

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	9
Literaturverzeichnis .....	17
Abkürzungsverzeichnis .....	37
Tabellenverzeichnis .....	39
§ 1 Einleitung .....	41
A. Zeit des Wandels .....	41
B. Reformen .....	41
C. Problemstellung .....	49
D. Methode und Aufbau der Arbeit .....	50
E. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes .....	51
§ 2 Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums .....	53
A. Defizite des Berufsbeamtentums .....	53
B. Polemik gegenüber dem Berufsbeamtentum .....	58
C. Fazit .....	91
D. Notwendigkeit des Berufsbeamtentums .....	91
E. Existenzberechtigung .....	127
§ 3 Alimentationsprinzip .....	129
A. Definition des Alimentationsprinzips .....	129
B. Wesen der Alimentationspflicht des Staates/des Landes .....	129
C. Basis für den im Alimentationsprinzip angelegten Vertrauensbonus .....	132
D. Fazit .....	139
§ 4 Leistungsbezogene Besoldung .....	141
A. Rechtsvergleichende Dimension .....	141
B. Rechtliche Dimension .....	144
C. Praktische Dimension .....	162
D. Historische Dimension .....	200
E. Fazit .....	207

§ 5 Schlussfolgerungen	209
A. Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums	209
B. Leistungsbezogene Besoldung	211
C. Fazit	216

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	7
Literaturverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	37
Tabellenverzeichnis	39
§ 1 Einleitung	41
A. Zeit des Wandels	41
B. Reformen	41
I. Reformgeschichte	42
II. Dienstrechtsneuorganisationsgesetz	43
III. Beamtenstatusgesetz	43
IV. Strukturreformgesetz	44
V. Gesetzentwurf zur Reform des Beamtenrechts	46
VI. Tarifvertragliche Regelungen	46
1. Kommunen	47
2. Länder	47
3. Bund	48
VII. Unterschiedliche Ausgangssituationen im Hinblick auf ein leistungsbezogenes Entgelt und eine leistungsbezogene Besoldung	48
1. Finanzierung	48
2. Erfahrungen	49
C. Problemstellung	49
D. Methode und Aufbau der Arbeit	50
E. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	51
§ 2 Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums	53
A. Defizite des Berufsbeamtentums	53
I. Undifferenziertes Nebeneinander von Berufsbeamten und Beschäftigten im öffentlichen Dienst	53
II. Einteilung in Laufbahngruppen	55

III. Stellenbewertung	56
IV. Stellenobergrenzen	56
B. Polemik gegenüber dem Berufsbeamtentum	58
I. Ständisches, feudalistisches Relikt	58
II. Verhältnis von Staat und Gesellschaft	63
III. Ineffizienz	65
1. Effizienz und Messbarkeit	65
a) Begriff „Leistung“	66
aa) Etymologischer Bedeutungswandel	66
bb) Umgangssprachliche Bedeutung der Leistung	66
cc) Verwendung des Begriffs der Leistung in der Wissenschaft	66
dd) Bedeutung des Begriffs der Leistung bzgl. des leistungsbezogenen Entgelts	67
b) Probleme bei der Maßstabsfindung	68
c) Konkrete Betrachtung der Maßstäbe	69
aa) Sachbearbeiter	69
bb) Geistig-schöpferische Tätigkeit	70
cc) Führungskräfte	72
2. Effizienz und Ökonomisierung	74
3. Effizienz und Bürgerfreundlichkeit	77
4. Effizienz und Bürokratismus	78
IV. Hohe Personalkosten/Mittelknappheit der öffentlichen Kassen	79
1. Vergleich Berufsbeamte und Beschäftigte im öffentlichen Dienst	79
a) Grundentgelt/Grundgehalt	80
aa) Wochenarbeitszeit/Überstunden	84
bb) Weihnachts- und Urlaubsgeld	85
b) Zeitliche Variation	86
2. Vergleich Beamte und Arbeitnehmer in der freien Wirtschaft	87
C. Fazit	91
D. Notwendigkeit des Berufsbeamtentums	91
I. Systematische Notwendigkeit des Berufsbeamtentums	91
1. Sicherung des Demokratieprinzips	92
a) Verfassungstreue	94
b) Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung	95
c) Sachkompetenz in der Aufgabenwahrnehmung	95
d) Durchsetzung des Mehrheitswillens	96

