

# Inhaltsverzeichnis

|   |             |
|---|-------------|
| <b>Abbildungsverzeichnis .....</b>  | <b>X</b>    |
| <b>Tabellenverzeichnis .....</b>  | <b>XII</b>  |
| <b>Boxenverzeichnis .....</b>   | <b>XVI</b>  |
| <b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>  | <b>XVII</b> |
| <b>Gender- und Zitationshinweis .....</b>   | <b>XX</b>   |
| <b>1 Einleitung.....</b>  | <b>1</b>    |
| 1.1 Ausgangslage und Problemstellung .....  | 3           |
| 1.2 Fragestellung und Zielsetzung .....   | 7           |
| 1.3 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit.....   | 9           |
| <b>2 Klärung und Konkretisierung des Betrachtungs- und<br/>Untersuchungsgegenstands .....</b> | <b>15</b>   |
| 2.1 Kommunalverwaltung.....   | 16          |
| 2.1.1 Eingrenzung der öffentlichen Verwaltung .....   | 17          |
| 2.1.1.1 Definition.....   | 18          |
| 2.1.1.2 Deskription.....  | 24          |
| 2.1.2 Eingrenzung der kommunalen Ebene .....  | 31          |
| 2.1.2.1 Gemeinden.....  | 33          |
| 2.1.2.2 Landkreise und kreisfreie Städte.....   | 34          |
| 2.1.2.3 Sonstige Gemeindeverbände.....  | 34          |
| 2.1.3 Eingrenzung der Kommunalverwaltung .....  | 35          |
| 2.1.3.1 Definition.....   | 35          |
| 2.1.3.2 Deskription.....  | 36          |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 2.2      | Beschäftigte in der Kommunalverwaltung .....   | 42        |
| 2.2.1    | Erschließung über den öffentlichen Dienst.....   | 42        |
| 2.2.2    | Beschäftigungsgruppen des öffentlichen Dienstes .....  | 45        |
| 2.2.2.1  | Beamte.....  | 45        |
| 2.2.2.2  | Beschäftigte .....   | 47        |
| 2.3      | Leistungsentgelte für Beschäftigte in der<br>Kommunalverwaltung .....  | 48        |
| 2.3.1    | Bestimmung des Teilbegriffs Entgelt .....  | 50        |
| 2.3.2    | Bestimmung des Teilbegriffs Leistung.....  | 51        |
| 2.3.3    | Bestimmung des Gesamtbegriffs Leistungsentgelt.....  | 62        |
| <b>3</b> | <b>Entstehung und Entwicklung des Leistungsentgelts<br/>für Beschäftigte in der Kommunalverwaltung .....</b> | <b>67</b> |
| 3.1      | Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung .....   | 68        |
| 3.1.1    | Öffentliche Verwaltung als Betrieb .....   | 69        |
| 3.1.2    | Vom Bürokratiemodell zum New Public Management.....  | 75        |
| 3.1.2.1  | Klassisches Bürokratiemodell .....   | 76        |
| 3.1.2.2  | Auslöser des New Public Management .....   | 80        |
| 3.1.2.3  | Grundzüge des New Public Management.....   | 82        |
| 3.1.3    | Neues Steuerungsmodell .....   | 92        |
| 3.2      | Tarifreform im öffentlichen Dienst .....   | 99        |
| 3.2.1    | Wesentliche Auslöser und Ziele .....   | 99        |
| 3.2.2    | Wesentliche Ergebnisse.....  | 102       |
| 3.3      | Tarifvertragliches Novum Leistungsentgelt .....  | 106       |
| 3.3.1    | Tarifvertragliche Vorläufer des Leistungsentgelts.....   | 106       |
| 3.3.2    | Tarifvertragliche Einführung des Leistungsentgelts.....  | 109       |
| 3.3.2.1  | Durchstarten auf kommunaler Ebene .....  | 109       |
| 3.3.2.2  | Zum Vergleich: Abwarten auf Bundes- und Landesebene .....  | 112       |
| 3.3.3    | Tarifvertragliche Entwicklung des Leistungsentgelts.....   | 113       |
| 3.3.3.1  | Stärkung auf kommunaler Ebene.....   | 113       |
| 3.3.3.2  | Zum Vergleich: Schwächung auf Bundesebene und<br>Abschaffung auf Landesebene.....                            | 114       |

