

Leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung: eine neoinstitutionalistische Analyse

Jörges-Süß, Katharina; Süß, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jörges-Süß, K., & Süß, S. (2011). Leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung: eine neoinstitutionalistische Analyse. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 18(1/2), 99-118. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-343997>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Katharina Jörges-Süß, Stefan Süß*

Leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung: Eine neoinstitutionalistische Analyse**

Zusammenfassung – Die Einführung einer leistungsorientierten Bezahlung der Arbeitnehmer und Beamten in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands wird seit den 1970er Jahren diskutiert. Entsprechende Regelungen wurden erst vor einigen Jahren geschaffen. Vor diesem Hintergrund wird im Beitrag die Debatte über die Ermöglichung des Leistungsbezugs rekonstruiert und erklärt. Dies erfolgt auf Grundlage einer akteurstheoretischen Erweiterung des Soziologischen Neoinstitutionalismus in Form einer qualitativen Analyse von Sekundärmaterial. Im Ergebnis zeigt sich, dass Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung insbesondere aufgrund der (heterogenen) Erwartungen unterschiedlicher Umweltsegmente nur sehr langsam verlaufen. Die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung ist infolgedessen eher eine passive Reaktion auf die Krise der staatlichen Haushalte sowie auf die mangelnde Modernität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung als die aktive Umsetzung einer gezielten Personalstrategie.

Performance-related Pay in Public Administration: A New Institutional Analysis

Abstract – There has been a discussion in Germany concerning the implementation of performance-related pay for employees and civil servants in public administration since the 1970s. Relevant regulations were finally created some years ago. Against this background, the paper reconstructs and explains the debate concerning the possibility of performance-related pay. This is done by means of an action-theoretical expansion of sociological new institutionalism via a qualitative analysis of secondary data. The result shows that processes of change in public administration tend to be slow, particularly due to the (heterogeneous) expectations of different environmental sections. The implementation of performance-related pay in German public administration thus represents a passive reaction to state budget crises and to the lack of modernity and efficiency in administration rather than the active implementation of a human-resource strategy.

Key words: **new institutionalism, performance-related pay, public administration** (JEL: M12, M52, M54, H83)

* Dr. Katharina Jörges-Süß, Akademische Oberrätin, Fakultät für Ingenieurwissenschaften, Lehrinheit Wirtschaftsingenieurwesen, Universität Duisburg-Essen, Bismarckstraße 90, 47057 Duisburg. E-Mail: Katharina.Joerges-Suess@uni-due.de.

Univ.-Prof. Dr. Stefan Süß, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, D – 40225 Düsseldorf. E-Mail: Stefan.Suess@uni-duesseldorf.de.

** Artikel eingegangen: 30.11.2010
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 15.2.2011.

1. Einleitung

Die Diskussion über leistungsbezogene Entgeltbestandteile beschränkt sich seit Jahren nicht nur auf Unternehmen, sondern hat sich auch auf die öffentliche Verwaltung ausgedehnt. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass an der Verwaltung seit geraumer Zeit Kritik geübt wird, 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 (z. B. Reichard 1994: 13ff.; Seibel 1997: 98). Eine geeignete Reaktion auf diese Kritik wird vielfach – neben weiteren Maßnahmen – in einer leistungsorientierten Bezahlung gesehen.

Die Debatte über eine leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung lässt sich bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen, als die von der Bundesregierung einberufene „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts“ konkrete Vorschläge entwickelte (1973). An der darauf folgenden jahrzehntelangen Debatte beteiligten sich verschiedene Akteure, z. B. Politiker, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Wissenschaftler und nicht zuletzt die Öffentlichkeit. Mit dem Dienstrechtsreformgesetz von 1997 wurde eine rechtliche Grundlage geschaffen, den Beamten – zusätzlich zur fixen Bezahlung – unter bestimmten Voraussetzungen eine materielle Belohnung gewähren zu können. Für die Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) des Bundes und der Kommunen trat zum 1. Oktober 2005 ein neuer Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) in Kraft, der ebenfalls variable leistungsbezogene Entgeltbestandteile beinhaltet. Auch der für die Tarifbeschäftigten der Länder seit 1. November 2006 geltende neue Tarifvertrag (TV-L) sah vor, dass sich die Vergütung an der Berufserfahrung (nicht mehr am Lebensalter) und an der Leistung orientieren kann. Durch die neuen Regelungen sollte (implizit) auch eine neue (leistungsorientiertere) Kultur Einzug in die Verwaltungen halten (Haller 2010: 51). 2009 wurde in einer neuerlichen Tarifrunde das Leistungsentgelt allerdings aus dem Tarifvertrag gestrichen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Eckdaten zur Debatte um die leistungsorientierte Bezahlung in öffentlichen Verwaltungen

- 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
- 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
- ab Mitte der 1990er Jahre: Experimentierklauseln im Kommunal- und Haushaltsrecht ermöglichen ein zeitlich befristetes Erproben von leistungsorientierten Bezahlungselementen
- 1995: Gesetzesentwurf zur Reform des öffentlichen Dienstrechts beinhaltet leistungsbezogene Bezahlungselemente für Beamte
- 1997: Gesetz zur Dienstrechtsreform schafft für Beamte die rechtliche Grundlage für eine leistungsorientierte Bezahlung
- 2005/2006: Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes sieht die Zahlung von Zulagen und Prämien für Tarifbeschäftigte ab dem Jahre 2007 vor
- 2006: Tarifvertrag der Länder tritt in Kraft und ermöglicht Leistungsorientierung der Vergütung
- 2009: Leistungsentgelt wird im Rahmen der Tarifrunde wieder aus dem Tarifvertrag der Länder genommen

Vor diesem Hintergrund besteht das *Ziel des Beitrags* darin, die Debatte über die Ermöglichung des Leistungsbezugs der Bezahlung zu rekonstruieren und zu erklären. Dies erfolgt auf Grundlage einer akteurstheoretischen Erweiterung des Soziologischen Neoinstitutionalismus, den man als Erklärungsansatz für den skizzierten Fall der prinzipiellen Ermöglichung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung verwenden kann (vgl. 3). Methodisch wird zunächst eine Literaturanalyse durchgeführt, um die Debatte zu strukturieren. Im Rahmen der Analyse der daraus resultierenden Zeitphasen erfolgt z. B. der Bezug auf Gesetze, Wahlprogramme, Tarifverträge oder Broschüren, die Auskunft über Ziele und Strategien der beteiligten Akteure sowie (vorläufige) Ergebnisse der Debatte widerspiegeln (vgl. 4). Der Beitrag endet mit Grenzen und Schlussfolgerungen (vgl. 5).

2. Charakterisierung der öffentlichen Verwaltung als Untersuchungsgegenstand

Die *öffentliche Verwaltung* agiert auf den Ebenen des Bundes, der Länder bzw. Stadtstaaten sowie der Kommunen. Sie kann als Administrative verstanden werden, die innerhalb der geltenden Gesetzgebung und Rechtsprechung die Entscheidungen der Parlamente nach deren Vorgaben umsetzt (Eichhorn 2003: 760). Damit verfolgt sie *Zielsetzungen*, die am Gemeinwohl ausgerichtet sind, und produziert in erster Linie öffentliche Güter, die nicht marktgängig sind, jedoch teilweise Dienstleistungscharakter haben. Die Leistungsziele der Verwaltung sind in der Regel schlecht quantifizierbar. Dennoch soll sie ökonomische Ziele verfolgen, indem die für das Verwaltungshandeln notwendigen finanziellen Mittel, die aufgrund von Staatseinnahmen (Steuern und Abgaben) zur Verfügung stehen, effizient(er) verausgabt werden (Reichard 1987: 35f.). Obwohl seit Beginn der 1990er Jahre die Zahl der Beschäftigten zurückgegangen ist, weist der öffentliche Dienst immer noch ca. 4,5 Millionen Beamte und Arbeitnehmer (Arbeiter, Angestellte) auf, die bei Bund, Ländern und Kommunen sowie z. B. bei der Bundesagentur für Arbeit oder der Deutschen Bundesbank arbeiten (Institut der deutschen Wirtschaft 2009: 74). Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung haben sich im Laufe der Zeit kontinuierlich vermehrt, so dass stärkere Spezialisierung und Arbeitsteilung die Folge sind. Dabei ist allerdings problematisch, dass die Erfüllung öffentlicher, gemeinwohlorientierter Aufgaben durch die Verwaltung nicht anhand eines objektiven (ökonomischen) Maßstabs beurteilt werden kann; Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns sind daher nicht ohne weiteres messbar.

Im Zuge der Diskussion über die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wurde mit Blick auf die Beschäftigten immer wieder eine stärkere Leistungsorientierung gefordert. *Leistungsanreize* sollen den Umfang und das persönliche Engagement der Mitarbeiter bei ihrer Aufgabenerfüllung positiv beeinflussen (Scherm/Süß 2010: 119). Anreize können grundsätzlich intrinsisch auf die Aufgabe an sich gerichtet sein, oder extrinsisch, indem sie an der Bezahlung ansetzen. Die mit der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung verbundenen Leistungsanreize setzen in aller Regel eine systematische, zumeist jährliche Leistungsbeurteilung voraus.

