentliche Arbeitnehmer vor
- 1976: Im Aktionsprogramm der Bundesregierung ist eine leistungsorientierte Bezahlung geplant, die kostenneutral verwirklicht werden soll
- 1979: Abschied der Bundesregierung vom Begriff der Dienstrechtsreform bedeutet das vorläufige Ende der Pläne für eine große Dienstrechtsreform
- 1993: Das Reformkonzept „Neues Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) erhöht die Notwendigkeit von dienstrechtlichen Änderungen
- 1994: Perspektivbericht der Bundesregierung über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes sieht die Einführung leistungsbezogener Bezahlungsbestandteile für Beamte vor
- seit Beginn der 1990er Jahre: Tarifverträge (z. B. bei der Deutschen Bundespost und bei kommunalen Versorgungsbetrieben) sowie die Postleistungszulagenverordnung als Sonderregelung für Beamte der Deutschen Bundespost beinhalten Regelungen für die Gewährung materieller Leistungsanreize (Zulagen)
- seit Mitte der 1990er Jahre: Experimentierklauseln im Kommunal- und Haushaltsrecht ermöglichen ein zeitlich befristetes Erproben von leistungsorientierten Bezahlungselementen (z. B. Prämien und Zulagen für besondere Leistungen)
- 1995: Gesetzesentwurf zur Reform des öffentlichen Dienstrechts beinhaltet leistungsbezogene Besoldungselemente für Beamte in Form von Leistungsstufen, Leistungszulagen und Leistungsprämien
- 1997: Gesetz zur Dienstrechtsreform schafft für Beamte die rechtliche Grundlage für eine leistungsorientierte Bezahlung

Abb. 4.3: Eckdaten zur Reformdiskussion im öffentlichen Dienst

Die Kommunalverwaltungen können aufgrund ihrer Reformbemühungen mithilfe des Neuen Steuerungsmodells den Ländern und dem Bund ebenfalls als Vorbild dienen.

Die Tatsache, dass zahlreiche Organisationen eine leistungsorientierte, materielle Anreizgestaltung implementieren und als Vorbild infrage kommen, führt gleichzeitig dazu, dass eine Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung an diesen „modernen“ Managementinstrumenten auch erwartet wird und sich somit Druck aufbaut, die Personalarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung entsprechend zu gestalten (vgl. König/Füchtner 2000, S. 347).

Hilfestellung erhält die öffentliche Verwaltung bei tief greifenden Veränderungsprozessen mittlerweile zunehmend auch von Beratern, die in den 1990er Jahren (ausgelöst durch die New Public Management-Bewegung und das Neue Steuerungsmodell

der Kommunalverwaltung) die Modernisierung des öffentlichen Sektors als großen Auftragsmarkt entdecken. Empirische Untersuchungen zeigen, dass ein Großteil von Verwaltungen bei ihren Reformbemühungen von Beratern begleitet wird (vgl. z. B. Erben/Zeiler 2000, S. 44). Berater tragen somit maßgeblich zu einer Diffundierung der Diskussion über leistungsorientierte Bezahlung sowie ihrer tatsächlichen Implementierung bei und beeinflussen den Reformprozess in der Verwaltungspraxis (vgl. Weiß 2002, S. 178) – diese Beobachtung stimmt mit den Überlegungen der neo-institutionalistischen Theorie überein, in denen Berater als „Diffussionsagenten“ bezeichnet werden (vgl. 2.2).

Nachdem damit auf Unterschiede zwischen den verschiedenen Reformanläufen und ihrer jeweiligen Kontextsituation eingegangen worden ist, die das langjährige Scheitern sowie die Durchsetzung und Realisierung des Reformprojektes „Dienstrechtsreformgesetz“ in den 1990er Jahren erklären, gilt es nun zu überprüfen, ob die durch das Gesetz geschaffenen Gestaltungsspielräume auch genutzt werden und materielle Leistungsanreizsysteme in der Verwaltungspraxis tatsächlich zum Einsatz kommen.

5 Verwaltungspraxis nach In-Kraft-Treten des Dienstrechtsreformgesetzes

5.1 *Werden die neuen Gestaltungsspielräume für eine Gewährung materieller Leistungsanreize von den öffentlichen Verwaltungen genutzt?*

Mit dem Dienstrechtsreformgesetz tritt zum 1. Juli 1997 die rechtliche Grundlage für eine neue, leistungsorientiertere Anreizgestaltung im öffentlichen Dienst in Kraft. Neben den bereits seit Mitte der 1990er Jahre durchgeführten Pilotprojekten, die durch Experimentierklauseln möglich sind, und einigen tarifvertraglichen Regelungen besteht damit ein größerer Handlungsspielraum, besondere Leistungen der Beschäftigten materiell zu honorieren. Angesichts der Tatsache, dass seit Jahren intensiv darüber diskutiert wird, zahlreiche Vorschläge unterbreitet wurden und sowohl das Verwaltungspersonal und die Gewerkschaften als auch die öffentlichen Arbeitgeber die Einführung materieller Leistungsanreizsysteme prinzipiell begrüßen, wäre zu erwarten, dass die öffentliche Verwaltung diese Anreizgestaltung auch tatsächlich implementiert und anwendet. Folglich stellt sich die Frage, ob Bund, Länder und Kommunen diese neuen Gestaltungsmöglichkeiten nutzen und ihrem Personal Leistungsprämien, -zulagen oder -stufen bzw. eine Beförderung gewähren. Im Weiteren wird daher untersucht, ob und in welchem Ausmaß die verschiedenen Leistungsanreize seit In-Kraft-Treten der veränderten Rechtsgrundlage in der Verwaltungspraxis des Bundes, der Länder und der Kommunen eine Rolle spielen. Dabei stellt sich heraus, dass eine leistungsbezogene Bezahlung in überraschend geringem Maße erfolgt (vgl. Abb. 5.1):

	Anwendung einer leistungsbezogenen Bezahlung (vgl. die Studien von Konzendorf/Bräunlein 1998; BMI 2001; Grömig 2001; DGFP 2004; Tondorf/Jochmann-Döll 2004; Matiaske/Holtmann/Weller 2005a)
Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines leistungsorientierten Anteils der Bezahlung von Beamten ist rückwirkend zum 1. Juli 1997 möglich • Leistungsbezug der Bezahlung ist in fast allen obersten Behörden eingeführt worden
Länder	Unterschiedlicher Umgang mit den Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bezahlung der Beamten: <ul style="list-style-type: none"> • Es haben noch nicht alle Bundesländer eine Rechtsverordnung zu Leistungsstufen und/oder zu Leistungsprämien bzw. -zulagen erlassen • Einige Länder haben die rechtliche Basis durch erlassene Rechtsverordnungen geschaffen, wenden sie aber nicht an • Die Länder, die eine Verordnung erlassen haben und eine leistungsbezogene Bezahlung anwenden, gewähren vorrangig Leistungsprämien
Kommunen	Kommunen befürworten generell eine leistungsorientierte Bezahlung <ul style="list-style-type: none"> • 4,9% von 206 im Jahr 2000 befragten Städten der alten Bundesländer honorieren die Leistung durch eine zusätzliche materielle Belohnung • 11,3% von 559 im Jahr 2000 befragten Städten, Gemeinden und Kreisen haben Leistungszulagen gewährt; 14,9% haben eine Leistungsprämie gezahlt • 7,1% von 736 befragten Kommunalverwaltungen haben auf Basis einer systematischen Leistungsbeurteilung zusätzliche Zahlungen gewährt; 19,6% planen die Einführung leistungsorientierter Elemente bei der Bezahlung; 73,3% zeigen (noch) keinen konkreten Willen, sie zu implementieren (vgl. Matiaske/Holtmann/Weller 2005a)

Abb. 5.1: Verbreitung und Intensität einer leistungsorientierten Bezahlung in der Verwaltungspraxis (in Anlehnung an Jörges-Süß 2006, S. 39)

Auf *Bundesebene* ist die Gewährung materieller Anreize durch einen entsprechenden Erlass rückwirkend zum 1. Juli 1997 möglich. Bereits im Jahr 2000 besteht in fast allen obersten Bundesbehörden (z. B. im Bundesministerium des Innern und im Bundesministerium für Wirtschaft; vgl. König/Füchtner 2000, S. 310) ein Leistungsbezug bei der Bezahlung der Beamten (vgl. BMI 2001, S. 19). Die Resonanz darauf ist sowohl bei den Bediensteten als auch bei deren Vorgesetzten positiv (vgl. BMI 2001, S. 20 und 23). Während der Einsatz von Leistungselementen in den ersten Jahren nach dem Dienstrechtsreformgesetz aufgrund finanzieller Engpässe nur möglich ist, wenn in gleichwertigem Umfang freie Planstellen oder Stellen nicht besetzt werden (Regelung der Haushaltsgesetze von 1997 und 1998), können die für die Leistungselemente aufzubringenden Mittel inzwischen (gemäß den Haushaltsgesetzen von 1999 und 2000) auch an anderer Stelle als im Personalhaushalt erwirtschaftet und gegenfinanziert werden (vgl. BMI 2001, S. 20).

Auf *Landesebene* ist der Umgang mit den neuen Gestaltungsmöglichkeiten unterschiedlich (vgl. Konzendorf/Bräunlein 1998, S. 112; BMI 2001, S. 19 und 48; Tondorf/Jochmann-Döll 2004, S. 429): Die Bundesländer erlassen die landesrechtlichen Verordnungen zu Leistungselementen teilweise erst mit relativ großer Zeitverzögerung zum Dienstrechtsreformgesetz 1997 und teilweise auch überhaupt (noch) nicht; Nordrhein-Westfalen setzt im April 1998 als erstes Bundesland die Ermächtigung

durch den Bund in Form eines Erlasses der Leistungsprämien- und Leistungszulagenverordnung um (vgl. Kappius 2001, S. 11). In einer empirischen Untersuchung aus dem Jahr 1998 wird festgestellt, dass erst sieben der 16 Bundesländer tatsächlich Leistungsanreize in den Landesverwaltungen gewähren (vgl. Konzendorf/Bräunlein 1998, S. 112). In den Ländern, in denen Leistungselemente bei der Bezahlung zum Einsatz kommen, ist überwiegend – insbesondere bei der Vergabe von Leistungsprämien – von positiven Erfahrungen die Rede (vgl. BMI 2001, S. 21).

Die *Kommunalverwaltungen*, die seit Beginn der 1990er Jahre bei Modernisierungsmaßnahmen oft eine Vorreiterrolle einnehmen, bewerten leistungsorientierte Bestandteile der Bezahlung grundsätzlich positiv. Dem Thema „Leistungsentlohnung“ wird ein hoher Stellenwert beigemessen, der aus Sicht der Verwaltungspraktiker in Zukunft weiter steigen wird. Die Vorteile werden dabei vor allem in einer Stärkung der Eigeninitiative und des problemorientierten Handelns, einer verbesserten Einkommensgerechtigkeit sowie einer höheren Mitarbeiterorientierung gesehen (vgl. z. B. Matiaske/Holtmann/Weller 2005b, S. 8). Jedoch halten sich die Kommunalverwaltungen bei der Einführung materieller Leistungsanreize am deutlichsten zurück, es gibt kaum Erfahrung mit variablen Entgeltbestandteilen (vgl. Grömig 2001, S. 11 und 15; BMI 2001, S. 21; Matiaske/Holtmann/Weller 2005a). Wenn sie eingesetzt werden, dann überwiegend in Form von Leistungsprämien und weniger als Leistungszulagen. Diejenigen Kommunalverwaltungen, die Leistungszulagen vergeben, gewähren sie wiederum nur selten in der maximalen Höhe. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Bedingung der Kostenneutralität bei einer Leistungszulage schwieriger erfüllt werden kann, da die Gewährung dieses Leistungsanreizes kostspieliger ist; zum anderen bereitet es Schwierigkeiten, eine verlässliche Prognose über die zukünftige Leistung des Beamten zu erstellen, sodass die Möglichkeit besteht, dass die Einschätzung falsch und die Zulage somit nicht gerechtfertigt ist (vgl. Lorse 2001, S. 53). Wenn Leistungsanreize gesetzt werden, wird von einer positiven Resonanz und einer hohen Akzeptanz bei den Beschäftigten berichtet (vgl. BMI 2001, S. 21).

Die Gewährung der zusätzlichen leistungsbezogenen Zahlungen ist dabei – anders als in vielen Unternehmen – nicht an eine *Regelbeurteilung* geknüpft, nur die Entscheidung über eine Beförderung wird auf Grundlage einer Regelbeurteilung (die alle 3-4 Jahre stattfinden) getroffen. Durch das Dienstrechtsreformgesetz hat die Leistungsbeurteilung jedoch insgesamt an Bedeutung gewonnen (vgl. Matiaske/Holtmann/Weller 2005a, S. 28): 4,1% von 736 befragten Kommunalverwaltungen haben nach dem In-Kraft-Treten des neuen Dienstrechts eine Leistungsbeurteilung implementiert, zudem werden bereits vorhandene Leistungsbeurteilungssysteme verbessert. Allerdings ist der Anteil an Kommunalverwaltungen, in denen eine systematische Leistungsbeurteilung stattfindet, um leistungsorientierte Bestandteile der Bezahlung zu gewähren, mit 7,1% (noch) sehr gering (vgl. Matiaske/Holtmann/Weller 2005a, S. 28). Da Leistungsbeurteilungen in der Vergangenheit häufig zu positiv ausfielen, werden mittlerweile Richtwerte für die Beurteilungsnoten vorgegeben.

Insgesamt, d. h. über alle Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) hinweg betrachtet, kommt ein stärker leistungsorientiertes Anreizsystem in der öffentlichen Verwaltung nur sehr zurückhaltend zum Einsatz (vgl. Armutat 2005, S. 10). Die Gewährung von materiellen Leistungsanreizen erscheint dabei umso wahrscheinlicher, je größer die organisatorische Einheit und „der damit einhergehende Professionalisierungsgrad der Personalarbeit“ (Matiaske/Holtmann/Weller 2005b, S. 2) ist.

Dass nur in wenigen Fällen materielle Leistungsanreize angeboten werden, überrascht. Angesichts der langjährigen Debatte um eine leistungsorientierte Bezahlung und zahlreichen entsprechenden Vorschlägen wäre ein anderer Befund zu erwarten gewesen. Zudem besteht ein Konsens zwischen den Gewerkschaften und öffentlichen Arbeitgebern darüber, dass leistungsorientierte Entgeltbestandteile sinnvoll und notwendig sind, sodass – auch ohne Dienstrechtsreform – mit einer tarifvertraglichen Einigung zu rechnen gewesen wäre. Diese kommt jedoch in all den Jahren aufgrund strittiger Detailfragen nicht zustande; auch nach dem In-Kraft-Treten des Dienstrechtsreformgesetzes wird kein Tarifvertrag geschlossen, der eine leistungsorientierte Vergütung der öffentlichen Arbeitnehmer in allen Verwaltungsbereichen vorsieht, obwohl generell eine Anpassung an beamtenrechtliche Regelungen angestrebt wird.

5.2 *Gründe für die geringe Anwendung einer leistungsorientierten Anreizgestaltung im öffentlichen Dienst*

Das Verwaltungspersonal misst einer leistungsorientierten Bezahlung große Wichtigkeit bei (vgl. z. B. Bogumil et al. 1996, S. 20; Vesper 1996, S. 153; Kißler et al. 1997) und die öffentlichen Arbeitgeber fordern ebenfalls immer wieder eine leistungsbetontere Anreizgestaltung. Dennoch werden die durch das Dienstrechtsreformgesetz für die Beamten bestehenden Gestaltungsspielräume erstaunlicherweise nur wenig genutzt, und es kommen bis zu den Jahren 2005 und 2006 auch keine flächendeckenden tarifvertraglichen Regelungen für die öffentlichen Arbeitnehmer zustande. Angesichts der intensiv geführten Debatte und der immer wieder von unterschiedlichen Interessengruppen geforderten Einführung materieller Leistungsanreizsysteme überrascht dieser Befund. Unter Rückgriff auf das theoretische Modell (vgl. 2.4.4) und das Analysekonzept (vgl. 2.3) lassen sich aber verschiedene Gründe dafür finden (vgl. z. B. auch BMI 2001; Busse 2002b, S. 205; DGFP 2004; Jörges-Süß/Süß 2004b, S. 46; Tondorf/Jochmann-Döll 2004; Matiaske/Holtmann/Weller 2005a und 2005b).

Erstens besteht eine Vielzahl an *praktischen Umsetzungsschwierigkeiten* bei einem leistungsorientierten, materiellen Anreizsystem in der öffentlichen Verwaltung (vgl. auch Jörges-Süß/Süß 2004b, S. 46):

Ein zentrales Problem stellt die starke *Finanzkrise der öffentlichen Haushalte* dar: Die Leistungsorientierung muss aus diesem Grund durch kostenneutrale Maßnahmen erreicht werden, sodass bei einer Gewährung von Leistungsanreizen die Finanzmittel durch die Streichung bzw. Einsparung anderer Mittel erwirtschaftet werden. Die finanziellen Restriktionen treffen dabei die Kommunalverwaltungen am stärksten, weil

sie die Kosten nicht weitergeben können, sie im Gegenteil aber Aufgaben und somit Kosten des Bundes und der Länder übernehmen müssen. Dies erklärt die zunächst widersprüchliche Tatsache, dass auf kommunaler Ebene, auf der insgesamt eine starke Modernisierungsbewegung zu beobachten ist, ein Leistungsbezug bei der Bezahlung am seltensten vorliegt. Einige Verwaltungen sind somit finanziell nicht in der Lage, ihrem Personal Leistungsanreize anzubieten, obwohl sie es als sinnvolle und notwendige personalwirtschaftliche Maßnahme erachten (vgl. z. B. Schrapper 2001, S. 360). Die angespannte Haushaltssituation ist auch der Grund für die Quotierung der Anreizempfänger. Aus Motivationsüberlegungen ist eine solche Begrenzung des Empfängerkreises von zusätzlichen Zahlungen jedoch nicht zu empfehlen und wird von den Verwaltungspraktikern auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene als äußerst problematisch bewertet (vgl. BMI 2001, S. 21f.). Hinzu kommt ihre Befürchtung, dass die Personalkosten bei einer leistungsorientierten Anreizgestaltung steigen werden, und ihre Erwartung, dass durch sie keine kurzfristigen Einsparungen realisiert werden (vgl. Matiaske/Holtmann/Weller 2005b, S. 6).

Eine systematische, regelmäßige *Leistungsbeurteilung* ist zentrale *Voraussetzung* für eine leistungsorientierte Bezahlung, sie bildet jedoch noch nicht die gängige Praxis in der öffentlichen Verwaltung. Damit ein solcher Leistungsbezug hergestellt werden kann, muss die Leistung aber gemessen, bewertet, beurteilt und verglichen werden können. Dafür ist es zunächst notwendig, einen einheitlichen und objektiven Leistungsbegriff verbindlich festzulegen. Dies ist in der öffentlichen Verwaltung mit relativ viel Aufwand verbunden, weil viele Aufgaben so strukturiert sind, dass Leistungen nicht bzw. nur schwer quantifizierbar und damit nicht individuell zuzurechnen und zu vergleichen sind. Außerdem müssen verbindliche Leistungs- und Vergabekriterien definiert werden, damit eine herausragende Einzelleistung eines Beschäftigten überhaupt gemessen und honoriert werden kann. Solange in der öffentlichen Verwaltung klare Bemessungsgrundlagen fehlen, ist eine systematische, transparente, nachvollziehbare und akzeptierte Gewährung von Leistungsanreizen kaum möglich. Außerdem befürchten die Dienstherren, dass Beurteilungsfehler bei der Verteilung der Leistungsanreize auftreten und somit nicht gerechtfertigte Zahlungen erfolgen oder aber leistungsstarke Mitarbeiter aufgrund ihrer Nichtberücksichtigung (wegen der Quotierungsregel) demotiviert werden (vgl. auch Bonorden/Rieger 2001, S. 235ff.).

Die Einteilung des Verwaltungspersonals in *zwei unterschiedliche Beschäftigtengruppen* (Beamte und öffentliche Arbeitnehmer) führt zu einer hohen Komplexität neuer Bezahlungskonzepte, da die Regelungen für beide Gruppen Gültigkeit haben sollen, sie aber auf unterschiedlichem Wege (für die Beamten per Gesetz, für die öffentlichen Arbeitnehmer per Tarifvertrag bzw. Dienstvereinbarung) implementiert werden müssen. Tarifvertragliche Aushandlungsprozesse sind dabei erfahrungsgemäß oft noch schwieriger zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen als Gesetzesvorhaben (vgl. auch Bull 2001, S. 25; Rieger 2005, S. 239). Dies erschwert eine zeitlich parallele und gleichwertige Implementierung von leistungsorientierten Bezahlungsbestandteilen in öffentlichen Verwaltungen.

Im Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) sind keine dem Dienstrechtsreformgesetz entsprechenden Regelungen enthalten. Trotz eines grundsätzlichen Konsenses über die Notwendigkeit von Leistungsprämien und -zulagen bleiben die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und öffentlichen Arbeitgebern lange Zeit ohne Ergebnis – erst im Februar 2005 einigte man sich auf einen neuen Tarifvertrag, der zum 1. Oktober 2005 in Kraft getreten ist (TVöD), für die Angestellten der Länder gilt zum 1. November 2006 ein eigener neuer Tarifvertrag. Die Tatsache, dass die Tarifpartner in Verhandlungsprozessen eine Einigung aushandeln müssen, wenn Neuerungen implementiert werden sollen, erweist sich somit als großes Hindernis für die Durchsetzung von personalrechtlichen Veränderungen (vgl. auch Bull 2001, S. 25; Rieger 2005, S. 239) – und dass, obwohl bereits für Sonderbereiche eine leistungsorientierte Vergütung auf Basis von Tarifverträgen gilt (z. B. für Deutsche Bundespost, Versorgungsbetriebe, Sparkassen, AOK; vgl. auch 4.3 und 4.4). Tarifvertragliche Aushandlungsprozesse sind somit noch schwieriger zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen als Gesetzesvorhaben. Eine unterschiedliche Behandlung der Beschäftigten ist jedoch insbesondere auf Kommunalebene ein Problem, das demotivierende Wirkungen nach sich ziehen kann, da hier keine so starke Differenzierung in Beamten- und Angestelltenstellen wie auf Länder- und Bundesebene vorliegt, sondern vergleichbare Stellenanforderungen gegeben sind, die Zugehörigen beider Statusgruppen miteinander eng zusammenarbeiten sowie mehr oder weniger identische Aufgaben erfüllen (vgl. auch Collisi 2001, S. 30; Rieger 2005, S. 238). Dies erklärt (neben den starken finanziellen Restriktionen), warum insbesondere Kommunalverwaltungen kaum materielle Leistungsanreize anbieten.

