

Sonderdruck aus:

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 191

**Verwaltungswissenschaft und  
Verwaltungspraxis in nationaler und  
transnationaler Perspektive**

**Festschrift für Heinrich Siedentopf  
zum 70. Geburtstag**

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera, Karl-Peter Sommermann  
und Jacques Ziller**



**Duncker & Humblot · Berlin 2008**

**Leistungsbezahlung im öffentlichen Sektor  
unter dem Regime der „Kostenneutralität“:  
Warum sie nicht wirklich funktionieren kann**

**Eine Analyse mit Hilfe der Prinzipal-Agent-Theorie**

Holger Mühlenkamp

**I. Einleitung**

Die Forderung nach Leistungsentgelten im öffentlichen Sektor entspricht dem heutigen Zeitgeist. Sie ist allerdings nicht neu. Schon 1973 postulierte die damals eingesetzte Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts<sup>1</sup> die Einführung von befristeten Leistungszulagen. Es dauerte über zwei Jahrzehnte, bis dieser Forderung erstmals im Rahmen der sog. kleinen Dienstrechtsreform 1997 nachgegeben wurde und in der A-Besoldung Leistungskomponenten eingeführt wurden. 2002 wurden mit dem *Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (ProfBesReformG)* für Professoren im öffentlichen Dienst Leistungsbezüge eingeführt. 2005 einigten sich schließlich die Tarifpartner im Rahmen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) und 2006 mit der Vereinbarung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) auf leistungsbezogene Entgelte auch für Angestellte des öffentlichen Dienstes.

Ein – wie auch im Verlauf der nachfolgenden Analyse deutlich wird – sehr bedeutsamer Aspekt bei der Einführung von Leistungsentgelten im öffentlichen Sektor Deutschlands ist die sog. „Kostenneutralität“, d.h. die Konstanzhaltung der Personalausgaben. Demzufolge werden leistungs- oder ergebnisabhängige Entgeltbestandteile durch eine Kürzung der fixen Entgeltbestandteile finanziert.

Als Ziele der Einführung von Leistungsentgelten im öffentlichen Sektor werden vor allem die Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung bzw. der öffentlichen Dienstleistungen sowie die Verbesserung der Motivation, Leistungsbereitschaft, Eigenverant-

---

<sup>1</sup> Vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973.

wortung und Führungskompetenz der Beschäftigten genannt.<sup>2</sup> Sofern die vier letztgenannten Ziele keinen Selbstzweck darstellen, dürften sie letztlich den beiden erstgenannten Zielen dienen. Allerdings sind Qualität und Wirtschaftlichkeit recht unbestimmte Begriffe, die einer Konkretisierung bedürfen. Im vorliegenden Kontext dürfte Wirtschaftlichkeit (Arbeits-)Produktivität und Kosteneffizienz meinen. Qualität kann vieles bedeuten. Darüber kann an dieser Stelle nicht spekuliert werden.

Bei aller Popularität des Themas und vielen praxisorientierten Abhandlungen ist dem Verfasser – mit Ausnahme des Hochschulsektors – bisher keine analytisch-wissenschaftliche Untersuchung der jetzt im öffentlichen Dienst Deutschlands zu praktizierenden Entgeltsysteme bekannt. Der vorliegende Beitrag zielt in diese Lücke. Als Instrument der hier vorgenommenen Analyse dient die im Bereich der Wirtschaftswissenschaften etablierte und für den Untersuchungsgegenstand einschlägige sog. Prinzipal-Agent-Theorie.

Vor der Untersuchung ist jedoch der rechtlich-instrumentelle Rahmen zur Entgeltbestimmung vorzustellen. Im zweiten Schritt werden wesentliche Erkenntnisse aus einem prinzipal-agent-theoretischen Standardmodell dargestellt. Drittens werden die daraus entstehenden Überlegungen auf die Besoldungs- bzw. Entgeltreformen im öffentlichen Dienst übertragen und viertens diskutiert. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

## II. Rechtlich-instrumenteller Rahmen

Das Beamtenrecht und die tarifvertraglichen Regeln kennen drei bzw. vier Leistungskomponenten. Es handelt sich erstens um die Möglichkeit eines vorzeitigen oder auch gehemmten Aufstiegs in die nächsthöhere (dienst-)altersabhängige Besoldungsstufe (sog. Leistungsstufe bzw. Stufenaufstieg), zweitens um einmalige Leistungsprämien und drittens um zeitlich befristete Leistungszulagen.<sup>3</sup> Im Geltungsbereich des TVöD für die Vereini-

<sup>2</sup> Vgl. das Vorblatt zum 2. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) v. 01.06.07, die Vorbemerkungen zum Tarifvertrag über das Leistungsentgelt für die Beschäftigten des Bundes (LeistungsTV-Bund) v. 25.08.2006 und § 18 Abs. 1 VKA des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) v. 13.09.2005.

<sup>3</sup> Tatsächlich hat jedoch ein Großteil der Bundesländer keine Leistungsstufen- und/oder Leistungsprämienverordnungen erlassen bzw. wendet diese nicht an (vgl. Bundesministerium des Innern, Leistungsbezahlung bei Bund und Ländern, 2006, Anlage 1, URL: <http://www.bmi.bund.de>, 01.12.2006), so dass in vielen Bundesländern bisher von der Möglichkeit der Leistungsbezahlung in der A-Besoldung kein oder nur wenig Gebrauch gemacht wurde. Im Entwurf des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes ist für Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen ein Vergabebudget vorgesehen, so dass bei dessen Realisation ein Ausschüttungszwang erzeugt wird.

gung der kommunalen Arbeitgeberverbände besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Zahlung einer Erfolgsprämie in Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Erfolg einer Einrichtung.<sup>4</sup>

Im Beamtenrecht wurden (und werden voraussichtlich auch weiterhin) Leistungsprämien und -zulagen sowohl nach der Höhe als auch bezüglich des Empfängerkreises deutlich begrenzt. So dürfen Leistungsprämien das Anfangsgrundgehalt der Besoldungsgruppe und Leistungszulagen 7% des Anfangsgrundgehalts nicht übersteigen. Maximal 15% der Beamten eines Dienstherrn können in den Genuss einer Leistungskomponente kommen.<sup>5</sup> Im Geltungsbereich des Tarifrechts – also für Arbeiter und Angestellte bzw. jetzt Arbeitnehmer(innen) – ist der Kreis der Empfänger von Leistungsstufen und Leistungsentgelten nicht von vornherein eingeschränkt. Allerdings werden die Details über Art und Umfang der Festlegung individueller Leistungsentgelte in landesbezirklichen Tarifvereinbarungen bzw. in Dienst- und Betriebsvereinbarungen geregelt. Dort können Obergrenzen für individuelle Leistungsentgelte festgelegt<sup>6</sup> und auch der Empfängerkreis eingeschränkt werden.<sup>7</sup>

