

Werner Schmidt, Andrea Müller, Nele Trittel

Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes

Abschlussbericht

Auf einen Blick...

- Auf der Arbeitnehmerseite stößt die leistungsorientierte Bezahlung (LOB) auf erhebliche Vorbehalte. Ver.di hat dennoch ein anspruchsvolles Konzept einer neuen Entgeltordnung entworfen. Die mitunter anachronistischen Eingruppierungsbestimmungen sollte so modernisiert, systematisiert und diskriminierungsarm gestaltet werden. Die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) setzt dagegen nicht zuletzt auf LOB als Modernisierungsinstrument.
- Bei der Eingruppierung sind die Veränderungsvorschläge der VKA hingegen eher zurückhaltend.
- Vor dem Hintergrund der Kassenlage stolpert die Reform der Eingruppierung seit Jahren und dürfte angesichts der Verschiebung der Krisenlasten auf den Staat über begrenzte Modifikationen kaum hinauskommen.
- LOB, von der sich die VKA eine Fortführung der Verwaltungsmodernisierung mit tarifpolitischen Mitteln verspricht, die auf wesentlich mehr zielt, als nur auf Anreizeffekte bei den Beschäftigten, wird in NRW zwar weitgehend umgesetzt, die Akzeptanz bei den Beschäftigten ist jedoch schlecht und die erzielten Effekte vorerst schwach.
- Zudem finden sich bei LOB nicht-antizipierte Positiveffekte auf Mitbestimmung, Arbeitnehmerbeteiligung und kooperative betriebliche Arbeitsbeziehungen.

Werner Schmidt, Andrea Müller, Nele Trittel

Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes

*Projekt „Begleitforschung zur Entgeltreform im öffentlichen
Dienst (mit Schwerpunkt Kommunen Nordrhein-Westfalens)“*

Projekt-Nr. S-2008-195-2

Projektbericht

Tübingen, März 2011

F.A.T.K. Forschungsinstitut
für Arbeit
Technik und Kultur
Hauserstraße 43
D-72076 Tübingen

**Hans Böckler
Stiftung** 
Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Inhalt

Vorwort	5
1. Wandel des öffentlichen Dienstes und Tarifreform	7
1.1 Tarifpolitik als Modernisierungsinstrument: eine erste Annäherung	7
1.2 Tarifpolitik als Interessenkonflikt: eine zweite Perspektive	14
1.3 Öffentliche Verschuldung und Finanzmarktkrise	22
1.4 Fragestellungen	28
2. Projektdesign, Erhebungsmethoden, „formative Evaluation“	36
3. TVöD: Einführung und Regelungen mit Entgeltbezug.....	52
3.1 Unabgeschlossener Prozess und anhaltende Konflikte	52
3.2 Entgeltregelungen des TVöD und des TVÜ	57
3.2.1 Harmonisierung der Statusgruppen und die gemeinsame Tabelle ..	57
3.2.2 Materielle Auswirkungen des TVöD und des Übergangsrechts	61
3.2.3 Prinzipienwechsel vom Alimentations- zum Leistungsprinzip	70
3.3 Bewertung des TVöD durch die Akteure vor Ort	80
4. Konflikte um das Leistungsentgelt.....	86
4.1 Die Regelungen des § 18 TVöD-VKA	86
4.2 Die Intentionen der tarifpolitischen Akteure.....	97
4.3 Verbreitung und Ausgestaltung der Leistungsentgeltsysteme	113
4.3.1 Die Umsetzung in Dienst- und Betriebsvereinbarungen	113
4.3.2 Verbreitung und Ausgestaltung der Leistungsentgeltsysteme in den Kommunen Nordrhein-Westfalens	121
4.4 Leistungsentgelt in der Praxis: Fallstudienevidenz	130
4.4.1 Vermeidung und Verzögerung	130
4.4.2 Selektive Systeme	138
4.4.3 Partizipative Systeme	146
4.4.4 Konventionelle Systeme	159
4.5 Akzeptanz und Funktionalität	172
4.5.1 Akzeptanz bei Beschäftigten und Umsetzungsakteuren	172
4.5.2 Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlung	191
4.6 Hat die leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst eine Zukunft?	216

5.	Der Konflikt um die neue Entgeltordnung	227
5.1	Ausgangslage und Ziele der Tarifparteien	227
5.2	Arbeitsmarkt und Entgeltdetermination	233
5.3	Konzepte und Verhandlungsprozesse	245
5.3.1	Konzepte und Verhandlungsprozesse bis zum TVöD-Abschluss ..	245
5.3.2	Weiterarbeit am Ver.di-Modell und stockende Verhandlungen	249
5.3.3	Schwierige Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses und Arbeitgeberkonzept.....	255
5.4	Vorgriff Entgeltgruppe 1	262
5.5	Partielle Aushandlung: Sozial- und Erziehungsdienst	277
5.6	Realisierungschancen und Risiken einer neuen Entgeltordnung	291
5.6.1	Hindernisse und Risiken	291
5.6.2	Lösungen und Auswege	297
5.6.3	Erwartungen zum weiteren Verlauf der Verhandlungen zur neuen Entgeltordnung	302
6.	Tarifreform, Modernisierung, industrielle Beziehungen.....	307
6.1	Tarifreform: Die Verhandlungskonstellation	307
6.2	Zukunft des Flächentarifvertrags und Modernisierung des öffentlichen Dienstes	317
	Literatur	323
	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	336

Vorwort

„Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst“, so stellt Berndt Keller eingangs in seinem jüngst zum Thema erschienenen Überblickswerk fest, „finden in der fachwissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik von jeher kaum Beachtung“, ein Befund, der ein Zeugnis für die Doppelrolle des Staates als Gesetzgeber einerseits und größtem Arbeitgeber andererseits „theoretisch unbegründet und empirisch unberechtigt“ sei (Keller 2010a: 7). Mit der hier vorgelegten Studie zur Tarifreform des öffentlichen Dienstes hoffen wir dazu beizutragen, den schwachen Strom der in Deutschland auf den öffentlichen Sektor bezogenen *industrial-relations*-Forschung nicht versiegen zu lassen und auch neue Aspekte beizusteuern.

Studien zu den industriellen Beziehungen erfolgen stets auf einem Terrain, das von Interessenunterschieden und Divergenzen durchzogen ist, und haben mit einer politisierten Erhebungssituation umzugehen. In besonderem Maße gilt dies dann, wenn wie in unserem Fall noch unabgeschlossene, kostenrelevante und zwischen den Tarifparteien heftig umstrittene Fragen der Entgeltregulierung untersucht werden. Untersuchungen beinhalten unter diesen Voraussetzungen nicht nur ein hohes Potenzial an Spannung für Forscherinnen und Forscher, Auskünfte in Experteninterviews und Unterstützung beim Feldzugang bergen auch für die Akteure im Feld das Risiko der Irritation und der Kritik an interessenpolitisch relevanten eigenen Positionen, wenn sie sich gleichwohl der wissenschaftlichen Perspektive aussetzen. Deshalb ist den Vertretern der Tarifparteien sowie den Gesprächspartnerinnen und -partnern in den Kommunen und kommunalen Betrieben, die sich bereit erklärten, uns mit Informationen zu unterstützen und uns mitunter schriftliche Befragungen ermöglichen, ganz besonders zu danken. Herzlicher Dank gilt auch den Beschäftigten in den Kommunen, die die Fragebogen ausfüllten und an Gruppengesprächen teilnahmen, sowie den Personalräten in den Kommunen Nordrhein-Westfalens, die sich an einer umfangreichen Befragung beteiligten. Gedankt sei vor allem auch der Hans-Böckler-Stiftung für die finanzielle Förderung der Studie sowie dem Projektbeirat für anregende Diskussionen und hilfreiche Vorschläge. Dank gebührt schließlich auch unseren studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, insbesondere Andreas Bscheiden, die uns bei der Projektarbeit tatkräftig unterstützt haben.

1. Wandel des öffentlichen Dienstes und Tarifreform

1.1 Tarifpolitik als Modernisierungsinstrument: eine erste Annäherung

Die Tarifreform des öffentlichen Dienstes, als deren Kern die Einführung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) für den Bund und die Kommunen sowie der Tarifvertrag der Länder (TV-L) und die abgestimmten neuen Eingruppierungsbestimmungen gelten dürfen, sollte in mehrfacher Hinsicht eines der wichtigsten tarifpolitischen Reformprojekte der Nachkriegszeit darstellen. Dies gilt insbesondere für die entgeltrelevanten Aspekte der Reform, mit deren Aushandlungs- und Umsetzungsprozessen wir uns hier beschäftigen werden. Bedeutung kommt der Tarifreform des öffentlichen Dienstes auch für die Entwicklung der Flächentarifverträge und der industriellen Beziehungen in Deutschland insgesamt zu.

Die Tarifreform, insbesondere die Einführung einheitlicher Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte, der Wechsel der Entgeltprinzipien von einer Orientierung an der Alimentation zum Leistungsprinzip und die noch ausstehende Einführung erneuerter Eingruppierungsbestimmungen, soll nicht nur das Entgeltsystem des öffentlichen Dienstes überholen und dieses einheitlich, rational, zeitgemäß und diskriminierungsfrei ausgestalten, sondern darüber hinaus einen wichtigen Impuls zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes insgesamt geben. Darin scheinen sich die tarifpolitischen Akteure des öffentlichen Dienstes im Grundsatz einig zu sein, auch wenn sich ihre Ziele und deren jeweilige Gewichtung im Konkreten dann erheblich unterscheiden. Eine Selbstverständlichkeit ist dieses gemeinsame Verständnis von Tarifverträgen als Modernisierungsinstrument trotz aller Divergenzen im Detail keineswegs. Tarifverträge galten auch unter den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes in der jüngeren Vergangenheit in aller Regel keineswegs als ein Instrument der Modernisierung, vielmehr nicht selten als deren Hindernis. Auch die Regelung des Entgelts und der Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes mittels Tarifverträgen (ohnehin wegen des Beamtendienstrechts nur für einen Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes direkt wirksam)¹ war keineswegs mehr selbstverständlich. Noch während der Verhandlungen zu einem neuen Tarifvertrag, die dann im Jahr 2005 zum Abschluss des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) geführt hatten (Bispinck 2006), kam es zu einigen gravierenden Veränderungen in der Tariflandschaft des öffentlichen Dienstes.² Auf Arbeitgeberseite zerfiel die bis dahin bestehende

¹ Wir beschäftigen uns im Weiteren primär nur mit den nach dem „Tarifmodell“ (Keller 1981) beschäftigten Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes (Tarifbeschäftigte), werden jedoch auf die Beamten und deren Dienstrecht nach dem „Gesetzesmodell“ dann eingehen, wenn dies für ein Gesamtverständnis wesentlich ist oder tatsächliche Überschneidungen vorkommen, etwa bei der leistungsorientierten Bezahlung.

² Im Februar 2005 erfolgte die Einigung für den Bereich des Bundes und der Kommunen, also nicht für die Länder, am 13. September desselben Jahres fand dann die Unterzeichnung statt. Zwei Tage zuvor hatte der Marburger Bund die Tarifgemeinschaft mit Ver.di aufgekündigt, den BAT zum 1. Februar 2006 gekündigt und anschließend separate Tarifverhandlungen aufgenommen.

Verhandlungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen, indem die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL), innerhalb derer es zu heftigen Konflikten kam, aus der Gemeinschaft ausschied. Im weiteren Verhandlungsverlauf kündigte die TdL die Arbeitszeitbestimmungen des BAT und forderte eine Öffnungsklausel, um die Arbeitszeiten regional auf bis zu 42 Stunden verlängern zu können. Einige Länder drohten mit einem Rückzug aus dem Tarifvertrag und stellten den Sinn des Flächentarifvertrags grundsätzlich in Frage. Verdien führte die Verhandlungen daraufhin nur noch mit Bund und Kommunen fort (Meerkamp 2008). Bei den Ländern kam es vorübergehend zu tariflosen Zuständen.³ Schließlich wurden zwei separate Tarifverträge abgeschlossen, der TVöD für Bund und Kommunen, ein Jahr später der TV-L für die Länder. Diese Prozesse stellen einen gravierenden Wandel hin zu mehr Heterogenität im vormals hochgradig zentralisierten System der Kollektivverhandlungen des öffentlichen Dienstes dar (Keller 2007: 173f.). Auch vor Ort in den Kommunen wurden (jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt) Tarifverträge als der Modernisierung wenig förderlich erachtet. Zwei Drittel aller im Jahr 2005 in einer bundesweiten Stichprobe befragten kommunalen Verwaltungschefs gaben an, im existierenden „Tarif- und Dienstrecht“ ein Hindernis des Modernisierungsprozesses zu sehen (Bogumil et al. 2007: 62).

Vergegenwärtigt man sich die eher tarifvertragsfeindliche Ausgangslage in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, so scheinen doch noch mehrere Schritte zu fehlen, um von einem solchen Ausgangspunkt dahin zu kommen, einem Tarifvertrag aus Arbeitgebersicht eine positive Funktion im Modernisierungsprozess zuzuschreiben. Mehrere Umstände scheinen hierbei eine Rolle gespielt und eine Entwicklung begünstigt zu haben, die zwar alles andere als zwangsläufig, bei einer genaueren Betrachtung des Prozesses jedoch als keineswegs unwahrscheinlich erscheinen muss. Betrachten wir deshalb die zentralen Momente des Verlaufes.

Zunächst ist zu konstatieren, dass allein die offenbar vor Abschluss der neuen Tarifverträge verbreitete Wahrnehmung von Tarifregelungen als Modernisierungshindernis dringenden Handlungsbedarf auf dem Feld der Tarifpolitik suggerieren musste, zumal der öffentliche Dienst zeitgleich mit massiven Vorwürfen mangelnder Effizienz konfrontiert und einem erheblichen Privatisierungsdruck ausgesetzt war. Input und Output des öffentlichen Dienstes standen gleichermaßen in der Kritik. Da der öffentliche Dienst nicht unabhängig von der öffentlichen Meinung agieren kann, sich in Abhängigkeit von politischen Entscheidungsträgern befindet und einem zunehmenden Kostendruck ausgesetzt wurde und mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) zudem ein an internationale Vorbilder des *New Public Management* anknüpfendes Reformkonzept präsentiert wurde, das weithin Anerkennung fand, konnte nicht einfach weiter gemacht werden wie zuvor. Gerade als Hindernisse des Modernisierungsprozesses geltende Regeln und Strukturen und nicht zuletzt das bisherige Tarifvertragssystem standen damit zur Disposition. Somit musste zwangsläufig Bewegung in die seit Jahrzehnten kaum veränderte Tariflandschaft des öffentlichen Dienstes kom-

³ Zudem schließt ein kleinerer Teil der Länder unabhängig von der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) separate Tarifverträge ab.

men, auch wenn die Richtung der Veränderung damit noch keineswegs bestimmt war.

Weiterer Veränderungsbedarf entsprang aus dem Umstand, dass die bis zur Einführung des TVöD bzw. des TV-L geltenden Tarifverträge, im Wesentlichen der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) sowie der Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G II) und der Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb), durch ihre vier Jahrzehnte alte, zum Teil noch ältere Kernsubstanz in verschiedener Hinsicht die veränderten Qualifikationsstrukturen und Arbeitsmarkterfordernisse nicht mehr in adäquater Weise repräsentierten oder aber in der Konsequenz partieller Nachbesserungen zersplitterte und zum Teil diskriminierende Tarifbestimmungen entstanden waren. Zwar sind Tarifverträge selbst wichtige Faktoren der Entgelt determination, sie kommen jedoch nicht umhin, Arbeitsmarkteinflüsse und in der Gesellschaft geltende Wertigkeitsvorstellungen bei der Wertbestimmung der Arbeitskraft zu berücksichtigen, sollen keine dysfunktionalen Effekte ausgelöst bzw. ein faktischer Bedeutungsverlust der Tarifverträge vermieden werden. Wobei im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund der hohen Verbindlichkeit von Tarifverträgen („Tarifautomatik“, vgl. hierzu Kapitel 5) die Annahme nahe liegt, dass dysfunktionale Effekte kaum durch eine „innere Erosion“ (vgl. etwa Bisping/Schulten 2003 u. 2005; Streeck/Rehder 2005) der Wirkung der Tarifverträge gemildert werden, sich vielmehr Fehlsteuerungen ungebremst auswirken mussten.⁴ Da der öffentliche Dienst auf verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten mit Nachfragekonkurrenten konfrontiert ist, die bestimmte Tätigkeiten tariflich und übertariflich besser vergüten als dies im öffentlichen Dienst vorgesehen ist, besteht im Interesse der Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Sektors auf höherpreisigen Arbeitsmarktsegmenten ein Bedarf an Veränderung der Verdienste „nach oben“. Da sich dieser Veränderungsbedarf bereits in einer partikularistischen Interessenartikulation von strategisch wichtigen Arbeitnehmergruppen niederzuschlagen beginnt und ein weiterer Bedeutungsgewinn von Sparten- und Berufsgruppengewerkschaften bei einem Verzicht auf Veränderungen wahrscheinlich sein dürfte, kommt einer Reform der Eingruppierungsbestimmungen nicht nur Relevanz zu für hinreichend attraktive Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst und damit die Qualität der Dienstleistungserbringung, sondern sie hat auch organisationalpolitische Bedeutung für die Gewerkschaft sowie für den Erhalt des Flächentarifvertrags. Für einfache Tätigkeiten hingegen lagen die im öffentlichen Dienst festgelegten Verdienste nicht selten höher als im Privatsektor. Vor dem Hintergrund der Finanznot der öffentlichen Haushalte, der zunehmenden Privatisierungsbestrebungen vor allem auf der kommunalen Ebene, sowie einer Liberalisierung und Verschärfung des Wettbewerbs durch europarechtliche Vorschriften, damit wachsender Konkurrenz mit privaten Dienstleistungsanbietern sowie veränderten Refinanzierungsbestimmungen musste bei der Bewertung von Tätigkeiten deshalb ein Veränderungsbedarf „nach unten“ ebenfalls detektiert werden. Diesen Problemen konnten und wollten sich die Tarifparteien nicht länger verschließen, auch im öffentlichen

⁴ Wir werden noch zeigen, dass sich allerdings trotz „Tarifautomatik“ auch im öffentlichen Dienst mitunter Mittel und Wege finden, um dysfunktionale Effekte von Tarifregelungen abzumildern.

Dienst hielt „wettbewerbsorientierte Tarifpolitik“ (Bispinck/Schulten 2001) damit in einer spezifischen Variante Einzug.

Doch die Wahrnehmung des Tarifsystems als Modernisierungshindernis und Anachronismus, die auch auf Arbeitgeber- bzw. staatlicher Seite zu dem keineswegs einheitlich geteilt wurde, begründet lediglich einen unspezifischen Handlungsbedarf, klärt jedoch noch keineswegs, ob deswegen das Tarifsysteem reformiert oder verabschiedet werden soll. Vorübergehend schien auch das Einschlagen des zweiten Weges zumindest für einen Teil der öffentlichen Arbeitgeber durchaus eine erstrebenswerte Option darzustellen. Doch ein Abschied von tarifvertraglichen Regelungen hätte nicht nur arbeitgeberseitig gewollt, sondern auch gegen die Gewerkschaften durchgesetzt werden müssen, da letztere kein Interesse an einer Abkehr vom Flächentarifvertrag hatten. Anders als in der Privatwirtschaft, in der ein relevanter Teil kleiner und mittlerer Unternehmen gewerkschaftlich kaum erreicht wird und deshalb das Setzen auf eine stillschweigende Erosion der Tarifverträge eine erfolgversprechende strategische Option zur Durchsetzung von Arbeitgeberinteressen darstellen kann (Bahnmüller et al. 2010), können der große Einzelarbeitgeber Bund und die geringe Zahl der in der TdL als Arbeitgeber zusammengeschlossenen Länder nicht umhin, einen Abschied von Tarifverträgen (wobei hier Flächen- und Haustarifverträge relativ nahe zusammen liegen) auch unmittelbar gegen gewerkschaftlichen Widerstand durchsetzen zu müssen. Darüber hinaus sind gewählte Regierungen und Kommunalvertretungen der Öffentlichkeit in einem stärkeren Maß rechenschaftspflichtig als private Unternehmen. Ihre Repräsentanten müssen bei Wahlen mit den negativen Folgen beschädigter Reputation rechnen. Einer Abkehr von Tarifverträgen stehen deshalb im öffentlichen Bereich größere Hindernisse entgegen als in der Privatwirtschaft. Zwar verlieren diese Hindernisse in den Randbereichen des öffentlichen Dienstes mit der Zunahme der Distanz zu den Kernaufgaben des öffentlichen Dienstes und des Umfangs an Selbständigkeit bei öffentlichen Unternehmen etwas an Bedeutung, doch in der öffentlichen Verwaltung unterliegen laut IAB-Betriebspanel noch immer 98% der Beschäftigten einer Tarifbindung (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2010: 148), auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist – nicht nur in Deutschland – im öffentlichen Dienst höher als in der Privatwirtschaft (Masters et al. 2008: 317; Schnabel 2007: 4f.).⁵ Ganz abgesehen davon, dass ein relevanter Teil des parteipolitischen Spektrums Tarifverträge weiter befürwortet und deshalb eine Einigung der Arbeitgeberseite auf eine Strategie des Abschieds von Tarifverträgen aus politischen Gründen kaum herstellbar sein dürfte, scheint auch aus einer reinen Interessenperspektive weniger die völlige Abkehr, vielmehr eine Modernisierung und Anpassung der Tarifbestimmungen an die aktuellen Anforderungen und die eigene Interessenlage größeren Erfolg zu versprechen.

⁵ Überdurchschnittlich häufig, so Schnabel (2007) zu Recht, seien traditionell Arbeiter und Beamte gewerkschaftlich organisiert, während Angestellte eher selten Mitglied seien. Der Organisationsgrad im öffentlichen Dienst, so gibt er im Anschluss an die ALLBUS-Erhebung an, lag 2006 in Westdeutschland bei 21,8% (Ostdeutschland 26,2%), während er in der Privatwirtschaft lediglich 16,6% betragen habe (Ostdeutschland 16,9%). Der Organisationsgrad der Arbeiter betrug demnach 27%, der der Beamten 28,6% und der der Angestellten 12% – in Ostdeutschland hingegen unterscheiden sich Arbeiter und Angestellte mit 19,4% bzw. 18% nur wenig (Schnabel 2007: 5).

Dies zumal deshalb, weil dem Widerstand der Gewerkschaften, insbesondere Ver.di, gegen eine Abkehr vom Tarifvertragssystem eine durchaus hohe grundsätzliche gewerkschaftliche Bereitschaft zur Reform der tarifvertraglichen Entgeltbestimmungen gegenübersteht. Erstens wird gerade auch auf gewerkschaftlicher Seite anerkannt, dass Tarifregeln in mancher Hinsicht aktualisierungs- und renovierungsbedürftig sind und eine Anpassung/modernisierung aus diesem Grunde überfällig ist. Zweitens sind auch die Gewerkschaften im Interesse der Arbeitnehmer wie aus gesellschafts- und organisationspolitischen Gründen prinzipiell daran interessiert, den öffentlichen Sektor gegen weitere Privatisierung zu verteidigen und soweit möglich Beschäftigung zurückzuholen (vgl. zu den Auswirkungen der bereits erfolgten Veränderungen etwa Brandt/Schulten 2008). Drittens strebt Ver.di nach einem höheren Maß an Entgeltgerechtigkeit und Diskriminierungsfreiheit, sieht somit nicht nur einen aufgezwungenen Reformbedarf, sondern verfolgt auch authentische gewerkschaftliche Anliegen. Während ein Abschied vom Flächentarifvertrag somit mit heftigen Konflikten verbunden wäre, sich erwartungsgemäß allenfalls partiell durchsetzen und in noch geringerem Maße erfolgreich sein dürfte, müsste ein gemeinsames „Projekt Entgeltreform“ von Gewerkschaften und Arbeitgebern auch letzteren größere Veränderungschancen versprechen.

Speziell für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)⁶ gilt zudem, dass ein verbandliches Eigeninteresse an der Fortführung von Tarifverträgen angenommen werden muss. Zum einen ist dies so, weil der Abschluss von Tarifverträgen die Kernkompetenz der VKA darstellt und die Existenz des Verbandes sich wesentlich darauf gründet, zumal denkbar funktionale Substitute bereits weitgehend anderweitig abgedeckt erscheinen (etwa finden sich Repräsentations-, Kontroll- und Beratungsaufgaben bereits beim Städtetag, bei Länderbehörden wie der Gemeindeprüfungsanstalt etc.). Zum anderen können die kommunalen Arbeitgeberverbände, anders als es der Bund und die Länder unmittelbar auf ihrem eigenen Terrain können,⁷ nur mittels der Tarifverträge Entwicklungen in den Kommunen zu beeinflussen suchen. Ein Verzicht auf (Flächen-)Tarifverträge würde somit den Verband im besten Falle seiner Steuerungsmöglichkeiten, im schlimmeren Falle auch seiner Existenz berauben. Nahe liegender noch als für den Bund und die Länder ist deshalb für die VKA die Bereitschaft, an Tarifverträgen festzuhalten und sich dies er auch zu bedienen – wobei das Interesse der Verbände allerdings, wie sich von selbst verstehen dürfte, nicht unmittelbar mit dem Interesse einzelner kommunaler Arbeitgeber gleichgesetzt werden darf. Nicht zuletzt die Verlagerung der öffentlichen Kosten der jüngsten Finanzmarktkrise sowie der Steuersenkungspolitik der Bundesregierungen auf die Kommunen setzt diese zunehmend unter Stress und

⁶ Im kommunalen Bereich agiert die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) als Tarifpartei der Arbeitgeberseite. Die VKA ist der Dachverband der kommunalen Arbeitgeber, zu denen Städte, Gemeinden und Landkreise sowie deren Betriebe und Unternehmen zählen. Der VKA gehören 16 Kommunale Arbeitgeberverbände (KAV) aus den Bundesländern als Mitgliedsverbände an, für Nordrhein-Westfalen ist dies der KAV NW (Keller 2010b).

⁷ Wobei wir damit der TdL unterstellen, keine mit der VKA vergleichbare verbandliche Eigenständigkeit entwickelt zu haben, um den Ländern gegenüber relevant eigene Gestaltungsziele zu verfolgen.

könnte zu Widersprüchen zwischen den kommunalen Arbeitgeberverbänden und ihren Mitgliedern oder zum Zerbrechen der Tarifgemeinschaft mit dem Bund führen. Aus Verbandsperspektive dürfte jedoch für den kommunalen Bereich allemal ein, wie auch immer modernisiertes Festhalten am Flächentarifvertrag dessen Verabschiedung vorzuziehen sein. Damit ist ein partielles Aufweichen einheitlicher Tarifvertragsregelungen nicht ausgeschlossen, allerdings dürfte eine verballich kontrollierte, „organisierte Dezentralisierung“ (Traxler 1995) vorgezogen werden, wie sie etwa bei den Bestimmungen des TVöD zur leistungsorientierten Bezahlung bereits für einen geringen Teil des Entgelts realisiert wurde.

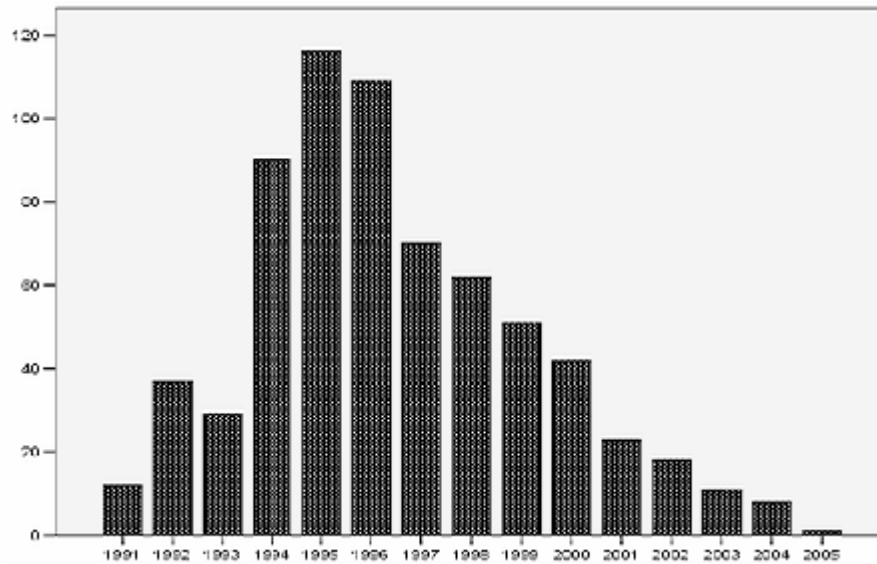
Für den Einsatz einer tarifvertraglich gestützten Reformstrategie sprach insbesondere im kommunalen Bereich auch, dass Bedarf an einem neuen Modernisierungsansatz bestand. In den Jahren vor dem Inkrafttreten des TVöD war der zuvor als viel versprechend geltende Modernisierungsansatz des Neuen Steuerungsmodells (NSM) an seine Grenzen gestoßen. Dies lag nicht nur daran, dass das Tarifsystem dem Konzept Hindernisse entgegen stellte (s.o.),⁸ sondern auch an dem Umstand, dass Schwächen des NSM selbst deutlich geworden waren.

„Gemessen an den *ursprünglichen Absichten des NSM* könnte man in einem harten Soll-Ist-Vergleich von einem weitgehenden Scheitern sprechen, allerdings haben sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker von vorneherein auf einige konzeptionelle Problemlagen und überhöhte Zielvorstellungen des NSM aufmerksam gemacht, so dass dieser Befund wenig erstaunlich ist. Gemessen an den Erkenntnissen über die Veränderungsrésistenz öffentlicher Verwaltungen sieht die Bilanz im Zeitvergleich besser aus. Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel bürger- und kundenorientierter. Die Verwicklung der NSM-Kernelemente scheint dagegen vielfach zu stocken, sich auf ‚Modernisierungsinself zu beschränken oder sich erst durch die Intervention der Landesregierungen ‚von oben‘ insbesondere im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens weiterzubewegen (vgl. Banner 2005). Hierfür sind neben schlechten Rahmenbedingungen konzeptionelle Mängel eines zu stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modells ursächlich.“ (Bogumil et al. 2007: 318)

Jedenfalls ist festzustellen, dass die Welle von am NSM orientierten Modernisierungsprozessen bis zur Vereinbarung des TVöD weitgehend abgeebbt war (vgl. Abb. 1). Neben das Interesse der Gewerkschaften und der Verbände an einem Tarifvertrag trat somit der dringende Bedarf an einem neuen Modernisierungsinstrument für die Kommunen. Tarifpolitik sollte deshalb zur Fortsetzung der Modernisierungspolitik mit anderen Mitteln werden.

⁸ Anhaltspunkte dafür, dass „Reformprozesse primär an einer Verweigerungs- und Blockadehaltung von Personalräten scheitern würden“, sieht Sperling (1998) nicht.

Abb. 1: Beginn der Modernisierungsmaßnahmen (Anzahl der Fälle)



Quelle: Umfrage „10 Jahre NSM“ (Bürgermeisterdatensatz, n = 699) nach Bogumil et al. 2007: 39

Für den Einsatz einer Tarifvertragsreform als Modernisierungsinstrument lässt sich (insbesondere im Kommunalbereich) so mit aus den genannten Gründen ein funktionaler Bedarf konstatieren, der allein durch das bloße Wegräumen von Hindernissen, damit auch durch eine bloße Abkehr vom Tarifvertrag, nicht hätte gedeckt werden können. Eine Tarifreform schien hier umfangreichere Möglichkeiten zu eröffnen. Bemerkenswert ist es gleichwohl, dass damit trotz des seit längerer Zeit propagierten neuen Steuerungsmodells bzw. des „New Public Management“ wichtige Veränderungen nicht dezentral in den Dienststellen, sondern auf der sektoralen Ebene durch Kollektivverhandlungen und einen Tarifvertrag eingeleitet wurden (vgl. Keller 2006: 79). Auf Arbeitgebersseite dürfte diese Wahl wahrscheinlich dadurch begünstigt worden sein, dass der Glaube an die Überlegenheit des angelsächsischen Modells der *Liberal Market Economies* und an die Unfehlbarkeit der Märkte allmählich Kratzer bekam und das deutsche oder rheinische Modell des Kapitalismus bzw. der *Coordinated Market Economies* bei allem Wandel als Alternative wieder ernst genommen wurde (Hall/Soskice 2001). Auch die Vorstellung von einem säkularen Trend der Abkehr vom Flächentarifvertrag und des Niedergangs der organisierten industriellen Beziehungen verlor an Überzeugungskraft. „Am Beginn des 21. Jahrhunderts muss jedoch konstatiert werden, dass entgegen allen neoliberalen Hoffnungen und manchen gewerkschaftlichen Befürchtungen der Flächentarifvertrag nach wie vor die mit Abstand wichtigste Tarifvertragsform in Europa darstellt“, so stellt Schulten (2003: 157) fest. In jedem Falle latent – und im Falle der Länder auch manifest – spielte der gewerkschaftliche Einsatz zum Erhalt und zur Reform des Flächentarifvertrages eine wirksame Rolle. Der Tarifvertrag und die „industriellen Beziehungen“ des öffentlichen

Dienstes sind insofern nicht nur ein Instrument der Modernisierung, sondern auch eine Voraussetzung dafür, dass dieser Weg der Modernisierung eingeschlagen werden konnte.

1.2 Tarifpolitik als Interessenkonflikt: eine zweite Perspektive

Ob sich eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes qua Tarifvertrag tatsächlich als erfolgreich erweisen kann, impliziert aus sozialwissenschaftlicher Sicht und insbesondere aus einer „*industrial relations*“-Perspektive nicht nur die Frage, ob vorgeschlagene Modernisierungsprogramme und -maßnahmen überzeugend und in sich stimmig sind, sondern auch, in wessen Interesse diese liegen und ob sich unter den beteiligten Akteuren hinreichend Unterstützung für diese findet. Nur wenn ein *Subjekt* existiert, das bereit ist, sich ein *Programm* zu eigen zu machen, kann sich ein erfolgreiches Modernisierungs*projekt* konstituieren. Ein solches Subjekt als aktiver Träger von Modernisierungsprozessen kann jedoch nicht einfach vorausgesetzt, es muss vor dem Hintergrund der in das Beschäftigungsverhältnis eingebauten Interessenunterschiede erst aus den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaft(en),⁹ den Betriebsparteien sowie den Beschäftigten und den Führungskräften konstituiert werden.

Selbst dann, wenn Verwaltungen unilateral Veränderungsprozesse einleiten wollen und dürfen, so bleiben sie doch auf die Mitwirkung der Führungskräfte und der Beschäftigten (und damit vermittelt meist auch der Personal- und Betriebsräte) angewiesen. Für die Vereinbarung und Umsetzung von Tarifbestimmungen im Rahmen der überbetrieblichen „*industrial relations*“ sowie der betrieblichen Arbeitsbeziehungen gilt dies in noch deutlicherer Weise. Sozialwissenschaftlich ist es aus diesem Grund angemessen, auch intentionales Handeln des Managements bzw. der Verwaltungsspitzen etwa im Sinne des *Human Resource Managements* analytisch unter der Beachtung aller aktiv oder reaktiv involvierten Akteure zu betrachten (Edwards 2001), d.h. im Sinne eines (erweiterten) Konzeptes industrieller Beziehungen. Dies gilt im Grundzug für die Privatwirtschaft und den öffentlichen Dienst gleichermaßen. Allerdings gibt es im öffentlichen Dienst gegenüber dem Privatsektor einige Besonderheiten, die im Wesentlichen darauf zurückzuführen sind, dass der Staat selbst Arbeitgeber ist und nicht nur (wie es in *IR*-Konzepten meist theoretisch vorgesehen ist) als „dritte Partei“ neben der Partei der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auftritt. „As a result, we may add, the simple notion of ‘three actors’ in industrial relations – workers, employers and government – is inadequate, since the state so to speak occupies two seats at the table“ (Hyman 2008 : 264f; einen aktuellen und profunden Überblick über die industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes bietet Keller 2010a). Im demokratischen Staat, so muss ergänzt werden,

⁹ Auf Arbeitnehmerseite führt die Gewerkschaft Ver.di (vgl. hierzu Keller 2004, 2005) die Tarifverhandlungen seit mehreren Jahren zusammen mit der DBB-Tarifunion, die die nicht-verbeamteten Mitglieder des Beamtenbundes vertritt, als Juniorpartner. Daneben tritt für die Ärzte auch der Marburger Bund als Tarifpartei auf (ein, wenn auch mitunter etwas selektiver, Überblick zur Forschung über die deutschen Gewerkschaften im letzten Jahrzehnt findet sich in Knyphausen-Aufseß et al. 2010).

finden sich auch die Beschäftigten nicht nur auf einem einzigen Platz. Als zur Gruppe der Staatsbürger zählend und damit auch zu den aktiven und mitunter auch passiven Wählern gehörend, bestimmen auch die Beschäftigten über das Handeln des Staates mit – dies gilt zumindest vermittelt und bei allen kritisch anzumerkenden Einschränkungen hinsichtlich des realen Bürgereinflusses.

Die Tarifparteien, nicht zuletzt die Arbeitgeber, beschreiben ihre mit der Tarifreform verfolgten Zielvorstellungen weitgehend als dem öffentlichen Dienst bzw. dem Gemeinwohl dienende Absichten. Schließlich leiten sie ihren Arbeitgeberstatus letztlich, wenn auch bei der VKA auf vermittelte Weise, aus einem von den Staatsbürgern verliehenen Auftrag ab. Auch dürfte dies Ausdruck davon sein, dass die Repräsentanten der Arbeitgeberseite ihre Verfügungsmacht zum Teil auch den im öffentlichen Dienst beschäftigten Bürgern selbst verdanken und sie deshalb auch auf diesen Teil ihrer Wählerschaft Rücksicht nehmen wollen oder müssen. Andererseits verleiht der demokratische Charakter des Staates diesem allerdings auch als Arbeitgeber eine besondere Legitimation, die seitens der Gewerkschaften berücksichtigt werden muss. Findet etwa ein Streik keine Unterstützung bei den Bürgern, so bleibt davon auch die Kampfbereitschaft der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht unberührt. Als in der Tarifrunde 2010 des Bundes und der Kommunen die Tarifparteien den Weg in die Schlichtungskommission einschlugen, begründete und legitimierte die Gewerkschaft Ver.di diesen Schritt in einem im Internet öffentlich zugänglichen Video folgendermaßen:

„Wenn in der Privatwirtschaft gestreikt wird, gibt es einen Produktionsausfall, der wirtschaftliche Druck trifft den Arbeitgeber direkt, doch wenn im öffentlichen Dienst gestreikt wird, wenn Busfahrer und Straßenbahnen streiken oder Kitas schließen, wenn Müllmänner wo auch immer den Müll nicht abholen, dann trifft das in der Regel nicht die Arbeitgeberseite in Form von Innenminister de Maizière oder die Oberbürgermeister oder den Geschäftsführer vom öffentlichen Nahverkehrsunternehmen, sondern die Bevölkerung, Berufspendler, Kinder. Die öffentliche Infrastruktur und Mobilität wird erheblich gestört.“
(Ver.di 2010a)

Tarifkonflikte im öffentlichen Dienst tragen damit einen etwas anderen Charakter als in der Privatwirtschaft. Es darf der Gewerkschaft nicht nur darum gehen, dem Arbeitgeber einen (kalkulierten) wirtschaftlichen Schaden zu zufügen, der diesen dazu bringt, verbesserte Verdienste oder Arbeitsbedingungen als das kleinere Übel zu betrachten und kompromissbereit zu sein. Von erheblicher Relevanz ist zudem die Frage, ob es der Gewerkschaft gelingt, der Arbeitgeberposition ihre Legitimation in der staatsbürgerlichen Öffentlichkeit zu entziehen. Die Arbeitgeberseite hingegen muss sich ebenfalls um die Unterstützung der Bürger bemühen und die Kampfmaßnahmen der Gewerkschaft als partikularistisch und dem Gemeinwohl schadend brandmarken. Zwar unterscheidet sich der Ablauf eines Streiks zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst für sich betrachtet äußerlich nur wenig, doch neben den beiden handelnden Akteuren Arbeitgeber(verband) und Gewerkschaft spielt das Publikum der Wähler und Staatsbürger letztlich eine zentrale Rolle.

Tarifkonflikte im öffentlichen Dienst sind damit anders als solche in der Privatwirtschaft auch keine „Klassenkonflikte“ im klassischen Sinne, nicht Kapital und Arbeit stehen sich in einem demokratischen Staat bei den „industriellen Beziehungen“ des öffentlichen Dienst gegenüber, sondern – um es zunächst etwas idealisierend zu formulieren – es tritt ein Teil der erwerbstätigen Bevölkerung, der im Auftrag aller die öffentlichen Dienste erledigt, der gesamten Staatsbürgerschaft gegenüber, zu der er auch selbst gehört. Damit sind Interessenkonflikte allerdings keineswegs ausgeschlossen.