Die Debatte über die Einführung des leistungsorientierten Entgelts in der öffentlichen Verwaltung spielte sich auch im Rahmen des Systems der industriellen Beziehungen im öffentlichen Dienst ab. Von grundlegender Bedeutung für die *Arbeitsbezie-*

hungen im öffentlichen Dienst ist die Trennung in die beiden Statusgruppen Beamte und Arbeitnehmer, die formalrechtlich nach wie vor vorhanden, aus den konkreten Aufgaben aber nicht mehr in allen Fällen abzuleiten ist. Beamte, die in einem „besonderen Dienst- und Treueverhältnis“ beschäftigt sind, weisen im Gegensatz zu Arbeitnehmern nur eine eingeschränkte Koalitionsfreiheit (Streikverbot) auf (Keller 2010: 7ff.). Aufgrund dieser Statusgruppen sind die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst dual gestaltet, da rechtliche Grundlagen, Verfahren, Instrumente und Akteure formalrechtlich hinsichtlich der beiden Beschäftigtengruppen differenziert sind, wobei faktisch jedoch „enge bzw. wechselseitige Beziehungen“ (Keller 2010: 9) bestehen. In Folge dieser Differenzierung ist keine einheitliche Interessenvertretung gegeben. Der unterschiedliche Rechtsstatus der Mitarbeiter hat Konsequenzen für ihre Möglichkeiten, ihre Interessen zu vertreten bzw. vertreten zu lassen: Die *Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung* wird für die Arbeitnehmer, wie in der Privatwirtschaft auch, nach dem Prinzip der Tarifautonomie zwischen den Tarifvertragsparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeber/Arbeitgeberverbände) ausgehandelt. Dabei muss allerdings ferner dahingehend unterschieden werden, dass der föderale Staatsaufbau einheitliche Regelungen in Bund, Ländern und Kommunen nicht vorsieht, sondern Tarifverhandlungen für diese Ebenen formal voneinander getrennt stattfinden. Demgegenüber liegt die Regelungskompetenz für die Ausgestaltung der Besoldung der Beamten beim Gesetzgeber (Keller 2010: 7). Die Interessenverbände, beispielsweise der Deutsche Beamtenbund (DBB), verfügen lediglich über Anhörungs- und Beteiligungsrechte bei der Vorbereitung entsprechender Regelungen (Keller 2010: 125ff.). Allerdings nehmen Beamte (auch) durch ihren überproportional hohen Anteil an Parlamentariern Einfluss auf die Entscheidungen des Gesetzgebers.

Trotz der unterschiedlichen Möglichkeiten, eigene Interessen zu vertreten bzw. vertreten zu lassen, besteht eine relative Ähnlichkeit der Bezahlungsregelungen für Beamte und Arbeitnehmer:

- Die *Beamtenbesoldung* soll einen lebenslangen amtsangemessenen Unterhalt für den Beamten und seine Familie ermöglichen. Sie setzt sich aus Grundgehalt, Familienzuschlag, Zulagen, sonstigen Vergütungen sowie aus Leistungsbezügen zusammen. Letztere sind seit dem Dienstrechtsreformgesetz möglich, und seit dem Jahr 2002 können besonders herausragende Einzelleistungen von maximal 15% der Beamten und Soldaten aus Besoldungsordnung A mit einer Leistungsprämie oder einer Leistungszulage (§ 42a Abs. II BBesG) honoriert werden.
- Die *Bezahlung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes* richtet sich nach dem Tarifvertrag (TVöD, TV-L) und besteht aus der Grundvergütung sowie Zulagen (z. B. für besonders gefährliche Tätigkeiten), Zuschlägen (z. B. für Überstunden, Erschwernisse) und Jahressonderzahlungen (ehemals Urlaubs- und Weihnachtsgeld). Die Höhe der Grundvergütung hängt von der jeweiligen Vergütungsgruppe und der Einordnung in so genannte Erfahrungsstufen ab. Leistungszulagen können kommunale Arbeitgeber, die der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände angehören (VKA), bereits seit 1. Januar 1996 als 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. Im TVöD bestehen ähnliche Regelungen (§ 18 TVöD/Bund bzw. TVöD/VkA), allerdings ist das Volumen der Leistungszulagen auch hier gedeckelt.

Bevor eine Analyse der Debatte über die Einführung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung erfolgen kann, wird ihre theoretische Grundlage skizziert.

3. Theoretische Grundlage: Akteurstheoretisch erweiterter Soziologischer Neoinstitutionalismus

Der Verlauf der Debatte über die Einführung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung lässt sich mithilfe des Soziologischen Neoinstitutionalismus erklären, wenn man die Erwartungen verschiedener Segmente der Verwaltungsumwelt hinsichtlich höherer Effizienz, stärkerem Engagement oder größerer Bürgernähe in den Vordergrund rückt. Die Verwaltung adaptiert in neoinstitutionalistischer (bzw. makroinstitutionalistischer) Argumentation dann solche Strukturen, die ihre Umwelt erwartet (Scott/Meyer 1994: 3). Dadurch bekommt sie von der Umwelt *Legitimität* zugeschrieben und sichert den Fluss von Ressourcen. Sie richtet sich in dieser Perspektive (auch) an den institutionalisierten Vorstellungen über eine rationale, effektive und effiziente Organisationsgestaltung aus (Meyer/Rowan 1977: 341ff.). Allerdings stellen solche Vorstellungen von Umweltsegmenten häufig „Rationalitätsmythen“ dar, deren Wirksamkeit keiner objektiven Prüfung unterzogen wird, sondern von dem kollektiven Glauben an die Mythen abhängt.

Wenn Institutionen die legitimen Handlungsspielräume von Verwaltungen einengen, werden deren Strukturen und Verhaltensweisen homogener. Ein solcher institutioneller *Isomorphismus* wird durch Zwang (z. B. rechtliche Regeln, gesellschaftliche Erwartungen, ökonomischer Druck), mimetische Prozesse (z. B. Imitation) und normativen Druck (z. B. Professionalisierung) hervorgerufen (DiMaggio/Powell 1983: 150ff.). Diese Isomorphismusmechanismen stellen allein oder im Wirkungsverbund eine mögliche Erklärung für die Institutionalisierung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung dar: Die Verwaltung übernimmt die gesellschaftlich gewünschten sowie im Unternehmenskontext und im Ausland (scheinbar?) erfolgreichen Konzepte, um auf diesem Wege den Vorstellungen über eine moderne Verwaltung zu entsprechen und Legitimität zu sichern.

Allerdings macht der Soziologische Neoinstitutionalismus darauf aufmerksam, dass Organisationen lediglich den Anschein erwecken können, den Umwelтанforderungen zu genügen. Sie entkoppeln dann ihre Strukturen bzw. die tatsächlich eingesetzten Konzepte von den institutionalisierten Umwelterwartungen bzw. widersprüchliche Umwelterwartungen untereinander (Meyer/Rowan 1977: 356f.). Um die Entkopplung zu verbergen, bauen Organisationen Legitimationsfassaden auf, indem ihr „Reden“, d. h. ihre Außendarstellung, von ihrem tatsächlichen Handeln abweicht.

Problematisch an der makroinstitutionalistischen Forschungsrichtung des Soziologischen Neoinstitutionalismus ist die ausschließliche Ausrichtung an organisationalem Umweltsegmenten und das damit verbundene übersozialisierte Verständnis von Akteuren (Tolbert/Zucker 1999: 170; Walgenbach 2000: 69). Daher wird eine stärkere Akteursfokussierung und damit verbunden eine stärkere *Handlungsorientierung im*

Neoinstitutionalismus gefordert (Müller-Jentsch 1996; Müller 2009: 226ff.; Süß 2009); mit seinen Überlegungen zur Figur des sog. Institutional Entrepreneurs hat DiMaggio (1988) einen Schritt in diese Richtung unternommen. Ergänzend dazu kann auf in der organisationstheoretischen Forschung bestehende, vielversprechende Überlegungen zurückgegriffen werden, Akteure, Handlungen, Macht und Interessen durch eine *Verknüpfung des Neoinstitutionalismus mit der Strukturierungstheorie* stärker als bislang zu berücksichtigen (Barley/Tolbert 1997; Walgenbach/Meyer 2008: 131ff.). Die Strukturierungstheorie schlägt durch die Annahme der Dualität von Struktur eine Brücke zwischen sozialen Strukturen und Handlungen; sie fokussiert auf soziale Praktiken, die von handelnden Akteuren unter Bezugnahme auf soziale Strukturen kontinuierlich (re-)produziert werden (Giddens 1997: 77ff.). Neuerungen wie die Einführung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung setzen sich in diesem Verständnis „aufgrund eines Rückkopplungsprozesses zwischen innovativen Akteuren und ihrer gesellschaftlichen Umwelt [durch]“ (Deutschmann 1998: 14).