Die für die Leistungskomponenten zur Verfügung stehende Finanzmasse ist zumindest derzeit äußerst gering. Im Tarifbereich beläuft sich das Volumen für die Leistungsvergütung (Leistungszulagen und Leistungsprämien) zur Zeit auf 1% der ständigen Monatsentgelte. Es ist beabsichtigt, diesen Anteil im Zeitablauf auf 8% der Entgeltsumme zu steigern. Für die „Leistungsbezahlung“ von Bundesbeamten – hier sogar einschließlich der Leistungsstufen – sollen anfangs nur 0,3% der Gesamtbesoldungsausgaben zur Verfügung stehen. Später soll sich dieser Satz um die alljährlich im Rahmen zukünftiger Besoldungsanpassungen bereitgestellten Mittel erhöhen.<sup>8</sup>

Als Instrumente der Leistungsfeststellung werden a) Zielvereinbarungen und b) systematische Leistungsbewertungen eingesetzt.<sup>9</sup> Im ersten Fall sind

<sup>4</sup> An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass die zunehmende Verbreitung der doppelten Buchführung auch in der öffentlichen Verwaltung einen Erfolgs- bzw. Ergebnisausweis ermöglicht.

<sup>5</sup> Im Bereich der Beamtenbesoldung wird es infolge der Föderalismusreform 2006 in Zukunft bundes- und länderspezifische Regelungen geben. Nach dem derzeit vorliegenden Entwurf über ein Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) wird es bezüglich der eben genannten Beschränkungen auf Bundesebene nur minimale Änderungen geben.

<sup>6</sup> Diese Möglichkeit wird in § 10 Abs. 1 LeistungsTV-Bund explizit erwähnt.

<sup>7</sup> Vorliegende Musterdienstvereinbarungen sehen eine Beschränkung von Leistungsentgelten auf Beschäftigte mit mindestens durchschnittlichen Beurteilungen vor.

<sup>8</sup> Vgl. § 42a Abs. 4 der geplanten Neufassung des Bundesbesoldungsgesetzes.

verschiedene Zielerreichungsgrade und im zweiten Fall verschiedene Bewertungsstufen zu definieren. Jedem Zielerreichungsgrad bzw. jeder Bewertungsstufe ist eine mit zunehmendem Zielerreichungsgrad bzw. besserer Bewertung steigende Punktzahl zuzuordnen.<sup>10</sup>

Die für Leistungsentgelte insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel werden entsprechend dem Anteil der Beschäftigten in den einzelnen Entgeltgruppen, zusammengefasst nach Untergruppen, verteilt. Jeder in die Wertung kommende Mitarbeiter erhält ein Leistungsentgelt entsprechend dem Produkt aus seiner von der individuellen Bewertung abhängigen Punktzahl und dem Punktwert. Der Punktwert ergibt sich aus der Division der untergruppenspezifischen Entgeltsumme durch die Summe der von den Mitarbeitern dieser Gruppe erreichten bewertungsrelevanten Punkte.

Bereits an dieser Stelle lassen sich erste Implikationen der beschriebenen Vorgehensweise ableiten. Ohne begrenzende Vorschriften wird es zu einer „Punkteinflation“ kommen, d.h. Vorgesetzte werden zu einer guten Benotung neigen. Aufgrund dessen werden selbst bei der Festlegung von Hürden wie einer mindestens durchschnittlichen Bewertung immer mehr Arbeitnehmer in den Genuss des Leistungsentgeltes kommen (dies gilt aufgrund der oben beschriebenen 15%-Grenze nicht für Beamte). Dadurch fällt bei konstantem Budget der Punktwert und damit der Leistungsanreiz.

### III. Theoretische Grundlagen – Ein Standardmodell der Prinzipal-Agent-Theorie

Innerhalb der Ökonomik liefert die Prinzipal-Agent-Theorie das theoretische Gerüst für die Analyse einer leistungs- oder genauer einer ergebnisorientierten Bezahlung. Die Prinzipal-Agent-Theorie beschäftigt sich mit Delegations- bzw. Beauftragungsverhältnissen – wie z.B. zwischen Anteilseignern und Managern oder zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ein Auftraggeber wird als „Prinzipal“ und ein Auftragnehmer (Beauftragter) wird als „Agent“ bezeichnet. Im einfachsten Fall wird die Beziehung zwischen einem Prinzipal und einem Agenten analysiert.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Vgl. § 3 LeistungsTV-Bund und § 18 VKA Abs. 5 TVöD. Der LeistungsTV-Bund sieht auch die Möglichkeit einer Kombination von a) und b) vor.

<sup>10</sup> Im Rahmen des TVöD bestehen laut Protokollerklärung zu § 17 Abs. 2 der leistungsbezogene Stufenaufstieg und die Leistungsentgelte unabhängig voneinander und dienen unterschiedlichen Zielen. Leistungsbezogene Stufenaufstiege unterstützen danach insbesondere die Anliegen der Personalentwicklung. Gleichwohl soll nach § 14 der Musterdienstvereinbarung die im Rahmen der zur Bestimmung der Leistungsentgelte vorgenommene Leistungsbewertung Anlass zur Prüfung eines vorweggenommenen Stufenaufstiegs geben. Nach Gewerkschaftsvorstellungen soll die Leistungsbewertung für Arbeitnehmer auch auf Beamte angewendet werden.

Das grundsätzliche Problem von Beauftragungsverhältnissen liegt in dem unterschiedlichen Grad der Informiertheit von Prinzipal und Agent (sog. Informationsasymmetrien). Gewöhnlicherweise weiß der Agent mehr über den Umfang seiner Bemühungen und die Qualität seiner Arbeit als der Prinzipal. Anders formuliert: Der Prinzipal kennt nicht oder zumindest nicht hinreichend genau den Arbeitseinsatz, die Sorgfalt, Umsicht etc. (im folgenden als „Anstrengung“ oder „Arbeitseinsatz“ bezeichnet) des Agenten. Unter diesen Umständen ist es unmöglich, ein Entgelt zu vereinbaren, welches allein von der Anstrengung des Agenten abhängt.<sup>12</sup>

Hieraus entstünde kein Problem, wenn der Agent die Ziele des Prinzipals exakt kennen und ohne Eigeninteressen quasi selbstlos dem Prinzipal dienen würde. Die Prinzipal-Agent-Theorie geht allerdings davon aus, dass der Agent unter dem Deckmantel der Informationsasymmetrie seine eigenen Interessen zu Lasten des Prinzipals verfolgt, indem er z.B. seine Anstrengungen minimiert oder den Prinzipal über die Umstände täuscht.

