

Werner Schmidt & Andrea Müller

Leistungsentgelt in den Kommunen

Bundesweite Erhebung zur Umsetzung § 18 TVöD-VKA

Erste Befunde

April 2012

Dr. Werner Schmidt
Tel.: 07071/29-72151
w.schmidt@uni-tuebingen.de

Andrea Müller, M.A.
Tel.: 07071/29-78380
and.mueller@uni-tuebingen.de



1. Erläuterungen zum Untersuchungsgegenstand sowie zu den Erhebungen und deren Auswertung

Am Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) bzw. der Universität Tübingen wird derzeit ein Forschungsprojekt durchgeführt, das sich mit der Einführung von *Leistungsentgelt* bzw. *Leistungsorientierter Bezahlung* (LOB)¹ nach § 18 TVöD-VKA (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Kommunalbereich) beschäftigt. Im Rahmen dieses von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projektes wird mit einem Mix unterschiedlicher Methoden und umfangreichen Erhebungen daran gearbeitet, ein umfassendes Bild der Umsetzung und der Anwendung von Leistungsentgelt in den Kommunen zu zeichnen. Da erstens zwischen den Tarifparteien, vornehmlich zwischen der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di), sowohl der Nutzen von LOB als auch die Breite der Umsetzung umstritten ist und LOB auch vor Ort nicht überall einmütige Zustimmung findet, sowie zweitens auch in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion keineswegs Klarheit über den Ertrag von LOB bzw. *performance-related pay* im öffentlichen Sektor besteht, sprechen sowohl tarif- und gesellschaftspolitische Argumente als auch offene wissenschaftliche Fragen für eine gründliche Untersuchung der Thematik.

Durch den Abschluss des TVöD wurden für die Kommunen bundesweit die tarifvertraglichen Voraussetzungen geschaffen, um beginnend mit dem Jahr 2007 Leistungsentgelt einführen zu können. Der § 18 des TVöD-VKA (TVöD für den Bereich der VKA), in dem sich die Bestimmungen zur leistungsorientierten Bezahlung finden, nennt als deren Ziel, „die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern“ und zugleich „Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz“ zu stärken. Das Leistungsentgelt betrug zunächst 1% der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres „zusätzlich zum Tabellenentgelt“, die als monatliche Zulage oder jährliche Prämie ausbezahlt werden konnten. Bis zu den hier präsentierten Befragungen war der Anteil auf 1,5% erhöht worden. Die LOB kann individuell oder an Gruppen ausgeschüttet werden, Beschäftigte dürfen nicht prinzipiell davon ausgeschlossen werden (Beamte sind hier nicht mitgemeint). Als Methoden der Leistungsbestimmung werden die Instrumente Zielvereinbarung und Systematische Leistungsbewertung (oder eine Kombinationen beider) zur Wahl gestellt. Vor der praktischen Umsetzung sind die Betriebsparteien dazu verpflichtet, eine Betriebs- oder einvernehmliche Dienstvereinbarung abzuschließen, in der die Einführung und das anzuwendende System konkretisiert werden.² Damit wurde ein entscheidender

¹ Mitunter streiten sich Vertreter der Tarifparteien auch um die Begrifflichkeit: Während Arbeitgebervertreter häufig dazu tendieren, von „leistungsorientierter Bezahlung“ zu sprechen, ziehen Gewerkschafter nicht selten die Benennung als „Leistungsentgelt“ vor. Beide Bezeichnungen sind tarifvertraglich korrekt. Wir verwenden grundsätzlich beide Begriffe synonym, die aus praktischen Gründen verwendete Abkürzung „LOB“ steht dabei nur für den Sachverhalt und auch dafür, dass damit Anschlussfähigkeit an die im angelsächsischen Sprachgebrauch häufig verwendete Bezeichnung „*performance-related pay*“ besteht, sie soll jedoch keine inhaltliche Tendenz signalisieren.

² Eine paritätisch besetzte „Betriebliche Kommission“ soll bei der „Entwicklung und beim ständigen Controlling des betrieblichen Systems“ mitwirken sowie ggf. notwendige „Korrekturen des Systems bzw. von Systembestandteilen“ empfehlen.

Regelungsschritt auf die betriebliche Ebene delegiert, weshalb sowohl mit Umsetzungsvarianten als auch mit zum Teil ausbleibender Umsetzung gerechnet werden musste.

Allerdings sollte eine Bestimmung verhindern, dass die Umsetzung gänzlich unterbleibt, indem auch die Beschäftigten ein Interesse an der Umsetzung haben sollten. Sollte 2007 bis Ende Juli keine Vereinbarung abgeschlossen sein, mussten zwar im Dezember 12% des Septembergehalts ausbezahlt werden, kam jedoch auch bis zum 30. September 2007 keine betriebliche Regelung zustande, dann erhielten die Beschäftigten „mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember 2008 6 v.H. des für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts“ ausgeschüttet, d.h. nur etwa die Hälfte des bei Abschluss einer Dienstvereinbarung vorgesehenen Betrages.

Da die komplexen und aufwändigen Erhebungen und Auswertungen noch nicht abgeschlossen sind, doch bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein Interesse an den Befunden besteht, legen wir hiermit erste Befunde vor. Von ersten Befunden sprechen wir, weil wir hier nur schwach interpretierte statistische Daten präsentieren, die wir bei der Auswertung vorgezogen haben, und die wir im Vorgriff auf die noch ausstehende vollständige und integrierte Gesamtauswertung vorlegen. Diese Gesamtauswertung wird auch die Ergebnisse der „qualitativen Erhebung“, d.h. der geführten Gespräche und Gruppendiskussionen einschließen und voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2013 vorliegen.

Welche Erhebungen wir durchführen bzw. welche wir durchgeführt haben und welchen Stellenwert diese einnehmen, soll nachfolgend kurz erläutert werden. Im Rahmen der Untersuchung wurden und werden folgende Erhebungen durchgeführt:

(1)

In 18 Kommunen in den drei Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen haben wir Interviews mit Arbeitgebern und Personalräten sowie Gruppendiskussionen mit Führungskräften und Mitarbeiter/innen geführt (bzw. sind dabei, dies zu tun). Diese Gespräche sind überwiegend erfolgt. Die aufgezeichneten Gespräche sind größtenteils transkribiert, jedoch bislang nur zum Teil systematisch ausgewertet. In den hier vorgelegten ersten Befunden wird kein direkter Bezug auf diese Fallstudien genommen, sie spielen jedoch eine wichtige indirekte Rolle, da sie auch dazu beigetragen hatten, geeignete Fragen für die schriftlichen Erhebungen formulieren zu können.

(2)

Um die Umsetzung von LOB und die Erfahrungen der Akteure vor Ort auch in der Breite beurteilen zu können, haben wir sowohl kommunale Arbeitgeber als auch Personalräte mittels Fragebogen befragt. Dazu wurden zwei Zufallsstichproben gebildet: eine Stichprobe von 1.781 Kommunen mit mehr als 3.000 Einwohnern sowie eine weitere Stichprobe von 628 Kommunen mit weniger als 3.000 Einwohnern. Die Auswahl der Stichproben erfolgte geschichtet, d.h. bei geringer Rücklauferwartung, wie insb. im Falle der kleinen Kommunen sowie im Falle der wenigen großen Kommunen, wurde eine überproportionale Stichprobe gezogen. Durch eine Gewichtung der Datensätze wurden sich daraus ergebende Verzerrungen aufgehoben.

Für die erste Stichprobe wurden zwei umfangreiche, in großen Teilen deckungsgleiche Fragebogen (20 Seiten, ca. 300 Variablen) ausgearbeitet, von denen ein Fragebogen an den Arbeitgeber (AG) und der andere an den Personalrat (PR) der ausgewählten Kommunen gingen. Für die Stichprobe der kleinen Kommunen (KL) wurde ein Fragebogen mit deutlich geringerem Umfang (4 Seiten, ca. 70 Variablen) erstellt, der sich gleichwohl in erheblichen Teilen mit dem anderen Fragebogen überschneidet. Dieser Fragebogen richtete sich, in der Erwartung, dass es in Kommunen dieser Größenordnung und entsprechend geringer Beschäftigtenzahl häufig an einer Personalvertretung fehlen würde, etwa da diese meist nur sehr wenige Beschäftigte haben, nur an die Arbeitgeberseite. Die Angaben der Befragten bestätigten diese Vermutung: 79% gaben an, keinen Personalrat zu haben; etwa ein Zehntel der befragten kleinen Kommunen hatte nach eigenen Angaben weniger als 5 Beschäftigte. Bei den Kommunen mit mehr als 3.000 Einwohnern konnten 35 Fälle festgestellt werden, in denen kein Personalrat existiert. Tatsächlich dürfte diese Zahl höher liegen (da uns das Fehlen eines Personalrats durch die Arbeitgeber vermutlich nur vereinzelt mitgeteilt wurde).

Für häufiger fehlende Personalräte auch in kleineren Kommunen mit mehr als 3.000 Beschäftigten spricht auch, dass die Rücklaufquote bei den Personalräten in der Größenklasse von 3.000 bis unter 5.000 Einwohnern in der Erhebung schlechter ausfiel als auf Arbeitgeberseite, obwohl der Rücklauf bei den Personalräten in der Erhebung insgesamt höher lag. Wir erhielten 426 Fragebogen der Arbeitgeberbefragung mit 3.000 und mehr Einwohnern, 604 Fragebogen der Personalrätebefragung dieser Einwohnergröße und 206 Fragebogen der Befragung kleiner Arbeitgeber mit weniger als 3.000 Einwohnern zurück. Die Rücklaufquote (bezogen auf die ausgegebenen Fragebogen) betrug im Falle der Doppelbefragung der Kommunen mit mehr als 3.000 Einwohnern 24% bei den Arbeitgebern (AG) und 35% bei den Personalräten (PR). Die Befragung der kleineren Kommunen (KL) erbrachte einen Rücklauf von 33% (vgl. Tab. A).

Da feststellbar ist, dass die Größe der Kommunen ein relevanter Faktor ist, der sich auf den Umgang mit LOB auswirkt, wurden die Datensätze (über die Korrektur der bewusst vorgenommenen Schichtung hinaus) nach Gemeindegrößenklassen bzw. dem Anteil der Kreise und Regionalverbände gewichtet. Gewichtunggrundlage war dasselbe Adressenverzeichnis des Statistischen Bundesamtes (Anschriften der Gemeinde-/Stadtverwaltungen in Deutschland am 31.03.2011 mit Fläche am 31.12.2009/2010 und Bevölkerung am 31.12.2009), aus dem auch die Zufallsstichprobe gezogen wurde.

In 171 Kommunen liegen uns die Fragebogen sowohl von Arbeitgebern (AG) als auch Personalräten (PR) vor. Ein Vergleich der Angaben zeigt, dass bei Basisangaben, etwa der Frage, ob eine Dienstvereinbarung abgeschlossen wurde und welches Instrument der Leistungsbewertung eingesetzt wird (ob Systematische Leistungsbewertung, Zielvereinbarung oder eine Kombination beider) keine ausgeprägten Abweichungen zwischen den Angaben von Arbeitgebern und Personalräten auftreten. Zwischen den Angaben der kompletten AG- bzw. PR-Datensätzen sind die Differenzen bei solchen Fragen allerdings etwas größer. Bei solchen „*hard facts*“ treffen wir deshalb Aussagen mitunter unabhängig davon, ob die Angaben auf Personalräte oder die Arbeitgeberseite zurückgehen. Hierzu wurde ein Datensatz gebildet, den wir „FALL+“ nennen, in den 426 Fälle aus dem AG-Datensatz, 432 Fälle aus dem PR-Datensatz und 206 Fälle aus der Erhebung bei kleinen Kommunen eingingen. Dieser Datensatz umfasst 1.064 Fälle, womit sich die Nettostichprobe auf 44,3% der Bruttostichprobe beläuft. Soweit Fragen in den

kleinen Kommunen nicht gestellt wurden, umfasst der „FALL“-Datensatz 858 Fälle (48,2% der Fälle aus der entsprechenden Bruttostichprobe der Kommunen ab 3.000 Einwohner sowie der Kreise) (vgl. Tab. A).