aa) Keine eigene Willensbildung des Berufsbeamten-	96
tums _____	
bb) Hierarchischer Aufbau des Berufsbeamtentums _____	97
2. Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips _____	98
a) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung _____	99
b) Grundsatz der Gewaltenteilung _____	100
3. Gegengewicht zur demokratisch und rechtsstaatlich nicht	
legitimierte Machtkonzentration bei einzelnen politischen	
Parteien _____	102
a) Leistungsfähigkeit/Leistungsbereitschaft _____	105
b) Erhöhter Personalbedarf _____	105
c) Vertrauensverlust _____	106
d) Demokratieprinzip _____	106
e) Rechtsstaatsprinzip _____	107
f) Verstoß gegen Art. 3 III S.1 GG _____	107
g) Haushaltsuntreue _____	108
II. Funktionale Notwendigkeit des Berufsbeamtentums _____	109
1. Pflichtenstellung des Berufsbeamten/Art der Aufgaben-	
wahrnehmung _____	110
a) Zuverlässiger Handlungsapparat _____	110
b) Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit _____	112
c) Verhältnis zur Pflichtenstellung der sonstigen im öf-	
fentlichen Dienst Beschäftigten _____	113
2. Art der wahrzunehmenden Aufgaben _____	115
a) Gemeinwohlorientierung _____	115
aa) Begriff des Gemeinwohls _____	116
aaa) Basis-Verfahren _____	117
bbb) Konsens-Verfahren _____	117
bb) Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Berufs-	
beamten und den Aufgaben der Privatwirtschaft _____	118
cc) Eignung der Berufsbeamten zur Wahrnehmung ge-	
meinwohlbezogener Aufgaben _____	119
b) Rechtliches Korsett _____	120
III. Rechtsvergleichende Notwendigkeit des Berufsbeamtentums _____	121
1. Öffentlicher Dienst _____	121
2. Berufsbeamtentum _____	123
a) Existenz von vergleichbaren Beschäftigungsstrukturen _____	123
b) Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat _____	126
c) Ständisches Relikt _____	127
E. Existenzberechtigung _____	127

§ 3 Alimentationsprinzip	129
A. Definition des Alimentationsprinzips	129
B. Wesen der Alimentationspflicht des Staates/des Landes	129
I. Alimentationstheorie	130
II. Lohntheorie	131
C. Basis für den im Alimentationsprinzip angelegten Vertrauensbonus	132
I. Theoretische Situation	132
1. Berufsbeamtenethos	133
2. Zugang zum Berufsbeamtentum und Berufsbeamtenethos	134
3. Disziplinarrecht/Beförderung und Berufsbeamtenethos	134
II. Tatsächliche Situation	134
1. Pflicht zur vollen Hingabe	135
2. Auswahl der Berufsbeamten und Berufsbeamtenethos	136
3. Gesellschaft und Berufsbeamtenethos	137
4. Nebeneinander der verschiedenen Beschäftigungsformen im öffentlichen Dienst und Berufsbeamtenethos	138
5. Berufsbeamtenethos und Beförderungsstau	138
D. Fazit	139
§ 4 Leistungsbezogene Besoldung	141
A. Rechtsvergleichende Dimension	141
I. Im Hinblick auf alimentationsrechtliche Aspekte	141
II. Im Hinblick auf die Verwirklichung des Leistungsgedankens	142
B. Rechtliche Dimension	144
I. Möglichkeit der Abschaffung des Alimentationsprinzips	145
1. Art. 79 III GG im Hinblick auf Art. 1 GG	145
2. Art. 79 III GG in Verbindung mit Art. 20 III GG	146
II. Rechtliche Wirkung des Alimentationsprinzips	148
1. Rechtliche Wirkung des Art. 33 V GG	148
2. Berücksichtigung oder Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	148
a) Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	149
b) Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	150
c) Differenzierung zwischen Berücksichtigung und Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	150