Soziale Strukturen bestehen aus Regeln und Ressourcen: (1) Regeln bieten Akteuren eine Handlungsorientierung, ohne ihre Handlungen zu determinieren (Giddens 1984: 21). Sie legen Sinnzuschreibungen fest und stellen Akteuren Interpretations-schemata und (soziale) Normen für ihr alltägliches Handeln zur Verfügung (Signifikation). Außerdem dienen sie der Rechtfertigung von Handlungen (Legitimation). (2) Ressourcen verleihen Akteuren Macht zu handeln (Herrschaft). Zwischen der Handlungs- bzw. Akteursebene und der Strukturebene erfolgt ein Rückkopplungsprozess, in dem soziale Strukturen Handlungen Signifikation und Legitimation verleihen sowie Akteuren Macht zur Verfügung stellen, um Interessen und Ziele durchzusetzen. Gleichmaßen weisen Handlungen rekursive Rückkopplungen auf die Strukturebene auf, in Folge derer sich die Regeln und Ressourcen auf der Strukturebene weiter manifestieren oder verändern.

Die skizzierten Überlegungen stellen ein *Interpretationsschema zur Analyse der Debatte über die Einführung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung* dar, die geprägt ist von sozialen Handlungen verschiedener Akteure, die unterschiedliche Interessen und Machtquellen aufweisen. Ihre Handlungen sind eingebettet in soziale Strukturen, innerhalb derer die Verwaltung agiert. Diese werden unter anderem gebildet von Erwartungen verschiedener Umweltsegmente, politischen und gesellschaftlichen Ereignissen, Gesetzen, Vergütungsstrukturen aus Unternehmen oder Erfahrungen von Verwaltungen anderer Länder. Im Folgenden wird die Debatte über die Ermöglichung der leistungsorientierten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung rekonstruiert und erklärt.

4. Leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung

4.1 Methodik der Analyse und Zeitphasen der Debatte

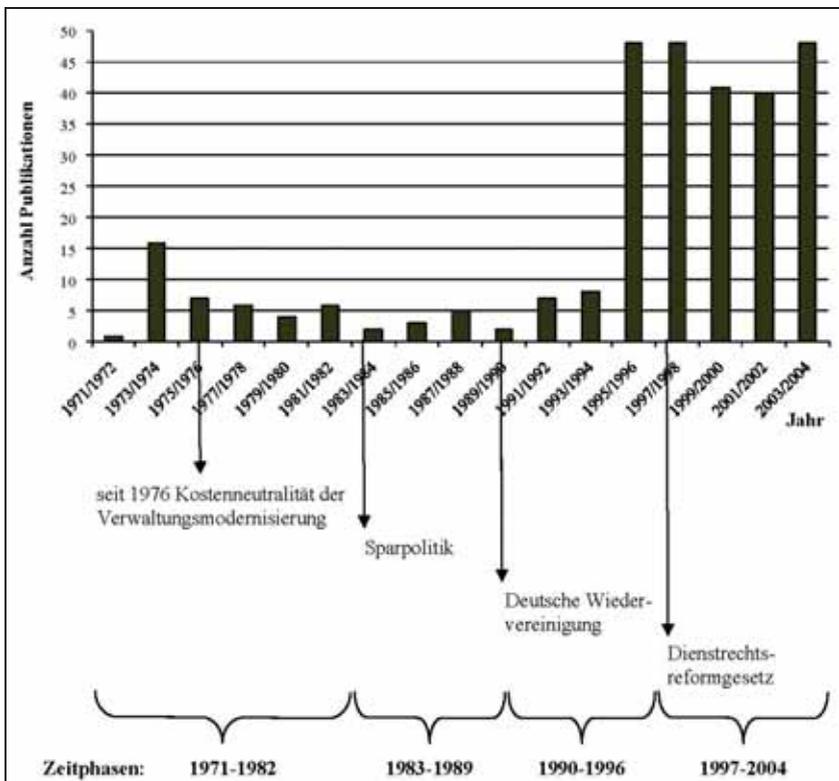
Die Debatte über die Einführung einer leistungsorientierten Bezahlung wurde über dreißig Jahre geführt. Insofern muss ihre institutionelle Analyse zwangsläufig auch historisch ausgerichtet sein (Müller-Jentsch 1996: 57ff.). Dabei lässt sich dieser Zeitraum in verschiedene Phasen unterteilen, in denen neben Unterschieden im situativen Kontext sowohl unterschiedliche Diskussionsintensitäten als auch unterschiedliche

Argumente für bzw. gegen die leistungsorientierte Bezahlung zu finden sind. Ihre Identifizierung erfolgte durch eine *systematische Literaturanalyse*.

Zu diesem Zweck wurde in verschiedenen Datenbanken (WISO-NET, OLC-SSG, JADE, HBZ) interdisziplinär nach Publikationen gesucht, die sich mit der (Einführung der) leistungsorientierten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung befassen; dazu wurden Suchbegriffe wie „Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung“, „materielle Leistungsanreize“, „öffentliche Verwaltung“ bzw. „öffentlicher Dienst und Anreizgestaltung“ verwendet. Um möglichst alle relevanten Publikationen ausfindig zu machen, variierten – 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“). Aus der Trefferliste wurden neben Mehrfachnennungen Publikationen entfernt, die sich bei inhaltlicher Betrachtung nicht auf die materielle bzw. leistungsorientierte Anreizgestaltung in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands beziehen (ausführlich Jörges-Süß 2007: 226ff.).

Anhand der ermittelten Treffer lässt sich die Debatte in *vier Zeitphasen* einteilen. Die Anfangs- und Endpunkte einer Zeitphase orientieren sich nicht in erster Linie an der Trefferanzahl, sondern werden inhaltlich bestimmt, indem Veränderungen auf der Strukturebene identifiziert werden, die Konsequenzen für die Debatte über die leistungsorientierte Bezahlung haben (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Zeitphasen als Ergebnis der Literaturanalyse



Die *erste Zeitphase* startet 1971, da sich in diesem Jahr die erste relevante Publikation finden lässt. Diese Phase reicht bis 1982, da der Bruch der sozialliberalen Koalition und der Wechsel der Bundesregierung andere Probleme in den Vordergrund rückt; dies spiegelt sich auch in einem deutlichen Rückgang der relevanten Publikationen in den Folgejahren wider. In diese Phase fallen 40 Publikationen, die sich unter Schlagworten wie „*Dienstrechtsreform*“ bzw. „*Reform des öffentlichen Dienstrechts*“ finden; von Leistungsbezug ist lediglich sechs Mal die Rede. Mit dem Beginn dieser Phase wurden erstmals umfassende Reformpläne für den öffentlichen Dienst vorgelegt. Die damalige Zeit war einerseits gekennzeichnet durch günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen (Hochkonjunktur), die die Gelegenheit und „Kultur“ für Veränderungen boten. Folglich entwickelten unterschiedliche Akteure in dieser Zeit zum Teil sehr umfassende Modernisierungspläne. Über die Notwendigkeit einer Dienstrechtsreform sowie einer Leistungsorientierung der Bezahlung bestand Konsens zwischen relevanten Akteuren wie Parteien, Gewerkschaften, Wissenschaftlern und Sachverständigenkommissionen (Jörges-Süß 2007: 122). Andererseits führten die kostenintensiven Reformen der sozialliberalen Koalition zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung. Die Konjunktur- und Finanzkrise ab Mitte der 1970er Jahre erforderte auch in der öffentlichen Verwaltung ein auf Kostenreduktion und Wirtschaftlichkeitssteigerung zielendes Krisenmanagement. Eine Umsetzung der umfassenden innenpolitischen Reformen, die zum Zeitpunkt der Hochkonjunktur geplant und angekündigt worden waren, war daher nicht mehr möglich (z. B. Keller 1980: 661f.).

Den Endpunkt der *zweiten Zeitphase* (1983-1989) markiert der Fall der Berliner Mauer, der die öffentliche Verwaltung mit der Notwendigkeit eines Aufbaus von einheitlichen Verwaltungsstrukturen in allen Bundesländern konfrontierte. In dieser Zeitphase ist eine Fokussierung auf Leistungsorientierung nur in Einzelfällen auszumachen. Beherrschende Themen sind die schwierige Haushaltssituation, die daraus resultierende Sparpolitik sowie das Streben nach Effizienz und Flexibilität. Die Pläne der neuen Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP (1982) sahen eine kontraktive Aufgabenpolitik und eine Reduzierung der Staatstätigkeit vor, die unter der Maxime einer Rückbesinnung auf so genannte staatliche Kernaufgaben diskutiert wurde. Daher sollten bestimmte Aufgaben zukünftig auf private Dienstleister verlagert und Personal abgebaut werden, so dass Überlegungen zu einer Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie zu Deregulierungsmaßnahmen angestellt wurden. In der Leistungsorientierung der Bezahlung wurde lediglich ein Instrument für eine möglichst kostenneutrale Modernisierung der öffentlichen Verwaltung gesehen.