Tab. A Die Datensätze der Flächenbefragungen

| | AG (3.000 und mehr Einwohner) | PR (3.000 und mehr Einwohner) | KL (bis unter 3.000 Einwohner) | FALL+ (AG, PR und KL integriert) ----- FALL- (nur AG und PR integriert) |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Bruttostichprobe | ^a 1.781 | ^b 1.746 | ^c 628 | ^d 2.404 ----- ^e 1.781 |
| Rücklauf bzw. Nettostichprobe | 426 | 604 | 206 | ^f 1.064 ----- ^g 858 |
| Rücklaufquote bzw. Quote Netto- /Bruttostichprobe | 23,9% | 34,6% | 32,8% | 44,3% ----- 48,2% |

^a = Zufällig ausgewählte Kommunen mit mehr als 3.000 Einwohnern; ^b = Bruttostichprobe AG korrigiert um Kommunen ohne Personalrat; ^c = Zufällig ausgewählte Kommunen mit bis unter 3.000 Einwohnern; ^d = Grundgesamtheit AG (inkl. PR) und KL zusammen; ^e = Grundgesamtheit AG (inkl. PR) ohne KL; ^f = 1.064 Fälle bestehend aus 426 Fällen der AG-Erhebung, 432 Fällen der PR-Erhebung sowie (bei einem Teil der Fragen) 206 Fällen der KL-Erhebung; ^g = bestehend aus 426 Fällen der AG-Erhebung und 432 Fällen der PR-Erhebung (ohne KL); verwendet bei Variablen, die für die kleinen Kommunen nicht erhoben wurden.

Während bei den erwähnten Basisfakten nachfolgend auf die Daten der FALL-Datensätze zurückgegriffen wird, greifen wir, wenn in höherem Maße Deutungsunsicherheit oder auch Interessengebundenheit ins Spiel kommen, in der Regel auf die separaten Datensätze AG, PR und (soweit auch im Kurzfragebogen die entsprechenden Fragen gestellt wurden) KL zurück.

Mitunter werden wir die Daten auch vergleichend darstellen, wobei sich neben ähnlichen Tendenzen auch merkbare Deutungsdifferenzen zeigen werden. Manche Leserinnen und Leser könnten sich dann fragen, welche der Angaben denn nun tatsächlich stimmt, oder auch generell an der Aussagekraft der Daten zweifeln. Hätten wir lediglich Arbeitgebervertreter gefragt (in den kleinen Kommunen häufig Bürgermeister/innen, in den größeren Kommunen in der Regel Leiter/innen des Haupt- oder Organisationsamtes bzw. Personalleiter), so würden solche Zweifel nicht gesät – zumindest bei jenen, die dem Urteil der Arbeitgeber in dieser Frage nicht besonders skeptisch gegenüberstehen. Manche Gewerkschafter/innen dürften die Zahlen jedoch gerade dann wenig überzeugen. Hätten wir stattdessen lediglich Personalräte befragt, so wären die Zweifler mehrheitlich wohl auf Arbeitgeberseite zu finden. Kurz: bei einer Untersuchung auf einem von Interessenwidersprüchen durchzogenen Feld, und insbesondere bei einer zwischen den Tarifparteien heftig umstrittenen Frage wie der des Leistungsentgelts, spricht viel für eine

Befragung sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite. Da sich die Angaben beider Seiten keineswegs stets diametral entgegenstehen, sollten zumindest die groben Tendenzen auf diese Weise mit größerer Sicherheit zu bestimmen sein, als bei einem Blick aus lediglich einer Perspektive. Doch es wird der Umstand nicht aufzuheben sein, dass manche Differenz sich nicht aus dem Untersuchungsgegenstand erklärt, sondern sich „im Auge des (befragten) Betrachters“ findet.

Weitere Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand bieten sich darüber hinaus durch die Fallstudien (Interviews, Gruppendiskussionen) sowie die standardisierten Beschäftigtenbefragungen. Während auf erstere in diesem Rahmen nicht explizit Bezug genommen werden soll, werden wir auf die Beschäftigtenbefragungen hier zumindest in knapper Form eingehen.

(3)

In einer Reihe von Kommunen haben wir Beschäftigte darum gebeten, uns ihre Erfahrungen mit der LOB mitzuteilen und diese zu bewerten. Hierzu wurden drei Varianten standardisierter Fragebogen erarbeitet, jeweils unterschiedlich für Kommunen mit der Methode *Systematische Leistungsbewertung* (SLB), *Zielvereinbarung* (ZV) sowie für Kommunen, die eine *Kombination* beider Methoden anwenden oder die die Möglichkeit bieten, dass Organisationseinheiten, Führungskräfte oder Beschäftigte zwischen beiden Verfahren auswählen können. Es liegen 3.211 auswertbare Fragebogen aus 34 Kommunen vor. Für die 34 Kommunen beträgt der Rücklauf auf die ausgegebenen Fragebogen im arithmetischen Mittel 51,8%. Der Rücklauf schwankte dabei zwischen 22% in einer Stadt und 96% in einer kleineren Gemeinde (Standardabweichung 16,0). Da diese Erhebungen erst kürzlich abgeschlossen werden konnten und deshalb die Auswertungen noch laufen, werden wir hier nur wenige Daten aus diesen Erhebungen wiedergeben. Diese Befragungen wurden in Kommunen aus der Nettostichprobe der Flächenbefragung durchgeführt („*Linked Employer-Employee-Datensatz*“).

2. Statistische Daten

Tabelle 1 zeigt den Stand der Umsetzung von Leistungsentgelt nach § 18 TVöD-VKA auf der Basis von Angaben der Erhebung in kleinen Kommunen (KL, Arbeitgeberbefragung) und den Kommunen ab 3.000 Einwohnern aus Arbeitgebersicht (AG) und aus Sicht der Personalräte (PR) sowie auf Basis des nach Fällen integrierten Datensatzes (FALL+, vgl. 1. Erläuterungen zu den Erhebungen und deren Auswertung). Soweit sich kein anderer Hinweis findet, geben Prozentzahlen stets die prozentualen Anteile an den befragten Kommunen wieder (fallbezogene Betrachtung). Lediglich in Ausnahmefällen, wenn mit Bezug auf einen der Datensätze ersichtlich zwischen „Fällen“ und „Beschäftigten“ unterschieden wird, dann werden in letzterer Spalte die Prozentangaben für die Beschäftigtenanteile wiedergegeben (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1 Systematische Leistungsbewertung, Zielvereinbarung oder pauschale Ausschüttung? (Flächenbefragung, Prozentwerte; die Spalte Beschäftigte = Anteil der Beschäftigten)

| | FALL+ | | AG | PR | KL |
|--|-------|--------------|-------|-------|-------|
| | Fälle | Beschäftigte | Fälle | Fälle | Fälle |
| Ausschließlich oder überwiegend Systematische Leistungsbewertung (SLB) | 40,9 | 31,9 | 47,6 | 35,0 | 28,6 |
| Ausschließlich oder überwiegend Zielvereinbarungen (ZV) | 6,6 | 17,1 | 8,0 | 7,5 | 2,9 |
| Ausschließlich oder überwiegend eine feste Kombination beider, in der die SLB-Anteile überwiegen | 5,0 | 6,4 | 6,3 | 4,3 | 2,7 |
| Ausschließlich oder überwiegend eine feste Kombination beider, in der die ZV-Anteile überwiegen | 2,4 | 3,4 | 2,1 | 2,9 | 1,1 |
| Pauschale Ausschüttung laut Dienstvereinbarung/Dienstanweisung | 13,0 | 14,1 | 9,6 | 17,4 | 16,4 |
| Informelle pauschale Ausschüttung entgegen Dienstvereinbarung/Dienstanweisung | 7,2 | 5,0 | 7,5 | 11,5 | 4,6 |
| Keine Dienstvereinbarung/Dienstanweisung vorhanden | 24,9 | 22,1 | 19,1 | 21,5 | 43,8 |

Deutlich wird zunächst, dass in den kleinen Kommunen in der Mehrzahl der Fälle Leistungsentgelt bzw. Leistungsorientierte Bezahlung (LOB) bisher nicht im Sinne einer differenzierten Ausschüttung eingeführt wurde. 44% geben an, keine Dienstvereinbarung abgeschlossen oder (bei Fehlen eines Personalrates) keine entsprechende Dienstanweisung gegeben zu haben. 16% teilen mit, dass zwar eine einschlägige Vereinbarung oder Anweisung bestehe, diese jedoch eine nicht nach Leistung

differenzierte, sondern pauschale Ausschüttung des zur Verfügung stehenden Entgeltvolumens regelt. Weitere 5% haben zwar eine differenzierte Ausschüttung auf dem Papier stehen, doch gleichwohl erfolgt die Ausschüttung pauschal. In Interviews wurde dies auch als eine Methode geschildert, um gegenüber Dritten, nicht zuletzt dem jeweiligen Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV) den Erwartungen konformes Verhalten zu signalisieren. Zusammengenommen geben knapp 65% aller Befragten aus kleinen Kommunen an, dass sie keine differenzierte Ausschüttung auf Basis einer Leistungsbewertung vornehmen.

Keineswegs selten ist der Verzicht auf eine Dienstvereinbarung allerdings auch in den größeren Kommunen, doch die Angaben von Personalräten und Arbeitgebern weichen diesbezüglich in relativ starkem Maße voneinander ab. Ein Vergleich jener Fälle, in denen uns sowohl Angaben der Personalräte als auch der Arbeitgeberseite vorliegen, zeigt, dass erstens in allen Fällen, in denen die befragten Arbeitgeber angeben, dass es keine Dienstvereinbarung/Dienstanweisung (DV/DA) gebe, dies auch die Personalräte so sehen. In wenigen Fällen geben Personalräte jedoch an, dass es keine DV/DA gebe, während die Arbeitgeber von einer durch DV/DA geregelten Pauschalausschüttung oder von einer informellen Pauschalausschüttung sprechen. Zweitens besteht nicht immer Einigkeit, ob eine (geregelt oder informelle) pauschale Ausschüttung erfolgt: Personalräte sind häufiger dieser Auffassung als Arbeitgeber, allerdings kommt es in seltenen Fällen auch vor, dass Personalräte von einer differenzierten Ausschüttung berichten, während die Arbeitgeber eine formelle oder informelle Pauschalausschüttung konstatieren.³ Weitgehend dürften sich die Unterschiede der Angaben der Arbeitgeber und der Personalräte somit durch Deutungsunterschiede erklären lassen. Nicht ganz auszuschließen sind bei diesen Fragen selbstverständlich auch Verzerrungen bei der Antwortbereitschaft: Während der eine oder andere LOB-Gegner unter den Personalräten stolz auf eine vereinbarte Pauschalausschüttung sein dürfte, mag auf Arbeitgeberseite in solchen Fällen häufiger vorsichtige Zurückhaltung vorkommen. Dasselbe könnte auch für den Fall einer informellen Pauschalausschüttung gelten.