III. Anknüpfungspunkte für eine leistungsorientierte Besoldung im Alimentationsprinzip	152
1. Sachlicher Grund für die Besoldungskürzung	152
a) Herleitung des Erfordernisses sachlicher Grund	153
b) Anforderungen an den sachlichen Grund	153
c) Der Leistungsgrundsatz als sachlicher Grund	154
2. Angemessenheit der Alimentation	155
a) Bewertungsfaktoren für die Angemessenheit der Alimentation	155
b) Reichweite der Angemessenheit der Alimentation	156
c) Die Angemessenheit des Alimentationsprinzips im Hinblick auf den Leistungsgrundsatz	156
IV. Gebot der leistungsbezogenen Besoldung	158
1. Rechtliche Wirkung des Leistungsgrundsatzes	159
2. Art. 33 II GG	159
3. Art. 33 V GG	161
V. Fazit	162
C. Praktische Dimension	162
1. Leistungsbezogene Besoldung und Leistungssteigerung	163
1. Ziel der leistungsbezogenen bzw. leistungsabhängigen Besoldung	163
a) Leistungssteigerung durch finanzielle Leistungsanreize	163
b) Leistungssteigerung durch die Installation neuer Führungsmechanismen und Überprüfung bestehender Strukturen	164
2. Geeignetheit der leistungsbezogenen Besoldung zur Motivationssteigerung	164
a) Leistungsmotive	164
aa) Physische, psychische und soziale Motive	165
bb) Primäre und sekundäre Motive	165
cc) Intrinsische und extrinsische Motivation	165
b) Theorien zur Arbeitsmotivation	166
aa) Inhaltstheorien	166
aaa) Bedürfnistheorie nach Maslow	166
bbb) E-R-G-Theorie von Alderfer	167
ccc) Herzbergs Zweifaktorentheorie	167
ddd) Theorie der gelernten Bedürfnisse	168
eee) Die X-Y-Theorie von Mc Gregor	168
bb) Prozesstheorien	168
aaa) Erwartungsrelevanztheorie	169

	bbb) Gleichgewichtstheorien	169
c) Fazit		170
aa) Monetäre Leistungsanreize		170
bb) Nicht monetäre Leistungsanreize		172
II. Messbarkeit der Leistung		173
1. Bewertender		174
2. Systeme zur Leistungsmessung		175
a) Zielvereinbarungen		175
aa) Grundlegendes zu Zielvereinbarungen		175
bb) Der Zielvereinbarungsprozess		177
cc) Abwägung bzgl. der Zielvereinbarungen		178
aaa) Vorteile der Leistungsbewertung über Zielvereinbarungen		178
bbb) Nachteile der Zielvereinbarungen		179
b) Systematische Leistungsbewertung		180
aa) Grundlegendes zur systematischen Leistungsbewertung		180
bb) Abgrenzung der systematischen Leistungsbewertung und der Beurteilung		182
cc) Abwägung bzgl. der systematischen Leistungsbewertung		182
aaa) Vorteile der systematischen Leistungsbewertung		183
bbb) Nachteile der Systematischen Leistungsbewertung		183
c) Kombinierte Verfahren		183
aa) Vorteile des kombinierten Verfahrens		184
bb) Nachteile des kombinierten Verfahrens		184
d) Gegenüberstellung der Systeme zur Leistungsmessung		184
III. Objektivität der Systeme zur Leistungsmessung		185
1. Bewertungsfehler		186
a) Organisatorische Bewertungsfehler		186
b) Bewertungsfehler aus der Persönlichkeit des Bewertenden		186
c) Kognitive Bewertungsfehler		187
d) Bewertungsfehler aus einer Maßstabsverzerrung		188
e) Einbeziehung sachfremder Erwägungen		190
f) Vielfalt der Beurteilungskriterien		190
g) Diskriminierung		191
2. Systemkorrekturen und Bewertung ihrer Effektivität		191



3. Folgewirkungen bei Einführung der Systeme zur Leistungsmessung und ihrer Korrekturen	194
a) Mehraufwand durch die Leistungsmessung	194
b) Demotivation	196
c) Belastung des Arbeitsklimas	197
d) Selektive Aufgabenerfüllung	198
4. Fazit	199
D. Historische Dimension	200
I. Zweck des Alimentationsprinzips	200
II. Auswirkungen der leistungsbezogenen Besoldung auf den Zweck des Alimentationsprinzips	203
1. Landreiter/Lehnsrecht	203
2. Sporteln	205
3. Märzrevolution	205
III. Gesellschaftlicher Kontext	207
E. Fazit	207
§ 5 Schlussfolgerungen	209
A. Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums	209
B. Leistungsbezogene Besoldung	211
I. Leistungssteigerung durch Berufsbeamtenethos	211
1. Zeitgeist und Berufsbeamtenethos	211
2. Berufsbeamtenethos und Leistungssteigerung	212
II. Gründe für die bisherige Ineffektivität des Berufsbeamtenethos zur Leistungssteigerung	213
III. Neue Wege zur Stärkung des Berufsbeamtenethos	214
1. Auswahl der Berufsbeamten	214
2. Schulung der Berufsbeamten	215
3. Disziplinarrecht	215
4. Abgrenzung	216
C. Fazit	216