---

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>4</b>  | <b>Einführung und Gestaltung des Leistungsentgelts für Beschäftigte in der Kommunalverwaltung.....</b> | <b>117</b> |
| 4.1       | Betriebliche Vereinbarung kommunaler Leistungsentgeltsysteme mittels Dienstvereinbarung .....          | 118        |
| 4.2       | Instrumente der Leistungsbeurteilung .....   | 120        |
| 4.2.1     | Grundlegendes zu Leistungsbeurteilungen .....  | 121        |
| 4.2.1.1   | Begriffsbestimmung Leistungsbeurteilung .....  | 122        |
| 4.2.1.2   | Funktionen von Leistungsbeurteilungen .....  | 126        |
| 4.2.1.3   | Leistungskriterien .....   | 129        |
| 4.2.1.4   | Leistungsfeststellung.....   | 137        |
| 4.2.1.4.1 | Messung: Objektive Kriterien und Quellen .....   | 138        |
| 4.2.1.4.2 | Beurteilung: Subjektive Kriterien und Quellen.....   | 139        |
| 4.2.1.5   | Leistungsbewertung .....   | 142        |
| 4.2.2     | Systematische Leistungsbewertungen.....  | 145        |
| 4.2.2.1   | Leistungskriterien .....   | 147        |
| 4.2.2.2   | Leistungsfeststellung und -bewertung.....  | 148        |
| 4.2.2.3   | Kritische Betrachtung .....  | 158        |
| 4.2.3     | Zielvereinbarungen .....   | 160        |
| 4.2.3.1   | Zielvereinbarungsgespräch: Festlegung von Zielen.....  | 163        |
| 4.2.3.2   | Zwischengespräch: Beibehaltung, Anpassung, Neudefinition von Zielen .....                              | 166        |
| 4.2.3.3   | Zielerreichungsgespräch: Leistungsfeststellung und -bewertung .....                                    | 167        |
| 4.2.3.4   | Kritische Betrachtung .....  | 167        |
| 4.2.4     | Einzelner, kumulativer, alternativer Einsatz der Instrumente .....                                     | 170        |
| 4.3       | Verknüpfung von Leistung und Entgelt.....  | 171        |
| 4.3.1     | Höhe und Ausschüttung des Gesamtbudgets .....  | 171        |
| 4.3.2     | Verteilung des Gesamtbudgets.....  | 173        |
| 4.3.2.1   | Zugang zum Leistungsentgeltsystem .....  | 174        |
| 4.3.2.2   | Nichtteilnahme am Leistungsentgeltsystem.....  | 175        |
| 4.3.2.3   | Bemessung von Leistungsentgelten .....   | 176        |
| 4.3.2.4   | Auszahlung von Leistungsentgelten .....  | 184        |
| 4.4       | Sonstige tarifvertragliche Regelungen .....  | 184        |
| 4.5       | Sonstige allgemeine Anforderungen.....   | 186        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>5</b>  | <b>Funktionen und Funktionalität des Leistungsentgelts für Beschäftigte in der Kommunalverwaltung .....</b> | <b>191</b> |
| 5.1       | Tarifvertraglich bestimmte Funktionen: Leistungssteuerung als Ausgangspunkt.....                            | 192        |
| 5.1.1     | Begriffsbestimmung Leistungssteuerung .....   | 193        |
| 5.1.2     | Notwendigkeit von Leistungssteuerung .....  | 194        |
| 5.1.2.1   | Interessen- und Arbeitsorganisationen .....   | 195        |
| 5.1.2.2   | Transformationstheorem.....   | 197        |
| 5.1.3     | Leistungssteuerung durch Leistungsentgelte .....  | 199        |
| 5.1.4     | Einordnung der tarifvertraglich bestimmten Funktionen.....  | 203        |
| 5.2       | Tarifvertraglich bestimmte Funktion: Stärkung der Motivation .....  | 204        |
| 5.2.1     | Begriffsbestimmung Motivation.....  | 206        |
| 5.2.2     | Zustandekommen von Motivation.....  | 208        |
| 5.2.2.1   | Person, Situation, Motivation .....   | 209        |
| 5.2.2.2   | Motivierung .....   | 212        |
| 5.2.3     | Motivationstheorien.....  | 214        |
| 5.2.3.1   | Inhaltstheorien .....   | 215        |
| 5.2.3.1.1 | Betrachtung ausgewählter Inhaltstheorien.....   | 215        |
| 5.2.3.1.2 | Ergänzung: Public Service Motivation.....   | 225        |
| 5.2.3.1.3 | Kritische Zwischenbetrachtung der Funktionalität des Leistungsentgelts .....                                | 230        |
| 5.2.3.2   | Prozesstheorien.....  | 241        |
| 5.2.3.2.1 | Betrachtung ausgewählter Prozesstheorien .....  | 241        |
| 5.2.3.2.2 | Ergänzung: Kognitive Evaluationstheorie .....   | 261        |
| 5.2.3.2.3 | Kritische Zwischenbetrachtung der Funktionalität des Leistungsentgelts .....                                | 264        |
| 5.2.4     | Kritische Betrachtung der Funktionalität des Leistungsentgelts .....  | 267        |
| 5.3       | Tarifvertraglich bestimmte Funktion: Stärkung der Eigenverantwortung .....                                  | 270        |
| 5.3.1     | Begriffsbestimmung Eigenverantwortung.....  | 270        |
| 5.3.1.1   | Grundbegriff Verantwortung .....  | 270        |
| 5.3.1.2   | Spezialbegriff Eigenverantwortung .....   | 272        |