Erstens haben Steuerbürger ein Interesse daran, öffentliche Dienstleistungen möglichst kostengünstig zu erhalten.¹⁰ Bekanntlich ist das Versprechen der Steuersenkung aus diesen Gründen in den Wahlkämpfen mancher Parteien immer wieder präsent. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nehmen dabei dann (ganz ähnlich wie der Staat) zwei Rollen ein: die Rolle des Staatsbürgers und des öffentlich Beschäftigten, die zueinander in einen Widerspruch geraten können. Je nach situativer Rahmung und persönlichen Orientierungen gewinnt dann die eine oder die andere Rolle die Oberhand. Die Chancen, Mitgliederinteressen über längere Zeit im Konflikt mit der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung erfolgreich durchzusetzen, dürfte wenig Erfolg versprechend sein oder zumindest anhaltende Schäden im öffentlichen Ansehen verursachen. Doch das bedeutet nicht zwingend die Überlegenheit einer Strategie der generellen Konfliktarmut. Dies gilt insbesondere eingedenk des Umstandes, dass sich zweitens – jetzt entfernen wir uns von der idealisierten Vereinfachung – selbst in einer demokratischen Gesellschaft Staatsbürger und Beschäftigte nicht unvertreten gegenüberstehen, vielmehr der Staat als Arbeitgeber zwischen beide tritt. Staat und Staatsbürger sind im Falle autoritärer Staaten offensichtlich Antipoden, doch erhebliche Entfremdungen zwischen Staat und Staatsbürgern sind auch unter demokratischen Bedingungen bekanntlich nicht ungewöhnlich und wurden auf verschiedene Weise zu erklären versucht. Die Erklärungsversuche, weshalb Staats- und Bürgerinteressen auch unter demokratischen Voraussetzungen nicht in Eins fallen, reichen vom politischen Desinteresse der Bürger über das Eigeninteresse der „politischen Klasse“¹¹ bis zum Klassencharakter des bürgerlichen Staates. Auf staatstheoretische Versuche soll hier verzichtet werden, empirisch lässt sich jedenfalls konstatieren, dass die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes sich nicht weniger um die Unterstützung der Bevölkerung (allerdings auch von Interessengruppen) bemühen müssen als ihr gewerkschaftliches Gegenüber. Nicht zuletzt aus diesem Grund können auch die eigentliche Staatsfunktion und die Arbeitgeberfunktion selbst in einen Widerspruch geraten. Eine entlastende funktionale Differenzierung zwischen staatlicher Funktion und Arbeitgeberfunktion, wie sie im kommunalen Bereich mit der Herausbildung

¹⁰ Dies gilt selbst dann, wenn wir hier einmal davon absehen wollen, dass auch die Bestimmung der Aufgaben, die Ausgestaltung und der Umfang öffentlicher Dienstleistungen immer wieder umstritten sind, verschärft durch den Umstand, dass manche Dienstleistungen tatsächlich oder vermeintlich verschiedenen Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Weise zugutekommen.

¹¹ Immer wieder befremdlich wirkt es allerdings, wenn sich demokratisch gewählte Spitzenpolitiker in den Medien selbst und gänzlich ohne kritischen Unterton als Angehörige einer „politischen Klasse“ bezeichnen und damit den Entfremdungsprozess gegenüber ihren Wählern, vermutlich unreflektiert, in eine Selbstverständlichkeit wenden.

kommunaler Arbeitgeberverbände relativ weitgehend möglich war, steht dem Bund und auch den Ländern allerdings allenfalls in rudimentärer Weise zur Verfügung. Die *industrial relations* des öffentlichen Dienstes sind also nicht frei von Konflikten, doch Kampfmaßnahmen, auch Streiks, sind weniger als in der Privatwirtschaft Instrumente zur Ausübung ökonomischen Drucks, sondern Mittel in einem Kampf um Deutungshoheit, um kulturelle Hegemonie.

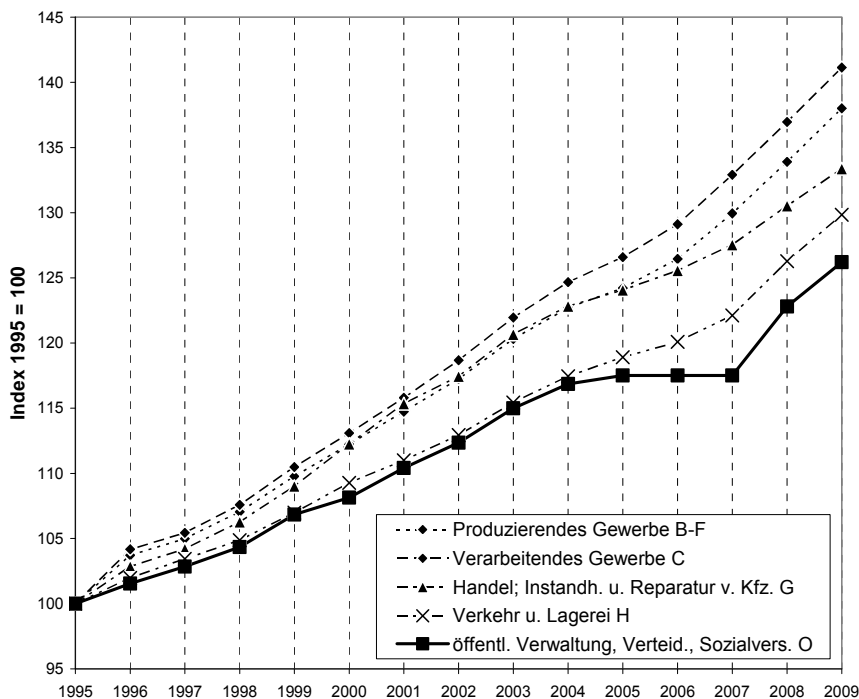
Obwohl die industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes begrifflich kaum als „Klassenkonflikt“ gefasst werden können (jedemfalls in einem unmittelbaren Sinne), so sind sie doch gerade deshalb in einem besonders hohen Maße gesellschafts- und parteipolitisch durchwoben, lassen sich nicht als Konflikte eines gesellschaftlichen Teilsystems eingrenzen wie dies bei Konflikten im Privatsektor zumindest begrenzt möglich ist. Auf kommunaler Ebene etwa können die Positionen des Personalratsvorsitzenden und die eines Funktionsträgers in einer Partei, unter Umständen der Partei der Mehrheitsfraktion im Stadt- oder Gemeinderat, von derselben Person eingenommen werden und Personen damit letztlich auf beiden Seiten agieren.¹² Auch wenn dies in der ausgeprägten Form personaler Identität selten sein dürfte, so ist oder war es doch, beispielsweise gerade in manchen Städten Nordrhein-Westfalens, keineswegs unüblich, dass die gemeinsame Parteizugehörigkeit schwerer wog als die trennende Zugehörigkeit zu Stadt- oder Personalrat. Personalratsanliegen, so einer unserer Gesprächspartner, würden traditionellerweise in der Sitzung der SPD-Fraktion diskutiert. Eine Tradition allerdings, die auch dort inzwischen etwas zu schwächeln scheint. Auch auf der Ebene der Tarifparteien hatte die „Parteischiene“ früher, so konnten wir hören, offenbar eine größere Bedeutung für den Verständigungsprozess. Auch beim Zerbrechen der Tarifgemeinschaft und den Konflikten unter den Ländern im Vorfeld und während der TVöD- bzw. TV-L-Verhandlungen spielten, wie bereits ausgeführt, parteipolitische Orientierungen, insbesondere die generelle Haltung gegenüber dem Flächentarifvertrag, eine relevante Rolle.

Obwohl, soweit die Tarifpolitik als ein Reform- und Modernisierungshebel für den öffentlichen Dienst betrachtet werden kann, prinzipiell – glaubt man den Erklärungen – eine hohe Übereinstimmung bei den Modernisierungsabsichten zwischen den Tarifparteien zu bestehen scheint und somit die Chancen eines „*integrative bargaining*“ (Walton/McKersie 1965), einer gemeinsamen lösungsorientierten Bearbeitung vorliegender Defizite, ausgeprägt sein sollten, und zudem im Vergleich zur Privatwirtschaft, wie skizziert, etwas andere Interessenkonstellationen bestehen, sind die industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes zunehmend von erheblichen Konflikten geprägt. Im Verlauf der Verhandlungen mit den Ländern um den TV-L sowie in dem auf den Abschluss des TVöD folgenden Arbeitszeitkonflikt mit den Kommunen 2006 kam es zum bisher längsten Streik in der Geschichte des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland. Die Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors erhielten einen neuen, konfliktären Charakter (Keller 2007: 185).

¹² Dr. Thomas Böhle, Präsident der VKA, lässt seine Gewerkschaftsmitgliedschaft während seiner Amtszeit ruhen.

Die „*industrial relations*“ des öffentlichen Dienstes scheinen sich an die vergleichsweise antagonistischeren Beziehungen des Privatsektors anzugleichen. Eine zentrale Ursache hierfür ist offenbar rasch ausgemacht: Der seit Jahren bestehende Liberalisierungs- und Wettbewerbsdruck trägt nicht nur in erheblichem Maße zum konstatierten Modernisierungsbedarf bei, er muss zusammen mit dem damit in einem Zusammenhang stehenden Druck durch Verschuldung und Haushaltsengpässe auch als eine wesentliche Ursache für die Verschärfung von Verteilungskämpfen im öffentlichen Dienst betrachtet werden. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hatten sich mit geringeren Lohn- und Gehaltszuwächsen (mitunter Reallohnverlusten) zu bescheiden als die Beschäftigten des Privatsektors (vgl. Abb. 2; vgl. auch Tepe/Kroos 2010) und entwickelten wahrscheinlich nicht zuletzt deshalb allmählich eine zunehmende Bereitschaft zur Mitwirkung bei Tarifkonflikten.

Abb. 2: Index der Tarifverdienstentwicklung (1995 = 100)



Wirtschaftszweige nach Wirtschaftszweigssystematik 2008; Quelle: Statistisches Bundesamt 2010a.

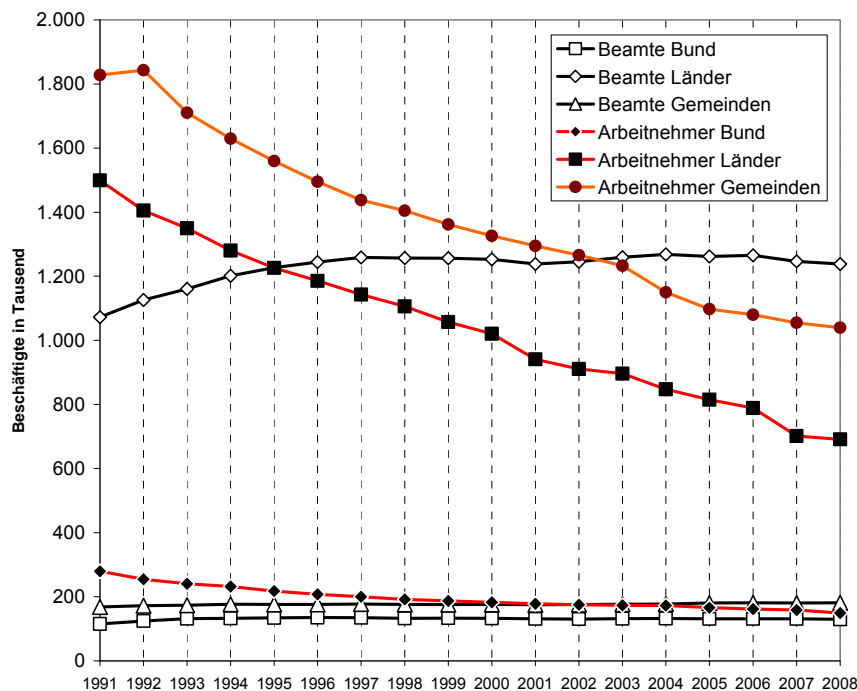
Neben der zunehmenden Bedeutung des Verteilungskonflikts dürfte die zweite Ursache der Annäherung der industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes an die der Privatwirtschaft daran liegen, dass sich die innere Regulierung des öffentlichen Dienstes im Kontext der Modernisierungsprozesse in gewisser Weise ebenfalls dem Privatsektor annähert, nicht selten ist von einer „Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes“ die Rede (vgl. etwa Czerwik 2007; Richter 2009). Allerdings sollten die Grenzen dieser Entwicklung nicht übersehen werden. Zwar ist nicht zu bezweifeln, dass der öffentliche Dienst seit Jahren im Kontext von Prozessen der Teil- und Vollprivatisierung Terrain an den Privatsektor abgibt und Personalabbau betreibt, auch wird unter Modernisierung häufig die Übernahme von Managementmethoden aus der

Privatwirtschaft verstanden. Gleichwohl kann mit Blick auf die beiden Beschäftigungsverhältnisse des öffentlichen Dienstes, das Dienstverhältnis der Beamten und Beamtinnen und das tarifliche Beschäftigungsverhältnis der ehemaligen Arbeiter und Angestellten bzw. Tarifbeschäftigten, keineswegs ein ungebrochener Prozess der Ökonomisierung konstatiert werden, wenn darunter auch eine Angleichung an die Beschäftigungsverhältnisse im Privatsektor verstanden würde. Während sich in den letzten zwanzig Jahren die absolute Zahl der Beamtinnen und Beamten bei Bund und Kommunen kaum veränderte und bei den Ländern sogar etwas zulegte, halbierte sich die Zahl der Arbeitnehmer bei den Ländern und nahm auch bei den Kommunen und dem Bund in prozentual fast derselben Größenordnung drastisch ab (vgl. Abb. 3). In der Konsequenz erfolgte für Privatisierungsmaßnahmen hat sich der öffentliche Dienst damit hinsichtlich seiner Beschäftigungsverhältnisse sozusagen in einer durchaus klassischen Weise re-konventionalisiert. Gleichwohl kann von einer Durchgängigkeit lebenslanger Beschäftigungsverhältnisse keineswegs mehr die Rede sein. Gerade auch im öffentlichen Dienst spielt die Zahl der befristet eingestellten Beschäftigten eine relevante Rolle (Statistisches Bundesamt 2010a) und nahm offenbar in Reaktion auf die aktuell wachsenden Haushaltsprobleme weiter deutlich zu (Statistisches Bundesamt 2010b; Eichhorst et al. 2010). Der relative Anteil der Beamten und Beamtinnen und der befristet (tariflich) Beschäftigten nehmen im öffentlichen Dienst somit zeitgleich zu. Mit Blick auf die Gesamtheit der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst ist es somit weniger angemessen von einer „Ökonomisierung“ als von einer „Polarisierung“ zu sprechen, bei der sowohl der Anteil der besonders gesicherten, als auch der vergleichsweise prekär beschäftigten Arbeitnehmer wächst. Die Unsicherheit macht eine Lohnarbeitsperspektive für einen Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes damit durchaus in einem gewissen Sinne zu einer Realperspektive, trotz der Unterschiede zur Privatwirtschaft und aller Divergenzen nimmt damit auch die Erklärungskraft des *industrial-relations*-Ansatzes als einer Teilperspektive auf die Beschäftigungsverhältnisse des öffentlichen Dienstes zu.

Wahrscheinlich mehr als bezogen auf die reale Praxis des öffentlichen Dienstes *in summa* kann beim öffentlichen Dienst von einer „Ökonomisierung der Leitbilder“ die Rede sein, wiederkehrenden, mehr oder weniger erfolgreichen Versuchen zur Übernahme von Managementkonzepten aus der Privatwirtschaft. Der seit mehreren Jahren anhaltende Trend zum Wandel von Leitbildern der Regulation von Beschäftigungsverhältnissen, wie er in der Privatwirtschaft zu beobachten war, in der kollektive Regelungen und Tarifverträge zugunsten von marktförmigeren „*employment relations*“ an Ansehen verloren hatten, wirkte sich, wie beschrieben, auch im öffentlichen Dienst aus, insbesondere im Bereich der Länder. Allerdings dürften die entscheidenden Effekte auf die Beschäftigungsverhältnisse in Privatisierungen und Ausgründungen zur Personalkostenreduktion liegen. Mehr als die unmittelbare Übernahme neo-liberaler Leitbilder, die eine absichtsvolle Beschneidung des Terrains öffentlicher Dienstleistungen einschließen würde, dominierte dabei allerdings auch arbeitgeberseitig eher eine Haltung, die davon überzeugt ist, einer erzwungenen Angleichung an die Privatwirtschaft nachgeben zu müssen, um den öffentlichen Dienst oder zumindest große Teile davon erhalten zu können. Aus dieser Perspektive wird die Übernahme managerialer Methoden der Steuerung und der Leistungserbringung,

ebenso wie eine erwartete Zurückhaltung der Beschäftigten bei Entgeltforderungen, nicht als Teil einer neo-liberalen Politik verstanden, sondern gerade als unvermeidbarer Schritt zur Verteidigung des öffentlichen Dienstes gegen die stattfindenden Angriffe. Wettbewerbsorientierte Tarifpolitik gilt etwa Vertretern des kommunalen Arbeitgeberverbandes nicht als Moment eines neo-liberal inspirierten Wandels, sondern als Widerpart, als Selbstverteidigung.

Abb. 3: Entwicklung der Beamten und Tarifbeschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden 1991 - 2008 (in Tsd.)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2009.

Selbst wenn argumentiert werden kann, dass damit, wenngleich nicht intendiert, auf Anpassung setzende Verteidigungsbemühungen auch selbst zum Moment neo-liberal ausgerichteter Veränderungsprozesse werden, so ergibt sich für die Gewerkschaft dadurch doch ein Dilemma bei der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Während einerseits der Druck auf die Verhältnisse für eine konfliktorientierte Strategie spricht, können doch auch die Interessenvertreter der Beschäftigten sich dem realen Privatisierungsdruck und den Argumenten der Arbeitgeberseite nicht entziehen. Verdi versucht zwar die widersprüchliche Interessenlage durch Mitgliederbefragungen und innergewerkschaftliche Beteiligungsprozesse auszuutarieren, doch entgegen der Mitgliederstimmung werden ebenso (offenbar kaum vermeidbare) „wettbewerbsorientierte“ Vereinbarungen mit der Arbeitgeberseite getroffen. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung der neuen Niedrigentgeltgruppe 1 einerseits, die in der eigenen Organisation schwer zu vermitteln war und die einer wettbewerbsorientierten Logik folgt, und andererseits die Forderung von relativen Vorteilen für Beschäftigte in den unteren Entgeltgruppen bei Tarifrunden, etwa die Forderung nach Sockelbeträ-

gen, die einer anderen Logik folgt und die erstere bis zu einem gewissen Maß zu konterkarieren versucht. Die Diversenzen der Entwicklung des öffentlichen Dienstes bedingen auch wachsende Interessensunterschiede zwischen den Beschäftigtengruppen und stellen widersprüchliche Anforderungen an die Akteure der industriellen Beziehungen, die diesen zu entgleiten drohen und sich etwa in der wachsenden Militanz von zunehmend sich als Gewerkschaft definierenden Standesorganisationen (Marburger Bund) zu manifestieren scheinen. Zwar finden sich mit dem Anschluss der DBB-Tarifunion an gemeinsame Tarifverhandlungen mit Verdi auch einer Aufsplitterung entgegen gerichtete Tendenzen, doch auch beim gewerkschaftlichen Versuch, neue, weniger zersplitterte und diskriminierungsarme Eingruppierungsbestimmungen zu etablieren, werden die Abweichungen zwischen verschiedenen Sparten öffentlicher Dienstleistungen für unvermeidlich gehalten.

Dem vom Arbeitgeberverband beklagten „Modernitätsrückstand“ gegenüber der Privatwirtschaft steht aus Arbeitnehmersicht ein „Entgeltzurückstand“ gegenüber, der deutliche Entgeltverbesserungen legitim erscheinen lässt. Allerdings muss eine gewerkschaftliche Tarif- und Entgeltpolitik im öffentlichen Dienst im mittelfristigen Interesse aller Beschäftigten sinnvollerweise mehr als nur eine Politik für die gegenwärtigen und zukünftigen *Insider* sein, sondern auch – schon allein in aus Eigeninteresse – für die gegenwärtigen und potentiellen *Outsider* des öffentlichen Dienstes wirksam sein, die als Folge von Privatisierungs- und Ausgliederungsprozessen zugenommen und die sektoral angelegte Kartellfunktion der Flächentarifverträge teilweise untergraben haben. Modernisierung, *Insourcing* und Rekommunalisierung können als ein Instrument zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen betrachtet werden, soweit eine gewerkschaftliche Perspektive die Grenzverschiebung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Dienstleistungssektor mitthematisiert und gewillt ist, Branchenpolitik zu betreiben. Fragen von Diskriminierungsabbau und Entgeltgerechtigkeit können sich deshalb unter Berücksichtigung der *Insider-Outsider*-Problematik anders stellen als mit einem Blick allein auf erstere. Ob sich daraus dann unvermeidlich eine weitere Annäherung an eine „wettbewerbsorientierte Tarifpolitik“ ergeben muss, steht gleichwohl durchaus in Frage. Implizieren doch beispielsweise Versuche, öffentliche Beschäftigung durch Entgeltzurückhaltung zu sichern, nicht nur unmittelbare Vorteile für die gefährdeten Beschäftigungssegmente, sondern könnten eventuell auch eine Negativdynamik innerhalb der Entgeltstruktur des öffentlichen Dienstes insgesamt auslösen und damit mittelbar für alle Beschäftigten negative Folgen zeitigen. Auch wenn es an dieser Stelle offen bleiben muss, welche materiellen Effekte letztlich dominieren, so stellt doch der Umgang mit der Frage der in den letzten Jahrzehnten zunehmend variabel gewordenen Grenze zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor eine der zentralen strategischen Fragen für die weitere Entwicklung der industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes dar. Die variabel konstruierbare und damit in gewissem Maße verhandelbare Sektorgrenzen (Kenis 1992, Brown 1997) stellen damit auch für die gewerkschaftliche Politik eine der zentralen Herausforderungen dar. Jedenfalls sollte die Problematik der Variabilität der Sektorengrenze hinsichtlich der Bewertung des TVöD und insbesondere der leistungsorientierten Bezahlung und der Entgeltordnung stets mitgedacht werden.

1.3 Öffentliche Verschuldung und Finanzmarktkrise

Ebenfalls stets mitgedacht werden sollten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes. Um die finanzielle Ausstattung der Kommunen steht es, wie bereits angedeutet, seit längerer Zeit nicht zum Besten, doch die Folgen der jüngsten Finanzmarktkrise haben die finanzielle Lage der Kommunen noch einmal deutlich verschlechtert. Die finanzielle Entwicklung der Kommunen prägt die Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots, aber auch die ordnungs- und verteilungspolitischen Handlungschancen der tarifpolitischen Akteure in starkem Maße. Da sich die Gestaltungsoptionen bei Modernisierungsprojekten unter restriktiven finanziellen Rahmenbedingungen verengen und sich darüber hinaus die Verteilungskonflikte verschärfen, wenn das Verteilungsvolumen abnimmt, sind auch der zu beschreibende Verlauf sowie auftretende Konflikte und Schwierigkeiten einer Tarifreform des öffentlichen Dienstes in starkem Maße davon beeinflusst. Die finanzielle Lage des öffentlichen Sektors und insbesondere die der Kommunen in Nordrhein-Westfalen sei deshalb nachfolgend skizziert.

Die Verschuldung des Staates wächst seit Jahren. Während sie im Jahr 1950 noch in etwa ein Fünftel des Bruttoinlandsproduktes betrug, lag der Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag 1998 bereits bei 60,3% und 2009 bei 73,2% des Bruttoinlandsproduktes. Ende des Jahres 2009 belaufen sich die Kreditmarktschulden und Kassenkredite der öffentlichen Haushalte dann auf 1.694 Mrd. Euro (20.698 Euro pro Kopf), eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 116,5 Mrd. oder 7,4%. Dieser deutliche Zuwachs gegenüber dem Jahr 2008 ist primär der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise geschuldet und findet sich (teilweise noch erheblich ausgeprägter) in allen EU-Ländern (Statistisches Bundesamt 2010: 117 u. 18; Gauss 2010). Streeck konstatiert, dass der Anteil der diskretionären Ausgaben am Bundeshaushalt, also ohne Posten, die sich kurz- und mittelfristig der politischen Disposition entziehen, der 1970 noch knapp 40% betrug, sich bereits bis 2008 auf 21,5% verringert habe (Streeck 2010: 165ff). Während die Staatseingriffe „zur Rettung der Banken vor sich selbst, und der Wirtschaft vor den Banken, und der Gesellschaft vor der Wirtschaft“ vielen zunächst als eine Rückkehr des Staates und der Politik als Souverän über den Markt erschienen seien, sei „die Rettung der Marktwirtschaft durch den Staat“, selbst wenn es dazu keine Alternative gegeben habe, für diesen eher ein „Pyrrhussieg“ gewesen, der die staatliche Handlungsfähigkeit auf absehbare Zeit ruiniert haben könnte (Streeck 2010: 160). Einen Begriff Freud's aufnehmend, kann hier (im Anschluss an Althusser) davon gesprochen werden, dass auftretende gesellschaftliche und wirtschaftliche Widersprüche „verschoben“ werden. Verschwunden ist die Krise durch die Verschiebung von den Märkten zum Staat, folgt man Streeck, dabei allerdings keineswegs, doch sie wird zur Krise des Staates: „Eine fiskalische Notmaßnahme wird der anderen folgen; Haushaltssperren, globale Minderausgaben und Nachtragshaushalte werden noch mehr als im abgelaufenen Jahrzehnt den Alltag der Politik bestimmen; immer neue Konsolidierungsversuche werden immer wieder hinter ihren Zielen zurückbleiben.“ „Könnte es sein“, fragt er schließlich, „dass am Beginn des 21. Jahrhunderts die Daueraufgabe der Stabilisierung der kapitalistischen Marktwirtschaft die Kräfte des Nationalstaats endgültig erschöpft hat“ (Streeck 2010: 172)?

Man mag dieses Szenario einer endgültigen Erschöpfung des Staates für überspitzt halten, schließlich entwickelt sich die Arbeitslosenquote in Deutschland weniger dramatisch als befürchtet und auch die düsteren Steuerschätzungen konnten etwas nach oben korrigiert werden, doch vor dem Hintergrund der finanziellen Ausgangslage des öffentlichen Sektors sollte allemal mit einer an die Substanz gehenden Einschränkung der Handlungsfähigkeit gerechnet werden. Jedenfalls ist die Interventionsfähigkeit des Staates bei zukünftigen Krisen weiter geschwächt. Streeck rechnet mit einer Wiederkehr von Finanzmarktkrisen schon allein deshalb, weil es den hoch verschuldeten Staaten an der Kraft und am politischen Willen zu einer stärkeren Regulierung des Finanzsektors fehlen könnte: „Was die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats angeht, so wirft dies die Frage auf, ob die Staaten sich eine restriktive Regulierung des Finanzsektors, wie sie für dessen nachhaltige Stabilisierung vermutlich erforderlich wäre, überhaupt leisten können, sofern diese (...) zu einer Geldverknappung und damit zu einem Anstieg des Zinsniveaus führen würde“ (Streeck 2010: 167). Unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Erholung bisher stark vom Export getragen wird und viele Handelspartner sich in einer deutlich schlechteren Lage befinden als Deutschland (Horn/Truger 2010), auch die Entwicklung der Arbeitslosenquote während der Krise im internationalen Vergleich eine Anomalie zu sein scheint (Zoega 2010: 3), wäre es konjunkturpolitisch zumindest vorerst auch keineswegs ungefährlich, einen raschen Schuldenabbau einzuläuten und damit die wirtschaftliche Erholung zu gefährden.

Eine Betrachtung der Kommunalfinanzen verdeutlicht, welche Konsequenzen die chronische Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte hat. Die Kommunalausgaben sanken in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in der ersten Hälfte der 90er Jahre bundesweit (und auch in NRW), gleichwohl konnte die Nettokreditaufnahme lange Zeit nicht gestoppt werden.¹³ Erhebliche Einsparungen erfolgten jedoch bei den Investitionen. 1992 betragen die Sachausgaben insgesamt laut Gemeindefinanzbericht des Städtetages noch 33,5 Mrd., im Jahr 2006 erreichten sie mit 18,7 Mrd. ihren Tiefpunkt, um dann bis 2008 wieder leicht auf 20,75 Mrd. Euro anzusteigen. 2009 und 2010, so wird geschätzt, werden die Werte (konjunkturpolitisch gewollt) minimal darüber liegen. Der Anteil der Sachinvestitionen an den kommunalen Ausgaben sank im bundesweiten Durchschnitt von 23,5% im Jahre 1992 bis 2005 auf 12,2% ab und hält sich seitdem in etwa auf diesem Niveau (Schätzung für 2010: 12,5%). Die Ausgaben speziell für Baumaßnahmen beliefen sich 1992 noch auf 18,5% und erreichte im Jahr 2005 mit 9,4% ihren Tiefpunkt, der seither nicht mehr relevant überschritten wurde. Der Rückgang des Investitionsanteils erfolgte dabei allerdings keineswegs zugunsten der Personalausgaben, wie aus der Perspektive einer tarifpolitischen Studie festzuhalten ist, da diese von 27,8% im Jahr 1992 bis auf 25,0% im Jahr 2009 ebenfalls leicht abnahmen. Leicht zugenommen hat der Anteil für laufenden Sachaufwand (1992: 18,2%, 2009: 20,6%) und stark zugenommen derjenige für soziale Leistungen. Letzterer betrug 1992 15,4% und 22,8% im Jahr 2009 (Deutscher Städtetag 2010a: Tabelle 5). Diese Daten signalisieren einen Zuwachs kommunaler Auf-

¹³ 2006 war die Nettokreditaufnahme der Gemeinden bundesweit erstmals leicht negativ, 2008 konnten dann ca. 3 Mrd. Euro Schulden abgebaut werden (Deutscher Städtetag 2010: Tabelle 1). Die Krise hat diesen Ansatz einer positiven Entwicklung beendet.

gaben ohne personelle Mehrausgaben, aber auf Kosten von Sachanlagen und Bausubstanz. Die Verschiebung der Krise vom Finanzmarkt zum Staat trifft die Kommunen somit nicht nur unter der Bedingung bereits hoher Verschuldung, sondern nicht zuletzt auch in einer Situation des jahrelangen Investitionsrückstands, der dringend behoben werden müsste. Für das Jahr 2010 erwartet der Deutsche Städtetag „das höchste Defizit der Nachkriegsgeschichte“, der kommunale Finanzierungssaldo sei „regelrecht abgestürzt“ (Deutscher Städtetag 2010b: 2).

Richten wir den Blick auf die Kommunen Nordrhein-Westfalens so findet sich dort das Problem der Verschuldung, des Aufgabenzuwachses und des Investitionsrückstands ebenfalls, der einzige Unterschied zur bundesweiten Lage besteht darin, dass in NRW viele Kommunen unter diesen Problemen in noch stärkerem Maße zu leiden haben. Der Gemeindefinanzbericht spricht davon, dass die „Finanzlage der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden schon seit Langem besorgniserregend“ sei (Deutscher Städtetag 2010a: 59). Obwohl in NRW die Einnahmen der Kommunen im Jahr 2008 stagnieren und trotz ebenfalls stagnierender Ausgaben auch ein positiver Finanzierungssaldo erreicht und die Unterdeckungsquote (Fehlbetrag der Verwaltungshaushalte im Verhältnis zu den Bruttoausgaben der Verwaltungshaushalte) im Durchschnitt auf 1,8% gesenkt werden konnte,¹⁴ stiegen die sog. Kassenkredite, die im Unterschied zur längerfristig angelegten Kreditaufnahme der kurzfristigen Überbrückung von finanziellen Engpässen dienen, jedoch darüber hinaus genutzt werden,¹⁵ auch im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 6,7% weiter an. In absoluten Zahlen steht im Jahr 2008 ein Abbau von 388 Mio. Euro an den fundierten Schulden, eine Aufnahme von Kassenkrediten in Höhe von 14.606 Mio. Euro gegenüber (Innenministerium NRW 2009: 48f.). Auch für Nordrhein-Westfalen gilt, dass die Ausgaben für Soziale Leistungen merklich anstiegen, von 8,20 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf 11,83 Mrd. Euro 2008, während die Ausgaben für Sachinvestitionen von 6,40 Mrd. Euro im Jahr 1992 bis 2008 auf 2,82 Mrd. zurückgingen, sich somit mehr als halbierten (Innenministerium NRW 2009: 42).

Da nicht nur die Kommunen (und damit die Beschäftigten) sowohl bundesweit als auch in NRW seit längerem mit einem Zuwachs an Aufgaben, sondern die Beschäftigten auch mit einer sehr schwachen Verdienstenentwicklung konfrontiert waren, die noch geringer ausfiel als in der Gesamtwirtschaft (vgl. Abb. 2 und Bispinck/WSI 2010: 94f.), dürfte es im Interesse der Konkurrenzfähigkeit der Kommunen auf den Arbeitsmärkten sowie der Motivationssicherung bei den Beschäftigten zwar wenig hilfreich sein, die desolante Finanzsituation auf Kosten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu lösen, doch insbesondere unter dem Druck der krisenbedingt ver-

¹⁴ Wobei sich die Unterdeckungsquoten zwischen den Gemeinden auch vor der Krise bereits stark unterschieden. „Regelmäßig liegen die Unterdeckungsquoten in Gemeinden (GV) mit genehmigtem Haushaltssicherungskonzept in einer Bandbreite von 10 bis zu 30%. In Gemeinden, die sich ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept in vorläufiger Haushaltswirtschaft befinden, sind Unterdeckungsquoten von über 30% und auch weit darüber hinaus vorzufinden“ (Innenministerium NRW 2009: 48).

¹⁵ Ursprünglich sollten diese kurzfristigen Kredite vorübergehende Liquiditätsengpässe überbrücken, doch inzwischen müssen sie von Notleidenden Städten dauerhaft zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt werden (Deutscher Städtetag 2010a: 5)

schärften Finanzklemme muss gleichwohl angenommen werden, dass trotz aller Modernisierungsschritte solche Versuche nicht gänzlich unterbleiben werden. Dann dürfte allerdings eine nachhaltige Verbesserung etwa der Dienstleistungsqualität, aber auch eine funktional angemessene Neugestaltung von Eingruppierungsbestimmungen oder eine Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die neue eingeführte leistungsorientierte Bezahlung kaum gelingen. Verteilungskämpfe um die Finanzierung des öffentlichen Dienstes zu Lasten der Beschäftigten dürften sich zwar vordergründig als „*distribute bargaining*“ (Walton/McKersie 1965) darstellen, einem Aushandlungsprozess, bei dem die eine Seite gewinnt, was die andere verliert, sie könnten sich letztlich jedoch als wenig nachhaltig erweisen und Gefahr laufen, substantielle Schäden zu verursachen, sich, um die Terminologie von Walton/McKersie negativ zu wenden, als „*disintegrative bargaining*“ herausstellen, d.h. als Prozess, bei dem die Kommunen ebenso wie ihre Beschäftigten mittelfristig nur verlieren können. Da die Aufgaben der Kommunen weitgehend gesetzlich vorgegeben sind, bestehen für die Kommunen selbst zudem kaum Chancen, durch eine Restrukturierung der kommunalen Ausgaben relevant an Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen.

Eine Alternative zu Verteilungskämpfen zwischen den Kommunen und den Beschäftigten sowie kommunalen Auseinandersetzungen um die Einsparung noch verbliebener diskretionärer Mittel könnte in einer Verbesserung der Einnahmesituation der Kommunen gesucht werden. Diesbezüglich stehen die Kommunen jedoch wiederum vor der Schwierigkeit, nur über begrenzte Einnahmen unter eigener Ertragshoheit zu verfügen (begrenzte Steueraufkommen, Abgaben und Gebühren) und in starkem Maße von der Steuergesetzgebung vor allem des Bundes abhängig zu sein, die nicht nur ausschließliche Bundessteuern, sondern auch die sog. gemeinschaftlichen Steuern prägt, die den größten Anteil des Steueraufkommens ausmachen (etwa die Einkommensteuer). Von den 524.001 Mio. Euro Steuereinnahmen (inkl. Zölle) des Jahres 2009 fielen 44.028 Mio. Euro unter die Ertragshoheit der Gemeinden.¹⁶ Während das Gesamtsteueraufkommen 2009 gegenüber dem Vorjahr um 6,6% zurückging, nahmen die unter der Ertragshoheit der Gemeinden stehenden Steuern um 16,1% ab. Betrachten wir die Verteilung der Steuereinnahmen, nimmt der Anteil der Kommunen 2009 auf 68.386 Mio. Euro zu, da diesen ein Anteil an den Gemeinschaftssteuern zusteht. Der Anteil der Gemeinden an der Verteilung der Steuereinnahmen ging gleichwohl mit einem Minus von 11,2% stärker zurück als der Verteilungsanteil des Bundes (-4,7%) und der der Länder (-6,7%) (Bundesministerium der Finanzen 2010). Eingedenk der Ausgangslage verschärft ein solcher Rückgang der Steuereinnahmen für die Gemeinden somit nicht nur die ohnehin bestehenden Belastungen und Engpässe, auch die Verteilung der neuen finanziellen Belastungen kann aus kommunaler Perspektive aus guten Gründen kritisiert werden. Für Nordrhein-Westfalen stellen Horn/Truger nicht nur fest, dass die Finanzlage der Kommunen „extrem angespannt“ ist, sondern „dass ohne zusätzliche Mittel weitere

¹⁶ Die Steueranteile nach Ertragshoheit 2009 verteilen sich folgendermaßen (prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Klammern): Gemeinschaftliche Steuern 37.0676 Mio. Euro (-6,5%), Bundessteuern 89.318 Mio. Euro (+3,5%), Ländersteuern 16.375 Mio. Euro (-25,4%), Gemeindesteuern 44.028 Mio. Euro (-16,1%), Zölle 3.604 Mio. Euro (-10,0%) (Bundesministerium der Finanzen 2010).

Ausgabenkürzungen – insbes ondere auch bei den kommunalen Investitionen – drohen“ (Horn/Truger 2010). Auch das Land konstatiert, dass sich die Wirtschafts- und Finanzkrise „massiv“ auf die finanzielle Entwicklung der Kommunen auswirkt.

„Nach einem negativen Finanzierungssaldo der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von rund 2 Mrd. EUR im Jahr 2009 ist auch h ein deutlich negativer Finanzierungssaldo zu erwarten. Die kritische Finanz lage der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zeigt sich am Anstieg der Kassenkredite, die zum 30.6.2010 nach sprunghaften Zuwächsen im 1. und 2. Quartal des Jahres bereits 19,5 Mrd. EUR erreicht haben. Sie zeigt sich auch in der wachsenden Zahl von Gemeinden und Gemeindeverbände, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können, von denen wiederum so viele wie nie zuvor nicht einmal ein genehmigungs fähiges Haushalts sicherungskonzept aufstellen können. Ursachen für diese Entwicklung sind der Einbruch der Steuereinnahmen 2009 und 2010 sowie die zugleich steigenden Aufwendungen insbes ondere für soziale Leistungen aber auch für Personal und Sachleistungen“ (Ministerium für Inneres und Kommunales NRW 2010a: 5).

Mit der für das Jahr 2010 vorgesehenen „Sof orthilfe“ von 300 Mio. Euro für die Kommunen, die einer Steigerung der Mittel des Gemeindefinanzierungsgesetzes um 4% entspricht, erkennt die nordrhein-westfälische Landesregierung nicht nur verbal an, dass die „kommunalen Einnahmen (...) dr ingend verbessert werden“ müssen. Angekündigt wurde, dass den Kommunen auch im Jahr 2011 bei der Bewältigung der Schuldenlast geholfen werden soll (Ministerium für Inneres und Kommunales 2010b). Landesregierung, Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalens setzen sich zugleich gemeinsam für eine stärkere Beteiligung des Bundes an den gestiegenen Sozialkosten ein (Landesregierung NRW et al. 2010: 2). Der Präsident der VKA, Dr. Thomas Böhle, wirft der Bundesregierung vor, sie würde eine Finanzpolitik zulasten der Kommunen betreiben, auch Ver.di kritisiert die Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte und wirbt mittels Öffentlichkeitsarbeit und Aktionen für Verbesserungen. Der Ver. di-Landesbezirk NRW fordert etwa Ende des Jahres 2009 eine Gemeindefinanzreform mit gesicherten Einnahmen sowie ein Programm zur Wiedergewinnung der finanziellen Handlungsfähigkeit, das von weiteren Reformmaßnahmen begleitet werden soll (Ver.di 2009).

Selbst wenn die Forderungen der Kommunen und der Gewerkschaft nach einer Stärkung der kommunalen Refinanzierung nicht gänzlich erfolglos bleiben, wie es sich zumindest für NRW abzeichnet, auch wenn der Betrag von 300 Mio. Euro bei weitem nicht hinreichend sein dürfte (Horn/Truger 2010), und sich die konjunkturelle Erholung, wie von der OECD (2010) erwartet, stabilisieren sollte, so ist nach langen Jahren der Unterfinanzierung nicht damit zu rechnen, dass sich die finanzielle Lage der Kommunen kurzfristig entspannt. Eine angemessene Verteilung der Belastungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen scheint zwar dringend geboten zu sein, um die Krise der Kommunalfinanzen zu entschärfen, eine solche ist jedoch nicht absehbar. Von Konzepten, die Gewerbesteuer durch höhere Umlagen der Umsatzsteuer zu ersetzen, sind aus Perspektive des Städtetags eher Verschlechterungen zu erwarten. Das Problem der Verschiebung von Krisenfolgen aus dem privaten in den staatlichen Sektor wäre damit allemal noch nicht gelöst. Mit einer Belastung der industriellen Beziehungen und der Tarifpolitik muss im öffentlichen Dienst, nicht zuletzt

im Bereich der Kommunen, somit auch weiterhin gerechnet werden. Eine ausgaben-
seitige Lösung des Problems der Staatsfinanzierung insgesamt, die nicht zugleich
die kommunale Daseinsfürsorge weiter untergraben und den Sozialstaat zersetzen
würde, ist nicht in Sicht. Jenseits kurzfristiger, konjunkturell bedingter Erleichterun-
gen sowie einer Optimierung innerstaatlicher Verteilungsprozesse könnten allenfalls
eine gesellschaftlich gewollte Re-Stabilisierung der staatlichen Einnahmen und eine
Re-Regulierung des Finanzmarktes nachhaltige Wirkungen zeigen.