In der *dritten Zeitphase* (1990-1996) stand zunächst die Schaffung bundeseinheitlicher Verwaltungsstrukturen und -verfahren im Vordergrund. Die Zahl der inhaltlich relevanten Publikationen nimmt insbesondere ab 1995 rapide zu, da Konzepte wie das New Public Management und das Neue Steuerungsmodell aufkamen. Ein Schwerpunkt liegt auf Leistungsvergütung, materiellen Anreizen und leistungsorientierter Anreizgestaltung (25 Publikationen im Vergleich zu vier Treffern in der vorherigen Zeitphase). Die Modernisierung der Verwaltung wurde mit Fokussierung auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, größere Wirtschaftlichkeit und höhere Effizienz der Verwaltung diskutiert. Die zunehmend angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte sorgte für ein Wiederaufgreifen der Diskussion über die Leistungsori-

entierung der Bezahlung. Im Unterschied zu den vorherigen Jahrzehnten waren dafür aber neben der Situation der öffentlichen Haushalte, der Wirtschaftskrise und den strukturellen Dysfunktionalitäten der öffentlichen Verwaltung auch die Deutsche Einheit und die damit einhergehende Notwendigkeit, die Verwaltungen in den neuen Bundesländern zu reformieren, verantwortlich. Die neu entfachte Diskussion mündete in das Dienstrechtsreformgesetz, das ab 1997 eine leistungsbezogene Besoldung der Beamten möglich macht, jedoch nicht vorschreibt.

Die *vierte Zeitphase* beginnt 1997. Es dominieren Publikationen zum Dienstrechtsreformgesetz und zu Leistungsanreizen bzw. leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung. Die Verwaltungspraxis erfährt eine Differenzierung, die sich auch in Publikationen niederschlägt, in denen immer öfter Bereiche der öffentlichen Verwaltung herausgegriffen und bezogen auf leistungsorientierte Anreizgestaltung untersucht werden (z. B. Schulen, Universitäten). Zudem weitet sich die leistungsbezogene Entgeltgestaltung auf öffentliche Arbeitnehmer aus; entsprechende Regelungen werden ab 2005 geschaffen (TV-L; TVöD). Da die Debatte darüber allenfalls von Publikationen geprägt sein kann, die bis 2004 veröffentlicht wurden, wird das Jahr 2004 als Endpunkt der Literaturanalyse gewählt.

Die skizzierten Zeitphasen strukturieren die jahrzehntelange Debatte über die leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung. Sie zeigen Höhe- und Tiefpunkte der Diskussion sowie inhaltliche Schwerpunkte auf. Dabei ist nicht auszuschließen, dass der Diskussionsverlauf Parallelen zur allgemeinen wissenschaftlichen Diskussion über Leistungsanreize und leistungsbezogene Bezahlung aufweist. Eine zunehmende Diskussionsintensität des Leistungsbezugs kann vor diesem Hintergrund auch durch die Ökonomisierung der personalwirtschaftlichen Diskussion seit den 1980er Jahren gefördert sein, die auf Grundlage ökonomischer Theorien (z. B. Prinzipal-Agenten-Theorie) die (zusätzliche) Motivation von Mitarbeitern durch Leistungsanreize nahe legt (Sadowski et al. 1994).

4.2 Analyse der Debatte über die leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung

Die Literaturanalyse macht deutlich, dass die Leistungsorientierung der Bezahlung zeitweise gefordert wurde und zeitweise keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle spielte. Diese Diskontinuitäten werden mit Blick auf die Strukturebene und die Akteurebene sowie deren rekursiven Bezug erklärbar. Danach sind für die Etablierung von Veränderungen erstens *Akteure erforderlich*, die Veränderungen wie die Einführung leistungsorientierter Bezahlung anschieben sowie das Interesse und die Macht (Strukturdimension Herrschaft) haben, diese Veränderungen durchzusetzen. Zweitens müssen entsprechende *Voraussetzungen auf der Strukturebene* gegeben sein, die den angestrebten Änderungen Sinn zuschreiben (Signifikation) und sie rechtfertigen (Legitimation). Die Ausprägung dieser Aspekte veränderte sich im Laufe der Debatte, womit sich deren Diskontinuität erklärt.

Allerdings ist die Abgrenzung der Akteure der Debatte über die leistungsorientierte Bezahlung von ihren Umweltsegmenten nicht einfach, da sich die Akteure in den einzelnen Zeitphasen teilweise unterscheiden. Als Institutional Entrepreneur im Sinne DiMaggios (1988) lassen sich zwei *Akteure* bzw. Akteursgruppen ausmachen:

Erstens spielte die jeweilige (unterschiedlich zusammengesetzte) Bundesregierung eine sehr zentrale Rolle in der Debatte. Dies gilt für die erste und dritte Zeitphase (1971-1982 und 1990-1996); im Zeitraum dazwischen kommt die Debatte mehr oder weniger zum Erliegen und wird auch seitens der Bundesregierung nicht forciert. Zweitens sind die Kommunalverwaltungen als zentraler Akteur und Institutional Entrepreneur zu nennen, der in der dritten Zeitphase (1990-1996) – unter anderem aufgrund eines gewandelten Selbstverständnisses der öffentlichen Verwaltung – die Einführung leistungsorientierter Bezahlung voran treibt. Durch die Wahl *unterstützender Akteure* („Supporting Actors“ bzw. ursprünglich „backers“; DiMaggio (1988: 15)) versuchen die Institutional Entrepreneurs, die Institutionalisierung der angestrebten Änderungen zu erleichtern (Walgenbach/Meyer 2008: 141). Dabei wird mit solchen Akteuren kooperiert, die aufgrund ihrer Legitimität oder ihres Erfolgs die Durchsetzung der Neuerungen fördern können und sich damit als hilfreich zur Realisierung der Interessen der Institutional Entrepreneurs erweisen (Zott/Huy 2007: 87ff.). Die Institutionalisierung der leistungsorientierten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung wird durch verschiedene Akteure unterstützt: Während (1) Sachverständigenkommissionen und Wissenschaftler sowie Unternehmensberater in der ersten und dritten Zeitphase unterstützend wirkten, trat (2) die KGSt zu Beginn der 1990er Jahre (dritte Zeitphase) mit dem KGSt-Bericht zum Neuen Steuerungsmodell (1993) als Supporting Actor in Erscheinung. (3) Gewerkschaften bzw. Personalräte unterstützten die Institutional Entrepreneurs während des gesamten Zeitraums und waren sogar in der zweiten Zeitphase, in der die Leistungsorientierung der Bezahlung seitens der (potenziellen) Institutional Entrepreneurs kein Thema war, vereinzelt aktiv (Beyer/Brinckmann 1990: 82).

In der Literatur finden sich Kataloge von *Umweltsegmenten*, die Institutionalisierungsprozesse beeinflussen (z. B. DiMaggio/Powell 1983; Walgenbach/Meyer 2008: 68ff.). Konkret sind für Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung folgende, in der Praxis nicht immer trennscharfe Umweltsegmente relevant (z. B. Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1995: 25ff.; Bogumil/Schmid 2001: 123; Böhle 2002: 113): (1) der *Staat* in seiner „Doppelfunktion“ (Keller 2010: 7) als Gesetz- und Kapitalgeber der öffentlichen Verwaltung sowie als Arbeitgeber der Verwaltungsbeschäftigten, (2) *Arbeitgebervereinigungen* als Vertreter der Verwaltung in ihrer Rolle als Arbeitgeber sowie verschiedene *Gewerkschaften* bzw. der *Deutsche Beamtenbund (DBB)* als Vertretungsorgane der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, (3) *Bürger* als Konsumenten von Verwaltungsleistungen, als Betroffene des Verwaltungshandelns, als Antragsteller, Steuerzahler (Kapitalgeber) und als Wähler, (4) die *Medien* sowie Institutionen wie z. B. der *Bund der Steuerzahler*, die das Bild der öffentlichen Verwaltung in der Öffentlichkeit maßgeblich prägen, (5) *Unternehmen* als Kunden, Antragsteller oder Kapitalgeber (da Steuerzahler) sowie (zeitweise) als Vorbilder und (6) *ausländische Verwaltungen*, die zeitweise (dritte Zeitphase) als Modernisierungsbeispiele gelten.

Eine besondere Rolle spielen *Verwaltungen* auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene: Erstens werden sie von den skizzierten Umweltsegmenten beeinflusst und mit Erwartungen konfrontiert. Zweitens prägen die Verwaltungen (insbesondere die Kommunalverwaltungen in der dritten Zeitphase) als Institutional Entrepreneur den Reformprozess aktiv. Drittens stellen sie Umweltsegmente anderer Verwaltungen dar.

Beispielsweise sind die als Vorreiter der Dienstrechtsreform zu bezeichnenden Kommunalverwaltungen ein relevantes Umweltsegment aus der Perspektive der Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene.