Die nahe liegende und von der Prinzipal-Agent-Theorie aufgenommene Idee zur Lösung dieses Problems besteht in der Kopplung des Entgelts des Agenten an ein von Agent und Prinzipal (sowie Dritten) gleichermaßen und unstreitig beobachtbares (Arbeits-)Ergebnis. So kann man z.B. Managergehälter an den (an Börsen beobachtbaren) Unternehmenswert und die Bezahlung von Mitarbeitern an die von ihnen generierten Umsätze, die Zahl einzelner Verrichtungen oder die Zahl der hergestellten Produkte binden.

Formaler Ausgangspunkt prinzipal-agent-theoretischer Überlegungen sind zumeist lineare Entgeltsysteme, bei denen sich das Entgelt (Gehalt, Einkommen etc.)  $y$  des Agenten aus einer Basiszahlung (Grundgehalt o.ä.)  $\alpha$  und einer linear-ergebnisabhängigen Komponente  $\beta \cdot x$  zusammensetzt:<sup>13</sup>

$$(1) \quad y = \alpha + \beta \cdot x.$$

$x$  bildet den Output bzw. die „Ergebnismenge“ ab.  $\beta$  wird als „Anreizintensität“ bezeichnet, weil mit dieser Variablen der Zusammenhang zwi-

<sup>11</sup> Daneben existieren natürlich auch Modellierungen mit mehreren Agenten, mehreren Prinzipalen, mehrstufigen Prinzipal-Agent-Beziehungen oder Teams von Agenten. Für eine ausführlichere Darstellung verschiedener Modelltypen vgl. z.B. M. Kräkel, *Organisation und Management*, 3. Aufl., Tübingen 2007.

<sup>12</sup> Selbst wenn der Prinzipal die gleichen Informationen wie der Agent hätte bzw. die Anstrengung des Agenten genau beobachten könnte, garantiert dies nicht die Möglichkeit des Abschlusses eines durchsetzbaren Vertrages. Entscheidend für die Durchsetzbarkeit von Verträgen ist, dass Außenstehende (ordentliche Gerichte oder Schiedsgerichte) die Vertragsinhalte und die realisierten Zustände der Welt (hier die Anstrengung des Agenten) verifizieren können.

<sup>13</sup> Die folgende Darstellung erfolgt in Anlehnung an P. Milgrom/J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs 1992, S. 214 ff.

schen Einkommen und Ergebnis gesteuert wird. Je größer (kleiner)  $\beta$ , desto enger (geringer) ist die Bindung zwischen Einkommen und Ergebnis.

Die Bindung des Einkommens an das Ergebnis impliziert für den Agenten ein Einkommensrisiko, wenn man realistischerweise davon ausgeht, dass das Ergebnis nicht nur von den Bemühungen des Agenten, sondern auch von äußeren Einflüssen abhängt, die er nicht oder nur in begrenztem Maße beherrschen kann. Nennen wir diese äußeren Einflüsse im Folgenden „Zufall“. Mathematisch ist  $x$  dann eine Funktion der Anstrengung des Agenten  $e$  und einer Zufallsvariablen  $\varepsilon$ .<sup>14</sup> Wir unterstellen im Folgenden:

$$(2) \quad x = e + \varepsilon.$$

Der Prinzipal kann nur  $x$ , jedoch nicht  $e$  und  $\varepsilon$  separat beobachten. Unter Berücksichtigung von Gleichung (1) folgt:

$$(3) \quad y = \alpha + \beta \cdot (e + \varepsilon).$$

Da wir für  $\varepsilon$  einen Erwartungswert von 0 annehmen, beträgt der Erwartungswert des Agenteneinkommens:

$$(4) \quad E(y) = \alpha + \beta \cdot e.$$

Das heißt, im Durchschnitt oder im Mittel darf der Agent ein Einkommen in Höhe von  $y = \alpha + \beta e$  erwarten – aber eben nur im Durchschnitt. Tatsächlich wird er aufgrund des „Ergebniszufalls“ in den meisten Fällen ein Einkommen realisieren, welches über oder unter diesem Erwartungswert liegt. Der Agent trägt also ein Einkommensrisiko, welches um so größer ist, je größer die Streuung oder Varianz von  $\varepsilon$  und je größer die Anreizintensität  $\beta$  ist.

Falls der Agent risikoscheu (risikoavers) ist, was üblicherweise angenommen wird und sich auch empirisch bestätigen lässt, bedeutet die Übernahme dieses Risikos für den Agenten einen Nutzenverlust.<sup>15</sup> Nutzenverluste durch

<sup>14</sup> Üblicherweise wird angenommen, dass  $\varepsilon$  normalverteilt ist, mit dem Erwartungswert  $E(\varepsilon) = 0$  und der Varianz  $\text{Var}(\varepsilon) = \sigma_\varepsilon$ , also  $\varepsilon \sim N(0, \sigma_\varepsilon)$ .

<sup>15</sup> Nehmen wir an, Sie hätten die Wahl zwischen einer Lotterie mit einem sicheren Gewinn in Höhe von 2.000 € zuzüglich einer Zusatzprämie ebenfalls in Höhe von 2.000 € mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 50% sowie einem auf jeden Fall garantierten Betrag in Höhe von 3.000 €. Der Erwartungswert der Lotterie beträgt exakt  $2.000 + 0,5 \cdot 2.000 = 3.000$  €. Die allermeisten Leser werden die garantierten 3.000 € dieser Lotterie, welche zwar einen Erwartungswert von 3.000 € hat, aber tatsächlich mit gleich großer Wahrscheinlichkeit entweder 2.000 oder 4.000 € ergibt, vorziehen. Sie sind also risikoavers. Arbeitnehmer, deren Gehalt sich aus fixen und zufallsabhängigen, variablen Bestandteilen zusammensetzt, sind analog dazu quasi einer „Einkommenslotterie“ ausgesetzt. Sie werden im Regelfall ein Festein-