Zusammengenommen kann konstatiert werden, dass die Tarifparteien des öffentli-
chen Dienstes in einer Phase der Neo-Liberalisierung, Europäisierung und Globali-
sierung sowie der Finanzmarkt- und Schuldenkrise, in der der Staat insgesamt zum
Verlierer der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu werden droht, um
in der Tendenz schrumpfende Budgets zu streiten haben. Was Karl Marx über die
Kapitalisten schrieb, das scheint nicht nur für diese und nicht nur innerhalb von sozi-
alen Klassen zu gelten: Die Verteilung von Zuwächsen erlaubt kollektives Handeln
konkurrierender Akteure eher als die „Teilung des Verlustes“. ¹⁷ Während in konjunk-
turell und politisch hierfür günstigen Zeiten sich im öffentlichen Dienst eine koopera-
tive Form der industriellen Beziehungen etabliert hatte, scheint diese dem Stress des
Steuersenkungswettlaufs und der Staatsbegrenzung der letzten Jahrzehnte nicht
Stand gehalten zu haben und die Umsetzung selbst im Kern geteilter Absichten der
Tarifparteien in erheblichem Maße zu erschweren.

Von erheblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung des öffentlichen Dienstes,
seiner industriellen Beziehungen und ihrer Akteure und damit auch für das Schicksal
der Entgeltreform dürften neben den materiellen auch die ideologischen Folgen der
Finanzmarktkrise sein. Da die relativen Anteile ökonomischen Zwangs und ideologi-
schen Willens am Prozess der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung
schwer zu bestimmen sind, könnte auch die Finanzmarktkrise durchaus ambivalente
Wirkungen zeigen. Die Frage wird sein, ob sich, gewissermaßen als Sacchzwang,
lediglich der Haushaltstress auf den öffentlichen Dienst verstärken wird oder in der
Folge einer Erosion neo-liberaler Ideologie doch allmählich Konzepte entwickelt und
etabliert werden könnten, die einen starken Binnenmarkt und insbesondere einen
stabilen öffentlichen Dienst sowie länderübergreifende bspw. EU-weite Regulierun-
gen als Anker in einer Umgebung von globalisierten und turbulenten Märkten verste-
hen und für deren Ausbau sorgen würden. Solange dies jedoch nicht der Fall ist –
und dies war nicht der Fall im nachfolgend betrachteten Zeitraum – sollte das tarif-
und betriebspolitische Handeln der Akteure stets auch vor dem Hintergrund einge-
schränkter finanzieller Spielräume verstanden werden.

¹⁷ „Solange alles gut geht, agiert die Konkurrenz (...) als praktische Brüderschaft der Kapita-
listenklasse (...). Sobald es sich aber nicht mehr um Teilung des Profits handelt, sondern
um Teilung des Verlustes, sucht jeder so viel wie möglich sein Quantum an demselben zu
verringern und dem andern auf den Hals zu schieben. Der Verlust ist unvermeidlich für die
Klasse. Wie viel aber jeder einzelne davon zu tragen, wieweit er überhaupt daran teilzu-
nehmen hat, wird dann Frage der Macht und der List, und die Konkurrenz verwandelt sich
dann in einen Kampf der feindlichen Brüder.“ (Marx 1979: 263).

1.4 Fragestellungen

In dieser Studie soll der bisherige Verlauf der Entgeltreform beschrieben, zu erklären versucht und auf eventuelle Folgen für den öffentlichen Dienst, die industriellen Beziehungen sowie die Beschäftigten befragt werden. Dabei wird angenommen, dass sich alle tarifpolitischen Entwicklungen nur als Interaktionsprozesse zwischen und innerhalb der Tarifparteien beschreiben und erklären lassen, sich die Entwicklung jedoch nicht ohne eine Berücksichtigung von über den öffentlichen Dienst hinausreichenden Rahmenbedingungen verstehen lässt. Etwa sind Entscheidungen des Staates auch als Arbeitgeber, wie bereits ausgeführt, nur in einem wirtschaftlichen und einem politischen Kontext zu verstehen.

Ausgehend von der Prämisse, dass die politischen Aushandlungs- und Rahmenbedingungen und die Umsetzung eines Tarifvertrags insbesondere bei noch un abgeschlossenen Aushandlungsprozessen stets in einer Wechselbeziehung zueinander stehen und der Annahme, dass dies für den sukzessiven Prozess der Tarifreform des öffentlichen Dienstes in besonderer Weise zutrifft, zielte das Forschungsprojekt auf eine integrierte Untersuchung der Entgeltreform des öffentlichen Dienstes. Sowohl die politischen Aushandlungsprozesse als auch die Akzeptanz und die Umsetzung der tarifvertraglichen Bestimmungen durch die Arbeitgeber und die Personal- und Betriebsräte sollten in die Betrachtung einbezogen werden. Eine ausschließliche Konzentration auf die Umsetzung bereits erfolgter Tarifvereinbarungen wurde als dem Verständnis und einer angemessenen Bewertung des Gesamtprozesses und auch der Umsetzungsprozesse nicht angemessen erachtet. Erwartungen der Tarifparteien, der Umsetzungsakteure und der Beschäftigten an die Vereinbarung sowie – je nach Fortschritt der Verhandlungen – an die Umsetzung neuer Eingruppierungsbestimmungen, der sog. neuen Entgeltordnung, sollte dabei ein wichtiger Stellenwert zukommen.

Der Umsetzungsprozess sollte beschrieben, zentrale Charakteristika und Schwierigkeiten der Umsetzung benannt so wie intendierte und nicht-intendierte Folgen erklärt werden. Nach Ursachen von Umsetzungsproblemen und Akzeptanzdefiziten sollte unter anderem gefragt werden, um den weiteren Verlauf des Verhandlungs- und Umsetzungsprozesses der Tarifreform des öffentlichen Dienstes erklären können.

Im Kern zielte die Untersuchung auf die Beantwortung von folgenden Fragen, die nach vier Perspektiven strukturiert wurden:

1. Wie verläuft der politische Prozess der Tarif- bzw. Entgeltreform des öffentlichen Dienstes auf der tarif- und betriebspolitischen Ebene?
2. Welche Regelungen werden verhandelt und vereinbart, wie werden sie umgesetzt und welche Effekte treten dabei auf?
3. Welche Akzeptanz findet die Entgeltreform bei den Beschäftigten und bei den Kollektivakteuren vor Ort und welche weiteren Erwartungen haben diese?
4. Welche organisations- und gesellschaftspolitischen Wirkungen hat die Entgeltreform auf die Wahrnehmung des öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit, die Zukunft des Flächentarifvertrages und die Akzeptanz der Kollektivakteure?

Der politische Prozess

Unsere Betrachtung der Tarif- und Entgeltreform des öffentlichen Dienstes als tarif- und betriebspolitischer Aushandlungsprozess wird sich inhaltlich in erster Linie an zwei zentralen Themen festmachen: erstens den bis zum jetzigen Zeitpunkt noch un abgeschlossenen Verhandlungen über die neuen Eingruppierungsbestimmungen auf der tarifpolitischen Ebene und zweitens den Aushandlungsprozessen zur Umsetzung der Bestimmungen zur leistungsorientierten Bezahlung (LOB) nach § 18 TVöD auf der betrieblichen Ebene. Während der betriebspolitische Prozess zum Umgang mit dem neuen Leistungsentgelt auch im Handeln der tarifpolitischen Akteure eine erhebliche Rolle spielt, da der Prozess auf der tarifpolitischen Ebene noch nicht abgeschlossen wurde, weil die Tarifregelungen einerseits weitere Verhandlungen um das Volumen des Leistungsentgelts vorsehen, andererseits der Sinn der Regelung noch immer äußerst umstritten ist, müssen wir unsere Betrachtung der Verhandlungsprozesse um die neue Entgeltordnung weitgehend auf die angesprochene tarifpolitische Ebene begrenzen, da bisher kein Abschluss erfolgte.

Mit Blick auf die Tarif- und Entgeltreform im Ganzen sollten die Ziele der Tarifparteien ermittelt und auf Kohärenz und Divergenzen befragt werden und das Interesse neben unmittelbar auf das Entgeltsystem bezogenen Zielen auch organisations- und staatspolitischen Zielen der Akteure gelten. Die ermittelten Ziele der Tarifvertragsparteien sollten als ein Kriterium für die Bewertung der Verhandlungsergebnisse bzw. des Verhandlungsstandes gelten. Wir nahmen an, dass vor dem Hintergrund der heftigen Konflikte um die Tarifreform die jeweiligen Intentionen der Tarifparteien in etlichen Punkten nicht in den vereinbarten Regelungen aufgegangen sein würden und beide Parteien deshalb versuchen würden, im weiteren Verhandlungsprozess bisher nicht erreichte Ziele zu realisieren.

In der Konsequenz der bisherigen konflikttären und komplizierten Verhandlungsprozesse rechneten wir außerdem damit, dass nicht nur zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, sondern auch innerhalb des jeweiligen Lagers voneinander abweichende Interessenlagen und strategische Orientierungen vorkommen würden. Erwartet hatten wir eine innere Differenzierung in erster Linie im Lager der Arbeitgeber, die sich ja bereits während der Verhandlungsprozesse zum TVöD sowohl nach Bund/Kommunen und Ländern als auch nach parteipolitischen Orientierungen differenziert verhielten. Vor dem Hintergrund der inzwischen ausgesprochen vielfältigen Organisationsformen im öffentlichen Dienst erwarteten wir auch innerhalb des kommunalen Bereichs abweichende strategische Orientierungen (etwa zwischen Arbeitgeberverband und Kommunen und zwischen Verwaltungen und kommunalen Betrieben). Auf gewerkschaftlicher Seite erwarteten wir einerseits ein geringeres Maß an innerer Widersprüchlichkeit, da hier mit der Gewerkschaft Ver.di trotz einer gewissen Bedeutung des Beamtenbundes bzw. der DBB-Tarifunion im Tarifbereich doch ein dominanter einheitlicher Akteur existiert, andererseits waren Enttäuschungen über die bisher erzielten Regelungen bekannt und Auseinandersetzungen um die richtige Orientierung auch auf Arbeitnehmerseite zu erwarten. Dies gilt insbesondere für die leistungsorientierte Bezahlung, war aber auch für die gewerkschaftsinterne Diskussion um die neue Entgeltordnung wahrscheinlich (vgl. etwa Wendl 2006).

Insgesamt war – trotz des zumindest im Grundsatz gemeinsamen Modernisierungsanliegens der Tarifparteien – in der Konsequenz in sich widersprüchlich der Interessenlagen und einer absehbar großen Bedeutung intra-organisationaler Aushandlungsprozesse eine komplexe und, wegen einer eher gering ausgeprägten internen Verpflichtungsfähigkeit, wenig stabile Verhandlungskonstellation zu erwarten. Von besonderem Interesse war der weitere Verhandlungsverlauf hinsichtlich der geplanten neuen Entgeltordnung. Zwar bestand eine erklärte Absicht der Tarifparteien, eine Neuordnung der Eingruppierung in nächster Zeit zu vereinbaren, doch weder der zeitliche Verlauf noch die endgültigen Resultate waren absehbar. Möglich erschien sowohl eine frühzeitige Vorwegnahme einzelner Eingruppierungsbestimmungen, die bereits vor Beginn unserer Untersuchung hätte erfolgen können, als auch eine zeitliche Verschiebung bei sachlicher Nichteignung oder, etwa in der Konsequenz der Überlagerung mit weiteren Konflikten, der mittelfristige Verzicht auf eine neue Entgeltordnung.

Von erheblicher Bedeutung für die Akzeptanz der Entgeltreform und den Umsetzungsprozess, so war zu erwarten, dürfte es sein, wie die Tarifparteien ihre Vorstellungen gegenüber den Akteuren in den Betrieben und Dienststellen und den Beschäftigten vermitteln, welche Ziele dabei ins Zentrum gestellt werden und welche Deutungsangebote diskursiv zur Verfügung gestellt werden, ob diese eher offensiv (Modernisierung des öffentlichen Dienstes, Leistungsgerechtigkeit, Reintegration ausgegliederter Bereiche etc.) oder reaktiv begründet werden (notwendige Anpassung an Haushaltslage, Sicherung des Tarifvertrages, Abwehr von Arbeitgeberangriffen, Vermeidung von Outsourcing und Beschäftigungssicherung etc.). Vor dem Hintergrund der Unabgeschlossenheit der Tarifreform nahmen wir an, dass die Tarifparteien jedoch ein Gelingen der Entgeltreform nicht nur an der Umsetzung der vereinbarten Bestimmungen festmachen würden, sondern auch daran, ob es vor Ort gelingen würde, die vorhandenen Spielräume zu nutzen, um auf der tarifpolitischen Ebene nicht durchgesetzte Zielvorstellungen im Nachgang im Umsetzungsprozess selbst zu realisieren. Zudem war anzunehmen, dass dem Umsetzungsprozess nicht nur eine Bedeutung als letzter Schritt der Durchsetzung bereits vereinbarter Regelungen zukommen würde, sondern auch als Einflussfaktor auf den weiteren Verlauf der tarifpolitischen Aushandlungsprozesse. Allerdings war, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren gewachsenen Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors (vgl. hierzu etwa Kilian et al. 2006), auch damit zu rechnen, dass sich die Ziele der Umsetzungsakteure vor Ort bisweilen von den Absichten der ihnen jeweils nahestehenden Tarifparteien unterscheiden und tarifvertragliche Regelungen deshalb zu konterkarieren versucht würden. Wir nahmen zudem an, dass sich in den Kommunen die Interessenlagen und insbesondere die artikulierten Interessen nicht immer klar zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite scheiden würden und sowohl *hard facts* wie Belegschaftsstrukturen oder das Angebots- und Dienstleistungsspektrum und die finanziellen Möglichkeiten eine Rolle spielen, als auch, dass die jeweilige Vorgeschichte der betrieblichen Arbeitsbeziehungen oder die politischen Orientierungen und Leitbilder der Akteure vor Ort für die Umsetzung sowie die weiteren Verhandlungsprozesse der Tarif- und Entgeltreform des öffentlichen Dienstes von Relevanz sein würden.

Verhandlungsergebnisse und Umsetzungseffekte

Da der Abschluss einer neuen Entgeltordnung während des Untersuchungszeitraums, anders als ursprünglich erwartet, unterblieb, mussten wir die Betrachtung der Verhandlungsergebnisse und der Umsetzungseffekte vor Ort auf andere Aspekte konzentrieren, nicht zuletzt hatten wir deshalb die Umsetzung der Tarifregelung zur leistungsorientierten Bezahlung in Dienst- und Betriebsvereinbarungen sowie deren Anwendungspraxis in den Fokus genommen.

Die leistungsorientierte Bezahlung sollte laut TVöD-VKA dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und zugleich Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz stärken. Welche Effekte die Einführung expliziter Leistungsanreize tatsächlich haben würde, war allerdings im Voraus keineswegs eindeutig zu bestimmen. Zunächst lässt der TVöD den Betriebsparteien erheblichen, durch Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen zu schließenden Konkretisierungsspielraum, der, so war zu erwarten, mitunter auch einen faktischen Verzicht auf eine Differenzierung bei den Leistungszulagen einschließen mochte. Die konkretisierende Ausgestaltung der Bestimmungen zu den angewandten Methoden (Zielvereinbarung oder Systematische Leistungsbewertung) und deren Ausgestaltung, so die Voraussetzung, würden die Akzeptanz und die Effekte von Leistungsentgelt deutlich beeinflussen. Die Frage der Wirkungen der neuen leistungsorientierten Bezahlung war insofern von besonderem Interesse, als deren Effekte für den öffentlichen Dienst zwischen den Tarifparteien heftig umstritten sind und leistungsabhängige Vergütung zudem in der wissenschaftlichen Diskussion nicht selten skeptisch betrachtet wird (vgl. Kapitel 4). Darüber hinaus rechneten wir damit, dass bei vielen Personal- und Betriebsräten und etlichen Arbeitgebern das Interesse an der Umsetzung der Regelungen zum Leistungsentgelt schwach ausgeprägt sein könnte, weil in der Folge einer befürchteten geringen Akzeptanz bei den Beschäftigten vorrangig mit nicht-intendierten Effekten gerechnet wurde. Darüber hinaus wollten wir jedoch auch der Frage nachgehen, ob sich leistungsabhängiges Entgelt im öffentlichen Dienst prinzipiell als taugliche Form der Leistungssteuerung erweist. In dieser Hinsicht allerdings werden wir lediglich vorläufige Befunde vorlegen können.

Abgesehen von der noch un abgeschlossenen Regulierung der Entgeltordnung und den Bestimmungen zum Leistungsentgelt gibt es noch weitere im TVöD bereits geregelte entgeltrelevante Bestimmungen, die zumindest partiell mit untersucht werden sollten. Insbesondere sollte geprüft werden, wie sich die Einführung der mit dem TVöD neu eingeführten Entgeltgruppe 1 auswirkt, die unterhalb der bisherigen untersten Gruppe angesiedelt ist. Weitere Entgelteffekte (sowie für die Arbeitsmarktmobilität) waren davon zu erwarten, wie in der Praxis mit der Anerkennung von beruflichen Vorerfahrungen bei Tätigkeitswechseln umgegangen wird.¹⁸

¹⁸ Auf die empirische Untersuchung einer weiteren, bisher allerdings nur selten angewandten Regelung, eine Öffnungsklausel, die eine Absenkung der Entgelte in den Entgeltgruppen 1 bis 4 zur Reintegration privatisierter oder zur Stabilisierung von Outsourcing bedrohter Bereiche vorsieht, musste aus zeitlichen Gründen verzichtet werden.

Die Entgeltreform zielt aus Sicht der Tarifparteien nicht nur auf eine Veränderung und Vereinheitlichung der Entgeltprinzipien selbst, sowie auf die Durchsetzung diskriminierungsfreier bzw. diskriminierungsarmer oder marktgerechter Verdienste, sondern soll auch positive Wirkungen auf die Dienstleistungsqualität und die Personal- und Arbeitspolitik des öffentlichen Dienstes haben. Vor allem von der Einführung des Leistungsentgelts werden (vornehmlich seitens der Arbeitgeber) positive Effekte auf die Produktivität und Qualität der Dienstleistungserbringung erwartet. Da insbesondere mit der Einführung von Zielvereinbarungen regelmäßige Gespräche zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern verbunden sein sollten, sind Erwartungen positiver Effekte auf die Führungskultur und die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst auch in dieser Hinsicht durchaus plausibel. Ob solche positiven Effekte eintreten werden, musste vor dem Hintergrund der mit der Einführung von Leistungsentgelt verbundenen Risiken (folgt man dem bisherigen Stand der Forschung, dann kann zumindest bei mangelhafter Einführung Demotivierung die positiven Anreize überwiegen) allerdings als offene Frage betrachtet werden.

Die Reaktion der Beschäftigten

Für die Erwartungen und Reaktionen der Beschäftigten interessierten wir uns in zweierlei Hinsicht: Erstens wollten wir der Frage nachgehen, wie zwei grundsätzliche Veränderungen angenommen und bewertet werden: Zum einen sollte die Frage der Harmonisierung der Lohn- und Gehaltssysteme der Arbeiter und Angestellten zu einem einheitlichen Entgeltsystem verfolgt werden, auch wenn diese in der Konsequenz der fehlenden Eingruppierungsbestimmungen, d.h. der Fortgeltung der nach beiden Statusgruppen differenzierten Bestimmungen, sowie der fortbestehenden Unterscheidung zwischen Tarifbeschäftigten und Beamten nur unvollständig realisiert war. Dabei nahmen wir allerdings an, dass der Aufhebung dieser Distinktion im Bewusstsein der Beschäftigten häufig keine allzu große Bedeutung mehr zukommen würde (wie sich bei der Einführung von *single status*-Systemen im privatwirtschaftlichen Kontext zeigte, vgl. Bahn Müller/Schmidt 2009b). Obgleich noch kein einschlägiger Tarifabschluss vorliegt, sollte betrachtet werden, welche Erwartungen darüber hinaus hinsichtlich einer neuen Entgeltordnung bestehen, erbringen doch neue Eingruppierungsbestimmungen auch neue Differenzierungslinien, manche Tätigkeiten werden aufgewertet, andere womöglich abgewertet. Zum anderen sollte gefragt werden, wie die grundlegende Verschiebung von den Prinzipien der Alimentation oder des Bedarfs und der Seniorität zum Leistungsprinzip, bei der nicht nur jüngere Beschäftigte gegenüber älteren Beschäftigten sowie Beschäftigten mit Kindern relativ besser gestellt werden, sondern auch ein Wechsel der Gerechtigkeitsprinzipien selbst erfolgt, von den Beschäftigten bewertet wurde. Neben der Frage nach der generellen Akzeptanz dieser Veränderungen dürfte nicht zuletzt von Interesse sein, ob sich diesbezüglich relevante Unterschiede zwischen den Beschäftigtengruppen finden. Zweitens galt unser Interesse der Frage, wie Beschäftigte konkrete Ausgestaltungen einzelner Bestimmungen des TVöD bewerten. Da in dieser Hinsicht nicht alle Regelungen in gleicher Intensität betrachtet werden konnten, die (meist eher ablehnende) Bewertung mancher Aspekte durch die Beschäftigten rasch konstatiert ist, da kontroverse Diskurse fehlen, die alternative Vorschläge generieren könnten, und bisher andere Regelungen wiederum wenig umgesetzt wurden, wird hinsichtlich der

detaillierten Analyse der Beschäftigtenhaltungen zu Einzelaspekten die Frage leistungsorientierter Bezahlung die intensivste Betrachtung erfahren.

Ob die (zumindest seitens des Arbeitgeberverbandes) intendierten Wirkungen auf Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz auftreten und welche Akzeptanz die Leistungsregelungen bei den Beschäftigten bzw. bei Beschäftigtengruppen finden würden, so konnte angenommen werden, dürfte sowohl von der Bandbreite der Differenzierung des Leistungsentgelts abhängen, als auch davon, ob es gelänge, diskriminierungsfreie und transparente Kriterien der Leistungsfeststellung zu finden. Darüber hinaus erwarteten wir, dass die Akzeptanz des Leistungsentgelts nicht zuletzt von der Gestaltung des Einführungsprozesses selbst abhängen würde, d.h. davon, wie die Tarifvertragsparteien und die Umsetzungsakteure die Beschäftigten informieren und welche Partizipationsmöglichkeiten sie diesen eröffnen (wobei die Partizipationsbereitschaft seitens der Beschäftigten vor dem Hintergrund mitunter negativer Vorerfahrungen allerdings keineswegs garantiert erschien, Kißler et al. 2000). Von besonderem Interesse war, ob und wie sich die bei Zielvereinbarungen und Systematischer Leistungsbewertung systembedingt in unterschiedlich starker Weise erforderliche Mitwirkung der Beschäftigten auf deren Bewertung der Systeme leistungsorientierter Bezahlung auswirkt. Angenommen hatten wir, dass gerade beim Leistungsentgelt materielle Wirkungen aus Sicht der Beschäftigten auf das Engste mit Anerkennung und Gerechtigkeit verknüpft sein würden (für einen Zusammenhang von „Commitment“ und Akzeptanz von Leistungsentgelt sprachen etwa quantitative Studien zum öffentlichen Dienst in Großbritannien, vgl. Marsden et al. 2001). Generell darf angenommen werden, dass die Bewertung des TVöD durch die Beschäftigten nicht unvermittelt durch dessen materielle Wirkungen bestimmt, sondern auch davon beeinflusst wird, ob positive Veränderungen in ihrem Ausmaß den Erwartungen der Beschäftigten entsprechen und ob negative bzw. negativ interpretierbare Veränderungen (etwa die Einführung der Entgeltgruppe 1) als nicht hintergehbare Notwendigkeit (etwa vor dem Hintergrund der Situation der öffentlichen Haushalte) oder ungerechtfertigte materielle Zumutungen oder als Missachtung der eigenen Person oder Beschäftigtengruppe gedeutet werden. Diese Deutung sollte in einem Zusammenhang mit den Gerechtigkeitsmaßstäben der Beschäftigten stehen, aber auch damit zusammenhängen, welche Informations- und Partizipationsangebote der Einführungsprozess bietet (Lengfeld/Liebig 2002; vgl. für die ERA-Einführung in der Metall- und Elektroindustrie Bahnmüller/Schmidt 2009b), sowie davon abhängen, welche Deutungsmuster den Beschäftigten zur Verfügung stehen bzw. welche ihnen von den Kollektivakteuren zur Verfügung gestellt werden.

Organisations- und gesellschaftspolitische Folgen der Tarifreform

Jenseits der Wirkungen auf die Verdienstmöglichkeiten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und die Personal- und Arbeitspolitik der Verwaltungen und Betriebe durften von der Einführung der Tarif- und Entgeltreform organisationspolitische Einflüsse auf die Tarifvertragsparteien und gesellschaftspolitische Konsequenzen für die Zukunft der industriellen Beziehungen in Deutschland erwartet werden. Von zentraler Bedeutung hierfür dürfte sein, welche Akzeptanz der TVöD bzw. die Tarif- und Entgeltreform bei den Arbeitgebern und den Personal- und Betriebsräten finden würde. Anzunehmen war weiterhin, dass es relevant sein würde, wem von den Beschäftig-

ten bzw. spezifischen Beschäftigtengruppen die Verantwortlichkeit für positiv oder negativ bewertete Veränderungen zugeschrieben und an wen eventuelle Unzufriedenheiten adressiert würden. Die jeweilige gesellschaftspolitische Orientierung und die Deutungsangebote der Tarifvertragsparteien und der Öffentlichkeit wurden dabei ebenfalls für relevant erachtet. Von Bedeutung für die generelle Bewertung von Tarifverträgen dürfte es allerdings auch sein, welche Seite sich als Sachwalter einer korrekten Umsetzung der Tarifverträge profilieren können. Insbesondere die gewerkschaftliche Seite könnte vor dem Hintergrund, dass Teile der Tarifvereinbarung einen deutlichen Kompromisscharakter tragen, vor der Schwierigkeit stehen, die komplexe Botschaft vermitteln zu müssen, dass die Sicherung der Flächentarifverträge durch den Abschluss des TVöD bzw. des TV-L als Erfolg zu werten sei, obgleich etwa hinsichtlich der Leistungs differenzierung eine eher ablehnende Haltung eingenommen wird.

Da wegen des komplexen und noch unabgeschlossenen Prozesses der Entgeltreform auch ein komplexes Zusammenwirken von materiellen Wirkungen, Wahrnehmungen und Bewertungen unterstellt werden musste, dessen Resultate sich aus den tarifvertraglich vereinbarten Regelungen in keiner Weise hinreichend prognostizieren lassen würden, stellte die Frage möglicher Auswirkungen auf das Bild der Gewerkschaft bei den Beschäftigten eine durchaus interessante empirische Frage dar. Da die wissenschaftliche Diskussion zur Zukunft der Flächentarifverträge eher industrielastig war, dürfte eine Betrachtung von Einflüssen aus dem öffentlichen Sektor eine wichtige Ergänzung darstellen.

Zu diesem Bericht

Nach kurzen Ausführungen zur Anlage des Projekts, zu den angewandten Erhebungsmethoden und zur Rückkoppelung der Befunde ins untersuchte Feld (2) werden wir uns im folgenden Kapitel dem noch unabgeschlossenen Prozess der Entgeltreform (3.1), den bereits angewandten Regelungen des TVöD und ersten Erfahrungen mit der Umsetzung letzterer (3.2) sowie deren Akzeptanz vor Ort zuwenden (3.3), wobei die leistungsorientierte Bezahlung zunächst ausgespart wird, da sie im vierten Kapitel ausführlich betrachtet werden soll.

Nach einer Darlegung des § 18 TVöD, der tariflichen Regelung zum Leistungsentgelt (4.1), und Ausführungen zu den mit der Einführung von Leistungsentgelt verbundenen Intentionen der tarifpolitischen Akteure (4.2), wird die Umsetzung in mehreren Schritten beschrieben werden. Zunächst wird ausgeführt, wie die örtlichen bzw. betrieblichen Akteure die Bestimmungen des § 18 TVöD durch die Umsetzung in Dienst- und Betriebsvereinbarungen konkretisieren und ausgestalten und wie sich die Verbreitung und Ausgestaltung des Leistungsentgelts nach unserer Personalrätebefragung darstellt (4.3). Daran anschließend wird eine Deskription der sich real etablierenden Praxis auf Grundlage unserer Fallstudienvalidierung (4.4). Besonderes Augenmerk wird weiterhin der Akzeptanz der leistungsorientierten Bezahlung durch die Betriebsparteien und die Beschäftigten sowie der Funktionalität der angewandten Systeme (4.5) geschenkt werden, bevor die politische und symbolische Bedeutung des tarifpolitischen Konflikts um das Leistungsentgelt diskutiert werden soll (4.6).

Das fünfte Kapitel wird sich als einem zweiten Schwerpunkt den Konflikten und Verhandlungsprozessen um die sog. neue Entgeltordnung widmen. Obwohl die Tarifparteien noch zu keiner umfassenden Vereinbarung fanden, so ist der Bedeutung der Thematik angemessen, doch die Ausgangssituation und die Absichten der Akteure skizziert (5.1) sowie nach einer Betrachtung von Einflussfaktoren der Entgelt-determination (5.2) deren Konzepte sowie der bisherige Verlauf der Verhandlungsprozesse beschrieben werden (5.3). Eigens ständig betrachtet werden sollen die Praxis im Umgang mit der in einem (vorläufigen und revidierbaren) Vorgriff auf die neuen Eingruppierungsbestimmungen bereits eingeführten neuen Entgeltgruppe 1 (5.4) sowie der Verlauf und die Resultate des erfolgten tarifvertraglichen (ebenfalls vorläufigen) Partialabschlusses für den Bereich der Sozial- und Erziehungsdiens-te (5.5). Das Kapitel beschließt end sollen dann die Realisierungschancen und Risiken einer neuen Entgeltordnung ausgelotet werden (5.6).

In einem sechsten Kapitel wird abschließend der Versuch unternommen, anknüpfend an die vorgelegten empirischen Befunde das Handeln der Akteure zu charakterisieren (6.1) sowie den Stellenwert und die Funktion des Flächentarifvertrags für den öffentlichen Dienst und dessen Modernisierung zu betrachten (6.2).

2. Projektdesign, Erhebungsmethoden, „formative Evaluation“

Projektanlage

Soll es darum gehen, Tarifpolitik nicht unter einer ausschließlich juristischen Perspektive zu betrachten, sondern auch deren praktische Wirkungen in der Arbeitswelt zu berücksichtigen, dann empfiehlt es sich, sowohl die Ebene der tarifpolitischen als auch die der betriebspolitischen Akteure in die Untersuchung einzubeziehen. Für eine Untersuchung zur Tarifreform des öffentlichen Dienstes gilt dies jedoch in besonderem Maße, da der Verhandlungsprozess und die Umsetzung der Tarifreform noch unabgeschlossen sind und anzunehmen ist, dass die Umsetzung bereits vereinbarter Regelungen (insb. die Einführung des Leistungsentgelts) mit dem weiteren Verlauf der Verhandlungen um eine neue Entgeltordnung, oder ganz konkret, im Beispiel bleibend, um die Höhe des tarifvertraglich vereinbarten Leistungsanteils, in einem Wechselverhältnis steht. Die vorliegende Untersuchung versucht dem durch Interviews, teilnehmende Beobachtung und Dokumentenanalyse auf der tarifpolitischen Ebene sowie Fallstudien und Flächenenerhebungen auf der Umsetzungsebene zu genügen. Um den Prozess der Entgeltreform sowohl auf der tarifpolitischen Ebene und damit sowohl einerseits mit Blick auf seine bundesweite Anlage als auch andererseits mit der nötigen Präzision untersuchen zu können, wurde die Umsetzungsanalyse auf den Bereich der Kommunen und exemplarisch auf den Tarifbezirk Nordrhein-Westfalen beschränkt. Für die Auswahl Nordrhein-Westfalens sprach die hohe Konzentration größerer Städte und die Größe des Untersuchungsfeldes, die die Chancen für eine relativ systematische Auswahl der zu untersuchenden Umsetzungseinheiten bot, sowie der Umstand, dass die Einführung des TVöD als vergleichsweise fortgeschritten galt und vor dem Hintergrund der Umsetzung des TV-L von 1996¹⁹ in einen landesbezirklichen Tarifvertrag (TV-L NW von 2003) zumindest gewisse Erfahrungen mit Leistungsentgelt im Tarifbereich vorlagen.

Die Projektarbeit wurde zum 1. November 2007 aufgenommen, im Jahr 2008 wurde dann mit der Auswertung von Dienst- und Betriebsvereinbarungen zum Leistungsentgelt begonnen sowie die empirischen Erhebungen auf tarifpolitischer Ebene und im Rahmen von Fallstudien aufgenommen. In der zweiten Jahreshälfte 2009 und zu Beginn des Jahres 2010 führten wir schriftliche Beschäftigtenbefragungen durch. Eine schriftliche Befragung von Personalräten in den nordrhein-westfälischen Kommunen konnte schließlich im April 2010 abgeschlossen werden.

Tarifpolitische Ebene: Experteninterviews und teilnehmende Beobachtung

Für die Untersuchung der tarifpolitischen Ebene wurden drei Erhebungsinstrumente eingesetzt: Experteninterviews, die teilnehmende Beobachtung an thematisch einschlägigen Veranstaltungen der Tarifparteien sowie eine Dokumentenanalyse.

¹⁹ Der Rahmentarifvertrag über die Grundsätze zur Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien (TV-L) von 1996 sollte nicht mit dem TV-L für die Länder von 2006 verwechselt werden.

Experteninterviews

Wie konzipiert wurde auf der tarifpolitischen Ebene eine Reihe von Experteninterviews mit Vertretern der beteiligten Tarifparteien geführt, insb. mit Ver.di-Vertretern auf Bundesebene und in NRW, mit Vertretern der DBB-Tarifunion sowie mit Vertretern der VKA und des KAV NW als Vertretern der kommunalen Arbeitgeberverbände. Um Experteninterviews mit zuständigen Vertretern des Bundes, die ergänzend geplant waren, wurde zwar nachgefragt, sie kamen jedoch überraschenderweise nicht zustande; lediglich kurze informelle Gespräche am Rande von Veranstaltungen waren möglich. Solche informellen Gespräche am Rande von Veranstaltungen wurden darüber hinaus auch mit Verbandsvertretern der kommunalen Arbeitgeber sowie den Gewerkschaften geführt. Mitunter wurden ergänzende Informationen auch telefonisch eingeholt.

Die 15 geführten Experteninterviews auf der tarifpolitischen Ebene, an denen in den meisten Fällen mehrere Interviewpartner teilnahmen, fanden überwiegend in einer offenen Atmosphäre statt und waren meist auch sehr informativ. Eines der Gespräche mit mehreren Vertretern des Arbeitgeberverbands war stark durch deren durchaus heftige Kritik an der ersten Version unserer Auswertung von Dienst- und Betriebsvereinbarungen (s.u.) geprägt. Auch ist zu konstatieren, dass die Auskunftsbereitschaft, was nicht überraschen sollte, dann nachzulassen schien, wenn Informationen als in absehbarer Zeit tarifverhandlungsrelevant erachtet wurden. Die eigenen Positionen zur leistungsorientierten Bezahlung wurden deshalb mit größerer Detailfreude dargelegt als die Vorstellungen zu noch nicht vereinbarten neuen Eingruppierungsbestimmungen. Auch bei (wenigen) Ver.di-Vertretern war eine gewisse Zurückhaltung festzustellen, wenn es darum ging, Interna der aktuellen Verhandlungsziele darzulegen. In der Regel waren die Experteninterviews als themenzentrierte und leitfadengestützte, jedoch relativ offen geführte Gespräche angelegt (vgl. methodisch hierzu u.a. Trinczek 1995; Witzel 1982 u. 2000); sie wurden aufgezeichnet und vollständig transkribiert, wobei lediglich eines der Interviews mit Arbeitgebervertretern aufgezeichnet wurde, um die Auskunftsbereitschaft nicht zu beeinträchtigen. Insgesamt kann konstatiert werden, dass die geführten Experteninterviews und auch die ergänzenden informellen Kontakte als ertragreich einzustufen sind.

Teilnehmende Beobachtung

Die als Ergänzung zu den Experteninterviews gedachte teilnehmende Beobachtung, die nicht selten auch mit einem Feedback zu vorläufigen Befunden verbunden werden konnte, hatte zwar ihren Schwerpunkt auf der gewerkschaftlichen Seite, war jedoch nicht gänzlich darauf beschränkt. Erstens konnte an einer zweitägigen Veranstaltung teilgenommen werden, für die Verbandsvertreter und im kommunalen Bereich tätige Berater verantwortlich zeichneten und auf der auch Vertreter der VKA und der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) ihre tarifpolitischen Vorstellungen darlegten. Zweitens konnte zweitägig an einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Tarifparteien (bestehend aus Vertretern von VKA, Ver.di und DBB-Tarifunion) teilgenommen werden, der die Aufgabe einer Evaluation der Umsetzung des § 18 TVöD-VKA übertragen worden war und die damit eine im Tarifvertrag vorgesehene Analyse vornehmen sollte. Die Teilnahme erfolgte, um auf Wunsch der Tarifparteien über die

Anlage einer von ihnen gemeinsam am unterstützten Flächenerhebung zu sprechen, die eventuell zusammen mit einem von der VKA vorgeschlagenen Wissenschaftler hätte erfolgen sollen. Obwohl hierfür unsererseits ein Konzept entwickelt und vorgestellt wurde, kam dessen Umsetzung zumindest im Rahmen der Projektlaufzeit aus politischen Gründen nicht zustande. Allerdings bot sich durch diese Arbeitsgruppe die Gelegenheit, Verhandlungen beizuwohnen, die zwar nicht den formalen Status von Tarifverhandlungen hatten, jedoch über Informationen zum Thema Leistungsentgelt auch Einblicke in die unmittelbare Interaktion zwischen den Tarifparteien des Kommunalbereiches während einer tarifverhandlungsähnlichen Situation boten, wie sie sozialwissenschaftlichen Beobachtern eher selten möglich sein dürften. Die teilnehmende Beobachtung auf gewerkschaftlichen Veranstaltungen trug in erheblichem Maße dazu bei, organisationsinterne Divergenzen bei Ver.di zu verstehen, wie sie insbesondere beim Thema Leistungsentgelt auftreten.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die teilnehmende Beobachtung auf tarifpolitischer Ebene unter den skizzierten Umständen zu einer ausgesprochen wichtigen Ergänzung zu den Interviews werden konnte, das Urteilsvermögen schulte und auch dem Austausch mit den Akteuren zugutekam.

Dokumentenanalyse

Der Thematik des Projekts entsprechend wurden mit Bezug zur tarifpolitischen Ebene etliche Dokumente ausgewertet. Hierzu zählten neben den früheren und den aktuell gültigen Tarifverträgen sowie Vereinbarungen zur Änderung einzelner Bestimmungen auch Konzepte der Tarifparteien für die sich noch im Verhandlungsprozess befindliche neue Entgeltordnung, wie sie uns zum Teil in öffentlich zugänglichen oder internen Papieren, zum Teil in knappen Foliensätzen vorlagen. Darüber hinaus wurden beispielsweise Rundschreiben der VKA, Materialien von Ver.di und der DBB-Tarifunion ausgewertet, soweit diese zugänglich waren oder zugänglich gemacht werden konnten. In der Folge einer mitunter relativ durchlässigen Form der Vertraulichkeit konnte auch die Dokumentenanalyse mitunter noch interessante Einblicke gewähren.

Betriebspolitische Ebene: Fallstudien, Dienstvereinbarungsanalyse und Personalrätebefragung

Für die Untersuchung der kommunalen bzw. betriebspolitischen Ebene kamen mehrere Methoden zum Einsatz: erstens wurde eine begrenzte Zahl an Fallstudien durchgeführt, zweitens wurde eine große Zahl an Dienst- und Betriebsvereinbarungen zur Umsetzung des § 18 TVöD-VKA analysiert und drittens wurden Personalräte der Kommunalverwaltungen in NRW schriftlich befragt.