Tab. 2 Falls trotz anderer DV-Regelung pauschal ausgeschüttet wird: Weshalb wird trotz anderer Regelung pauschal ausgeschüttet? (nur informelle Pauschalausschütter)

| | FALL+ | AG | PR | KL |
|---|-------|------|------|-------|
| Dies war dieses Jahr nur ausnahmsweise der Fall (wegen besonderer Umstände) | 8,5 | 7,7 | 4,6 | 0,0 |
| LOB ist zu viel Aufwand für geringen Nutzen | 91,5 | 92,3 | 95,4 | 100,0 |

Bei allen Differenzen, lässt sich doch feststellen, dass es nicht nur in den Kleinkommunen keine Selbstverständlichkeit ist, dass Leistungsbewertung und differenzierte Ausschüttung erfolgen. Die Hälfte der befragten Personalräte und ein knappes Drittel der Arbeitgeber

³ Gewisse Abweichungen finden sich auch bei der Frage danach, welche Methode Anwendung findet. Die Ursache liegt primär darin, dass offenbar Deutungsspielraum besteht, ob eine der Methoden SLB oder ZV ausschließlich angewandt wird oder als dominierender Teil einer Kombination beider Methoden.

geben an, dass eine pauschale Ausschüttung stattfindet. Bemerkenswert ist zudem, dass informelle Pauschalausschüttung auch bei Kommunen über 3.000 Einwohnern eine Rolle spielt. Der integrierte „FALL+“-Datensatz, in den die AG- und die PR-Befragung in etwa gleichgewichtig eingehen, und der um die Daten der KL-Befragung ergänzt ist, liefert in 45% der Fälle die Angabe, dass mit oder ohne DV/DA formell oder informell pauschal ausgeschüttet wird. Tabelle 2 verdeutlicht, dass es sich in solchen Fällen der informellen Pauschalausschüttung entgegen der formalen Regelung keineswegs primär um vorübergehende, besonderen Umständen geschuldete Abweichungen handelt.

Tabelle 3 zeigt, dass das Fehlen einer Dienstvereinbarung zum § 18 TVöD in der Mehrzahl der Fälle nicht oder nicht ausschließlich an einer Verweigerung des Personalrates liegt. In vielen Fällen wird LOB von beiden Seiten abgelehnt. Bemerkenswert ist, dass sich Arbeitgeber und Personalräte selbst jeweils in höherem Maß Ablehnung zuschreiben. In den kleinen Kommunen lehnen die Arbeitgeber eine Umsetzung häufig ab, da sie der Auffassung sind, dass die Zahl ihrer Beschäftigten hierfür zu gering sei (vgl. Tabelle 4).

Tab. 3 **Weshalb gibt es keine Vereinbarung nach § 18 TVöD?** (Flächenbefragung, Prozentwerte; nur Kommunen ohne DV/DA; Mehrfachnennungen möglich)

| | FALL+ | AG | PR | KL |
|--|-------|------|------|------|
| Es gibt keinen Personalrat | | | | 90,3 |
| Beide Seiten sind im Prinzip dafür, konnten sich jedoch noch nicht einigen | 23,0 | 18,6 | 38,7 | |
| Beide Seiten lehnen Leistungsentgelt nach § 18 ab | 32,0 | 48,4 | 30,9 | 10,0 |
| Der Arbeitgeber lehnt eine Einführung ab | 13,6 | 14,6 | 2,5 | 15,5 |
| Der Personalrat lehnt eine Einführung ab | 8,3 | 10,7 | 14,2 | 0,0 |
| Eine Einigung scheiterte nicht am Leistungsentgelt, sondern an anderen Streitpunkten | 8,0 | 11,6 | 11,0 | 3,6 |
| Es gab eine Vereinbarung, die hat schlecht funktioniert und wurde wieder abgeschafft | 7,3 | 4,7 | 13,6 | 1,3 |

Tab. 4 Falls es nicht am Personalrat liegt:
Weshalb lehnen Sie eine Umsetzung des § 18 TVöD ab? (Flächenbefragung, Prozentwerte; nur kleine Kommunen, Mehrfachnennungen)

| | KL |
|---|------|
| Die Zahl der Beschäftigten ist dafür zu gering | 77,4 |
| Der Aufwand ist größer als der Nutzen | 63,2 |
| Es fehlt an der nötigen Arbeitskapazität | 40,8 |
| Der Nutzen von Leistungsentgelt ist nicht ersichtlich | 28,9 |

Tabelle 5 zeigt, dass in absehbarer Zeit mit keiner sehr starken Hinwendung zu einer differenzierten Ausschüttung zu rechnen ist. Mehrheitlich geben die Befragten in Kommunen ohne DV/DA an, dass es erwartungsgemäß bei einem Verzicht auf eine Dienstvereinbarung bleiben wird. In etwa einem Sechstel dieser Kommunen (FALL+) ist jedoch eine Dienstvereinbarung in Vorbereitung. Tabelle 6 macht deutlich, dass die weitaus größte Zahl der Dienstvereinbarungen in den Jahren 2007 und 2008 abgeschlossen wurde, in den Jahren 2011 und auch bereits 2010 war diesbezüglich keine starke Aktivität mehr festzustellen.

Tab. 5 Wird es beim Verzicht auf eine Dienstvereinbarung (bzw. Dienstanweisung) bleiben? (Flächenbefragung, Prozentwerte; Kommunen ohne DV/DA)

| | FALL+ | AG | PR | KL |
|---|-------|------|------|------|
| Erwartungsgemäß wird sich nichts ändern | 63,5 | 62,1 | 53,9 | 76,3 |
| Wir werden irgendwann (wieder) eine Vereinbarung abschließen, um Leistungsentgelt vollständig ausschütten zu können | 17,0 | 18,7 | 18,4 | 13,4 |
| Wenn das Ausschüttungsvolumen weiter wächst, wird eine Vereinbarung kommen | 9,7 | 13,0 | 9,9 | 2,5 |
| Der Abschluss einer Dienstvereinbarung ist in Vorbereitung | 16,8 | 18,1 | 24,5 | 7,8 |

Tab. 6 In welchem Jahr trat die erste Dienstvereinbarung zur Umsetzung des § 18 in Kraft? (Flächenbefragung, Prozentwerte)

| | FALL+ | KL |
|------|-------|------|
| 2007 | 65,9 | 63,2 |
| 2008 | 22,8 | 20,7 |
| 2009 | 8,6 | 9,1 |
| 2010 | 1,6 | 2,7 |
| 2011 | 1,0 | 4,3 |

Vergleichen wir nur jene Fälle, in denen angegeben wird, dass eine differenzierte Ausschüttung erfolgt (vgl. Tabelle 7), dann zeigt sich, dass sich Angaben der Arbeitgeber und der Personalräte nicht sehr stark unterscheiden. Zielvereinbarungen ausschließlich oder dominierend in einer Kombination mit SLB-Elementen kommen in einem Sechstel (AG) bzw. einem reichlichen Fünftel (PR) der Fälle mit differenzierter Ausschüttung vor. Das sind jeweils 10% aller Kommunen, unabhängig davon, ob pauschal oder differenziert ausgeschüttet wird (vgl. Tabelle 1). Erwartungsgemäß sind Zielvereinbarungen bei den kleinen Kommunen seltener (11% derjenigen mit differenzierter Ausschüttung bzw. 4% aller).

Soweit bewertet und differenziert ausgeschüttet wird (vgl. Tabelle 7), wird laut FALL-Datensatz in drei Vierteln aller Fälle die Systematische Leistungsbewertung (SLB) eingesetzt, in einem weiteren knappen Zehntel dominiert die SLB im Rahmen einer Kombination der Methoden. Das sind zusammen 84% aller Kommunen mit differenzierter Ausschüttung und 46% aller Kommunen (vgl. Tabelle 1). 16% der Kommunen mit differenzierter Ausschüttung arbeiten mit Zielvereinbarung oder einer Kombination, in der die ZV dominiert. Das sind 9% aller Kommunen. Der Anteil der Kommunen, die das Instrument der Zielvereinbarung einsetzen bleibt somit hinter den optimistischen Erwartungen mancher Akteure zurück. Allerdings werden Zielvereinbarungen in größeren Kommunen mit mehr Beschäftigten deutlich häufiger angewandt. Ein gutes Drittel der Beschäftigten aus Kommunen mit differenzierter Ausschüttung arbeitet in Kommunen mit Zielvereinbarungen (vgl. Tabelle 7). Das ist immerhin ein Fünftel der Beschäftigten aller Kommunen (vgl. Tabelle 1). Verglichen etwa mit Betrieben der Metall- und Elektroindustrie handelt es sich dabei durchaus um eine stattliche Zahl (2010 beziehen dort 0,5% der Beschäftigten Zielentgelt, vgl. *Gesamtmittel: Die Metall- und Elektroindustrie in der Bundesrepublik Deutschland in Zahlen 2011*).

Tab. 7 Systematische Leistungsbewertung oder Zielvereinbarung? (Flächenbefragung, Prozentwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | FALL+ | | AG | PR | KL |
|--|-------|--------------|-------|-------|-------|
| | Fälle | Beschäftigte | Fälle | Fälle | Fälle |
| Ausschließlich oder überwiegend Systematische Leistungsbewertung (SLB) | 74,5 | 54,4 | 74,5 | 70,5 | 81,2 |
| Ausschließlich oder überwiegend Zielvereinbarungen (ZV) | 12,0 | 29,1 | 12,5 | 15,2 | 8,1 |
| Ausschließlich oder überwiegend eine feste Kombination beider, in der die SLB-Anteile überwiegen | 9,1 | 10,8 | 9,8 | 8,6 | 7,5 |
| Ausschließlich oder überwiegend eine feste Kombination beider, in der die ZV-Anteile überwiegen | 4,4 | 5,7 | 3,3 | 5,8 | 3,1 |

Tab. 8 Sind die Beamtinnen und Beamten in das aktuelle LOB-System einbezogen? (Flächenbefragung, Prozentwerte; nur soweit Beamte vorhanden)

| | FALL- |
|---|-------|
| Nein | 77,4 |
| Ja, aber nur mit Freizeitausgleich | 0,5 |
| Ja, sie erhalten ebenfalls Prämien in derselbe Höhe | 12,2 |
| Ja, aber mit Prämien in der beamtenrechtlich erlaubten Höhe | 5,5 |
| Ja, aber ohne finanzielle Ausschüttung und ohne Freizeitausgleich | 4,4 |

Als eine Schwäche der geltenden tariflichen LOB-Regelung gilt, dass die Beamtinnen und Beamten häufig nicht in das System einbezogen sind. Dies als Schwäche zu betrachten, ist insbesondere deshalb plausibel, da Beamte häufig als Vorgesetzte in Bewertungsprozesse einbezogen sind, selbst jedoch nicht am LOB-System partizipieren. Einem Einbezug stehen in vielen Fällen Landesgesetze entgegen oder eine Beteiligung der Beamten wird nur bei guter Haushaltslage ermöglicht. In der großen Mehrheit der befragten Kommunen werden Beamte nicht in das LOB-System einbezogen (vgl. Tabelle 8). Bisher ist es nicht gelungen, für einen generellen Einbezug der Beamten und Beamtinnen in das System zu sorgen.

Obgleich in etlichen Kommunen LOB nicht eingeführt wurde, und auch unter den Einführern keineswegs durchgängig beliebt ist, so sind sich Personalräte und Arbeitgeber doch dort, wo LOB eingeführt wurde, in der großen Mehrheit der Fälle einig darin, dass die Beschäftigten vorher „gut“ oder zumindest „eher gut“ darüber informiert worden waren (vgl. Tabelle 9). Mit leichten Abstrichen stimmen dieser Einschätzung auch die befragten Beschäftigten zu (vgl. Tabelle 10). In den meisten Kommunen nahmen Führungskräfte an thematisch einschlägigen Schulungen teil (vgl. Tabelle 11), häufig beteiligten sich alle oder zumindest die Mehrheit der Führungskräfte daran (vgl. Tabelle 12).