Initialisiert wurde die Debatte über eine Reform des öffentlichen Dienstes sowie eine Leistungsorientierung der Bezahlung in der ersten Zeitphase von den Regierungsparteien, insbesondere von der SPD unter Rückgriff auf gewerkschaftliche Forderungen. Die sozialliberale Bundesregierung sorgte als Institutional Entrepreneur in den 1970er Jahren im Zuge umfassender Reformpläne („Mehr Demokratie wagen“) für eine intensiv geführte Diskussion über grundlegende Veränderungen des Dienstrechts. Dies erfolgte – getrieben von der SPD – zunächst im Konsens der Koalitionäre: „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: 21). Es wurde die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts eingesetzt, die als unterstützender Akteur konkrete Änderungsvorschläge erarbeiten sollte. Einige Jahre später legte die Bundesregierung mit dem Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform ein Konzept vor, mit dem – kostenneutral – „notwendige Verbesserungen auf den Gebieten der Personalsteuerung und der Bezahlung erreicht werden“ (Ilbertz 1981: 21) sollten.

„Supporting Actors“ der Bundesregierung waren in der ersten Zeitphase die *Gewerkschaften* (DAG, DBB, DGB und ÖTV): Der DGB fordert bereits seit 1968 tief greifende Veränderungen, um das Beamtenrecht neu zu ordnen (z. B. DGB 1971); nach dem Willen des DBB soll die „angestrebte leistungsgerechte Besoldung [...] durch Beförderung, Höherstufung oder Vergünstigungen der Dienstgestaltung gewährt werden“ (DBB 1972: 32). Indem sie von den politischen Akteuren nachhaltig, allerdings mit immer wieder neuen Konzepten und Änderungsvorschlägen, eine leistungsbezogene(re) Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung fordern, liefern die Gewerkschaften einen entscheidenden Impuls in der Reformdebatte. Die Pläne der Bundesregierung werden in der Folgezeit zudem von *Wissenschaftlern* (Deutscher Juristentag 1970) und der eigens eingesetzten *Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts* unterstützt. Diese „unterstützenden Akteure“ sollen dem Institutional Entrepreneur „Bundesregierung“ helfen, entsprechende Veränderungen anzustoßen und zu legitimieren, indem sie die Schwächen der öffentlichen Verwaltung aufzeigen, Lösungsvorschläge erarbeiten und die Notwendigkeit der geplanten Veränderungen betonen.

Gewerkschaften und insbesondere Wissenschaftler können aufgrund ihrer Legitimität die Durchsetzung von Änderungen prinzipiell fördern, indem sie ihnen eine (wissenschaftlich) fundierte Grundlage, Seriosität und gesellschaftliche Sinnhaftigkeit verleihen. Eine – mikropolitische – Strategie der Koalitionsbildung zwischen Institutional Entrepreneurs und unterstützenden Akteuren liegt daher nahe. Diese wurde jedoch seitens der Bundesregierung nicht ergriffen, da die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung aufgrund fehlender gesellschaftlicher Legitimität und dringlicherer politischer Aufgaben in den Hintergrund rückte. Gewerkschaften und Wissenschaftler verfügten ihrerseits jedoch nicht in hinreichendem Maße über eigene Macht, um ihren Standpunkt auf dienstrechtlicher oder tariflicher Ebene durchzusetzen.

zen und ihre Änderungsvorschläge zu verwirklichen. Der Einsatz gewerkschaftlicher Macht in Form der Organisation von Streiks der Beschäftigten scheidet bei den Beamten aufgrund des Streikverbots aus. Bei Arbeitnehmern wäre ein Streik, der mit der Forderung nach einer Leistungsorientierung der Bezahlung begründet worden wäre, weder von den Beschäftigten noch von der Öffentlichkeit als sinnvoll und legitim erachtet worden; dagegen hätte u. a. gesprochen, dass die Reformen kostenneutral realisiert werden müssen, weshalb die Leistungsbestandteile der Bezahlung durch Reduzierung beispielsweise des Weihnachtsgelds gegenfinanziert werden. Hinzu kommt, dass Dienstrechtsreform und leistungsorientierte Bezahlung Themen sind, die die Mehrheit der Bevölkerung nicht unmittelbar berühren, so dass sich (zu) wenig öffentlicher Veränderungsdruck entfalten ließ. Dies erklärt auch, warum die politischen Oppositionsparteien nicht (stärker) entsprechende Veränderungen gefordert haben; das Thema eignet sich nicht zur Profilierung und zur Gewinnung von Wählerstimmen.

Im Gegensatz zu Gewerkschaften und Wissenschaftlern verfügte die SPD-FDP-Bundesregierung als Institutional Entrepreneur in der ersten Phase der Debatte zwar grundsätzlich über notwendige Ressourcen (*Macht*), um Neuerungen durchzusetzen. Allerdings fehlte zum einen das Interesse an der Umsetzung, da es in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit attraktivere Themen gab und der in den 1970er Jahren zwischen den Parteien weitestgehend bestehende Konsens bezüglich einer Dienstrechtsreform dafür sorgte, dass diese in der politischen Auseinandersetzung wenig polarisierte. Zum anderen verursachten die Pläne der sozialliberalen Bundesregierung hohe Kosten und wurden von den Umweltsegmenten nur unter günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Hochkonjunktur, geringe Arbeitslosigkeit) als sinnvoll erachtet.

Veränderte *wirtschaftliche Rahmenbedingungen* (Rezession, steigende Arbeitslosigkeit, zunehmende Staatsverschuldung, Wahrung der inneren Sicherheit angesichts des RAF-Terrors) sorgten dafür, dass wichtigere politische Themen als die Dienstrechtsreform und die leistungsorientierte Bezahlung in den Vordergrund traten. Der Debatte wurden daher (temporär) die Sinnhaftigkeit sowie die zu Beginn der 1970er Jahre unter günstigen ökonomischen Voraussetzungen noch gegebene Legitimation entzogen. Auch der ursprüngliche Konsens zwischen den Koalitionären und den relevanten Umweltsegmenten ging zurück, da im Detail unterschiedliche Erwartungen an die Reform formuliert wurden (Jörges-Süß 2007: 122f.). Infolgedessen verabschiedete sich die Bundesregierung 1979 von dem Begriff der Dienstrechtsreform und wollte ihn in der weiteren Diskussion vermeiden: „Wir haben lediglich von einem mißdeutbaren und mißgedeuteten Schlagwort, nicht von der Aufgabe Abschied genommen. [...] Die Fortentwicklung der Struktur des öffentlichen Dienstrechts war die Aufgabe. Begrenzte strukturelle Veränderungen auf den Gebieten [...] der Bezahlung und Versorgung sind und bleiben notwendig“ (Ilbertz 1981: 21). Damit läutete die damalige Bundesregierung aber nicht nur den vorläufigen Stillstand der Debatte um eine Modernisierung des Dienstrechts, sondern auch um eine leistungsorientierte Bezahlung ein, den die konservativ-liberale Bundesregierung in den 1980er Jahren fortsetzte, indem sie in Form von Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau andere Akzente für eine Reform der öffentlichen Verwaltung setzte. Diese Entwicklung wurde dadurch ver-

schärft, dass die SPD als bislang stärkster Institutional Entrepreneur in der zweiten Zeitphase der Debatte in der Opposition und damit relativ machtlos war.

Neue Dynamik entfaltete sich in der dritten Zeitphase (ab 1990), als einzelne Verwaltungen, z. B. kommunale Versorgungsbetriebe, Pilotprojekte zu einer leistungsorientierten Bezahlung starteten und somit ihrerseits zu Institutional Entrepreneurs wurden. Dies lässt sich insbesondere auf *Veränderungen auf der Strukturebene* zurückführen: Erstens sorgte die wirtschaftlich schwierige Situation in Verbindung mit der Notwendigkeit, die Verwaltungsstrukturen in den neuen Bundesländern aufzubauen, für Reformdruck. Zweitens erfuhr das (Selbst-)Bild der effizienten und effektiven Verwaltung, das in den 1970er und 1980er Jahren vorgeherrscht hatte, eine schrittweise Erosion, und es wurden seitens einiger Umweltsegmente (z. B. Bürger, Medien) Forderungen nach mehr Effizienz sowie Kunden- und Bürgernähe laut (Jörges-Süß 2007: 211). Drittens kamen zu Beginn der 1990er Jahre umfänglichere verwaltungsbezogene Managementkonzepte, z. B. das Neue Steuerungsmodell und das New Public Management, in die nationale und internationale Diskussion und gaben der Debatte um die leistungsorientierte Bezahlung einen übergeordneten Anknüpfungspunkt (Göbel/Vogel 2010: 76f.). Insgesamt führten diese Entwicklungen dazu, dass den Reformbestrebungen seitens der relevanten Umweltsegmente – anders als insbesondere in der zweiten Zeitphase – Sinnhaftigkeit zugeschrieben wurde. Anstrengungen zur Reformierung der Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung erhielten vor diesem Hintergrund Legitimität, was ihre Durchsetzung erleichterte.