Fallstudien: Interviews, Gruppengespräche und standardisierte Erhebungen

In 18 Fällen wurde in ausgewählten Kommunen bzw. kommunalen Betrieben vor Ort recherchiert. Die Fallauswahl wurde nicht nach dem Zufallsprinzip vorgenommen und folgte auch nicht dem Versuch, die Fälle nach Kriterien wie Beschäftigten- oder Einwohnerzahl bewusst repräsentativ auszuwählen, versucht wurde vielmehr, mit Blick auf das zentrale Thema der Umsetzungsdimension der Studie interessante Fälle

ausfindig zu machen, dabei folgten wir zunächst Empfehlungen aus dem Feld, die eher im Sinne einer Unterscheidung nach „*good and bad practice*“ erfolgten, dann ergänzten wir diese um Fälle, die wir auf Basis unserer Typologie von Dienst- und Betriebsvereinbarungen zum § 18 TVöD (s.u.) ausgewählt hatten. Wobei in den letzten Fällen neben die bewusste Auswahl des vereinbarten Leistungsentgelttyps (dem ja in der Regel eine größere Zahl von Kommunen zuzurechnen war) auch noch ein Element der Zufallsauswahl hinsichtlich der Auswahl des konkreten Einzelfalls hinzutrat. Gleichwohl sind die ausgewählten Fälle in keiner Weise statistisch repräsentativ. Verallgemeinernde Schlüsse aus den Fallstudien sind lediglich in einem deutenden Sinne möglich und soweit sie einer sinnverstehenden Logik folgen. Die Fallstudien sollten exemplarisch prüfen, welche typischen Vor- und Nachteile die Wahl verschiedener Umsetzungsvarianten jeweils aufweist, welche Absichten sich dahinter verbergen und welche Orientierungen der Umsetzungsakteure sich gegenüber der Tarif- und Entgeltreform in den Kommunen Nordrhein-Westfalens finden.

Tab. 1: Übersicht über die untersuchten kommunalen Arbeitgeber

Nr.	Organisation	Besch.	Einwohner	Experten-interview*	Gruppen-gespräch	schriftl. Befrag.
1	Kreis V 1	> 1.000	> 250.000	AG-PR	2	X
2	Gemeinde V 2	> 100	< 20.000	AG-PR	5	X
3	Stadt V 3	> 100	< 50.000	PR		
4	Stadt V 4	> 100	< 50.000	PR		
5	Stadt V 5	> 100	> 50.000	PR		
6	Stadt V 6	ca. 1.000	> 50.000	AG-PR	9	X
7	Stadt V 7	> 1.000	> 50.000	PR		X
8	Großstadt V 8	> 1.000	> 100.000	AG-PR		
9	Großstadt V 9	> 5.000	> 250.000	AG-PR		
10	Großstadt V 10	> 5.000	> 500.000	PR		
11	Großstadt V 11	> 10.000	> 500.000	AG-PR		
12	Großstadt V 12	> 10.000	> 500.000	AG-PR	12	X
13	Wirtschaftsbetrieb B 1	> 100	> 100.000	AG-PR		
14	Wirtschaftsbetrieb B 2	> 100	> 100.000	AG-BR		
15	Wirtschaftsbetrieb B 3	< 100	< 50.000	PR		
16	Wirtschaftsbetrieb B 4	< 100	< 100.000	AG-PR		
17	Städtische Klinik K 1	> 1.000	> 500.000	BR		
18	Kreisklinik K 2	> 1.000	> 100.000	BR		

* = Mitunter fanden mehrere Gespräche mit denselben Gesprächspartnern statt, in Einzelfällen auch ein gemeinsames Gespräch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite; in einzelnen Fällen fanden auch noch Gespräche zur Vor- und/oder Nachbereitung der Beschäftigtenbefragung statt.

Diese „Fallstudien“ waren in sehr unterschiedlicher Weise ausgestaltet und reichten von Kurzcharakterisierungen, die lediglich auf einem Gespräch basierten, über Fälle, in denen mehrere Experteninterviews und Fälle, in denen darüber hinaus Gruppengespräche mit Beschäftigten und Führungskräften stattfanden, bis hin zu Intensivfallstudien, in denen Beschäftigte auch schriftlich befragt wurden. Insgesamt fanden 58 Gespräche und fünf schriftliche Erhebungen statt. Überwiegend wurden Städte und Großstädte ausgewählt, ergänzt um eine Gemeinde und einen Landkreis sowie um vier Wirtschaftsbetriebe und zwei Krankenhäuser. Eine Übersicht über die Fälle findet sich in Tabelle 1. Da es uns nicht möglich war, unter den zunächst ausgewählten 17 Fällen einen zu finden, um auch eine Beschäftigtenbefragung durchzuführen, die dem Kriterium genügte, eine von uns als „selektiv“ charakterisierte Dienstvereinbarung zur Umsetzung des Leistungsentgelts nach § 18 TVöD anzuwenden, wählten wir mit der Stadt V 7 zu einem relativ späten Zeitpunkt noch einen 18. Fall aus, in dem dann zwar eine Beschäftigtenbefragung stattfand, gleichwohl jedoch nur noch ein einziges Experteninterview durchgeführt wurde und auf die Gruppengespräche mit Beschäftigten verzichtet werden musste. Von dem zuletzt genannten und einem weiteren Fall abgesehen, wurden alle Fälle gründlich für weitere Auswertungsschritte aufbereitet, d.h. schriftliche Fallstudienbeschreibungen erstellt. Soweit die Fallstudienbeschreibungen lediglich eine schmale empirische Basis haben, werden sie trotz der erfolgten Aufbereitung nur mit Vorsicht herangezogen.

Experteninterviews

Die vor Ort geführten Experteninterviews waren methodisch analog den Interviews mit Vertretern der Tarifvertragsparteien angelegt, d.h. auch sie wurden in der Regel leitfadengestützt, doch weitgehend offen geführt, vollständig aufgezeichnet und transkribiert. Auch die 30 geführten Experteninterviews auf der kommunalen bzw. betrieblichen Ebene erfüllten die ihnen zugeordnete Funktion, allerdings war es aus zeitlichen Gründen nicht in allen Gesprächen möglich, wirklich alle thematisch interessanten Aspekte der Entgeltreform sowie deren Rahmenbedingungen ausführlich zu besprechen, d.h., aus dem sachlich begründet umfangreichen Gesprächsleitfaden musste bisweilen ausgewählt werden. Soweit in dieser Weise thematisch selektiert wurde, folgte die Auswahl jedoch der sachlichen Relevanz vor Ort sowie der Bewertungsrelevanz der Gesprächspartner (akteursbezogene Relevanzstrukturen).

Dokumentenanalyse

Ergänzend zu den Experteninterviews wurden mittels eines Kurzfragebogens statistische Daten erhoben (Anzahl der Beschäftigten nach Beschäftigungs- und Arbeitszeitstatus, Geschlecht, Entgeltstrukturen im Tarifbereich) sowie zugängliche und für wichtig erachtete Dokumente ausgewertet (soweit abgeschlossen, stets die jeweilige Dienst- bzw. Betriebsvereinbarung zum Leistungsentgelt).

Gruppengespräche

Als Ergänzung zu den Experteninterviews fanden in vier Kommunen Gruppengespräche mit Beschäftigten und Führungskräften statt. Diese 28 Gruppengespräche (darunter sieben Gruppengespräche nur mit Führungskräften) dienen primär dazu,

die Haltungen, Deutungsmuster und Gerechtigkeitsvorstellungen von Beschäftigten und Führungskräften zu ermitteln, aber auch nach eventuellen Erwartungen an noch ausstehende Veränderungen zu fragen. Diese Gruppengespräche fanden in Form weitgehend offener Diskussionen statt, wurden wiederum vollständig transkribiert und primär sachbezogen ausgewertet. Wir sprechen von Gesprächen und nicht von Gruppendiskussionen, da, wie es aus Gründen des zeitlichen Aufwands konzipiert war, auf eine Auswertung nach für Gruppendiskussionen in der Literatur genannten Kriterien verzichtet wurde (vgl. hierzu etwa Liebig/Nentwig-Gesemann 2002). Generell kann festgehalten werden, dass diese Gespräche vor allem aus zwei Gründen sehr hilfreich waren:

Erstens zeigte sich – dies gilt nicht nur für diese Untersuchung, war hier von besonderer Bedeutung jedoch nicht zuletzt hinsichtlich der Frage des Leistungsentgelts –, dass weder die Haltungen der Führungskräfte noch die der Beschäftigten durch die interviewten Experten hinreichend repräsentiert oder auch nur ohne Abstriche wiedergegeben werden konnten. Wobei die primäre Ursache hierfür nicht in den verzerrenden Absichten der interviewten Experten, sondern darin zu suchen ist, dass letztere sich zum einen immer eine Art Aggregat der Haltungen von Beschäftigten und Führungskräften konstruieren müssen, eine Konstruktion, die im Alltags selbstverständlich nicht in kontrollierter Weise erfolgen kann, zum anderen muss ein solches Aggregat in erster Linie performativen Kriterien genügen, d.h. so gestaltet sein, dass damit in effektiver und funktionaler Weise umgegangen werden kann (vgl. hierzu Ortmann 2004). Die in Kommunen oder Betrieben interviewten Gesprächspartner sind mit dem Hinweis auf ihren Status als Experten nicht zureichend beschrieben, sie sind darüber hinaus auch in einer spezifischen Funktion tätig und als Funktionsträger sozial involviert. Selbst wenn sie sich Personal- und Betriebsräte – in aller Regel vollkommen zu Recht – als Repräsentanten der Beschäftigten betrachten und zudem die Perspektiven der Vertreter der Betriebsparteien im Sinne einer „*cross examination*“ abgeglichen werden, wie es in gründlichen Fallstudien üblich ist, so ist damit doch die dritte Sichtweise der Beschäftigten (bzw. der Führungskräfte) nicht hinreichend repräsentiert, wie sich mit steter Regelmäßigkeit zeigt, sobald das Gespräch auch mit letzteren geführt wird.

Allerdings kann eine begrenzte Zahl an Gruppengesprächen zwar in Experteninterviews fehlende Momente und Facetten aufzeigen, gleichwohl können diese in der Regel weniger für die Situation einer gesamten Arbeitsstätte stehen als die in Experteninterviews erhobenen Informationen. Die Beschäftigten wissen in der Regel besser über ihre Arbeitssituation und ihre eigene Haltung Bescheid, doch es mangelt oft an Überblick. Aus diesem Grund so lten die Gruppengespräche auch noch eine zweite, explorative Funktion für die Vorbereitung der standardisierten Beschäftigtenbefragungen erfüllen (s.u.). Auch in dieser Hinsicht erwiesen sie sich als hilfreich.

Schriftliche Befragung der Beschäftigten

In fünf Kommunen wurden Beschäftigte schriftlich befragt, um deren Erfahrungen und Haltungen, die in den Gruppengesprächen festgestellt werden konnten bzw. von denen in den Experteninterviews die Rede war, auch quantifizieren zu können. Diese Fragebogenerhebungen wurden dabei als integrale Bestandteile der Fallstudien kon-

zipiert, d.h. ihren Befunden kommt keine statistische Repräsentativität für die Beschäftigten der Kommunen in NRW zu, vielmehr stellen sie lediglich ein quantitatives Element im Rahmen der qualitativ angelegten Fallstudien dar, allerdings ein ausgesprochen wichtiges Element. Die Befragungen trugen erheblich dazu bei, die Fallstudien zu komplettieren und auf den Gespürchen basierende Befunde zu validieren bzw. zu korrigieren, dies gilt, wie erwähnt, insbesondere hinsichtlich der Akzeptanz der auf der tarifpolitischen Ebene hoch aufgeladenen Frage der leistungsorientierten Bezahlung.

Tab. 2: Übersicht über die Beschäftigtenbefragungen

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12	zusammen
Beschäftigte	> 1.000	> 100	ca. 1.000	> 1.000	> 10.000	18.772 ^a
Verteilte Fragebogen	980 144	809	989		1.047	3.969 ^a
Rücklauf	298	45	335 212	394		1.284 ^a
Rücklaufquote auf Verteilung	30,4% 31,3%	41,4%	21,4%	37,6%		32,4% (32,4%) ^b
Rücklaufquote auf Beschäftigte	27,7% 28,5%	33,7%	20,4%		2,5%	22,6% (6,8%) ^b
Zeitpunkt der Befragung	8-9/09 6-7/09	8-9/09		12/09-1/10	1-2/10	--
Zeitpunkt LOB-Start	2007 2007	2007	2007		2007 Pilotbereiche	--

In den Fällen V 1, V 2, V 6 und V 7 sollten im Prinzip die kompletten Belegschaften befragt werden (Tarifbeschäftigte und Beamte), die Differenz zwischen der Rücklaufquote auf die Verteilung und auf alle Beschäftigten ist darauf zurückzuführen, dass vor Ort nicht alle Fragebogen verteilt werden konnten (Krankheit, Urlaub, sonstige Abwesenheit), in der Großstadt V 12 wurde nur eine Stichprobe von Beschäftigten aus Pilotbereichen befragt. In der Stadt V 7 wurde die Erhebung nur vom Personalrat unterstützt. ^a = Summe, ^b = Mittelwert (gewogener Mittelwert in Klammern).

Obgleich die mittels der Beschäftigtenbefragungen erhobenen Daten nicht als im statistischen Sinne repräsentativ für Nordrhein-Westfalen betrachtet werden können, so sollte die Fallauswahl doch garantieren, dass wichtige Variationen der betrieblichen Arbeitsbeziehungen und nicht zuletzt der Leistungsentgeltsysteme sowie variierende Rahmenbedingungen Berücksichtigung fanden. Mit einem Kreis, einer Gemeinde, zwei Städten und einer Großstadt dürfte die Bandbreite kommunaler Verwaltungen hinsichtlich der Belegschaftsstärken typologisch im Rahmen von fünf Fällen relativ gut abgebildet sein. Bemühungen um die Beteiligung auch eines kommunalen Betriebes fanden statt, waren jedoch (jedenfalls im Rahmen der verfügbaren Zeit) nicht erfolgreich. Auf die Befragung von Beschäftigten in einem Krankenhaus wurde wegen der vorübergehenden Aussetzung der leistungsorientierten Bezahlung

in diesem Bereich bewusst verzichtet. Hinsichtlich der betrieblichen Arbeitsbeziehungen generell und auch bei der Einführung leistungsorientierter Bezahlung dominiert das kooperative Muster, wie es allerdings auch für die deutliche Mehrheit der anderen der 18 betrachteten Fälle gilt, was jedoch mit auch dem Umstand geschuldet sein dürfte, dass die Bitte um eine Befragung der Beschäftigten bei den Verantwortlichen trotz der Zusicherung von Anonymität (neben anderen Gründen) dann auf gewisse Vorbehalte stieß, wenn wenig positive Befunde zu befürchten waren. Aus diesem Grund, und um nicht zuletzt hinsichtlich der Akzeptanz auch eine Variante der Leistungsentgelteinführung abzudecken, die nach unseren Hypothesen geringe Akzeptanz und ausbleibende Funktionalität erwarten ließ, wurde längere Zeit und letztlich mit Erfolg auch nach einem solchen Fall gesucht, auch wenn dort die Befragung lediglich vom Personalrat unterstützt wurde (Fall V 7). Bei der Frage des Leistungsentgelts gelten insbesondere die Fälle V 1 und V 12 auch im Feld weithin als Positivfälle, auch in der Gemeinde V 2, bei deren Auswahl neben der Größe der Zufall eine Rolle spielte, fand sich ein überraschend starkes und überzeugendes Engagement (vgl. Tab. 2).

Für jeden der fünf Erhebungsfälle wurde ein eigens zugeschnittener Fragebogen entwickelt, um zum einen örtlichen Spezifika gerecht zu werden, etwa Unterschieden der Organisationsstrukturen oder der verwendeten Begrifflichkeiten sowie den Varianten der jeweils angewandten Systeme der leistungsorientierten Bezahlung. Zum anderen wurden in geringem Umfang auf Wunsch der Vertreter vor Ort Fragen modifiziert, zusätzlich aufgenommen oder weggelassen. Abgesehen von gewissen Einschränkungen der Vergleichbarkeit, die dem Einsatz unterschiedlicher Leistungsentgeltsysteme (nur Zielvereinbarung, nur Systematische Leistungsbewertung oder beide) geschuldet sind, konnte die Vergleichbarkeit der Fragen jedoch überwiegend sichergestellt werden. Erfragt wurden in einem ersten Teil des Fragebogens berufliche Basisinformationen (Betriebszugehörigkeit, Berufsausbildung, Beschäftigungsstatus, Tätigkeit etc.), in einem zweiten Teil wurden Fragen nach Eingruppierung und Verdienst gestellt (Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe, Stellenbeschreibung, Entgeltgerechtigkeit), dann folgte ein Fragenblock zum Thema Leistungsentgelt, der den größten Umfang einnahm (Information über LOB, eigene Erfahrung, Ziele und Kriterien, Gerechtigkeit, Akzeptanz etc.), daran schlossen dann Fragen zur allgemeinen Arbeitssituation (Zufriedenheiten mit verschiedenen Aspekten der Arbeitsbedingungen und der Interessenvertretung) an, sowie ergänzende Angaben zur Person (Alter, Geschlecht, Schulabschluss, Gewerkschaftsmitgliedschaft etc.). Die Fragebogen waren relativ umfangreich und umfassten zwischen 125 und 145 Variablen. Aufgrund der Unterschiede der Variablen, mitunter vorkommender Fragevarianten sowie entsprechend ihrem Verständnis als Fallstudienelemente wurden die Erhebungen zunächst in fünf verschiedenen Datensätzen erfasst und separat ausgewertet.

In vier von fünf Fällen (V 1, V 2, V 6 und V 7) richtete sich der Fragebogen an die komplette Belegschaft der Kommune, wobei nicht alle Beschäftigten bei der Fragebogenausgabe tatsächlich erreicht wurden, weshalb die Zahl der letztlich ausgegebenen Fragebogen in allen vier Fällen etwas geringer war als die Anzahl der Beschäftigten (vgl. Tab. 2). In erster Linie waren Abwesenheiten dafür verantwortlich, etwa Krankheit und Urlaub. Abgesehen vom Fall V 7 spricht ein gegenüber der Grundgesamtheit geringerer Anteil an Teilzeitbeschäftigten dafür, dass auch kurzzei-

tige Abwesenheiten und eventuell ungünstige Arbeitszeiten eine gewisse Rolle gespielt haben dürften. In der Stadt V 7 ist allerdings der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Nettostichprobe leicht erhöht, was den Hintergrund haben dürfte, dass dort die Gruppe der Teilzeitbeschäftigten nicht nur deutlich unterdurchschnittlich an der Ausschüttung von Leistungsentgelt partizipieren durfte, sondern darüber auch Unmut artikuliert, was trotz des Umstandes wahrscheinlich auch dort erhöhter Abwesenheit, zu einer relativ hohen Beteiligung führte.²⁰ In der Großstadt V 12 wurde nur eine Stichprobe der Beschäftigten befragt, gleichwohl konnten dort etwas mehr Fragebogen verteilt werden als in den anderen Fällen. Zwar ließ sich die ursprünglich angestrebte Zufallsstichprobe nicht realisieren, befragt wurden auf Wunsch der Akteure vor Ort vielmehr die Beschäftigten in jenen Pilotbereichen, in denen die leistungsorientierte Bezahlung bereits 2007 eingeführt worden war und bei denen somit bereits etwas längere Erfahrungen vorlagen. Da auch in den anderen Fällen die Einführung bereits im Jahr 2007 erfolgte und die Verantwortlichen vor Ort versicherten, dass die Auswahl der Pilotbereiche so konzipiert worden war, dass die Organisations- und Beschäftigungsstrukturen der Kommune repräsentiert werden, schien auch dieser Weg der Bestimmung der Bruttostichprobe akzeptabel zu sein. Zumindest die (ehemaligen) Statusgruppen Beamte, Arbeiter und Angestellte sind im Fall V 12 auch in der Nettostichprobe relativ angemessen vertreten.

Tab. 3: Beschäftigtenbefragungen: Belegschaftsanteile nach Grundgesamtheiten und Stichproben

	Kreis V 1		Gemeinde V 2		Stadt V 6		Stadt V 7		Großstadt V 12	
	^a GG	^b SP	GG	SP	GG	SP	GG	SP	GG ^c	SP
Beamte	31,1	37,2	7,6	9,1	26,9	33,6	23,4	24,1	26,5	26,8
ehem. Arbeiter	6,0	7,5	4,1	9,1	8,9	2,1	22,2	15,8	12,0	14,2
ehem. Angestellte	63,0	55,3	51,3	81,8	64,1	64,2	54,4	60,1	61,5	59,1
Frauen	48,5	40,1	53,2	52,4	56,1	54,9	52,2	58,3	53,9	44,1
Teilzeitbeschäftigte	26,2	18,1	39,2	25,0	36,2	27,8	35,4	38,2	29,6	15,8

^a = Grundgesamtheit, ^b = Nettostichprobe, ^c = die Daten der Grundgesamtheit beziehen sich bei V 12 nicht auf die Pilotbereiche, sondern auf die gesamte Stadtverwaltung.

²⁰ 51% der befragten Vollzeitbeschäftigten der Stadt V 7 geben an, bei der letzten Ausschüttung eine Prämie erhalten zu haben, jedoch nur 43% der Teilzeitbeschäftigten. In den vier anderen Fällen sind solche Unterschiede nicht festzustellen. In einem Fall sind die Unterschiede wesentlich geringer, in einem weiteren fehlen sie gänzlich und in zwei Fällen geben die Teilzeitbeschäftigten sogar häufiger an, eine Ausschüttung erhalten zu haben. Darüber hinaus ist der Anteil der Beschäftigten ohne Ausschüttung in den anderen Fällen bei beiden Arbeitszeit-Gruppen erheblich geringer.

Tabelle 3 zeigt, zu welchen Anteilen Beamte, ehemalige Arbeiter und ehemalige Angestellte, weibliche Beschäftigte und Teilzeitbeschäftigte in den jeweiligen Belegschaften (Grundgesamtheiten) und unter den ausgewerteten Fragebogen (Nettostichproben) vertreten sind. In den beiden Fällen V 2 und V 6 sind die ehemaligen Arbeiter stark und im Fall V 7 weniger stark unterrepräsentiert, das Verhältnis von Beamten zu Tarifbeschäftigten ist meist etwas zugunsten der Beamten verzerrt. Frauen und Teilzeitbeschäftigte sind, vom Fall V 7 abgesehen, unterrepräsentiert. Gleichwohl wurde auf eine Gewichtung der Daten aus mehreren Gründen verzichtet: Erstens hätte ein Herangewicht des Anteils ehemaliger Arbeiter in den Fällen V 6 und vor allem V 2 (nur 45 Fälle!) sehr großer Gewichtungsfaktoren bedurft, eine Gewichtung wäre damit in diesem Fall mit dem Risiko der Überbewertung von Einzelfällen verbunden gewesen. Im Falle einer Gewichtung der anderen Datensätze wäre kein einheitliches Verfahren möglich gewesen, weshalb es uns zweitens in einer Vergleichsperspektive besser erschien, ganz auf Gewichtungen zu verzichten. Drittens war zum Zeitpunkt, als mit der Auswertung der 2009 abgeschlossenen Befragungen begonnen wurde, noch nicht absehbar, welche Gewichtungskriterien für die noch ausstehenden Befragungen Sinn machen würden. Mit unterschiedlichen Gewichtungskriterien zu arbeiten erschien uns wenig vorteilhaft zu sein. Viertens zeigte sich, dass eine Gewichtung nach Geschlecht oder Arbeitszeitmodell nur geringfügige Effekte beim Antwortverhalten auf wichtige Fragen erbracht hätte. Statt einer Gewichtung wurde deshalb der Weg gewählt, die Daten aller fünf Datensätze komplett nicht nur für alle Beschäftigten, sondern auch nach verschiedenen Teilgruppen auszuwerten: Beamte, Tarifbeschäftigte, ehem. Arbeiter, ehem. Angestellte, Führungskräfte, Männer und Frauen, Voll- und Teilzeitbeschäftigte, vier Entgeltgruppencluster (1-4, 5-8, 9-12, 13-15Ü) sowie Anhänger, Unentschiedene und Gegner von nach Leistung differenzierter Bezahlung. Zwar müssen wir darauf verzichten, diese Daten in der angesprochenen Differenzierung für die fünf Fälle wieder zugeben, die entsprechenden Tabellensätze wurden jedoch gesichtet, um Hinweise auf das Vorkommen gruppenspezifischer Besonderheiten ausmachen oder dieses ausschließen zu können.

Auswertung von Dienst- und Betriebsvereinbarungen

Als erstes Element für eine Untersuchung der Entgeltreform in der Fläche wurde eine Auswertung von Betriebs- und einzelnehmlichen Dienstvereinbarungen aus NRW zur Umsetzung des § 18 TVöD-VKA zur leistungsorientierten Bezahlung durchgeführt. Grundlage der Auswertung waren 215 Dienst- und Betriebsvereinbarungen aus Kommunen und Betrieben in Nordrhein-Westfalen, die den TVöD-VKA anwenden. Die Vereinbarungen wurden vom Landesbezirk NRW der Gewerkschaft Ver.di in zwei Wellen in den Jahren 2007 und 2008 jeweils im Herbst gesammelt und uns zur Verfügung gestellt. Die Analyse der Vereinbarungen kann daher den Stand der Leistungsentgelt Einführung nur bis zum Jahr 2008 und in manchen Fällen auch nur für 2007 abbilden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass seither neue Dienst- und Be-

triebsvereinbarungen abgeschlossen oder aber bestehende Vereinbarungen wieder gekündigt wurden.²¹

186 der 215 ausgewerteten Dienst- und Betriebsvereinbarungen stammen aus dem Bereich der Kommunalverwaltungen (Grundgesamtheit 396 Städte und Gemeinden, 31 Kreise). In den restlichen Fällen handelt es sich um kommunale Betriebe und Krankenhäuser, die den TVöD anwenden. Für die größeren Städte lässt sich auf der Ebene der Umsetzung in Dienst- und Betriebsvereinbarungen ein annähernd vollständiges Bild der Einführung des Leistungsentgelts in NRW zeichnen (aus über 90% der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern und über 83% der Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern lagen Angaben vor). Kleinere Kommunen sind hingegen unterrepräsentiert, was neben den üblichen Ursachen für geringeren *response* durch Personal- und Betriebsräte in kleineren betrieblichen Einheiten (Freistellung etc.) auch eine Folge davon sein dürfte, dass Ver.di in größeren Kommunen besser vertreten ist und über mehr Ansprechpartner verfügt. Da der Datensatz zum einen auch kommunale Betriebe einschließt und zum anderen Dienst- und Betriebsvereinbarungen keine Angaben zu Einwohner- oder Beschäftigtenzahlen enthalten, wurde auf eine Gewichtung ebenfalls verzichtet.²² Zusammen mit jenen 31 Kommunen, von denen wir wussten, dass sie keine Dienstvereinbarung abgeschlossen hatten, war es damit möglich, auf der Basis von etwas mehr als der Hälfte der Kommunen in NRW Aussagen über den Umsetzungsstand auf der Basis des Vorkommens und der Ausgestaltung von Dienstvereinbarungen zu treffen.

Die Texte der Vereinbarungen wurden für die Analyse auf zwei Weisen ausgewertet: zum einen wurden sie einer quantitativen Analyse nach Einzelmerkmalen unterzogen, zum anderen erfolgte eine Bildung von Typen, indem die Vereinbarungen ihrem Gesamtzusammenhang nach erfasst wurden. Für die quantitative Detailanalyse wurde an die Texte ein Fragenkatalog angelegt, mit dessen Hilfe einzelne Merkmale codiert und in einen Datensatz mit etwa 200 Variablen übertragen und der statistischen Auswertung zugänglich gemacht wurden. Außerdem wurden, von sieben nicht zuordenbaren Ausnahmen abgesehen, die Vereinbarungen auf der Basis des Gesamteindrucks sowie bestimmter Einzelmerkmale in eine Typologie gebracht, die den jeweils „vereinbarten Sinn“ der Dienst- und Betriebsvereinbarungen erfassen sollte.

Durch die Analyse der Vereinbarungen konnten selbstverständlich lediglich die zwischen den Kollektivakteuren vor Ort vereinbarten Regeln und Absichten ermittelt werden, nicht jedoch die praktische Anwendung. Gleichwohl erfüllte die Auswertung

²¹ Soweit uns von einem kommunalen Arbeitgeber zwei Dienstvereinbarungen vorlagen, wurde für die Auswertung die jeweils aktuelle Fassung verwendet.

²² Da der Ver.di Landesbezirk NRW die Sammlung der Dienst- und Betriebsvereinbarungen mit der Bitte um das Ausfüllen eines Kurzfragebogens verband, liegt zwar für die Kommunen eine Zuordnung zu Einwohnergrößenklassen vor, nicht jedoch zu den exakten Einwohnerzahlen. Für eine Gewichtung der Stichprobe gegenüber der Population nach Beschäftigtenzahlen fehlte es insb. für die Betriebe an Angaben zur Grundgesamtheit.

im Rahmen des Projektes drei Funktionen für die Untersuchung des Forschungsgegenstands Leistung entgelt: erstens lieferte sie einen eigenständigen Beitrag aus einer besonderen Perspektive, zweitens diente die Arbeit der Auswertung der Sensibilisierung und der Generierung von Hypothesen für die Untersuchung der praktischen Umsetzung. Etwa konnten Annahmen darüber formuliert werden, welche Typen von Dienst- und Betriebsvereinbarungen welche Effekte nach sich ziehen würden, um diese dann in den Fallstudien zu überprüfen. Drittens schließlich ermöglichte es die Auswertung der Dienst- und Betriebsvereinbarungen, die in zwei Etappen erfolgte, frühzeitig erste Informationen über Umsetzungseffekte ins Feld und an die Tarifparteien zu geben. Eine erste vorläufige Auswertung mit 131 Fällen wurde im August 2008, eine zweite, gründlich überarbeitete Version im Februar 2009 vorgelegt und schließlich nach einer weiteren inhaltlichen Überarbeitung dann im Februar 2010 publiziert. Dort findet sich eine ausführliche Darlegung der Anlage und der Befunde der Auswertung, letztere werden wir deshalb hier nachfolgend nur in knapper Form wieder aufgreifen (Trittel et al. 2010).

Personalrätebefragung

Als zweites und wichtigstes Instrument zur Erhebung von Umsetzungseffekten in der Fläche, jedoch auch zur Ermittlung von Erwartungen an die noch ausstehende Reform der Eingruppierungsbestimmungen sowie für kritisch erachteter Voraussetzungen für eine eventuelle Umsetzung einer neuen Entgeltordnung, wurde im Frühjahr 2010 eine Befragung aller Personalräte der 396 Städte und Gemeinden, der 31 Kreise sowie der drei Landschafts- bzw. Regionalverbände durchgeführt, die zusammen eine Grundgesamtheit von 430 Fällen bilden.²³

Die Befragung fand erst zu einem sehr späten Zeitpunkt statt, da auf ihre Durchführung zunächst mit Rücksicht auf die Arbeit der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Tarifparteien zur Evaluation des § 18 TVöD-VKA und der dort diskutierten Flächenerhebung zur Umsetzung des Leitungsentgelts (s.o.) verzichtet wurde. Eine von den Tarifparteien gemeinsam getragene Befragung versprach nicht nur eine hohe Beteiligung der Befragten, es wäre auch mit einer breiteren Akzeptanz der Befunde zu rechnen gewesen. Eine eigene Befragung nahezu zeitgleich zu einer von den Tarifparteien gemeinsam getragenen (und von uns selbst konzipierten) Befragung durch-

²³ Da kein verlässliches Adressverzeichnis der TVöD anwendender kommunaler Betriebe zugänglich war und eigene Versuche, ein solches Verzeichnis ausgehend von Mitgliederverzeichnissen etwa des Verbandes Kommunaler Unternehmen (VKU) bzw. des Verbandes kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (VKS) im VKU zu erstellen, nach eingehender Prüfung wegen Überschneidungen mit dem Tarifvertrag für die Versorgungsbetriebe (TV-V) keinen hinreichenden Erfolg versprachen, wurde die Grundgesamtheit auf die genannten 430 Fälle eingegrenzt. Noch aufwendigere Verfahren zur Bestimmung einer um die kommunalen Betriebe erweiterten Grundgesamtheit, etwa durch telefonische Recherchen bei den Personalräten der Kommunen, waren im Rahmen des Arbeitsvolumens des Projektes und insbesondere zum späten Zeitpunkt der Erhebungsvorbereitung nicht zu bewältigen.

zuführen, erschien in jedem Fall wenig sinnvoll zu sein. Als die VKA dann Ende 2009 überraschenderweise eine eigene, einseitige Befragung durchführte (eine kleine, nach bestimmten Kriterien ausgewählte Stichprobe von 38 Fällen, vgl. Adamaschek/PROSOZ 2010), wurde diese Zurückhaltung aufgegeben und mit der Vorbereitung der eigenen Befragung und der Ausarbeitung des Fragebogens begonnen, die bis Mitte März abgeschlossen werden konnte.

Die Befragung firmierte unter dem Titel „Vergütung und Leistungsentgelt in den Kommunen in NRW“ und fragte in einem ersten Teil des Fragebogens nach Basisdaten und Rahmeninformationen (Art der Einrichtung: Gemeinde, Stadt, Kreis etc., Einwohner- und Beschäftigtenzahl und Beschäftigtengruppen, wirtschaftliche und personelle Entwicklung u.ä.; 9 Fragen mit 13 Variablen). Der zweite Teil widmete sich Fragen der Eingruppierung und Vergütung (etwa der Aufhebung des Statusunterschieds von Arbeitern und Angestellten, der Bewertung der Umstellung vom Bedarfs- auf das Leistungsprinzip, dem Hemmen oder Beschleunigen von Stufenaufstiegen, den Erfahrungen mit der Entgeltgruppe 1, der Eingruppierungspraxis sowie den Erwartungen an eine neue Entgeltordnung; 30 Fragen mit 110 Variablen). Der dritte und umfangreichste Teil des Fragebogens widmete sich der Umsetzung des § 18 TVöD zur leistungsorientierten Bezahlung und fragte sowohl nach Details der angewandten Systeme als auch nach den damit verfolgten Zielen und der Bewertung der gemachten Erfahrungen durch die Betriebsparteien und die Beschäftigten sowie nach für notwendig erachteten Schlussfolgerungen (65 Fragen mit 207 Variablen). In zwei kürzeren Teilen wurden ergänzende Fragen zur generellen Arbeitssituation und zur Interessenvertretung (10 Fragen mit 22 Variablen) sowie zur Person des Ausfüllenden erbeten (Alter, Geschlecht, Gewerkschaftsmitgliedschaft, Beschäftigungsstatus; 6 Fragen mit 11 Variablen). Mit insgesamt 20 Seiten (ohne Umschlag und Erläuterungen), 120 Fragen sowie 363 Variablen erbrachte der Fragebogen einen umfangreichen Datenbestand, der auch für die Fläche eine keineswegs spärliche Informationslage erbrachte.

Die Personalräte erhielten den Fragebogen zum 22. März 2010 auf dem Postweg zugestellt (inklusive Begleitschreiben und Rückumschlag) und wurden gebeten, diesen ausgefüllt wieder an uns zurückzusenden. Die Befragung erfolgte anonym, den Personalräten wurde zugesagt, bei Adressangabe auf einem separaten Vordruck Informationen zu den Befunden zu erhalten. Die große Mehrheit der Befragungsteilnehmer nahm dieses Angebot wahr. Die Rücksendefrist wurde auf mehrfach geäußerte Bitten hin verlängert, letztlich wurden Fragebogen bis zum 10. Mai 2010, d.h. über sieben Wochen hinweg, in die Auswertung einbezogen. Trotz Verlängerung teilten Personalräte mitunter mit, aus Zeitmangel im Rahmen der terminlichen Vorgaben auf eine Teilnahme verzichten zu müssen. In einem Fall meldete ein Bürgermeister, dass aktuell kein Personalrat bestehe. 179 auswertbare Fragebogen²⁴ ka-

²⁴ In einem Fall ging ein kopierter Fragebogen ein, der von einem kommunalen Zweckverband stammte, der nicht in die Grundgesamtheit einbezogen war. Aus einer Kommune kamen vier kopierte Fragebogen von Personalräten, in der gegenüber der vorherrschen-

men zurück, das sind knapp 42% der 430 Fälle der Grundgesamtheit bzw. Bruttostichprobe. Eine trotz des umfangreichen Fragebogens gute Rücklaufquote, die unsere Erwartungen übertraf.

Tab. 4: Grundgesamtheit und Stichprobe der Personalrätebefragung

	Grundgesamtheit		Personalrätebefragung				
			Stichprobe ungew.		Stichprobe gewichtet		Gewichtungsfaktor
Kommune nach Einwohnern, Kreis, Landschaftsverband	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	
100.000 und mehr	29	6,7	14	7,8	12,0	6,7	0,857
50.000 bis unter 100.000	47	10,9	28	15,6	19,5	10,9	0,695
20.000 bis unter 50.000	141	32,8	59	33,0	58,4	32,6	0,989
10.000 bis unter 20.000	126	29,3	44	24,6	52,2	29,1	1,185
unter 10.000	53	12,3	10	5,6	21,9	12,3	2,194
Kreise	31	7,2	21	11,7	12,8	7,2	0,611
Landschaftsverbände ^a	3	0,7	2	1,1	1,2	0,7	0,621
Nicht eindeutig zuordenbar	--	--	1	0,6	1	0,6	1
Gesamt	430	100	179	100	179	100	

^a = Landschafts- und Regionalverbände

Erwartungsgemäß war der Rücklauf aus kleineren Kommunen unterproportional. Um Verzerrungen nach der Größe der Kommunen bzw. zwischen Kommunen und Kreisen auszugleichen, wurde der Datensatz einer Gewichtung unterzogen. Der Anteil der Kommunen unter 10.000 Einwohnern wurde dadurch etwas mehr als verdoppelt, der Anteil der Kommunen in der Kategorie mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern wurde geringfügig stärker gewichtet, das Gewicht der Kommunen mit größeren Einwohnerzahlen sowie der Kreise und der Landschaftsverbände wurde verringert. Tabelle 4 verdeutlicht, dass die Unterschiede nach Größenklassen zwischen der Grundgesamtheit und der Stichprobe durch die Gewichtung nahezu vollständig aufgehoben werden konnten. Mit der Aufhebung der Unterrepräsentanz kleiner Kommunen geht der Umstand einher, dass stärker noch als vor der Gewichtung den An-

den, zur leistungsorientierten Bezahlung positiven Linie des Gesamtpersonalrats abweichende, sozusagen oppositionelle Positionen zum Ausdruck gebracht wurden. Diese fünf Fragebogen wurden nicht berücksichtigt.

gaben von Personalräten aus kleinen Kommunen gleiches Gewicht zukommt wie aus großen Kommunen (Fallperspektive), obwohl letztere eine wesentlich größere Zahl an Beschäftigten repräsentieren. Die gewichtete Stichprobe repräsentiert damit zwar die Kommunen unseres Erachtens relativ zureichend als gleichwertige, reflektiert jedoch weder deren Einfluss noch die Relevanz der Personalräte. Um keine unkontrollierte, allein durch Rücklaufverzerrungen bedingte Verschiebung zugunsten der Kommunen mit größeren Beschäftigtenanteilen in Kauf nehmen zu müssen, gleichwohl jedoch zu berücksichtigen, dass es machtpolitisch und damit für die Entwicklung der industriellen Beziehungen einen erheblichen Unterschied macht, ob sich dieselbe Anzahl an Personalräten aus kleineren Kommunen oder aus Großstädten für oder gegen etwas ausspricht, werden wir bisweilen die Angaben der Befragten auf Basis der Gewichtung der Fallperspektive auch nach der Stärke der von ihnen vertretenen Belegschaften betrachten (Beschäftigtenperspektive).

Erste Befunde und Feedback

Das Projekt sollte auch dazu dienen, im Sinne einer „formativen Evaluation“ wirksam zu werden, indem der tarifpolitischen Ebene Informationen zu den Umsetzungserfahrungen zur Verfügung gestellt werden, um empirisch begründet tarifpolitischen Modifikations- oder Revisionsbedarf erkennen zu können und auf eventuelle Probleme und Risiken der noch unabgeschlossenen Prozesse der Tarifreform frühzeitig hinzuweisen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wurde vom Projekt Wert darauf gelegt, Zwischenergebnisse frühzeitig zugänglich zu machen und etliche Vorträge gehalten. Im Mittelpunkt der meisten Vorträge stand das Thema Leistungsentgelt, in mehreren Vorträgen wurde die Frage der Eingruppierungsbestimmungen thematisiert, in einem Vortrag wurden unter der Überschrift „Evaluation unter Bargaining-Bedingungen“ methodische Anforderungen und wissenschaftliche Standards sowie Risiken und Chancen einer Evaluation leistungsorientierter Bezahlung dargelegt. Ein Konzept für eine breite Erhebung zur Umsetzung des § 18 TVöD wurde auch im Rahmen der erwähnten gemeinsamen Arbeitsgruppe der Tarifparteien im Mai 2009 sowie in diesem Rahmen auch in einer separaten Besprechung mit Vertretern der VKA diskutiert. Bereits eine erste, noch vorläufige Version der Auswertung der Dienst- und Betriebsvereinbarungen mit noch 131 Fällen, die ursprünglich nur als internes Papier für den Projektbeirat verfasst worden war, wurde von Ver.di rezipiert und von der VKA ausführlich analysiert und häufig mit dem Projektteam diskutiert. Soweit schriftliche Beschäftigtenbefragungen durchgeführt wurden, wurden den Kommunen umfangreiche Tabellensätze mit den erhobenen Daten zur Verfügung gestellt und auf Wunsch die Befunde vor Ort präsentiert und diskutiert, in einem Fall auch als Vortrag auf einer Personalversammlung. Den Teilnehmern der Personalrätebefragung wurden ebenfalls Daten und Auswertungen zur Verfügung gestellt.