die Übernahme von Risiken werden als „Risikokosten“ bezeichnet. Die Höhe der Risikokosten bestimmt sich aus der Differenz zwischen dem Einkommenserwartungswert und dem sog. Sicherheitsäquivalent. Das Sicherheitsäquivalent  $S$  ist der „sichere“ Geldbetrag, der aus Sicht des Agenten den gleichen Nutzen stiftet wie die Einkommenslotterie bzw. gleichwertig mit der Einkommenslotterie ist. Bei Risikoaversion ist das Sicherheitsäquivalent kleiner als der Einkommenserwartungswert. Der Geldbetrag, der den Agenten für die Übernahme des Einkommensrisikos entschädigt, nennt man Risikoprämie. Sie entspricht den Risikokosten des Agenten.<sup>16</sup> Dann gilt:

$$(5) \quad \text{Risikokosten} = \text{Risikoprämie} = E(y) - S.<sup>17</sup>$$

Es lässt sich zeigen, dass die Risikoprämie durch den Ausdruck  $0,5 \cdot r \cdot \text{Var}(y)$  approximiert werden kann.<sup>18</sup> Dann gilt unter Berücksichtigung von (5):

$$(6) \quad S = E(y) - 0,5 \cdot r \cdot \text{Var}(y).$$

$r$  entspricht der individuellen Risikoneigung des Agenten. Je größer (kleiner)  $r$ , desto größer (kleiner) ist die persönliche Risikoaversion des Agenten.  $\text{Var}(y)$  gibt die Varianz bzw. Streuung des Einkommens wieder. Je größer (kleiner)  $\text{Var}(y)$ , desto größer (kleiner) sind die Einkommensschwankungen und damit das objektive Einkommensrisiko. Berücksichtigen wir jetzt noch die von  $e$  abhängenden „Anstrengungskosten“ des Agenten  $K(e)$ ,<sup>19</sup> können wir unter Berücksichtigung von (4) und (6) das Sicherheitsäquivalent des Agenten  $S_A$ <sup>20</sup> durch folgenden Ausdruck beschreiben:

kommen in Höhe des Erwartungswertes einer Einkommenslotterie der Einkommenslotterie selbst vorziehen.

<sup>16</sup> Man kann es auch umgekehrt formulieren: Die Risikoprämie ist der Betrag, den der Agent zur Abwendung des Risikos maximal zu zahlen bereit wäre.

<sup>17</sup> Bezogen auf die in der vorletzten Fußnote genannte Lotterie kann sich jeder Leser die Frage stellen, bei welchem sicheren Geldbetrag er zwischen diesem Betrag und der Einkommenslotterie indifferent ist. Dieser Betrag entspricht dem Sicherheitsäquivalent. Falls jemand beispielsweise indifferent ist zwischen einem garantierten Einkommen in Höhe von 2.900 € und der genannten Einkommenslotterie, betragen seine Risikokosten  $E(y) - S = 3.000 - 2.900 = 100$  €. Man müsste ihm 100 € zahlen, z.B. indem man die Basiszahlung auf 2.100 € erhöht, um ihn für die Risikoübernahme zu entschädigen.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. *Kräkel*, Organisation und Management (Anm. 11), S. 70 ff.

<sup>19</sup> Das ergebnisabhängige Entgeltsystem bürdet dem Agenten nicht nur ein Einkommensrisiko, sondern auch Anstrengungen auf. Anstrengungen bzw. „Arbeitsleid“ bedeuten normalerweise Nutzenverluste, die sich wiederum grundsätzlich in Geld ausdrücken lassen.

<sup>20</sup> Zur Unterscheidung der Sicherheitsäquivalente von Agent und Prinzipal verwenden wir im Folgenden die Indizes  $A$  und  $P$ .

$$(7) \quad S_A = \alpha + \beta \cdot e - K(e) - 0,5 \cdot r \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon).$$

Für eine Gesamtbetrachtung müssen wir jetzt noch den Prinzipal einbeziehen. Wir gehen davon aus, dass der Prinzipal risikoneutral eingestellt ist. Begründen lässt sich diese Annahme damit, dass der Prinzipal (Arbeitgeber, Staat bzw. die dahinter stehenden Anteilseigner, Bürger) am Ergebnis der Aktivitäten vieler Agenten (mit unabhängigen Ergebnissen) beteiligt ist, und demzufolge – anders als der Agent – sein Risiko streuen kann. In der formalen Darstellung bedeutet Risikoneutralität, dass  $r$  den Wert 0 annimmt und damit dem Prinzipal keine Risikokosten entstehen.

Das Sicherheitsäquivalent  $S_p$  des risikoneutralen Prinzipals beläuft sich auf den zu erwartenden „Gewinn“ oder monetarisierten Nutzen des Prinzipals aus den Aktivitäten des Agenten  $G(e)$  abzüglich des voraussichtlich an den Agenten zu zahlenden Entgelts:

$$(8) \quad S_p = G(e) - (\alpha + \beta \cdot e).$$

Ein wohlfahrtsoptimales Anreizschema maximiert das Sicherheitsäquivalent über Agent und Prinzipal  $S_{\text{total}} = S_A + S_p$ . Also ist hier die Differenz zwischen dem durch den Agenten erzeugten Gewinn bzw. Nutzen sowie seinen Anstrengungs- und Risikokosten zu maximieren:

$$(9) \quad \max! \quad S_{\text{total}} = G(e) - K(e) - 0,5 \cdot r \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon).$$

Aus (9) folgt: Das kollektive Sicherheitsäquivalent von Prinzipal und Agent (interpretiert als Indikator für den kollektiven Nutzen bzw. die Wohlfahrt) kann solange gesteigert werden, wie der Gewinnzuwachs des Prinzipals durch die Mehranstrengung des Agenten größer ist als die zusätzlichen Anstrengungs- und Risikokosten des Agenten. Im Optimum stimmen Grenzgewinn des Prinzipals und Grenzkosten des Agenten überein.

Aus dem Modell wird deutlich, dass ergebnisorientierte Entgeltsysteme, die der Leistungssteigerung von Agenten dienen sollen, den Agenten neben Anstrengungskosten zugleich auch Risikokosten auferlegen. Je größer der Leistungsanreiz (hier die Anreizintensität  $\beta$ ), desto größer sind nicht nur die Anstrengungen,<sup>21</sup> sondern auch das Risiko und damit die Risikokosten des Agenten. Unter dem Gesichtspunkt der optimalen Risikoteilung sollte je-

<sup>21</sup> Der Agent wird gemäß Gleichung (7) ein Anstrengungsniveau wählen, bei dem sein Zusatzeinkommen durch vermehrte Anstrengungen mit den Grenzanstrengungskosten übereinstimmt, also die Bedingung  $\beta = K'(e)$  erfüllt ist. Es ist offenkundig, dass dann das Anstrengungsniveau mit  $\beta$  steigt. Die Änderung der Anstrengung des Agenten infolge von Änderungen der Anreizintensität wird auch als Reaktionsfunktion des Agenten bezeichnet.

doch derjenige das Risiko tragen, der die geringsten Risikokosten hat. In unserem Falle wäre dies der Prinzipal. Da er aufgrund seiner Risikoneutralität überhaupt keine Risikokosten hat, wäre es unter Risikokostengesichtspunkten optimal, ihm das gesamte Risiko aufzubürden und dem Agenten ein Festgehalt zu zahlen. Letzteres würde jedoch entsprechend dem Paradigma der Prinzipal-Agent-Theorie die Anstrengungen des Agenten unterminieren. Das optimale Entgeltsystem muss also einen Kompromiss zwischen Anreizen und Risikoverteilung finden.