Tab. 9 Aus heutiger Sicht: Wurden die Beschäftigten vor der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) gut informiert? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | AG | PR |
|-------------------|------|------|
| gut (1) | 43,6 | 31,3 |
| eher gut (2) | 41,7 | 41,0 |
| teils, teils (3) | 13,7 | 21,5 |
| eher schlecht (4) | 0,9 | 5,5 |
| schlecht (5) | 0,2 | 0,8 |
| <i>Mittelwert</i> | 1,72 | 2,03 |

Tab. 10 Wurden Sie vor der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) gut informiert? (Mittelwerte aus 34 Beschäftigtenbefragungen, Prozentwerte und Mittelwert)

| | BESCH |
|-------------------|-------|
| gut (1) | 31,7 |
| eher gut (2) | 28,2 |
| teils, teils (3) | 28,0 |
| eher schlecht (4) | 9,3 |
| schlecht (5) | 2,8 |
| <i>Mittelwert</i> | 2,23 |

Auch wenn die LOB-Einführung, insbesondere aus der Sicht der diesbezüglich kritischeren Perspektive der Personalräte, nicht überall mit einer guten Information und der Schulung der Führungskräfte verbunden war, und anzunehmen ist, dass es auch unter den Nicht-Pauschalausschütern etliche Fälle gab, in denen trotz Bewertung und differenzierter Ausschüttung die Umsetzung mit wenig Engagement und eigenen Intentionen betrieben oder *de facto* dem Belieben einzelner Führungskräfte überlassen wurde, so kann doch generell konstatiert werden, dass sich nicht wenige Kommunen durchaus engagiert um die Einführung bemüht haben. Die Annahme mancher Kritiker, dass die Einführung in den allermeisten Fällen nur halbherzig erfolgte, bestätigt sich somit nicht. Ebenso wenig lassen sich dann jedoch, dies ist die Kehrseite, auftretende Schwächen der LOB-Praxis durch die Bank mit Einführungsdefiziten und mangelndem Engagement erklären.

Tab. 11 **Nahmen Führungskräfte an Schulungen zur LOB teil?** (Flächenbefragung, Prozentwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | FALL- | AG | PR |
|-------------------------------------|-------|------|------|
| Es gab keine Angebote | 12,1 | 8,3 | 15,3 |
| Führungskräfte besuchten Schulungen | 87,9 | 91,7 | 84,7 |

Tab. 12 *Soweit Führungskräfte an Schulungen teilnehmen:*
Umfang der Teilnahme (Flächenbefragung, Prozentwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | FALL- | AG | PR |
|---|-------|------|------|
| Alle Führungskräfte nahmen an Schulungen teil | 54,5 | 55,9 | 43,1 |
| Mehrheit der Führungskräfte nahm an Schulungen teil | 29,3 | 27,8 | 37,3 |
| Minderheit der Führungskräfte nahm an Schulungen teil | 10,3 | 10,2 | 15,7 |
| Wenige Führungskräfte nahmen an Schulungen teil | 5,9 | 6,1 | 4,0 |

In den allermeisten Fällen erfolgte die Leistungsbewertung lediglich individuell und nicht für Teams. Ein Umstand, der bei der großen Dominanz der SLB nicht überraschen sollte, da diese für Teambewertungen weniger gut geeignet ist als die ZV (vgl. Tabelle 13).

Tab. 13 **Findet die Leistungsbewertung nur individuell oder auch für Teams statt?** (Flächenbefragung, Prozentwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | FALL- |
|--|-------|
| Nur individuell | 76,0 |
| Individuell und für Teams, aber nur bei Zielvereinbarung | 12,4 |
| Individuell und für Teams | 11,6 |

Ein beachtenswerter Befund besteht darin, dass der § 18 TVöD-VKA in vielen Fällen keine stärkere Differenzierung der Verdienste nach sich zieht als sie vor seiner Einführung bestanden hatte. In etwas weniger als der Hälfte der Fälle mit differenzierter Ausschüttung gilt das Prinzip, dass bei gleicher Bewertung in Abhängigkeit von der Entgeltgruppe oder Entgeltgruppenclustern (z.B. EG 1-4, EG 5-8 etc.) unterschiedliche Beträge ausgeschüttet werden (vgl. Tabelle 14). In den anderen Fällen erbringt eine gleiche Bewertung auch denselben Geldbetrag, wobei begrenzte Unterschiede bei den Geldbeträgen in der Gesamtverwaltung allerdings dadurch zustande kommen können, dass in einem Teil der Fälle die Budgetbildung differenziert nach Organisationseinheiten erfolgt.

Tab. 14 Bekommen Beschäftigte bei gleicher Bewertung denselben oder einen sich nach Entgeltgruppe oder Entgeltgruppenclustern unterscheidenden Betrag?
(Flächenbefragung, Prozentwerte)

| | FALL- |
|--|-------|
| Gleiche Bewertung erbringt ungleiche Ausschüttung (nach Entgeltgruppen oder Entgeltgruppenclustern differenzierte Budgetbildung oder Ausschüttung) | 45,6 |
| Gleiche Bewertung erbringt gleiche Ausschüttung (doch differenzierte Budgetbildung nach Organisationseinheiten) | 24,9 |
| Gleiche Bewertung erbringt gleiche Ausschüttung (keine differenzierte Budgetbildung nach Organisationseinheiten) | 29,5 |

Erinnern wir uns zudem daran, dass knapp die Hälfte der Kommunen ohnehin in einer der Varianten mit oder ohne DV pauschal ausschüttet, so wird deutlich, dass lediglich etwa ein Viertel der Kommunen in der Konsequenz des § 18 TVöD-VKA differenziert nach Entgeltgruppen/-clustern ausschüttet. Eingedenk der Tatsache, dass das Tabellenentgelt ansonsten nach Entgeltgruppen gestaffelt ist und das sogenannte „Startvolumen“ der LOB von 1% des Vorjahresentgelts u.a. aus Teilen des differenzierten Weihnachtsgeldes gespeist wurde (überproportional durch die höheren Entgeltgruppen), kann der § 18 nach seiner bisherigen Umsetzung *de facto* überwiegend als ein Instrument der Entgeltnivellierung zugunsten der unteren Entgeltgruppen verstanden werden.

Tab. 15 Regeln, die eine Ausschüttung nur an einen Teil der Beschäftigten erlauben
(Flächenbefragung, Prozentwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | FALL- |
|--|-------|
| keine verbindlich vereinbarten Vorgaben | 93,1 |
| verbindliche Vorgaben (Maximalquote oder andere feste Vorgabe) | 6,9 |

Tab. 16 Wie viele der Teilnehmer erhielten in der letzten Runde eine Ausschüttung?
(Flächenbefragung, Prozentwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | FALL+ |
|----------------------------------|-------|
| die volle Ausschüttung erhielten | 58,7 |
| eine Teilausschüttung erhielten | 33,1 |
| keine Ausschüttung erhielten | 8,2 |

Tab. 17 Gab es Beschäftigtengruppen, die in der letzten Runde besser oder schlechter bewertet wurden als der Durchschnitt? (Flächenbefragung, Prozentwerte, sofern Beschäftigtengruppe vorhanden, ohne Angabe „weiß nicht“, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | AG | | | PR | | |
|--|--------|-------------|------------|--------|-------------|------------|
| | besser | etwa gleich | schlechter | besser | etwa gleich | schlechter |
| untere Entgeltgruppen | 5,8 | 79,4 | 14,8 | 3,3 | 79,5 | 17,2 |
| mittlere Entgeltgruppen | 4,4 | 94,1 | 1,5 | 3,1 | 91,7 | 5,3 |
| höhere Entgeltgruppen | 13,5 | 84,7 | 1,8 | 23,5 | 72,3 | 4,2 |
| ^a Beamte/Beamtinnen | 13,8 | 86,2 | 0,0 | 13,7 | 85,5 | 0,8 |
| ^a Tarifbeschäftigte | 1,7 | 98,3 | 0,0 | 2,0 | 96,5 | 1,4 |
| „ehem. Arbeiter/innen“ | 1,9 | 90,0 | 8,1 | 0,7 | 90,4 | 8,9 |
| „ehem. Angestellte“ | 5,8 | 93,9 | 1,1 | 1,7 | 97,8 | 0,5 |
| Frauen | 5,0 | 93,8 | 1,2 | 0,7 | 97,1 | 2,1 |
| Schwerbehinderte | 5,2 | 94,3 | 0,5 | 0,7 | 97,8 | 1,5 |
| Teilzeitbeschäftigte | 2,0 | 95,5 | 2,5 | 0,3 | 93,5 | 6,1 |
| Befristet Beschäftigte | 1,4 | 94,1 | 4,5 | 0,2 | 95,6 | 3,9 |
| Geringfügig Beschäftigte | 0,0 | 96,6 | 3,4 | 0,3 | 92,3 | 7,4 |
| Führungskräfte | 18,3 | 79,4 | 2,3 | 27,3 | 68,9 | 3,8 |
| Beschäftigte mit Migrationshintergrund | 1,5 | 98,5 | 0,0 | 0,3 | 99,4 | 0,3 |
| ältere Beschäftigte | 3,1 | 96,9 | 0,0 | 1,2 | 97,7 | 1,1 |
| jüngere Beschäftigte | 3,4 | 93,5 | 3,1 | 0,7 | 98,1 | 1,2 |

^a = Beamte/Beamtinnen sind häufig nicht beteiligt.

Da nur wenige Kommunen strikte Regeln anwenden, die eine Ausschüttung von Leistungsentgelt lediglich an einen Teil der Beschäftigten vorschreiben (vgl. Tabelle 15), z.B. eine maximale Ausschüttungsquote, und in den meisten Fällen relativ breit ausgeschüttet wird und nur wenige Beschäftigte keine Ausschüttung erhalten (vgl. Tabelle 16), hält sich darüber hinaus die durch die LOB-Bewertung selbst ausgelöste Ungleichheit durchaus in Grenzen. In einer merklichen Minderheit der Kommunen mit LOB tritt allerdings der sogenannte „Hierarchie-Effekt“ zutage. Führungskräfte (und damit in Zusammenhang stehend: Beschäftigte in höheren Entgeltgruppen und Beamte) werden besser bewertet als andere Beschäftigte, insbesondere diejenigen in den unteren Entgeltgruppen (vgl. Tabelle 17). Die Gründe hierfür sind in sozialer Nähe zwischen Bewertern und Bewerteten und einem problematischen Verständnis von LOB zu suchen. Ausgeprägte Diskriminierungen anderer Art sind jedoch nicht auffällig. Diese Befunde decken sich auch mit unseren Erfahrungen aus den Fallstudien.