Zwei weitere Vorträge dienten primär dazu, die Befunde in die wissenschaftliche Diskussion einzuspeisen. Auf der 5th Performance and Reward Conference (PARC) der Manchester Metropolitan University wurde im April 2009 ein Paper mit dem Titel „Performance-related Pay in the Public Service“ präsentiert. Eine begutachtete und überarbeitete Version wird in der Zeitschrift „*employee relations*“ (Schmidt et al. 2010b) erscheinen. Im Oktober 2010 wurde zum Thema „Leistungsentgelt im öffent-

lichen Dienst“ auf der Jahrestagung der German Industrial Relations Association (GIRA) vorgetragen. Eine überarbeitete Version des Papers ist bei einer Fachzeitschrift eingereicht. Bereits publiziert wurde neben der bereits erwähnten Auswertung von Dienst- und Betriebsvereinbarungen, die als Sonderband der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ erschien (Trittel et al. 2010) auch ein Buchbeitrag, der neben Ergebnissen der Dienstvereinbarungsauswertung auch erste Befunde aus den Fallstudien enthält (Schmidt et al. 2010a).

Die Vorstellung von Befunden im Feld bzw. bei den Tarifparteien brachte für das Projekt den Nutzen einer Diskussion und der zusätzlichen Begründungspflicht der Befunde, die der Schärfung der Argumentation dienlich gewesen sein dürften. Dasselbe gilt selbstverständlich auch für die erst begonnene Vorstellung von Befunden in wissenschaftlichen Kreisen. Das starke politische Interesse an Befunden zur Umsetzung des Leistungsentgelts sowohl auf gewerkschaftlicher Seite als auch bei der VKA bzw. dem KAV NW brachte für das Projekt allerdings auch zeitliche Verschiebungen, in ausgeprägter Weise etwa durch die erwähnte Aufschiebung der Personalrätebefragung infolge der Arbeit der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Tarifparteien, und zusätzlichen Begründungs- und Nacharbeitsbedarf, etwa bei der Auswertung der Dienst- und Betriebsvereinbarungen, deren erster, eigentlich interner Version eine politische Relevanz zugeordnet wurde, die von uns so nicht erwartet worden war. Das politische Interesse am Leistungsentgelt sowie die damit verbundenen Erwartungen begünstigten bei einem gleichzeitig weiter fehlenden Tarifvertragsabschluss zu neuen Eingruppierungsbestimmungen, dass das Thema leistungsorientierte Bezahlung, mehr noch als vorgesehen zum dominanten Thema der Projektarbeit wurde. Die ursprünglich nicht vorgesehene umfangreiche Auswertung von Dienst- und Betriebsvereinbarungen wurde auch deshalb zu einem der Arbeitsschwerpunkte des Projekts. Das politische Interesse an diesem Thema wirkte sich auf die Feldarbeit dabei durchaus in ambivalenter Weise aus: einerseits wurden dadurch Türen geöffnet, wahrscheinlich hat sich der Umstand der politischen Aufgeladenheit auch positiv auf den Rücklauf der Personalrätebefragung ausgewirkt, andererseits musste sich das Projektteam in einem stark von interessenpolitischen Spannungen durchzogenen Feld bewegen.

3. TVöD: Einführung und Regelungen mit Entgeltbezug

3.1 Unabgeschlossener Prozess und anhaltende Konflikte

Verhandlungsprozess und Vorgeschichte der Reform

Den Beginn der Verhandlungen zu einem neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst markiert die Prozessvereinbarung zwischen Gewerkschaften und öffentlichen Arbeitgebern aus der Tarifrunde 2003, in der vereinbart wurde, das Tarifrecht im öffentlichen Dienst neu zu gestalten. Die Reformen des Tarifsystems des öffentlichen Sektors wurden allerdings bereits 2000 mit dem Abschluss des TV-V für Versorgungsbetriebe begonnen und mit dem Tarifvertrag für Nahverkehrsbetriebe (TV-N) fortgesetzt. Diese Spartenarbeitsverträge waren zum Teil Vorbild für den TVöD und sind teilweise an ihn gekoppelt (Meerkamp 2008: 112).

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Modernisierung und Reform des Tarifsystems des öffentlichen Dienstes ergab sich aus Sicht beider Tarifvertragsparteien zum einen aus den zersplitterten, zum Teil anachronistischen und diskriminierenden Tarifbestimmungen, beispielsweise der Trennung in Arbeiter und Angestellte, sowie zum anderen aus den Veränderungen der Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors. Die Finanznot der öffentlichen Haushalte, die weit reichenden Privatisierungsbestrebungen vor allem auf kommunaler Ebene, die Verstärkung des Wettbewerbs durch europarechtliche Vorschriften und die Konkurrenz privater Dienstleistungsanbieter begründeten Handlungsbedarf. Nicht zuletzt die fortschreitende Angleichung des öffentlichen Dienstes an Verhältnisse in der Privatwirtschaft ließen eine Reform der veralteten und teils dysfunktional gewordenen Regelungen der Tarifverträge für die Angestellten (BAT) und die Arbeiter (BMT-G II für die Gemeinden bzw. MTArb für Bund und Länder) erforderlich erscheinen (Oechsler 2005: 8). Trotz des übereinstimmend gesehenen Reformbedarfs und der bis zu einem gewissen Maß geteilten Ziele setzten die Tarifparteien unterschiedliche Schwerpunkte und zogen unterschiedliche Schlussfolgerungen aus den Gegebenheiten. Aus Sicht der öffentlichen Arbeitgeber ergaben sich Modernisierungsnotwendigkeiten vor allem aus der schlechten Finanzlage der öffentlichen Haushalte (und den vor diesem Hintergrund insbesondere bei den Ländern als zu hoch empfundenen Personalkosten) und – zumindest auf kommunaler Ebene – dem zunehmenden Wettbewerb mit privaten Anbietern. Modernisierung, Flexibilisierung und Steigerung der Effektivität und Effizienz waren deshalb vorrangige Ziele. Entscheidend war für die Arbeitgebersseite ferner die Reform der Bezahlungssysteme im öffentlichen Dienst hin zu einer stärkeren Leistungsorientierung. Aus Sicht der Ver.di schienen die Modernisierung der Tarifverträge und eine grundlegende Entgeltreform in erster Linie dringend geboten, um einen Zusammenbruch des Tarifvertragssystems abzuwenden und einer Modernisierung des öffentlichen Dienstes ohne Flächentarifvertrag vorzubeugen. Denn der Verzicht auf Tarifbindung war vor allem für einige Länder, teilweise jedoch auch für die Kommunen, eine ernsthaft erwogene Alternative (Bispinck 2006: 380). Vor dem Hintergrund einer in Deutschland in den letzten Jahrzehnten in der Privatwirtschaft erodierenden Bindekraft der Flächentarifverträge und aufkommender Zweifel am Sinn von Flächentarifverträgen auch bei öffentlichen Arbeitgebern, stellte für Ver.di die

Stabilisierung des Tarifsystems das tarifpolitische Hauptziel der letzten Jahre dar (Meerkamp 2008: 110). Mit der „Jahrhundertreform“ TVöD – sowie bereits mit den Spartentarifverträgen für Versorgung und Nahverkehr – sollte der öffentliche Dienst nach dem Willen der Gewerkschaft zukunfts fähig gemacht werden. Ziele waren die Schaffung guter Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten, die Sicherung hochwertiger Dienstleistungen sowie die Verhinderung weiterer Ausgründungen und Tariffucht (Meerkamp 2008: 109).

Innerhalb Ver.di und ihrer Vorläuferorganisationen wurden schon seit längerer Zeit Diskussionen um eine Entgeltreform im öffentlichen Dienst geführt. Im Jahr 2001 wurde in Ver.di eine „Modernisierungskommission“ gebildet, die im März 2002 die Aufnahme von Verhandlungen mit den Arbeitgebern empfahl (Hans-Böckler-Stiftung 2005). In der Tarifrunde 2003 trafen Gewerkschaften und Arbeitgeber schließlich die oben erwähnte Prozessvereinbarung, die die Modernisierung des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes vorsah und den Startpunkt des Verhandlungsprozesses markiert. In dieser Prozessvereinbarung erklären die Tarifparteien, dass sie sich „darin einig [sind], dass der öffentliche Tarifverbund zu erhalten ist.“ Es sei sowohl Einheitlichkeit als auch Differenzierung notwendig, daher werde ein Allgemeiner Teil und Spartenspezifische Teile in dem neu zu verhandelnden Tarifvertrag angestrebt. Laut der Prozessvereinbarung sind die Ziele der Tarifreform die Stärkung der Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes, die Aufgaben- und Leistungsorientierung sowie Kunden- und Marktorientierung, die Straffung, Vereinfachung und Transparenz der Regelungen, sowie deren Praktikabilität und Attraktivität. Darüber hinaus wird das Ziel der Diskriminierungsfreiheit genannt, die Lösung vom Beamtenrecht angestrebt, und es soll ein einheitliches Tarifrecht für Arbeiter und Angestellte geschaffen werden. Von Arbeitgeberseite wird explizit auf das Erfordernis der Kostenneutralität der Reform hingewiesen, dem von Gewerkschaftsseite jedoch nicht zugestimmt wurde und dessen Definition weniger banal ist, als es zunächst erscheinen mag.²⁵

²⁵ Der Begriff der „Kostenneutralität“ tauchte im Zusammenhang der Tarifreform erstmals in der Prozessvereinbarung von 2003 auf und ist aus der Sicht Ver.di nicht nur verteilungspolitisch unbeliebt, sondern auch hochproblematisch, da nie geklärt wurde, was darunter eigentlich zu verstehen sei, obwohl Diskussionen um die Niveaufrage im Laufe der Verhandlungen um neue Eingruppierungsbestimmungen und mit andauernder Fortgeltung des TVöD bzw. des Übergangsrechts zunehmend an Bedeutung gewannen. Tatsächlich macht es etwa einen großen Unterschied, welcher Stichtag als Bezugsbasis für das Ausgangsniveau der Kostenneutralität gewählt wird. Wird etwa das Jahr 2003 zugrunde gelegt, wofür vor dem Hintergrund der unvollständigen TVöD-Vereinbarung ja plädiert werden kann, dann würden sich andere finanzielle Spielräume eröffnen, als dies bei einem Bezugspunkt nach der TVöD-Einführung der Fall wäre, für den die zeitliche Nähe zur Einführung neuer Entgeltbestimmungen sprechen könnte. Beispielsweise wurde inzwischen die Arbeitszeit verändert, ein Umstand, zu dem sich eine Definition von Kostenneutralität explizit oder implizit verhalten muss. Nicht nur, ob die Einführung neuer Eingruppierungsbestimmungen dem Prinzip der „Kostenneutralität“ gehorchen sollte, ist deshalb eine politisch umstrittene Frage, auch die Definition des Begriffs bleibt ggf. politisch zu klären. Ähnlich wie es etwa in der Metall- und Elektroindustrie vor der ERA-Einführung der Fall war, dürfte eine detaillierte Regelung der Kosten sowie ein Vorbereitungszeitraum hilfreich sein, in dem ein zeitlich gestreckter Finanzierungsprozess erfolgen kann. Bei ERA bedeutete „Kostenneutralität“ 2,79% Mehrkosten, vorher wurde allerdings in einen sogenannten Anpassungsfonds einbezahlt und bei Abweichungen waren verschiedene

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Wirtschaft werden daneben als Ziele eingebracht. Die Gewerkschaften möchten laut Prozessvereinbarung das Tarifr echt für die Beschäftigten attraktiver gestalten (DBB-Tarifunion 2005: 57). Nach der Tarifrunde 2003 wurden mehrere von den Tarifparteien paritätisch besetzte Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit den Themen „Mantel“, „Arbeitszeit“, „Entgelt“ und „Eingruppierung“ beschäftigten, sowie weitere Projektgruppen für einzelne Sparten. Dazu wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, die im Laufe der Verhandlungen größere Kompetenz und Bedeutung erlangte (DBB-Tarifunion 2005: 4f.).

Nicht nur aufgrund sachlicher Schwierigkeiten, die in der Komplexität der Reform begründet lagen, gestalteten sich die Verhandlungen äußerst schwierig. Im Anschluss an die Tarifrunde 2003, deren Abschluss insbesondere von einigen Ländern als zu hoch empfunden wurde, zerfiel die bis dahin bestehende Verhandlungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen. Nachdem einige Bundesländer ihren Austritt aus der TdL angedroht hatten, verkündete diese, nur noch situativ entscheiden zu wollen, ob mit Bund und Kommunen gemeinsam verhandelt werde (Keller 2006: 83). Die Verhandlungen mit den Gewerkschaften zu einem neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst wurden dennoch zunächst von Bund, Kommunen und Ländern gemeinsam geführt. Im Sommer 2003 kam es zu einer Verhandlungsunterbrechung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, weil zunächst die Länder, kurz darauf auch der Bund, die Tarifverträge über die Zuwendung (Weihnachtsgeld) und das Urlaubsgeld gekündigt hatten, um einseitig darüber verfügen zu können (DBB-Tarifunion 2005: 6f.). Die Verhandlungen wurden fortgesetzt, jedoch wurde nach Darstellung der DBB-Tarifunion seitens der Länder zunehmend Druck ausgeübt, um Verschlechterungen für die Arbeitnehmer durchzusetzen, mit dem Argument, eine Angleichung der Arbeitsbedingungen von Beamten – die allerdings von den Arbeitgebern per Gesetz einseitig bestimmt werden können – und Tarifbeschäftigten sei notwendig (DBB-Tarifunion 2005: 7). Anfang 2004 schließlich kündigten die Länder die Arbeitszeitvorschriften des BAT und des M-TArb, woraufhin die Gewerkschaften die Verhandlungen mit den Ländern abbrachen und nur noch mit Bund und Kommunen den Reformprozess fortführten. Nach Darstellung von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di sei klar gewesen, dass bei einer Kündigung der Arbeitszeitregelungen die Verhandlungen von gewerkschaftlicher Seite abgebrochen werden würden. Dies nahm die TdL offensichtlich bewusst in Kauf. Das öffentlich proklamierte Ziel einiger Ministerpräsidenten war es, durch eine Verlängerung der Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst den „Dammbbruch“ für längere Arbeitszeiten auch in der Gesamtwirtschaft zu schaffen. Innerhalb der TdL – entlang der parteipolitischen Grenzen – war das Vorgehen der Tarifgemeinschaft allerdings nicht unumstritten. Während einige (SPD-geführte) Länder die Verhandlungsführung des niedersächsischen Finanzministers Möllring zunehmend kritisierten, trat das Land Hessen aus der TdL aus. Erst Anfang 2005 wurden von den Gewerkschaften die Verhandlungen mit

Verrechnungsmöglichkeiten vorgesehen (bei Minderkosten wurden Extrazahlungen an die Beschäftigten vorgesehen, bei Kostenüberschreitungen Minderzahlungen etc.). Der Stichtag war mitunter Verhandlungssache vor Ort, was für den öffentlichen Dienst allerdings nicht besonders sinnvoll erscheint.

der TdL wieder aufgenommen (D BB-Tarifunion 2005: 8). Nicht nur auf Seiten der Arbeitgeber sondern auch auf Seiten der Gewerkschaften kam es zu Veränderungen: Im September 2005 kündigte der Marburger Bund die Verhandlungsgemeinschaft mit Ver.di, die zuvor seit 1950 mit der DAG bestanden hatte und auch nach dem Zusammenschluss letzterer mit Ver.di fortgeführt worden war (Bispinck 2006: 375).

Die Folge dieser Entwicklungen sind zwei separate Tarifverträge, die sich zwar weitgehend inhaltlich gleichen, jedoch in Kernpunkten wie der Arbeitszeit unterschiedliche Regelungen enthalten: der in der Tarifrunde 2005 vereinbarte und seit Oktober 2005 geltende TVöD für Bund und Kommunen (für letztere TVöD-VKA) und der im November 2006 in Kraft getretene TV-L für die Länder. Hinzu kommen die Abschlüsse zwischen dem Marburger Bund und den Kommunen sowie dem Marburger Bund und der TdL. Dies markiert – entgegen der Absichtserklärung der Prozessvereinbarung von 2003 – eine deutliche Zäsur für das vormals stark zentralisierte System der Kollektivverhandlungen im öffentlichen Dienst und bedeutet eine zunehmende Ausdifferenzierung der Tariflandschaft im öffentlichen Sektor (Keller 2007; Bispinck 2006: 381). Ferner kam es im Verlauf der Verhandlungen mit den Ländern und im dem TVöD-Abschluss folgenden Arbeitszeitkonflikt mit den Kommunen 2006 zum bisher längsten Streik in der Geschichte des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, mit dem die Gewerkschaften die TdL zur Übernahme des TVöD bewegen und eine Arbeitszeitverlängerung in den Kommunen verhindern wollten (Bispinck 2006: 374). Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor nahmen somit eine neue, konfliktäre Qualität an (Keller 2007: 185); auch „neue“ Beschäftigungsgruppen beteiligten sich an den Streiks, insbesondere Erzieherinnen und Beschäftigte in Krankenhäusern (Bispinck 2006: 379).

Unvollständigkeit des Tarifwerks

Der Abschluss des TVöD in der Tarifrunde 2005 erfolgte vor dem Hintergrund der realen Gefahr einer Erosion des Flächentarifvertrags im öffentlichen Sektor und des absehbaren Regierungswechsels auf Bundesebene unter starkem Zeitdruck. Die Folge war der Abschluss eines noch unvollständigen Tarifwerks, das einige problematische Punkte ungelöst ließ und vielfältige Folgekonflikte nach sich zog. Die Redaktionsverhandlungen zum TVöD waren sehr langwierig und es ergaben sich währenddessen noch Änderungen (Schaub 2007: 279). Auch bei Umsetzung des TVöD sowie in Bezug auf den Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten in den TVöD (für die Kommunen TVÜ-VKA) taten sich weitere Konfliktpunkte auf, die von den Tarifparteien nachträglich geregelt werden mussten, die sog. Restanten (dazu gehörten beispielsweise Nachbesserungen bei Besitzstandsregelungen).

Der wichtigste noch ausstehende Teil des neuen Tarifwerks ist allerdings die Entgeltordnung, d.h. die Regelungen zur Eingruppierung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Derzeit werden alle Neueingestellten weiterhin nach den Regelungen des BAT bzw. den Lohngruppenverzeichnissen zu BMT-G II und MTArb eingruppiert und dann in die neue Entgeltabelle des TVöD übergeleitet. Nachdem absehbar war, dass bis zum Abschluss des TVöD in der Tarifrunde 2005 keine neuen Eingruppierungsregelungen verhandelt sein würden, war eine Einigung auf eine neue Entgelt-

ordnung zum TVöD bis Ende des Jahres 2006 geplant. Die vielfältigen Konflikte, die im Zusammenhang mit der neuen Tarifordnung noch ungelöst waren, haben jedoch, neben der enormen Komplexität der zu bewältigenden Aufgabe, dazu beigetragen, dass das Tarifwerk des öffentlichen Dienstes weiterhin unvollständig ist und – abgesehen von partiellen Vorgriffen, auf die wir in Kapitel 5 zurückkommen werden – nach wie vor keine eigenen Eingruppierungsbestimmungen besitzt. Dadurch wurde mit dem TVöD vorerst nicht an Gestaltungskraft für die Bestimmung des Grundentgelts gewonnen, sondern zunächst zusätzliche Unsicherheit erzeugt, die auch in unseren Fallstudien des Öfteren als problematisch beklagt wurde. Während für übergeleitete Beschäftigte die vereinbarte Zuordnung der bisherigen Lohn- und Vergütungsgruppen zu den Entgeltgruppen auch bei Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung rechtswahrend ist, sind alle nach dem 1.10.2005 und vor dem Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung stattfindenden Eingruppierungsvorgänge vorläufig und begründen keinen Vertrauensschutz und keinen Besitzstand.²⁶ Anpassungen der Eingruppierung aufgrund des Inkrafttretens einer neuen Entgeltordnung finden aber nur mit Wirkung für die Zukunft statt. Bei eventuellen Rückgruppierungen, die durch die Anwendung neuer Eingruppierungsregelungen erfolgen könnten, soll zum Ausgleich der entstehenden finanziellen Nachteile eine nicht-dynamische, sich durch das Aufrücken in den Erfahrungsstufen aufzehrende Besitzstandszulage gezahlt werden (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 17 TVÜ-VKA, Rdn. 11). Allein, dass gerade die Verhandlungen des zentralen Punktes der Eingruppierungsbestimmungen von den Tarifparteien verschoben wurden, spricht dafür, dass der rasche Abschluss des TVöD nicht primär einem Modernisierungszeitdruck zu verdanken war, sondern der akuten Abwendung einer grundlegenden Gefahr für den Fortbestand des Flächentarifvertrags im öffentlichen Dienst, auch wenn der TVöD ursprünglich weitaus mehr als ein „Rettungsprojekt“ sein sollte.

Weitere Punkte des TVöD sind im Tarifvertrag bewusst nicht abschließend geregelt, sondern bedürfen der betrieblichen Umsetzung. Insbesondere die Einführung des Leistungsentgelts nach § 18 TVöD muss durch Dienst- oder Betriebsvereinbarung in den Verwaltungen und kommunalen Betrieben erfolgen. Aber auch weitere Punkte des TVöD, zum Beispiel § 6 zur Arbeitszeit oder § 5 zur Qualifizierung, eröffnen den örtlichen Arbeitgebern und Personalräten die Möglichkeit der betrieblichen Ausgestaltung der tarifvertraglichen Regelungen. Die Entgeltreform ist damit sowohl tarif- als auch betriebspolitisch noch unabgeschlossen. Bei etlichen Regelungen des TVöD darf daher mit verzögerten, selektiven oder ausbleibenden Umsetzungsprozessen gerechnet werden, da mehrere Akteure (Arbeitgeber, Personalräte und zumindest bei der Implementierung auch Führungskräfte und Beschäftigte) mit unterschiedlichen Interessenlagen am Prozess beteiligt sind. Dabei müssen solche Öffnungsklauseln entgegen der verbreiteten Deutung nicht zwingend nur im Interesse des Arbeitgebers liegen, da sie auch dazu beitragen können, im Sinne eines additiven *two-tier bargaining* zu wirken oder dem gewerkschaftlichen Bewusstsein und der gewerkschaftlichen Handlungsfähigkeit zu gutekommen können. Von den Arbeitge-

²⁶ Dies gilt nicht für Eingruppierungen in die Entgeltgruppe 1 und solchen gemäß der Entgeltordnung für Ärzte nach § 51 TVöD-BT-K, ebenso wenig wenn Aufstiege gemäß § 8 TVÜ-VKA vollzogen werden, dazu unten.

berechtigten in unseren Untersuchungsfällen wird die durch die Öffnungsklauseln gewonnene Flexibilität allerdings weitgehend positiv beurteilt, von den Personal- und Betriebsräten hingegen wird die ihnen zukommende größere Verantwortung ambivalent empfunden. Für starke Interessenvertretungen sei mehr Verantwortung von Vorteil, um im Sinne der Beschäftigten gestalten zu können, schwache Personal- oder Betriebsräte und die von ihnen vertretenen Belegschaften hingegen hätten das Nachsehen (Betriebsrat, B 2).

Der Abschluss des TVöD als eine Art „Tarifvertragstorso“ ist durch die Begleitumstände durchaus zu erklären. Allerdings resultieren aus der Unabgeschlossenheit der Reform sowie den bewusst nicht abschließend geregelten Punkten im Nachhinein einige Probleme. Im Folgenden sollen einige der entgeltrelevanten Neuregelungen des TVöD sowie des Übergangsrechts (TVÜ) dargestellt werden.

3.2 Entgeltregelungen des TVöD und des TVÜ

3.2.1 Harmonisierung der Statusgruppen und die gemeinsame Tabelle

Wichtiges Anliegen der Tarifreform im öffentlichen Dienst war die Aufhebung der Trennung von Arbeitern und Angestellten. Aufgrund von Veränderungen in der Arbeitsorganisation ist die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der Entgeltsysteme und im Rahmen dessen insbesondere die Vereinheitlichung von Arbeits- und Entgeltbedingungen für Arbeiter und Angestellte nicht nur im deutschen öffentlichen Dienst, sondern in allen wichtigen Wirtschaftsbranchen und in vielen Ländern Europas seit längerem ein Thema. Die weiterhin als überkommen angesehene Trennung der Statusgruppen „Arbeiter“ und „Angestellte“ soll durch die Einführung einheitlicher Entgeltsysteme aufgehoben werden. International geht es unter dem Schlüsselwort „*single status*“ daneben mehr als in Deutschland auch um die Beseitigung von basalen Statusunterschieden und eine Angleichung der Arbeitsbedingungen (Schmidt 2004: 180). In der deutschen chemischen Industrie kam es bereits 1987 zum Abschluss des „Bundesentgelttarifvertrags“ (BETV) und damit zur Aufhebung der Trennung der Arbeiterlohngruppen und Gehaltsgruppen für Angestellte und deren Ersetzung durch ein einheitliches Entgeltgruppenverzeichnis. Allerdings entstand das neue Entgeltgruppenverzeichnis nur durch ein „Zusammenschieben“ der bisherigen Lohn- und Gehaltsgruppen, eine tatsächliche Neueingruppierung aller Beschäftigten fand nicht statt (Bender 1997: 59ff.; vgl. dazu auch Kädtler 1991). Auch im Einzelhandel wurden Gespräche über eine Reform der Entgeltsysteme zwischen den Tarifparteien aufgenommen, konnten aber bis jetzt nicht zu einem Ergebnis gebracht werden bzw. ruhten vorübergehend, weil andere Themen drängender waren und sich die Tarifsituation aus Sicht der Gewerkschaft verschlechterte (Jauch/Schmidt 2000; Schmidt 2004). Bahn Müller (2001a: 16ff.) konstatiert für die von ihm untersuchten Branchen, die Metall- und Elektroindustrie, die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie das Bankgewerbe, eine Aufbruchsstimmung in Richtung einer Reform der Entgeltrahmenabkommen in den 90er Jahren, wobei in der Metall- und Elektroindustrie bereits in den 70er Jahren grundsätzliche Einigkeit über das Erfordernis einer Novellierung der Entgeltregelungen bestanden hatte. Mittlerweile ist ein gemeinsamer

Entgelttarifvertrag für Arbeiter und Angestellte (ERA) in der Metall- und Elektroindustrie abgeschlossen und flächendeckend eingeführt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zeigt sich, dass der deutsche öffentliche Dienst in seinen Modernisierungsbestrebungen mit Blick auf die Einführung eines *single-status*-Systems kein Vorreiter ist, sondern sich vielmehr in einen (internationalen) Modernisierungstrend einreihet. Die Etablierung eines einheitlichen Entgeltsystems für Arbeiter/innen und Angestellte im öffentlichen Dienst dürfte im Zusammenwirken mit den in dieser Hinsicht ähnlichen Vereinbarungen in anderen Branchen durchaus Auswirkungen auf die gesellschaftliche Legitimität und Legitimation sozialer Ungleichheit haben, war doch die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten gerade für die Konstruktion sozialer Ungleichheit in Deutschland konstitutiv (vgl. etwa Kocka 1981; Deutschmann 2002: 219ff; Kadritzke 2004).

Allerdings ist die Einführung eines *single-status*-Systems im deutschen öffentlichen Dienst in mehrerer Hinsicht (noch) nicht abgeschlossen. Zunächst kann trotz einer Angleichung der Regelungen für Arbeiter und Angestellte bei Fortbestand des Beamtenrechts im öffentlichen Dienst nicht von echtem *single status* gesprochen werden. Die Besoldung der Beamten richtet sich nicht nach einem Tarifvertrag, sondern nach dem Bundesbesoldungsgesetz, bzw. seit Mitte 2006 nach den Besoldungsregelungen der Länder, die seitdem die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung der Beamten der Länder und Gemeinden innehaben. Darüber hinaus wurde zwar mit dem TVöD (und dem TV-L) eine einheitliche Entgelttabelle mit 15 Entgeltgruppen (die Entgeltgruppe 1 ist dabei die niedrigste Gruppe) für ehemalige Angestellte und Arbeiter geschaffen, doch dem neuen Entgeltgruppensystem sind noch keine neuen Eingruppierungsregelungen hinterlegt. Zwar ist in § 15 TVöD festgelegt, dass ein Beschäftigter ein monatliches Tabellenentgelt erhält, dessen Höhe sich nach der Entgeltgruppe, in der er eingruppiert ist, bestimmt. Damit werden die alten Begrifflichkeiten „Arbeiter“ und „Angestellter“ durch „Beschäftigter“ ersetzt, das „Tabellenentgelt“ tritt an die Stelle von „Lohn“ und „Vergütung“ und die alten Lohn- und Vergütungsgruppen werden zu 15 Entgeltgruppen zusammengefasst. Wie unten weiter ausgeführt werden wird, gelten aber derzeit die alten, für die Beschäftigtengruppen unterschiedlichen Eingruppierungskriterien dennoch fort. Die einheitliche Tabelle des TVöD bleibt damit zunächst nur Fassade. Auch kann sie möglicherweise noch nicht als endgültig betrachtet werden, da die einzelnen Entgeltgruppen unterschiedlich breit sind und sich überlappen, da sie nicht nach „mathematischen“, sondern nach überleitungspragmatischen Kriterien festgelegt wurden, so ein Ver.di-Vertreter, indem fiktive Lebenseinkommen für unterschiedliche Beschäftigungskonstellationen errechnet und diese in den Entgeltgruppen abgebildet wurden. Obwohl die gemeinsame Tabelle nur eine vordergründige Aufhebung der Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten erbrachte, wird sie von Ver.di aber als Erfolg gewertet, ein wesentliches Reformziel sei damit erreicht. Man solle die durch die einheitliche Tabelle und die einheitlichen Mantelvorschriften erreichte Gleichstellung nicht gering schätzen, so ein Gewerkschaftsvertreter. Außerdem stellt die Tabelle nicht nur die Einheitlichkeit für Arbeiter und Angestellte her, sondern umfasst auch die Beschäftigten der Krankenpflege. Sie kann also durchaus als ein nicht unbedeutender Schritt zur Vereinheitlichung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst angesehen werden.

Tab. 5: Aufhebung der Trennung in Arbeiter und Angestellte
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
 „Welche Bedeutung kommt Ihres Erachtens der Aufhebung der Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten zu? Welche der folgenden Aussagen trifft zu?“

	Trifft zu (1)	Trifft eher zu (2)	Trifft teilweise zu (3)	Trifft eher nicht zu (4)	Trifft nicht zu (5)	Mittelwert
„In der Praxis hat sich dadurch nichts geändert“	49 25		20	4	2	1,84
„Die Aufhebung der Unterscheidung war längst überfällig“	49 22		13 11		5	2,01
„Überwiegend stieß die Veränderung auf Gleichgültigkeit bei den Beschäftigten“	36 32		23	7	2	2,06
„Die meisten Arbeiter begrüßten die Aufhebung der Unterscheidung“	27 31		24 10		8	2,39
„Die eigentliche Gleichstellung muss erst noch erfolgen“	22 27		26 14 11			2,64
„Die meisten Angestellten begrüßten die Aufhebung der Unterscheidung“	12 26		32 21		9	2,88
„Das Verhältnis zwischen Arbeitern und Angestellten hat sich dadurch verbessert“	4	12	24 34 25			3,65

In der Praxis stößt die Aufhebung der Trennung von Arbeitern und Angestellten auf wenig Begeisterung, aber auch auf wenig Widerspruch, da diese Statusunterschiede offenbar schon in der Vergangenheit an Bedeutung für die Realität in den Verwaltungen und Betrieben verloren hatten und zunehmend als überholt galten. Unsere Personalrätebefragung ergibt, dass die Aufhebung der Trennung als längst überfällig angesehen wird, und dass sich insbesondere in der Praxis dadurch wenig geändert habe (vgl. Tab. 5). Bei der Frage danach, entlang welcher Linien heute die relevanten

ten Statusdifferenzierungen zwischen den Beschäftigten verlaufen, sehen die Personalräte die Differenz Arbeiter – Angestellte auf dem letzten Platz, wenn man die verschiedenen Kategorien anhand der Werte für die Antwort „wichtig“ in eine Rangfolge bringt. Der Unterscheidung in Tarifbeschäftigte und Beamte kommt demgegenüber eine erheblich größere Bedeutung zu (vgl. Tab. 6).²⁷

Tab. 6: Statusdifferenzierungen unter den Beschäftigten
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Entlang welcher Linien verlaufen heute die relevanten Statusdifferenzierungen unter den Beschäftigten?“

wichtig		weniger wichtig	unwichtig
Führungskräfte – Mitarbeiter	70	26	4
Untere Entgeltgruppen – obere Entgeltgruppen	56 39		5
Beamte – Tarifbeschäftigte	50	39	11
Unbefristet Beschäftigte – befristet Beschäftigte	48 35		18
Vor TVöD Eingestellte – nach TVöD Neu-Eingestellte	30 43		27
Vollzeit – Teilzeit	26	49	25
Technische Berufe – Sozial- und Erziehungsberufe	24 44		32
Männer – Frauen	13	61	27
Arbeiter – Angestellte	11	57	32

Weder die bis dahin bestehende Differenzierung noch die durch den TVöD erfolgte Entdifferenzierung scheint also für die Realität in den Verwaltungen größere Bedeutung zu haben. Die Aufhebung der Unterscheidung in Arbeiter und Angestellte kann daher möglicherweise eher als eine nachlaufende Anpassung der Regeln an eine kulturell bereits erfolgte Statusnivellierung betrachtet werden. Allerdings ist in den Augen der Personalräte die Differenzierung in obere und untere Entgeltgruppen von größerer Bedeutung, die, was die betroffenen Beschäftigtengruppen angeht, zumin-

²⁷ Die meisten der von uns befragten Personalräte würden auch eine weitergehende Vereinheitlichung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst befürworten. 88% sind der Meinung, dass auch Beamte und Tarifbeschäftigte nach den gleichen Regeln beschäftigt werden sollten. Auch in unseren Beschäftigtenbefragungen sind die Beschäftigten mehrheitlich für eine Aufhebung auch dieser Trennung, die ehemaligen Angestellten jedoch in erheblich stärkerem Maße als die ehemaligen Arbeiter und die Beamten.

dest partiell mit einer Differenzierung nach ehemaligen Arbeitern und Angestellten in eins fallen dürfte.

Nach unserer Personalrätebefragung begrüßen die ehemaligen Arbeiter die Aufhebung der Trennung der Statusgruppen etwas stärker als die ehemaligen Angestellten. Unsere Beschäftigtenbefragungen hingegen zeigen, dass die ehemaligen Arbeiter sich offenbar stärker von (materiellen) Verschlechterungen aufgrund der Aufhebung der Unterscheidung betroffen sehen als die Angestellten. Außerdem stimmen in unseren Beschäftigtenbefragungen jeweils mehr Arbeiter als Angestellte auf die Frage, wie die Aufhebung der Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten bewertet werde, der Aussage „*Es hätte ruhig wie bisher bleiben können*“ zu. Gleichzeitig sind jedoch auch in fast allen Fällen jeweils mehr Arbeiter als Angestellte der Meinung, dass die Aufhebung der Unterscheidung längst überfällig gewesen sei. Offensichtlich hat die Vereinheitlichung aus Sicht der ehemaligen Arbeiter ambivalente Effekte in den Dimensionen des Interesses und der Anerkennung. Gewisse materielle Verluste gehen mit einem Gewinn an Prestige einher. Gleichzeitig kann jedoch der Verlust der Identität als Arbeiter als problematisch empfunden werden, da die betroffenen Beschäftigten ohne diese kategorial keine Sonderrolle mehr einnehmen, sondern sich „nur noch“ in den unteren Entgeltgruppen wiederfinden. Es könnte also von den ehemaligen Arbeitern durchaus auch im Sinne einer „Distinktion von unten“ an ihrer alten Identität festzuhalten versucht werden.²⁸ Auch in unseren Interviews und Gruppengesprächen bestätigte sich, dass der Aufhebung der Trennung in Arbeiter und Angestellte zwar für den Arbeitsalltag kaum Relevanz zukam und sie von den Beschäftigten mit eher geringem Interesse aufgenommen wurde. Jedoch wurde in vielen Fällen seitens der Personal- und Betriebsräte oder Arbeitgebervertreter berichtet, dass ihrer Einschätzung nach die Trennung in den Köpfen der Beschäftigten fortbestehe und insbesondere die ehemaligen Arbeiter mit einem gewissen Stolz an ihrer Identität als Arbeiter festhielten.

3.2.2 Materielle Auswirkungen des TVöD und des Übergangsrechts

Materielle Veränderungen durch den TVöD

Der TVöD wird weithin, und nicht nur von Arbeitnehmerseite, als ein Absenkungstarifvertrag empfunden. Tatsächlich brachte der TVöD einige materielle Veränderungen gegenüber den alten Tarifverträgen, insbesondere den Wegfall der familienbezogenen Entgeltbestandteile. Nach dem BAT und dem BMT-G II wurden der Familienstand und die Kinder des Arbeitnehmers bei der Bezahlung durch den Orts- bzw. Sozialzuschlag mitberücksichtigt.²⁹ Darüber hinaus spielt er im BAT auch das Leben-

²⁸ Ähnlich dem sog. „Roseto-Effekt“ (Egolf et al. 1992). Eingewanderte Italiener im US-amerikanischen Dorf Roseto betrachteten sich selbst nicht als „arme Amerikaner“, sondern pflegten ein eigenes, entkoppeltes Statussystem und erzielten dadurch vergleichsweise bessere Effekte für ihr Wohlbefinden als Einwanderer, die sich am unteren Ende der amerikanischen Statushierarchie einfügten.

²⁹ Nach § 29 BAT wurde dem Angestellten ein Ortszuschlag gezahlt, dessen Höhe sich anhand seiner Tarifklasse und seines Familienstands (Stufen des Ortszuschlags) be-

salter der Beschäftigten für die Bezahlung eine Rolle. Beides hat im TVöD kein Einfluss mehr auf die Höhe des Entgelts. Der Wegfall dieser Entgeltbestandteile bedeutet eine Absenkung des Entgeltniveaus im öffentlichen Dienst und einen Verlust an Lebens Einkommen für viele der Beschäftigten. Zetl (2008: 67) stellt die materiellen Verschlechterungen, die der neue Tarifvertrag für die Arbeitnehmer brachte (beispielsweise den Wegfall des Ortszuschlags und der Lebensaltersstufen sowie die Kürzungen beim Urlaubs- und Weihnachtsgeld), den Verbesserungen (zum Beispiel höhere Einstiegsbezüge für Jüngere und die Einführung von Leistungsinstrumenten) resümierend gegenüber und kommt zu dem Ergebnis, dass der TVöD für einen nicht unerheblichen Teil der Beschäftigten tatsächlich ein „Verslechterungstarifvertrag“ sei und nur für einen kleinen Teil der Beschäftigten, nämlich die jungen, unverheirateten, leistungsstarken Beschäftigten ohne Kinder, Verbesserungen brachte. Die Einkommensverbesserungen für jüngere Beschäftigte waren von den Tarifparteien durchaus so intendiert. Durch die sog. „Wippe“, d.h. einen stärkeren Anstieg des Entgelts in den ersten Berufsjahren und dafür eine Absenkung der Endwerte der Tabelle gegenüber dem bisherigen Niveau, sollte der öffentliche Dienst für jüngere Beschäftigte attraktiver gemacht werden, während gleichzeitig – und durch den Wegfall der Lebensaltersstufen – die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer verbessert werden sollten. In der Praxis allerdings sind diese Effekte unserer Personalrätebefragung zufolge nicht eingetreten. Auf die Frage, wie sich der TVöD auf die Personalrekrutierung auswirke, bewerten 38% der Personalräte den Aspekt „Attraktivität bei Jüngeren“ „(sehr) schlecht“, 13% demgegenüber „(sehr) gut“, die restlichen 50% sehen weder positive noch negative Auswirkungen. Auch die Beschäftigungschancen Älterer haben sich durch den TVöD in den Augen der Personalräte nicht verbessert. 33% sehen dies als „(sehr) schlecht“ an, nur 7% als „gut“ (keine Nennungen bei „sehr gut“), die Mehrheit von 60% sieht die Auswirkungen des TVöD auf die Beschäftigungschancen älterer Beschäftigter als weder gut noch schlecht an.