Eine Barriere für die praktische Anwendbarkeit von dienstrechtlichen Änderungen besteht zudem darin, dass die *Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf verschiedenen Ebenen* liegen (Gesetzgeber und öffentlicher Arbeitgeber). Eine Reform der öffentlichen Verwaltung und eine Dienstrechtsreform sind zwar inhaltlich eng miteinander verwoben, die Länder können aber Änderungen der dienstrechtlichen Vorgaben durch den Bund nur über den Bundesrat initiieren; die Kommunen wiederum besitzen gar keine Einflussmöglichkeiten, sodass ihre spezifischen Belange und Handlungsbedingungen nicht bei der Entscheidungsfindung bezüglich dienstrechtlicher Regelungen berücksichtigt werden.

(Befürchtete) *Akzeptanzbarrieren bei den Mitarbeitern* stellen für die öffentliche Verwaltung ein weiteres gravierendes Problem dar, das die Nutzung von Leistungsanreizen erschwert bzw. ihre (leistungs-)motivierende Wirkung verhindert (vgl. auch Bonorden/Rieger 2001, S. 235ff.). Die Beschäftigten messen einer leistungsorientierten Entlohnung zwar eine große Wichtigkeit bei und wünschen sich die Möglichkeit, Leistungsanreize zu erhalten (vgl. z. B. Bogumil et al. 1996; Vesper 1996). Sie lehnen jedoch überwiegend eine konkrete Ausgestaltung des Anreizsystems ab, bei der eine verbindliche Definition des Leistungsbegriffs fehlt, die Leistungsbemessungsgrundlagen und die Vergabekriterien für die Leistungsanreize unklar sind, eine Quotierung des Empfängerkreises festgelegt wird und die beiden Beschäftigtengruppen

unterschiedlich behandelt werden (vgl. z. B. BMI 2001, S. 24). Eine solche Ausgestaltung materieller Leistungsanreizsysteme kann zur Folge haben, dass die zusätzlichen Zahlungen von den Beschäftigten als „Nasenprämie“ und Sympathiefaktor, somit als ungerecht und illegitim wahrgenommen werden und folglich keine Akzeptanz finden. Die erhoffte Motivationswirkung bleibt dann aus (vgl. auch Oechsler/Vaanholt 1997, S. 534). Außerdem hat die öffentliche Verwaltung durch die langwierige Debatte über die Einführung von Leistungsanreizen – ohne gravierende Änderungen tatsächlich zu implementieren – an *Glaubwürdigkeit und Legitimität verloren*, sodass die Beschäftigten reformmüde und demotiviert sind (vgl. auch Fiedler 2005, S. 486) sowie nicht (mehr) mit Neuerungen in der Praxis rechnen, die ihnen zugute kommen. Vielmehr nehmen sie die Leistungsorientierung in erster Linie als Rationalisierungsmaßnahme wahr, die aufgrund des ökonomischen Drucks (Finanzkrise) ergriffen wird. Negativ fällt dabei auch ins Gewicht, dass der Eindruck entsteht, das Personal müsse zu einer höheren Leistungsbereitschaft erst motiviert werden und besitze noch große Leistungsreserven, die es nicht freiwillig ausschöpft (vgl. Kühnlein 1998, S. 207).

Zweitens ist neben diesen vielen praktischen Anwendungsproblemen und Hindernissen der *subjektiv empfundene Veränderungsdruck* in öffentlichen Verwaltungen noch *nicht stark genug* (vgl. DGFP 2004, S. 22). Anders als in privatwirtschaftlichen Organisationen gefährden die Finanzkrise (ökonomischer Druck) und die strukturellen Defizite nicht grundsätzlich die Existenz der öffentlichen Verwaltungen; obwohl verschiedene Umweltsegmente entsprechende Modernisierungsbemühungen erwarten, können sie keinen hinreichend großen Veränderungsdruck ausüben. Daher zeigen die öffentlichen Verwaltungen keine stark ausgeprägte Veränderungsbereitschaft (vgl. DGFP 2004, S. 22; auch Fiedler 2005, S. 485f.), zumal sie als dringlicher empfundene Aufgaben und Probleme bewältigen müssen (z. B. Bürokratieabbau, Rechts- und Verwaltungsvereinfachung).

Drittens haben sich die *Interessen* der potenziellen Institutional Entrepreneurs „Politiker“ *verlagert* (auch aufgrund der gewandelten Anforderungen der institutionellen Umwelten an die politischen Parteien), sodass eine Prioritätenverschiebung hin zu als dringlicher empfundenen Aufgaben und Problemen festzustellen ist: Für die Politiker hat sich die Wachstumsförderung, der Abbau der Arbeitslosigkeit und der Umbau der Sozialversicherungssysteme zu drängenden Aufgaben entwickelt. Bezogen auf die öffentliche Verwaltung vollzieht die rot-grüne Bundesregierung Ende der 1990er Jahre wiederum einen Leitbildwandel vom Schlanken zum Aktivierenden Staat, bei dem das freiwillige Engagement der Bürger eine große Rolle spielt, da Aufgaben der öffentlichen Verwaltung neu verteilt und reduziert werden sollen (vgl. unter anderem Blanke/Bandemer 1999; Reichard 1999; Bandemer/Hilbert 2005).

Viertens gibt es in der gut dokumentierten (internationalen) Reformbewegung neben erfolgreichen Beispielen, die als Vorbild dienen können, *negative bzw. umstrittene Beispiele* für eine leistungsorientierte Anreizgestaltung. In diesen Fällen misslungener Reformprojekte blieb die beabsichtigte Motivationswirkung bei den Beschäftig-

ten aus, wurden keine Kostenvorteile realisiert und/oder das Bezahlungssystem galt als illegitim und wurde abgelehnt (vgl. Tondorf 1994b, S. 511; Tondorf/Jochmann-Döll 2004, S. 429). Insbesondere wenn unklar ist, aus welchen Gründen das leistungsbezogene Bezahlungssystem jeweils konkret gescheitert ist, lösen solche Beispiele die Befürchtung aus, ähnliche Erfahrungen zu machen, und wirken somit abschreckend darauf, die Anreizgestaltung leistungsorientiert zu verändern. Stattdessen nehmen einige der öffentlichen Verwaltungen eine eher abwartende Haltung ein.

Angesichts dieser vielen Probleme, Hindernisse und Befürchtungen überrascht es nicht, dass die öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Arbeitgeber *Reformrhetorik* benutzen (vgl. Wallerath 1998, S. 54) und *Legitimationsfassaden* aufbauen (vgl. auch Reichard 2001, S. 20). Dadurch erwecken sie den Anschein, sie würden materielle Leistungsanreize implementieren, und genügen somit den Erwartungen. Dies stellt jedoch kein von den öffentlichen Verwaltungen vorab geplantes und bewusst gestaltetes Täuschungsmanöver dar, mit dem sie ihre Umwelten belügen. Vielmehr entwickelt sich ein solches Verhalten, wenn die Verwaltungen, die Neuerungen verwirklichen möchten, im Laufe der Zeit merken, dass sich die Umsetzung der Konzepte schwieriger gestaltet als sie erwartet haben. Sie geben daher beispielsweise Versprechungen und Ankündigungen ab, die Anreizgestaltung zu verändern (vgl. auch Matiaske/Holtmann/Weller 2005a, S. 28), oder es kommt zum Einsatz von Professionellen wie z. B. Beratern oder Wissenschaftlern, um ihren guten Willen und ihre Veränderungsbereitschaft zu demonstrieren. Hierbei ist einerseits denkbar, dass sich die öffentlichen Verwaltungen durchaus weiterhin um tatsächliche Veränderungen bemühen. Andererseits ist es möglich, dass aufgrund der diversen Probleme und Hindernisse bei einer leistungsorientierten Anreizgestaltung (s. o.) die öffentlichen Verwaltungen resignieren und durch die Ankündigungen Zeit gewinnen möchten, die weitere Reformentwicklung sowie das Verhalten und die Erfahrungen anderer Verwaltungen abzuwarten. Mit der weiterhin intensiv geführten Diskussion um eine leistungsorientierte, materielle Anreizgestaltung und einer guten Außendarstellung des eigenen Handelns kann somit zum einen die Entkopplung zwischen dem dargestellten Handeln und der tatsächlichen Verwaltungspraxis verborgen werden; zum anderen kann die Debatte auch von anderen (der öffentlichen Verwaltung oder den Politikern unangenehmen) Themen ablenken.

Festzuhalten ist, dass die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung viel Zeit benötigt (vgl. auch DGFP 2004, S. 23): Die Strukturen im öffentlichen Dienst sind seit langem etabliert und gewachsen, wodurch Neuerungen erschwert werden. Eine stärkere Leistungsorientierung wird auch durch starre informelle Strukturen wie die Ämterpatronage behindert, obwohl die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten­tums offiziell vorgeben, dass bei Einstellungen und bei Beförderungen das Leistungsprinzip gilt.

Die Mehrheit der Verwaltungspraktiker vermutet, dass die Implementierung von neuen Maßnahmen viele Jahre in Anspruch nimmt und folglich noch einige Zeit dafür benötigt werden wird (vgl. z. B. Grömig/Gruner 1998; Grömig 2001). Dies ist auch

aus Sicht der neo-institutionalistischen Organisationstheorie plausibel, die argumentiert, dass institutionalisierte Elemente von einer relativ hohen Beständigkeit sind und sich daher in der Regel institutionalisierte Verhaltensweisen und Strukturen – und um solche handelt es sich in der öffentlichen Verwaltung und beim Personal- und Dienstrecht sicherlich – langsamer verändern als nicht-institutionalisierte (vgl. Walgenbach 2002b). Gebremst wird der Institutionalisierungsprozess einer neuen Praxis zudem, wenn die Legislative unentschlossen handelt (vgl. Walgenbach 1998) – auch dies ist bei der Formulierung und Verabschiedung des Dienstrechtsreformgesetzes eindeutig der Fall, da sich die Modernisierungsanstrengungen über mehrere Jahrzehnte erstrecken. Vor diesem Hintergrund wird sich daher in den nächsten Jahren zeigen, wie die öffentliche Verwaltung mit den diversen Umsetzungsproblemen und Hindernissen bei einer leistungsorientierten Entlohnung umgeht und ob der zunehmende Veränderungsdruck und Erfolgsbeispiele die Suche nach (erfolgreichen) Problemlösungen und die Gewährung von materiellen Leistungsanreizen vorantreiben.

6 Fazit

Das Ziel dieser Arbeit bestand darin, die seit mehreren Jahrzehnten geführte Diskussion um materielle Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands nachzuzeichnen und ihren diskontinuierlichen Verlauf mithilfe der neo-institutionalistischen Organisationstheorie zu erklären. Darüber hinaus sollte untersucht werden, welche der diskutierten Reformmaßnahmen auch tatsächlich Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben, und es sollten etwaige Unterschiede zwischen der realen Verwaltungspraxis und ihrer Darstellung durch die Verwaltung oder auch z. B. durch Politiker aufgezeigt werden. Solche Differenzen galt es ebenfalls mithilfe der neo-institutionalistischen Organisationstheorie zu begründen. Besonderes Interesse wurde bei der Betrachtung der Verwaltungspraxis dem Zeitraum nach Inkraft-Treten des Dienstrechtsreformgesetzes von 1997 gewidmet, da durch dieses Gesetz die rechtliche Grundlage für eine leistungsorientiertere Besoldung der Beamten geschaffen wurde und die öffentlichen Verwaltungen seitdem mehr Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume für eine leistungsorientierte Personalpolitik besitzen.

Die Analyse beschäftigte sich somit mit zwei Aspekten der Gestaltung von materiellen Leistungsanreizsystemen in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands: Zum einen wurde die abstrakte Diskussion über Leistungsanreizsysteme skizziert und die unterschiedlichen Forderungen, Positionen, Erwartungen und Vorschläge der zahlreichen Interessengruppen (bzw. in der Theoriesprache formuliert: der verschiedenen Umwelten) vorgestellt und erläutert. Zum anderen standen die Verwaltungspraxis der öffentlichen Verwaltungen in Deutschland sowie die Form, in der diese Verwaltungspraxis von den Verwaltungen und von Politikern dargestellt wird, im Fokus der Betrachtung. Diese beiden Untersuchungswege spiegeln sich in der Formulierung des gewählten Untertitels der Arbeit „Vorstellungen und Realität“ wider. Der Begriff „Vorstellungen“ ist dabei in zweierlei Hinsicht zu verstehen: Erstens umfasst er Annahmen und Meinungen über die Gestaltung der öffentlichen Verwaltung. Zweitens

kann er so interpretiert werden, dass einzelne öffentliche Verwaltungsbetriebe oder Politiker den Interessengruppen bzw. Umwelten (unbewusst) etwas vormachen und ein Bild von den Strukturen, Prozessen und Handlungen der öffentlichen Verwaltung zeichnen, das nicht vollkommen der Realität entspricht. In diesem Sinne bedeutet „Vorstellung“, dass – wie im Theater – den Umwelten eine Aufführung bzw. ein Schauspiel dargeboten wird (in der neo-institutionalistischen Sprache formuliert: Es wird Entkopplung betrieben).

Folgende Aspekte der Analyse sollen als zentrale Ergebnisse festgehalten werden:

- Die Erwartungen der Umwelten an die Gestalt, Strukturen, Prozesse und Handlungen der öffentlichen Verwaltung verändern sich im Laufe der Zeit zum Teil (z. B. wandelt sich die Erwartung, Arbeitsplätze zu schaffen, hin zu Bürokratieabbau und Privatisierung). Einige der Erwartungen sind zudem gegensätzlich und können somit nicht parallel erfüllt werden (z. B. Aufgabenausweitung vs. Wirtschaftlichkeit, Bürokratieabbau und Personalabbau). Zudem kommen Erwartungen von neuen Umwelten bzw. Interessengruppen an die öffentliche Verwaltung hinzu, wobei die Wichtigkeit der verschiedenen Umwelten im Zeitablauf variieren kann (z. B. wird die Interessengruppe „Bürger“ als Teilbereich der Umwelt „Öffentlichkeit“ wichtiger).
- Die wirtschaftliche Entwicklung und finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte verschlechtern sich im Laufe der Zeit der betrachteten Jahrzehnte und lösen einen zunehmend größer werdenden ökonomischen Druck aus, der eine höhere Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nötig macht. Interessanterweise können eine angespannte wirtschaftliche Situation und schlechte Lage der öffentlichen Haushalte Reformüberlegungen behindern oder sogar scheitern lassen (wie am Ende der 1970er Jahre (Erste Zeitphase)); wenn sich diese Faktoren aber zu einer ökonomischen Krise ausweiten und eine Dienstrechtsreform oder Verwaltungsreform als Lösungsbeitrag zur deren Bewältigung angesehen wird, entwickeln sich diese Kontextfaktoren zu einem wichtigen Grund für Modernisierungsbestrebungen bzw. wirken sich zumindest sehr förderlich auf sie aus.
- Es existieren Aufgaben und Probleme, deren Bewältigung als dringlicher gilt, auch innerhalb des Kontextes „Verwaltungsmodernisierung“ (z. B. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Privatisierung). Dies gilt vermutlich umso mehr, wenn Änderungen des öffentlichen Dienstrechts geplant werden, da diese für Verwaltungslaien nur schwer verständlich sind und somit entsprechende Reformüberlegungen nicht nachvollziehbar sind oder eher unwichtig erscheinen.
- Die Bundesregierung hat als gesetzgebende Kraft prinzipiell die Mittel und Ressourcen, Änderungen durchzuführen und somit als Institutional Entrepreneur für Reformmaßnahmen im öffentlichen Dienst aufzutreten. Dafür ist es allerdings zum einen notwendig, dass sich die Koalitionspartner einig sind und somit ein (hinreichender) Konsens zwischen den Regierungsfractionen über die geplanten

Maßnahmen besteht; zum anderen betreibt die Bundesregierung nur dann aktiv Änderungen, wenn sie eine Reform der öffentlichen Verwaltung und/oder des öffentlichen Dienstrechts als dringliche und erfolgreich zu bewältigende Aufgabe einschätzt, mit der Folge, Wählerstimmen zu sichern oder zu gewinnen.

- Die Existenz von Reformvorbildern führt dazu, dass eine Organisation eher Veränderungsmaßnahmen ergreift oder zumindest plant, als wenn entsprechende positive Beispiele für Veränderungen fehlen. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Organisation ihre Strukturen, Prozesse und Handlungen überhaupt als verbesserungsbedürftig oder verbesserungsfähig einstuft; wenn sie ihrer Selbstwahrnehmung zufolge effektiv und effizient handelt und selbst als Vorbild für andere Organisationen dient, ist es unwahrscheinlicher, dass Änderungen durchgeführt werden (vgl. z. B. die zu positive Selbsteinschätzung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren).

Es zeigte sich bei dieser ersten, auf der Diskussion liegenden Schwerpunktsetzung der Analyse, dass der diskontinuierliche Diskussionsverlauf mithilfe der Analysekriterien erklärt werden kann. Besonders wichtig ist dabei der ökonomische Druck, der die Erwartungen der Umwelten prägt und zu erhöhten Ansprüchen an die Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns führt. Außerdem lässt der ökonomische Druck entweder andere Aufgaben wichtiger und somit eine Reform des öffentlichen Dienstes unwichtig(er) und nicht durchsetzbar werden (z. B. Krisenmanagement bei schlechter wirtschaftlicher Entwicklung und hoher Arbeitslosigkeit), oder aber durch ihn erhöht sich die Notwendigkeit einer Reform, weil die Verwaltungen gezwungen sind, effektiver, effizienter und wirtschaftlicher zu arbeiten und dadurch einen Beitrag zur Reduzierung der angespannten finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte zu leisten.

Für den zweiten Schwerpunkt der Analyse (Betrachtung und Erklärung der Verwaltungspraxis sowie ihr Vergleich mit der Diskussion) kann festgehalten werden, dass in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltungen materielle Leistungsanreizsysteme eingeführt worden sind und ein steigender Trend dazu auffällt. Die Gewährung materieller Leistungsanreize ist mittlerweile (stärker) gesellschaftlich akzeptiert; dazu hat vermutlich ihre Anwendung im Ausland durch die New Public Management-Bewegung, das nationale Konzept des Neuen Steuerungsmodells für die Kommunalverwaltungen, das ein moderneres Personalmanagement vorsieht, sowie der Einsatz von Leistungszulagen und Leistungsprämien in deutschen Unternehmen der Privatwirtschaft beigetragen. Darüber hinaus wurden insbesondere für die Zeit seit 1990 (Dritte und Vierte Zeitphase) einige deutliche Anzeichen dafür gefunden, dass die öffentlichen Verwaltungen Entkopplung betreiben. Denkbare Gründe liegen z. B. in großen praktischen Umsetzungsschwierigkeiten bei dem Einsatz von materiellen Leistungsanreizsystemen (finanzielle Restriktionen, fehlende funktionsfähige Personalbeurteilungssysteme, etc.; vgl. 5.2), sodass Änderungsmaßnahmen versprochen und in die Zukunft verschoben werden.

In der öffentlichen Verwaltung kommt es somit erst zu einer Reform, als sowohl ein starker interner als auch ein großer externer Veränderungs- und Handlungsdruck bestehen. Der externe Verwaltungsdruck resultiert aus den Erwartungen der Umwelten, die auch durch die Finanzkrise beeinflusst sind. Zudem gelten bestimmte („moderne“) Formen und Maßnahmen des Personalmanagements mittlerweile als gesellschaftlich akzeptiert, sodass sie auch für den öffentlichen Dienst erwartet werden. Darüber hinaus wird durch die Medien die Reformbedürftigkeit der öffentlichen Verwaltung dokumentiert. Der verwaltungsinterne Reformdruck, der schon seit längerem besteht, wird wiederum durch den anhaltenden ökonomischen Druck verstärkt: Die dysfunktionalen Strukturen und Prozesse müssen abgebaut werden, da sie angesichts des Personalabbaus, der Vielfalt an Aufgaben und der gut dokumentierten Vergleiche mit anderen Verwaltungen immer deutlicher zutage treten und das geforderte und gewünschte effektive, effiziente und wirtschaftliche Verwaltungshandeln erschweren bzw. verhindern.

Als Besonderheit des Organisationstyps „öffentliche Verwaltung“ ragt demzufolge heraus, dass der Handlungsdruck erst sehr groß werden und sowohl intern als auch extern vorliegen muss, damit Veränderungsvorschläge nicht nur diskutiert und geplant, sondern auch tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden. Der ausschlaggebende Grund für diese „Veränderungsresistenz“ könnte in der gesicherten Existenz dieser Organisation liegen, die – anders als bei privatwirtschaftlichen Organisationen – durch illegitime Strukturen, Dysfunktionalitäten, Ineffizienz und fehlende Wirtschaftlichkeit nicht generell gefährdet ist.

Die dargestellten Ergebnisse zeigen, dass die neo-institutionalistische Organisationstheorie geeignet ist, sowohl Veränderungen in Organisationen als auch das Ausbleiben von Wandel oder seine Verzögerung zu erklären. Darüber hinaus begründet sie, warum zwischen dem von einer Organisation dargestellten und ihrem tatsächlichen Handeln Unterschiede bestehen können und warum manchmal eine solche (unbewusste) Entkopplung sogar (überlebens-)notwendig ist.

Was kann nun aus der Schilderung und Erklärung von Prozessen des Wandels in der öffentlichen Verwaltung für die Einführung und Gestaltung von Neuerungen in Organisationen generell gelernt werden? Vergegenwärtigt man sich nochmals die Umsetzungsprobleme, die die öffentlichen Verwaltungen bei den Leistungsanreizsystemen haben (vgl. 5.2), können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden (vgl. auch Jörges-Süß/Süß 2004b; Jörges-Süß 2006): Es ist sinnvoll, geplante Änderungsmaßnahmen zu kommunizieren und die Beschäftigten an Veränderungsprozessen zu beteiligen, um Akzeptanz dafür zu schaffen. Die Modernisierungsprozesse scheinen außerdem Erfolg versprechender zu verlaufen, wenn sie konsequent, kontinuierlich und kleinschrittig gestaltet werden, anstatt umfassende Änderungskonzepte sehr schnell oder schubweise umzusetzen. Wichtig ist es auch, strukturelle Probleme, die eine Umsetzung der Maßnahmen erschweren oder sogar verhindern können, zügig zu lösen.

Angesichts der geschilderten Probleme bei dem (geplanten) Einsatz von materiellen Leistungsanreizsystemen und der Gründe für ihre geringe Anwendung bleibt einerseits abzuwarten, ob die Verbreitung materieller Leistungsanreizsysteme in der Verwaltungspraxis zukünftig weiter zunimmt (z. B. durch die Anwendung der neuen Tarifverträge für den öffentlichen Dienst). Andererseits wird es interessant zu beobachten sein, wie (intensiv) die Diskussion über eine Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstrechts – mit der praktischen Entwicklung zusammenhängend oder aber von ihr entkoppelt – fortgesetzt wird und ob sie in weitreichende und grundlegende Änderungen des Dienstrechts münden wird, die das Leistungsprinzip noch stärker betonen.