Tab. 18 Sind die Beschäftigten im Großen und Ganzen der Meinung, dass die Bewertung ihrer Leistung zutreffend war? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | AG | PR |
|-------------------|-------------|-------------|
| ja (1) | 14,2 | 8,9 |
| eher ja (2) | 57,4 | 44,7 |
| teils, teils (3) | 27,0 | 35,0 |
| eher nein (4) | 1,2 | 9,8 |
| nein (5) | 0,2 | 1,6 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>2,16</i> | <i>2,50</i> |

Tab. 19 Sind Sie der Meinung, dass die Bewertung Ihrer Leistung zutreffend war? (Mittelwerte aus 34 Beschäftigtenbefragungen, Prozentwerte und Mittelwerte, Standardfehler in Klammern)

| | BESCH | | | | | | | |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | ^a alle | männlich | weiblich | ehem. Angest. | ehem. Arbeiter | ^a Beamte | SLB-bewertet | ZV-bewertet |
| ja (1) | 38,1 | 32,8 | 41,2 | 39,1 | 30,3 | 57,4 | 28,3 | 64,7 |
| eher ja (2) | 25,0 | 28,8 | 23,3 | 25,5 | 22,5 | 26,4 | 27,3 | 19,3 |
| teils, teils (3) | 20,4 | 21,2 | 19,9 | 19,9 | 26,8 | 5,7 | 24,2 | 10,0 |
| eher nein (4) | 8,3 | 7,8 | 8,7 | 8,7 | 9,0 | 7,1 | 10,4 | 3,2 |
| nein (5) | 8,1 | 9,4 | 6,8 | 6,8 | 11,4 | 3,3 | 9,8 | 2,9 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>2,23</i> (,026) | <i>2,32</i> (,045) | <i>2,17</i> (,033) | <i>2,19</i> (,029) | <i>2,49</i> (,067) | <i>1,73</i> (,120) | <i>2,46</i> (,033) | <i>1,60</i> (,039) |

^a = Beamte soweit am LOB-System beteiligt und bewertet

Tabelle 18 zeigt, dass die befragten Arbeitgeber überwiegend der Auffassung sind, dass die Beschäftigten im Großen und Ganzen ihre Leistung richtig bewertet sehen. Unter den Personalräten ist diese Annahme etwas schwächer ausgeprägt, auch hier herrscht jedoch eine positive Einschätzung vor. Die befragten Beschäftigten bestätigen diese positive Einschätzung. Insbesondere Beamte (die wie gezeigt, soweit beteiligt, mitunter besser als andere bewertet werden) und Beschäftigte, die mittels ZV bewertet wurden, halten die Bewertung ihrer Leistung für überwiegend zutreffend (vgl. Tabelle 19). Doch trotz der diesbezüglich deutlichen Überlegenheit der ZV, sollte nicht übersehen werden, dass auch die Beschäftigten, deren Leistung mittels SLB beurteilt wurde, mit ihrer Bewertung keineswegs durchgängig unzufrieden sind – auch wenn laut expliziten Arbeitgeberangaben in etwa einem Drittel der Kommunen das LOB-System an die Regelbeurteilung angelehnt ist (vgl. Tabelle 20).

Tab. 20 *Nur bei SLB-Anwendung: Sind die Kriterien der SLB an die Kriterien der dienstlichen Regelbeurteilung angelehnt?* (Flächenbefragung, Prozentwerte)

| | AG | PR |
|------------|------|------|
| ja | 34,8 | 23,0 |
| nein | 51,9 | 49,4 |
| weiß nicht | 13,3 | 27,5 |

Überwiegend scheint auch eine zentrale Voraussetzung für die Wirksamkeit von LOB erfüllt zu sein: die Bekanntheit der Bewertungskriterien (vgl. Tabelle 21) bzw. der vereinbarten Ziele (vgl. Tabelle 22). Die Arbeitgeber sind etwas optimistischer als die Personalräte, doch beide stimmen darin überein, dass der Bekanntheitsgrad hoch ist. Dies gilt insbesondere im Falle von Zielvereinbarungen.

Tab. 21 *Nur bei SLB-Anwendung: Nehmen Sie an, dass den Beschäftigten die angewandten Kriterien der Leistungsbewertung bekannt und im Arbeitsalltag präsent sind?* (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte)

| | AG | PR |
|---------------------------|-------------|-------------|
| überwiegend bekannt (1) | 37,1 | 29,4 |
| eher bekannt (2) | 33,1 | 28,0 |
| teils, teils (3) | 25,5 | 34,3 |
| eher unbekannt (4) | 4,3 | 8,0 |
| überwiegend unbekannt (5) | 0,0 | 0,3 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>1,97</i> | <i>2,22</i> |

Doch wie steht es um die Wirksamkeit von LOB? Die befragten Arbeitgeber sehen im Mittel eher positive Effekte, wobei in der Regel keine Verschlechterungen diagnostiziert, sondern entweder schwache Positiveffekte („*eher verbessert*“) oder keine Veränderungen konstatiert werden (vgl. Tabelle 23). Im Falle der kleinen Kommunen wird von schwächeren Effekten berichtet, diese sind jedoch ebenfalls überwiegend positiv. Noch einmal etwas schwächere Effekte sehen die Personalräte, doch auch bei ihnen sind diese meist leicht positiv, soweit wir von den Effekten auf die betrieblichen Sozialbeziehungen und Effekten in Richtung auf eine Begrenzung des Leistungsdrucks absehen. Alle Befragungen, die der Beschäftigten inklusive, signalisieren im Mittel relativ positive Effekte auf die Dienstleistungsqualität und die Eigenverantwortung. Nahezu durchgängig positiver fallen die Angaben dort aus, wo nicht die SLB, sondern die ZV zum Einsatz kommt (vgl. Tabelle 24).

Tab. 22 Nur bei ZV-Einsatz: Nehmen Sie an, dass den Beschäftigten die vereinbarten Ziele bekannt und im Arbeitsalltag präsent sind? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte)

| | AG | PR |
|---------------------------|-------------|-------------|
| überwiegend bekannt (1) | 73,8 | 63,4 |
| eher bekannt (2) | 16,7 | 20,4 |
| teils, teils (3) | 9,4 | 16,2 |
| eher unbekannt (4) | 0,0 | 0,0 |
| überwiegend unbekannt (5) | 0,0 | 0,0 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>1,36</i> | <i>1,53</i> |

Um die in den Tabellen 23 und 24 genannten Mittelwerte etwas zu veranschaulichen, zeigt die ergänzende Graphik am Beispiel der Merkmale Dienstleistungsqualität, Führungskompetenz, Motivation und Wirtschaftlichkeit, dass sich hinter den Mittelwerten zwar nur wenige Fälle mit negativen Wirkungen, jedoch viele Fälle verbergen, in denen keine Effekte diagnostiziert werden. Gleichwohl, das zeigen die in den Tabellen genannten Mittelwerte, dominieren bei etlichen Indikatoren die positiven Einschätzungen über die negativen. Zusammengefasst muss jedoch konstatiert werden, dass LOB – auch dort wo eine Umsetzung erfolgt ist – nur in einer Minderheit der Kommunen positive Effekte zeitigt, jedoch hinsichtlich der genannten Merkmale auch nahezu überall als unschädlich zu bewerten ist.

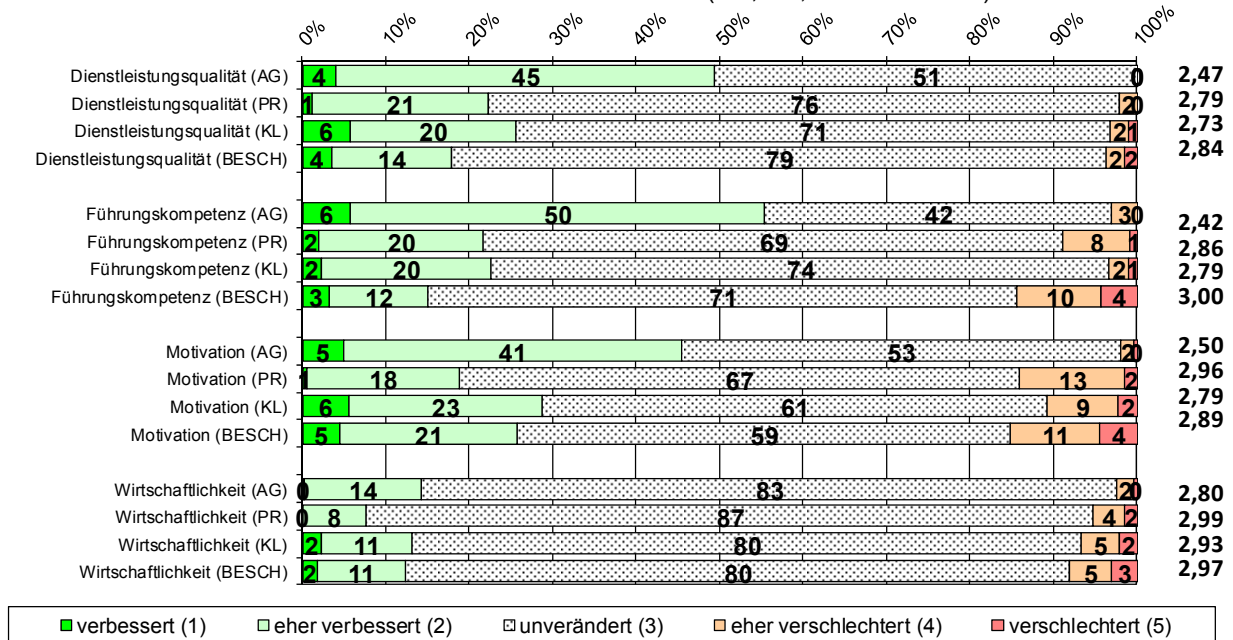
Tab. 23 Welche Effekte hatte die Einführung der LOB auf nachfolgende Punkte?
 (Flächenbefragung u. Mittelwerte aus 34 Beschäftigtenbefragungen; Mittelwerte einer Skala von „verbessert“ = 1 bis „verschlechtert“ = 5; Standardfehler in Klammern; nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | AG | PR | KL | FALL+ | BESCH |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Dienstleistungsqualität | 2,47 (,037) | 2,79 (,030) | 2,73 (,069) | 2,61 (,024) | 2,84 (,0121) |
| Führungskompetenz | 2,42 (,041) | 2,86 (,038) | 2,79 (,061) | 2,63 (,029) | 3,00 (,014) |
| Kunden-/Bürgerorientierung | 2,46 (,039) | 2,75 (,029) | 2,75 (,066) | 2,60 (,025) | 2,85 (,011) |
| Aufgaben- und Prozesssteuerung | 2,70 (,034) | 2,89 (,023) | 2,77 (,064) | 2,77 (,022) | |
| Motivation | 2,52 (,041) | 2,96 (,039) | 2,79 (,081) | 2,70 (,029) | 2,89 (,015) |
| Effizienz der Arbeitsprozesse | 2,74 (,031) | 2,96 (,022) | 2,84 (,057) | 2,81 (,020) | 2,88 (,012) |
| Personalkosteneffizienz (Personalkostensenkung, KL) | 3,02 (,023) | 3,03 (,021) | 3,17 (,067) | 3,05 (,017) | |
| Wirtschaftlichkeit | 2,88 (,027) | 2,99 (,028) | 2,93 (,062) | 2,92 (,019) | 2,97 (,012) |
| Eigenverantwortung | 2,42 (,038) | 2,75 (,036) | 2,66 (,068) | 2,55 (,025) | 2,74 (,013) |
| Führen mit Zielen | 2,61 (,039) | 2,90 (,041) | 2,84 (,055) | 2,73 (,025) | |
| Leistung (Leistungssteigerung, KL) | 2,57 (,036) | 2,85 (,028) | 2,80 (,062) | 2,69 (,023) | |
| Leistungsgerechte Bezahlung | 2,38 (,041) | 2,85 (,037) | 2,72 (,073) | 2,57 (,029) | 2,91 (,018) |
| Begrenzung des Leistungsdrucks | 3,09 (,028) | 3,32 (,038) | 3,07 (,064) | 3,16 ,023() | 3,35 (,014) |
| Verhältnis Führungskräfte – Mitarbeiter | 2,72 (,043) | 3,03 (,045) | | 2,84 (,033) | 3,21 (,015) |
| Verhältnis unter den Kolleg/inn/en | 3,04 (,028) | 3,25 (,032) | | 3,13 (,022) | 3,36 (,014) |
| Beteiligung der Beschäftigten (Mitsprache der Beschäftigten, BESCH) | 2,69 (,036) | 2,89 (,036) | 2,72 (,069) | 2,76 (,023) | 3,01 (,014) |
| Mitbestimmung bei Leistungsfragen | | 2,96 (,036) | | | 3,00 (,014) |