Unterstützt wurden die Kommunalverwaltungen dabei von verschiedenen „Supporting Actors“. Die KGSt als *Verband für das kommunale Management* veröffentlichte Überlegungen zu einer Reform der öffentlichen Verwaltung („Neues Steuerungsmodell“) und fungierte als Berater und Gutachter. Zudem spielten *Unternehmensberater* eine Rolle bei der Reformierung, da sie den Großteil von Verwaltungen bei den Reformbemühungen begleiteten (Erben/Zeiler 2000: 44). Zurückzuführen ist das darauf, dass Berater neben dem tatsächlichen Lösen managementbezogener Probleme bei ihren Kunden Funktionen der Legitimierung, Unterstützung und Durchsetzung von Neuerungen erfüllen (Ernst 2002: 56ff.). In der öffentlichen Verwaltung trugen sie maßgeblich zu einer Verbreitung von Reformvorschlägen bei, agierten damit als „Diffusionsagenten“ (Hasse/Krücken 2005: 26) weitestgehend standardisierter Managementkonzepte und förderten schließlich auch die tatsächliche Implementierung einer leistungsbezogenen Bezahlung (Weiß 2002: 178). Die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung folgt somit dem *normativen Isomorphismus*, da Berater einen maßgeblichen Anteil an der Verwaltungsmodernisierung hatten.

Anders als in der Vergangenheit verfügte die öffentliche Verwaltung in den 1990er Jahren zudem über potenzielle Vorbilder, deren Gestaltungsmaßnahmen zu einer leistungsbezogenen Bezahlung sie aufgreifen konnte (Isomorphismus durch *Mimetik*). Zum einen stellten Unternehmen einen Leistungsbezug bei der Vergütung her, der sich auch in einem intensiven wissenschaftlichen und praxisbezogenen Diskurs niederschlug und die Debatte über die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung beeinflusst haben dürfte. Zum anderen experimentierten ausländische Verwaltungen aufgrund großen Handlungsdrucks – ausge-

löst durch knappe Haushaltskassen, defizitäres Personalmanagement, Aufgabenerweiterung bis hin zur Unzufriedenheit der Steuerzahler mit den Leistungen – mit leistungsbezogener Bezahlung. In der Folge wurden u. a. in Großbritannien, Australien und Neuseeland Konzepte zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung entwickelt (New Public Management; z. B. Aucoin 1990; Hood 1991). Auf internationaler Ebene bildete sich „über Staatsgrenzen hinweg ein in seinen Grundlinien übereinstimmendes gemeinsames Verständnis vom Management öffentlicher Institutionen“ (Reichard 1996: 243f.) heraus. Somit bestand erstmals die Möglichkeit, Strukturen und Prozesse von einer Organisation des gleichen Typs („Verwaltungsbetrieb“) zu imitieren; aufgrund der Europäischen Integration waren dabei für die Verwaltung Deutschlands insbesondere Verwaltungen der anderen EU-Länder von Bedeutung (Tönjes 2001: 82). Im Laufe der 1990er Jahre wurden außerdem deutsche Verwaltungsbetriebe Imitationsvorbilder für die öffentliche Verwaltung, da z. B. für kommunale Versorgungsbetriebe, die Deutsche Post, die AOK und die Sparkassen Tarifverträge mit leistungsorientierten Bezahlungsregelungen geschlossen sowie Sonderregelungen für Beamte erlassen wurden (z. B. Kurz 1989; Tondorf 1994: 511f.; Reichert/Stöbe/Wohlfahrt 1996: 227f.). Die Kommunalverwaltungen dienten den Ländern und dem Bund aufgrund ihrer Modernisierungsbemühungen (mit dem KGSt-Konzept „Neues Steuerungsmodell“) ebenfalls als ein potenzielles Vorbild. Für andere Verwaltungen resultierte daraus angesichts entsprechender Umwelterwartungen Handlungsdruck, Konzepte für eine entsprechend gestaltete Personalarbeit zu entwickeln und umzusetzen (König/Füchtner 2000: 347).

Rekapituliert man die Debatte über die leistungsorientierte Bezahlung fällt auf, dass zwei Aspekte, die dem Isomorphismus-Mechanismus Zwang zugeordnet werden, in verschiedenen Zeitphasen die Einführung einer leistungsorientierten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung entweder verhindert oder aber gefördert haben:

Erstens hat ökonomischer Druck ab Mitte der 1970er Jahre dazu geführt, dass die Reformziele der Bundesregierung und die Reform des öffentlichen Dienstrechts versandeten, da es dringlichere bzw. als dringlicher empfundene wirtschaftliche Probleme gab (z. B. Wachstumspolitik, Haushaltskonsolidierung), die die Diskussion über die leistungsorientierte Bezahlung überlagerten. Demgegenüber ist der aus der Finanzkrise in den 1990er Jahren resultierende ökonomische Druck ein ausschlaggebender Grund für die Dienstrechtsreform 1997 gewesen, da tief greifende Reformmaßnahmen – aufgrund der finanziellen Krise der öffentlichen Haushalte allerdings kostenneutral – als notwendig erachtet wurden sowie als legitim galten, um das Verwaltungshandeln effektiver, effizienter und wirtschaftlicher zu gestalten und so die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte zu verbessern. Außerdem war die Dienstrechtsreform einerseits in umfassendere Reformpläne eingebettet, die sich nicht ausschließlich auf dienstrechtlicher Ebene bewegten und in denen ein Lösungsbeitrag zur Bewältigung aktueller Herausforderungen (wie z. B. der Finanzkrise) gesehen wurde; andererseits rückten personalwirtschaftliche Maßnahmen generell stärker in den Fokus von Organisationen und im von Einsparungs- und Rationalisierungsmaßnahmen sowie Personalabbau gekennzeichneten öffentlichen Dienst wurden der Effizienz des Verwaltungshandelns und der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter eine höhere Bedeutung beigemessen als in der Vergangenheit.

Zweitens war der *externe Veränderungsdruck* in den 1970er Jahren angesichts dringlicherer Probleme gering; es herrschte keine Erwartungshaltung, die öffentliche Verwaltung umfänglich zu reformieren und im Zuge dessen leistungsorientierte Bezahlung einzuführen. Allerdings wurde an die öffentliche Verwaltung im Laufe der Zeit zunehmend die Erwartung gerichtet, effektiver, effizienter und wirtschaftlicher zu handeln. Das wachsende Medieninteresse sowie gestiegene Ansprüche der Bürger und des Personals sorgten – auch angesichts der (ausländischen) Beispiele moderner Verwaltungen – in Verbindung mit strukturellen Defiziten der öffentlichen Verwaltung und der Finanzkrise für großen Veränderungsdruck, dem sich die öffentliche Verwaltung und die Bundesregierung schließlich zum Ende der dritten Zeitphase nicht mehr entziehen konnten. Vielmehr wurde mit dem Dienstrechtsreformgesetz die Möglichkeit zur leistungsorientierten Bezahlung von Beamten geschaffen.

5. Grenzen und Schlussfolgerungen

Bevor abschließend die Schlussfolgerungen aus der Analyse der Debatte über die leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung diskutiert werden, ist es notwendig, auf die *Grenzen der Untersuchung* hinzuweisen: Diese resultieren in erster Linie aus dem gewählten Forschungsdesign, das auf Sekundärdaten zurückgreift und eine Rekonstruktion mehr oder minder historischer Diskurse und politischer Auseinandersetzungen vornimmt. Dadurch wird auf der Akteursebene nicht zwangsläufig die (mikropolitische) Realität abgebildet. Die subjektive Interpretation der historischen Sekundärdaten ist schwierig und birgt die Gefahr der verzerrten Interpretation. Außerdem ist die qualitative Analyse am Einzelfall ausgerichtet. Eine Verallgemeinerung der Ergebnisse ist dadurch erschwert. Auch eine Prognose der zukünftigen Anwendung der leistungsorientierten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung erweist sich als problematisch. Vielmehr zeigt die Analyse vielfältige externe Einflüsse (z. B. politische, wirtschaftliche, zufällige) auf das Verwaltungshandeln, wodurch jede Aussage über künftige Entwicklungen erschwert wird. Verstärkt wird dies dadurch, dass der Neoinstitutionalismus generell weniger die Prognose zukünftiger als vielmehr die Erklärung zurückliegender Entwicklungen in den Vordergrund rückt.