Aus dem obigen Modell lassen sich darüber hinaus verschiedene Prinzipien der Gestaltung von Entgeltsystemen ableiten.<sup>22</sup> Wenn man beispielsweise die optimale Anreizintensität  $\beta$  bestimmen möchte, erhält man folgende Optimalitätsbedingung:

$$(10) \quad \beta = \frac{G'(e)}{1 + r \cdot \text{Var}(x) \cdot K''(e)}.$$

Dieser vielleicht auf den ersten Blick kompliziert erscheinende Ausdruck ist jedoch bei genauerem Hinsehen gut interpretierbar. Er besagt, dass die optimale Anreizintensität erstens vom Grenzertrag der Anstrengung des Agenten  $G'(e)$  abhängt. Je größer  $G'(e)$ , desto größer sollte unter sonst gleichen Umständen („ceteris paribus“ – c.p.) die Anreizintensität sein. Zweitens sollte die Anreizintensität c.p. umso geringer sein, je größer die Risikoaversion des Agenten  $r$  ist. Das gleiche gilt drittens für die Ergebnisstreuung: Bei größerer Streuung ist c.p. eine geringere Anreizintensität zu wählen als im gegenteiligen Fall. Viertens sinkt c.p. die optimale Anreizintensität mit dem Wert der zweiten Ableitung der Anstrengungskostenfunktion des Agenten  $K''(e)$ .  $K''(e)$  zeigt die Änderung der Grenzanstrengungskosten und damit die Reaktion des Agenten auf Anreize an. Mit steigender (sinkender) Änderung der Grenzanstrengungskosten nimmt die Reaktion des Agenten auf Anreize ab (zu). Je größer (kleiner) die Reaktion des Agenten auf Anreize ist, desto größer (kleiner) sollte c.p. die Anreizintensität sein.

In der Praxis wird man  $\beta$  mangels Daten nicht exakt bestimmen können. Der Wert des Modells besteht deshalb auch nicht darin,  $\beta$  errechnen zu können. Vielmehr zeigt uns das Modell zum einen, auf welche Parameter („Stellschrauben“) es auch in der Praxis ankommt. Zweitens verdeutlicht die modelltheoretische Darstellung die Wirkungsrichtung der Parameter.

<sup>22</sup> Im Einzelnen sei dazu auf *Milgrom/Roberts, Economics, Organization and Management* (Anm. 13), S. 218 ff. verwiesen.

#### IV. Übertragung der Erkenntnisse aus dem Standardmodell auf die Reform der Beschäftigtenbezahlung im öffentlichen Dienst

Die Leistungsentgelte im öffentlichen Sektor stellen in der Tat ein lineares Entgeltsystem dar. Neben einem Basisgehalt wird eine Leistungskomponente gezahlt, deren Höhe sich aus einem Punktwert (entspricht der Anreizintensität  $\beta$ ) und einer Ergebnisvariablen (entspricht  $x$ ) bestimmt. Daher lässt sich das neue Entgeltsystem durch das im vorangehenden Abschnitt verwendete Modell abbilden.

Aufgrund der vorangehenden Modellierung ist es kaum vorstellbar, dass es unter dem zu beobachtenden Regime konstanter Personalausgaben möglich ist, die Agenten (Beschäftigten im öffentlichen Dienst) für Mehranstrengungen und Ergebnis- bzw. Entgeltrisiken zu entschädigen. Stellen wir uns dazu einen repräsentativen Beschäftigten im öffentlichen Dienst vor.

Vor der Entgeltreform hatte er ein Festeinkommen in Höhe von  $\alpha^{\text{alt}}$ , d.h.  $y^{\text{alt}} = \alpha^{\text{alt}}$ . Das Einkommen nach der Entgeltreform beträgt  $y^{\text{neu}} = \alpha^{\text{neu}} + \beta \cdot e$ , wobei  $\alpha^{\text{alt}} > \alpha^{\text{neu}}$ . Daraus folgt:

$$(11) \quad \alpha^{\text{alt}} = \alpha^{\text{neu}} + \beta \cdot e^*$$

Der Agent kann das alte Entgeltniveau wegen  $\alpha^{\text{alt}} > \alpha^{\text{neu}}$  nur erreichen, wenn er eine bestimmte Anstrengung  $e^* > 0$  an den Tag legt. Anstrengungen über  $e^*$  hinaus können wegen des Budgetdeckels nicht entlohnt werden, so dass es für den Agenten rational ist, seine Anstrengungen nicht über  $e^*$  hinaus auszuweiten. Die Höhe von  $e^*$  wird über  $\alpha^{\text{neu}}$  und  $\beta$  bestimmt. Das tatsächlich vom Agenten gewählte Anstrengungsniveau hängt von seinen Grenzanstrengungskosten  $K'(e)$  ab. Falls  $K'(e^*) > \beta$ , wird der Agent ein Anstrengungsniveau unterhalb von  $e^*$  wählen und sein vorheriges Einkommen nicht erreichen.