Tab. 24 Welche Effekte hatte die Einführung der LOB auf nachfolgende Punkte?
 (Flächenbefragung u. Mittelwerte aus 34 Beschäftigtenbefragungen; Mittelwerte einer Skala von „verbessert“ = 1 bis „verschlechtert“ = 5; Standardfehler in Klammern; nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung; Beschäftigte nach individueller Methode)

| | AG | | PR | | BESCH | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | SLB | ZV | SLB | ZV | SLB | ZV |
| Dienstleistungsqualität | 2,49 (,038) | 2,34 (,120) | 2,81 (,034) | 2,69 (,066) | 2,85 (,014) | 2,80 (,022) |
| Führungskompetenz | 2,44 (,045) | 2,28 (,111) | 2,88 (,045) | 2,76 (,070) | 3,04 (,019) | 2,91 (,026) |
| Kunden-/Bürgerorientierung | 2,49 (,041) | 2,31 (,112) | 2,76 (,033) | 2,72 (,063) | 2,86 (,014) | 2,83 (,022) |
| Aufgaben- und Prozesssteuerung | 2,77 (,033) | 2,34 (,110) | 2,91 (,025) | 2,80 (,059) | | |
| Motivation | 2,53 (,043) | 2,47 (,117) | 2,98 (,046) | 2,89 (,068) | 2,94 (,020) | 2,84 (,029) |
| Effizienz der Arbeitsprozesse | 2,75 (,033) | 2,71 (,081) | 2,97 (,024) | 2,91 (,052) | 2,91 (,014) | 2,85 (,024) |
| Personalkosteneffizienz | 3,01 (,025) | 3,04 (,066) | 3,04 (,025) | 3,01 (,032) | | |
| Wirtschaftlichkeit | 2,89 (,028) | 2,82 (,078) | 3,03 (,031) | 2,85 (,060) | 2,97 (,014) | 2,96 (,025) |
| Eigenverantwortung | 2,48 (,039) | 2,12 (,100) | 2,82 (,039) | 2,47 (,074) | 2,78 (,016) | 2,65 (,026) |
| Führen mit Zielen | 2,72 (,036) | 2,10 (,119) | 3,02 (,043) | 2,48 (,087) | | |
| Leistung | 2,60 (,036) | 2,39 (,117) | 2,84 (,033) | 2,88 (,051) | | |
| Leistungsgerechte Bezahlung | 2,40 (,044) | 2,31 (,107) | 2,86 (,043) | 2,81 (,069) | 2,94 (,024) | 2,82 (,033) |
| Begrenzung des Leistungsdrucks | 3,09 (,026) | 3,12 (,111) | 3,31 (,042) | 3,37 (,088) | 3,34 (,018) | 3,36 (,029) |
| Verhältnis Führungskräfte – Mitarbeiter | 2,77 (,046) | 2,42 (,098) | 3,12 (,048) | 2,69 (,104) | 3,28 (,020) | 3,06 (,026) |
| Verhältnis unter den Kolleg/inn/en | 3,05 (,029) | 2,99 (,086) | 3,28 (,038) | 3,14 (,056) | 3,43 (,018) | 3,17 (,025) |
| Beteiligung der Beschäftigten (Mitsprache der Beschäftigten, BESCH) | 2,74 (,038) | 2,45 (,095) | 2,94 (,040) | 2,72 (,078) | 3,06 (,018) | 2,87 (,025) |
| Mitbestimmung bei Leistungsfragen | | | 3,01 (,040) | 2,76 (,073) | 3,07 (,018) | 2,84 (,026) |

"Wie ist Ihr Eindruck: Welche Wirkungen hatte die Einführung der LOB auf nachfolgende Punkte? - Dienstleistungsqualität, Führungskompetenz, Motivation und Wirtschaftlichkeit" (AG; PR, KL und BESCH)



In den Augen der Personalräte, aber auch etlicher Arbeitgeber stehen den positiven Effekten jedoch auch negative Wirkungen gegenüber: ein gewachsener Verwaltungsaufwand und eine Störung der sozialen Beziehungen (vgl. Tabelle 25). Positive und negative Effekte sind dabei nicht objektiv gegeneinander aufzuwiegen. Tabelle 32 zeigt, dass die Beschäftigten insgesamt keine Positivbeurteilung des eingeführten Systems vorzunehmen scheinen, während Arbeitgeber und auch Personalräte dieses besser bewerten. Auch die Beurteilung des eigenen, selbst eingeführten LOB-Systems darf jedoch nicht auf die Bewertung des § 18 verlängert werden (vgl. Tabelle 40).

Tab. 25 Hatte die Einführung von Leistungsentgelt auch problematische Effekte?
(Flächenbefragung, Mittelwerte einer 5er-Skala von 1=„zugenommen“ bis 5=„abgenommen“, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| | AG | PR |
|---------------------------|------|------|
| Verwaltungsaufwand | 1,42 | 1,44 |
| Leistungsdruck | 2,65 | 2,54 |
| Neid und Konkurrenzdenken | 2,37 | 2,22 |
| Konflikte | 2,63 | 2,52 |
| Demotivation | 2,91 | 2,64 |
| Misstrauen | 2,75 | 2,45 |

Bemerkenswert ist, dass sowohl viele Arbeitgeber als auch etliche Beschäftigte der LOB auch motivationsförderliche Wirkungen zuschreiben. Ein Umstand, der vor dem Hintergrund der internationalen Forschungsliteratur keineswegs selbstverständlich ist. Dabei sind diese Effekte jedoch ziemlich schwach, ausgeprägter allerdings bei einem Einsatz der ZV. Offenbar ist eine Diskussion über die Effekte von Leistungsentgelt nicht sinnvoll unter Absehung von den eingesetzten Instrumenten zu führen. Eher stärker noch als bei der wörtlichen Frage nach der Motivation (die offenbar stark nach „intrinsischer Motivation“ klingt: im Sinne von „sich motiviert fühlen“) wird der Effekt dann beschrieben, wenn nach dem Bemühen um eine gute Bewertung gefragt wird. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigten (vgl. Tabelle 26). Sehr ausgeprägt scheinen die Bemühungen der Beschäftigten dann zu sein, wenn die ZV zum Einsatz kommt. In der Tendenz stimmen auch Arbeitgeber und Personalräte dem Befund unterschiedlicher Effekte beider Methoden zu (vgl. Tabelle 27). Die Methode Zielvereinbarung gilt den befragten Arbeitgebern und Personalräten zudem im Mittel als gerechter und objektiver und zumindest den Arbeitgebern auch explizit als wirksamer (vgl. Tabelle 28).

Tab. 26 Haben Sie sich ernsthaft darum bemüht, durch Ihre Leistung eine gute Bewertung zu erreichen / Ihre Ziele zu erreichen? (Prozentwerte und Mittelwerte aus 34 Beschäftigtenbefragungen nach individueller Methode)

| | BESCH | |
|-------------------|----------------|----------------|
| | SLB | ZV |
| ja (1) | 42,2 | 75,3 |
| eher ja (2) | 22,4 | 17,8 |
| teils, teils (3) | 13,5 | 5,5 |
| eher nein (4) | 11,5 | 0,7 |
| nein (5) | 10,4 | 0,7 |
| <i>Mittelwert</i> | 2,26 (,035) | 1,34 (,026) |

Tab. 27 Haben Sie den Eindruck, dass die Beschäftigten sich ernsthaft darum bemühen, eine gute Bewertung zu erreichen? (Flächenbefragung; Prozentwerte und Mittelwerte)

| | AG | | PR | |
|-------------------|------|------|------|------|
| | SLB | ZV | SLB | ZV |
| ja | 5,0 | 18,8 | 2,7 | 13,9 |
| eher ja | 43,3 | 66,2 | 20,6 | 57,1 |
| teils, teils | 38,6 | 15,0 | 45,7 | 24,5 |
| eher nein | 11,1 | 0,0 | 22,7 | 2,8 |
| nein | 2,1 | 0,0 | 8,3 | 1,7 |
| <i>Mittelwert</i> | 2,62 | 1,96 | 3,13 | 2,21 |

Tab. 28 Wo liegen Ihres Erachtens die Stärken und die Schwächen der bei Ihnen überwiegend angewandten Methode? (Flächenbefragung; Mittelwerte einer 5er-Skala von „Stärke“=1 bis „Schwäche“ = 5)

| | AG | | PR | |
|--|------|------|------|------|
| | SLB | ZV | SLB | ZV |
| Gerechtigkeit | 2,52 | 2,25 | 2,84 | 2,62 |
| Objektivität | 2,82 | 2,35 | 3,02 | 2,67 |
| Aufwand | 3,38 | 3,04 | 3,51 | 3,75 |
| Wirksamkeit (bewirkt Verhaltensänderungen) | 2,92 | 2,44 | 3,30 | 3,25 |

Tab. 29 Ist die Leistungsbewertung mit Mitarbeitergesprächen verbunden und wie oft finden diese in der Praxis statt? (Flächenbefragung, Prozentwerte)

| | AG | | | | PR | | | |
|--|-------------|-------|--------|---------------|-------------|-------|--------|---------------|
| | überwiegend | öfter | selten | nicht geplant | überwiegend | öfter | selten | nicht geplant |
| Gespräch zu Beginn des Bewertungszeitraums zur Erläuterung der Kriterien bzw. zur Zielvereinbarung | 36,3 | 10,4 | 26,3 | 27,0 | 37,4 | 5,4 | 25,2 | 32,1 |
| Zwischengespräch(e) als Feedback zur Leistungsentwicklung, bei geänderten Rahmenbedingungen | 10,7 | 15,2 | 49,5 | 24,6 | 12,9 | 10,9 | 51,2 | 24,9 |
| Gespräch am Ende des Bewertungszeitraums zur Bekanntgabe der Bewertung | 83,6 | 9,3 | 6,0 | 1,0 | 84,5 | 6,8 | 7,5 | 1,3 |

Mitarbeitergespräche, die zur LOB-Anwendung dazu gehören sollen, um den Beschäftigten die Kriterien der Leistungsbeurteilung zu vermitteln bzw. Ziele zu vereinbaren und um die Bewertung zu erläutern, haben die Eigentümlichkeit an sich, dass sie den einen als Aufwand, den anderen als Nutzen gelten. Eindeutig ist, dass die LOB-Anwendung dazu geführt hat, dass die Häufigkeit von Mitarbeitergesprächen zunahm (vgl. Tabelle 29, Tabelle 30 und Tabelle 31). Bei Zielvereinbarungen liegt die Gesprächsfrequenz noch einmal deutlich höher.