Aus neoinstitutionalistischer Perspektive lässt sich die Implementierung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung als ein (schrittweiser) *Institutionalisierungsprozess* bezeichnen, in dem bestehende Regeln hinterfragt, modifiziert und durch neue Regeln abgelöst wurden. Dabei wurden rechtliche bzw. regulative Institutionen (zum Begriff Scott 1995: 35) in Form von Gesetzen (Beamtenbesoldung) oder Tarifverträgen (Arbeitnehmerbezahlung) geschaffen. Diese Regelungen sind damit in Gesetzen oder Tarifverträgen festgelegt; faktisch ist ihre Nichteinführung aber nur mit begrenzten Sanktionen verbunden und geht in erster Linie zu Lasten der Beschäftigten (z. B. in Form keiner oder geringer Ausschüttung leistungsbezogener Vergütungsbestandteile an die Beschäftigten). Die Rekonstruktion der Debatte über die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung erlaubt folgende Schlussfolgerungen:

Erstens wird ein systematischer Überblick der jahrzehntelangen Debatte über eine leistungsbezogene Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung gegeben. Dadurch wird die Forschungslücke reduziert, die die deutschsprachige wissenschaftliche Litera-

tur bis dato hinsichtlich einer *theoriegeleiteten Analyse der Debatte über die Einführung eines Leistungsbezugs der Bezahlung im öffentlichen Dienst* lässt. Dabei erfolgt zum einen die Herausarbeitung der Akteure, unterstützenden Akteure und Umweltsegmente, die diesen Prozess geprägt haben. Sie weisen verschiedene Interessen auf und beeinflussen die Diskussion in dem betrachteten Zeitraum in unterschiedlichem Maße. Ihre Erwartungen an die Gestalt, Strukturen, Prozesse und Handlungen der öffentlichen Verwaltung verändern sich im Laufe der Zeit bzw. sind gegensätzlich und können somit nicht parallel erfüllt werden. Dies liefert eine Erklärung für die schleppende, konfliktäre Einführung leistungsbezogener Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung. Die Einteilung in verschiedene Zeitphasen strukturiert die Debatte und verdeutlicht, dass die öffentliche Verwaltung im Laufe der Jahre bezogen auf die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung unterschiedlich agiert hat: In einigen Zeiträumen war lediglich Reformrhetorik zu beobachten (Reichard 2001: 20; Trittel et al. 2010: 135), indem Verwaltungen Änderungen in Aussicht gestellt haben, an der Veränderungsdiskussion teilnahmen oder Unterstützung z. B. durch Berater oder Wissenschaftler suchten (Matiasko/Holtmann/Weller 2005: 28). Damit demonstrierten sie ihre (scheinbare) Veränderungsbereitschaft und erweckten den Anschein, dass absehbar eine leistungsbezogene Bezahlung implementiert wird. Auf diese Weise genügten sie (weiterhin) den Erwartungen ihrer Umweltsegmente und erhielten Legitimität zugeschrieben. In anderen Zeiträumen wurde die leistungsorientierte Vergütung tatsächlich implementiert, womit dann aber praktische Schwierigkeiten (z. B. Kostenneutralität des Leistungsbezugs, Beamte und Tarifbeschäftigte als verschiedene Mitarbeitergruppen) verbunden waren. Hinzu treten Akzeptanzprobleme des Leistungsbezugs z. B. in Form unklarer Vergabekriterien der zusätzlichen Zahlungen und der Quotierung bzw. Deckelung des Empfängerkreises; letztere können zur Folge haben, dass die zusätzlichen Zahlungen von den Beschäftigten als „Nasenprämie“, Sympathiefaktor und Rationalisierungsmaßnahme und somit als ungerecht und illegitim wahrgenommen werden. Infolge mangelnder Akzeptanz (*Legitimation*) bleibt die erhoffte Motivationswirkung aus. In der Öffentlichkeit als relevantem Umweltsegment (z. B. Bürger, Medien) wird die leistungsbezogene Bezahlung als weniger wichtig bzw. notwendig erachtet (*Signifikation*) und erhält daher wenig *Legitimation*, da es sich um ein eher randständiges Thema handelt. Eventuell könnte dort sogar der Eindruck entstehen, dass die Verwaltungsmitarbeiter erst mithilfe zusätzlicher Zahlungen zu einer angemessenen Leistungserbringung angereizt werden müssen.

Zweitens wird deutlich, dass der Neoinstitutionalismus – am Beispiel der Einführung leistungsorientierter Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung – nicht nur für die *Erklärung der zunehmenden Verbreitung, sondern auch des möglichen Scheiterns oder der nur sehr langsamen Verbreitung von Neuerungen* genutzt werden kann. Letztere lässt sich – zusammenfassend betrachtet – dadurch begründen, dass (1) zwar gesellschaftliche Erwartungen hinsichtlich einer stärkeren Leistungsorientierung der Bezahlung herrsch(t)en, diese aber dynamischen Änderungen unterliegen. (2) Aufgrund der Vielzahl an (widersprüchlichen) Erwartungen, denen der Staat gegenüber steht, werden Erwartungen hinsichtlich einer stärkeren Leistungsorientierung der Bezahlung, die an den Staat als Arbeitgeber gerichtet werden, situativ in den Hintergrund gedrängt. (3) Am Beispiel der schlechten finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte lässt sich aufzeigen,

dass diese sowohl als Argument für als auch gegen eine leistungsbezogene Bezahlung herangezogen wird, was letztlich zu Widersprüchen und punktuell zum Scheitern der Bemühungen führte. Dass es vor dem Hintergrund der skizzierten Probleme lange nicht zu Veränderungen der Bezahlung von Arbeitnehmern und Beamten des öffentlichen Dienstes kam, kann (auch) damit erklärt werden, dass die geschaffenen Regelungen lange Zeit keinen hinreichenden Eingang in soziale Strukturen fanden. Infolgedessen wurden sie nicht als selbstverständlich („taken for granted“) wahrgenommen.

Drittens lassen sich aus der Rekonstruktion und Erklärung der Debatte Schlüsse für *Verlauf und Gestaltung von Veränderungsprozessen insbesondere in großen öffentlichen Organisationen* ziehen. Im Vergleich zu Unternehmen sind der Ressourcenfluss für die öffentliche Verwaltung – über Steuergelder – und somit die Existenz der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich relativ ungefährdet. Daher ist die Legitimitätssicherung zur Aufrechterhaltung des Ressourcenflusses lediglich in begrenztem Umfang nötig, was die zögerliche Implementierung der leistungsbezogenen Bezahlung genauso erklärt wie das Ignorieren einzelner Akteure. Letzteres ist sogar kaum anders möglich, da die öffentliche Verwaltung – im Vergleich zu Unternehmen – mit einer Vielzahl an Akteuren und Umweltsegmenten konfrontiert ist, die unterschiedliche Interessen und Strategien aufweisen (können), wodurch die Implementierung der leistungsbezogenen Bezahlung ein ausgesprochen komplexer und von widersprüchlichen Anforderungen gekennzeichneter Prozess ist. Zwar hat die Bundesregierung als gesetzgebende Kraft prinzipiell die Mittel und Ressourcen, Änderungen (insbesondere mit Wirkung für die Beamten) durchzuführen und somit als Institutional Entrepreneur für Reformmaßnahmen im öffentlichen Dienst aufzutreten. Dafür ist allerdings ein (hinreichender) Konsens zwischen den Regierungsfractionen über die geplanten Maßnahmen notwendig und es muss sich um ein für die Wähler interessantes und legitimes Thema handeln, mit dem Wählerstimmen gesichert oder gewonnen werden können. Die Analyse hat gezeigt, dass beides im betrachteten Zeitraum selten der Fall war. Vielmehr haben sich die Interessen des Institutional Entrepreneurs „Bundesregierung“ im Laufe der Debatte verlagert, so dass eine Prioritätenverschiebung hin zu als dringlicher empfundenen Aufgaben und Problemen (z. B. Wachstumsförderung, Abbau der Arbeitslosigkeit, Umbau der Sozialversicherungssysteme) festzustellen ist. Die Suche nach Lösungen für diese Probleme gilt – auch in der Öffentlichkeit – als notwendig und legitim. Sie eignet sich somit besser als politisches Thema.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der *Staat als Arbeitgeber* sehr spezifische Charakteristika und Rahmenbedingungen aufweist. Zum einen existieren etliche Akteure, die die Arbeitgeberrolle des Staates und damit die Gestaltung seiner Personalpolitik beeinflussen. Zum anderen ist jede personalwirtschaftliche Gestaltung, die der Staat als Arbeitgeber vorzunehmen versucht, eingebettet in umfänglichere Vorhaben. So zeigt die Analyse, dass im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung Aufgaben und Probleme existieren (z. B. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Privatisierung), deren Bewältigung von verschiedenen Akteuren bzw. Umweltsegmenten als wichtiger erachtet wird als eine Einführung leistungsbezogener Bezahlungssysteme. Änderungen des öffentlichen Dienstrechts sind zudem für Verwaltungslaien nur schwer verständlich und besitzen eine geringere Relevanz im öffentlichen Bewusstsein. Personalwirt-

schaftliche Veränderungen erfolgen erst, wenn ein erheblicher Erwartungs- und Handlungsdruck besteht, der durch die schlechte wirtschaftliche Entwicklung und finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte sowie durch Vorbilder im In- und Ausland und das Erkennen struktureller Defizite der öffentlichen Verwaltung Deutschlands ausgelöst wird. Die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung ist infolgedessen eher eine passive Reaktion auf die Krise der staatlichen Haushalte sowie auf die mangelnde Modernität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung als die aktive Umsetzung einer gezielten Personalstrategie. Dies kann nicht zuletzt darauf zurückgeführt werden, dass der in der öffentlichen Verwaltung empfundene Veränderungsdruck offenbar über längere Phasen der Debatte nicht stark genug war. Anders als in privatwirtschaftlichen Organisationen gefährden die Finanzkrise (*ökonomischer Druck*) und die strukturellen Defizite nicht die Existenz der öffentlichen Verwaltung. Obwohl verschiedene Umweltsegmente entsprechende Modernisierungsbemühungen erwarten, können sie aufgrund fehlender Macht keinen hinreichenden Veränderungsdruck ausüben (vgl. 4.2). Die Institutional Entrepreneurs wiederum, die die Macht und die Gelegenheit für entsprechende Veränderungen besitzen, bewerten sie lange Zeit nicht als dringlich (*Signifikation*) und in Bezug auf die Zuschreibung von Legitimität und die Gewinnung von Wählerstimmen nicht als lohnend.