Anhang: Vorgehensweise bei der Inhaltsanalyse und Ergebnisse

1 Vorgehensweise bei der Inhaltsanalyse

1.1 Auswahl der Datenbanken

Da keine Datenbank existiert, die alle Wissenschaftsdisziplinen beinhaltet, die sich mit der Thematik „Reform der öffentlichen Verwaltung“ und/oder „Reform des öffentlichen Dienstrechts“ beschäftigen, ist eine Recherche in unterschiedlichen Datenbanken notwendig. Dabei gilt es zu beachten, welchen Zeitraum die Datenbanken abdecken (wie weit die Daten zurück reichen), und welche Publikationsformen (Monographien, Sammelwerke, Sammelwerksbeiträge, Zeitschriftenaufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen, Interviews, Forschungsprojektberichte sowie laufende Projektvorhaben) berücksichtigt sind. Vor diesem Hintergrund werden folgende Datenbanken in die Recherche einbezogen:

- (1) Die Datenbank *wiso-net* enthält wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Publikationen. Sie umfasst die Datenbanken „wiso-net Wiwi“ (Wirtschaftswissenschaften), „wiso-net Sowi“ (Sozialwissenschaften, Sozialpsychologie und Politik), „wiso-net Presse“ und „Pressespider“, in denen Monographien, Sammelwerke, abgeschlossene und laufende Forschungsprojekte sowie Zeitschriftenaufsätze und Zeitungsbeiträge (inklusive Beiträgen, die bei einigen Publikationsorganen online zu finden sind, wie z. B. beim SPIEGEL) gesammelt sind. Die Datenbasis reicht bis in die 1960er Jahre zurück. Für die Inhaltsanalyse werden die Daten aus wiso-net gesamt (d. h. der obersten Suchebene) sowie aus den speziellen Datenbanken wiso-net Wirtschaftswissenschaften und wiso-net Sozialwissenschaften herangezogen. Damit sind bereits einige der verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen berücksichtigt; rechtswissenschaftliche Beiträge fehlen hier jedoch, sodass weitere Datenbanken geprüft werden müssen.
- (2) Bei den *OLC SSG (Sondersammelgebiete)* handelt es sich um fachbezogene Ausschnitte aus der so genannten „Swets-Datenbank Online Contents“, die für verschiedene Wissenschaftsdisziplinen gebildet wurden. Relevant für die hier zu untersuchende Thematik sind die Sondersammelgebiete Recht, Wirtschaftswissenschaften sowie – als ein gemeinsames Gebiet zusammengefasst – Politikwissenschaft und Friedensforschung. Die Datenbanken umfassen Monographien, Sammelwerke, Zeitschriftenaufsätze und Rezensionen, die seit Mitte der 1990er Jahre (in der Regel seit 1993) erschienen sind.
- (3) Die Datenbank *HBZ (Hochschulbibliothekszentrum)* beinhaltet den Verbundkatalog des Hochschulbibliotheksentrums von Nordrhein-Westfalen und von Teilen des Bundeslandes Rheinland-Pfalz sowie die Landesbibliographie NRW. Sie enthält Monographien und Sammelwerke, die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts veröffentlicht wurden.

- (4) In der Datenbank *JADE* (Journal Articles Database) sind Zeitschriftenartikel aus allen Wissenschaftsgebieten erfasst; die Datenbasis reicht bis zum Erscheinungsjahr 1992 zurück.

Die aufgeführten Datenbanken ermöglichen eine detaillierte Analyse der relevanten Literatur und decken das gesamte Spektrum an verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen und Publikationsformen ab. Nachdem damit systematisch und anhand dargelegter Gründe eine Auswahl der Datenbanken getroffen worden ist, muss als Nächstes geklärt werden, welche Suchbegriffe für diese Inhaltsanalyse geeignet sind.

1.2 *Suchbegriffe*

Da sich der Untersuchungsgegenstand „Materielle Leistungsanreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung“ aus *zwei unterschiedlichen Themenbereichen* zusammensetzt, ist unmittelbar einsichtig, dass zum einen Literatur über die öffentliche Verwaltung Deutschlands sowie dortige Modernisierungsprozesse und zum anderen Publikationen zu materiellen Leistungsanreizsystemen bzw. zur Anreizgestaltung generell ermittelt werden müssen. Vor diesem Hintergrund werden drei verschiedene Gruppen von Suchbegriffen gebildet:

- (1) Suchbegriffe für den Themenbereich „*Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung*“:

Hier werden Begriffe eingegeben, die sich auf die öffentliche Verwaltung und dortige Modernisierungsprozesse beziehen; Beispiele dafür sind „Dienstrecht“, „Dienstrechtsreform“, „Reform des (öffentlichen) Dienstrechts“, „Reform im öffentlichen Dienst“, „Verwaltungsreform“, „Reform der (öffentlichen) Verwaltung“, „Verwaltungsmodernisierung“ und „moderne Verwaltung“. Quellen über die Dienstrechtsreform verknüpfen streng genommen die beiden Themenbereiche miteinander, da sie sich konkret auf den öffentlichen Dienst beziehen und in aller Regel eine veränderte bzw. modernere Gestaltung der Besoldung thematisieren. Dennoch werden sie hier der ersten und nicht der dritten Gruppe zugeordnet, da denkbar ist, dass einige Publikationen zur Reform des öffentlichen Dienstes andere Schwerpunkte setzen bzw. den Besoldungsaspekt vollkommen ausklammern (z. B. Gender-Effekte der Dienstrechtsreform).

In aller Regel ist es sinnvoll, die Suchbegriffe zu trunkieren, d. h. Platzhalterzeichen einzufügen, um die Trefferquote zu erhöhen. Bezogen auf den Suchbegriff „moderne Verwaltung“ bedeutet eine Trunkierung beispielsweise, dass alle Publikationen angezeigt werden, die sich mit moderner Verwaltung, modernen Verwaltungen und Modernisierung der Verwaltung beschäftigen.

- (2) Suchbegriffe für den Themenbereich „*materielle Leistungsanreize*“ (inklusive Beförderungen als indirekten materiellen Anreiz; vgl. auch 2.1.2.3):

Suchworte sind hier „Anreiz“, „Anreizsystem“, „Anreizgestaltung“, „Leistung“, „Leistungsanreiz“, „Leistungsanreizsystem“, „Leistungsbezahlung“, „Leistungsent-

gelt“, „Leistungsprämie“, „Leistungsvergütung“, „Leistungszulage“, „leistungsbezogen“, „leistungsorientiert“ sowie „Beförderung“, „Aufstieg“, „Karriere“, „Laufbahn“ und „Berufsweg“. Auch hier werden die Suchbegriffe trunkiert, um mehr Treffer zu erzielen.

- (3) Trunkierte Suchbegriffe, die die Themenbereiche „*öffentliche Verwaltung*“ bzw. „*öffentlicher Dienst*“ und „*Anreizgestaltung*“ miteinander kombinieren bzw. beide Themen vereinen:

Hierfür in Frage kommen Suchbegriffe wie „leistungsorientierter Dienst“, „leistungsorientierte Beamtenbesoldung“, „leistungsorientierte Besoldung“ oder „Reform der Besoldung“, die von vornherein beide Themenbereiche beinhalten. Andere Suchbegriffe beziehen sich hingegen noch nicht auf beide Thematiken, sondern zunächst nur auf die Anreizgestaltung, sodass sie mit dem Zusatz „öffentliche Verwaltung“ bzw. „öffentlicher Dienst“ versehen werden. Beispiele hierfür sind „leistungsorientierte Vergütung“ bzw. „leistungsorientierte Bezahlung“ bzw. „leistungsorientiertes Entgelt“, „Leistungsanreize“, „Reform der Vergütung“, „Reform der Anreizgestaltung“, „Beförderung“, „Karriere“, „Laufbahn“, „Berufsweg“ und „Aufstieg“.

Einige der genannten Suchbegriffe erweisen sich bei der Recherche allerdings als problematisch bzw. ungeeignet, da sie eine sehr große Trefferzahl generieren, die schwer zu handhaben und kaum systematisch zu untersuchen ist: Dies gilt sowohl für die verwaltungsunspezifischen Begriffe „Leistung“, „Anreiz“, „Anreizsystem“, „Anreizgestaltung“, „Karriere“, „Aufstieg“, „Laufbahn“, „Berufsweg“ und „Beförderung“ als auch für die Suchworte „(öffentliche) Verwaltung“, „Verwaltungsmodernisierung“ und „Verwaltungsreform“ bzw. „Reform der öffentlichen Verwaltung“. Daher wird auf ihre alleinige Verwendung verzichtet – sie werden nur insofern berücksichtigt, als dass sie mit anderen Begriffen kombiniert werden (z. B. „leistungsorientierte Verwaltung“ oder „Leistungsanreize im öffentlichen Dienst“), um relevante Treffer zu erzielen.

Bei der Recherche werden somit inhaltlich einerseits sehr weit gefasste Suchbegriffe eingegeben, die sich nur auf einen der beiden Themenbereiche beziehen, und andererseits sehr eng gefasste Begriffe oder aber Begriffskombinationen gewählt, die einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den beiden Thematiken herstellen. Um möglichst alle relevanten Publikationen in den Datenbanken ausfindig zu machen, variieren – beispielsweise durch Trunkierungen – die Wortendungen der Suchbegriffe (Singular, Plural, Genitiv) und auch die Begriffe selbst (z. B. unterschiedliche Formulierungen für „Reform des öffentlichen Dienstrechts“ wie „Dienstrechtsreform“ oder „Reform des Dienstrechts“). Zudem werden verschiedene Suchfelder benutzt: Neben „Titel“ und „Schlagwort“ ist auch die globale Suche über das kategorieübergreifende Suchfeld „Überall“ relevant.

1.3 Datenbereinigung

Aus den bisherigen Erläuterungen geht hervor, dass eine Verknüpfung der relevanten Themenbereiche teilweise bereits durch die Wahl der Suchbegriffe sichergestellt ist. Da jedoch auch inhaltlich sehr weit gefasste Suchworte benutzt werden, sind die Treffer der Recherche daraufhin zu untersuchen, ob tatsächlich beide Themenbereiche behandelt werden. Ist dies nicht (hinreichend) der Fall, werden diese Treffer aussortiert. Jedoch müssen auch die Treffer der sehr eng gefassten Suche genau geprüft werden. Die *Gründe* für eine solche Datenbereinigung werden im Folgenden erläutert.

Es ist möglich, dass sich Publikationen zwar grundsätzlich mit den beiden hier relevanten Thematiken befassen, dabei jedoch spezielle Aspekte in den Vordergrund stellen, wodurch diese Treffer für die Inhaltsanalyse irrelevant werden (beispielsweise die Betrachtung der Dienstrechtsreform im Hinblick auf ihre „Gender-Effekte“; vgl. z. B. die zunächst als Treffer ausgeworfenen Quellen Luzio 2000; Flicker/Sauer 2002; Broecker/Priddat 2003). Der Zusammenhang zwischen den beiden Themenbereichen muss wiederum nicht zwangsläufig bereits aus dem Titel der Publikation hervorgehen, sondern kann auch durch das Publikationsorgan oder die eingegebenen Suchbegriffe deutlich werden, z. B. ist an dem Aufsatztitel von Knorr „Leistungsbezogenes Entgelt als Motivationsfaktor“ (vgl. im Anhang Treffer Nr. 159) kein Bezug zur öffentlichen Verwaltung erkennbar, jedoch aus dem Titel der Zeitschrift, in dem dieser Aufsatz veröffentlicht wurde (VOP – Verwaltung, Organisation, Personal). Ein Beispiel für eine Literaturquelle, bei der die Verknüpfung beider Themenbereiche nicht aus dem Titel, jedoch aus dem Schlagwort bzw. Suchbegriff klar wird, ist die Publikation von Ball (vgl. 1997 „Die innovative Behörde“, Treffer Nr. 139 im Anhang; Suchbegriff „leistungsorientierte Verwaltung“).

Aus der Trefferliste zu entfernen sind Mehrfachnennungen von Veröffentlichungen sowie Publikationen, die sich nicht auf die materielle Anreizgestaltung in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands beziehen. Letzteres bedeutet, dass auch Literatur über die Anreizgestaltung in Österreich oder der Schweiz nicht berücksichtigt wird, da in diesen Ländern andere rechtliche Grundlagen gelten, eine eigenständige Diskussion geführt wird sowie spezielle Modernisierungskonzepte bestehen („wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, vgl. z. B. Schedler 1993 für die Schweiz und Neisser 1998 für Österreich). Laufende Forschungsprojekte, die in einigen Datenbanken erfasst sind (zum Teil in den Trefferlisten erkennbar an dem Zusatz: „Bearbeitung“ und beispielsweise dem Hinweis auf das Informationszentrum Sozialwissenschaften, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung oder auf die Hans-Böckler-Stiftung), gelten hier ebenfalls nicht als Treffer, da ungeklärt ist, ob diese Projekte tatsächlich zu Ende gebracht, Ergebnisse erzielt und ob diese in einer Publikation dokumentiert werden. Zudem werden Veröffentlichungen, die sich auf das Management von Krankenhäusern oder anderen Pflegeeinrichtungen beziehen, aussortiert, weil aus den Daten keine Rückschlüsse darüber möglich sind, ob es sich um privatwirtschaftliche oder kirchliche Einrichtungen handelt oder ob sie zur öffentlichen Verwaltung

zu zählen sind. Auch Literaturquellen zu öffentlichen Unternehmen werden nicht als Treffer gewertet, da sie sich als so genannte Netto-Betriebe (vgl. Eichhorn 2003c, S. 754f.) – anders als öffentliche Verwaltungen – weitgehend aus Umsatzerlösen finanzieren und Gewinne bzw. Verluste realisieren (können), sodass sie nicht mit der öffentlichen Verwaltung gleichzusetzen sind. Publikationen zu Non-Profit-Organisationen werden wiederum nicht berücksichtigt, weil nicht nur staatliche Organisationen darunter fallen; den ausgeworfenen Daten kann aber nicht entnommen werden, auf welche Organisationen sie sich beziehen (z. B. auf staatliche Hochschulen oder auf Freie Wohlfahrtsverbände). Auch Veröffentlichungen, die sich mit der Versorgung von Beschäftigten (Rentenversorgung), nicht aber mit der Vergütung bzw. Bezahlung während des Beschäftigungs- bzw. Dienstverhältnisses befassen, werden verworfen, weil die Versorgung keinen Leistungsanreiz darstellt.

Da Beschäftigungsverhältnisse in Banken und Versicherungen häufiger in Anlehnung an den öffentlichen Dienst geregelt sind bzw. zum öffentlichen Dienst zählen, gelten entsprechende Literaturquellen, die bei der Recherche mit verwaltungsspezifischen Suchbegriffen genannt werden, als relevante Treffer (vgl. im Anhang Treffer Nr. 50 und 77). Publikationen hingegen, die sich mit der „Beurteilung“, Leistungsbeurteilung“, „Personalbeurteilung“ oder „Arbeitsbewertung“ im öffentlichen Dienst bzw. in der öffentlichen Verwaltung befassen, werden hier nur dann berücksichtigt, wenn ein expliziter Zusammenhang zu materiellen Anreizen besteht (vgl. Siedentopf 1978; Treffer Nr. 30 im Anhang), da nicht in jeder dieser Veröffentlichungen zwangsläufig ein enger Bezug zwischen Beurteilungsfragen und Anreizgestaltung vorhanden sein muss und daher auch nicht generell unterstellt werden kann. Folgeauflagen von Monographien oder Sammelwerken werden als Treffer gewertet, weil sie die (anhaltende bzw. zunehmende) Relevanz einer Thematik belegen (vgl. z. B. im Anhang die Treffer Nr. 39, 76, 125, 207 und 208 sowie 238).

2 Quantitative Ergebnisse der Inhaltsanalyse

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
1	1971		Zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	
2	1973	DBB	Vorschlag des DBB zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	
3	1973	DGB	Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: Kurzfassung	
4	1973	Behr, M./ Schultz-Wild, R.	Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst/Empirische Untersuchung zur Gruppierung von Arbeitsplätzen ...	
5	1973	Mayntz, R./ Luhmann, N.	Personal im öffentlichen Dienst/Eintritt und Karrieren	Baden-Baden
6	1973	Luhmann, N.	Zurechnung von Beförderungen im öffentlichen Dienst	Zeitschrift für Soziologie 2, H. 4, S. 326-351
7	1973	Kaiser, J. H.	Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts	
8	1973	Luhmann, N.	Bericht der Kommission	
9	1973	Mayntz, R.	Die Funktionen des Beförderungssystems im öffentlichen Dienst	Die Öffentliche Verwaltung: Nr. 5
10	1973	Massengeil, J.	Reform des öffentlichen Dienstrechts: Vorschläge aus dem Bericht der Studienkommission	
11	1973	Studienkommission Dienstrechtsreform	Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts	
12	1973	Studienkommission Dienstrechtsreform	Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts	
13	1973	Studienkommission Dienstrechtsreform	Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts	
14	1973	DAG	Reform des öffentlichen Dienstrechts	Hamburg
15	1974	ÖTV	Grundsätze der Gewerkschaft ÖTV und eine Konzeption des Bundesministers des Innern zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts	
16	1974		Zur Reform des Dienstrechts	
17	1974		Reform des öffentlichen Dienstrechts: Dokumentation zum Berliner Modell	
18	1975	Steiner, K.	Das Regelungsverfahren im öffentlichen Dienst: eine Analyse der divergierenden Auffassungen der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts	
19	1975	Luhmann, N./ Lange, E.	Abiturienten ohne Studium im öffentlichen Dienst/einige Zusammenhänge zwischen Ausbildung und Karrieren	Die Verwaltung 8
20	1976	BMI	Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform	
21	1976	DBB	Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform: eine Zwischenbilanz	

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
22	1976	ÖTV	Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform	
23	1976		Entwurf eines Aktionsprogramms des Bundesministers des Innern zur Dienstrechtsreform	
24	1976	Nowacki, H.	Das Laufbahnrecht der Soldaten unter besonderer Berücksichtigung der Einstellungs- und Aufstiegsmöglichkeiten/ist das Laufbahnrecht der Soldaten zeitgemäß und anpassungsfähig	
25	1977	DGB	Entwurf eines Aktionsprogramms des DGB zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	
26	1977	Koch, R.	Dienstrechtsreform und Leistungsbereitschaft	
27	1977	Bohle, M.	Leistung, Erfolg und Leistungskonflikte in bürokratischen Organisationen/ein empirischer Vergleich zwischen Beamten und Angestellten der Privatwirtschaft in der BRD	
28	1978	Kind, H.	Dienstrechtsreform und Laufbahnreform	
29	1978	König, H.	Von einer Reform des öffentlichen Dienstrechts zur Reform des öffentlichen Dienstes	
30	1978	Siedentopf, H.	Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst: Zur Problematik einer leistungs- und funktionsgerechten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung	
31	1979	DGB	Programm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	
32	1979	Hoefert, H./ Reichard, C.	Leistungsprinzip und Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst	Stuttgart
33	1979	Koch, R.	Dienstrechtsreform und Leistungsbereitschaft/zur Wirkungsweise eines leistungsbezogenen Anreiz- und Belohnungssystems	
34	1980	Keller, B.	Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	Gewerkschaftliche Monatshefte: Zeitschrift für soziale Theorie und Praxis 31, H. 10, S. 657-668
35	1981	Dopatka, F.	Das verfassungsgerichtliche Ideal des öffentlichen Dienstes/kritische Kommentierung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Artikel 33 Grundgesetz	
36	1981	Ilbertz, W.	Reform des öffentlichen Dienstrechts	
37	1981	Nolterieke, G.	Beamtenkarrieren in England und Deutschland/Laufbahnstrukturen gegen Ende der sechziger Jahre	Zeitschrift für Soziologie 10, H. 2, S. 151-169
38	1982	Langer, R.	Das Prinzip Leistung/einige Gedanken zum Verhältnis vom Leistungs- und Alimentationsprinzip bei der Beamtenbesoldung; zum besonderen Einfluß überkommener beamtenrechtlicher ...	
39	1982	Ilbertz, W.	Reform des öffentlichen Dienstrechts	2. Aufl.
40	1982	Meixner, H.	Personalpolitik	Köln
41	1983	Kontner, U.	Die Neuregelung der Bundeslaufbahnverordnung aus dem Jahre 1978 im Zusammenhang mit dem Bildungssystem	Mannheim
42	1984	Kroker, R.	Wachstum und Effizienz der öffentlichen Verwaltung	Köln

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
43	1985	Klages, H./Schäfer, P.	Leistungsmotivation und Leistungsanreize im Öffentlichen Dienst/rechtliche Rahmenbedingungen, empirische Grundlagen und Entwicklungsperspektiven	Speyer
44	1985	Meixner, H.	Die verhakten Karrieren/neue Wege aus dem Dilemma eines Beförderungs- und Verwendungsstaus	Die Öffentliche Verwaltung
45	1986	Kudera, S.	Historische Veränderungen von Normalkarrieren	
46	1987	Meixner, H.	Personalstrukturplanung/Leistung und Motivation durch Beförderungs- und Verwendungskonzepte. Teil 1: Ursachen und Folgen verbauter Berufs- und Karrierewege	
47	1987	Meissner, H.	Entgeltspolitik für den öffentlichen Dienst	Frankfurt am Main (u.a.)
48	1987	Wahl, J.	Der Einfluss des beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses in der Bundesrepublik Deutschland auf das Leistungsverhalten: ein theoretischer Beitrag zur ökonomischen Bürokratieforschung	Regensburg
49	1988	Müller, G.	Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung	Verwaltung-und-Organisation, H. 10, S. 265-267
50	1988	Süchting, J.	Strukturwandel erfordert flexible Personalpolitik	Die Bank, H. 7, S. 358-365
51	1989	Hippler, G./Haas, H./Franz, G.	Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen/Ergebnisse einer empirischen Untersuchung	
52	1990	Brandes et al.	Der Staat als Arbeitgeber: Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland	
53	1991	Klages, H./Hippler, G./Haas, H.	Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive/Ergebnisse eines Forschungsprojektes über Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung	
54	1991	Engels et al.	Reform der öffentlichen Verwaltung: Mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen	
55	1991	Leisner, W.	Verfassungsreform des öffentlichen Dienstrechts	Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bd. 49, S. 29-36
56	1991	Eichhorn, P.	Immaterielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst	Verwaltungsführung, Organisation, Personal, H. 3, S. 152 - 156
57	1991	Pitschas, R.	Rechtsvereinheitlichung und Verwaltungsreform in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland	Königswinter
58	1991	Schanz, G.	Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung	Stuttgart
59	1991	Seewald, O.	Einstellung und Beförderung im öffentlichen Dienst	Neue Wirtschaftsbriefe, H. 16, S. 1221-1226