Eine weitere materielle Veränderung stellt die neu geschaffene sog. Jahressonderzahlung dar, die aus einer Zusammenfassung und Kürzung der Zuwendung (Weihnachtsgeld) und des Urlaubsgeldes entstand. Vor Einführung des TVöD bestanden für Zuwendung und Urlaubsgeld eigenständige Tarifverträge, die aber im Bereich des Bundes nur noch per Nachwirkung galten, da sie 2003 im Verlauf des Reformprozesses gekündigt worden waren. Die neue Jahressonderzahlung wurde erstmalig mit dem Entgelt für November 2007 ausbezahlt. Gemäß § 20 TVÜ galten 2005 noch die alten Tarifverträge fort, 2006 wurde erstmals eine zusammengefasste Jahressonderzahlung gewährt, jedoch mit einem für alle Entgeltgruppen einheitlichen Bemessungssatz. Seit 2007 hingegen beträgt die Jahressonderzahlung (in Westdeutschland) für Beschäftigte der Entgeltgruppen 1 bis 8 90%, für die Entgeltgruppen 9 bis 12 80% und für die Entgeltgruppen 13 bis 15 60% des im Juli, August und September durchschnittlich gezahlten monatlichen Entgelts. Diese soziale Staffelung der Sonderzahlung, durch die die größeren Laster der Kürzung bei den oberen Entgelt-

stimmte. Arbeitern wurde nach § 33 BMT-G II ein Sozialzuschlag in Höhe des Betrages gewährt, den er bei Vorliegen der gleichen persönlichen Verhältnisse als Angestellter nach § 29 BAT als kinderbezogener Anteil des Ortszuschlags der Tarifklasse II erhalten hätte.

gruppen liegen und damit eine gewisse Umverteilung von oben nach unten stattfindet, war von Ver.di ausdrücklich so gewollt (Schürmann 2006).

Insgesamt gab es innerhalb Ver.dis am Abschluss der Tarifrunde 2005 massive Kritik. Die Verschlechterungen des TVöD gingen aus Sicht der Kritiker mit einer Nullrunde einher, da keine lineare Erhöhung, sondern für die Jahre 2005 bis 2007 nur Einmalzahlungen vereinbart wurden. Einige Mitglieder Ver.dis warfen der Gewerkschaftsspitze vor, die Mitglieder „verraten und verkauft“ zu haben (Hoyer/Lutz 2005).

Materielle Veränderungen durch das Übergangsrecht

Um die bei Einführung des TVöD bereits vorhandenen Beschäftigten im öffentlichen Dienst in den neuen Tarifvertrag überzuleiten und Regelungen für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung auch für Neueingestellte zu treffen, wurde der Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA) abgeschlossen.³⁰ Der TVÜ verfolgt für die übergeleiteten Beschäftigten die Ziele eines verlustlosen Einstiegs in den TVöD durch die rechtswahrende Zuordnung der bisherigen Lohn- und Vergütungsgruppen zu den neuen Entgeltgruppen sowie eines im Vergleich zum alten Tarifrecht „möglichst neutralen Einkommensverlaufs“ durch Berücksichtigung der bisherigen Aufstiege und Verläufe (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 1 TVÜ-VKA, Rdn. 6).

Für die Überleitung der (ehemaligen) Angestellten und Arbeiter gelten jeweils leicht unterschiedliche Regelungen. Für Angehörige beider ehemaliger Statusgruppen gilt zunächst, dass bei der Überleitung in den neuen Tarifvertrag die jeweilige Vergütungsgruppe des Angestellten bzw. die Lohngruppe des Arbeiters einer Entgeltgruppe nach Anlage 1 des TVÜ-VKA zugeordnet wird.³¹ Die Zuordnung der ehemaligen Vergütungs- und Lohngruppen ist damit im Tarifvertrag verbindlich vereinbart (KAV NW 2005). Für Eingruppierungen nach dem 1.10.2005 ist die Zuordnung der Vergütungs- und Lohngruppen zu den Entgeltgruppen des TVöD gemäß Anlage 3 des TVÜ-VKA maßgeblich. Diese weicht teilweise von der Zuordnung gemäß Anlage 1 zum TVÜ-VKA ab, d.h. die Zuordnung der ehemaligen Vergütungs- und Lohngruppen zu Entgeltgruppen unterscheidet sich teils zwischen neu eingestellten und übergeleiteten Beschäftigten (Hock/Klapproth 2006: 119f.). Bei der Überleitung kommen die Entgeltgruppen 4 und 7 für Angestellte nicht in Frage, in diese Gruppen werden

³⁰ Wegen Unterschieden in den bisher bestehenden Tarifverträgen zwischen Bund und Kommunen, insbesondere in den Vergütungstarifverträgen und Vergütungstabellen, waren zwei Fassungen des TVÜ nötig, eine für den Bereich des Bundes und eine für den Kommunalbereich.

³¹ Dies gilt nicht für Ärzte, auf die die Entgeltordnung nach § 51 TVöD-BT-K Anwendung findet. Für die Zuordnung der ehemals der Anlage 1b zum BAT unterfallenden Beschäftigten besteht eine gesonderte Überleitungstabelle (Anwendungstabelle), die nicht nur die Zuordnung der ehemaligen KR-Gruppen zu einer Entgeltgruppe ausweist, sondern auch das maßgebliche Tabellenentgelt. Außerdem gilt diese Anwendungstabelle nicht nur für übergeleitete, sondern auch für neu eingestellte Beschäftigte. Sie soll laut Protokollerklärung zum § 4 TVÜ-VKA aber keinen Vorgriff auf eine neue Entgeltordnung darstellen.

nur Arbeiter übergeleitet. In die Entgeltgruppe 1 wird nicht übergeleitet. Bei den ehemaligen Angestellten wird in einem zweiten Schritt ermittelt, in welche Stufe innerhalb der Entgeltgruppe der Angestellte eingestuft wird. Dies wird anhand des sog. Vergleichsentgelts festgestellt. Ziel dessen ist die Vermeidung von Einkommenseinbußen für die Beschäftigten durch die Überleitung. Das Vergleichsentgelt besteht bei Angestellten aus der Grundvergütung, der allgemeinen Zulage und dem Ortszuschlag der Stufe 1 und 2, unter Berücksichtigung der eventuellen Zuschlagsberechtigung des Ehepartners, sowie Funktionszulagen, sofern diese im TVöD nicht mehr enthalten sind (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 5 TVÜ-VKA, Rdn. 2 – 9). Die Überleitung erfolgt dann in die Stufe der neuen Entgeltgruppe, die dem Vergleichsentgelt entspricht. Meist erfolgt die Einordnung dabei in eine sog. individuelle Zwischenstufe, mindestens aber in Stufe 2. Zum 1.10.2007 erfolgt dann für alle übergeleiteten Angestellten der Aufstieg in die nächst höhere Stufe, danach folgt der weitere Stufenaufstieg den Regelungen des TVöD. Auch die Einordnung in sog. individuelle Endstufen ist möglich, in den Fällen, in denen das Vergleichsentgelt den jeweiligen Endwert der Entgeltgruppe übersteigt. Dies kommt durch den „Wippeneffekt“, also die Absenkung der Endstufen im Vergleich zu den Einstiegsstufen im TVöD gegenüber dem BAT zustande (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 6 TVÜ-VKA, Rdn. 14). Für Vertreter der Gewerkschaft Ver.di stellt die dynamische Sicherung des Entgelts oberhalb der Endstufe der Tabelle einen großen Erfolg dar, der jedoch auch innerhalb der eigenen Organisation zu wenig gewürdigt werde (Ver.di-Vertreter). In einem dritten Überleitungsschritt greifen dann noch Besitzstands- und Vertrauensschutzregelungen, z.B. zu noch ausstehenden Bewährungsaufstiegen oder der sog. Strukturausgleich (s.u.).

Für Arbeiter kommen bei der Überleitung die Entgeltgruppen 2 bis 9 des TVöD in Frage. Nach der Zuordnung der Lohngruppe zu einer Entgeltgruppe wird im zweiten Schritt die Stufe innerhalb der Entgeltgruppe ermittelt. Arbeiter werden der Stufe ihrer Entgeltgruppe zugeordnet, die sie erreicht hätten, wenn der TVöD seit Beginn ihrer Beschäftigungszeit gegolten hätte. Der weitere Aufstieg richtet sich nach den Regelungen des TVöD. Nur wenn dies günstiger ist, werden auch Arbeiter in eine individuelle Zwischenstufe übergeleitet, mindestens aber in die Stufe 2 (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 7 TVÜ-VKA, Rdn. 9 – 11). Das dafür maßgebliche Vergleichsentgelt setzt sich bei Arbeitern aus dem Monatstabellenlohn zusammen. Dazu kommen auch hier Besitzstandsregelungen.

Für beide Beschäftigtengruppen werden gemäß § 11 TVÜ-VKA die kinderbezogenen Entgeltbestandteile des Orts- bzw. Sozialzuschlags für im September 2005 zu berücksichtigende Kinder als Besitzstand fortgezahlt, solange ununterbrochen Kindergeld für diese gezahlt wird. Zwischen dem 1.10.2005 und dem 31.12.2005 geborene Kinder übergeleiteter Beschäftigter werden auch mitberücksichtigt. Für die übergeleiteten Beschäftigten gibt es also zwei Arten der Besitzstandssicherung: teilweise werden die bisherigen Vergütungsbestandteile in das für die Eingruppierung und Einstufung des Beschäftigten maßgebliche Vergleichsentgelt integriert, teilweise werden sie als persönliche Besitzstandszulage weiter gezahlt.

Wie oben angesprochen, wird in manchen Fällen zusätzlich zum Entgelt ein sog. Strukturausgleich (Exspektanzenschutz) gemäß § 12 TVÜ-VKA gezahlt. Dieser

kommt nur für bestimmte Angestelltengruppen (nicht Arbeiter) in Frage, deren Vergütungserwartungen in der Folge vorgesehener Aufstiege im Vergütungsgruppensystem (s.u.) nach dem alten Tarifrecht durch den Wechsel zum TVöD nicht mehr erfüllt werden können. Diese Differenzen im Vergleich der Einkommensentwicklung zwischen BAT und TVöD wollten die Tarifvertragsparteien unter erweiterten Vertrauensschutzgesichtspunkten teilweise ausgleichen (BMI 2005). Die Fälle, in denen ein Strukturausgleich gezahlt wird, sowie dessen Höhe, sind abschließend in Anlage 2 zum TVÜ-VKA aufgeführt. Die Zahlung beginnt ggf. frühestens ab Oktober 2007. Der Strukturausgleich kann je nach Fallkonstellation im Bereich des Bundes 20 bis 110 Euro monatlich betragen, im Bereich der VKA bis zu 180 Euro monatlich (Wurm 2005). Er ist nicht an lineare Erhöhungen beteiligt (BMI 2005). Eine Protokollerklärung zum § 12 TVÜ-VKA stellt klar, dass nicht vermeidbare und nicht absehbare Verwerfungen und Härten beim Strukturausgleich von den Tarifparteien hingenommen werden. Trotz der damit verfolgten Absicht, jenseits der Sicherung von Besitzständen zum Zeitpunkt der Überleitung auch zukünftige Einkommenserwartungen zu schützen, scheint als ob schon absehbar gewesen zu sein, dass dies aufgrund der Komplexität der Überleitungssituation nicht in jedem Einzelfall zu gewährleisten sein würde. Im Arbeiterbereich wurden keine Regelungen zum Strukturausgleich (oder zu noch ausstehenden Bewährungs- und Tätigkeitsaufstiegen, s.u.) getroffen, da für diese Tätigkeiten in den Entgeltgruppen und Tabellenwerten des TVöD auch eventuelle Aufstiege bereits berücksichtigt wurden (BMI 2005).

Neben dem Wegfall der familienbezogenen Entgeltbestandteile im TVöD dürfte der Wegfall der Bewährungs-, Fallgruppen- und Tätigkeitsaufstiege, der in § 17 Abs. 5 TVÜ-VKA festgeschrieben ist, eine der gravierendsten materiellen Veränderungen der Tarifreform sein. Bewährungs-, Fallgruppen- und Tätigkeitsaufstiege sind in den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnungen zum BAT vorgesehene, mehr oder weniger automatische Aufstiege: wenn der Angestellte eine Tätigkeit für die im Tätigkeitsmerkmal der Aufstiegsgruppe bestimmte Zeit verrichtet und sich dabei – im Falle des Bewährungsaufstiegs – bewährt hat, wird er in die Aufstiegsgruppe eingruppiert (Umlauf 2000). Auch im Arbeiterbereich sind ähnlich wie im BAT Aufstiege in den Tätigkeitsmerkmalen vorgesehen. In Bezug auf den Umgang mit diesen Aufstiegen nach der Tarifreform ist zu unterscheiden zwischen den Regelungen für übergeleitete Beschäftigte, die die Aufstiege unter bestimmten im TVÜ festgelegten Bedingungen noch zu Ende führen können, und neu eingestellten Beschäftigten, bei denen trotz der ansonsten fortgeltenden alten Eingruppierungsregelungen keine (automatischen) Aufstiege über Entgeltgruppen hinweg mehr vorkommen. Nach dem TVöD kann eine Höhergruppierung nur noch bei Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit stattfinden (Hock/Klapproth 2006: 121).

In § 8 TVÜ-VKA ist geregelt, unter welchen Bedingungen übergeleitete Beschäftigte ihre Bewährungs- und Fallgruppenaufstiege noch zu Ende führen können. In die Entgeltgruppen 3, 5, 6 oder 8 übergeleitete Angestellte werden, wenn sie am 1.10.2005 die für den Aufstieg erforderliche Bewährungs- oder Tätigkeitszeit zur Hälfte erfüllt haben, zu dem Zeitpunkt, zu dem sie nach altem Recht höhergruppiert worden wären, in die nächst höhere Entgeltgruppe des TVöD eingruppiert, sofern dem nichts entgegensteht, der Beschäftigte sich also den alten Regelungen entsprechend weiter bewährt hat. In die Entgeltgruppen 2 oder 9 bis 15 übergeleitete Ange-

stellte, die ihre Aufstiege am 1.10.2005 zur Hälfte vollbracht haben und zudem in der Zeit vom 1.11.2005 bis zum 30. 9.2007 höher gruppiert worden wären, erhalten zu dem Zeitpunkt, zu dem nach altem Recht die Höhergruppierung erfolgt wäre, innerhalb ihrer Entgeltgruppe Entgelt nach derjenigen individuellen Zwischen- oder Endstufe, die sich ergeben hätte, wenn sich ihr Vergleichsentgelt nach der Vergütung aufgrund der Höhergruppierung bestimmt hätte. In den unteren und mittleren Entgeltgruppen wurden also bei der Zuordnung der Tätigkeitsmerkmale des BAT zu den Entgeltgruppen des TVöD die Aufstiege nicht innerhalb derselben Entgeltgruppe mit abgebildet, weswegen für die betroffenen Beschäftigten eine Höhergruppierung unter den beschriebenen Bedingungen vorgesehen ist. Für Beschäftigte der oberen Entgeltgruppen sowie der Entgeltgruppe 2 erfolgt zum Zeitpunkt der Höhergruppierung nach altem Recht „nur“ eine Neuberechnung des Vergleichsentgelt, es kommt zu keiner Höhergruppierung, sondern zu einem höheren Entgelt innerhalb derselben Entgeltgruppe. Bei diesen Tätigkeiten wurde also der nach altem Recht vorgesehene Aufstieg in den Tabellenwerten der neuen Entgeltgruppen mit berücksichtigt. § 8 Abs. 3 TVÜ-VKA enthält eine weitere Regelung, die besagt, dass übergeleitete Beschäftigte, die nach altem Recht bis zum 30.9.2007 höhergruppiert worden wären, zu ihrem Aufstiegszeitpunkt höhergruppiert werden oder ein neues Vergleichsentgelt erhalten, ohne dass ihre Bewährungszeit zum 1.10.2005 bereits zur Hälfte erbracht sein muss. Diese Regelung sollte zur Absicherung kürzerer Aufstiege dienen.³²

Durch Wegfall der Aufstiege für Neueingestellte und die Befristung der Übergangsregelungen für übergeleitete Beschäftigte bei gleichzeitig noch ausstehenden neuen Eingruppierungsregelungen ergeben sich aus Arbeitnehmersicht problematische Verteilungseffekte. In den höheren Entgeltgruppen des TVöD sowie im Arbeiter- und Krankenpflegebereich wurden wie erläutert die alten Karrieren inklusive Aufstiege in der Tabelle des TVöD jeweils komplett in einer Entgeltgruppe abgebildet³³, so dass hier das nach BAT bzw. BMT-G II erreichbare Lebenserwerbseinkommen im neuen Tarifvertrag erhalten bleibt. In einigen mittleren Entgeltgruppen bei den „klassischen Beschäftigten“ des öffentlichen Dienstes, so ein Vertreter der DBB-Tarifunion, fielen jedoch die nach altem Recht vorgesehenen Aufstiege weg. Indem die alten Eingruppierungsmerkmale übergangsweise fortbestehen, allerdings ohne die bisher vorgesehenen Aufstiege, wurden die Wertigkeiten dieser Tätigkeiten im neuen Tarifrecht abgesenkt (Vertreter der DBB-Tarifunion). Dies führe dazu, dass die Arbeitgeberseite mit jeder Neueinstellung nach TVöD Geld einspare, was von gewerkschaftlicher Seite kritisiert wird. Es wird mitunter auch mit der von den Arbeitgebern eingebrachten Forderung nach Kostenneutralität der Tarifreform argumentiert, die im Umkehrschluss auch bedeuten müsse, dass die Beschäftigten keine Einbußen erleiden (DBB-Tarifunion 2005: 49). Darüber hinaus kommt es zu Verwerfungen zwischen neu eingestellten und übergeleiteten Beschäftigten, die ihre Aufstiege teils bereits vollzogen hatten oder nach dem TVÜ-VKA noch vollziehen können. Gleiche Tätig-

³² Ähnlich dem § 8 regelt § 9 TVÜ-VKA unter welchen Bedingungen (beispielsweise mit oder ohne vorangegangenen Fallgruppenaufstieg) Beschäftigte eine Vergütungsgruppenzulage noch erhalten können.

³³ Die Regelungen des § 8 TVÜ-VKA finden daher keine Anwendung auf Beschäftigte der Anlage 1b, ebenso wenig auf Ärzte.

keiten finden sich dadurch mitunter in unterschiedlichen Entgeltgruppen. Die Gewerkschaftsseite hatte darauf vertraut, mit der Einführung neuer Eingruppierungsbestimmungen die weggefallenen Aufstiege wieder kompensieren zu können. Dadurch sei nun die „absurde Situation“ entstanden, dass die Gewerkschaften ein Konzept für eine neue Entgeltordnung entwickelt hätten, wohingegen sich die Arbeitgeber „zurücklehnen“ könnten, so ein Vertreter der Gewerkschaft Ver.di. Durch das mittlerweile weit länger als geplant fortgeltende Übergangsrecht, so der Ver.di-Vertreter weiter, lägen die Belastungen einseitig auf Seiten der Gewerkschaften bzw. der Arbeitnehmer. Aus diesem Grund fordern die Gewerkschaften, solange es nicht möglich ist, eine neue Entgeltordnung zu vereinbaren, die das Zahlungsniveau des BAT inklusive aller Aufstiege abbildet, die Verlängerung der Fristen des Übergangsrechts sowie eine Wiedereinführung der Aufstiege auch für neu eingestellte Beschäftigte. Während die letztgenannte Forderung abgesehen von einem in der Tarifrunde 2010 vereinbarten Pauschalausgleich von 250 Euro für neu eingestellte Beschäftigte der Entgeltgruppen 2 bis 8, der – so die VKA – im Hinblick auf die Forderung der Gewerkschaft nach Wiedereinführung der Aufstiege von den Arbeitgebern akzeptiert werden musste (Tarifinfo der VKA 5/2010 vom 1.3.2010), nicht durchgesetzt werden konnte, wurden in der Tarifrunde 2008 die Fristen der §§ 8 Abs. 3 und 9 TVÜ-VKA bis zum 31.12.2009 verlängert, so dass bis zu diesem Zeitpunkt anstehende Aufstiege aus dem alten Tarifrecht noch realisiert werden konnten. Bereits 2008 wurde vereinbart, dass in der Tarifrunde 2010 ggf. über eine weitere Verlängerung des Übergangsrechts verhandelt werden sollte, was letztlich auch geschah: die Fristen des § 8 Abs. 3 sowie des § 9 Abs. 2a und Abs. 3 Buchst. b und c TVÜ-VKA (sowie jeweils auch des TVÜ-Bund) wurden bis zum 29.2.2012 verlängert. Solange eine neue Entgeltordnung noch aussteht, kommt dem Übergangsrecht ein weit größeres Gewicht zu, als ursprünglich anzunehmen war.

Absenkung der Entgeltgruppen 1 bis 4

Wichtiges Ziel insbesondere der Arbeitgeberseite war, wie erläutert, mit der Tarifreform die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes bzw. der öffentlichen Wirtschaft wieder herzustellen oder zu verbessern. Konkret bedeutete dies auch, dass auf eine Absenkung der Entgelte in Bereichen einfacher Tätigkeiten gedrängt wurde, da der öffentliche Dienst hier in der Konkurrenz mit privaten Anbietern häufig in der Leistungserbringung als „zu teuer“ erschien und es daher in den sog. Servicebereichen (z.B. Küchen, Kantinen oder Fuhrparks) immer häufiger zu Ausgründungen und Privatisierungen kam. Da für die Gewerkschaften eines der Hauptreformziele war, den Bestand des Tarifsystems im öffentlichen Dienst zu sichern und Ausgründungen in andere Tarifbereiche oder Bereiche ohne Tarifbindung zu verhindern, wurden Absenkungen der Entgelte für einfache Tätigkeiten zwar nicht begrüßt, jedoch vor dem Hintergrund faktisch massiv stattfindenden Outsourcings als tarifpolitische Notwendigkeit empfunden, so Vertreter der Gewerkschaft Ver.di.

Der TVöD enthält insbesondere zwei Regelungen, die auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in Bereichen einfacher Tätigkeiten abzielen. Einerseits ist hier die Einführung der neuen Niedrigentgeltgruppe 1 zu nennen, die unterhalb des Niveaus der bisherigen Lohngruppe 1 des BMT-G II liegt. Die Entgeltgruppe 1 wird, da sie einen (vorläufigen) Vorgriff auf die noch zu vereinba-

rende Entgeltordnung darstellt, im Rahmen von Kapitel 5 gesondert behandelt werden. Darüber hinaus sollte es die Entgeltgruppe 1 zwar ermöglichen, einfachste Tätigkeiten in das Tarifgefüge des öffentlichen Dienstes zu (re-)integrieren, dem großen Druck auf un- und angelernte Tätigkeiten sollte aber insbesondere mit folgender Regelung des § 15 Abs. 3 TVöD begegnet werden:

„Im Rahmen von landesbezirklichen bzw. für den Bund in bundesweiten tarifvertraglichen Regelungen können für an- oder ungelernete Tätigkeiten in von Outsourcing und/oder Privatisierung bedrohten Bereichen in den Entgeltgruppen 1 bis 4 Abweichungen von der Entgelttabelle bis zu einer dort vereinbarten Untergrenze vorgenommen werden. Die Untergrenze muss im Rahmen der Spannbreite des Entgelts der Entgeltgruppe 1 liegen. Die Umsetzung erfolgt durch Anwendungsvereinbarung, für den Bund durch Bundestarifvertrag.“

Der § 15 verfolgt mit seiner Regelung, die sich explizit auf von Outsourcing oder Privatisierung bedrohte Bereiche bezieht, einen Schutzzweck, nämlich die dauerhafte Aufrechterhaltung einer Tarifbindung an den TVöD im Bereich an- und ungelerner Tätigkeiten. Outsourcing und Privatisierung mit dem Ziel des Verlassens des öffentlichen Tarifrechts sollen damit vermieden werden. Dieser Schutzzweck ist nicht berührt, wenn trotz einer Ausgründung oder Privatisierung die betroffenen Beschäftigungsbereiche im Geltungsbereich des öffentlichen Tarifrechts verbleiben. Daher kann laut Kommentar zu § 15 TVöD nicht davon ausgegangen werden, dass bei jeder Umstrukturierung auch eine Absenkung der Entgelte in den Entgeltgruppen 1 bis 4 gewollt ist (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 15 TVöD, Rdn. 16). Durch das Erfordernis eines landesbezirklichen bzw. bundesweiten Tarifvertrags für die Absenkung soll vermieden werden, dass einzelne öffentliche Arbeitgeber durch betriebliche Absenkungen zueinander in Konkurrenz treten (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 15 TVöD, Rdn. 14). Bevor die tarifvertraglich vereinbarte Absenkung bei einem einzelnen Arbeitgeber wirksam wird, muss im Bereich der VKA eine Anwendungsvereinbarung zwischen dem jeweiligen Kommunalen Arbeitgeberverband, der Gewerkschaft und dem betreffenden Arbeitgeber abgeschlossen werden. Die Entscheidung über den Sinn und die Notwendigkeit einer Entgeltabsenkung soll also jeweils im konkreten Einzelfall getroffen werden. Die Inhalte einer solchen Anwendungsvereinbarung sind nicht durch § 15 Abs. 3 vorgegeben, sie müssen jedoch dem Schutzzweck dieses Paragraphen dienen (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 15 TVöD, Rdn. 24). In anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes, beispielsweise bei Anwendung des TV-N, enthalten solche Anwendungsvereinbarungen die Verpflichtung des Arbeitgebers, dass betriebsbedingte Kündigungen unterbleiben müssen und Handlungen unterlassen werden, in deren Folge Beschäftigte den Schutz des Verbandstarifrechts verlieren könnten (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 15 TVöD, Rdn. 21, 22). Zielverdis war es, die Absenkung der Entgelte bei einfachen Tätigkeiten durch die Anwendungsvereinbarung immer an eine „Gegenleistung“ des Arbeitgebers zu koppeln (Ver.di-Vertreter).

Es stellt sich dennoch die Frage, inwieweit die Regelung in der Praxis ihren intendierten Schutzzweck erfüllt, oder inwieweit sie missbräuchlich als ein Instrument der Entgeltabsenkung genutzt werden kann, ohne damit ein späteres Outsourcing zu verhindern, oder weil die Option der Ausgründung als Drohung aufgebaut werden

kann, diese aber möglicherweise nie realisiert worden wäre. Es ist denkbar, dass die Option der Absenkung als „*bargaining chip*“ eingesetzt wird, um eine Absenkung der Verdienste zu erreichen, ohne dass dafür tatsächlich eine Notwendigkeit besteht. Fraglich ist weiterhin, ob die Absenkung von Entgelten bei einfachen Tätigkeiten tatsächlich dauerhaft zu einer (Re-)Stabilisierung des öffentlichen Sektors beiträgt, oder ob die Absenkung weitere Absenkungsbewegungen außerhalb des öffentlichen Dienstes anstoßen könnte und somit zum Element eines „Hase-und-Igel-Spiels“ wird, das den öffentlichen Dienst nicht stabilisiert, sondern lediglich die Tendenz zur Verschlechterung der Arbeitnehmerverdienste in unteren (evtl. vermittelt auch höheren) Entgeltgruppen verstärkt. Dieser Frage werden wir unten am Beispiel der Entgeltgruppe 1 weiter nachgehen.

Bisher betrifft die Absenkung der Entgeltgruppen 1 bis 4 nach Auskunft einer Verdi-Vertreterin hauptsächlich die Servicebereiche in Krankenhäusern, die besonders unter dem Druck des Wettbewerbs mit privaten Dienstleistungsanbietern stehen. In Nordrhein-Westfalen existiert trotz diesbezüglicher Verhandlungen noch kein entsprechender landesbezirklicher Tarifvertrag. Allerdings besteht bereits seit Anfang 2005 (geändert 2007) ein Tarifvertrag sowie eine entsprechende Anwendungsvereinbarung für die Flughafen Köln/Bonn GmbH, in dem auch vor dessen Inkrafttreten bereits unter Bezugnahme auf den TVöD vereinbart wurde, dass die Beschäftigten des Bodenverkehrsdienstes nur noch in die Entgeltgruppen 3 und 4 eingruppiert werden, deren Niveau gegenüber den Tabellenwerten des TVöD für die entsprechenden Entgeltgruppen um etwa 10% abgesenkt wurde. In der Anwendungsvereinbarung wird als Gegenleistung beispielsweise der Verzicht auf Neu-, Um- oder Ausgründungen mit dem Ziel des Verlassens des Tarifbereichs vereinbart. In Hessen wurde allerdings 2006 ein landesbezirklicher Tarifvertrag abgeschlossen (TV Service Hessen), der die Absenkung der Entgelte für bestimmte Beschäftigtengruppen in kommunalen Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen mit dem Ziel der Verhinderung künftigen Outsourcings und der Rückführung outgesourceter Bereiche in den TVöD ermöglicht (Komba 2006). Für die Geltung des Tarifvertrags in Hessen ist gemäß TVöD zwingend eine Anwendungsvereinbarung nötig, in der der betreffende Arbeitgeber auf Neu-, Um- und Ausgründungen mit dem Ziel der Anwendung eines anderen Tarifvertrags verzichten muss, ebenso auf die Besetzung freier Stellen über externe, nicht tarifgebundene Gesellschaften. Die Entgeltgruppen 1 bis 4 werden durch diesen Tarifvertrag durch die Entgeltgruppen A und B ersetzt. Das monatliche Entgelt der Entgeltgruppe A beträgt 1.286 Euro (also den ursprünglichen Einstiegswert der Entgeltgruppe 1), das Entgelt der Entgeltgruppe B liegt bei 1.499 Euro im Monat (Komba 2006). In Entgeltgruppe B werden Beschäftigte mit mindestens einjähriger, aber weniger als zweieinhalbjähriger Ausbildung eingruppiert, alle anderen Beschäftigten, die nicht die Voraussetzungen der Eingruppierung in Entgeltgruppe B oder die Entgeltgruppe 5 und darüber des TVöD erfüllen, in die Entgeltgruppe A. Bei Abschluss einer Anwendungsvereinbarung vorhandene Beschäftigte werden in die Entgeltgruppe B übergeleitet, sofern sie zuvor mindestens in Entgeltgruppe 2, Stufe 2 des TVöD eingruppiert waren. Beschäftigte jedoch, die in Einrichtungen beschäftigt sind, die erst mit Inkrafttreten einer Anwendungsvereinbarung in die Mitgliedschaft des KAV Hessen einbezogen werden, werden der Entgeltgruppe A zugeordnet. Von gewerkschaftlicher Seite wird kritisiert, dass die Entgeltgruppen 1 bis 4 des TVöD

damit faktisch auf eine einzige, für Neueinstellungen relevante Entgeltgruppe zusammengeschoben worden seien (Ver.di-Vertreter). Ob die Absenkung der Entgelte bzw. die Möglichkeit eines Abweichens von der Entgelttabelle in den unteren Entgeltgruppen grundsätzlich auch die Möglichkeit zur vollständigen Aufhebung der Entgeltdifferenzierung im Bereich an- und ungelerner Tätigkeiten mit umfasst, scheint umstritten zu sein. Während dies im Kommentar zu § 15 TVöD und von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di entschieden verneint wird, schreibt die VKA in ihrer Wertung des Ergebnisses der Tarifreform 2005, dass theoretisch ein Zusammenschieben aller vier Entgeltgruppen auf den Fixwert, also den untersten Wert der Entgeltgruppe 1, erfolgen könne.

3.2.3 Prinzipienwechsel vom Alimentations- zum Leistungsprinzip

Während sich die alten Tarifverträge des öffentlichen Dienstes mit ihren Orts- und Sozialzuschlägen, die auch den Familiensstand des Beschäftigten berücksichtigten, noch sehr stark am beamtenrechtlichen Alimentationsprinzip³⁴ orientierten, wurde sich davon mit dem Abschluss des TVöD bewusst abgewendet. Der TVöD kennt wie erläutert keine familienbezogenen Entgeltbestandteile mehr, auch hat das Alter der Beschäftigten keinen Einfluss mehr auf die Bezahlung. Anstelle dieser Elemente tritt eine stärkere Leistungsorientierung und Orientierung an der Berufserfahrung der Beschäftigten. Man kann also durchaus von einem mit dem TVöD vollzogenen Paradigmenwechsel sprechen, wonach sich das zu zahlende Entgelt nunmehr statt am Bedarf der Arbeitnehmer an deren Leistung ausrichtet (womit nicht suggeriert werden soll, dass „Leistung“ bisher im öffentlichen Dienst keine Rolle spielte). Dieser Schritt zur Angleichung des öffentlichen Dienstes an privatwirtschaftliche Beschäftigungsbedingungen und die Einführung von Leistungsorientierung „wo immer möglich“ (Vesper 2004, zit. nach DBB-Tarifunion 2005: 17) war insbesondere ein Anliegen der Arbeitgeberseite, hier im Speziellen der kommunalen Arbeitgeber, um den öffentlichen Dienst in der Konkurrenz mit privaten Anbietern wettbewerbsfähig zu machen und so seinen Bestand zu sichern. Darüber hinaus sollten problematische Effekte von Arbeitsmarktschließung und Arbeitsmarktsegmentierung vermieden, also verhindert werden, dass sich der öffentliche Dienst bei manchen Tätigkeiten hinsichtlich der Entgeltregelungen zu stark von privaten Arbeitsmarktkonkurrenten unterscheidet und dadurch zu hohe Mobilitätsschranken entstehen. Auch bestimmte (politisch herbeigeführte) Sachzwänge, so z.B. die Änderung der Refinanzierungsregelungen im öffentlichen Dienst, spielten bei der Reform eine Rolle.

Von den von uns befragten Personalräten wird die Umstellung vom Bedarfs- auf das Leistungsprinzip recht negativ bewertet. 69% beurteilen diese Umstellung als „(eher) schlecht“, demgegenüber bewerten sie nur 9% als „(eher) gut“. Die restlichen 22% sehen sowohl gute als auch schlechte Aspekte. Diese negative Haltung gegenüber

³⁴ Bei der Besoldung der Beamten gilt das sog. Alimentationsprinzip, nach dem der Dienstherr dem Beamten und dessen Familie eine dem Amt und den allgemeinen Lebensverhältnissen entsprechende Besoldung zu gewähren hat, um so auch dessen wirtschaftliche Unabhängigkeit zu gewährleisten und ihn vor Bestechung und Korruption zu schützen (Schur 2005: 37).

der Einführung des Leistungsprinzips dürfte allerdings nicht unbedingt mit einer grundsätzlichen Ablehnung an der Leistung orientierter Bezahlung bzw. einer „Leistungsgerechtigkeit“ der Bezahlung zu erklären sein (dem Grundsatz „*Wer sich mehr Mühe gibt, soll auch mehr verdienen*“ wird immerhin von 94% der Personalräte [teilweise] zugestimmt), sondern vielmehr mit den nicht unerheblichen finanziellen Verlusten der Arbeitnehmerseite, die mit der Abschaffung der familien- und altersbezogenen Entgeltbestandteile einhergingen. Dies kam auch in unseren Fallstudien zum Ausdruck. Jedoch scheint sich das, was unter Leistungsorientierung im neuen Tariffsystem verstanden wird, nicht unbedingt mit den Vorstellungen von Leistungsgerechtigkeit der Personalräte zu decken. Bei den Antworten auf die Frage nach den wichtigsten Veränderungen, die sich die Befragten von der Tarifreform erhoffen, liegt der Aspekt „*mehr Gerechtigkeit bei der Bezahlung*“ auf Platz eins in einem Ranking der als „*sehr wichtig*“ empfundenen Punkte. Dies geht allerdings nicht mit dem Wunsch einer stärkeren Leistungsorientierung des Tarifrechts einher, dies er Punkt wird von den Personalräten als am unwichtigsten empfunden (vgl. Tab. 8). Was Leistung ist, bzw. welche Art von Leistung in den Augen der Personalräte durch die Bezahlung honoriert werden sollte, scheint also nicht unbedingt durch die im TVöD manifestierten Leistungselemente zum Ausdruck zu kommen. Noch negativer als ihr eigenes Urteil fällt den Personalräten zufolge die Beurteilung des Wandels vom Bedarfs- zum Leistungsprinzip durch die Beschäftigten aus. In 78% der Fälle werde dieser Wandel von den Beschäftigten (eher) nicht akzeptiert, in nur 3% (eher) akzeptiert. In den restlichen 19% der Fälle werde er teilweise („*teils, teils*“) akzeptiert. Diese eher negative Bewertung der Umstellung vom Bedarfs- auf das Leistungsprinzip durch die Beschäftigten bestätigt sich in unseren Beschäftigtenbefragungen. In den Fallstudien kam allerdings zum Ausdruck, dass viele Beschäftigte den Wegfall der familienbezogenen Entgeltbestandteile grundsätzlich gutheißen. Kritisiert werden primär die damit verbundenen finanziellen Verluste. Darüber hinaus wird es für richtig gehalten, Familien mit Kindern ihrem Bedarf gemäß zu unterstützen, nur sollte dies nicht über das Gehalt im öffentlichen Dienst erfolgen, sondern beispielsweise durch steuerliche Regelungen (Beamter, V 6).

Einige der Regelungen des TVöD, in denen sich die neue Leistungsorientierung neben dem Wegfall der familienbezogenen Entgeltbestandteile manifestiert, sollen im Folgenden vorgestellt werden. Dabei soll jedoch das Leistungsentgelt nach § 18, in dem sich die neue Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst wohl am deutlichsten ausdrückt, zunächst ausgespart werden, da es, seinem Stellenwert als (zumindest aus Arbeitgebersicht) eines der wichtigsten Elemente des TVöD und zugleich – neben der Arbeitszeit – zentrales Konfliktfeld bei der Umsetzung des neuen Tarifvertrags entsprechend, in Kapitel 4 ausführlich behandelt werden wird.

Vorerfahrungen und Stufenzuordnung

Maßgeblich für die Zuordnung eines Beschäftigten zu einer Stufe innerhalb seiner Entgeltgruppe ist im TVöD die Berufserfahrung und die Beschäftigungsdauer (beim selben Arbeitgeber). Die Möglichkeit der Anerkennung von Berufserfahrung – auch aus der Privatwirtschaft – sollte die Mobilität und Flexibilität fördern. Außerdem war es intendiert die Beschäftigungschancen Älterer zu verbessern, indem sie durch den Wegfall der Lebensaltersstufen des BAT „bezahlbar“ werden sollten. Darüber hinaus

kann argumentiert werden, dass die Staffelung des Entgelts im BAT nach Lebensalter dem Anti-Diskriminierungsrecht widerspreche. Die neuen Regelungen des TVöD hingegen werden in dieser Hinsicht „im Schrifttum nicht beanstandet“ (Schaub 2007: 285).

Im Bereich der VKA umfassen die Entgeltgruppen 2 bis 15 gemäß § 16 TVöD-VKA jeweils sechs Stufen. Im Bereich des Bundes enthalten nur die Entgeltgruppen 2 bis 8 jeweils sechs Stufen, die Entgeltgruppen ab 9 aufwärts nur fünf.³⁵ Dies hängt damit zusammen, dass die Vergütungen auch nach dem BAT in den Kommunen teilweise höher waren als beim Bund (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, §16 (Bund) TVöD, Rdn. 1). Die Stufen 1 und 2 innerhalb einer Entgeltgruppe stellen die sog. Grundentgeltstufen dar, die weiteren Stufen sind Entwicklungsstufen. Bei durchschnittlicher Leistung (dazu weiter unten ausführlicher) erreicht der Beschäftigte die Stufe 2 nach einem Jahr in Stufe 1, die Stufe 3 nach zwei Jahren in Stufe 2 usw., bis er letztlich nach 15 Jahren ununterbrochener Beschäftigungsdauer die Endstufe 6 erreicht. Für die Stufenlaufzeiten gilt die ununterbrochene Beschäftigungszeit beim selben Arbeitgeber und in der selben Entgeltgruppe. Bei einer Umgruppierung startet die Stufenlaufzeit in der neuen Entgeltgruppe von neuem (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 (VKA) TVöD, Rdn. 26 – 28).

Auch was die Einstufung Neueingestellter angeht, unterscheiden sich die Fassungen des § 16 TVöD für Bund und Kommunen. Im Bereich der VKA erfolgt die Einstellung ohne einschlägige Berufserfahrung in die Stufe 1 der jeweiligen Entgeltgruppe. Bei einschlägiger Berufserfahrung von mindestens einem Jahr erfolgt die Einstellung in Stufe 2, und bei einschlägiger Berufserfahrung von mindestens drei Jahren nach dem 31.12.2008 in der Regel in die Stufe 3, bis dahin auch in diesen Fällen in die Stufe 2. Im Unterschied dazu erfolgt beim Bund in den Entgeltgruppen 9 bis 15 eine Einstellung zwingend in die Stufe 1, es sei denn es bestand zuvor ein mindestens einjähriges Beschäftigungsverhältnis zum Bund. Im Bereich der VKA erfolgt damit eine etwas großzügigere Anrechnung von Vorerfahrung als beim Bund (Hock/ Klapproth 2006: 120). Die Beurteilung der Einschlägigkeit der Berufserfahrung, die für die Einstufung herangezogen wird oder nicht, liegt im billigen Ermessen des Arbeitgebers. Angerechnet werden können auch Beschäftigungszeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, §16 (VKA) TVöD, Rdn. 9 – 10). Unabhängig von diesen Regelungen gilt gemäß § 16 Abs. 2, dass „der Arbeitgeber bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen [kann], wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist.“ Eine Anerkennung von Erfahrungen zur Deckung des Personalbedarfs ist beispielsweise bei einem Fachkräftemangel oder großer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt denkbar. Voraussetzung für die Anerkennung der Erfahrungen in solchen Fällen ist aber laut Kommentar zu § 16 TVöD das Erfordernis der Personalgewinnung, d.h. der Bedarf kann weder qualitativ noch quantitativ durch vorhandenes Personal abgedeckt werden. Die Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Vorerfahrung anerkannt wird oder

³⁵ Die Entgeltgruppe 1, die in Kapitel 5 genauer behandelt werden wird, nimmt eine Sonderstellung ein und hat nur fünf Stufen mit Verweilzeiten von jeweils vier Jahren.

nicht, liegt beim Arbeitgeber, ein Beschäftigter hat keinen Anspruch auf die Anerkennung früherer Zeit (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 (VKA) TVöD, Rdn. 18).