Offen bleibt indes, wie der langwierige Prozess der Einführung leistungsorientierter Bezahlung zu bewerten ist: Einerseits kann darin eine Schwäche der Verwaltung gesehen werden, die auf eine frühzeitige Übernahme eines möglicherweise nützlichen und in der Privatwirtschaft schon lange etablierten personalwirtschaftlichen Instruments („leistungsorientierte Bezahlung“) verzichtet. Andererseits kann die Möglichkeit, Veränderungen nicht unmittelbar umsetzen zu müssen, durchaus als Stärke der Verwaltung bezeichnet werden, die damit davor geschützt ist, Managementmoden und -mythen (vor-)schnell und nicht hinreichend reflektiert zu übernehmen.

Literatur

- Aucoin, P. (1990): Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. In: Governance – An International Journal of Policy and Administration, 3: 115-137.
- Barley, S.R./Tolbert, P.S. (1997): Institutionalization and Structuration. In: Organization Studies, 18: 93-117.
- Beyer, L./Brinckmann, H. (1990): Kommunalverwaltung im Umbruch. Köln.
- Böhle, T. (2002): Anforderungen an den öffentlichen Dienst. In: Deutscher Städtetag (Hg.): Verwaltungsmodernisierung: Baustelle ohne Ende? Köln und Berlin: 43-48 und 109-128.
- Bogumil, J./Schmid, J. (2001): Politik in Organisationen. Opladen.
- DBB (Deutscher Beamtenbund) (1972): Der Vorschlag des DBB zur Reform des öffentlichen Dienstrechts: beschlossen vom Bundesvertretertag des DBB am 8. November 1972. In: DBB (Hg.): Auf dem Weg zur Dienstrechtsreform? Eine Zwischenbilanz. Bonn-Bad Godesberg: 28-37.
- Deutscher Juristentag (1970): Verhandlungen des 48. Deutschen Juristentags. München.
- Deutschmann, C. (1998): Die Mythenspirale: Eine wissenssoziologische Interpretation industrieller Rationalisierung. In: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (Hg.): Mitteilungen, 26: 11-22.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1971): Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Neuordnung des Beamtenrechts: Gliederung in Statusrecht und Folgerecht. 2. Aufl. Düsseldorf.
- DiMaggio, P.J. (1988): Interest and Agency in Institutional Theory. In: Zucker, L.G. (ed.): Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment. Cambridge, Mass.: 3-21.

- DiMaggio, P.J./Powell, W.W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Eichhorn, P. (2003): Öffentliche Verwaltung. In: Eichhorn, P./Friedrich, P./Jann, W./Oechsler, W.A./Püttner, G./Reinermann, H. (Hg.): *Verwaltungslexikon*. 3. Aufl. Baden-Baden: 760-763.
- Erben, T./Zeiler, A. (2000): Stadtmodernisierung auf dem Prüfstand: Überblick über die empirischen Untersuchungsergebnisse. In: Zielinski, H. (Hg.): *Die Modernisierung der Städte: Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation*. Wiesbaden: 19-51.
- Ernst, B. (2002): *Die Evaluation von Beratungsleistungen*. Wiesbaden.
- FDP (1974): *Stichworte zur Innen-, Rechts- und Medienpolitik*. Bonn.
- Giddens, A. (1984): *The Constitution of Society*. Cambridge/Mass.
- Giddens, A. (1997): *Die Konstitution der Gesellschaft*. 3. Aufl. Frankfurt a. M.
- Göbel, M./Vogel, R. (2010): Von der Verwaltungsbürokratie zum New Public Management: Leitbilder administrativer Steuerung im Wandel. In: *Betriebswirtschaft*, 7: 75-93.
- Haller, R. (2010): Führungsinstrumente im Rahmen der leistungsorientierten Vergütung. In: *Personalführung*, 43: 50-57.
- Hasse, R./Krücken, G. (2005): *Neo-Institutionalismus*. 2. Aufl. Bielefeld.
- Hood, C.C. (1991): A Public Management for all Seasons? In: *Public Administration*, 69: 3-19.
- Ilbertz, W. (1981): Reform des öffentlichen Dienstrechts: Modelle und ihre Konsequenzen, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Selbstverständnis und Rolle des Deutschen Beamtenbundes: Positionen und Forderungen. In: *Bildungs- und Sozialwerk des Deutschen Beamtenbundes (Hg.): Der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik Deutschland Teil IV*. Bonn.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2009): *Deutschland in Zahlen*. Köln.
- Jörges-Süß, K. (2007): *Leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung*. München und Mering.
- Keller, B. (1980): Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 31: 657-668.
- Keller, B. (2010): *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst*. Berlin.
- KGSt (1993): *Das Neue Steuerungsmodell*. KGSt-Bericht 5/1993. Köln.
- König, K./Füchtner, N. (2000): „Schlanker Staat“: Eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund. Baden-Baden.
- Kurz, G.H. (1989): Leistungszulagen: Ein Eckpunkt der Postreform. In: *telepost*, 18: 23-25.
- Matiaske, W./Holtmann, D./Weller, I. (2005): Leistungsvergütungssysteme in öffentlichen Verwaltungen. In: *Der Städtetag*, 58: 27-30.
- Meyer, J.W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Müller, N. (2009): Warum prägen Institutionen das Handeln in Organisationen? In: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hg.): *Managementforschung 19: Verhalten in Organisationen*. Wiesbaden: 221-238.
- Müller-Jentsch, W. (1996): *Theorien Industrieller Beziehungen*. In: *Industrielle Beziehungen*, 3: 36-64.
- Reichard, C. (1987): *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*. 2. Aufl. Berlin und New York.
- Reichard, C. (1994): *Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin.
- Reichard, C. (1996): Die “New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel u. a.: 241-274.
- Reichard, C. (2001): Bilanz der ersten Modernisierungsdekade: Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“. In: *Der Städtetag*, 54: 20-22.
- Reichert, J./Stöbe, S./Wohlfahrt, N. (1995): *Leistungsanreizsysteme im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven der Einführung von Motivations- und Leistungsanreizen in der Kommunalverwaltung*. Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

- Reichert, J./Stöbe, S./Wohlfahrt, N. (1996): Personalsteuerung durch Leistungsanreizsysteme. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel u.a.: 220-240.
- Sadowski, D. et al. (1994): Weitere 10 Jahre Personalwirtschaftslehren – ökonomischer Silberstreif am Horizont. In: *Die Betriebswirtschaft*, 54: 397-410.
- Scherm, E./Süß, S. (2010): *Personalmanagement*. 2. Aufl. München und Mering.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks u. a.
- Scott, W.R./Meyer, J.W. (1994): *Developments in Institutional Theory*. In: Scott, W.R./Meyer, J.W. (eds.): *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks et al: 1-8.
- Seibel, W. (1997): *Verwaltungsreformen*. In: König, K./Siedentopf, H. (Hg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. 2. Aufl. Baden-Baden: 87-106.
- Süß, S. (2009): Die Institutionalisierung von Managementkonzepten: Eine strukturationstheoretisch-politische Perspektive. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 79: 187-213.
- Tönjes, J. (2001): Restriktionen des Öffentlichen Dienstrechts bei der Implementation Neuer Steuerungsmodelle. In: *Ausbildung – Prüfung – Fortbildung (apf)*, Bundesausgabe 2001: 81-85 und 103-110.
- Tolbert, P.S./Zucker, L.G. (1999): The Institutionalization of the Institutional Theory. In: Clegg, S.R./Hardy, C. (eds.): *Studying Organization*. London: 169-184.
- Tondorf, K. (1994): Leistungsvergütung für die öffentliche Verwaltung. In: *Der Personalrat*, 11: 511-515.
- Trittel, N./Schmidt, W./Müller, A./Meyer, T. (2010): *Leistungsentgelt in den Kommunen*. Berlin.
- Walgenbach, P. (2000): *Die normgerechte Organisation*. Stuttgart.
- Walgenbach, P./Meyer, R. (2008): *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart.
- Weiß, K. (2002): Das Neue Steuerungsmodell: Chance für die Kommunalpolitik? Opladen.
- Zott, C./Huy, Q. (2007): How Entrepreneurs Use Symbolic Management to Acquire Resources. In: *Administrative Science Quarterly*, 52: 70-105.