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
60	1993	Becker, R.	Staatsexpansion und Karrierechancen/Berufsverläufe im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft	Frankfurt am Main
61	1994	Rues, A.	Öffentlicher Dienst: Der Staat will seine Diener künftig nach Leistung bezahlen	Boston Consulting, H. 38, S. 14-22
62	1994	Tondorf, K./ Ma- che, W.	Betriebliche Leistungsvergütung in Büro und Verwaltung	Arbeitsrecht im Betrieb, H. 2, S. 88-115
63	1994	Tondorf, K.	Leistungsvergütung für den öffentlichen Dienst?	WZB Mitteilungen, Bd. 16, H. 66, S. 36-38
64	1994	Tondorf, K.	Leistungsvergütung für die öffentliche Verwaltung	Der Personalrat, Bd. 11, S. 511-515
65	1994	Leimbach, A.	Leistungslohn im öffentlichen Dienst: Revierstädte reformieren ihre Verwaltungen	VDI-Nachrichten, H. 10, S. 13
66	1994	Metzen, H.	Schlankheitskur für den Staat: Lean Management in der öffentlichen Verwaltung	Frankfurt a. M.
67	1994		7. Beschluss des BVerwG vom 22. 12.1993 - 6 P 15.92 -: Anspruch des Personalrats auf Mitteilung der Empfänger von Leistungszulagen	Deutsches Verwaltungsblatt, Bd. 109, H. 10, S. 586-587
68	1995	Battis, U.	Modernisierungsanforderungen an das öffentliche Dienstrecht	
69	1995	Behrens et al.	Den Staat neu denken/Reformperspektiven für die Landesverwaltungen	Berlin
70	1995	Eichhorn, P.	Öffentliche Verwaltung im Umbruch	
71	1995	Kersting, R.	Finanzielle Leistungsanreize in Kommunalverwaltungen am Beispiel der Kreisverwaltung Kleve	Innovative Verwaltung 1995, S. 14-18
72	1995	Leisner, W.	Beamtentum	Berlin
73	1995	Mai, H.	Die Reform des öffentlichen Dienstes als Prozess	Wirtschaftsdienst, Vol. 75, Nr. 4, S. 182ff.
74	1995	Oechsler, W.	Leistungsorientiertes Entgelt in der Kommunalverwaltung: Ergebnisse der Arbeitsgruppe	Bamberg
75	1995	Reichert et al.	Leistungsanreizsysteme im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven der Einführung ...	Düsseldorf
76	1995	Reichert et al.	Leistungsanreizsysteme im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven der Einführung ...	Düsseldorf, 2. Aufl.
77	1995	Schätzle- Gundlach, W.	Führen mit Erfolgsfaktoren II: konkret: leistungsbezogene Vergütung im Verwaltungs-, ...	Versicherungswirtschaft
78	1995	Schnellenbach, H.	Leistungsprämien und Leistungszulagen im öffentlichen Dienst	Deutsches Verwaltungsblatt, Bd. 110, 21, S. 1153-1157
79	1995	Simonis, H.	Reform des öffentlichen Dienstes: Wir müssen das Fließband abschaffen	Wirtschaftsdienst Jg. 75, 4, S. 177ff.
80	1995	Tillmann, U.	Kernpunkte des Entwurfs eines "Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts"	Der Personalrat, Bd. 12, 12, S. 506-511
81	1995	Tondorf, K.	Leistungszulagen als Reforminstrument?: Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung	Berlin

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publications-organ
82	1995	Vaubel, U.	Trotz hoher finanzieller Defizite der Verkehrsunternehmen: Leistungsanreize für Beschäftigte im öffentlichen Verkehr	Internationales Verkehrswesen, H. 10
83	1995	Wenger, A.	Leistungsanreize für Beamte in Form von individuellen Zulagen	
84	1995	Mrohs, H.	Die Verwaltungsreform und das Besoldungssystem: Stellenobergrenzen vereiteln den Erfolg	Die Personalvertretung 38, H. 12, S. 541-553
85	1995		Der schlanke Staat - eine Frage der Beamten?/Seilziehen um die Reform des deutschen Dienstrechts	Neue Zürcher Zeitung, 21.10.95, S. 11
86	1995	Löhr, U./ Schöneich, M.	Verwaltungsmodernisierung und notwendige Änderungen des Dienstrechts	Verwaltungsrundschau, Bd. 41, S. 188-192
87	1995		Beamtenbundchef Werner Hagedorn über Dienstrechtsreform und Berufsbeamtentum	Wirtschaftswoche, Bd. 49, S. 38-43
88	1995	Student, D./ Weidenfeld, U.	Öffentlicher Dienst	Wirtschaftswoche, H.: 28, S. 25-27
89	1995	Banner, G.	Parteibuchkarriere in der Kommunalverwaltung/ein Auslaufmodell	
90	1995	Stoermer, S.	Leistungsmotivation im öffentlichen Dienst	Die Personalvertretung 38, H. 11, S. 481-484
91	1995	Derlien, H.	Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes	
92	1996	Bredendiek, K./ Meier, W.	Die Novelle des öffentlichen Dienstrechts: Reform oder Reförmchen?	NVwZ, Bd. 15, 5, S. 444-449
93	1996	Dulisch, F.	Leistungsprämien als Motivationsanreiz im öffentlichen Dienst	Verwaltungsrundschau, Bd. 42, 1-12, S. 50-55
94	1996	Goerner, R.	Meinungsspiegel/Reformen im Beamtenrecht sind unausweichlich/Gewerkschaften kritisieren Gesetzesvorschlag für Reform des Dienstrechts	
95	1996	Hibbeler, H.	Personalentwicklung, Arbeitszeitflexibilisierung und Leistungsanreize: Erfahrungen aus einer Kommune	
96	1996	Klinkenberg et al.	Anreizsysteme im Angestelltenbereich des öffentlichen Dienstes	Personal, H. 1, S. 23-27
97	1996	Mohn, R.	Leistungsanreize für die öffentliche Verwaltung	Verwaltungsführung, Organisation, Personal, H. 6/7, S. 24-26
98	1996	Oechsler, W./ Vaanholt, S.	Entwurf eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts: Überblick über ...	Bamberg
99	1996	Reichert et al.	Personalsteuerung durch Leistungsanreizsysteme/Gestaltungsmöglichkeiten, Positionen, Modelle	
100	1996	Stadler, H.	1996, Jahr der Reform des öffentlichen Dienstrechts?	Finanzwirtschaft H. 3

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
101	1996	Stoermer, S.	Funktions- und leistungsgerechte Besoldung im öffentlichen Dienst	Die Personalvertretung, H. 9, S. 394-396
102	1996	Tondorf, K.	Leistungszulagen im öffentlichen Dienst/ein Instrument gegen den Strukturkonservatismus	WSI-Mitteilungen
103	1996	Vesper, E.	Tarifvertragliche Leistungsanreizsysteme als Möglichkeiten der Mitarbeitermotivation	Verwaltungsrundschau, Bd. 42, S. 190-194
104	1996	Wolf, H.	Der Gesetzentwurf zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	Zeitschrift für Rechtspolitik, Bd. 29, 479-481
105	1996		Entwurf eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz)	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Berlin
106	1996		Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	
107	1996	DBB	Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung: Fachtagung 11/10/95	Bonn
108	1996	Dreher, C.	Karrieren in der Bundesverwaltung/Voraussetzungen, Merkmale und Etappen von Aufstiegsprozessen im öffentlichen Dienst	Berlin
109	1996		Präsidium und Bundesvorstand tagten in Naumburg: Umzug nach Berlin - Dienstrechtsreform ...	Deutsche Richterzeitung 74, H5, S.203
110	1996	Schuppert, G.	Sparstrategien auf der Suche nach ihrem Gegenstand/die staatliche Finanzkrise als Herausforderung an Rechts- und Verwaltungswissenschaft	
111	1996	Oechsler, W.	Ist Leistung objektiv meßbar?	Zeitschrift für Beamtenrecht
112	1996	Oppen, M.	Schlanker Staat - magere Beschäftigungsperspektiven	Berlin
113	1996	Kroker, C.	Alles nur geklaut.../kommunale Verwaltungsreform am Beispiel der Personalproblematik im internationalen Vergleich	Bochum
114	1996	Stadt Kamen	Personal, Organisation und Technik im Rathaus Kamen -	
115	1996		Auf dem Weg zum schlanken Staat: Öffentlicher Dienst	Der Volks- und Betriebswirt, H. 3
116	1997	Tondorf, K.	Rahmentarifvertrag über Leistungszulagen und Leistungsprämien	Der Personalrat, Bd. 14, 2, S. 71-72
117	1997	Krell, G.	Dienstrechtsreform	Die Betriebswirtschaft, Bd. 57, 5, 721f.
118	1997	Adolf, H./Durner, H.	Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz)	Bonn
119	1997	Denninger, E.	Grundsätze zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	
120	1997	Funke et al.	Leistungsbezogene Entgeltbestandteile/Beispiel - Hamburger Stadtentwässerung	Personalführung
121	1997	Morlok et al.	Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung	Berlin
122	1997	Oechsler, W./Vanholt, S.	Dienstrechtsreform - klein, aber auch nicht fein! eine Stellungnahme zur Dienstrechtsreform aus personalwirtschaftlicher Sicht	Die Betriebswirtschaft, H. 4, S. 529-540

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
123	1997	Reichert et al.	Leistungsanreizsysteme im öffentlichen Dienst/Stand und Perspektiven der Einführung von Motivations- und Leistungsanreizen in der Kommunalverwaltung	Düsseldorf
124	1997	Spiess, W.	Dienstrechtsreform: Auswirkungen	
125	1997	Tondorf, K.	Leistung und Entgelt im öffentlichen Dienst: rechtliche Grundlagen und Handlungsmöglichkeiten	2. Aufl.
126	1997	Tondorf, K.	Leistungszulagen als Reforminstrument?	
127	1997	Tondorf, K.	Unauffällige Leistung - Karin Tondorf über Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst	Mitbestimmung, Bd. 43, 5, S. 6-7
128	1997	Tondorf, K.	Leistungspolitik und Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst	WSI-Mitteilungen, Köln, S. 241-247
129	1997	Günther, A.	Stärkung des Leistungsgesichtspunktes im Rahmen der Reform des öffentlichen Dienstrechts	Verwaltungsrundschau, Bd. 43, S. 51-57
130	1997	Schnellenbach, H.	Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz)	NVwZ, Bd. 16, 6, S. 521-525
131	1997		Bundesministerium des Innern - D. Öffentlicher Dienst - RdSchr. v. 26. 9. 97, LeistungsstufenV Leistungsprämien- und -zulagenV	Auswärtiges Amt: Bd. 48, 29, S. 455-459
132	1997	Ziller, A.	Reform des öffentlichen Dienstrechts und seine Auswirkungen auf den Lehrerbereich	Berufsbildende Schule, Jg.49, 6, 176ff.
133	1997		Reform oder Rückschritt? Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts	
134	1997		RdSchr. v. 14. 4. 97, Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. 2. 1997	
135	1997	Bundesministerium des Innern (BMI)	Öffentlicher Dienst, Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (ReformG) v. 24. 2. 1997	
136	1997	Bundesministerium des Innern (BMI)	Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (ReformG) v. 24. 2.1997; Durchführungshinweise	
137	1997	BMI	Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) v. 24. 2. 1997	BGBl. I S. 322
138	1997	NRW-Kultusministerium	Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts und seine Umsetzung im Landesrecht - eine Information d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung	Gemeinsames Amtsblatt des Kultusministeriums und des Landesministeriums für Wissenschaft u. Forschung NRW, Bd. 49, 5, S. 133f.
139	1997	Ball, R.	Die innovative Behörde	Wiesbaden
140	1997	Marsden, D.	Public service pay reforms in European countries/Reformen der Entlohnung im öffentlichen Dienst..	

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
141	1997	Tegethoff, H.	Die schlanken Füße des Staates - zur ökonomischen Rationalisierung der Kommunalverwaltungen	
142	1998	Battis, U.	Stand und Perspektiven des Personalrechts des öffentlichen Dienstes	
143	1998	Bandemer et al.	Handbuch zur Verwaltungsreform	Opladen
144	1998	Christl, W.	Buchbesprechung: Göser/Schlatmann Leistungsbezahlung in der Besoldung - Leitfaden	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes Bd. 12, 9, S. 408
145	1998	Goericke, E.	Beteiligung des Personalrats bei Leistungsprämien und Leistungszulagen	Der Personalrat, 15, H. 4, S. 138ff.
146	1998	Göser, H./ Schlatmann, A.	Leistungsbezahlung in der Besoldung	
147	1998	Grunow, D./ Wollmann, H.	Lokale Verwaltungsreform in Aktion/Fortschritte und Fallstricke	Basel
148	1998	Klages, H.	Verwaltungsmodernisierung/'harte' und 'weiche' Aspekte 2	Speyer
149	1998	Müller, F.	Das öffentliche Dienstrecht zwischen Wandel und Beharrung: Reformvorschläge und ...	
150	1998	Rauth, S.	Leistungsbezogenes Entgelt für den öffentlichen Dienst	München
151	1998	Henneberger, F.	Zur stärkeren Leistungsorientierung der Entlohnung im öffentlichen Dienst	Die Personalvertretung 41, H.1/2, 56ff.
152	1998	Merten, D./ Pit- schas, R./ Niedo- bitek, M.	Neue Tendenzen im öffentlichen Dienst: Beiträge der sechsten gemeinsamen Tagung ...	
153	1998	Sieber, W.	Leistungsanreize in der Hochschule	
154	1998	Bundesministe- rium des Innern (BMI)	Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) v. 24. 2. 1997	
155	1998	BMI	Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (ReformG) v. 24.2.97	
156	1998	Henneberger, F.	Die Senioritäts- und Tournamententlohnung im öffentlichen Dienst: eine arbeitsökonomische ...	Staatswissenschaften und Staatspraxis - Baden-Baden
157	1998	Bolay, F.	Öffentliche Verwaltungen nachhaltig modernisieren Bausteine und Praxisberichte zu Neuen Managementkonzepten, Personalentwicklung, Leistungsanreizen ...	Frankfurt am Main
158	1998	Waller-Kächele, I.	Kündigung bei Leistungskrisen? Möglichkeiten im Dienstrecht	Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, Nr. 5, S. 21-23
159	1998	Knorr, F.	Leistungsbezogenes Entgelt als Motivationsfaktor	Verwaltung, Organisation, Personal, H. 4, S. 27-29

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
160	1998	Wagner, D.	Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung	Berlin
161	1998	Siedentopf, H.	Führungskräfte in der Verwaltungsmodernisierung	Die öffentliche Verwaltung, S. 838ff.
162	1998	Amrhein, D.	Die Universität als Dienstleistungsunternehmen/innovative Organisationsstrukturen u. Motivations...	
163	1998	Rickards, R.	Ungeschminkte Meinungen der Mitarbeiter abfragen	Verwaltung, Organisation, Personal, H. 6, S. 35-37
164	1999	Hanau, P.	Neue Tendenzen im öffentlichen Dienstrecht	Die Personalvertretung 42, H. 1, S. 2-7
165	1999	Franck, E./ O-pitz, C.	Leistungsorientierte Entlohnung für Professoren: ökonomische Anmerkungen zur geplanten ...	Freiberg
166	1999	Mühlenkamp, H.	Human Resource Management als Leitbild für eine Reform des Dienstrechts	
167	1999	Knaier, W./ Naser, V.	Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung	In: Bayerische Verwaltungsblätter, Bd. 130, 15, S. 478
168	1999	Oechsler, W.	Dienstrechtsreform und leistungsorientiertes Personalmanagement	
169	1999	Knaier, W.	Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung/ Auswirkungen der neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung	Baden-Baden
170	1999	Müller-Böling, D./ Sager, K.	Personalreform für die Wissenschaft/Dienstrecht - Vergütungsstrukturen - Qualifizierungswege	Gütersloh
171	1999	Osenroth, K./ Hören, M.	Einführung variabler Vergütung bei den Stadtwerken Solingen	Personalführung, H. 7, Düsseldorf, S. 26-30
172	1999	Schlatmann, A.	Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst: Eine neue Aufgabe für Führungskräfte und Personalvertretungen	Die Personalvertretung, Bd. 42, 3, S. 109-118
173	1999	Weidmann, T.	Verwaltungsreform und öffentliches Dienstrecht	Verwaltungsrundschau, Bd. 45, 3, S. 90-95
174	1999		Finanzministerium - RdErl. 5.10.1999 - Leistungsprämien- und -zulagenverordnung: Durchführungshinweise	Niedersachsen: Niedersächsisches Ministerialblatt, Bd. 49, H. 33, S. 669f.
175	1999	Kultusministerium NRW	Gewährung von Entlastungsstunden für besondere Leistungen anstelle von Leistungsprämien im Schulbereich. RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung v. 13.12. 1999	Gemeinsames Amtsblatt des Kultusministeriums und des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung des Landes NRW, Bd. 51, 12, S. 229

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
176	1999		Niedersächsische Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen (Leistungsprämien- und -zulagenverordnung - NLPZVO -) - 5.10.1999	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Bd. 53, H. 19, S. 359
177	1999		POLITIK - Dienstrechtsreform an den Hochschulen wird in Angriff genommen	Technologie-Nachrichten/Management-Informationen, 750, S. 4
178	1999	Kröger, R.	Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe	Neuwied
179	1999	Behrens, F.	Reform von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen	Speyer
180	1999	Battis, U./ Gri-goleit, K.	Möglichkeiten und Grenzen leistungsdifferenzierender Besoldung von Universitätsprofessoren	Bonn
181	1999		POLITIK - HochschulverBd. unterbreitet Vorschläge zum Dienstrecht und zur Besoldung von Hochschullehrern	Technologie-Nachrichten/Management-Informationen, 750, S. 5-6
182	1999	Klein-Schneider, H.	Leistungs- und erfolgsorientiertes Entgelt: Betriebs- und Dienstvereinbarungen	Frankfurt am Main
183	1999	Kolb, P.	Situationsanalyse	VOP, Sonderheft: 2, S. 21-23
184	1999	Afhüppe, S.	Öffentlicher Dienst/Mit dem Rücken zur Wand	Wirtschaftswoche, Bd. 53, H. 17, S. 34-37
185	1999	Bräunig, D./ Eichhorn, P./ Greiling, D.	Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre	
186	2000	Stern, K.	Verwaltungsreform und Dienstrechtsreform in Nordrhein-Westfalen	Deutsche Verwaltungspraxis, Bd. 51, 5, S. 179-180
187	2000	Behrens, F.	Fortentwicklung des Dienstrechts im Kontext der Verwaltungsreform	Bochum
188	2000	Berger, E./ Seger, R.	Leistung lohnt sich, wenn die Bedingungen stimmen/Leistungsanreize und -beurteilung im Landratsamt Enzkreis	Verwaltung, Organisation, Personal, H. 3, S. 28-30
189	2000	Böttcher, W.	Anreizsysteme und Schulentwicklung/leistungsorientierte Bezahlung von Lehrern?!	Zeitschrift für Bildungsverwaltung, H. 2, Jg. 15, S. 5-21
190	2000	Caspari, V.	Kontrolle und Leistungsprämien/Effizienzsteigerungen oder negative Auslese und Effizienzverlust? Einige institutionenökonomische Anmerkungen zur Dienstrechtsreform an den Hochschulen	Darmstadt
191	2000	Franck, E./ Opitz, C.	Implikationen für eine leistungsorientierte Vergütung von Hochschullehrern	
192	2000	Kühnlein, G.	Ergebnisse einer Umfrage zu Bürgerbüros, flexiblen Arbeitszeitmodellen und Leistungsanreizen	Dortmund

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publications-organ
193	2000	Kutzki, J.	Leistungszulagen und -prämien ein 'Muss' für den öffentlichen Dienst	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- u. Sozialrecht des öffentlichen Dienstes, H. 10, S. 445-447
194	2000	Stadler, H.	Das Öffentliche Dienstrecht und seine Wandlung durch die Reformgesetze	Finanzwirtschaft, Berlin, München
195	2000	Wichmann, M.	Reform des Dienstrechts brachte wenig Gewinn	
196	2000		Zum Dienstrecht und zur Altersteilzeit legt die Opposition Gesetzentwürfe vor	Deutsche Richterzeitung, 11, S. 437
197	2000	Lademacher, H./ Schleberger, E.	Die deutsche und niederländische Verwaltung zwischen Tradition und Reform/Tagung der Deutschen Sektion des Internationalen ...	
198	2000	Ridder, H.	Die Motivationskraft materieller Leistungsanreize/Erfahrungen der privaten Wirtschaft nicht ungeprüft übernehmen	Verwaltung, Organisation, Personal, H. 3, S. 9-12
199	2000		Konzept für Dienstrechtsreform an Hochschulen: Juniorprofessur und Besoldung nach Leistung	Deutsche Apotheker Zeitung, Stuttgart, Vol. 140, S. 53
200	2000		Dienstrechtsreform schnell umsetzen	Der Arbeitgeber, Bd. 52, 12, S. 23
201	2000	Ranft, F.	Und ewig lockt die Zulage - der Staat verhätschelt seine Diener	Warendorf
202	2000		POLITIK - Dienstrechtsreform an den Hochschulen: BMBF-Konzept	Technologie-Nachrichten/Management-Informationen, 17, S. 3
203	2000	Busse, B.	Leistungserfassung als Grundlage leistungsorientierter Entlohnung - Notwendigkeiten ...	
204	2000	Thieme, W.	Hochschullehrerdienstrecht und Grundgesetz	Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart, S. 502-505
205	2001	Bulmahn et al.	Leistungsorientierte Entlohnung - kann die geplante Dienstrechtsreform die Abwanderung..	Ifo Schnelldienst, Jg. 54
206	2001	Adamaschek, B./ Oechlser, W.	Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst	Gütersloh
207	2001	Adamaschek, B./ Oechlser, W.	Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst	Gütersloh, 2. Aufl.
208	2001	Adamaschek, B./ Oechlser, W.	Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst	Gütersloh, 3. Aufl.
209	2001	Dilger, A.	Was lehrt die Prinzipal-Agenten-Theorie für die Anreizgestaltung in Hochschulen?	Zeitschrift für Personalforschung, H. 2, Jg. 15, S. 132-148
210	2001	Eckardstein, D./ Oechsler, W./ Scholz, C.	Personalmanagement und Dienstrechtsreform an deutschen Hochschulen - eine kritische ...	Zeitschrift für Personalforschung, H. 2, 15. Jg.
211	2001	Fabel, O./Hilgers, B.	Leistungsbezogene Besoldung für Professor(inn)en: eine 'Lehrbuch-Analyse' des BMBF ...	