Die großen Spielräume bei der Anerkennung von Vorerfahrungen, die dem Arbeitgeber aufgrund der Kann-Regelung des § 16 eingeräumt werden, werden von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di kritisch gesehen. Zwar gebe es grundsätzlich die Mindestvorschrift der Einstellung in Stufe 2, wenn eine einjährige Berufserfahrung vorliege, darüber hinaus jedoch könne der Arbeitgeber „nach Gutsherrenart“ entscheiden (Ver.di-Vertreter). Dies sei eine Schwäche der tariflichen Regelung, die aber in den Verhandlungen nicht anders durchsetzbar gewesen sei, so ein Ver.di-Vertreter. Problematisch aus Sicht der Gewerkschaft ist insbesondere, dass die Anerkennung von Vorerfahrungen durch den Arbeitgeber dauerhaft umgangen werden kann, indem immer wieder befristete Verträge mit den Beschäftigten abgeschlossen würden. Bei Wiedereinstellung gelten die betroffenen Beschäftigten als Neueingestellte, bei denen zwingend nur ein Jahr beruflicher Vorerfahrung anerkannt werden muss. Dieses Vorgehen, das nach Beobachtungen der Gewerkschaft durchaus vorzukommen scheint, ermöglicht – zumindest vor dem 31.12.2008, nach diesem Zeitpunkt sollte bei entsprechender Berufserfahrung in der Regel eine Einstufung in die Stufe 3 erfolgen, s.o. – ein dauerhaftes Festhalten des betroffenen Beschäftigten in Stufe 2 seiner Entgeltgruppe (Ver.di-Vertreter). Andererseits würden teilweise auch missbräuchlich Vorerfahrungen anerkannt, beispielsweise aufgrund bestehender Parteiseilschaften. Ansonsten werden bei hochqualifizierten Bewerbern für Stellen, die sonst nicht zu besetzen seien, nach Beobachtung Ver.dis großzügig Vorerfahrungen anerkannt. Im Bereich des Bundes wurde beispielsweise in mehreren Rundschreiben darauf hingewiesen, dass unter bestimmten Bedingungen bei Neueinstellungen bestimmter Fachkräfte übertariflich von der Stufenzuordnung abgewichen werden kann (z.B. Anerkennung außerhalb des Bundes erworbener Berufserfahrung bei IT-Kräften) (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 (Bund) TVöD, Rdn. 31). Die Praxis der Arbeitgeber, bei Bedarf übertariflich von den im Tarifvertrag als Mindestregelung vereinbarten Stufenzuordnungen abzuweichen, wird vor dem Hintergrund der damit einhergehenden Gefährdung der innerbetrieblichen Entgeltgerechtigkeit von Gewerkschaftsseite kritisch gesehen. Entgegen den Beteuerungen der Arbeitgeberseite, dass Mobilität im öffentlichen Dienst von großer Bedeutung sei und erleichtert werden müsse, sieht die Gewerkschaft Ver.di als Normalfall aber eher den Versuch, durch die möglichst restriktive Anerkennung bzw. eben die Nicht-Anerkennung von Vorerfahrungen Kosten einzusparen.

Während bereits die Regelungen des TVöD zur Anerkennung von Vorerfahrungen offensichtlich zumindest aus gewerkschaftlicher Sicht nicht zufriedenstellend sind, wurde die Problematik durch die Regelung des TVÜ-VKA zu dessen Geltungsbereich noch verschärft. Gemäß § 1 TVÜ-VKA gilt der Überleitungstarifvertrag für bei Einführung des TVöD vorhandene Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis über den 30.9.2005 hinaus fortbesteht, für die Dauer des ununterbrochen beim selben Arbeitgeber fortbestehenden Arbeitsverhältnisses. Ergänzend wurde in einer Protokollklärung geregelt, dass Unterbrechungen bis zu einem Monat in der Zeit bis zum 30.9.2007 unschädlich sind. Aus § 1 TVÜ-VKA ergibt sich, dass jeder Arbeitgeberwechsel nach dem 1.10.2005 als Neueinstellung gilt, mit der Folge, dass die Geltung

des TVÜ endet und die Besitzstands- und Vertrauensschutzregelungen verloren gehen. Ebenso endete die Anwendung des TVÜ durch Beschäftigungsunterbrechungen von mehr als einem Monat bis zum 30.9.2007 bzw. jegliche Unterbrechung nach diesem Datum. Aus dieser Regelung ergaben sich insbesondere aus Arbeitnehmersicht problematische Auswirkungen in Bezug auf befristete Beschäftigungsverhältnisse und den Arbeitgeberwechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes. Bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen ist arbeitgeberseitig nach Darstellungen der Gewerkschaft Ver.di teils gezielt Missbrauch betrieben worden, indem Unterbrechungen des Arbeitsverhältnisses von genau einem Monat und einem Tag vereinbart wurden, um die Anwendung des TVÜ zu beenden und im Folgenden unmittelbar den TVöD anwenden zu können. Auch ohne diese missbräuchliche Nutzung der Regelungen des TVÜ bleibt die Situation mit Blick auf befristete Arbeitsverträge problematisch. Als gravierender wurde jedoch im Untersuchungsfeld – und hier auch von Arbeitgeberseite – empfunden, dass die Regelung des TVÜ den Arbeitgeberwechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes praktisch unmöglich, weil aus Sicht der Beschäftigten finanziell nicht tragbar machte. Sowohl aus Beschäftigtensicht als auch aus der Perspektive vieler kommunaler Arbeitgebervertreter brachte der TVöD damit nicht die erhofften Möglichkeiten größerer Mobilität, sondern die Regelungen werden vielmehr als „Mobilitätsbremse“ beschrieben, die daran hinderten, die Stelle zu wechseln bzw. geeignete Bewerber für vakante Positionen rekrutieren zu können. Die ungeschickten Regelungen zur Anerkennung von Vorerfahrungen (und Besitzständen) erhalten besondere Relevanz, weil die Verdienste im öffentlichen Dienst gegenüber der Privatwirtschaft vergleichsweise gering sind und jede weitere Verschlechterung dadurch rasch arbeitsmarktkritische Relevanz bekommt. Die enorme Wahrnehmung des Problems der Vorerfahrungen darf deshalb sowohl als reales Problem als auch als symbolischer Diskurs über die begrenzten Verdienstmöglichkeiten im öffentlichen Dienst sowie die fehlenden Möglichkeiten arbeitsmarktgerechter Verdienstgestaltung verstanden werden.

Die Problematik wurde auch von den Tarifparteien gesehen und bei den Regelungen in der Tarifrunde 2008 nachgebessert. Der § 16 TVöD-VKA wurde gegenüber der ursprünglichen Fassung um einen neuen Absatz 2a ergänzt. Ein Arbeitgeber kann nun bei Einstellung von Beschäftigten im unmittelbaren Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst die beim vorherigen Arbeitgeber nach den Regelungen des TVöD oder des TVÜ (und damit vermittelt auch nach dem BAT bzw. BMT-G) erworbene Entgeltgruppe und Stufe ganz oder teilweise berücksichtigen. Auch hier handelt es sich allerdings nur um eine Kann-Regelung. Die Berücksichtigung weiterer Besitzstände (z.B. kinderbezogene Entgeltbestandteile) bleibt nach wie vor ausgeschlossen (Tarifinfo der VKA 12/2008 vom 10.4.2008). Darüber hinaus wurde in der Tarifrunde die Regelung der Protokollerklärung zu § 1 TVÜ-VKA entfristet, so dass nunmehr generell Beschäftigungsunterbrechungen von bis zu einem Monat unschädlich sind, nicht nur in der Zeit bis zum 30.9.2007. Dennoch kann nach wie vor ein Besitzstandsverlust durch eine Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses von über einem Monat „herbeigeführt“ werden (Tarifinfo der VKA 12/2008 vom 10.4.2008). Die Modifikation signalisiert jedoch, dass auch auf tarifpolitischer Ebene die mobilitätshemmenden Wirkungen des TVöD bzw. TVÜ erkannt wurden und insbesondere auch arbeitgeberseitig die Notwendigkeit gesehen wurde, den Verwaltun-

gen und kommunalen Betrieben die Möglichkeit der Anerkennung von Vorerfahrungen bzw. Besitzständen aus vorherigen Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst einzuräumen. Die veränderten Regelungen wurden in unseren Untersuchungsfällen sehr begrüßt. Dennoch bestätigt sich auch in den von uns untersuchten Kommunen und kommunalen Betrieben – auch aufgrund der eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten – der von der Gewerkschaft Ver.di beobachtete restriktive Umgang mit den Möglichkeiten zur Anerkennung von Vorerfahrungen. In unseren Fallstudien wird größtenteils so erfahren, dass bei besonders qualifizierten und dringend benötigten Bewerbern die Vorerfahrungen großzügig anerkannt werden, die Stufenzuordnung also wie in § 16 TVöD vorgesehen zur Personalrekrutierung genutzt wird, damit jedoch nicht „inflationär“ umgegangen werde (Arbeitgebervertreter, B 2). Aus Personalratsicht wird eben dies kritisch gesehen, da die Anerkennung oder Nicht-Anerkennung von Vorerfahrung nach „Angebot und Nachfrage“ funktioniert, also von der Arbeitsmarktposition der Beschäftigten abhängt und eine großzügige Anerkennung für viele Beschäftigtengruppen nicht durchsetzbar sei. Unsere Personalrätebefragung bestätigt diese Eindrücke: In einem knappen Viertel der Fälle werden Vorerfahrungen eher großzügig anerkannt. In jeweils gut 30% der Fälle hingegen wird entweder generell so sparsam wie möglich oder nur bei wichtigen Fachkräften großzügig anerkannt (vgl. Tab. 7).

Tab. 7: Anerkennung von Vorerfahrung
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Wie wird bei Ihnen in der Praxis mit der Anerkennung von beruflichen Vorerfahrungen bei Einstellungen umgegangen?“

Es wird eher großzügig anerkannt	24
Großzügige Anerkennung nur bei wichtigen Fachkräften	31
So sparsam wie möglich	31
Es ist keine Linie erkennbar	14

Leistungsabhängige Bewegung in den Entgeltstufen

Neben der Einführung des Leistungsentgelts wurde mit dem TVöD auch die Möglichkeit geschaffen, den Stufenaufstieg innerhalb einer Entgeltgruppe leistungsabhängig zu gestalten. Der § 17 stellt damit neben dem § 18 TVöD-VKA ein weiteres Instrument zur leistungsabhängigen Entgeltgestaltung dar. Abweichend von den oben beschriebenen Regelungen zur Stufenlaufzeit innerhalb einer Entgeltgruppe kann laut § 17 Abs. 2 bei Leistungen, die erheblich über bzw. unter dem Durchschnitt liegen, die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verkürzt bzw. verlängert werden. Bei einer Verlängerung der Stufenlaufzeit ist der Arbeitgeber dazu verpflichtet, jährlich zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine verlängerte Stufenlaufzeit noch gegeben sind. Gegen seine Entscheidung steht dem Beschäftigten

die Möglichkeit einer schriftlichen Beschwerde an eine im Betrieb oder in der Verwaltung einzurichtende paritätische Kommission zur Verfügung. Die Kommission kann einen Vorschlag zur Behandlung der Beschwerde vorlegen, die Entscheidung liegt jedoch beim Arbeitgeber.³⁶

Laut einer Protokollerklärung zu § 17 bestehen die beiden Instrumente des Leistungsentgelts nach § 18 und des leistungsabhängigen Stufenaufstiegs unabhängig voneinander. § 17 soll insbesondere die Anliegen der Personalentwicklung unterstützen. Anders als § 18 enthält § 17 keinerlei Regelungen zur Metrik, mit der eine erheblich über oder unter dem Durchschnitt liegende Leistung festgestellt werden könnte. Diskutiert wird, ob zur Anwendung des § 17 ein spezielles Beurteilungsverfahren entwickelt werden sollte oder ob auf die Verfahren der dienstlichen Beurteilung zurückgegriffen werden kann, ebenso, ob eine Dienstvereinbarung für die Umsetzung notwendig ist. Aus der Abwesenheit von Regelungen zum Verfahren der Leistungsmessung lässt sich laut Kommentar zu § 17 schließen, dass es sich bei dem leistungsbezogenen Stufenaufstieg oder dessen Verzögerung um ein Instrument handelt, das nur situativ, in sachlich begründeten Einzelfällen angewandt werden und für das kein generelles, allgemeingültiges Verfahren betrieblich vereinbart werden soll (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 17 TVöD, Rdn. 7b, 15). Dafür spricht auch die Formulierung, dass „erheblich“ unter oder über dem Durchschnitt liegende Leistungen für eine Verzögerung oder Beschleunigung vorliegen müssen. Diese Auffassung vertritt auch das BMI in einem Rundschreiben von 2005 (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 17 TVöD, Rdn. 7b).

Unklar erscheint in der Literatur darüber hinaus, ob die Verzögerung oder Beschleunigung eines Stufenaufstiegs der Mitbestimmung des Personal- bzw. Betriebsrats unterliegt. Zumindest zur Wahrung des arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes scheint eine Mitwirkung des Personal- oder Betriebsrats geboten, die KGSt geht von weitergehenden Beteiligungsrechten der Arbeitnehmervertretung aus (KGSt 2005; ähnlich Roggenkamp 2006: 51).³⁷ Dies wiederum lässt die Vereinbarung eines betrieblichen Systems zur Leistungsmessung oder zumindest bestimmter Entscheidungsgrundsätze entgegen der oben wiederergegebenen Auffassungen sinnvoll oder sogar notwendig erscheinen. In einigen der von uns ausgewerteten Dienst- und Betriebsvereinbarungen wird der Stufenaufstieg nach § 17 mit dem System zur leis-

³⁶ Nach einer Protokollerklärung zu § 17 erfasst die Mitwirkung der Kommission nicht die Entscheidung über die leistungsbezogene Stufenzuordnung.

³⁷ In einem Verfahren vor dem Arbeitsgericht Berlin kam das Gericht zu dem Urteil, dass bei der Verzögerung oder Verlängerung der Stufenlaufzeit zumindest „ein Mitbeurteilungsrecht des Betriebsrates [wegen gleichlautender Vorschriften in den Landespersonalvertretungsgesetzen ggf. auch für den Personalrat, d. Verf.] zur Wahrung des arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes als Bestandteil der innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit“ vorliegt (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 17 TVöD, Rdn. 52). Daraus folgt, dass eine Entscheidung über die Verkürzung oder Verlängerung des Stufenaufstiegs zwar allein vom Arbeitgeber getroffen werden kann, diese aber nicht willkürlich fallen darf. Auch das LAG Berlin-Brandenburg kommt in seinem Beschluss vom 15.9.2010 zu dem gleichen Ergebnis bzw. geht noch darüber hinaus. Dem Betriebsrat könne ein Mitbeurteilungsrecht bei der Leistungsbewertung gemäß § 17 Abs. 2 TVöD nicht abgesprochen werden.

tungsorientierten Bezahlung nach § 18 verknüpft. Dies allerdings dürfte – folgt man der Protokollerklärung zu § 17 – von den Tarifparteien nicht gewollt sein.

Dem verzögerten oder beschleunigten Stufenaufstieg nach § 17 kommt (im Falle der Anwendung) aufgrund seiner langfristigen Wirkung und der gegenüber dem BAT verringerten Stufenzahl im TVöD eine erheblich größere finanzielle Bedeutung zu als dem Leistungsentgelt nach § 18. Ferner kann ein einmal gewährter Aufstieg nicht mehr zurückgenommen werden. Die Motivationswirkung derlei finanzieller Anreize ist allerdings bekanntlich umstritten und es kann argumentiert werden, dass bei einer dauerhaften „Zulage“ der Anreizeffekt bei gleich bleibenden Kosten des Arbeitgebers verloren gehe. Demgegenüber könnten allerdings auch diejenigen Beschäftigten, die (noch) nicht in den Genuss eines vorgezogenen Aufstiegs kamen, langfristig motiviert sein, darauf hinzu arbeiten. Darüber hinaus stellt sich aber auch im Falle des § 17 in der Praxis die Frage nach der Methodik der Leistungsmessung und der Bestimmung einer durchschnittlichen Leistung, auf die der § 17 explizit Bezug nimmt. Vor dem Hintergrund dieser „Anwendungshindernisse“ sowie der oben erläuterten strittigen Punkte in Bezug auf die Mitbestimmung und die Notwendigkeit zur Vereinbarung eines Systems zur Leistungsmessung, war eine eher zurückhaltende Anwendung des § 17 in der Praxis zu erwarten – was jedoch auch der von den Tarifparteien offenbar verfolgten Intention, den § 17 als Einzelfallregelung zu schaffen, entsprechen dürfte.

Weit überwiegend kommt der § 17 in den Verwaltungen Nordrhein-Westfalens tatsächlich (noch) gar nicht zum Einsatz. In 74% der Kommunen gab es laut unserer Personalrätebefragung noch keine Fälle, in denen der Stufenaufstieg leistungsabhängig gehemmt oder beschleunigt wurde. In 21% der Fälle wurden Stufenaufstiege bereits verkürzt, im Mittel jedoch nur bei rund fünf Beschäftigten. Ein Hemmen des Stufenaufstiegs kam bisher so gut wie nicht vor, nur 1% der Personalräte (bei durchschnittlich etwa zwei betroffenen Beschäftigten) weiß davon zu berichten. Weitere 4% der Personalräte wissen nicht, ob der § 17 in ihrer Verwaltung bereits zur Anwendung kam. Auch in unseren Fallstudien wurden nur in zwei Fällen bereits Stufenaufstiege beschleunigt, zu einem Hemmen kam es in keinem Fall. Oftmals wird arbeitgeberseitig als Begründung für die ausbleibende Nutzung des Instruments angeführt, dass ein Vorweggewähren von Stufenaufstiegen zu teuer sei. In vielen unserer Untersuchungsfälle hatten sich die Betriebsparteien auch zunächst auf die Umsetzung des § 18 konzentriert und aus diesem Grund den § 17 noch nicht in Angriff genommen. Auch hier werden teils ähnliche Probleme gesehen wie beim Leistungsentgelt, was die Entwicklung möglichst „gerechter“ Bewertungsmodalitäten angeht. Das Hemmen von Stufenaufstiegen wird arbeitgeberseitig teils als nützlich angesehen, denn es fehle ansonsten im öffentlichen Dienst an Sanktionsmöglichkeiten für schlechte Leistungen. Man wolle aber nicht nur die negative Seite des Instruments einführen und habe daher aus Kostengründen bisher ganz darauf verzichtet (Arbeitgebervertreterin, V 11). Beschleunigte Stufenaufstiege könnten aus Arbeitgebersicht weniger als formelles leistungspolitisches, denn als informelles arbeitsmarktpolitisches Instrument von Interesse sein, um bei qualifizierten Kräften Abwerbung zu vermeiden. Aus einem Krankenhaus wurde uns berichtet, dass beide, Arbeitgeber und Personalrat, das Instrument des vorgezogenen Stufenaufstiegs in dieser Weise einsetzen wollen, um besonders qualifizierten Fachkräften Anreize zur dauerhaften

Tätigkeit beim betreffenden Arbeitgeber bieten zu können (Betriebsrat, K 1). Betriebs- und Personalräte wiederum könnten der Beschleunigung des Stufenaufstiegs mitunter auch etwas abgewinnen, um damit *distributive bargaining* zu betreiben. Unserer Befragung nach sehen die Personalräte den § 17 in der Tendenz grundsätzlich eher positiv. 49% der Personalräte bewerten die Möglichkeit, nach § 17 Abs. 2 Stufenaufstiege zu verkürzen oder zu verzögern, „(eher) gut“. 21% können dem Instrument weder Gutes noch Schlechtes abgewinnen, 30% der Personalräte sehen es als „(eher) schlecht“ an. In der praktischen Anwendung allerdings scheinen sowohl Arbeitgeber als auch die Personalräte dem Instrument – aus unterschiedlichen Gründen – zurückhaltend gegenüberzustehen.

Führung auf Probe und Zeit

Als weitere Elemente der mit dem TVöD forcierten Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst können die Führung auf Probe nach § 31 TVöD sowie die Führung auf Zeit gemäß § 32 TVöD gelten. Diese Instrumente sollen der Verbesserung des Personaleinsatzes und der Steigerung der Führungsqualität dienen. Bei einer Führung auf Probe wird die Führungsaufgabe zunächst probeweise übertragen, eine Übertragung auf Dauer ist jedoch intendiert. Im Gegensatz dazu wird bei Führung auf Zeit die Aufgabe nur befristet übertragen (Schaub 2007: 286). Da eine Führung auf Zeit im Gegensatz zur Führung auf Probe nicht auf die dauerhafte Übertragung der Führungstätigkeit ausgerichtet ist, ist eine Konkurrenzsituation zwischen den beiden Instrumenten systematisch ausgeschlossen (KGSt 2005: 13).

Bei Führung auf Probe gemäß § 31 TVöD können Führungspositionen als befristetes Arbeitsverhältnis bis zur Gesamtdauer von zwei Jahren vereinbart werden. Innerhalb dieser Zeit ist eine höchstens zweimalige Verlängerung des Arbeitsverhältnisses zulässig. Im Kontext von § 31 sind Führungspositionen definiert als ab Entgeltgruppe 10 zugewiesene Tätigkeiten mit Weisungsbefugnis, die vor der Übertragung vom Arbeitgeber ausdrücklich als Führungspositionen auf Probe bezeichnet worden sind (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 31 TVöD, Rdn. 1). Eine Führung auf Probe ist sowohl für externe Kandidaten als auch für bereits vorhandene Beschäftigte möglich. Bei externen Kandidaten wird die Führung auf Probe als ein befristetes Arbeitsverhältnis vereinbart, es wird das der Führungsposition zugeordnete Entgelt gezahlt. Bei internen Kandidaten wird die Führungsposition dem Beschäftigten vorübergehend übertragen. Für die Dauer der Übertragung wird eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen der bisherigen Entgeltgruppe und dem sich bei Höhergruppierung in die Entgeltgruppe der Führungsposition ergebenden Entgelt gezahlt. Bewährt sich der Beschäftigte nicht, erhält er nach Ablauf der Probezeit eine seiner bisherigen Eingruppierung entsprechende Tätigkeit. Bei Bewährung – sowohl bei internen als auch externen Kandidaten – wird die Führungsposition auf Dauer übertragen (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 31 TVöD, Rdn. 31). Um feststellen zu können, ob sich ein Kandidat bewährt hat oder nicht, müsste allerdings zunächst einmal festgelegt werden, welche Qualitäten Führungskräfte im Einzelnen haben sollten (Roggenkamp 2006). Im Kommentar zu § 31 wird vorgeschlagen, zur Bestimmung des Begriffs der Bewährung auf die alten Regelungen zum Bewährungsaufstieg zurückzugreifen. Fraglich dürfte allerdings sein, ob damit auch Führungsqualitäten adäquat und hinreichend berücksichtigt werden können.

Anders als bei der Führung auf Probe ist bei der Führung auf Zeit keine dauerhafte Übertragung der Führungsaufgabe nach Bewährung des Arbeitnehmers intendiert. Die Führung auf Zeit dient nur der befristeten Übernahme einer Führungsaufgabe und kann beispielsweise im Kontext von Projektarbeiten relevant sein. Nach § 32 TVöD können Führungspositionen als befristetes Arbeitsverhältnis bis zu einer Dauer von vier Jahren vereinbart werden. In den Entgeltgruppen 10 bis 12 ist darüber hinaus eine höchstens zweimalige Verlängerung bis zu einer Gesamtdauer von acht Jahren möglich, ab Entgeltgruppe 12 eine höchstens dreimalige Verlängerung bis zu einer Gesamtdauer von zwölf Jahren. Auch für Führungspositionen auf Zeit kommen Tätigkeiten ab Entgeltgruppe 10 mit Weisungsbefugnis in Frage. Diese müssen vor der Übertragung vom Arbeitgeber ausdrücklich als Führungspositionen auf Zeit bezeichnet worden sein. Auch die Führung auf Zeit kommt für externe und interne Kandidaten in Betracht. Externe Bewerber erhalten einen entsprechenden befristeten Arbeitsvertrag. Bei Übertragung der Führungsposition auf bereits vorhandene Beschäftigte wird, wie bei der Führung auf Probe, eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen der derzeitigen Entgeltgruppe und der der Führungsfunktion zugeordneten Entgeltgruppe gezahlt. Hinzu kommt hier jedoch noch ein Zuschlag in Höhe von 75% des Unterschiedsbetrags zwischen der Entgeltgruppe der Führungsposition und der nächsthöheren Entgeltgruppe. Damit ist eine Führungsfunktion auf Zeit „teurer“ als eine Führung auf Probe (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 32 TVöD, Rdn. 18). Diese tarifvertragliche Regelung dürfte damit zu erklären sein, dass das Instrument der Führung auf Probe dazu gedacht ist, die Bewerber zunächst in der entsprechenden Funktion zu testen, in der Aussicht auf dauerhafte Übertragung der Tätigkeit und entsprechende Vergütung. Führungspositionen auf Zeit hingegen müssen im Interesse des Arbeitgebers mit besonders erfahrenen und/oder geeigneten Kandidaten besetzt werden, um sofort eine Ausübung der Tätigkeit in gewünschter Weise zu gewährleisten. Gleichzeitig besteht für den Arbeitnehmer keine Perspektive auf eine dauerhaft höhere Vergütung, da der Beschäftigte nach Ablauf der Befristung eine seiner bisherigen Eingruppierung entsprechende Tätigkeit zugewiesen bekommt und der Zuschlag entfällt. Solche Positionen finanziell besonders attraktiv zu gestalten, dürfte also sowohl arbeitgeber- als auch arbeitnehmerseitig von Interesse sein.

Inwieweit die Instrumente der Führung auf Probe und auf Zeit tatsächliche Neuerungen im Tarifrecht des öffentlichen Dienstes darstellen, scheint in der Literatur umstritten. Während Zetl darlegt, diese Instrumente seien bereits im BAT bekannt gewesen, nur weniger präzise geregelt (Zetl 2008: 67), wird im Kommentar zu den §§ 31 und 32 TVöD die Ansicht vertreten, bei den Regelungen seien für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes völlig neue, die Rechtsnatur der Führung auf Probe sei aus dem Beamtenrecht allerdings in ähnlicher Weise bekannt. Neben der Bewährung wird bei der Führung auf Probe keine besondere Leistung verlangt. „Die Führung auf Probe ist deshalb nicht Teil oder Element der neu in den TVöD eingefügten leistungsorientierten Bezahlung“ (Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 31 TVöD: 1). Gleiches gilt auch für die Führung auf Zeit, bei der darüber hinaus das Element der Bewährung fehlt. Allerdings dürften Führung auf Probe und auf Zeit dennoch im Kontext der mit der Tarifreform generell intendierten stärkeren Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst gesehen werden. Beide Elemente, insbesondere aber die Füh-

nung auf Probe, werden nach den Eindrücke n aus unseren Fallstudien von den Akteuren vor Ort überwiegend als sinnvoll angesehen, werden aber Gewerkschaftsvertretern zufolge trotzdem (bisher) nur selten angewandt.

3.3 Bewertung des TVöD durch die Akteure vor Ort

Während zuweilen kritisiert wird, der TVöD stelle nicht die große durchgreifende Reform dar, als die er dargestellt werde (Oechsler 2005), bewerten es beide Tarifparteien positiv, dass überhaupt eine Überarbeitung der Tarifstrukturen im öffentlichen Dienst gelungen ist. Während die Gewerkschaften dennoch einige Aspekte der Tarifreform (wie die Absenkung des Entgelt-niveaus oder die Einführung einer neuen Niedrigentgeltgruppe) sehr kritisch sehen, wird der TVöD von Seiten der Gewerkschaftsmitglieder und der Personal- und Betriebsräte nach Einschätzung einiger hauptamtlicher Gewerkschafter noch erheblich negativ beurteilt (Ver.di-Vertreter, Vertreter der DBB-Tarifunion).

Aus unseren Fallstudien ergibt sich jedoch, dass die Personal- und Betriebsräte unterschiedliche Aspekte der Tarifreform als durchaus sinnvolle Modernisierungen empfinden. Die Vereinheitlichung der Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte wird weitgehend begrüßt, ebenso die generell mit dem neuen Tarifwerk angestrebte Einheitlichkeit und Vereinfachung, auch wenn beide Aspekte in der Übergangsphase noch nicht voll zum Ausdruck kämen. Durch die von den Personal- und Betriebsräten als überstürzt empfundene Reform ergebe sich viel (Rechts-)Unsicherheit, der TVöD sei ein „relativ nacktes Werk mit mehr Fragezeichen als mit Tatsachen“ (Betriebsrat, K 1). Da die Reform noch nicht abgeschlossen ist, wollen viele Personal- und Betriebsräte in unseren Untersuchungsfällen auch noch kein abschließendes Urteil darüber fällen. Was jedoch von nahezu allen interviewten Arbeitnehmervertretern konstatiert und kritisiert wird, ist die Absenkung des Entgelt-niveaus im öffentlichen Dienst durch den TVöD gegenüber dem BA T. Die Arbeitgeber erzielten demnach teilweise erhebliche Einsparungen bei den Personalkosten. Ein Effekt, der allerdings auch nicht von allen kommunalen Arbeitgebern uneingeschränkt begrüßt wird. Der Hauptkritikpunkt am TVöD, der in unseren Untersuchungsfällen von Arbeitgeberseite geäußert wurde, war die dadurch entstandenen bzw. verschärften Probleme bei der Personalrekrutierung, insbesondere in Bezug auf erfahrene Kräfte. Wie erläutert wurde dieses Problem durch die Tarifrunde 2008 partiell entschärft. Ein weiterer von Arbeitgebern häufig angebrachter Kritikpunkt – der auch von Personalräten und Beschäftigten geteilt wird – ist der Entgeltverlust bzw. die zu geringen Zuwächse im Falle einer Höhergruppierung oder der Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit. Demgegenüber werden von Arbeitgeberseite unterschiedliche Aspekte des TVöD positiv bewertet, so beispielsweise die Loslösung vom Beamtenrecht, bessere Steuerungselemente und verstärkte Leistungsorientierung. Trotz aller Kritikpunkte scheint der TVöD von den meisten Akteuren vor Ort als ein notwendiger Schritt angesehen zu werden. Aus Arbeitgebersicht leistet er einen Beitrag zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes, aus Sicht der Personalräte trug die Tarifreform zum Erhalt des Flächentarifvertrags bei. Auch aus unserer Personalrätebefragung ergibt sich, dass sich die Personalräte ebenso wie die Gewerkschaften von der Tarifreform im öffentli-

chen Dienst auch mit Blick auf die Zukunft eine Sicherung der Flächentarifverträge sowie mehr Anerkennung für den öffentlichen Dienst erhoffen (vgl. Tab. 8).

Tab. 8: Erhoffte Veränderungen durch die Tarifreform
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Was sind die wichtigsten Veränderungen, die Sie sich von der Tarifreform des öffentlichen Dienstes insgesamt erhoffen?“

sehr	wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig
Mehr Gerechtigkeit bei der Bezahlung	56 40		4	0,3
Sicherung der Flächentarifverträge	50 41		6	2
Mehr Anerkennung für den öffentlichen Dienst	41 45		11	2
Bessere Arbeitsbedingungen	35	51	13	1
Höhere Verdienste	28	59	13	0,7
Modernisierung des öffentlichen Dienstes	25 51		23	1
Höhere Dienstleistungsqualität	19 60		19	2
Mehr Flexibilität	16	58	23	2
Mehr Leistungsorientierung	10	39 40 11		

Die Einführung des TVöD bzw. die Überleitung der Beschäftigten in den TVöD wurde in unseren Fallkommunen bzw. -betrieben zwar als langwierig und kompliziert empfunden, lief in den meisten Fällen aber letztlich recht problemlos ab. Die „Unfertigkeit“ des Tarifwerks erschwerte die Einführung, beispielsweise wurde berichtet, dass Informationen schnell wieder veraltet gewesen seien und manche problematischen Regelungen sich erst im Einführungsprozess als solche herausstellten und dann auf tarifpolitischer Ebene nachverhandelt werden mussten. Teilweise ergaben sich trotz der Besitzstandsregelungen des TVÜ faktische Einbußen bei Beschäftigten durch die Überleitung (z.B. in Bezug auf Anerkennung von Besitzständen bei beurlaubten Beschäftigten oder durch Wegfall seltener Zulagen). In fast allen unseren Untersuchungsfällen trat eine geringe Zahl solcher problematischer Fälle auf, diese wurden dann jedoch auch innerhalb des Betriebes oder der Verwaltung gelöst. Dies geschah entweder einvernehmlich oder aber, indem der Personalrat (in zwei Fällen mit starker Interessenvertretung) seine Blockademöglichkeit bei der Einführung des Leistungsentgelts ausnutzte, um die Lösung der aufgetretenen Probleme im Sinne der Be-

beschäftigten durchzusetzen. Einige der tarifvertraglichen Lücken wurden somit auf betrieblicher Ebene nachverhandelt und teils im Vorgriff auf Einigungen der Tarifparteien geregelt.

Tab. 9: Information bei Einführung des TVöD
(Beschäftigtenbefragungen, nur Tarifbeschäftigte, Angaben in Prozent)
*„Wurden Sie vor der Einführung des TVöD gut oder schlecht informiert?“**

Kreis	V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7
Gut (1)	4	17	4	3
Eher gut (2)	17	29	20	16
Teils, teils (3)	34	29	38	38
Eher schlecht (4)	28	24	32	35
Schlecht (5)	17	0	6	7
Mittelwert	3,37	2,61	3,17	3,27

* Im Fall V 12 wurde die Frage in Absprache mit den Akteuren vor Ort nicht gestellt.

Aus unseren Beschäftigtenbefragungen ergibt sich, dass sich die Beschäftigten in den meisten Fällen bezüglich der Einführung des TVöD nicht besonders gut informiert fühlten (vgl. Tab. 9). Der positivere Wert im Fall der Gemeinde V 2 sollte mit deren Größe zu erklären sein, persönliche Information des engagierten Personalverantwortlichen dürfte hier eine größere Rolle gespielt haben. Auch in unseren weiteren Fallstudien schien sich die Information der Beschäftigten über den TVöD meist auf einen Bescheid bezüglich der Überleitung oder in einigen Fällen ein Informationsblatt zu beschränken, größere Informationsveranstaltungen wurden eher im Zusammenhang mit dem Leistungsentgelt durchgeführt. Dies könnte damit zusammenhängen, dass für viele Akteure in den Kommunen die TVöD-Einführung recht überraschend kam und Personalräte und Arbeitgeber zunächst selbst nicht ausreichend informiert waren. Darüber hinaus stellte die Überleitung in den TVöD tatsächlich eher einen Verwaltungsakt dar, da aufgrund der noch ausstehenden neuen Entgeltordnung keine Neueingruppierungen stattfanden (Regelüberführung in die neuen Entgeltgruppen) und durch die Regelungen des TVÜ grundsätzlich eine verlustfreie Überleitung der vorhandenen Beschäftigten gewährleistet sein sollte. Nach Einschätzung der Personal- bzw. Betriebsräte und der Arbeitgebervertreter unserer Untersuchungsfälle nahmen die Beschäftigten den TVöD zunächst nicht als große Reform wahr, erst als sich im Laufe der Zeit herausstellte, welche finanziellen Verluste damit einhergingen, habe sich Unzufriedenheit ausgebreitet. Auch die 2007 erstmals gezahlte gekürzte Jahressonderzahlung, insbesondere in den oberen Entgeltgruppen, spielt hier eine Rolle. Von den Beschäftigten in unseren Fallkommunen wird der

TVöD überwiegend als ein Absenkungstarifvertrag und eine „Sparmaßnahme“ angesehen.

Tab. 10: Bewertung des Entgeltsystems des TVöD

(Beschäftigtenbefragungen, nur Tarifbeschäftigte, Mittelwerte einer 5er-Skala von 1=„sehr gut“ bis 5=„sehr schlecht“)

„Wie bewerten Sie das derzeitige tarifliche Entgeltsystem des TVöD im Hinblick auf: ...“

Kreis	V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Gerechtigkeit	3,62	3,55	3,63	3,45	3,38
Aufstiegschancen	4,01	3,64	3,94	3,81	3,70
Höhe der Bezahlung	3,32	3,18	3,39	3,08	3,23
Motivation/ Leistungsbereitschaft	3,66	3,29	3,40	3,44	3,31

In unseren Beschäftigtenbefragungen wird das derzeitige Entgeltsystem des TVöD insgesamt von den Tarifbeschäftigten tendenziell negativ beurteilt (vgl. Tab. 10). Die „Aufstiegschancen“ werden in allen Fällen am schlechtesten bewertet. Dies kann damit zusammenhängen, dass viele der Beschäftigten Übergeleitete sein dürften, die sich möglicherweise in einer individuellen Endstufe befinden. Außerdem wurde in unseren Fallstudien häufig der Wegfall der Bewährungs- und Zeitaufstiege sowie der Lebensaltersstufen kritisiert, was sich in dieser negativen Bewertung niederschlagen dürfte. Am zweit schlechtesten wird in vier von fünf Fällen der Aspekt der Gerechtigkeit empfunden, gefolgt und höchstwahrscheinlich damit zusammenhängend von „Motivation und Leistungsbereitschaft“. Da die „Höhe der Bezahlung“ in allen Fällen noch am besten bewertet wird, wäre es nicht angebracht, den konstatierten Mangel an „Gerechtigkeit“ mit einer subjektiv als zu gering empfundenen Bezahlung zu erklären. Aus unseren Fallstudien lässt sich schließen, dass als ungerecht unter anderem inadäquate und unzeitgemäße Stellenbeschreibungen und -bewertungen angesehen werden, die die tatsächliche Tätigkeit nicht mehr hinreichend abbilden, oder Eingruppierungen, die im Vergleich mit anderen Tätigkeiten (oder auch verbeamteten Kollegen) nicht gerechtfertigt erscheinen. Die Beseitigung dieser Gerechtigkeitsdefizite hätte mit einer neuen Entgeltordnung zumindest in Angriff genommen werden sollen. Da die Eingruppierung nach wie vor nach den alten Kriterien erfolgt, bestehen auch ihre teilweise problematischen Effekte fort. Ein weiteres Gerechtigkeitsproblem ergibt sich aus der Ungleichbehandlung von übergeleiteten und neu eingestellten Beschäftigten. Die durch die gleichzeitige Geltung von Übergangsrecht und neuem Tarifvertrag entstandene Situation der ungleichen Bezahlung gleicher Tätigkeiten wird in unseren Fallstudien häufig kritisiert. Das Gerechtigkeitsempfinden korreliert darüber hinaus leicht mit der Information im Zusammenhang mit der TVöD-Einführung.

Tab. 11: Ungerechte Behandlung durch Einführung des TVöD
 (Beschäftigtenbefragungen, nur Tarifbeschäftigte, Angaben in Prozent)
 „*Wurden Sie Ihres Erachtens persönlich durch den TVöD ungerecht behandelt?*“

Kreis	V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Ja	41	34 28 18	28		
Nein	35	37 47 58	54		
Weiß nicht	24	29 25 24	17		

Das Ausmaß, zu dem sich die Tarifbeschäftigten in unseren Untersuchungsfällen durch die TVöD-Einführung persönlich ungerecht behandelt fühlen, variiert allerdings erheblich. Während sich in der Stadt V 7 nur 18% der Tarifbeschäftigten ungerecht behandelt fühlen, sind es im Kreis V 1 41% (vgl. Tab.11). Auch die Umstellung vom Bedarfs- auf das Leistungsprinzip stößt im Kreis V 1 auf größere Ablehnung als in den anderen Untersuchungsfällen. Auf Grundlage unserer Daten sind diese Abweichungen nicht eindeutig zu erklären. Denkbar ist, dass die in zeitlicher Nähe zu unserer Befragung stattfindenden Umstrukturierungsprozesse im Kreis Unsicherheit unter den Beschäftigten auslösten, die sie den Neuerungen des TVöD skeptisch gegenüberstehen ließ. Die Wahrnehmung betrieblicher und gesellschaftlicher Entwicklungen durch die Beschäftigten wird auch in starkem Maße dadurch geprägt, wie die Diskurslandschaft strukturiert ist, an der sie teilhaben, und welche Deutungsmuster den Individuen zur Verfügung stehen. Solche Diskursstrukturen können sich zwischenbetrieblich sowie auch innerbetrieblich beträchtlich unterscheiden und die Deutung bestimmter Entwicklungen unabhängig von der konkreten Situation selbst in spezifischer Weise beeinflussen (Schmidt/Schönberger 1999: 72ff.).