Das Sicherheitsäquivalent für das alte Entgelt lautet  $S^{\text{alt}} = \alpha^{\text{alt}}$ . Das neue Sicherheitsäquivalent beläuft sich auf  $S^{\text{neu}} = \alpha^{\text{neu}} + \beta \cdot e - K(e) - 0,5 \cdot r \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon)$ . Beim Anstrengungsniveau  $e^*$  entspricht der Erwartungswert des neuen Einkommens dem alten Einkommen (s. Gleichung 11). Daher kann man für das neue Sicherheitsäquivalent bei  $e^*$  auch schreiben:

$$(12) \quad S^{\text{neu}} = \alpha^{\text{alt}} - K(e^*) - 0,5 \cdot r \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon).$$

Da  $\alpha^{\text{alt}} = S^{\text{alt}}$ , kann man (12) umformulieren zu:

$$(12a) \quad S^{\text{neu}} = S^{\text{alt}} - K(e^*) - 0,5 \cdot r \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon).$$

Wenn der Agent das gleiche Erwartungseinkommen wie vor der Entgeltumstellung erreichen möchte und  $e^*$  wählt, ist der Nutzen aus dem neuen Entgeltsystem aufgrund der positiven Anstrengungs- und Risikokosten geringer als vorher. Falls  $K'(e^*) > \beta$  wird der Agent nicht nur ein geringeres Einkommen als vorher, sondern darüber hinaus Anstrengungs- und Risikokosten haben. Würde der Agent gar keine Anstrengung zeigen, d.h.  $e = 0$  wählen, nähme  $s^{\text{neu}}$  den Wert  $\alpha^{\text{neu}}$  an. Der Agent hätte in diesem Fall zwar keine Anstrengungs- und Risikokosten, aber wegen  $\beta \cdot e = 0$  ein geringeres Einkommen als vorher. Mit anderen Worten: Der Agent ist bei jedem Anstrengungsniveau schlechter gestellt als vorher, weil er für seine Bemühungen und das Einkommensrisiko nicht entschädigt wird. Dies ließe sich nur ändern, wenn:

$$(13) \quad \alpha^{\text{neu}} + \beta \cdot e = \alpha^{\text{alt}} + K(e) + 0,5 \cdot r \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon) \quad \text{bzw.} \quad \alpha^{\text{neu}} + \beta \cdot e > \alpha^{\text{alt}}.$$

Das zu erwartende Einkommen muss also unter dem neuen Regime höher sein als vorher.

Nun mag man die Idee des repräsentativen Agenten verwerfen und darauf verweisen, dass die Agenten in der Realität verschiedene Eigenschaften aufweisen und gute Agenten durch die Umstellung des Entgeltsystems gewinnen können. Dies ist grundsätzlich richtig. Die Agenten mit den geringeren Anstrengungskosten werden c.p. ein höheres Anstrengungsniveau wählen als die anderen und ein entsprechend höheres Einkommensniveau realisieren. Daher können sie, sofern

$$(13a) \quad \beta \cdot e \geq \alpha^{\text{alt}} - \alpha^{\text{neu}} + K(e) + 0,5 \cdot r \cdot \beta \cdot \text{Var}(\varepsilon)$$

erfüllt ist, auch für ihre Kosten kompensiert werden.

Alle Agenten, deren Anreiznebenbedingung  $K'(e) = \beta$  (13a) nicht erfüllt, d.h. deren Grenzanstrengungskosten zu hoch sind, um das durch (13a) formulierte variable Einkommen zu erreichen, werden jedoch trotz Mehranstrengung und Risiko ein geringeres Einkommen als vorher realisieren. Damit sind sie nunmehr schlechter gestellt.

Auch das Kollektiv der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist auf jeden Fall schlechter gestellt. Dies lässt sich einfach zeigen. Bezeichnen wir das Personalbudget mit  $B$ . Dann gilt:

$$(14) \quad B^{\text{alt}} = \sum_{i=1}^n \alpha_i^{\text{alt}} = \sum_{i=1}^n S_i^{\text{alt}} = B^{\text{neu}} = \sum_{i=1}^n \alpha_i^{\text{neu}} + \beta \cdot e_i.$$

In Worten: Das alte Personalbudget  $B^{\text{alt}}$  entspricht der Summe der alten individuellen Fixgehälter  $\alpha_i$ . Der Index  $i$  summiert hier über die Zahl der

Agenten  $n$  auf. Diese Summe ist zugleich identisch mit der Summe der alten individuellen Sicherheitsäquivalente und dem neuen, unveränderten Personalbudget  $B^{\text{neu}}$ , welches der Summe der neuen individuellen, teilweise leistungsbezogenen Entgelte entspricht. Wegen (14) kann man die Summe der neuen individuellen Sicherheitsäquivalente ausdrücken als:

$$(15) \quad \sum_{i=1}^n S_i^{\text{neu}} = \sum_{i=1}^n S_i^{\text{alt}} - \sum_{i=1}^n [K_i(e_i) - 0,5 \cdot r_i \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon)].$$

Damit ist die Summe der neuen individuellen Sicherheitsäquivalente offenkundig kleiner als die Summe der alten individuellen Sicherheitsäquivalente. Die Agenten bzw. Beschäftigten im öffentlichen Sektor insgesamt verlieren durch die Systemumstellung.

Der Budgetdeckel bedeutet zudem, dass das Anstrengungsniveau der Agenten Rückwirkungen auf das Entgeltsystem hat. Es gilt nämlich:

$$(16) \quad B = \sum_{i=1}^n \alpha_i + \beta \cdot e_i = \sum_{i=1}^n \alpha_i + \sum_{i=1}^n \beta \cdot e_i = \sum_{i=1}^n \alpha_i + \beta \cdot \sum_{i=1}^n e_i.$$

Falls die Summe der individuellen Anstrengungen zu hoch ist, müssen – wie in der Praxis zu beobachten – die  $\alpha_i$  und/oder  $\beta$  reduziert werden, der Empfängerkreis von Leistungskomponenten eingeschränkt oder individuelle Einkommensgrenzen etc. eingeführt werden. Die Agenten erleben dann eine Entwertung ihrer Anstrengungen. Dieser Sachverhalt ist mit Blick auf das in Abschnitt 2 beschriebene Bepunktungssystem evident. Der Punktwert entspricht exakt  $\beta$ . Er ergibt sich aus dem durch die Summe der individuellen Punkte  $p_i$  dividierten „Leistungsbudget“:

$$(17) \quad \beta = \frac{B}{\sum_{i=1}^n p_i(e, \dots)}.$$

Da die erreichten Punkte u. a. (hoffentlich) positiv von den individuellen Anstrengungen beeinflusst werden, schlagen sich Mehranstrengungen der Beschäftigten in einer Reduktion des Punktwertes nieder. Je mehr sich die Agenten anstrengen, desto geringer ist die Entlohnung für die Anstrengung. Dieser Mechanismus wird wegen der individuellen Optimalitätsbedingung  $K'_i(e_i) = \beta$  die Bemühungen der Beschäftigten im Zaum halten.