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
212	2001	Fischer, K./ Dethloff/ J./ Brüggemann, W.	Anmerkungen und offene Fragen zur geplanten Dienstrechtsreform an Deutschen Universitäten	
213	2001	Frühwald, W.	Deutsches Wissenschaftssystem im Wandel/zum Stand der Hochschulreform im Jahr 2000	Politische Studien: Zweimonats-schrift für Politik u. Zeitgeschehen
214	2001	Kieser, A.	Leistungsorientierte Entlohnung - kann die geplante Dienstrechtsreform die Abwanderung von qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern verhindern? Das neue Besoldungssystem...	Ifo-Schnelldienst, Bd. 54, 8, S. 16-17
215	2001	Scheffler, K.	Das Management öffentlicher Verwaltungen unter besonderer Berücksichtigung der Leistungsorientierung ...	2001
216	2001	Schiedemair, H.	Leistungsorientierte Entlohnung - kann die geplante Dienstrechtsreform die Abwanderung von qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern verhindern? Die Dienstrechtsreform: eine Politik gegen die Betroffenen	Ifo-Schnelldienst, Bd. 54, 8, S. 11-13
217	2001	Schmidt, K.	Leistungsorientierte Entlohnung - kann die geplante Dienstrechtsreform die Abwanderung von qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern verhindern? Leistungsorientierte Entlohnung für Professoren: Anreize und Fehlanreize	Ifo-Schnelldienst, Bd. 54, 8, S. 14-16
218	2001	Schrappner, L.	Erfahrungen mit der Dienstrechtsreform	
219	2001	Zehetmair, H.	Leistungsorientierte Entlohnung - kann die geplante Dienstrechtsreform die Abwanderung von qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern verhindern? Leistungsorientierte Besoldung für unsere Professorinnen und Professoren - Gedanken zur Dienstrechtsreform	Ifo-Schnelldienst, Bd. 54, 8, S. 8-10
220	2001	Goertz, A.	Entgeltflexibilisierung im öffentlichen Dienst: Leistungssteigerung und Leistungsanreiz ...	Aachen
221	2001		Interview Edelgard Buhlmann - Die Bundesbildungsministerin will die Dienstrechtsreform auch gegen den Widerstand vieler Professoren durchsetzen	Wirtschaftswoche, Düsseldorf, 23, S. 36-39
222	2001	Bull, H.	Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform	Baden-Baden
223	2001	Horstkotte, H.	"Peanuts" als Zulage? Hintergründe zur Dienstrechts- und Besoldungsreform	Berlin
224	2001	Mühlenkamp, H./ Hufnagel, R.	Reform ohne Theorie? Eine theoretische Analyse der geplanten Dienstrechtsreform ...	Stuttgart
225	2001		Der Speck muss weg - Eine Aufgabenreformkommission erfand wieder einmal den schlanken ...	Finanznachrichten, H. 7, (78), S. 16-21
226	2001	Lecheler, H.	Rechtsgutachten zur Hochschullehrerdienstrechtsreform	Bonn
227	2001	Vetter, F.	Die Beförderung der Beamten	Die Personalvertretung H. 11, S. 482ff.
228	2002	Stadler, M.	Leistungsorientierte Besoldung von Hochschullehrern auf der Grundlage objektiv messbarer Kriterien	Tübingen

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
229	2002	Behlert, C.	Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer: ein Beitrag zur Formenstrenge im Abgabenrecht	Bonn
230	2002	Busse, B.	Immaterielle und materielle Leistungsanreize: Leistungsanreize in der öffentlichen ...	Frankfurt am Main
231	2002	Busse, B.	Leistungsanreize Teil 1	Verwaltung & Management 8, H. 4
232	2002	Busse, B.	Leistungsanreize: Situation, Grundverständnis, Ziele ; eine Quelle zur Förderung von Verwaltungszielen und Mitarbeiterzielen. Teil 2	Verwaltung & Management, Bd. 8, H. 5, S. 305-309
233	2002	Elm, R.	Universität zwischen Bildung und Business	Dortmund
234	2002	Fogt, H.	Die Stadt der Zukunft braucht ein modernes Dienstrecht: Revolution in der Verwaltung	Der Städtetag, Stuttgart, Köln, 55, 2002, 3, S. 9-12
235	2002	Oechsler, W.	Leistungsorientierte Führung und Vergütung in der öffentlichen Verwaltung	Performance Controlling, Stuttgart
236	2002		Rechtsprechung - Zum Umfang des Informationsanspruchs der Personalvertretung bei der Vergabe von Leistungsprämien und Leistungszulagen (OVG Nordrhein-Westfalen vom 20.09.2002)	Recht der Datenverarbeitung, Bd. 19, 3, S. 147
237	2002	Adam, C.	Verwaltungsmodernisierung - Baustelle ohne Ende?	Deutscher Städtetag, Köln
238	2002	Adamaschek, B.	Managementhandbuch Kommunalverwaltung	Heidelberg, 2. Aufl.
239	2002	Bull, H.	Sind die Tarifparteien bereit, den BAT grundlegend zu ändern?	Zeitschrift für Rechtspolitik, Jg. 35, H. 9, S. 388-391
240	2002	Hufnagel, R./ Mühlenkamp, H.	Berechnung von Risikoprämien bei leistungsabhängigen Entgeltsystemen	Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Jg. 72, H. 9, S. 915ff.
241	2002		Unmut lebt: Dienstrechtsreform weiter in der Kritik	Süddeutsche Zeitung, 16.04.2002
242	2002		Ein Drittel der Forschungskapazität geht verloren/Bayern klagt gegen Dienstrechtsreform	Süddeutsche Zeitung, 06.03.2002
243	2002	Nickel, S.	Erduldete Transformation/Hochschulreform als Spielball der Politik	Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung 11, H. 1, S. 101-112
244	2002	Sehbrock, I./ Kammrad, N.	Das Laufbahnrecht auf dem Prüfstand	Der Personalrat, H. 3, S. 110-113
245	2003	Groß, H.	Berufszufriedenheit und Karriereperspektiven im gehobenen Dienst der Hessischen Polizei	Polizei: unabhängige interdisziplinäre Zeitschrift für Wissenschaft
246	2003		Beamte müssen auf Beförderung verzichten/Landesregierung legt Entwurf für Nachtrags-etat 2003 vor: Rotstift streicht insgesamt 353 Millionen Euro	
247	2003		Schlingern auf dem Sparkurs	Badische Zeitung, S. 1
248	2003		Klagende Staatsdiener/Viele Beamte wählen den Rechtsweg, um Beförderung durchzusetzen	Darmstädter Echo

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
249	2003	Bull, H.	5. Schöneberger Forum des DGB: Dienstrecht im Wettbewerb: Beamte zwischen Reform- und Kürzungspolitik/Einheitlichkeit des Beamtenrechts: Stärke oder Schwäche...	Der Personalrat, H. 7, S. 253-256
250	2003	Busse, B.	Verwaltungssteuerung und Motivation der Beschäftigten durch Leistungsanreize: wie ...	Verwaltung & Management, Baden-Baden, 9 Jg., S. 217-219
251	2003	Dose, N.	Buchbesprechungen - Immaterielle und materielle Leistungsanreize	Die öffentliche Verwaltung, Bd. 56, Heft 21, S. 916
252	2003	Eckardstein, D.	Leistungsvergütung für Professoren: Möglichkeiten und Probleme der Umsetzung auf ...	Hochschulmanagement, S. 97-116
253	2003	Horsman, M.	Continuity and change: public sector pay review bodies, 1992-2003	Public Money & Management, H. 4, Vol. 23, S. 229-236
254	2003	Knorr, F.	Leistungsbezogenes Entgeltsystem als Alternative zum BAT: ein gelungenes Praxisbeispiel	
255	2003	Kutscha, M.	Reform des öffentlichen Dienstrechts - aber wie?	Recht und Politik 39, H. 3, S.145ff.
256	2003	Lorse, J.	Die Beteiligung der Personalvertretung bei der Vergabe leistungsbezogener Bezahlungselemente nach dem Dienstrechtsreformgesetz 1997	Die Personalvertretung, H. 5, S. 164-173
257	2003	Sehrbrock, I.	Rückblick auf das Schöneberger Forum 2002 - Dienstrecht im Wettbewerb	Der Personalrat, H. 7, S. 251-253
258	2003	Stadler, M.	Leistungsorientierte Besoldung von Hochschullehrern auf der Grundlage objektiv messbarer Kriterien?	Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 32, 6, S. 334-339
259	2003	Weber, W.	Leistungsanreize im öffentlichen Dienst durch Mitarbeitermotivation	Arbeit und Beruf 54, Nr. 5, S. 131f.
260	2003		Öffentliches Dienstrecht im Wandel	
261	2003	Kettiger, D.	Leistungsbesoldung und Leistungsbeurteilung	Speyer
262	2003	Bußjäger, P.	Moderner Staat und innovative Verwaltung	Wien
263	2003		Mitbestimmungen bei Leistungsprämien und -zulagen: OVG NW, Beschluss vom 20. September 2002, LA 1061/01.PVB	Die Personalvertretung, Bd. 46, 5, S. 178-180
264	2003		Zahl der Beamten / soll schrumpfen / Kommission verlangt radikale / Reform des Dienstrechts	Süddeutsche Zeitung
265	2003		Bundesministerium des Innern - D Öffentlicher Dienst - RdSchr. v. 22.11.02, Leistungsstufenverordnung, Leistungsprämien- und -zulagenverordnung	Gemeinsames Ministerialblatt des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums für Finanzen, Bd. 54, 2, S. 38ff.
266	2003		Informationsanspruch: Vergabe von Leistungszulagen und Leistungsprämien; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. September 2002, 1 A 1061/01. PVB	Der Personalrat, Bd. 20, 4, S. 161-163
267	2003		Zum Umfang des Informationsanspruchs der Personalvertretung bei der Vergabe von Leistungsprämien und Leistungszulagen (OVG Nordrhein-Westfalen vom 20.09.2002)	Recht der Datenverarbeitung, Bd. 19, 3, S. 147

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
268	2003	Müller-Böling, D./Sager, K.	Leistungsorientierte Professorenbesoldung	Gütersloh
269	2003	Bull, H.	Die Notwendigkeit der Modernisierung des öffentlichen Dienstes	Recht und Politik: Vierteljahresshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik, H. 1, Jg. 39, S. 15-19
270	2003		Nordrhein-Westfalen plant Initiative zur Abschaffung des Berufsbeamtentums	netzzeitung.de
271	2003	Luzio, G.	Karrieren im öffentlichen Dienst/Veränderung eines Aufstiegsmodells durch die Verwaltungsreform	
272	2004	Bull, H.	Das öffentliche Dienstrecht in der Diskussion	Die öffentliche Verwaltung, Bd. 57, 4, S. 155-162
273	2004	Müller-Böling, D./Sager, K.	Leistungsorientierte Professorenbesoldung	Gütersloh, 2. Aufl.
274	2004	Juerges, H./Richter, W./Schneider, K.	Teacher quality and incentives theoretical and empirical effects of standards on ...	München
275	2004	Tondorf, K./Jochmann-Döll, A.	Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor	WSI Mitteilungen; Jg. 57, 2004, H. 8, S. 428-434
276	2004	Eyer, E.	Leistungs- und erfolgsorientierte Vergütung –/Beispiel aus dem Gesundheitssektor	REFA, Nr. 1, S. 14-19
277	2004		Reform des Dienstrechts: Innenminister Schilys Konzept und die Grenzen, die das Grundgesetz zieht: Ein großer halber Schritt	
278	2004		Beamte sollen stärker nach Leistung bezahlt werden/Schily plant Reform des Dienstrechts/ Dienstalter und Familienstand künftig keine maßgeblichen Größen mehr ...	
279	2004		Schily will fleißige Beamte belohnen/Reform des Dienstrechts	Süddeutsche Zeitung
280	2004	Budäus, D.	Verwaltungsreformen: aktuelle Situation - Reformparadoxien - notwendige Maßnahmen ...	
281	2004	Biermann, E.	Männer und Frauen im öffentlichen Dienst - Arbeiten im Spannungsverhältnis von Lebenszeit-, Laufbahn- und Leistungsprinzip	Der Personalrat, H. 10, S. 367-373
282	2004	Leithäuser, J.	Kein sicherer Weg für den Aufstieg/Auslandsaufenthalte sind im öffentlichen Dienst noch selten	Frankfurter Allgemeine Zeitung
283	2004	Blasius, R.	Erfahrung und Leistung/Wie sich der Deutsche Beamtenbund eine Laufbahn- und Besoldungsreform vorstellt	Frankfurter Allgemeine Zeitung
284	2004		Beamte beklagen neue Probezeit - Verfassungsrichter prüfen jetzt die befristeten Beförderungen	Süddeutsche Zeitung

Nr.	Jahr	Verfasser	Titel der Publikation	Erscheinungsort/Publicationsorgan
285	2004		Beamte auf Zeit nicht rechters/Urteil nennt befristete Beförderung in Bayern verfassungswidrig	Frankfurter Rundschau
286	2004		Beamte sollen nach Leistungsstufen bezahlt werden/Reform des Laufbahnrechts/Schily einig mit Beamtenbund und Verdi	Frankfurter Allgemeine Zeitung
287	2004		Staatsdiener sollen nach Leistung bezahlt werden	Spiegel Online
288	2004		Ärger im Polizeipräsidium/Weniger Beförderungen/Klagen gegen Auswahlverfahren	Frankfurter Rundschau
289	2004		Faule Beamte sollen weniger Geld erhalten - Gewerkschaft will neues Laufbahnsystem	Wormser Zeitung, Wiesbadener ...
290	2004		Beamte sollen künftig nach Leistung bezahlt werden - Umfangreiches Reformkonzept vorgelegt - Flexibleres Laufbahnrecht	Giessener Anzeiger, Gelnhäuser Tageblatt, Kreis Anzeiger, ...
291	2004		Streit um Beförderungen im Polizeipräsidium/Weil das Land spart, steigen in diesem Jahr weit weniger Beamte zum Oberkommissar auf/Klagen gegen Auswahlverfahren	Frankfurter Rundschau
292	2004		Wenn einer klagt und niemand die Stelle bekommt/Beförderung im Schuldienst und Protest gegen Nichtberücksichtigung: Wie ein Recht die Tücken des Beamtentums zeigt	Frankfurter Allgemeine Zeitung

Literaturverzeichnis

- Achleitner, Ann-Kristin/Wichels, Daniel (2000): Stock-Option Pläne als Vergütungsbestandteil wertorientierter Entlohnungssysteme, in: Achleitner, Ann-Kristin/Wollmert, Peter (Hrsg.) (2000): Stock options, Stuttgart 2000, S. 1-25
- Adamaschek, Bernd/Oechsler, Walter A. (Hrsg.) (2001a): Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst, Gütersloh 2001
- Adamaschek, Bernd/Oechsler, Walter A. (2001b): Zusammenfassung, in: Adamaschek, Bernd/Oechsler, Walter A. (Hrsg.): Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst, Gütersloh 2001, S. 43-49
- Adams, J. Stacy (1963a): Wage Inequities, Productivity and Work Quality, in: Industrial Relations 3 (1/1963), S. 9-16
- Adams, J. Stacy (1963b): Toward an Understanding of Inequity, in: Journal of Abnormal and Social Psychology 67 (5/1963), S. 422-436
- Adams, J. Stacy (1965): Inequity and Social Exchange, in: Berkowitz, Leonard (Hrsg.): Advances in Experimental Social Psychology, Volume 2, New York und London 1965, S. 267-299
- Adolf, Hartmut/Durner, Heinz (1997): Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz), Bonn 1997
- Akademie des Deutschen Beamtenbundes (1989): Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Gütersloh 1989
- Aldrich, Howard E. (1992): Incommensurable Paradigms? Vital Signs from three Perspectives, in: Reed, Michael I./Hughes, Michael (Hrsg.): Rethinking Organization – New Directions in Organization Theory and Analysis, London 1992, S. 17-45
- Armutat, Sascha (2005): Identität schaffen, in: Personal 57 (10/2005), S. 8-10
- Aucoin, Peter (1990): Administrative Reform in Public Management, in: Governance – An International Journal of Policy and Administration 3 (2/1990), S. 115-137
- Backes-Gellner, Uschi/Lazear, Edward P./Wolff, Birgitta (2001): Personalökonomik, Stuttgart 2001
- Ball, Robert (1997): Die innovative Behörde, Wiesbaden 1997
- Balzereit, Bernd (1992): Personalwesen im öffentlichen Dienst, in: Gaugler, Eduard/Weber, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch des Personalwesens, 2. Aufl., Stuttgart 1992, Sp. 1840-1853
- Bamberger, Ingolf/Cappallo, Stephan (2003): Organisationaler Wandel, Schriften zur Strategischen Unternehmensführung, Bd. 3, Essen 2003
- Bandemer, Stephan von (1998): Benchmarking, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 362-369
- Bandemer, Stephan von/Hilbert, Josef (2005): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Opladen 2005, S. 26-35
- Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.) (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998
- Bandura, Albert (1979): Sozial-kognitive Lerntheorie, Stuttgart 1979
- Bandura, Albert (1986): Social Foundations of Thought and Action – A Social Cognitive Theory, Englewood Cliffs u. a. 1986
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein Neues Steuerungsmodell, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal (VOP) 13 (1/1991), S. 6-11

- Barnard, Chester I. (1938): *The Functions of the Executive*, Cambridge 1938
- Baron, James/Dobbin, Frank/Jennings, P. Devereaux (1986): *War and Peace – The Evolution of modern Personnel Administration in U.S. Industry*, in: *American Journal of Sociology* 92 (2/1986), S. 350-383
- Bartölke, Klaus/Foit, Otto/Gohl, Jürgen/Kappler, Ekkehard/Ridder, Hans-Gerd/Schumann, Ulrich (1981): *Konfliktfeld Arbeitsbewertung*, Berlin 1981
- Baßlsperger, Maximilian/Gerhard, Dieter (1993): *Lexikon des öffentlichen Dienstrechts*, Bonn 1993
- Battis, Ulrich (1996): *Berufsbeamtentum und Leistungsprinzip*, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht* 44 (7/1996), S. 193-198
- Becker, Fred G. (1995): *Anreizsysteme als Führungsinstrumente*, in: *Handwörterbuch der Führung*, 2. Aufl., Stuttgart 1995, Sp. 34-45
- Becker, Fred G. (1998): *Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen*, 3. Aufl., Stuttgart 1998
- Becker, Fred G. (2002): *Lexikon des Personalmanagements*, 2. Aufl., München 2002
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1966): *The Social Construction of Reality*, Garden City und New York 1966
- Berliner Senator für Inneres (1970): *Vorschläge für ein einheitliches Dienstrecht*, Berlin 1970
- Berthel, Jürgen/Becker, Fred G. (2003): *Personal-Management*, 7. Aufl., Stuttgart 2003
- Beyer, Lothar (1998): *Kameralistik oder Doppik*, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 1998, S. 303-314
- Beyer, Lothar/Brinckmann, Hans (1990): *Kommunalverwaltung im Umbruch*, Köln 1990
- Blättel-Mink, Birgit (2000): *Kommentar zu Zucker, Lynne G. (1983): Organizations as Institutions*, in: Bacharach, Samuel B. (Hrsg.): *Research in the Sociology of Organizations*, 2. Aufl., Greenwich (Conneticut) u. a., S. 1-42, in: Türk, Klaus (Hrsg.): *Hauptwerke der Organisationstheorie*, Wiesbaden 2000, S. 342
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von (1999): *Der aktivierende Staat*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50 (6/1999), S. 321-331
- BMI (Bundesministerium des Innern) (1975): *Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember 1975*, in: *BGBI. I*, S. 3091
- BMI (Bundesministerium des Innern) (Hrsg.) (1994): *Bericht der Bundesregierung über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts – Perspektivbericht*, Bonn 1994
- BMI (Bundesministerium des Innern) (1995): *Presseerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 12.04.1995*, Bonn 1995
- BMI (Bundesministerium des Innern) (2001): *Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform*, Berlin Juni 2001
- Böger, Tim (2002): *Flexibel entlohnen liegt im Trend*, in: *Personalwirtschaft* 29 (9/2002), S. 14-20
- Böhle, Thomas (2002): *Anforderungen an den öffentlichen Dienst*, in: *Deutscher Städtetag (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung – Baustelle ohne Ende?*, Köln und Berlin 2002, S. 43-48 und S. 109-128 (Folien zum Vortrag)
- Böhret, Carl (1993): *Funktionaler Staat*, Frankfurt am Main u. a. 1993
- Böttcher, Wolfgang (2000): *Anreizsysteme und Schulentwicklung – Leistungsorientierte Bezahlung von Lehrern?!* In: *Zeitschrift für Bildungsverwaltung* 15 (2/2000), S. 5-21
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, Baden-Baden 1997

- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis, in: WSI-Mitteilungen 51 (1/1998), S. 54-60
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo/Greifenstein, Ralf/Wiechmann, Elke (1996): Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft, polis 35, Hagen 1996
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): Politik in Organisationen, Opladen 2001
- Bolz, Hermann (1998): War der Weg zur Reform der Landesverwaltung richtig angelegt? Erfahrungen in Rheinland-Pfalz, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.): Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung, Stuttgart u. a. 1998, S. 115-119
- Bonorden, Volker/Rieger, Reinhard (2001): Dienstrechtsreform, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen 2001, S. 231-240
- Borowsky, Peter (1989): Deutschland 1969-1982, Hannover 1989
- Bosetzky, Horst/Heinrich, Peter (1989): Mensch und Organisation, 4. Aufl., Köln u. a. 1989
- Brecht, Ulrike (1999): Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung – Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München und Mering 1999
- Brede, Helmut (1991): Möglichkeiten und Grenzen finanzieller Leistungsanreize im öffentlichen Dienst, in: Schanz, Günther (Hrsg.): Handbuch Anreizsystem in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1991, S. 1129-1145
- Breisig, Thomas (2000): Entloohnen und Führen mit Zielvereinbarungen, Frankfurt am Main 2000
- Bröcker, Cathrin/Priddat, Birger P. (2003): Gender-Effekte der Dienstrechtsreform an deutschen Hochschulen, Wittener Diskussionspapiere 116, Witten 2003
- Bruns, Hans-Jürgen/Ridder, Hans-Gerd (1998): Qualifizierung und Fortbildung, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 181-190
- Bruse, Detlev/Görg, Axel/Hamer, Wolfgang/Hannig, Heinrich/Mosebach, Wilfried/Pieper, Rainer/Rzadkowski, Uwe/Schelter, Wolfgang/Schmalz, Hubert/Wolf, Franz J. (1993): BAT und BAT-Ost: Bundes-Angestellentarifvertrag – Kommentar für die Praxis, 2. Aufl., Köln 1993
- Budäus, Dietrich (1994): Public Management-Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994
- Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hrsg.) (1998): New Public Management – Managementforschung 8, Berlin und New York 1998
- Büllesbach, Alfred (1995): Staat im Wandel, Köln 1995
- Bündnis 90/Die Grünen (1995a): Grüne Ideen zur Verwaltungs- und Haushaltsreform, Teil I – „Vater Staat wird pensioniert“: Öffentliche Verwaltung unter Veränderungsdruck, Dokumentation und Gutachten zur Anhörung am 8. Juni 1995, Bonn 1995
- Bündnis 90/Die Grünen (1995b): Verwaltungsreform ist Staatsreform, Antrag im Deutschen Bundestag, Bundestagsdrucksache 13/2464 vom 27. September 1995, Bonn 1995
- Bürsch, Michael (1996): Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen – Zum Stand der Verwaltungsreform in den 16 Ländern, Bonn 1996
- Bull, Hans Peter (1995): Umsteuern im Beamtenrecht – Aber wie? Thesen zur Reform der Beamtensbesoldung und -versorgung, in: Die öffentliche Verwaltung 48 (14/1995), S. 592-596
- Bull, Hans Peter (1996): Zur Lage des öffentlichen Dienstes, in: Verwaltung & Management 2 (2/1996), S. 75-76
- Bull, Hans Peter (2001): Die politische und rechtliche Ausgangslage und der internationale Vergleich, in: Bull, Hans Peter/Bonorden, Volker (Hrsg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform, Baden-Baden 2001, S. 17-30