Tab. 30 War die Leistungsbewertung bei Ihnen mit folgenden Gesprächen verbunden?
(Prozentwerte, Mittelwerte aus 34 Beschäftigtenbefragungen)

| | BESCH | | |
|--|-------------------|------|------|
| | ^a alle | SLB | ZV |
| Gespräch zu Beginn des Bewertungszeitraums zur Erläuterung der Kriterien bzw. zur Vereinbarung der Ziele | 67,3 | 53,4 | 94,4 |
| Zwischengespräch(e) als Feedback zur Leistungsentwicklung bzw. (bei Zielvereinbarungen) zur Berücksichtigung veränderter Bedingungen | 27,8 | 21,3 | 39,9 |
| Gespräch am Ende des Bewertungszeitraums zur Bekanntgabe der Bewertung | 86,7 | 88,2 | 83,4 |

a = inklusive Fälle mit Kombination von ZV und SLB

Tab. 31 Gab es vor der LOB-Einführung regelmäßige Mitarbeitergespräche?
(Flächenbefragung, Prozentwerte, nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung)

| AG | | | | PR | | | |
|-------------|-------|--------|-------|-------------|-------|--------|-------|
| überwiegend | öfter | selten | keine | überwiegend | öfter | selten | keine |
| 7,7 | 12,0 | 55,2 | 25,1 | 7,1 | 6,4 | 55,2 | 31,3 |

Tab. 32 Abgesehen von Einzelheiten: Wie wird das bei Ihnen eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt beurteilt? (Flächenbefragung, Mittelwerte 5er-Skala von „sehr gut“ =1 bis „sehr schlecht“ = 5; nur Anwender mit differenzierter Ausschüttung sowie BESCH-Befragungen)

| | AG | PR | KL | FALL+ | ^a BESCH |
|---------------------------|------|------|------|-------|--------------------|
| von der Verwaltungsspitze | 2,31 | 2,43 | 2,61 | 2,35 | |
| von den Führungskräften | 2,55 | 2,72 | 2,77 | 2,57 | |
| vom Personalrat | 2,51 | 2,79 | 2,68 | 2,61 | |
| von den Beschäftigten | 2,84 | 3,10 | 2,99 | 2,94 | 3,16 |

^a = Frage in den Beschäftigterhebungen leicht abweichend: „Abgesehen von Einzelheiten: Wie beurteilen Sie das bei Ihnen eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt?“

Verwaltungsspitzen, Personalräte und Führungskräfte sehen das bei ihnen eingeführte LOB-System nach in der Tendenz übereinstimmenden Angaben der Arbeitgeber und der Personalräte eher positiv. Lediglich den Beschäftigten wird keine eindeutig positive Haltung zugeschrieben. Die direkt befragten Beschäftigten tendieren zur Ablehnung (vgl. Tabelle 32).

Auch darüber, ob sich die Haltung der Beschäftigten gegenüber der LOB positiv oder negativ entwickelt habe, herrscht keine Übereinstimmung, eine klare Tendenz ist nicht erkennbar (vgl. Tabelle 33). In den 34 Kommunen, in denen wir Beschäftigte direkt befragten, zeigt sich hier ebenfalls keine deutliche Tendenz. Bei der Frage danach, ob sich „die Praxis der LOB gegenüber der ersten Runde inzwischen verbessert oder verschlechtert habe, ergibt sich ein Mittelwert auf einer 5er-Skala von 3,08 (Standardfehler ,017). Von Arbeitgebern und Personalräten wird die Entwicklung der LOB-Praxis hingegen positiv gesehen (vgl. Tabelle 34). Dabei müssen die befragten Akteure allerdings unter einer positiven Entwicklung keineswegs stets dasselbe verstehen: Konträr beurteilt wird zwischen Arbeitgebern und Personalräten beispielsweise häufig die Entwicklung der Breite der Prämienausschüttung, wie wir nicht zuletzt aus Interviews wissen.

Tab. 33 Wie ist Ihr Eindruck: Hat sich die Meinung der Beschäftigten über die LOB seit der Einführung verändert? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte)

| | AG | PR | KL | FALL+ |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| verbessert (1) | 1,7 | 1,2 | 1,6 | 1,3 |
| eher verbessert (2) | 31,8 | 13,6 | 21,9 | 25,2 |
| teils, teils (3) | 56,1 | 54,2 | 57,3 | 54,7 |
| eher verschlechtert (4) | 9,7 | 28,6 | 14,6 | 16,7 |
| verschlechtert (5) | 0,7 | 2,4 | 4,6 | 2,0 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>2,76</i> | <i>3,18</i> | <i>2,99</i> | <i>2,93</i> |

Tab. 34 Wie ist Ihr Eindruck: Hat sich die Praxis der LOB seit der Einführung verbessert oder verschlechtert? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte)

| | AG | PR | KL | FALL+ |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| verbessert (1) | 5,9 | 5,4 | 4,3 | 3,7 |
| eher verbessert (2) | 44,5 | 28,7 | 40,3 | 38,7 |
| teils, teils (3) | 43,5 | 47,8 | 42,3 | 47,1 |
| eher verschlechtert (4) | 4,9 | 16,9 | 11,8 | 9,0 |
| verschlechtert (5) | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,5 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>2,51</i> | <i>2,80</i> | <i>2,66</i> | <i>2,66</i> |

Durchaus bemerkenswert ist, dass die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Personalräten, die von beiden Seiten generell als relativ positiv bewertet wird (also auch unabhängig von der LOB-Einführung), sich trotz der Umstrittenheit des Themas LOB nicht negativ von der sonstigen Praxis abhebt. Während des eigentlichen LOB-Einführungsprozesses scheint sich die Qualität der Zusammenarbeit, zumindest in den Augen der Personalräte, sogar ins Positive verschoben zu haben (vgl. Tabelle 35).

Tab. 35 Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Arbeitgeber bei der Einführung von Leistungsentgelt (LOB) und Allgemeinen (Flächenbefragung, Mittelwerte 5er-Skala von „sehr gut“ =1 bis „sehr schlecht“ = 5)

| | AG | PR |
|---------------------------------------|------|------|
| Zusammenarbeit bei der LOB-Einführung | 1,71 | 1,96 |
| Zusammenarbeit bei LOB heute | 1,82 | 2,23 |
| Zusammenarbeit im Allgemeinen | 1,78 | 2,28 |

Am Rande sei angemerkt, dass in den meisten Fällen mit Pauschalausschüttung nach Auskunft der Befragten das volle Volumen ausgeschüttet wird (vgl. Tabelle 36).

Trotz der positiven Tendenz in ihrer LOB-Bewertung erwarten die meisten Personalräte nicht, dass Ver.di oder dbb/Komba eine zustimmende Haltung zur LOB entwickeln sollten, ganz im Gegenteil (vgl. Tabelle 37). Die Arbeitgeber sehen dies erwartungsgemäß etwas anders. Daraus zu schließen, dass sich eine eher ablehnende Haltung gegenüber dem Leistungsentgelt positiv auf das gewerkschaftliche Image auswirken würde, wäre jedoch vorschnell. Sowohl in Kommunen mit differenzierter als auch in den Kommunen mit Pauschalausschüttung schreiben sowohl die Personalräte als auch die Arbeitgeber der LOB eine leichte Negativwirkung auf die Meinung der Beschäftigten über die Gewerkschaften zu (vgl. Tabelle 38).

Tab. 36 Falls pauschale Ausschüttung erfolgt (ob mit oder ohne Dienstvereinbarung): Erhalten die Beschäftigten die volle oder eine reduzierte Pauschalausschüttung? (Flächenbefragung, Prozentwerte)

| | FALL+ | AG | PR | KL |
|--|-------|------|------|------|
| Die Beschäftigten erhalten den vollen Betrag von 1,5% ausgeschüttet | 70,2 | 77,6 | 66,3 | 67,7 |
| Die Beschäftigten erhalten nur etwa die Hälfte („6% des Septemberentgelts“) ausbezahlt, der Rest wird angesammelt | 25,7 | 20,0 | 28,2 | 23,3 |
| Die Beschäftigten erhalten nur etwa die Hälfte („6% des Septemberentgelts“) plus den einbehaltenen Rest des Vorjahres ausbezahlt | 4,2 | 2,4 | 5,5 | 9,0 |

Tab. 37 Sollte sich die Orientierung der Gewerkschaften zum Leistungsentgelt verändern? (Flächenbefragung, Prozentwerte Zustimmung)

| | AG | PR |
|--|------|------|
| Ver.di sollte LOB endlich akzeptieren | 50,4 | 16,7 |
| Ver.di sollte LOB strikter ablehnen | 34,8 | 65,8 |
| Ver.di sollte so weiterarbeiten | 14,8 | 17,4 |
| dbb/Komba sollte LOB endlich akzeptieren | 45,5 | 20,4 |
| dbb/Komba sollte LOB strikter ablehnen | 39,0 | 66,1 |
| dbb/Komba sollte so weiterarbeiten | 15,5 | 13,0 |

Die Anzahl der fehlenden Antworten ist bezüglich dbb/Komba erheblich höher.

Tab. 38 Hat sich Ihres Erachtens die Meinung der Beschäftigten über die Verwaltungsspitze, die Vorgesetzten, den Personalrat oder die Gewerkschaften im Zusammenhang mit LOB verändert? (Flächenbefragung, Mittelwerte einer 5er-Skala von „sehr gut“ =1 bis „sehr schlecht“ = 5; Kommunen mit differenzierter und mit pauschaler Ausschüttung)

| | AG | | PR | |
|----------------------------|------|--------|------|--------|
| | Diff | Pausch | Diff | Pausch |
| über die Verwaltungsspitze | 2,95 | 3,16 | 3,25 | 3,38 |
| über die Vorgesetzte/r | 2,95 | 3,09 | 3,27 | 3,40 |
| über den Personalrat | 2,88 | 3,19 | 2,97 | 2,88 |
| über Ver.di | 3,12 | 3,24 | 3,24 | 3,10 |
| über dbb, Komba | 3,10 | 3,23 | 3,18 | 3,19 |

Tab. 39 Bewertung der Methoden (Flächenbefragung; Mittelwerte einer 5er-Skala von „gut“=1 bis „schlecht“ = 5)

| | AG | | | PR | | | KL | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| | alle | SLB | ZV | alle | SLB | ZV | alle | SLB | ^a ZV |
| Wie bewerten Sie die Methode der Systematischen Leistungsbewertung? | 2,73 | 2,27 | 3,50 | 3,31 | 2,79 | 3,57 | 3,10 | 2,73 | ^b 3,21 |
| Wie bewerten Sie die Methode der Zielvereinbarung? | 3,02 | 3,06 | 1,77 | 3,34 | 3,30 | 2,26 | 3,24 | 3,19 | ^c 2,86 |

^a = Die Zahl der ZV-Anwender in der KL-Befragung ist gering: ^b = Standardfehler 0,256,

^c = Standardfehler 0,295.

Sowohl Arbeitgeber als auch Personalräte bewerten in der Regel die Methode besser, die bei ihnen jeweils angewandt wird: SLB-Anwender bevorzugen die SLB und ZV-Anwender die Zielvereinbarung. Dort, wo die Methoden jeweils angewandt werden, werden sie im Mittel auch mehr oder weniger positiv bewertet. Allerdings sind die ZV-Anwender zufriedener mit ihrer eigenen Methode als die SLB-Anwender (Ausnahme KL, nicht signifikant). Außerdem lehnen ZV-Anwender die SLB stärker ab als SLB-Anwender die Zielvereinbarung (vgl. Tabelle 39).

Schlechter als das angewandte eigene LOB-System und die jeweils angewandte Methode wird von den befragten Arbeitgebern und Personalräten die Tarifregelung beurteilt. Bei den Arbeitgebern halten sich Zustimmung und Ablehnung die Waage, bei den kleinen Arbeitgebern dominiert die Ablehnung leicht. Unter den Personalräten stößt der § 18 TVöD-VKA überwiegend auf Ablehnung (vgl. Tabelle 40). Fragen wir nach dem Beschäftigtenanteil, den die Personalräte jeweils vertreten, so zeigt sich recht deutlich, dass die negative Bewertung des § 18 bei Personalvertretungen in größeren Kommunen noch einmal deutlich ausgeprägter ist. In den Kommunen (zur Erinnerung: mit mehr als 3.000 Einwohnern), deren Personalräte den § 18 ablehnen, arbeiten demnach mehr als zwei Drittel der Beschäftigten. Während sich bei den kleinen Kommunen diesbezüglich kaum nennenswerte Effekte zeigen, bewerten die Arbeitgeber bei größerer Beschäftigtenzahl (Basis auch hier: Kommunen ab 3.000 Einwohnern) die Tarifregelung zum Leistungsentgelt merklich positiver. Hier wird deutlich, dass sich die Bewertung der Tarifregelung nicht nur aus den jeweiligen eigenen Umsetzungserfahrungen speist, sondern auch durch tarifpolitische Diskurse beeinflusst wird. Sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite ist die Haltung der Tarifparteien gegenüber dem § 18 ausgesprochen kontrovers. Während die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) seither stark auf die ihres Erachtens modernisierende Funktion des Leistungsentgelts setzte und bei den eigenen Mitgliedern dafür warb, hat sich auf Seiten der Gewerkschaft Ver.di eine relativ breite Ablehnungsfront gebildet. Da große Kommunen meist enger in die tarifpolitischen Debatten eingebunden sind und eingebunden werden, darf angenommen werden, dass tarifpolitische Orientierungen dort auch stärkeren Niederschlag finden.