---

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 5.3.2   | Dreiecksmodell der Verantwortung .....   | 273 |
| 5.3.2.1 | Konkretisierung von Verantwortung.....   | 275 |
| 5.3.2.2 | Konkretisierung von Eigenverantwortung .....   | 276 |
| 5.3.3   | Eigenverantwortung als Form des Extra- und<br>Intra-Rollenverhaltens.....                    | 278 |
| 5.3.4   | Kritische Betrachtung der Funktionalität des<br>Leistungsentgelts .....                      | 282 |
| 5.4     | Tarifvertraglich bestimmte Funktion: Stärkung der<br>Führungskompetenz.....                  | 287 |
| 5.4.1   | Begriffsbestimmung Führungskompetenz .....   | 289 |
| 5.4.1.1 | Teilbegriff Führung.....   | 290 |
| 5.4.1.2 | Teilbegriff Kompetenz.....   | 297 |
| 5.4.1.3 | Gesamtbegriff Führungskompetenz.....   | 306 |
| 5.4.2   | Entwicklung von Führungskompetenz.....   | 309 |
| 5.4.2.1 | Kompetenzentwicklung im Allgemeinen.....   | 309 |
| 5.4.2.2 | Führungskompetenzentwicklung im Speziellen.....  | 319 |
| 5.4.3   | Indikatoren von Führungskompetenz(-entwicklung) .....  | 320 |
| 5.4.3.1 | Führungsverhalten .....  | 321 |
| 5.4.3.2 | Führungsmiteinsatz .....   | 325 |
| 5.4.4   | Kritische Betrachtung der Funktionalität des<br>Leistungsentgelts .....                      | 326 |
| 5.5     | Tarifvertraglich bestimmte Funktion: Verbesserung der<br>öffentlichen Dienstleistungen ..... | 330 |
| 5.5.1   | Begriffsbestimmung öffentliche Dienstleistungen.....   | 331 |
| 5.5.1.1 | Grundbegriff Dienstleistung .....  | 331 |
| 5.5.1.2 | Spezialbegriff öffentliche Dienstleistungen.....   | 334 |
| 5.5.2   | Qualität öffentlicher Dienstleistungen .....   | 336 |
| 5.5.2.1 | Begriffsbestimmung Dienstleistungsqualität .....   | 336 |
| 5.5.2.2 | Betrachtung ausgewählter Modelle der<br>Dienstleistungsqualität.....                         | 339 |
| 5.5.3   | Effektivität und Effizienz öffentlicher Dienstleistungen.....                                | 346 |
| 5.5.3.1 | Begriffsbestimmung Effizienz und Effektivität .....  | 346 |
| 5.5.3.2 | Bedeutung von Effizienz und Effektivität für öffentliche<br>Dienstleistungen.....            | 348 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 5.5.4     | Kritische Betrachtung der Funktionalität des Leistungsentgelts ..... | 349        |
| 5.6       | Tarifvertraglich bestimmte Funktionen: Zwischenfazit.....            | 353        |
| <b>6</b>  | <b>Empirische Untersuchung .....</b>                                 | <b>355</b> |
| 6.1       | Forschungsstand und Forschungsbedarf.....                            | 355        |
| 6.1.1     | Forschungsstand .....  | 356        |
| 6.1.2     | Forschungsbedarf .....   | 365        |
| 6.2       | Design und Methodik der empirischen Untersuchung.....                | 366        |
| 6.2.1     | Auswahl der Untersuchungseinheiten .....                             | 366        |
| 6.2.2     | Auswahl des Erhebungsinstruments .....                               | 367        |
| 6.2.2.1   | Konstruktion des Fragebogens .....                                   | 373        |
| 6.2.2.2   | Onlineumsetzung .....  | 375        |
| 6.2.3     | Vorbereitung und Durchführung der Onlinebefragung .....              | 376        |
| 6.2.4     | Aufbereitung und Auswertung der Daten aus der Onlinebefragung .....  | 377        |
| 6.3       | Ergebnisse der Onlinebefragung.....                                  | 378        |
| 6.3.1     | Befragungsteilnehmer – Gesamt.....                                   | 379        |
| 6.3.2     | Einführung eines Leistungsentgelts.....                              | 380        |
| 6.3.2.1   | Einführungsstand und -zeitpunkt.....                                 | 381        |
| 6.3.2.2   | Rahmenbedingungen .....  | 384        |
| 6.3.2.3   | Bemessungsgrundlage .....  | 386        |
| 6.3.2.4   | Befragungsteilnehmer – »Echte« Leistungsentgeltzahler.....           | 389        |
| 6.3.3     | Gestaltung von Leistungsentgelten.....                               | 393        |
| 6.3.3.1   | Instrumente der Leistungsbeurteilung .....                           | 394        |
| 6.3.3.1.1 | Systematische Leistungsbewertung .....                               | 396        |
| 6.3.3.1.2 | Zielvereinbarungen.....  | 407        |
| 6.3.3.1.3 | Kombinationsmodell .....   | 413        |
| 6.3.3.2   | Verknüpfung von Leistung und Entgelt .....                           | 413        |
| 6.3.4     | Funktionen und Funktionalität des Leistungsentgelts.....             | 420        |
| 6.3.4.1   | Ausgangs- und Wirkungsbedingungen.....                               | 420        |
| 6.3.4.2   | Stärkung der Motivation.....   | 429        |
| 6.3.4.3   | Stärkung der Eigenverantwortung .....                                | 432        |
| 6.3.4.4   | Stärkung der Führungskompetenz .....                                 | 434        |