- Bulling, Manfred (1990): Das Personal – Der öffentliche Dienst im Umbruch, in: Hesse, Joachim Jens/Zöpel, Christoph (Hrsg.): Der Staat der Zukunft, Baden-Baden 1990, S. 81-93
- Bundesminister des Innern (1973): Konzeption zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 43-44
- Bundesminister des Innern (1974a): Vortrag zum Thema „Aufgaben des öffentlichen Dienstes im demokratischen Rechtsstaat“, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 44-45
- Bundesminister des Innern (1974b): Antwort des Bundesministers des Innern auf das Schreiben der DBB-Bundesleitung zum Entwurf einer Realisierungskonzeption zur Dienstrechtsreform, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 46-47
- Bundesminister des Innern (Hrsg.) (1975): Entwurf eines Aktionsprogramms zur Dienstrechtsreform, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 51-53
- Bundesminister des Innern (Hrsg.) (1976): Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform vom 19. Mai 1976, Bonn 1976
- Bundesminister des Innern (Hrsg.) (1978): Arbeitsprogramm zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation, Bonn 1978
- Bundesminister des Innern (Hrsg.) (1980): Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, Teil A (Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen), Teil B (Stenographisches Wortprotokoll), Teil C (Wissenschaftliche Auswertung Gesetzgebung und Bürokratisierung), Bonn 1980
- Bundesregierung (1976): Antwort der Bundesregierung (Drucksache 7/5433) auf die Kleine Anfrage (Drucksache 7/5282) betreffend Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes (Auszug), in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 65-69
- Bundesregierung (1988): Bericht der Bundesregierung zur strukturellen Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts, Drucksache 11/3129, Bonn 1988
- Burger, Ingo (1998): Die Neue Steuerung des Verwaltungshandelns – Steuerungsdefizite, Bezugsrahmen, neue Steuerungsprobleme, Gelsenkirchen 1998
- Busse, Beate (2002a): Immaterielle und materielle Leistungsanreize, Frankfurt am Main u. a. 2002
- Busse, Beate (2002b): Leistungsanreize, in: Verwaltung & Management 8 (4/2002), S. 205-211
- CDU (1976): Auszug aus dem auf dem 24. Bundesparteitag der CDU verabschiedeten Wahlprogramm, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 70
- CDU/CSU (1973): Stellungnahme im Deutschen Bundestag zum Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976 S. 42-43
- CDU/CSU (1975): Empfehlung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts und der öffentlichen Verwaltung, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 70-71
- Collisi, Birgitt (2001): Moderne Städte brauchen ein modernes Dienstrecht, in: Der Städtetag 54 (3/2001), S. 27-30

- Covaleski, Mark A./Dirsmith, Mark W. (1988): An Institutional Perspective on the Rise, Social Transformation, and Fall of an University Budget Category, in: *Administrative Science quarterly* 33 (4/1988), S. 562-578
- Cyert, Richard M./March, James G. (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs und New Jersey 1963
- DAG (Deutsche Angestelltengewerkschaft) (1970): *Die Neuordnung des öffentlichen Dienstes – Ein Denkmodell der DAG*, Hamburg 1970
- Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1995): *Public Management – Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor*, Stuttgart u. a. 1995
- Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1998a): *Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis*, Stuttgart u. a. 1998
- Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1998b): *Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz*, in: Damkowski, Wulf/Precht, Claus (Hrsg.): *Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis*, Stuttgart u. a. 1998, S. 15-33
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1972): *Der Vorschlag des DBB zur Reform des öffentlichen Dienstrechts*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 28-37
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1973): *Stellungnahme des DBB zum Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 41-42
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1974a): *Schreiben der DBB-Bundesleitung an den Bundesminister des Innern zum Entwurf einer Realisierungskonzeption zur Dienstrechtsreform*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 45-46
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1974b): *Erwiderung der DBB-Bundesleitung auf das Schreiben des Bundesminister des Innern zum Entwurf einer Realisierungskonzeption zur Dienstrechtsreform*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 47-48
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1975a): *Schreiben der DBB-Bundesleitung an den Bundesminister des Innern zum Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 53-54
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1975b): *Beamtenbund verlangt klare Grundsatzentscheidung zur Dienstrechtsreform*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 54-55
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1976a): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1976b): *Schreiben der DBB-Bundesleitung an den Bundesminister des Innern zum Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 55
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1976c): *DBB-Pressedienst 25/1976 vom 19. Mai 1976 zum Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 63-64
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1976d): *Chronologie*, in: DBB (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 24-26
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1995): *Kanther-Entwurf getarntes Sparprogramm*, in: *DBB-aktuell* 49/95 vom 6. Dezember 1995, S. 1-2
- DBB (1996): *Verwaltung 2000 – DBB-Konzept zur Dienst- und Verwaltungsreform*, Bonn 1996

- DBB (Deutscher Beamtenbund)/Deutscher Bundeswehr-Verband/Deutscher Richterbund (1974): Gemeinsames Schreiben der Vorsitzenden an den Bundesminister des Innern zu Fragen der Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 48
- Deckert, Klaus (1996): Das Neue Steuerungsmodell, Köln 1996
- Denninger, Erhard/Frankenberg, Günter (1997): Grundsätze zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1997
- Deutscher Bundesrat (1995): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz), Drucksache 885/95 vom 29. Dezember 1995, Bonn 1995
- Deutscher Bundestag (1970/1971): Beschluß des Bundestages vom 27. Februar 1970 über Bildung einer Studienkommission und Beschluß des Bundestages vom 3. März 1971 (Ergänzung zum Beschluss vom Februar 1970), Bonn 1970/1971
- Deutscher Juristentag (1970): Verhandlungen des 48. Deutschen Juristentags, München 1970
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1970): Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Neuordnung des Beamtenrechts – Gliederung in Statusrecht und Folgerecht, Düsseldorf 1970
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1973): Stellungnahme des DGB zum Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (DGB-Nachrichtendienst 165/73 vom 7. Mai 1973), in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 42
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1994a): Modernisierung des öffentlichen Dienstes und Reform des Beamtenrechts – Antworten der Parteien auf Fragen des DGB, Düsseldorf 1994
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1994b): Synoptische Darstellung von Forderungen/Ergänzungswünschen der Fraktionen des Deutschen Bundestages und des DGB zum Perspektivbericht der Bundesregierung (Kurzfassung), Düsseldorf 1994
- DGFP (Deutsche Gesellschaft für Personalführung) (2004): Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen, PraxisPapiere 10/2004, Düsseldorf 2004
- Dilger, Alexander (2001): Was lehrt die Prinzipal-Agenten-Theorie für die Anreizgestaltung in Hochschulen? In: Zeitschrift für Personalforschung 15 (2/2001), S. 133-148
- DiMaggio, Paul J. (1988): Interest and Agency in Institutional Theory, in: Zucker, Lynne G. (Hrsg.): Institutional Patterns and Organizations, Cambridge/Massachusetts 1988, S. 3-21
- DiMaggio, Paul J. (1989): Foreword, in: Meyer, Marshall W./Zucker, Lynne G. (Hrsg.): Permanently failing Organizations, Newbury Park u. a. 1989, S. 7-11
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review 48 (4/1983), S. 147-160
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991): Introduction, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago 1991, S. 1-38
- Dobbin, Frank R. (1994): Cultural Models of Organization: The Social Construction of rational organizing Principles, in: Crane, Diana (Hrsg.): The Sociology of Culture, Oxford 1994, S. 117-142
- Domsch, Michel/Gerpott, Torsten J. (1992): Personalbeurteilung, in: Gaugler, Eduard/Weber, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch des Personalwesens, 2. Aufl., Stuttgart 1992, Sp. 1631-1641
- Donaldson, Lex (1995): American Anti-Management Theories of Organization, Cambridge 1995
- Drumm, Hans Jürgen (2000): Personalwirtschaft, 4. Aufl., Berlin u. a. 2000
- Drumm, Hans Jürgen (2005): Personalwirtschaft, 5. Aufl., Berlin u. a. 2005

- Dumont du Voitel, Roland (1996): New Public Management, Heidelberg 1996
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2002): Institutionenökonomische Theorien, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart u. a. 2002, S. 199-251
- Eckardstein, Dudo von (2003): Leistungsvergütung für Professoren, in: Hochschulmanagement, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 73, Ergänzungsheft (3/2003), S. 97-116
- Eckardstein, Dudo von/Oechsler, Walter A./Scholz, Christian (2001): Personalmanagement und Dienstrechtsreform an deutschen Hochschulen – Eine kritische Analyse, in: Zeitschrift für Personalforschung 15 (1/2001), S. 5-17
- Edelman, Lauren B. (1992): Legal Ambiguity and symbolic Structures, in: American Journal of Sociology 97 (o. H./1992), S. 1531-1576
- Eichhorn, Peter (2003a): Öffentliche Verwaltung, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 760-763
- Eichhorn, Peter (2003b): Treuepflicht, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 1053
- Eichhorn, Peter (2003c): Öffentliches Unternehmen, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 754-757
- Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.) (2003): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003
- Eickmeyer, Horst (1983): Wirtschaftsflaute – Politikflaute? Was bedeutet die Wirtschaftsflaute für Konstanz? In: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Sparpolitik – Ökonomische Zwänge und politische Spielräume, Opladen 1983, S. 56-76
- Eigler, Joachim (1996): Transaktionskosten als Steuerungsinstrument für die Personalwirtschaft, Frankfurt am Main 1996
- Ellwein, Thomas (1978a): Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart – Überlegungen im Jahre 1978, in: Die öffentliche Verwaltung 31 (7/1978), S. 475-479
- Ellwein, Thomas (1978b): Die bisherige Erweiterung des öffentlichen Dienstes und ihre Probleme, in: Politische Vierteljahresschrift 19 (3/1978), S. 420-426
- Ellwein, Thomas (1980): Gewerkschaften und öffentlicher Dienst, Opladen 1980
- Ellwein, Thomas (1983): Sparen durch Verwaltungsvereinfachung, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Sparpolitik – Ökonomische Zwänge und politische Spielräume, Opladen 1983, S. 36-55
- Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung – Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim u. a. 1994
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (1994): Der überforderte Staat, Baden-Baden 1994
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (1973): Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (Hrsg.): Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden 1973, S. 201-345
- Elsbach, Kimberly D./Sutton, Robert I. (1992): Acquiring organizational Legitimacy through illegitimate Actions, in: Academy of Management Journal 35 (o. H./1992), S. 699-738
- Erben, Tobias/Zeiler, Astrid (2000): Stadtmodernisierung auf dem Prüfstand – Überblick über die empirischen Untersuchungsergebnisse, in: Zielinski, Heinz (Hrsg.): Die Modernisierung der Städte, Wiesbaden 2000, S. 19-51

- Eyer, Eckhard (2004): Leistungs- und erfolgsorientierte Vergütung – Beispiel aus dem Gesundheitssektor, REFA (1/2004), S. 14-19
- Färber, Gisela/Renn, Sandra (2004): Zehn Jahre Hochschulreformen seit dem Eckwertepapier, Berlin 2004
- Fallgatter, Michael J. (1999): Leistungsbeurteilungstheorie und -praxis: Zur „Rationalität“ der Ignorierung theoretischer Empfehlungen, in: Zeitschrift für Personalforschung 13 (1/1999), S. 82-100
- Faust, Michael/Bahn Müller, Reinhard (1996): Der Computer als rationalisierter Mythos, in: Soziale Welt 47 (2/1996), S. 129-148
- FDP (1973): Thesen zur Reform des öffentlichen Dienstrechts („Wiesbadener-Thesen“), in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 73-74
- FDP (1974): Stichworte zur Innen-, Rechts- und Medienpolitik, Bonn 1974
- FDP (1976): Auszug aus dem auf dem Wahlkongreß 1976 der FDP am 31. Mai 1976 in Freiburg verabschiedeten Wahlprogramm, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 74
- Fiedler, Jobst (1998): Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 93-106
- Fiedler, Jobst (2005): Erfahrungen, Bewertungen und Perspektiven der Verwaltungsreform – Aus der Beraterperspektive, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Opladen 2005, S. 481-494
- Fischer, Walter/Mundhenke, Ehrhard (1996): New Public Management, Brühl 1996
- Flicker, Eva/Sauer, Birgit (2002): Rückwärts ins Vorgestern – Genderaspekte der Dienstrechtsnovelle und der Vollrechtsfähigkeit der Universitäten, in: Haffner, Michaela (Hrsg.): Quo vadis Universität?, Innsbruck 2002, S. 263-272
- Fligstein, Neil (1985): The Spread of the multidivisional Form among large Firms (1919-1979), in: American Sociological Review 50 (3/1985), S. 377-391
- Fligstein, Neil (1990): The Transformation of corporate Control, Cambridge 1990
- Forsthoff, Erich (1973): Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., Allgemeiner Teil, München 1973
- Franck, Egon/Opitz, Christian (1999): Leistungsorientierte Entlohnung für Professoren, Freiburg 1999
- Franck, Egon/Opitz, Christian (2000): Selektion und Veredelung von Humankapital – Implikationen für eine leistungsorientierte Vergütung von Hochschullehrern, in: Zeitschrift für Personalforschung 14 (3/2000), S. 270-290
- Frey, Bruno S. (1997): Markt und Motivation – Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen, München 1997
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit (1997): Sanktionen oder Seelenmassage? Motivationale Grundlagen der Unternehmensführung, in: Die Betriebswirtschaft 57 (3/1997), S. 307-321
- Frey, Michaela (1999): Verwaltungs-Organisationskulturveränderung durch Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell, Düsseldorf 1999
- Friedland, Roger/Alford, Robert R. (1991): Bringing Society back in – Symbols, Practices, and institutional Contradictions, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago 1991, S. 232-263
- Füchtner, Natascha (2002): Die Modernisierung der Zentralverwaltung in Großbritannien und Deutschland, Frankfurt am Main u. a. 2002

- Fugmann-Heesing, Annette (1995): Mitarbeitermotivation – Ein Fremdwort für die öffentliche Verwaltung? In: *Verwaltung & Management* 1 (5/1995), S. 270-274 und (6/1995), S. 365-370
- Genscher, Hans-Dietrich (1970): Rede des Bundesinnenministers Hans-Dietrich Genscher bei der Konstituierung der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts am 11. Dezember 1970, in: DGB (Hrsg.): *Einheitliches Dienstrecht*, Düsseldorf 1972, S. 39-47
- Göbel, Markus (1996): Einleitung: Zwischen Budgetierung und Total Quality Management, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.): *Wege in die neue Steuerung*, Düsseldorf u. a. 1996, S. 1-13
- Göbel, Markus (1999): *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! Eine mikropolitische Analyse*, München und Mering 1999
- Göbel, Markus (2003): Der Verwaltungsintrapreneur – Zur Legitimationsfunktion eines Managementleitbildes, in: *Zeitschrift für Personalforschung* 17 (1/2003), S. 110-128
- Goetz, Klaus H. (1997): Verwaltungswandel, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): *Modernisierung des Staates?*, Baden-Baden 1997, S. 177-206
- Graf, Melanie/Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (1999): Beschäftigtenbeteiligung an der Verwaltungsreform im Urteil von Personalräten und Gleichstellungsbeauftragten, in: Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (Hrsg.): *Gleichstellungspolitik und kommunale Verwaltungsreform*, Baden-Baden 1999, S. 99-114
- Grawert, Achim (1998): Individuelle und flexible Vergütung, in: Wagner, Dieter (Hrsg.): *Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung*, Berlin 1998, S. 107-117
- Grieger, Jürgen/Bartölke, Klaus (1992): Beurteilungen als Systembestandteil wirtschaftlicher Organisationen, in: Selbach, Ralf/Pullig, Karl-Klaus (Hrsg.): *Handbuch Mitarbeiterbeurteilung*, Wiesbaden 1992, S. 67-105
- Grömig, Erko (2001): Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen (Vierte Umfrage des Deutschen Städtetags zum Stand der Verwaltungsmodernisierung), in: *Der Städtetag* 54 (3/2001), S. 11-18
- Grömig, Erko/Gruner, Kersten (1998): Reform in den Rathäusern (Dritte Umfrage des Deutschen Städtetags zum Stand der Verwaltungsmodernisierung), in: *Der Städtetag* 51 (8/1998), S. 581-587
- Grömig, Erko/Thielen, Hartmut (1996): Städte auf dem Reformweg (Zweite Umfrage des Deutschen Städtetags zum Stand der Verwaltungsmodernisierung), in: *Der Städtetag* 49 (9/1996), S. 596-600
- Grunow, Dieter (1988): *Bürgernahe Verwaltung*, Frankfurt am Main und New York 1988
- Grunow, Dieter (1996): Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung – Anspruchsvolle Ziele oder leere Versprechungen? In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel u. a. 1996, S. 50-77
- Hack, Hans (1998): Rückblick auf kommunale Reformprojekte der letzten zwei Jahrzehnte, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion*, Basel u. a. 1998, S. 172-178
- Haiber, Thomas (1997): *Controlling für öffentliche Unternehmen: Konzeption und instrumentelle Umsetzung aus der Perspektive des New Public Managements*, München 1997
- Hart, Oliver D. (1988): Incomplete Contracts and the Theory of the Firm, in: *Journal of Law, Economics and Organization* 4 (1/1988), S. 119-139
- Hartfiel, Günter (1977): Einleitung, in: Hartfiel, Günter (Hrsg.): *Das Leistungsprinzip: Merkmale – Bedingungen – Probleme*, Opladen 1977, S. 7-48
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (1999): *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld 1999

- Hennig, Jörg (1998): Organisationsreform als mikropolitischer Gestaltungsprozeß, München und Mering 1998
- Hesse, Joachim Jens (1990): Staat der Zukunft – Zukunft des Staates: Zur Modernisierung öffentlicher Einrichtungen, in: Hesse, Joachim Jens/Zöpel, Christoph (Hrsg.): Der Staat der Zukunft, Baden-Baden 1990, S. 13-27
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas (1997): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Text, 8. Aufl., Opladen, Wiesbaden 1997
- Hieber, Fritz (1995): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Ludwigsburg u. a. 1995
- Hill, Hermann (1995): Positionspapier des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ vom 27. Oktober 1995, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1998): Abschlussbericht, Bd. 2 (Materialband), Bonn 1998, S. 40-42
- Hill, Hermann (1998): Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer 1998
- Hill, Hermann (1999): Zur Veränderung von Handlungsspielräumen durch Kontraktmanagement, in: Verwaltung & Management 5 (2/1999), S. 75-78
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.) (1998): Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung, Stuttgart u. a. 1998
- Hoefert, Hans-Wolfgang/Reichard, Christoph (Hrsg.) (1979): Leistungsprinzip und Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst, Stuttgart u. a. 1979
- Hofmann, Michael/Zapotoczky, Klaus/Strunz, Herbert (1993): Gestaltung öffentlicher Verwaltungen, Heidelberg 1993
- Hoffman, Andrew J. (1999): Institutional Evolution and Change, in: Academy of Management Journal 42 (4/1999), S. 351-371
- Hood, Christopher C. (1991): A Public Management for all Seasons? In: Public Administration 69 (1/1991), S. 3-19
- Hood, Christopher C. (1995): The 'New Public Management' in the 1980s – Variations on a Theme, in: Accounting, Organizations and Society 20 (2-3/1995), S. 93-109
- Hopp, Helmut/Göbel, Astrid (1999): Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999
- Ilbertz, Wilhelm (1981): Reform des öffentlichen Dienstrechts, Der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik Deutschland Teil IV, Bonn 1981
- Ilbertz, Wilhelm (1982): Reform des öffentlichen Dienstrechts, Der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik Deutschland Teil IV, 2. Aufl., Bonn 1982
- Imroll, Walter (1978): Bundesversorgungsgesetz mit Verwaltungsvorschriften und Verfahrensrecht, Loseblatt-Ausgabe, Schwenningen am Neckar 1978
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (1995): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1995
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (1999): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1999
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2001): Deutschland in Zahlen, Köln 2001
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2003): Deutschland in Zahlen, Köln 2003
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2004): Deutschland in Zahlen, Köln 2004
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2006): Deutschland in Zahlen, Köln 2006

- Jann, Werner (1998): Neues Steuerungsmodell, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 70-80
- Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert (2004): Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004
- Jansen, Dorothea (2000): Der neue Institutionalismus, Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer Juni 2000
(<http://www.hfvspeyer.de/jansen/download/SpeyererVortr%C3%A4geInstitutionalismus.pdf> vom 05. Juni 2003)
- Jennings, P. Devereaux/Dobbin, Frank/Baron, James (1992): Making War and Peace, in: Frost, Peter J./Stablein, Ralph E. (Hrsg.): Doing Exemplary Research, Newbury Park u. a. 1992, S. 182-192
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, institutional Effects, and Institutionalism, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago 1991, S. 143-163
- Jörges-Suß, Katharina (2006): Zahlt sich Leistung aus? Leistungsabhängige Vergütung im öffentlichen Dienst, in: Personalführung 39 (7/2006), S. 34-40
- Jörges-Suß, Katharina/Suß, Stefan (2004a): Neo-Institutionalistische Ansätze der Organisationstheorie, in: Das Wirtschaftsstudium 33 (3/2004), S. 316-318
- Jörges-Suß, Katharina/Suß, Stefan (2004b): Vergütung – Langsam mahlen die Mühlen, in: Personalwirtschaft 31 (7/2004), S. 44-47
- Kabst, Rüdiger/Matiaske, Wenzel/Schmelter, Anja (2003): Gewinn- und Kapitalbeteiligung in britischen, französischen und deutschen Unternehmen – Eine institutionalistisch orientierte empirische Untersuchung, in: Zeitschrift für Personalforschung 17 (4/2003), S. 259-277
- Kappius, Gerhard (2001): Leistungsabhängige Bezahlung aus der Sicht eines öffentlichen Arbeitgebers, in: Adamaschek, Bernd/Oechsler, Walter A. (Hrsg.): Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst, Gütersloh 2001, S. 11-13
- Keller, Berndt (1980): Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 31 (10/1980), S. 657-668
- Keller, Berndt (1983): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst – Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt am Main und New York 1983
- Kempf, Thomas (1979): Zur Einführung leistungsbezogener Veränderungen, in: Hoefert, Hans-Wolfgang/Reichard, Christoph (Hrsg.): Leistungsprinzip und Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst, Stuttgart u. a. 1979, S. 219-244
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung – Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 12/1991, Köln 1991
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung – Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht 19/1992, Köln 1992
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993a): Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 5/1993, Köln 1993
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993b): Budgetierung – Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht 6/1993, Köln 1993
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993c): Ausbildung und Entwicklung von Personal mit betriebswirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt, KGSt-Bericht 10/1993, Köln 1993

- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1994a): Das Neue Steuerungsmodell – Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht 8/1994, Köln 1994
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1994b): Personalentwicklung – Grundlagen für die Konzepterarbeitung, KGSt-Bericht 13/1994, Köln 1994
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1994c): Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 15/1994, Köln 1994
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1995a): Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht 1/1995, Köln 1995
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1995b): Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht 6/1995, Köln 1995
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1995c): Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht 10/1995, Köln 1995
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1996): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell – Anforderungen an vorrangige Zielgruppen, KGSt-Bericht 6/1996, Köln 1996
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1998): Kontraktmanagement, KGSt-Bericht 4/1998, Köln 1998
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (2000): Personalentwicklung im Veränderungsprozess, KGSt-Bericht 3/2000, Köln 2000
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (2001): „Zehn Jahre Verwaltungsreform – Neues Steuerungsmodell“, KGSt 46 (1/2001), Sonder-Info
- Kieser, Alfred (1996): Moden & Mythen des Organisierens, in: Die Betriebswirtschaft 56 (1/1996), S. 21-39
- Kieser, Alfred (2001): Leistungsorientierte Entlohnung, in: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, Ifo-Schnelldienst 54 (8/2001), S. 16-17
- Kieser, Alfred (Hrsg.) (2002): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart u. a. 2002
- Kind, Hero (1978): Dienstrechtsreform und Laufbahnreform – Zur Konzeption von Reformen des öffentlichen Dienstes, Speyerer Arbeitshefte 24, Speyer 1978
- Kirsch, Hanno (2003): Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 573-574
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke (1997): Moderne Zeiten im Rathaus?, Berlin 1997
- Kißler, Leo/Euringer, Sandra/Graf, Melanie/Wiechmann, Elke (1999): Im Schatten der Verwaltungsreform – Beschäftigtenbeteiligung im Urteil der Personalräte, in: WSI-Mitteilungen 52 (11/1999), S. 783-790
- Klages, Helmut (Hrsg.) (1990): Öffentliche Verwaltung im Umbruch, Gütersloh 1990
- Klages, Helmut (1991): Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, in: Schanz, Günther (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1991, S. 1147-1166
- Klages, Helmut (1995): Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“? In: Archiv für Kommunalwissenschaften 34 (2/1995), S. 203-226
- Klages, Helmut (1998): Verwaltungsmodernisierung – Zwischenbilanz 1998, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.): Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung, Stuttgart u. a. 1998, S. 25-39

- Klages, Helmut/Hippler, Gabriele (1991): *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive*, Gütersloh 1991
- Klümper, Bernd (1994): „Konzern Stadt“, Gelsenkirchen 1994
- Kluncker, Heinz (1974): Die Grundsätze der Gewerkschaft ÖTV und die Konzeption des Bundesministers des Innern zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: ÖTV (Hrsg.): *Einheitliches Personalrecht – Grundsätze der Gewerkschaft ÖTV und eine Konzeption des Bundesministers des Innern zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts*, Stuttgart 1974, S. 5-6
- Knebel, Heinz/Zander, Ernst (1989): *Arbeitsbewertung und Eingruppierung*, Heidelberg 1989
- Knorr, Friedhelm (1998): Leistungsbezogenes Entgelt als Motivationsfaktor, in: *Verwaltung – Organisation – Personal (VOP)* 3 (4/1998), S. 27-29
- Kobi, Jean M. (2004): Menschen überzeugen, in: *Personal* 56 (3/2004), S. 23-25
- Koch, Rainer (1977): *Dienstrechtsreform und Leistungsbereitschaft*, Speyerer Arbeitshefte 19, Speyer 1977
- Koch, Rainer (1979): Dienstrechtsreform und Leistungsbereitschaft – Zur Wirkungsweise eines leistungsbezogenen Anreiz- und Belohnungssystems, in: Hoefert, Hans-Wolfgang/Reichard, Christoph (Hrsg.): *Leistungsprinzip und Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst*, Stuttgart u. a. 1979, S. 200-218
- König, Herbert (1989): Verwaltungsreformen, in: Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.): *Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft*, Stuttgart 1989, Sp. 1738-1744
- König, Klaus (1978): Die Reform des öffentlichen Dienstes als Dilemma von Wissenschaft und Praxis, in: Böhret, Carl (Hrsg.): *Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft*, Baden-Baden 1978, S. 229-252
- König, Klaus/Beck, Joachim (1997): *Modernisierung von Staat und Verwaltung*, Baden-Baden 1997
- König, Klaus/Füchtner, Natascha (2000): „Schlanker Staat“ – Eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, Baden-Baden 2000
- KOMBA-Gewerkschaft (1998): *Neue Steuerungsmodelle – Chancen und Risiken für die Kommunalverwaltungen: Positionen der KOMBA-Gewerkschaft*, 2. Aufl., Köln 1998
- Konzendorf, Götz/Bräunlein, Tobias (1998): *Verwaltungsmodernisierung in den Ländern – Überblick und Einblicke*, Speyerer Forschungsberichte 187, Speyer 1998
- Kröger, Rainer (Hrsg.) (1999): *Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe*, Neuwied 1999
- Kroppenstedt, Franz (1978): Zur Lage und Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts, in: *Die öffentliche Verwaltung* 31 (13-14/1978), S. 479-486
- Krücken, Georg (2001): Wissenschaft im Wandel? In: Stölting, Erhard/Schimank, Uwe (Hrsg.): *Die Krise der Universitäten*, Leviathan Sonderheft 20, Opladen 2001, S. 326-345
- Krücken, Georg (2005): Imitationslernen und Rivalitätsdruck: Neo-institutionalistische Perspektiven zur Empirisierung globaler Diffusionsprozesse, in: *Comparativ – Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung* 15 (1/2005), S. 94-111
- Kühn, Dietrich (1999): *Reform der öffentlichen Verwaltung – Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Sozialverwaltung*, Köln 1999
- Kühnlein, Gertrud (1996): Fortbildung als Modernisierungsinstrument? In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel u. a. 1996, S. 203-219

- Kühnlein, Gertrud (1998): Aufweichung des „starren Dienstrechts“ ohne Dienstrechtsreform? In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel u. a. 1998, S. 202-217
- Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert (1995a): Zwischen Mobilität und Modernisierung – Personalentwicklungs- und Qualifizierungsstrategien in einer Kommunalverwaltung, Berlin 1995
- Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert (1995b): Leitbild lernende Verwaltung?, Berlin 1995
- Kunig, Philip (1995): Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schmidt-Abmann, Eberhard (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin und New York 1995, S. 577-666
- Kurz, Georg H. (1989): Leistungszulagen – Ein Eckpunkt der Postreform, in: telepost 18 (7/1989), S. 23-25
- Kutzki, Juergen (2000): Leistungszulagen und -prämien ein „Muss“ für den öffentlichen Dienst? In: Zeitschrift für Tarifrecht 14 (10/2000), S. 445-447
- Land Baden-Württemberg (1999): Zwischenbilanz der Verwaltungsreform in der 12. Legislaturperiode, Stuttgart 1999
- Langer, Reinhard (1982): Das Prinzip Leistung, Paderborn 1982
- Laux, Eberhard (1989): Verwaltungsmanagement, in: Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 1678-1690
- Laux, Eberhard (1995): Über kommunale Organisationspolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 34 (2/1995), S. 229-247
- Laux, Helmut (1992): Anreizsysteme, ökonomische Dimension, in: Frese, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart 1992, Sp. 112-122
- Lawler, Edward E. (1973): Motivation in Work Organizations, Monterey (California) 1973
- Lecheler, Helmut (1976): Dienstrecht, einheitliches, in: Bierfelder, Wilhelm (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Dienstes – Das Personalwesen, Berlin 1976, Sp. 612-617
- Lecheler, Helmut (1997a): Die Gliederung des öffentlichen Dienstes, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 501-515
- Lecheler, Helmut (1997b): Reform oder Deformation? In: Zeitschrift für Beamtenrecht 45 (7/1997), S. 206-211
- Leib, Hans-Jürgen (1998): Die öffentliche Verwaltung am Wendepunkt – Das Bonner Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Verwaltung & Management 4 (1/1998), S. 38-40
- Leis, Günther (1994): Möglichkeiten und Grenzen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung und Fortbildung 22 (2/1994), S. 105-119
- Liebel, Hermann J. (1992): Personalentwicklung durch Verhaltens- und Leistungsbewertung, in: Liebel, Hermann J./Oechsler, Walter A. (Hrsg.): Personalbeurteilung, Wiesbaden 1992, S. 103-188
- Liepmann, Detlev/Kilian, Katja (2000): Verwaltungsreform, in: Liepmann, Detlev (Hrsg.): Motivation, Führung und Erfolg in Organisationen, Frankfurt am Main u. a. 2000, S. 27-50
- Lobe, Sebastian (2003): Angestelltenvergütung, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 33
- Lorig, Wolfgang H. (2001): Modernisierung des öffentlichen Dienstes, Opladen 2001
- Lorse, Jürgen (1998): Was leistet das Reformgesetz? In: Recht im Amt 45 (1/1998), S. 1-9
- Lorse, Jürgen (2001): Die leistungsbezogenen Bezahlungselemente des Dienstrechtsreformgesetzes, in: Deutsche Verwaltungspraxis 52 (2/2001), S. 47-57

- Lücke, Wolfgang (1992): Arbeitsleistung und Arbeitsentlohnung, Wiesbaden 1992
- Lüder, Klaus (1989): Öffentliche Verwaltungen, in: Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 1152-1164
- Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate (1973): Personal im öffentlichen Dienst – Eintritt und Karrieren, Baden-Baden 1973
- Luzio, Gaia di (2000): Berufsbeamtentum, Geschlechterbeziehungen und Reform des öffentlichen Dienstes – Wandel eines beruflichen Konzepts und Chancen der Frauenförderung, in: Soziale Welt 51 (3/2000), S. 267-288
- Mäding, Heinrich (1983a): Vorwort, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Sparpolitik – Ökonomische Zwänge und politische Spielräume, Opladen 1983, S. 7-10
- Mäding, Heinrich (1983b): Sparpolitik – Theoretische Forderungen und politische Praxis, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Sparpolitik – Ökonomische Zwänge und politische Spielräume, Opladen 1983, S. 11-35
- Maihofer, Werner (1975): Vortrag zum Thema „Der öffentliche Dienst auf dem Prüfstand“, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 48-49
- March, James G./Simon, Herbert Alexander (1958): Organizations, New York 1958
- March, James G./Simon, Herbert Alexander (1976): Organisation und Individuum, Wiesbaden 1976
- Marcus, Bernd/Schuler, Heinz (2001): Leistungsbeurteilung, in: Schuler, Heinz (Hrsg.): Lehrbuch der Personalpsychologie, Göttingen u. a. 2001, S. 397-431
- Matiaske, Wenzel/Holtmann, Doris/Weller, Ingo (2005a): Leistungsvergütungssysteme in öffentlichen Verwaltungen, in: Der Städtetag 58 (1/2005), S. 27-30
- Matiaske, Wenzel/Holtmann, Doris/Weller, Ingo (2005b): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst, Flensburg 2005 (<ftp://hermes.sdu.dk/pub/wm/papers/kommunalbefragung2-mhw.pdf> vom 06. Dezember 2005)
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt am Main und New York 1995, S. 39-72
- Mayrhofer, Wolfgang (1997): Leistungsbeurteilung, in: Weber, Wolfgang/Mayrhofer, Wolfgang/Nienhäuser, Werner (Hrsg.): Taschenlexikon Personalwirtschaft, Stuttgart 1997, S. 204
- Meine, Hartmut/Ohl, Kay (2001): Wird bezahlt, was verlangt wird? In: Lang, Klaus/Meine, Hartmut/Ohl, Kay (Hrsg.): Handbuch Arbeit, Entgelt, Leistung, 3. Aufl., Frankfurt am Main 2001, S. 129-203
- Meixner, Hanns-Eberhard (1989): Vom dauerhaften Scheitern einer Reform, in: Der öffentliche Dienst 42 (8/1989), S. 177-187
- Meixner, Hanns-Eberhard (1994): Neue Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung, Bornheim-Roisdorf u. a. 1994
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology 83 (2/1977), S. 340-363
- Meyer, John W./Scott, W. Richard (Hrsg.) (1983): Organizational Environments – Ritual and Rationality, Beverly Hills 1983
- Meyer, John W./Scott, W. Richard/Deal, Terrence E. (1981): Institutional and technical Sources of organizational Structure, in: Stein, Herman D. (Hrsg.): Organization and the Human Services, Philadelphia 1981, S. 151-178
- Meyer, John W./Scott, W. Richard (Hrsg.) (1992): Organizational Environments, Newbury Park u. a. 1992

- Meyer, Marshall W./Zucker, Lynne G. (1989): Permanently failing Organizations, Newbury Park u. a. 1989
- Minz, Hubert/Conze, Peter (1995): Plädoyer für eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Zeitschrift für Tarifrecht 9 (6/1995), S. 243-250
- Ministerium des Innern Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (1973): Thesen zur Reform des öffentlichen Dienstes – Mainzer Thesen, Mainz 1973
- Mohn, Reinhard (1996): Leistungsanreize für die öffentliche Verwaltung, in: Verwaltung – Organisation – Personal 1 (6-7/1996), S. 24-26
- Morgan, Gareth (2002): Bilder der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart 2002
- Mühlenkamp, Holger (1999): Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 1999
- Müller, Edda (1977): 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes – Unfähigkeit zur Reform? In: Die öffentliche Verwaltung 30 (1-2/1977), S. 15-19
- Müller, Eduard (1996a): Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Wien 1996
- Müller, Helmut M. (1996b): Schlaglichter der deutschen Geschichte, 3. Aufl., Bonn 1996
- Müller, Frank-Gerhard (1998): Das öffentliche Dienstrecht zwischen Wandel und Beharrung, Speyer 1998
- Müller-Böling, Detlef (Hrsg.) (2003): Leistungsorientierte Professorenbesoldung, Gütersloh 2003
- Nadler, David A./Lawler, Edward E. (1979): Motivation – A diagnostic Approach, in: Steers, Richard M./Porter, Lyman W. (Hrsg.): Motivation and Work Behavior, 2. Aufl., Auckland u. a. 1979, S. 216-228
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (1998): Modernisierung des Staates, Opladen 1998
- Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.) (1997): Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart u. a. 1997
- Neisser, Heinrich (Hrsg.) (1998): Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New-Public-Management in Österreich, Wien 1998
- Nienhüser, Werner (2003): Macht, in: Martin, Albert (Hrsg.): Organizational Behavior – Verhalten in Organisationen, Stuttgart 2003, S. 139-172
- Nigmann, Ralf/Stöbe, Sybille (1996): Das Neue Steuerungsmodell – Raum für mehr Gestaltungsfreiheit der Beschäftigten?, Gelsenkirchen 1996
- OECD (1990): The Public Sector – Issues for 1990s, Working Paper 90, Paris 1990
- OECD (1993): Public Management Developments – Survey 1993, Paris 1993
- Oechsler, Walter A. (1982): Personalentwicklung im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 34 (14/1982), Sonderheft, S. 94-106
- Oechsler, Walter A. (1989): Personalwirtschaft öffentlicher Verwaltungen, in: Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 1263-1274
- Oechsler, Walter A. (1995): Leistungsorientiertes Entgelt in der Kommunalverwaltung, Bamberger Betriebswirtschaftliche Beiträge 104, Bamberg 1995
- Oechsler, Walter A. (1998) Human Resource Management in der Universitätsverwaltung, in: Küpper, Hans-Ulrich/Sinz, Elmar J. (Hrsg.): Gestaltungskonzepte für Hochschulen, Stuttgart 1998, S. 173-199
- Oechsler, Walter A. (1999): Human Resource Management als Leitbild für eine Reform des Dienstrechts, in: Bräunig, Dietmar/Greiling, Dorothea (Hrsg.): Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Berlin 1999, S. 400-407

- Oechsler, Walter A. (2000): Personal und Arbeit, 7. Aufl., München und Wien 2000
- Oechsler, Walter A. (2003): Beurteilung, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 146-148
- Oechsler, Walter A./Vaanholt, Silke (1996): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bamberger Betriebswirtschaftliche Beiträge 110, Bamberg 1996
- Oechsler, Walter A./Vaanholt, Silke (1997): Dienstrechtsreform – Klein, aber auch nicht fein! In: Die Betriebswirtschaft 57 (4/1997), S. 529-540
- Oechsler, Walter A./Vaanholt, Silke (1998): Human Resource Management, in: Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hrsg.): New Public Management – Managementforschung 8, Berlin u. a. 1998, S. 151-190
- Oliver, Christine (1991): Strategic Responses to Institutional Processes, in: Academy of Management Review 16 (1/1991), S. 145-179
- ÖTV (Hrsg.) (1974): Einheitliches Personalrecht – Grundsätze der Gewerkschaft ÖTV und eine Konzeption des Bundesministers des Innern zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts, Stuttgart 1974
- ÖTV (1975): Stellungnahme vom 9. Dezember 1975 zum Entwurf eines Aktionsprogramms des Bundesministers des Innern zur Dienstrechtsreform, in: ÖTV (Hrsg.) (1976a): Einheitliches Personalrecht 2 – Entwurf eines Aktionsprogramms des Bundesministers des Innern zur Dienstrechtsreform, Stuttgart 1976, S. 7
- ÖTV (1976a): Einheitliches Personalrecht 2 – Entwurf eines Aktionsprogramms des Bundesministers des Innern zur Dienstrechtsreform, Stuttgart 1976
- ÖTV (1976b): Reaktionen der Gewerkschaft ÖTV auf das Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform, in: DBB (Hrsg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? – Eine Zwischenbilanz, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 64-65
- ÖTV (1979): Einheitliches Personalrecht 5 – Programm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Stuttgart 1979
- ÖTV (1994a): 10 Eckpunkte zu Innovationen im öffentlichen Sektor und zur Reform des Sozialstaates, ÖTV-Pressedienst, Stuttgart 1994
- ÖTV (1994b): Entschließung zu den Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene – ÖTV-Reformperspektiven für die kommende Legislaturperiode, ÖTV-Pressedienst, Stuttgart 1994
- ÖTV (1995): Einführung von leistungsbezogenen Einkommensbestandteilen im öffentlichen Dienst, 2. Aufl., Stuttgart 1995
- ÖTV (1997): Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) – Position der Gewerkschaft ÖTV, Frankfurt/Main 1997
- o. V. (1998): Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung – Grenzen und Chancen, Texte aus dem Landeshaus 28, Münster 1998
- Piehl, Joachim (2002): Machtwechsel 1982, Frankfurt/Main u. a. 2002
- Pippke, Wolfgang (1989): Berufsbeamtentum, in: Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 86-93
- Pitschas, Rainer (1990): Verantwortungs- und Verwaltungsverfahren, München 1990
- Plamper, Harald (1996): Überwindung von Reformwiderständen, in: Fischer, Walter/Mundhenke, Ehrhard (Hrsg.): New Public Management, Brühl 1996, S. 67-83
- Porter, Lyman W./Lawler, Edward E. (1968): What Job Attitudes tell about Motivation, in: Harvard Business Review 46 (1/1968), S. 118-126

- Powell, Walter W. (1991): Expanding the Scope of Institutional Analysis, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago 1991, S. 183-203
- Powell, Walter W. (1992): The Proliferation of modern Personnel Practices, in: Frost, Peter J./Stablein, Ralph E. (Hrsg.): Doing Exemplary Research, Newbury Park u. a. 1992, S. 198-204
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.) (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago 1991
- Püttner, Günter (1989): Verwaltungslehre, 2. Aufl., München 1989
- Ramdohr, Ludwig (1989): Vergütung und Entlohnung, in: Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 1572-1585
- Reber, Gerhard (1980): Anreizsysteme, in: Grochla, Erwin (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, 2. Aufl., Stuttgart 1980, Sp. 78-86
- Reichard, Christoph (1979): Personalentwicklung, in: Hoefert, Hans-Wolfgang/Reichard, Christoph (Hrsg.): Leistungsprinzip und Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst, Stuttgart u. a. 1979, S. 174-197
- Reichard, Christoph (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., Berlin und New York 1987
- Reichard, Christoph (1993): Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management, in: Banner, Gerhard/Reichard, Christoph (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa – Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln 1993, S. 3-24
- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994
- Reichard, Christoph (1996): Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996, S. 241-274
- Reichard, Christoph (1997): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, Frieder (Hrsg.): Neue Städte braucht das Land!, Stuttgart u. a. 1997, S. 49-74
- Reichard, Christoph (1998): Personalmanagement, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 166-173
- Reichard, Christoph (1999): Staats- und Verwaltungsmodernisierung im „aktivierenden Staat“, in: Verwaltung und Fortbildung 27 (3/1999), S. 117-130
- Reichard, Christoph (2001): Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade – Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“, in: Der Städtetag 54 (3/2001), S. 20-22
- Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1996): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996
- Reichert, Jürgen/Stöbe, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1995): Leistungsanreizsysteme im öffentlichen Dienst, Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 1995
- Reichert, Jürgen/Stöbe, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1996): Personalsteuerung durch Leistungsanreizsysteme, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996, S. 220-240
- Reinermann, Heinrich (1996): Verwaltung der Zukunft – Was sagt die Wissenschaft? In: Fischer, Walter/Mundhenke, Ehrhard (Hrsg.): New Public Management, Brühl 1996, S. 9-28
- Reinert, Hans Jochen (2003): Personalrat, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 801

- Reinert, Ulrike (2001): Bezahlung und Versorgung auf dem Prüfstand, in: Bull, Hans Peter/Bonorden, Volker (Hrsg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform, Baden-Baden 2001, S. 117-150
- Richter, Martin (2003): Besoldung, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 122
- Richter, Walter (1998a): Controlling und Berichtswesen, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 347-356
- Richter, Walter (1998b): Controlling im „Konzern“ Stadt, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 356-362
- Richthofen, Dieprand von (1995): Reform der Verwaltung, Reform der Aus- und Fortbildung? In: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken, Ernst M. (Hrsg.): Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995, S. 143-158
- Ridder, Hans-Gerd (1998): Materielle und immaterielle Leistungsanreize, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 191-198
- Ridder, Hans-Gerd (1999): Personalwirtschaftslehre, Stuttgart u. a. 1999
- Rieger, Reinhard (2005): Dienstrechtsreform, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Opladen 2005, S. 235-242
- Roscher, Roland (2003): Beförderungsstrategie, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 102
- Rosenstiel, Lutz von (2003): Grundlagen der Organisationspsychologie, 5. Aufl., Stuttgart 2003
- Ross, Stephen A. (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: American Economic Review 63 (2/1973), S. 134-139
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1996): Zwischenergebnisse der Arbeit des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, Bonn, Januar 1996
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1998): Beschluss des Sachverständigenrates – Mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1998): Abschlussbericht, Bd. 2 (Materialband), Bonn 1998, S. 132-139
- Sadowski, Dieter (2002): Personalökonomie und Arbeitspolitik, Stuttgart 2002
- Sander, Ludger/Langer, Christian (2004): New Public Management, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 33 (2/2004), S. 88-94
- Schäfer, Friedrich (1972): Modernes Dienstrecht, Düsseldorf 1972
- Schanz, Günther (1991a): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1991
- Schanz, Günther (1991b): Motivationale Grundlagen der Gestaltung von Anreizsystemen, in: Schanz, Günther (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1991, S. 3-30
- Schanz, Günther (2000): Personalwirtschaftslehre, München 2000
- Schedler, Kuno (1993): Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern u. a. 1993
- Scheerbarth, Hans Walter/Höffken, Heinz/Bauschke, Hans-Joachim/Schmidt, Lutz (1992): Beamtenrecht, 6. Aufl., Siegburg 1992