Wenn man  $B$  nicht allen Agenten, sondern nur denjenigen, die gewisse „Hürden“ (z. B. den besten 15% oder denjenigen, die bei Leistungsbeurteilungen eine vorgegebene Mindestpunktzahl) überspringen, zugänglich

macht, kann man einen höheren Punktwert und damit einen stärkeren Leistungsanreiz für die guten oder besseren Agenten erreichen. Gleichzeitig schränkt man den Leistungsanreiz für die anderen Agenten (weiter) ein. Ob durch eine Beschränkung des Empfängerkreises „netto“ mehr oder weniger Leistungen induziert werden, ist ohne weitere Informationen offen. Das Ergebnis hängt maßgeblich von den Anstrengungskosten bzw. der Reaktionsfunktion der verschiedenen Agententypen ab.

Auf der Basis der bisherigen Überlegungen lohnt sich die Umstellung für den Prinzipal auf jeden Fall. Sofern sich nämlich wenigstens ein Teil der Agenten mehr anstrengt als vorher, erhält der Prinzipal ein insgesamt besseres Ergebnis, ohne dass der Prinzipal wegen  $B_{\text{alt}} = B_{\text{neu}}$  mehr zahlen muss. Wir gehen mit Bezug auf (8) davon aus, dass  $G(e) = \sum_{i=1}^n G_i(e_i)$  ist, d. h. der Gesamtgewinn des Prinzipals aus den Anstrengungen aller seiner Agenten  $G(e)$  entspricht der Summe aus den Gewinnen der individuellen Agentenanstrengungen.

Ob die als Wohlfahrt interpretierte Summe der Sicherheitsäquivalente gemäß Gleichung (9) steigt, hängt davon ab, ob der Nutzengewinn des Prinzipals größer ist als die Nutzenverluste der Agenten oder nicht. Da sich der Prinzipal im vorliegenden Fall nicht für die Nutzenverluste der Agenten zu interessieren scheint, ist dies nicht gewährleistet. Ein Prinzipal, der ausschließlich seine eigenen Interessen verfolgt, würde den Nenner des in Gleichung (10) aufgeführten Quotienten vernachlässigen und  $\beta = G'(e)$  setzen. Sofern der Nenner von (10) größer als eins ist, wovon auszugehen ist, wäre die allein aus Sicht des Prinzipals festgesetzte Anreizintensität gemessen am Wohlfahrtsoptimum zu hoch. Da sich der Prinzipal im vorliegenden Fall Kostenneutralität sprich Ausgabenneutralität bei einem sehr geringen Budget für Leistungsentgelte auf die Fahnen geschrieben hat, wird er jedoch eher eine zu geringe Anreizintensität erreichen. Es wäre jedenfalls sehr zufällig, wenn der Prinzipal entweder sein eigenes Optimum oder das Wohlfahrtsoptimum finden würde. Es sieht so aus, als ob sich der Prinzipal von der Idee hat leiten lassen, dass das neue System ungeachtet von Optimalitätsbedingungen für ihn vorteilhaft ist.

## V. Diskussion

Die bisherigen Überlegungen basieren auf der Annahme, dass ein Agent bei einem Festentgelt ein Anstrengungsniveau von null oder ein niedrigstmögliches Anstrengungsniveau wählt. Was aber, wenn es den Agenten möglich ist, ihr bisheriges Anstrengungsniveau zu reduzieren? Werden

dann nicht diejenigen, die keine Chance sehen, ein Leistungsentgelt zu bekommen oder deren (Grenz-)Anstrengungskosten so hoch sind, dass sie unter dem neuen Regime ein geringeres Einkommen erfahren, ihre Bemühungen einschränken und verlagern – zumal, wenn kein Entlassungsrisiko besteht? Es ist also durchaus möglich, dass sich ein Teil der Agenten mehr anstrengt, und ein anderer Teil weniger Ehrgeiz zeigt als vorher. Wenn die Mehrleistungen der „guten“ Agenten geringer sind als die Wenigerleistungen der „schlechten“ Agenten erhält der Prinzipal bei gleicher Gesamtvergütung weniger Leistungen. In diesem Fall hätten nicht nur die Agenten, sondern auch der Prinzipal mit dem neuen Entgeltsystem ein schlechtes Geschäft gemacht.

Darüber hinaus kennt auch die Prinzipal-Agent-Theorie unerwünschte „Nebenwirkungen“ von ergebnisorientierten Entgelten. Zu nennen wäre beispielsweise die a) Mehraufgabenproblematik, b) sog. Beeinflussungskosten, c) mangelnde Kooperation und d) „Sabotage“. Wenn es dem Prinzipal – z.B. aufgrund unterschiedlicher Messmöglichkeiten – nicht gelingt, alle Aufgaben eines Agenten gleich gut im Entgeltsystem abzubilden, werden sich die Agenten auf die Tätigkeiten konzentrieren, die relativ gut bezahlt werden und relativ schlecht bezahlte Tätigkeiten vernachlässigen. Dies ist die Mehraufgabenproblematik. Dann arbeiten die Agenten möglicherweise mehr, tun aber nicht unbedingt das, was im Interesse des Prinzipals ist. Unter Beeinflussungskosten ist zu verstehen, dass die Agenten jetzt versuchen werden, den Prinzipal zu ihren Gunsten einzunehmen, z.B. indem sie permanent über Erfolge berichten oder versuchen, die Leistungskriterien zu ihren Gunsten zu verändern. Natürlich können Leistungsentgelte auch (notwendige und im Interesse des Prinzipals liegende) Kooperationen bzw. Teamarbeit unterminieren. Wenn beispielsweise nur 15% der Beschäftigten ein Leistungsentgelt bekommen können, warum sollten dann Agenten mit anderen kooperieren, wenn dies die Wahrscheinlichkeit der anderen auf ein Leistungsentgelt erhöht? Schließlich ist auch unter bestimmten Voraussetzungen mit Sabotage zu rechnen: Weniger leistungsfähige Agenten werden möglicherweise versuchen, die Leistung der Besseren zu sabotieren.

Leistungsentgelte sind also keine „Selbstläufer“. Der Prinzipal muss auch die Nebenwirkungen sowie eventuelle Möglichkeiten zur Begrenzung der unerwünschten Effekte in seine Überlegungen einbeziehen. Wenn die Nebenwirkungen die positiven Effekte von Leistungsentgelten konterkarieren und es nicht gelingt, die unerwünschten Effekte hinreichend zu begrenzen, sollte selbst unter dem Paradigma der Prinzipal-Agent-Theorie von Leistungsentgelten abgesehen werden.