Tab. 40 Abgesehen von eventuellen Umsetzungsproblemen im Detail: Wie beurteilen Sie die Tarifregelung zur leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVöD insgesamt? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte)

| | AG | | PR | | KL | |
|-------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| | Fälle | Beschäftigte | Fälle | Beschäftigte | Fälle | Beschäftigte |
| sehr gut (1) | 3,1 | 2,5 | 0,3 | 0,4 | 1,7 | 1,2 |
| gut (2) | 34,8 | 44,1 | 18,5 | 11,4 | 23,4 | 27,3 |
| teils, teils (3) | 29,9 | 32,2 | 28,3 | 18,4 | 39,0 | 36,4 |
| schlecht (4) | 23,5 | 17,8 | 31,1 | 30,8 | 28,0 | 26,6 |
| sehr schlecht (5) | 8,6 | 3,4 | 21,9 | 39,1 | 7,9 | 8,5 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>3,00</i> | <i>2,76</i> | <i>3,56</i> | <i>3,97</i> | <i>3,17</i> | <i>3,14</i> |

Tab. 41 Was sollten die Tarifparteien bei der leistungsorientierten Bezahlung ändern?
(Flächenbefragung; Prozentwerte, ohne weiß nicht bzw. stimme teilweise zu)

| | AG | | PR | | KL | |
|--|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|
| | stimme zu | stimme nicht zu | stimme zu | stimme nicht zu | stimme zu | stimme nicht zu |
| keine Änderung nötig | 13,0 | 87,0 | 6,2 | 93,8 | 11,8 | 58,8 |
| weitere Ausweitung des Volumens | 61,0 | 39,0 | 51,6 | 48,4 | 26,4 | 56,2 |
| Zielvereinbarung verbindlich für alle | 19,0 | 81,0 | 23,5 | 76,5 | 13,7 | 66,2 |
| Systematische Leistungsbewertung verbindlich für alle | 34,5 | 65,5 | 30,3 | 69,7 | 18,2 | 55,1 |
| Abschaffen des § 18 bei pauschaler Auszahlung des Volumens | 45,1 | 54,9 | 64,8 | 35,2 | 50,9 | 33,0 |
| Abschaffen des § 18 bei Wegfall des Volumens | 30,6 | 69,4 | 27,1 | 72,9 | 25,1 | 44,6 |
| Einschränkung der Spielräume vor Ort | 9,6 | 90,4 | 14,7 | 85,3 | 12,6 | 63,6 |
| volle Ausschüttung des Topfes auch bei Verzicht auf LOB | 40,9 | 59,1 | 78,7 | 21,3 | 50,0 | 30,9 |
| für kleine Kommunen sollte die Einführung freiwillig sein | 65,0 | 35,0 | 60,5 | 39,5 | 73,3 | 15,8 |
| für alle Kommunen sollte die Einführung freiwillig sein | 50,6 | 49,4 | 58,6 | 41,4 | 45,6 | 22,9 |

Allerdings sind sich die meisten der Befragten durchaus darin einig, dass Änderungsbedarf bei den tariflichen Regelungen besteht. Tabelle 41 macht deutlich, dass lediglich 13% der Arbeitgeber und 6% der Personalräte keinen Änderungsbedarf sehen. Die meisten Personalräte würden eine Abschaffung bei Fortzahlung des Betrages in pauschaler Form oder eine volle Auszahlung des Topfes bei Verzicht auf LOB offenbar bevorzugen. Allerdings scheint dies der Forderung nach einer Ausweitung des Volumens in vielen Fällen nicht entgegenzustehen. Bei den Arbeitgebern verschieben sich die Gewichte in Richtung Ausweitung des Volumens, doch auch eine Abschaffung können sich viele Arbeitgeber vorstellen. Anders die kleinen Arbeitgeber, denen eine Ausweitung des Volumens offenbar (vermutlich aus Haushaltsgründen) wenig gelegen käme. Mehrheitlich stimmen alle Befragten hinsichtlich einer Freiwilligkeit der LOB für kleine Kommunen überein. Relativ breite Zustimmung findet auch eine Freistellung von LOB für alle Kommunen.

Abschließend soll noch kurz auf die Entwicklung der Leistungsbedingungen eingegangen werden. In hoher Übereinstimmung gibt jeweils ein gutes Zehntel der befragten Arbeitgeber und Personalräte an, dass sich die Leistungsanforderungen für die Beschäftigten nicht verändert hätten. Ansonsten wird eine Zunahme der Leistungsanforderungen festgestellt. Arbeitgeber und Personalräte unterscheiden sich nur hinsichtlich der wahrgenommenen Stärke der Zunahme (vgl. Tabelle 42). In der Tendenz einig sind sich Arbeitgeber und Personalräte auch darin, dass wachsende Aufgaben, Stellenabbau und Haushaltsengpässe primär für gestiegene Leistungsanforderungen

verantwortlich sind. Neue Führungsmethoden und LOB werden für merklich weniger relevant erachtet, auch dann, wenn nur diejenigen betrachtet werden, die LOB tatsächlich eingeführt haben (vgl. Tabelle 43).

Tab. 42 Haben sich die Leistungsanforderungen für die Beschäftigten in den letzten Jahren verändert? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte)

| | AG | PR |
|-----------------------|-------------|-------------|
| stark zugenommen (1) | 40,2 | 61,1 |
| leicht zugenommen (2) | 47,8 | 27,1 |
| unverändert (3) | 12,0 | 11,3 |
| leicht abgenommen (4) | 0,0 | 0,5 |
| stark abgenommen (5) | 0,0 | 0,0 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>1,72</i> | <i>1,51</i> |

Tab. 43 Worauf sind steigende Leistungsanforderungen für die Beschäftigten in erster Linie zurückzuführen? (Flächenbefragung, Prozentwerte für „wichtig“, aus einer Skala „wichtig“, „weniger wichtig“, „unwichtig“; Anwender = mit differenzierter Ausschüttung)

| | AG | | PR | |
|--|------|----------|------|----------|
| | alle | Anwender | alle | Anwender |
| Wachsende Aufgaben | 91,6 | 93,2 | 92,2 | 91,0 |
| Stellenabbau bei gleichen oder wachsenden Aufgaben | 70,9 | 65,8 | 86,4 | 81,9 |
| Haushaltsengpässe | 60,6 | 64,9 | 65,8 | 67,2 |
| Neue Führungsmethoden | 16,2 | 15,0 | 29,1 | 27,7 |
| Leistungsorientierte Bezahlung | 13,3 | 15,2 | 15,0 | 20,1 |

Die (insbesondere nicht vollzogene) Einführung von Leistungsentgelt hat allerdings in etlichen Fällen und insbesondere bei den Personalräten eine Diskussion über die Entwicklung der Leistungsanforderungen angestoßen oder zumindest einen Anlass hierfür geliefert (vgl. Tabelle 44). Die Chancen des Personalrats oder der Beschäftigten zur Einflussnahme auf die Leistungsbedingungen haben sich allerdings durch die LOB-Einführung nur in manchen Fällen verbessert. Laut Arbeitgebern trifft dies bei Zielvereinbarungen allerdings in immerhin einem Drittel der Fälle zu, während die Personalräte dies nur bei zwei Zehnteln so sehen und mitunter auch Verschlechterungen konstatieren (vgl. Tabelle 45). Arbeitgeber und Personalräte sind sich im Mittel jedoch darin einig, dass die ZV größere Chancen zu Einflussnahme bietet. Da Zielvereinbarungen, wie wir gezeigt haben, jedoch größere Leistungswirkungen haben, tritt hier vor dem Hintergrund der unbestritten gestiegenen Leistungsanforderungen aus Sicht der Beschäftigung eine durchaus ambivalente Situation ein: die Gleichzeitigkeit von

verbesserten Partizipationschancen und (mit Beteiligung verknüpften) Leistungseffekten. Dramatisch sind diese Effekte jedoch in keiner Richtung. Einerseits findet Leistungs politik des Arbeitgebers in den Kommunen wie gezeigt primär mit anderen Methoden statt, andererseits nutzen Personalräte LOB allenfalls in Ausnahmefällen als möglichen Anknüpfungspunkt für eigene leistungspolitische Ansätze.

Tab. 44 Hat die Einführung von Leistungsentgelt eine Diskussion über die Entwicklung der Leistungsanforderungen ausgelöst? (Flächenbefragung, Prozentwerte)

| | AG | | PR | |
|------------|------|----------|------|----------|
| | alle | Anwender | alle | Anwender |
| Ja | 31,3 | 30,6 | 46,3 | 38,3 |
| Nein | 53,1 | 55,9 | 44,4 | 48,2 |
| Weiß nicht | 15,6 | 13,5 | 9,2 | 12,4 |

Tab. 45 Haben sich die Chancen des Personalrats oder der Beschäftigten zur Einflussnahme auf die Leistungsbedingungen durch die LOB-Einführung verändert? (Flächenbefragung, Prozentwerte und Mittelwerte; Standardfehler in Klammern)

| | AG | | | PR | | |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | alle | SLB | ZV | alle | SLB | ZV |
| zugenommen (1) | 1,3 | 0,5 | 5,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| eher zugenommen (2) | 22,1 | 20,8 | 28,5 | 14,1 | 12,0 | 21,7 |
| teils, teils (3) | 75,2 | 77,0 | 66,2 | 76,3 | 77,2 | 73,1 |
| eher abgenommen (4) | 1,4 | 1,7 | 0,0 | 8,4 | 9,3 | 5,2 |
| abgenommen (5) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,2 | 1,5 | 0,0 |
| <i>Mittelwert</i> | <i>2,77</i> (,032) | <i>2,80</i> (,033) | <i>2,61</i> (,095) | <i>2,97</i> (,031) | <i>3,00</i> (,035) | <i>2,84</i> (,064) |

Auf eine abschließende Gesamtbetrachtung der LOB-Einführung in den Kommunen sowie eine Bewertung des § 18 TVöD-VKA soll zum jetzigen Zeitpunkt aus zwei Gründen noch verzichtet werden: Erstens sollte eine Gesamtbetrachtung und Bewertung des § 18 und damit des „Projekts Leistungsentgelt“ diese einer etwas umfassenderen Würdigung unterziehen. Die Bedeutung von Leistungsentgelt sollte dabei in einem weiteren tarifpolitischen Kontext diskutiert sowie nach dessen Stellenwert für die weitere Entwicklung des öffentlichen Dienstes gefragt werden. Unter anderem aus diesem Grunde wollen wir, zweitens, uns für eine Gesamtbetrachtung nicht allein auf die Angaben aus den Fragebogen stützen, sondern alle unsere Befunde mit heranziehen. Hierfür ist jedoch zunächst weitere Auswertungsarbeit zu leisten.