---

|                     |   |            |
|---------------------|---|------------|
| 6.3.4.5             | Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen.....   | 437        |
| 6.3.5               | Abschließende Bewertung des Leistungsentgelts .....   | 439        |
| <b>7</b>            | <b>Schlussbetrachtung.....</b>  | <b>447</b> |
| 7.1                 | Rückblick auf wesentliche Erkenntnisse und Ergebnisse .....   | 448        |
| 7.2                 | Limitationen der theoretischen Betrachtung und<br>empirischen Untersuchung.....                       | 458        |
| 7.2.1               | Konzeptionelle Grenzen.....   | 459        |
| 7.2.2               | Methodische und praktische Grenzen .....  | 460        |
| 7.3                 | Implikationen der theoretischen Betrachtung und<br>empirischen Untersuchung – für die Forschung ..... | 464        |
| 7.3.1               | Anknüpfender Forschungsbedarf .....   | 464        |
| 7.3.2               | Weiterführender Forschungsbedarf.....   | 466        |
| 7.4                 | Implikationen der theoretischen Betrachtung und<br>empirischen Untersuchung – für die Praxis .....    | 469        |
| 7.4.1               | Betriebliche Ebene.....   | 469        |
| 7.4.2               | Tarifvertragliche Ebene .....   | 472        |
| 7.5                 | Ausblick auf mögliche Entwicklungen und Ergebnisse.....   | 475        |
| 7.5.1               | Einführung und Gestaltung .....   | 475        |
| 7.5.2               | Funktionen und Funktionalität .....   | 477        |
| 7.5.3               | Zukunft des Leistungsentgelts .....   | 479        |
| <b>Quellen.....</b> |   | <b>485</b> |
| Q.1                 | Rechtsquellenverzeichnis.....   | 485        |
| Q.2                 | Literaturverzeichnis .....  | 486        |
| <b>Anhang.....</b>  |   | <b>561</b> |
| A.1                 | Verwaltungsgliederung auf kommunaler Ebene .....  | 561        |
| A.1.1               | Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte.....  | 561        |
| A.1.2               | Gemeindeverbände und gemeindefreie Gebiete .....  | 562        |
| A.2                 | Beteiligung der Bundesländer .....  | 563        |
| A.2.1               | Befragungsteilnehmer nach Bundesland – Gesamt.....  | 563        |
| A.2.2               | Befragungsteilnehmer nach Bundesland – »Echte«<br>Leistungsentgeltzahler .....                        | 564        |