Bisher wurde noch nicht auf die in Zusammenhang mit Leistungsentgelten entstehenden Mess-, Bewertungs-, Überwachungs- und Durchsetzungs-

kosten – im folgenden  $K_{MBÜD}$  – eingegangen. Um diese Kosten zu erfassen, braucht man grundsätzlich nur die Formel (9) entsprechend zu ergänzen:

$$(18) \quad \max! \quad S_{\text{total}} = G(e) - K(e) - 0,5 \cdot r \cdot \beta^2 \cdot \text{Var}(\varepsilon) + K_{MBÜD}.$$

Solche Kosten sind in der realen Welt unvermeidbar, sollten jedoch auf das Notwendigste beschränkt werden. Beispielsweise lassen sich durch eine genauere Ergebnismessung (bzw. Leistungsbeurteilung) das Ergebnisrisiko und damit die Risikokosten des Agenten verringern. Bezeichnen wir die dabei entstehenden Messkosten mit  $K_M(\text{Var}(\varepsilon))$ , gilt unter Berücksichtigung von (18) für das Optimum dieser Kosten  $0,5 \cdot r \cdot \beta^2 = K'_M(\text{Var}(\varepsilon))$ .

Allerdings wäre es – zumindest für den Autor – überraschend, wenn die Messung und Bewertung von Ergebnissen sowie die Überwachung und Durchsetzung von gesetzlichen und tarifvertraglichen Regeln etc. im öffentlichen Sektor einem ökonomischen Kalkül unterlägen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass diese Kosten erheblich sein werden, ohne durch entsprechenden Nutzen gerechtfertigt zu sein.

Abschließend ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die bisherigen, auf der Prinzipal-Agent-Theorie basierenden Überlegungen von intrinsischen Motiven absehen. Demnach dürfte unter dem Regime von Festentgeltsystemen kein Mensch wirklich arbeiten. Alle Beschäftigten würden ihre Anstrengungen minimieren. In der Realität finden wir jedoch sogar Menschen, die ohne oder bei nur einem sehr geringen Entgelt arbeiten. Deshalb wird die Analyse von Entgeltsystemen gehaltvoller, wenn man von der Annahme ausgeht, dass Menschen sowohl von extrinsischen als auch von intrinsischen Motiven getrieben werden. So wurde in den letzten Jahren das in der Sozialpsychologie gängige Konzept der intrinsischen Motivation zumindest von einigen Autoren auch in die Ökonomik eingeführt.<sup>23</sup>

Danach können extrinsische und intrinsische Motivation zeitgleich vorliegen bzw. sich überlagern. Es ist möglich, dass intrinsisch motiviertes Handeln durch extrinsische Anreize (insbesondere Vorschriften und geldliche Anreize) unterstützt („Verstärkungseffekt“) oder unterminiert („Verdrängungseffekt“) wird. Falls im öffentlichen Sektor die intrinsische Motivation der Beschäftigten größer ist als in der Privatwirtschaft, ist c.p. der potentielle Erfolg einer Leistungsbezahlung im öffentlichen Sektor geringer als im privaten Bereich.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. B. Frey, Markt und Motivation – wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen, München 1997.

## VI. Fazit

Unter dem Regime konstanter Personalausgaben („Kostenneutralität“) stellt sich die öffentliche Hand (als Prinzipal) durch die Einführung von „Leistungsentgelten“ aus der Sicht der hier für die Analyse verwendeten Prinzipal-Agent-Theorie auf den ersten Blick besser, weil sie insgesamt mehr Anstrengungen und bessere Arbeitsergebnisse von den Beschäftigten (Agenten) erhält, ohne dafür insgesamt mehr zu bezahlen. Einzelne Beschäftigte können zwar ebenfalls durch das neue Entgeltsystem gewinnen, die Mehrheit der Beschäftigten bzw. die Beschäftigten insgesamt verlieren dagegen. Die Nutzenverluste der Beschäftigten resultieren aus der fehlenden Entschädigung für die beim neuen Entgeltsystem entstehenden Risiko- und Anstrengungskosten. Ob die Gewinne der öffentlichen Hand größer sind als die Verluste der Beschäftigten und damit wenigstens ein gesellschaftlicher Gewinn in Form einer Wohlfahrtssteigerung eintritt oder nicht, lässt sich ohne weitere Informationen nicht sagen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die jetzige Lösung sowohl von einem Wohlfahrtsoptimum als auch von einem Optimum allein aus Sicht der öffentlichen Hand entfernt ist.

Auf den zweiten Blick ist auch auf der Basis prinzipal-agent-theoretischer Überlegungen unklar, ob die öffentliche Hand überhaupt gewinnt. Aufgrund des geringen Volumens der für die Leistungsbezahlung zur Verfügung stehenden Mittel kann entweder nur ein geringer Leistungsanreiz für alle Beschäftigten oder ein etwas größerer Anreiz für lediglich einen Teil der Beschäftigten erreicht werden. Leistungsentgeltsysteme entfalten darüber hinaus auch aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie unerwünschte Nebenwirkungen in Form von fehlgeleittem Verhalten der Betroffenen. Nicht zu vergessen ist der gerade im öffentlichen Sektor mit dem neuen Entgeltsystem verbundene erhebliche administrative Mehraufwand, der weit von einem Optimum entfernt sein wird.

Wenn es nun – anders als von der Prinzipal-Agent-Theorie angenommen – möglich ist, dass die nicht oder nur wenig motivierten Beschäftigten ihre Leistung – z. B. aufgrund des von ihnen vielleicht als ungerecht oder unsinnig empfundenen Systems – reduzieren, kann dieser Personenkreis auch noch die Mehrleistungen der jetzt besser Motivierten konterkarieren. Dann hätte sich die öffentliche Hand durch das neue Entgeltsystem zweifellos verschlechtert.

Insgesamt darf man davon ausgehen, dass mit der jetzt praktizierten Form der Einführung von Leistungsentgelten im öffentlichen Sektor bei hohem administrativem Zusatzaufwand – zumindest bezogen auf das Ziel „Mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit“ – wenig bis gar nichts erreicht wird.

Wollte man zu einer günstigeren Beurteilung kommen, müsste die öffentliche Hand ihre Pro-Kopf-Personalausgaben erhöhen. Dann wäre es möglich, einem größeren Teil oder allen Beschäftigten spürbare Anreize und auch eine Kompensation für Anstrengungs- und Risikokosten zu geben. Höhere Pro-Kopf-Personalausgaben ließen sich ohne Mehrbelastung für die öffentlichen Haushalte realisieren, wenn es gelänge, tatsächliche Arbeitsproduktivitätssteigerungen zu erreichen und diese wenigstens teilweise in Form von Pro-Kopf-Entgeltsteigerungen an die Beschäftigten weiterzureichen.