- Scheffler, Karsten (2001): Das Management öffentlicher Verwaltungen unter besonderer Berücksichtigung der Leistungsorientierung vor dem Hintergrund der Dienstrechtsreform im öffentlichen Dienst, München 2001
- Scherer, Andreas G. (2002): Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? – Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart u. a. 2002, S. 1-37
- Scherm, Ewald (1999): Internationales Personalmanagement, 2. Aufl., München und Wien 1999
- Scherm, Ewald/Süß, Stefan (2001): Internationales Management – Eine funktionale Perspektive, München 2001
- Scherm, Ewald/Süß, Stefan (2003): Personalmanagement, München 2003
- Schettgen, Peter (1996): Arbeit – Leistung – Lohn, Stuttgart 1996
- Schily, Otto (1996): Verwaltung der Zukunft – Was sagt die Politik? In: Fischer, Walter/Mundhenke, Ehrhard (Hrsg.): New Public Management, Brühl 1996, S. 31-41
- Schnellenbach, Helmut (1995): Leistungsprämien und Leistungszulagen im öffentlichen Dienst, in: Deutsches Verwaltungsblatt 110 (21/1995), S. 1153-1157
- Schrapper, Ludger (2001): Erfahrungen mit der Dienstrechtsreform: Spitzenpositionen auf Zeit, Leistungsanreize, Teilzeit – Aus der Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Deutsche Verwaltungspraxis 52 (8-9/2001), S. 356-361
- Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.) (2002): Theorien des Managements – Managementforschung 12, Wiesbaden 2002
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut (1998): New Public Management, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 59-70
- Scott, W. Richard (1987): Organizations – Rational, natural and open Systems, 2. Aufl., Englewood Cliffs 1987
- Scott, W. Richard (1991): Institutions and Organizations, Thousand Oaks u. a. 1991
- Scott, W. Richard (1992): Organizations – Rational, natural and open Systems, 3. Aufl., Englewood Cliffs 1992
- Scott, W. Richard (1994): Institutions and Organizations – Toward a theoretical Synthesis, in: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations, Thousand Oaks u. a. 1994, S. 55-80
- Scott, W. Richard (1995a): Introduction – Institutional Theory and Organizations, in: Scott, W. Richard/Christensen, Søren (Hrsg.): The institutional Construction of Organizations – International and longitudinal Studies, Thousand Oaks u. a. 1995, S. XI-XXIII
- Scott, W. Richard (1995b): Institutions and Organizations, 2. Aufl., Thousand Oaks u. a. 1995
- Scott, W. Richard/Christensen, Søren (Hrsg.) (1995): The institutional Construction of Organizations – International and longitudinal Studies, Thousand Oaks u. a. 1995
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. (1991): The Organization of societal Sectors – Propositions and early Evidence, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago 1991, S. 108-140
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.) (1994a): Institutional Environments and Organizations, Thousand Oaks u. a. 1994
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. (1994b): Developments in Institutional Theory, in: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations, Thousand Oaks u. a. 1994, S. 1-8

- Seibel, Wolfgang (1997): Verwaltungsreformen, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 87-106
- Sieber, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Leistungsanreize in der Hochschule, Bad Honnef 1998
- Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) (1978): Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst, Baden-Baden 1978
- Siedentopf, Heinrich (1979): Abschied von der Dienstrechtsreform? In: Die Verwaltung 12 (4/1979), S. 457-478
- Siedentopf, Heinrich (1981): Der öffentliche Dienst, in: König, Klaus/Oertzen, Hans Joachim von/Wagener, Frido (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, S. 321-335
- Siedentopf, Heinrich (1986): Dienstrechtsreform – Eine Bilanz nach 10 Jahren, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 34 (6/1986), S. 153-158
- Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (1984): Arbeits- und Stellenbewertung im öffentlichen Dienst, Handbuch des Öffentlichen Dienstes, Bd. III Teil 3, Köln u. a. 1984
- Simon, Herbert Alexander (1958): Administrative Behavior – A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations, 2. Aufl., New York 1958
- Simon, Herbert Alexander (1976): Administrative Behavior – A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations, 3. Aufl., New York 1976
- Simon, Nikolaus (1996): Die Gewerkschaft ÖTV als Reformkraft in Kommunen, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996, S. 195-202
- Simon, Nikolaus (1998): Zur Reform des öffentlichen Dienstes aus Sicht der Gewerkschaft ÖTV, in: Damkowski, Wulf/Precht, Claus (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis, Stuttgart u. a. 1998, S. 42-50
- SPD (1975): Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975-1985, Bonn-Bad Godesberg 1975
- SPD (1995): Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, Antrag im Deutschen Bundestag, Bundestagsdrucksache 13/2206 vom 25. August 1995, Bonn 1995
- Sperling, Hans-Joachim (1998): Verwaltungsmodernisierung – Chancen für Beteiligung? In: Industrielle Beziehungen 5 (3/1998), S. 322-339
- Sperling, Hans-Joachim (1999): Verwaltungsmodernisierung und Partizipation, Marburg 1999
- Sprenger, Reinhard K. (1991): Mythos Motivation – Wege aus einer Sackgasse, Frankfurt am Main und New York 1991
- Stadler, Herbert (1996): 1996 – Jahr der Reform des öffentlichen Dienstrechts? In: Finanzwirtschaft 50 (3/1996), S. 55-58
- Staehle, Wolfgang H. (1999): Management, 8. Aufl., München 1999
- Stein, Friedrich A. (2003): Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter/Jann, Werner/Oechsler, Walter A./Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 41
- Steiner, Klaus (1975): Das Regelungsverfahren im öffentlichen Dienst: Gesetz-Modell – Gesetz/Tarif-Modell, Heidelberg 1975
- Stock, Manfred (2004): Steuerung als Fiktion – Anmerkungen zur Implementierung der neuen Steuerungskonzepte an Hochschulen aus organisationssoziologischer Sicht, in: Die Hochschule 13 (1/2004), S. 30-48
- Strang, David/Meyer, John W. (1993): Institutional Conditions for Diffusion, in: Theory and Society 22 (4/1993), S. 487-511

- Strünck, Christoph (1997): Kontraktmanagement und kommunale Demokratie, in: Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen 1997, S. 153-170
- Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (1973): Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973
- Suddaby, Roy/Greenwood, Royston (2005): Rhetorical Strategies of Legitimacy, in: Administrative Science Quarterly 50 (1/2005), S. 35-67
- Süß, Stefan (2004): Internationales Personalmanagement – Eine theoretische Betrachtung, München und Mering 2004
- Summer, Rudolf (1976): Arbeitsbericht der Bundesregierung über die Vorarbeiten für eine Ämter- und Dienstpostenbewertung, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 24 (12/1976), S. 357-365
- Summer, Rudolf (1995): Leistungsanreize/Unleistungssanktionen, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 43 (5/1995), S. 125-138
- Tempel, Anne/Wächter, Hartmut/Walgenbach, Peter (2005): Multinationale Unternehmen und internationales Personalmanagement – Eine vergleichende institutionalistische Perspektive, in: Zeitschrift für Personalforschung 19 (2/2005), S. 181-202
- Thieme, Werner (1984): Verwaltungslehre, 4. Aufl., Köln u. a. 1984
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2000): Public Management, Wiesbaden 2000
- Tillmann, Uwe (1995): Kernpunkte des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Der Personalrat 12 (12/1995), S. 506-511
- Tönjes, Jens (2001): Restriktionen des Öffentlichen Dienstrechts bei der Implementation Neuer Steuerungsmodelle, in: Ausbildung – Prüfung – Fortbildung (apf) 27 (5/2001), S. 81-85 und (6/2001), S. 103-110
- Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G. (1983): Institutional Sources of Change in the formal Structure of Organizations – The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935, in: Administrative Science Quarterly 28 (1/1983), S. 22-39
- Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G. (1996): The Institutionalization of Institutional Theory, in: Clegg, Stewart R./Hardy, Cynthia/Nord, Walter R. (Hrsg.): Handbook of Organization Studies, London u. a. 1996, S. 175-190
- Tondorf, Karin (1994a): Leistungsvergütung für den öffentlichen Dienst? In: WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) Mitteilungen 16 (66/1994), S. 36-38
- Tondorf, Karin (1994b): Leistungsvergütung für die öffentliche Verwaltung, in: Der Personalrat 11 (11/1994), S. 511-515
- Tondorf, Karin (1995): Leistungszulagen als Reforminstrument?, Berlin 1995
- Tondorf, Karin (1996): Leistungszulagen im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen 49 (3/1996), S. 182-190
- Tondorf, Karin (1997a): Leistung und Entgelt im öffentlichen Dienst, Köln 1997
- Tondorf, Karin (1997b): Leistungs politik und Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen 50 (4/1997), S. 241-247
- Tondorf, Karin (1997c): Rahmentarifvertrag über Leistungszulagen und Leistungsprämien, in: Der Personalrat 14 (2/1997), S. 71-72
- Tondorf, Karin/Jochmann-Döll, Andrea (2004): Monetäre Anreize im öffentlichen Sektor – Bestandsaufnahme, Analysen, Gestaltungsempfehlungen, Düsseldorf 2004
- Unkelbach, Tobias (1997): Die Rolle der Personalräte bei der Einführung eines „Neuen Steuerungsmodells“, Frankfurt am Main 1997

- Vaanholt, Silke (1997): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung, Wiesbaden 1997
- Vesper, Emil (1996): Leistungsanreizsysteme und andere (auch nicht monetäre) Möglichkeiten der Mitarbeitermotivation, in: Zeitschrift für Tarifrrecht 10 (4/1996), S. 150-155
- Vroom, Victor H. (1964): Work and Motivation, New York u. a. 1964
- Wagner, Dieter (1982): Cafeteria-Systeme in Deutschland – Überlegungen zur praktischen Anwendung, in: Personal 32 (6/1982), S. 234-238
- Wagner, Dieter (Hrsg.) (1998): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Berlin 1998
- Wagner, Dieter/Grawert, Achim/Langemeyer, Heiner (1993): Cafeteria-Modelle, Stuttgart 1993
- Wald, Andreas (1996): Personalmanagement für die kommunale Praxis, Berlin 1996
- Walgenbach, Peter (1998): Personalpolitik aus der Perspektive des Institutionalistischen Ansatzes, in: Martin, Albert/Nienhäuser, Werner (Hrsg.): Personalpolitik – Wissenschaftliche Erklärung der Personalpraxis, München und Mering 1998, S. 267-290
- Walgenbach, Peter (2000a): Die normgerechte Organisation, Stuttgart 2000
- Walgenbach, Peter (2000b): Kommentar zu DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.: The Iron Cage revisited – Institutional Isomorphism and collective Rationality in Organizational Fields, in: Türk, Klaus (Hrsg.): Hauptwerke der Organisationstheorie, Wiesbaden 2000, S. 98-99
- Walgenbach, Peter (2000c): Kommentar zu Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, in: Türk, Klaus (Hrsg.): Hauptwerke der Organisationstheorie, Wiesbaden 2000, S. 244-248
- Walgenbach, Peter (2002a): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie – State of the art und Entwicklungslinien, in: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.): Theorien des Managements, Managementforschung 12, Wiesbaden 2002, S. 155-202
- Walgenbach, Peter (2002b): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart u. a. 2002, S. 319-353
- Walgenbach, Peter/Beck, Nikolaus (2000): Von statistischer Qualitätskontrolle über Qualitätssicherungssysteme hin zum Total Quality Management – Die Institutionalisierung eines neuen Managementkonzepts, in: Soziale Welt 51 (3/2000), S. 325-354
- Walgenbach, Peter/Beck, Nikolaus (2003): Effizienz und Anpassung – Das Erklärungspotenzial der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie am Beispiel ISO 9000, in: Die Betriebswirtschaft 63 (5/2003), S. 497-515
- Wallerath, Maximilian (1998): Kommunale Selbstverwaltung – Eine Zwischenbilanz, in: Deutsche Verwaltungspraxis 49 (2/1998), S. 53-59
- Wallerath, Maximilian (Hrsg.) (2001): Verwaltungserneuerung – Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden 2001
- Weber, Wolfgang (1997a): Kapitalbeteiligung, in: Weber, Wolfgang/Mayrhofer, Wolfgang/Nienhäuser, Werner (Hrsg.): Taschenlexikon Personalwirtschaft, Stuttgart 1997, S. 141-142
- Weber, Wolfgang (1997b): Arbeitsbewertung, in: Weber, Wolfgang/Mayrhofer, Wolfgang/Nienhäuser, Werner (Hrsg.): Taschenlexikon Personalwirtschaft, Stuttgart 1997, S. 18-19
- Weidmann, Thomas (1999): Verwaltungsreform und öffentliches Dienstrecht, in: Verwaltungsrundschau 45 (3/1999), S. 90-96
- Weik, Elke/Lang, Rainhart (Hrsg.) (2001): Moderne Organisationstheorien – Eine sozialwissenschaftliche Einführung, Wiesbaden 2001
- Weik, Elke/Lang, Rainhart (Hrsg.) (2003): Moderne Organisationstheorien 2 – Strukturorientierte Ansätze, Wiesbaden 2003

- Weinert, Ansfried B. (1992): Anreizsysteme, verhaltenswissenschaftliche Dimension, in: Frese, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart 1992, Sp. 122-133
- Weiß, Karin (2002): Das Neue Steuerungsmodell: Chance für die Kommunalpolitik?, Opladen 2002
- Wenger, Annette (1995): Leistungsanreize für Beamte in Form von individuellen Zulagen, Tübingen 1995
- Wewer, Göttrik (1996): New Public Management in der Landesverwaltung, in: Fischer, Walter/Mundhenke, Ehrhard (Hrsg.): New Public Management, Brühl 1996, S. 149-164
- Wewer, Göttrik (1998): Mitarbeitergespräche, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 160-166
- Wibbe, Josef (1966): Arbeitsbewertung, 3. Aufl., München 1966
- Wilharm, Irmgard (1985): Deutsche Geschichte 1962-1983, Bd. 2, Frankfurt am Main u. a. 1985
- Wilkens, Uta/Lang, Rainhart/Winkler, Ingo (2003): Institutionensoziologische Ansätze, in: Weik, Elke/Lang, Rainhart (Hrsg.): Moderne Organisationstheorien 2 – Strukturorientierte Ansätze, Wiesbaden 2003, S. 189-242
- Wischnewski, Hans-Jürgen (1969): SPD – CDU – CSU: Ein synoptischer Vergleich der programmatischen Erklärungen der drei Parteien, Bonn 1969
- Witte, Eberhard (1973): Organisation für Innovationsentscheidungen – Das Promotoren-Modell, Göttingen 1973
- Wolf, Joachim (2003): Organisation – Management – Unternehmensführung, Wiesbaden 2003
- Wolff, Birgitta/Lazear, Edward P. (2001): Einführung in die Personalökonomik, Stuttgart 2001
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996, S. 1-49
- Wunderer, Rolf/Dick, Petra (2001): Personalmanagement – Quo vadis?, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001
- Würtenberger, Thomas (1993): Wege zu einem Verwaltungsmanagement in Deutschland, in: Bulinger, Martin (Hrsg.): Von der bürokratischen Verwaltung zum Verwaltungsmanagement, Baden-Baden 1993, S. 43-51
- Zerche, Jürgen/Schmale, Ingrid (1989): Sozialleistungen, in: Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 1452-1459
- Zucker, Lynne G. (1977): The Role of Institutionalization in cultural Persistence, in: American Sociological Review 42 (5/1977), S. 726-743
- Zucker, Lynne G. (1983): Organizations as Institutions, in: Bacharach, Samuel B. (Hrsg.): Research in the Sociology of Organizations, 2. Aufl., Greenwich (Connecticut) u. a. 1983, S. 1-42
- Zucker, Lynne G. (1987): Institutional Theories of Organization, in: Annual Review of Sociology 13 (o. H./1987), S. 443-464
- Zucker, Lynne G. (Hrsg.) (1988a): Institutional Patterns and Organizations, Cambridge (Massachusetts) 1988
- Zucker, Lynne G. (1988b): Where do institutional Patterns come from? Organizations as Actors in Social Systems, in: Zucker, Lynne G. (Hrsg.): Institutional Patterns and Organizations, Cambridge (Massachusetts) 1988, S. 23-52
- Zucker, Lynne G. (1989): Combining Institutional Theory and Population Ecology, in: American Sociological Review 54 (4/1989), S. 542-545

Empirische Personal- und Organisationsforschung

herausgegeben von *Wolfgang Weber, Albert Martin, Werner Nienhüser*

Wolfgang Weber, Wolfgang Mayrhofer, Werner Nienhüser, Maria Rodehuth, Bernhardine Rütger: Betriebliche Bildungsentscheidungen.

Entscheidungsverläufe und Entscheidungsergebnisse

Band 1, ISBN 3-87988-043-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1994, 192 S., € 18.82

Alexa Bee: Die Beschäftigungs- und Arbeitssituation junger spanischer, türkischer und deutscher Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland

Band 2, ISBN 3-87988-098-0, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1994, 380 S., € 29.04

Frank Kullak: Personalstrategien in Klein- und Mittelbetrieben.

Eine transaktionskostentheoretisch fundierte empirische Analyse

Band 3, ISBN 3-87988-147-2, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1995, 380 S., € 29.04

Marion Festing: Strategisches Internationales Personalmanagement.

Eine transaktionskostentheoretisch fundierte Analyse

Band 4, ISBN 3-87988-423-4, Rainer Hampp Verlag, 2., überarb. u. akt. Aufl. 1999, 372 S., € 34.80

Peter Krüssel: Ökologieorientierte Entscheidungsfindung in Unternehmen als politischer Prozeß. Interessengegensätze und ihre Bedeutung für den Ablauf von Entscheidungsprozessen

Band 5, ISBN 3-87988-155-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1996, 380 S., € 30.58

Rüdiger G. Höpfner: Die Auswahl des Personalleiters als Entscheidungsproblem

Band 6, ISBN 3-87988-205-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1996, 244 S., € 25.46

Thomas Bartscher: Organisationsstrukturen und ihre Bedeutung für die Informationsverwendung bei der Entscheidungsfindung

Band 7, ISBN 3-87988-213-4, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1997, 217 S., € 23.93

Albert Martin: Affekt, Kommunikation und Rationalität in Entscheidungsprozessen. Ergebnisse einer Studie über den Einfluß von Gruppenstrukturen auf das Problemlösungsverhalten

Band 8, ISBN 3-87988-292-4, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1998, 302 S., € 29.04

Daniela Eberhard: Kleingruppenorientiertes Projektmanagement.

Eine empirische Untersuchung zur Gestaltung ganzheitlicher Aufgabenbearbeitung durch teilautonome Projektarbeitsgruppen

Band 9, ISBN 3-87988-311-4, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1998, 280 S., € 27.00

Maria Rodehuth: Weiterbildung und Personalstrategien. Eine ökonomisch fundierte Analyse der Bestimmungsfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Band 10, ISBN 3-87988-365-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1999, 320 S., € 27.71

Klaus Waldschmidt: Personalentwicklung und organisationale Identifikation.

Eine sozial-kognitive empirische Analyse der Zusammenhänge

Band 11, ISBN 3-87988-377-7, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1999, 351 S., € 30.58

Wenzel Matiaske: Soziales Kapital in Organisationen. Eine tauschtheoretische Studie

Band 12, ISBN 3-87988-430-7, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1999, 388 S., € 34.80

Wolfgang Fuchs: Die Entstehung des Gesetzes über Sprecherausschüsse der leitenden Angestellten. Eine Analyse aus verschiedenen theoretischen Perspektiven

Band 13, ISBN 3-87988-455-2, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2000, 232 S., € 22.70

Susanne Royer: Strategische Erfolgsfaktoren horizontaler kooperativer Wettbewerbsbeziehungen : eine auf Fallstudien basierende erfolgsorientierte Analyse am Beispiel der Automobilindustrie

Band 14, ISBN 3-87988-496-X, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2000, 344 S., € 29.65

Rüdiger Kabst: Steuerung und Kontrolle Internationaler Joint Venture: Eine transaktionskostentheoretisch fundierte empirische Analyse

Band 15, ISBN 3-87988-513-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2000, 393 S., € 32.80

Thomas Behrends: Organisationskultur und Innovativität. Eine kulturtheoretische Analyse des Zusammenhangs zwischen sozialer Handlungsgrammatik und innovativem Organisationsverhalten

Band 16, ISBN 3-87988-556-7, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2000, 231 S., € 24.80

Bernhardine Rütter: Geschlechtsspezifische Allokation auf dem Arbeitsmarkt. Eine ökonomisch orientierte interdisziplinäre Analyse

Band 17, ISBN 3-87988-562-1, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2001, 235 S., € 24.80

Hella Fleischer: Einflußstrukturen und ihre Bedeutung für die Entscheidungsfindung in Problemlösungsgruppen

Band 18, ISBN 3-87988-578-8, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2001, 294 S., € 27.20

Anne Jacobi: Außendienststeuerung im Business-to-Business Sektor. Eine transaktionskostentheoretisch fundierte Analyse

Band 19, ISBN 3-87988-590-7, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2001, 290 S., € 27.20

Stefan Andreas Maier: Verantwortung als Handlungsdisposition im Lichte des Heckhausenmodells

Band 20, ISBN 3-87988-627-X, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2002, 208 S., € 22.80

Armin Modi: Langfristige Personalstrukturprognose mit Computersimulation. Theoretische und methodische Grundlagen sowie Implementation eines Simulationsmodells

Band 21, ISBN 3-87988-642-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2003, 295 S., € 27.80

Silke Flegel: Die Arbeitssituation von Hochschulabsolventen. Bewältigungsmöglichkeiten in inadäquaten Beschäftigungssituationen

Band 22, ISBN 3-87988-748-9, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2003, 319 S., € 27.80

Albert Martin: Personal als Ressource

Band 23, ISBN 3-87988-795-0, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2003, 261 S., € 24.80

Rüdiger Kabst: Internationalisierung mittelständischer Unternehmen

Band 24, ISBN 3-87988-844-2, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2004, 195 S., € 22.80

Marion Howe: Auswahl und Steuerung externer Trainer in der betrieblichen Weiterbildung

Band 25, ISBN 3-87988-976-7, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2005, 401 S., € 32.80

Werner Nienhäuser (Hg.): Beschäftigungspolitik von Unternehmen. Theoretische Erklärungsansätze und empirische Erkenntnisse

Band 26, ISBN 3-86618-029-2, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2006, 262 S., € 24.80

Christian Gade: Ökologieorientierte Anreizgestaltung. Erklärung ökologieschonenden Arbeitsverhaltens und Gestaltung ökologieorientierter Anreizsysteme

Band 27, ISBN 978-3-86618-115-1, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2007, 625 S., € 49.80

Ingo Weller: Fluktuationsmodelle. Ereignisanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel

Band 28, ISBN 978-3-86618-120-5, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2007, 242 S., € 24.80