Trotz der Unzufriedenheit mit den Gewerkschaften wegen des TVöD-Abschlusses, die in Interviews mit Beschäftigten und Gewerkschaftsvertretern selbst immer wieder zum Ausdruck kam, bedeutet dies nicht, dass sich die Mehrheit der Beschäftigten grundsätzlich von den Gewerkschaften abwendet oder den Sinn ihrer Existenz in Frage stellt, auch wenn sich in den Befragungen immerhin jeweils etwa ein Viertel bis ein Drittel der Beschäftigten unentschieden äußerten (vgl. Tab. 12). Auch in den von uns geführten Gruppengesprächen kam zum Ausdruck, dass eine Gewerkschaftsmitgliedschaft trotz Unzufriedenheit mit der jüngeren Entwicklung weiter für wichtig gehalten wird, da man sonst nichts bewegen könne, denn „wenn wir nicht auf die Straße gehen, brauchen wir uns nicht wundern“ (Tarifbeschäftigte, ehem. Angestellte, V 1). Einmal mehr wird hier deutlich, dass sowohl die Dimension der Anerkennung als auch die des Interesses eine Rolle spielt. Während man aus einer Anerkennungsperspektive davon ausgehen könnte, dass sich durch das Tarifergebnis enttäuschte Beschäftigte, die sich ungerecht behandelt fühlen, von der Gewerkschaft abwenden, kann es ein als unzureichend empfundener Tarifabschluss auch gerade

rational erscheinen lassen, selbst zu handeln, da nur so die Möglichkeit gesehen wird, die eigenen (materiellen) Interessen in Zukunft besser durchzusetzen.³⁸

Tab. 12: Notwendigkeit einer Gewerkschaft
(Beschäftigtenbefragungen, nur Tarifbeschäftigte, Angaben in Prozent)
„Braucht man als Beschäftigter heute noch eine Gewerkschaft?“

Kreis	V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Ja (1)	22	27 27 32 38			
Eher ja (2)	31	32 26 25 25			
Unentschieden (3)	32	24 31 29 22			
Eher nein (4)	9	10	11	9	9
Nein (5)	6	7 5 4 5			
Mittelwert	2,48	2,39	2,40	2,29	2,18

Insgesamt lässt sich resümieren, dass die Einführung des TVöD – abgesehen vom neuen Leistungsentgelt, das im folgenden Kapitel ausführlicher behandelt werden wird – vor Ort in den Verwaltungen und kommunalen Betrieben weder Begeisterung auslöste, noch besondere Konflikte verursachte.

³⁸ Ähnliches zeigte sich auch bei bzw. in der Folge der Einführung des ERA in der Metall- und Elektroindustrie (Kuhlmann/Schmidt 2011).

4. Konflikte um das Leistungsentgelt

4.1 Die Regelungen des § 18 TVöD-VKA

Die Einführung leistungsorientierter Bezahlung im öffentlichen Dienst ist einer der derzeit am heftigsten umstrittenen tarif- und betriebspolitischen Vorgänge und stellt sich insbesondere im kommunalen Bereich neben der Frage einer neuen Entgeltordnung als ein sachlich und symbolisch zentraler politischer Streitpunkt für die weitere Entwicklung des öffentlichen Dienstes sowie dessen industrielle Beziehungen dar. Die Einführung von Leistungsentgelt gilt insbesondere den kommunalen Arbeitgeberverbänden nicht nur als ein zentrales Element des mit der Entgeltreform angestrebten Wechsels von den Prinzipien des Bedarfs bzw. der Alimentation hin zu einer verstärkten Ausrichtung des öffentlichen Dienstes am Leistungsprinzip, sie wird auch als ein zentrales Element der für nötig erachteten Modernisierung des öffentlichen Dienstes insgesamt betrachtet. Die daran gekoppelte Absicht, vorhandene Ressourcen effektiver und effizienter einzusetzen, gilt angesichts der chronischen Unterfinanzierung der öffentlichen Aufgaben als eine nahe liegende Strategie (vgl. KGSt 2007; Böhle 2005).

Die Idee, Leistungsanreize im öffentlichen Dienst einzuführen, ist keineswegs neu. So formulierte schon im Jahr 1973 die *Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts* in ihren Vorschlägen an den Bundestag:

„Zwar erhöht das System der persönlichen Sicherung, das den öffentlichen Dienst vor anderen Berufen auszeichnet, dessen Anziehungskraft auf dem Arbeitsmarkt und fördert insofern mittelbar auch die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung; doch ist nicht von der Hand zu weisen, daß ein tendenziell mehr auf Sicherheit und Kontinuität als auf Wettbewerb, Risiko und Mobilität angelegtes Dienstrechtssystem der Leistungs- und Innovationsbereitschaft aus sich heraus keine bewegenden Impulse vermitteln kann. Durch flankierende Steuerungselemente, insbesondere durch einen Sanktionsmechanismus, der positive Leistungen honoriert und negative Leistungen mit nachteiligen Folgen beantwortet, kann diese Schwäche des Systems ausgeglichen oder gemildert werden.“ (Studienkommission 1973: 113).

Neben dem zentralen Änderungsvorschlag der Vereinheitlichung des Dienstrechts für Beamte und Tarifbeschäftigte sollte dem Leistungsprinzip mehr Geltung verschafft und ein funktions- und leistungsorientiertes Entgeltsystem eingeführt werden. Vor dem Hintergrund der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung und eines fehlenden politischen Konsenses, so Jörges-Süß, seien die Pläne einer umfassenden Dienstrechtsreform in den Folgejahren jedoch nicht weiter verfolgt worden und der Wechsel zu einer Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP habe eine Neuorientierung hin zu Verwaltungsvereinfachung, Aufgabenkontraktion und Personaleinsparungen mit sich gebracht (vgl. Jörges-Süß 2007: 149ff. u. 158ff.).

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde ein erneuter Anlauf zu einer grundlegenden Reorganisation des öffentlichen Dienstes unternommen, der vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung und der daraus resultierenden Kraftanstrengung für

die Kommunen, sich verstetigender Finanzierungsdefizite der öffentlichen Kassen und einer Ausgliederungswelle kommunaler Aufgaben dringend geboten schien (vgl. KGSt 2007: 11ff.). Da wachsende Aufgaben und steigende Anforderungen nicht länger durch Größenwachstum des öffentlichen Dienstes ausgeglichen werden sollten, formulierte die von den kommunalen Spitzenverbänden getragene Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) gegenüber den Kommunen die Forderung, dass fortan „Leistungssteigerung statt Größenwachstum“ zu gelten habe (KGSt 1993: 7).

Mit dem neuen Steuerungsmodell (NSM) suchte die KGSt die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente und den Übergang vom behördlichen Bürokratiemodell zum politisch gesteuerten, effektiven und effizienten „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ (KGSt 1993: 13) zu befördern. Neben einer Steigerung der Wettbewerbs- und Kundenorientierung, galt es die diagnostizierten Strategie-, Management-, Attraktivitäts-, und Legitimitätslücken des öffentlichen Dienstes zu beheben. Die Steigerung von Leistung ist zwar ein zentraler Faktor des NSM, Möglichkeiten zur Einführung von Leistungsbezahlung wurden aber im Rahmen dieses Reformprojekts nicht ausgetestet. Vielmehr wurde auf nicht ausgeschöpfte immaterielle Leistungsanreize verwiesen.

Gleichwohl kam es – ebenfalls in den neunziger Jahren – im Hinblick auf die Einführung leistungsorientierter Entgeltkomponenten zu einer „bemerkenswerten Aufbruchphase“ (Tondorf 2007a: 26). 1996 wurde von der VKA und der Gewerkschaft ÖTV, der Vorläuferorganisation von Ver.di im öffentlichen Dienst, der Rahmentarifvertrag über Grundsätze zur Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien (TV-L) für die Kommunen abgeschlossen. Auf seiner Basis wurde den Landesbezirken die Möglichkeit eröffnet, Tarifverträge zu Leistungsprämien und -zulagen abzuschließen (vgl. Tondorf 2007a: 26). Arbeitgebervertreter von Bund und Ländern hatten zwar ebenfalls am Verhandlungstisch gesessen, trugen den Tarifkompromiss letztendlich jedoch nicht mit. Die Gewerkschaften dagegen hatten sich, so Tondorf, „trotz beträchtlicher Bedenken an der Basis“ auf den Abschluss eingelassen, um Leistungsentgelt tariflich regeln und „betrieblichen ‚Wildwuchs‘“ verhindern zu können (Tondorf 2007b: 8). Es gab aber auch Stimmen, die einer *offensiven* Annäherung der Gewerkschaft Ver.di an das Thema Leistungsbemessung einen „besonderen Charme“ abgewinnen konnten, da diese Chancen biete, „die Bemessung des Leistungsvolumens eines Beschäftigten in den Mittelpunkt der Abstimmung über Lebens- und Arbeitsbedingungen zu stellen“ und so „das einseitige, von den Arbeitgebern bisher negativ geprägte Thema Leistung mit eigenen Vorstellungen zur Motivationsförderung zu unterlegen“ (Herbing 2004: 366). Auch für Beamtinnen und Beamte wurde 1997 mit der Dienstrechtsreform im Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) die Möglichkeit einer Leistungsbezahlung geschaffen, wenn auch nur für eine begrenzte Anzahl von Personen.

In der Praxis wurden dann allerdings, sowohl im Beamten- als auch im Tarifbereich, diese rechtlichen und tarifvertraglichen Möglichkeiten bei Weitem nicht ausgeschöpft. So erfolgte die erforderliche Ausgestaltung der Rahmenregelungen des TV-L (1996) in landesbezirklichen Tarifverträgen lediglich in NRW (landesweit und für die Stadt Gütersloh), Hessen, Bayern (landesweit und für die Stadt München) und Sachsen-

Anhalt.³⁹ Die damit geschaffenen Möglichkeiten zur Einführung von Leistungsvergütung wurden jedoch nur von wenigen Kommunen genutzt. Auch Projekte mit Modellcharakter, wie sie in der Stadt Saarbrücken (Haustarifvertrag, 1995) oder der Stadt Gütersloh (Bezirkstarifvertrag 2000) durchgeführt wurden und in denen unter wissenschaftlicher Begleitung mit Umsetzungsformen von Leistungsentgelt experimentiert wurde, gaben weniger Stoff für eine „Erfolgsstory“, denn für wichtige Lehren ab, die aus den gewonnenen Erfahrungen für zukünftige Unternehmungen in Sachen Leistungsentgelt gezogen werden können (vgl. Tondorf 2007b: 13ff.). Die Begründungen für diese verhaltene Resonanz reichen von Finanzierungsproblemen der Arbeitgeber, über fehlende Erfahrung mit Leistungsmessung und -beurteilung und den entsprechenden Systemen, bis hin zu unzureichender Akzeptanz und Legitimation seitens der Beschäftigten (BMI 2001; Jörges-Süß 2007; Tondorf/Jochmann-Döll 2004; Vesper/Feiter 2008). Bereits seit Jahren gab es in NRW allerdings monatliche Leistungszuschläge für den Geltungsbereich des früheren BMT-G, d.h. für die früheren Arbeiterbereiche, die jedoch in der Praxis eher den Charakter von Senioritätszulagen hatten und von den Beschäftigten meist als feste Lohnbestandteile begriffen wurden.

Der § 18 TVöD, in dem sich die Regelungen zum Leistungsentgelt befinden, stellt einen erneuten tarifvertraglichen Vorstoß dar, leistungsorientierte Bezahlung in Bund und Gemeinden festzuschreiben und flächendeckend einzuführen. Zugleich gilt diese Maßnahme insbesondere den Arbeitgeberverbänden auch als ein Instrument, von dem angenommen wird, dass es den in's Stocken geratenen Reformbemühungen wieder neuen Auftrieb geben kann. Zu fragen wird sein, inwieweit dieses Instrument den Paradigmenwechsel vom Bedarfs- zum Leistungsprinzip tatsächlich wirkungsmächtig werden lässt, oder ob vielmehr vor dem Hintergrund bisher nur begrenzt erfolgreicher Bemühungen um eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes überhöhte Erwartungen an die Einführung von Leistungsentgelt geknüpft werden. Zu fragen ist darüber hinaus, welchen Stellenwert die Einführung leistungsorientierter Bezahlung für die weitere Entwicklung des öffentlichen Dienstes sowie dessen industrieller Beziehungen einnimmt und inwieweit schließlich „die unter großem Aufwand erzielten tariflichen Rahmregelungen den Interessen und Möglichkeiten derer gerecht werden, die diese Regelungen umsetzen sollen“ (Tondorf 2007a: 28).

Regelungsstruktur

Mit dem Abschluss des TVöD für den Bund und die Kommunen und (zunächst auch) des TV-L für die Länder wurde die tarifrechtliche Grundlage geschaffen, um leis-

³⁹ Außer den genannten Regelungen fanden sich tarifliche Regelungen zu Leistungsentgelten bei den kommunalen Versorgungsbetrieben (TV-V aus dem Jahr 2000), bei Entsorgungsbetrieben (Abfallentsorgung der Stadt Aachen, 1997; Zweckverband Restmüll-Heizkraftwerk Böblingen, 2002), den Nahverkehrsbetrieben in NRW und in Brandenburg (beide 2001), Landesbanken, Kreditinstitute mit Sonderaufgaben (Anstalt des öffentlichen Rechts), freie Sparkassen und Sparkassen des Saarlandes (2003), Allgemeine Ortskrankenkassen (1995), Betriebskrankenkassen, die der Tarifgemeinschaft angehören (1998), Bundesverband der Betriebskrankenkassen und angeschlossene Landesverbände (1999), Innungskrankenkassen (2000), sowie bei dem Unfallkrankenhaus Marzahn (2002) und dem Staatsbad Salzuflen (2003) (Tondorf/Jochmann-Döll 2004: 429).

tungsorientierte Bezahlung erstmals flächendeckend im deutschen öffentlichen Dienst einzuführen. Während bei Bund und Ländern vereinbart worden war, die in den Manteltarifverträgen formulierten Eckdaten zum Leistungsentgelt noch in besonderen Tarifverträgen zum Leistungsentgelt zu konkretisieren, bevor in den Bundes- bzw. Landesressorts und den Behörden die Umsetzung in Dienstvereinbarungen erfolgen konnte, finden sich für den kommunalen Bereich schon im TVöD selbst etwas detaillierter gefasste Regelungen zum Leistungsentgelt, die ohne den Zwischenschritt eines besonderen Tarifvertrages unmittelbar in betriebliche Vereinbarungen umgesetzt werden sollten. In den Kommunen konnte somit ohne weitere tarifvertragliche Regelungsstufe mit der Erarbeitung von einschlägigen Betriebs- bzw. einvernehmlichen Dienstvereinbarungen zur Konkretisierung der vor Ort einzuführenden Systeme begonnen werden. Für den Bereich des Bundes wurde am 25.8.2006 der LeistungsTV-Bund vereinbart, der am 1.1.2007 in Kraft trat. So konnte bei Bund und Kommunen die Einführung des Leistungsentgelts, wie im Tarifvertrag vereinbart, zum 1.1.2007 beginnen. Bei den Ländern kamen hingegen landesbezirkliche Tarifverträge zum Leistungsentgelt, und damit die Voraussetzung für eine praktische Umsetzung leistungsorientierter Bezahlung, nicht zustande und letztlich wurde in der Tarifrunde 2009 die Vereinbarung über die Einführung von Leistungsentgelt im TV-L wieder gestrichen.⁴⁰ In den nachfolgenden Ausführungen zu den Details der Regelungen findet der TV-L keine weitere Berücksichtigung. Der Fokus unserer weiteren Darlegungen liegt auf dem kommunalen Bereich; Regelungen für den Bund werden nur berücksichtigt, wenn sie relevante Besonderheiten gegenüber dem § 18 TVöD-VKA aufweisen.

Ziele

Explizit genannt wird in § 18 Abs. 1 TVöD-VKA das Ziel, durch leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen beitragen und zugleich Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz stärken zu wollen. Überdies ist festgelegt, dass die Betriebsparteien in ihren Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen zum Leistungsentgelt „Ziele zur Sicherung und Verbesserung der Effektivität und Effizienz, insbesondere für Mehrwertsteigerungen (z.B. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, - der Dienstleistungsqualität, - der Kunden/-Bürgerorientierung)“ (Abs. 6) festschreiben sollen.

Ein ähnlicher Wortlaut findet sich in der Präambel des LeistungsTV-Bund. Diese geht allerdings insofern über den § 18 TVöD-VKA hinaus, als eingefordert wird, dass „bei Anwendung und Ausfüllung“ des Tarifvertrags „die Diskriminierungsfreiheit und Transparenz der Bewertungs- und Feststellungsregelungen“ sicherzustellen sei. Betont wird weiterhin, bei der Gestaltung der Leistungsanforderungen und -bewertungen sei „dem Grundsatz der Vereinbarkeit von Familie und Beruf Rechnung zu tragen und das Leitprinzip der Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender-Mainstreaming) zu verwirklichen“ (Präambel LeistungsTV-Bund). Allerdings haben diese Forderungen durch ihre Platzierung in der Präambel keinen unmittelbaren Re-

⁴⁰ Für Thüringen allerdings war bis zum Zeitpunkt der Abschaffung des Leistungsentgelts bei den Ländern ein landesbezirklicher Tarifvertrag bereits weit gediehen.

gelungscharakter, können aber zur Anwendung und Auslegung des Leistungsvertrags herangezogen werden (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, Präambel Leistungsvertrags-Bund, Rdn. 6).

Die Regelungen des § 18 VKA zum Leistungsentgelt

(1) Die leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden.

(2) Ab dem 1. Januar 2007 wird ein Leistungsentgelt eingeführt. Das Leistungsentgelt ist eine variable und leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt.

(3) Ausgehend von einer vereinbarten Zielgröße von 8 v.H. entspricht bis zu einer Vereinbarung eines höheren Vomhundertsatzes das für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehende Gesamtvolumen 1 v.H. der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den Geltungsbereich des TVöD fallenden Beschäftigten des jeweiligen Arbeitgebers. Das für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehende Gesamtvolumen ist zweckentsprechend zu verwenden; es besteht die Verpflichtung zu jährlicher Auszahlung der Leistungsentgelte.

(4) Das Leistungsentgelt wird zusätzlich zum Tabellenentgelt als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage gewährt; das Verbinden verschiedener Formen des Leistungsentgelts ist zulässig. Die Leistungsprämie ist in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt; sie kann auch in zeitlicher Abfolge gezahlt werden. Die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg neben dem gemäß Absatz 3 vereinbarten Startvolumen gezahlt werden. Die Leistungszulage ist eine zeitlich befristete, widerrufliche, in der Regel monatlich wiederkehrende Zahlung. Leistungsentgelte können auch an Gruppen von Beschäftigten gewährt werden. Leistungsentgelt muss grundsätzlich allen Beschäftigten zugänglich sein. Für Teilzeitbeschäftigte kann von § 24 Abs. 2 abgewichen werden.

(5) Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung. Zielvereinbarung ist eine freiwillige Abrede zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung. Leistungsbewertung ist die auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien oder durch aufgabenbezogene Bewertung.

(6) Das jeweilige System der leistungsorientierten Bezahlung wird betrieblich vereinbart. Die individuellen Leistungsziele von Beschäftigten bzw. Beschäftigtengruppen müssen beeinflussbar und in der regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sein. Die Ausgestaltung geschieht durch Betriebsvereinbarung oder einvernehmliche Dienstvereinbarung, in der insbesondere geregelt werden:

- Verfahren der Einführung von leistungs- und/oder erfolgsorientierten Entgelten,
- zulässige Kriterien für Zielvereinbarungen,

Fortsetzung nächste Seite

- Ziele zur Sicherung und Verbesserung der Effektivität und Effizienz, insbesondere für Mehrwertsteigerungen (z.B. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, - der Dienstleistungsqualität, - der Kunden-/Bürgerorientierung)
 - Auswahl der Formen von Leistungsentgelten, der Methoden sowie Kriterien der systematischen Leistungsbewertung und der aufgabenbezogenen Bewertung (messbar, zählbar oder anderweitig objektivierbar), ggf. differenziert nach Arbeitsbereichen, u.U. Zielerreichungsgrade,
 - Anpassung von Zielvereinbarungen bei wesentlichen Änderungen von Geschäftsgrundlagen,
 - Vereinbarung von Verteilungsgrundsätzen,
 - Überprüfung und Verteilung des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens, ggf. Begrenzung individueller Leistungsentgelte aus umgewidmetem Entgelt,
 - Dokumentation und Umgang mit Auswertungen über Leistungsbewertungen.
- (7) Bei der Entwicklung und beim ständigen Controlling des betrieblichen Systems wirkt eine betriebliche Kommission mit, deren Mitglieder je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Betriebs-/Personalrat aus dem Betrieb benannt werden. Die betriebliche Kommission ist auch für die Beratung von schriftlich begründeten Beschwerden zuständig, die sich auf Mängel des Systems bzw. seiner Anwendung beziehen. Der Arbeitgeber entscheidet auf Vorschlag der betrieblichen Kommission, ob und in welchem Umfang der Beschwerde im Einzelfall abgeholfen wird. Folgt der Arbeitgeber dem Vorschlag nicht, hat er seine Gründe darzulegen. Notwendige Korrekturen des Systems bzw. von Systembestandteilen empfiehlt die betriebliche Kommission. Die Rechte der betrieblichen Mitbestimmung bleiben unberührt.
- (8) Die ausgezahlten Leistungsentgelte sind zusatzversorgungspflichtiges Entgelt.

Quelle: TVöD-VKA

Gesamtvolumen und Finanzierung des Leistungsentgelts

Bei Bund und Kommunen wurde für die „variable und leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt“ (vgl. § 18 Abs. 2 TVöD-VKA) zunächst ein Gesamtvolumen von 1% „der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den Geltungsbereich des TVöD fallenden Beschäftigten des jeweiligen Arbeitgebers“ (vgl. § 18 Abs. 3 TVöD-VKA) vorgesehen. Unter „Arbeitgeber“ werden im Bereich der VKA die jeweiligen kommunalen Verwaltungen bzw. rechtlich selbständigen kommunalen Einrichtungen verstanden, im Bereich des Bundes erfolgt die Ermittlung des Gesamtvolumens in den haushaltsrechtlich selbständigen Verwaltungen, den sogenannten Kapitelbehörden (vgl. Leist/Mischlewitz 2007: 57f.).

Als Zielgröße für das Leistungsentgeltvolumen werden 8% der Vorjahresentgelte genannt; bis wann diese Zielgröße erreicht sein soll, ist im Tarifvertragstext jedoch nicht angegeben. Bei der Tarifrunde 2008 wurde von der VKA jedenfalls auf den Ausbau des Gesamtvolumens als „wichtigstes Ziel“ gedrängt. Da aber weder Ver.di zu einem Volumenausbau zulasten linearer Entgelterhöhungen bereit gewesen sei,

noch sie selbst eine Steigerung „on top“ für vertretbar gehalten habe, so die VKA, sei die gemeinsame Erklärung von Arbeitgebern und Gewerkschaften mit der Formulierung „Die Tarifvertragsparteien bekennen sich zur weiteren Stärkung der Leistungsorientierung“ als „Minimalkonsens“ in den Änderungstarifvertrag Nr. 2 zum TVöD aufgenommen worden (Tarifinfo der VKA, Ausgabe 13 vom 30.7.2008). Einen Verhandlungserfolg konnte die VKA dann in der Tarifrunde 2010 erzielen, bei der zwar eine kleine, aber in Anbetracht der Finanzmarktkrise keineswegs selbstverständliche Erhöhung vereinbart wurde: Über vier Jahre hinweg wird demnach die für die leistungsorientierte Bezahlung zur Verfügung stehende Gesamtsumme um 0,25% pro Jahr auf 2% gesteigert. Bemerkenswert ist überdies, dass im Bereich der kommunalen Krankenhäuser das in der Tarifeinigung 2008 auf Null gesetzte Leistungsentgelt in dieser Tarifrunde mit einem Gesamtvolumen von 0,75% für das Jahr 2011 reaktiviert wurde (vgl. Tarifeinigung 2010). Der Bereich des Bundes ist von diesen Regelungen zum Leistungsentgelt jedoch ausgenommen. Das Bundesministerium des Innern (BMI) als Arbeitgebervertreter des Bundes hat in der Tarifrunde 2010 lediglich den Willen bekundet, Leistungsbezahlung in Anlehnung an die Kommunen außertariflich weiter auszubauen. Das bedeutet aber nicht, so die Verlautbarung des BMI, dass der Bund auf die „Bezahlung nach Leistung“ verzichten wolle (vgl. BMI 2010).⁴¹

Finanziert wurde das 1%ige Startvolumen für Leistungsentgelte aus bisher undifferenziert ausgezahlten Entgeltbestandteilen der Beschäftigten. Umgewidmet wurden Gelder, die durch das Wegfallen von Urlaubs- und Weihnachtsgeld zugunsten von im Volumen geringeren Jahressonderzahlungen sowie durch auslaufende Besitzstände „frei“ geworden waren. Letztere sollen zusammen mit Anteilen von Entgeltsteigerungen künftiger Tarifrunden zur Finanzierung des Leistungsentgelts und weiterer Volumenerhöhungen herangezogen werden.⁴² Möglich ist der Niederschriftserklärung zu

⁴¹ Gegen einen Rückzug des Bundes aus der leistungsorientierten Bezahlung spricht auch, dass die im Jahr 2009 durchgeführte und nach eigenen Angaben bezogen auf die Summe aller Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung repräsentative „Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich“ zum Ergebnis kam, dass einschlägige Dienstvereinbarungen in 96% der teilnehmenden Behörden (94% der erfassten Beschäftigten) abgeschlossen wurden. Leistungsentgelt wurde demnach in der Bundesverwaltung nahezu flächendeckend eingeführt (Stellermann et al. 2009).

⁴² Anzumerken ist hier, dass laut Protokollerklärung Nr. 5 zu § 18 TVöD die landesbezirklichen Regelungen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und im Saarland zu Leistungszuschlägen zu § 20 BMT-G unberührt bleiben. Allerdings war im Falle NRW offenbar die im Bezirkszusatztarifvertrag (BZT-G/NRW) geregelte Möglichkeit für die Arbeitgeber, jährlich neu über die Vergabe von Leistungszuschlägen zu entscheiden, dazu genutzt worden, Dienstvereinbarungen zu kündigen und die Zahlung von Leistungszuschlägen mit Hinweis auf Leistungsentgelte gemäß § 18 TVöD in Frage zu stellen. Diese Problematik wurde im Landesbezirklichen Tarifvertrag vom 19. Dezember 2006 zum TVöD im Bereich des KAV NW (TVöD-NRW) in § 4 dahingehend geregelt, dass das Finanzvolumen bisheriger Leistungszuschläge erhalten bleibt. Die in den Betrieben und Verwaltungen im Kalenderjahr 2006 zur Verfügung gestellten Mittel für Leistungszuschläge an Arbeiter werden in jedem Jahr zusätzlich zum Leistungsentgelt gemäß § 18 TVöD bereitgestellt (§ 4 Abs. 1 TVöD-NRW). An Beschäftigte, die in 2006 Leistungszuschläge erhalten haben, wird ohne Verrechnung mit Leistungsentgelten aus dem Pflichtvolumen nach § 18 TVöD eine aufzehrende Besitzstandszulage von 2007 bis 2011 gezahlt (§ 4 Abs. 2 und 3 TVöD-NRW) (vgl. Ver.di NRW 2007). Die Protokollerklärung zu § 4 TVöD-VKA regelt des Weiteren

§ 18 Abs. 3 TVöD-VKA zufolge auch die Berücksichtigung von Effizienzgewinnen. Anders etwa als die Zahlung von Leistungsprämien in Anwendung der beamtenrechtlichen Leistungsprämien- und Zulagenverordnung zu § 42a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) ist das tarifliche Leistungsentgelt somit keine zusätzliche Leistung des Arbeitgebers (vgl. Leist/Mischlewitz 2007: 7). Das Startvolumen wurde von den Beschäftigten ausschließlich selbst finanziert. Eine wichtige Absicherung stellt dabei die tarifvertragliche Maßgabe dar, dass die Arbeitgeber das Leistungsentgelt jährlich vollständig und zweck entsprechend auszuschütten haben, d.h. dass das Leistungsentgelt den Beschäftigten kollektiv – wenn auch nun in differenzierter Form – nicht vorenthalten werden darf (vgl. Rob 2007: 355f.).

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die ausgezeichneten Leistungsentgelte zusagepflichtiges Entgelt sind (§ 18 Abs. 8 TVöD-VKA). Und schließlich ist hier die Regelung von Bedeutung, dass Leistungsentgelt grundsätzlich allen Beschäftigten, die unter den Geltungsbereich des TVöD fallen, zugänglich sein muss.⁴³ Das gilt ebenso für leistungsgeminderte Beschäftigte, deren Leistungsmininderungen bei der Bewertung ihrer Leistung jedoch angemessen zu berücksichtigen sind. Für Ärztinnen und Ärzte an kommunalen Krankenhäusern gelten die Regelungen in Anbetracht des TV Ärzte-VKA, der mit dem Marburger Bund abgeschlossen wurde und keine entsprechenden Regelungen enthält, nicht in derselben Weise. Für die Beschäftigten der Sparkassen liegen mit dem Besonderen Teil Sparkassen Sonderregelungen zum Leistungsentgelt vor, in folgedessen diese vom Leistungsentgelt nach § 18 TVöD-VKA ausgenommen sind (vgl. Leist/Mischlewitz 2007: 18f.).

Beamtinnen und Beamte sind in der Regel von der leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVöD ausgeschlossen. Lediglich in Nordrhein-Westfalen wurde inzwischen mit dem Gesetz zur Stärkung der Personalhoheit der Kommunen vom 24. März 2009 die Beteiligung aller Beamtinnen und Beamten der Gemeinden und Ge-

ren: „Sieht das betriebliche System nach § 18 TVöD-AT für Bereiche mit überwiegend gewerblichen Beschäftigten eigene Teilbudgets vor, soll der verbleibende Differenzbetrag zwischen dem im Kalenderjahr 2006 gem. § 4 Abs. 4 BZT-G/NRW bereitgestellten Finanzvolumen für ehemalige Leistungszuschläge und den jeweils ausgezahlten Besitzstandszulagen nach Absatz 3 Satz 1 bis zum 31. Dezember 2015 regelmäßig in diesen Bereichen ausgezahlt werden.“ Unter der Voraussetzung, dass die bisherigen Leistungszuschläge nach dem Inkrafttreten des TVöD und vor dem 22. November 2006 nicht rechtswirksam verändert worden sind (§ 4 Abs. 4 TVöD-NRW), bleibt den ehemaligen Arbeiter/innen das Volumen der Leistungszuschläge demnach vorerst erhalten und ist darüber hinaus nicht mehr wie im BZT-G/NRW von der jährlichen Entscheidung der Arbeitgeber abhängig.

⁴³ Für Teilzeitbeschäftigte bestimmt § 18 Abs. 4 TVöD-VKA, dass von § 24 Abs. 2 TVöD abgewichen werden kann. Letzterer bestimmt, dass – soweit nicht tarifvertraglich anders geregelt – Teilzeitbeschäftigten ihr Tabellenentgelt und alle sonstigen Entgeltbestandteile in dem Umfang ausgezahlt werden muss, der dem „Anteil ihrer individuell vereinbarten durchschnittlichen Arbeitszeit an der regelmäßigen Arbeitszeit vergleichbarer Vollzeitbeschäftigter“ entspricht. Offen bleibt, wie das „Abweichen“ in der Praxis zu definieren ist. Aus einer diskriminierungskritischen Perspektive wird überdies bemängelt, dass weitere Beschäftigtengruppen, in denen oft überproportional Frauen vertreten sind, wie befristete Beschäftigte sowie kurzfristig geringfügig Beschäftigte (für die der TVöD nicht gilt) von der leistungsorientierten Bezahlung ausgeschlossen werden können.

meindeverbände prinzipiell ermöglicht. Allerdings ist die Realisierung eines einheitlichen betrieblichen Systems zur Leistungsbezahlung für Beamte und Tarifbeschäftigte nicht immer möglich. Leistungsbezüge können Beamtinnen und Beamten nur gewährt werden, wenn der Arbeitgeber entsprechende Mittel in den Haushalt einstellt (§ 6 LBesG). Gemeinden mit nicht ausgeglichenem Haushalt können im „Interesse einer vergleichbaren Behandlung aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, einer Förderung des Leistungsgedankens sowie zur Förderung und Aufrechterhaltung der Motivation ihrer Beamtinnen und Beamten“ Leistungsbezüge dann gewähren, wenn „die erforderlichen Mehrausgaben im Haushaltssicherungskonzept so dargestellt werden können, dass seine Genehmigungsfähigkeit nicht gefährdet wird und sie insbesondere nicht zu einer Verlängerung seiner Laufzeiten führt“ (Runderlass Innenministerium NRW vom 6.4.2009). Gemeinden mit einem nicht genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzept können, sofern ihnen im Zuge der vorläufigen Haushaltswirtschaft ein Budget für Personalaufwendungen zugewilligt wurde, dieses in einem bestimmten Rahmen auch für Leistungsbezüge verwenden (vgl. Runderlass Innenministerium NRW vom 6.4.2009). Alternativ besteht weiterhin die Möglichkeit, nach der Bundesleistungsbesoldungsverordnung (BLBV) (bis 1.7.2009 nach der Leistungsprämien- und -zulagenverordnung) jährlich an bis zu 15% der Beamtinnen und Beamten in Besoldungsgruppen der Bundesbesoldungsordnung A Leistungsentgelt zu vergeben. Eine Überschreitung dieses Prozentsatzes ist in dem Umfang zulässig, in dem von der Möglichkeit der Vergabe von Leistungsstufen (ebenfalls auf 15% der Besoldungsempfänger begrenzt) nicht Gebrauch gemacht wird.

Grundlagen der betrieblichen Leistungsentgeltsysteme

Um die allgemein gehaltenen, tarifvertraglichen Bestimmungen zum Leistungsentgelt praktisch anwenden zu können, ist eine Betriebsvereinbarung (im Geltungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes) oder eine einvernehmliche Dienstvereinbarung (im Geltungsbereich des Personalvertretungsgesetzes) abzuschließen, in der die Einführung und das anzuwendende System konkretisiert werden.⁴⁴

Dadurch wurde ein entscheidender Regelungsschritt auf die betriebliche Ebene delegiert und den Betriebsparteien Gestaltungsspielräume so wie prinzipiell auch die Möglichkeit eröffnet, auf die Einführung von Leistungsdifferenzierung zu verzichten. Für Kommunen, die bis zum 31.7.2007 keine Vereinbarung abschließen konnten oder wollten, sieht der § 18 TVöD im Bereich der VKA eine Pauschalausschüttung vor: Beschäftigte haben in diesem Fall mit ihrem Dezembergehalt 2007 zusätzlich 12% des ihnen für September jeweils zustehenden Tabellenentgelts erhalten; ein Betrag, der etwas geringer als das Volumen von 1% des Vorjahresentgeltes ist, wie

⁴⁴ Da eine Dienstvereinbarung zum § 18 im Einvernehmen der Betriebsparteien abgeschlossen werden muss, ist diesen auch der Gang zur Einigungsstelle verwehrt. Eine Ausnahme gibt es für Dienststellen bzw. Unternehmen, bei denen kein Personal- bzw. Betriebsrat besteht. Laut Protokollerklärung zu § 18 Abs. 6 ist in diesem Fall vom Arbeitgeber die jährliche Ausschüttung der Leistungsentgelte sicherzustellen, was im TVöD-Kommentar (von einer Vertreterin des KAV Bayern) dahingehend interpretiert wird, dass dieser dann auch das Recht habe, „ein System dafür eigenständig zu entwickeln und anzuwenden“ (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum, § 18 (VKA), Rdn. 27).

es für eine nach Leistung differenzierte Ausschüttung vorgesehen ist. Wollen die Personalvertretung, der Arbeitgeber oder beide Betriebsparteien auf die Einführung von Leistungsentgelt verzichten, oder kommen sie bei der Entwicklung des betrieblichen Leistungsentgeltsystems zu keinem Einvernehmen und können somit keine Dienstvereinbarung abschließen, reduziert sich diese Pauschale allerdings von 12% des jeweiligen September-Tabellenentgelts für das Jahr 2008 auf 6% (womit der Druck auf die Betriebsparteien erhöht wird, zügig Systeme zur Leistungsentgeltvergabe zu vereinbaren). Diese Regel wird für gewöhnlich so gedeutet, dass sie auch für weitere vereinbarunglose Folgejahre zu gelten habe; eine klare Formulierung hierzu findet sich im Tarifvertrag jedoch nicht. Nach einer reduzierten Ausschüttung erhöht sich das Leistungsentgeltvolumen später dann um den einbehaltenen Anteil. Wann bei einem anhaltenden Verzicht auf den Abschluss einer Dienst- oder Betriebsvereinbarung letztlich die Ausschüttung (die ja tarifvertraglich zwingend verlangt ist) erfolgen muss, ist auch im Jahr 2010 immer noch umstritten. Auch der LeistungstV-Bund sieht für den Fall, dass keine Dienst- bzw. Betriebsvereinbarung zustande kommt, eine Pauschalregelung vor; allerdings wurde bereits für das Jahr 2007 eine Pauschalzahlung von lediglich 6% des Tabellenentgelts vom März sowie eine Übertragung der Restbeträge in das jeweilige Folgejahr bestimmt.

Für die Ausgestaltung der betrieblichen Leistungsentgeltssysteme, die in den Dienst- oder Betriebsvereinbarungen vor Ort entwickelt werden sollen, gibt der LeistungstV-Bund einen differenzierten, der § 18 des TVöD-VKA einen weniger detaillierten Rahmen vor. So kann im Bereich der VKA Leistungsentgelt individuell oder an Gruppen von Beschäftigten als Leistungsprämie, „in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt“ (§ 18 Abs. 4 TVöD-VKA), oder in Form einer zeitlich befristeten, widerruflichen, in der Regel monatlich wiederkehrenden Leistungszulage ausbezahlt werden. Anders als beim Bund gibt es im kommunalen Bereich auch eine Erfolgsprämie, die „in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg“ neben dem vereinbarten Leistungsentgeltvolumen bezahlt werden kann. Die Erfolgsprämie, so wurde erwartet, könnte in erster Linie in betriebswirtschaftlich geführten öffentlichen Betrieben und Einrichtungen praktische Bedeutung erlangen, denen entsprechende Mittel zur Verfügung stehen und deren unternehmerischer Erfolg messbar ist (vgl. Rob 2007: 355).

Eine relevante, durch Dienst- oder Betriebsvereinbarung zu regelnde Frage, ist die nach den Methoden zur Feststellung der von den Beschäftigten erbrachten Leistungen, auf deren Grundlage wiederum die Höhe des Leistungsentgelts bemessen werden soll. Sowohl für den Bund als auch für die Kommunen sind hier tarifvertraglich die *Zielvereinbarung*, die *Systematische Leistungsbewertung* oder eine *Kombination* beider Methoden zulässig.

Eine *Zielvereinbarung*, so die Niederschriftserklärung zu § 18 Abs. 5 Satz 2 TVöD-VKA, soll aus „Motivationsgründen“ auf freiwilliger Basis und im Sinne einer Abrede zwischen Führungskräften und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über zukünftige Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung erfolgen. Eine freiwillige Zielvereinbarung kann laut Niederschriftserklärung allerdings auch „die Verständigung auf zum Teil vorgegebene oder übergeordnete Ziele sein, z.B. bei der Umsetzung gesetzlicher oder haushaltsrechtlicher Vorgaben, Grundsatzentschei-

dungen der Verwaltungs-/Unternehmensführung“. Prinzipiell seien aber die möglichen Inhalte der Zielvereinbarung „unbeschränkt“. Dabei sei es wichtig, dass gemäß § 18 Abs. 6 TVöD-VKA die jeweiligen Leistungsziele beeinflussbar und in der regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sind. Laut TVöD-Kommentar besteht ein Mitbestimmungsrecht des Personal- bzw. Betriebsrats „gem § 75 Abs 3 Nr 4 BPersVG bzw § 87 Abs 1 Nr 10, 11 BetrVG“, wenn „der Arbeitgeber für Zielvereinbarungen allgemein geltende Kriterien heran zieht“. Da Zielvereinbarungen jedoch in der Regel mit einzelnen Beschäftigten vereinbart würden und keine generellen Kriterien enthielten, sei die Arbeitnehmervertretung „nicht zwingend einzubeziehen“ (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 18 TVöD-VKA, Rdn. 16).

Die *Systematische Leistungsbewertung*, so heißt es im Tarifvertrag, solle als „auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien“ (§ 18 Abs. 5 TVöD-VKA) oder als „aufgabenbezogene Bewertung“ verstanden werden. Zwar besteht *de facto* eine gewisse Ähnlichkeit der Systematischen Leistungsbewertung mit bekannten Beurteilungsverfahren, und auch der im öffentlichen Dienst bekannte Regelbeurteilung, zumindest da es sich um eine rückblickende Bewertung innerhalb eines bestimmten Zeitraums erbrachter Leistungen handelt; die Niederschriftserklärung zu § 18 Abs. 5 TVöD-VKA hält jedoch ausdrücklich fest, dass die SLB *nicht* der Regelbeurteilung zu entsprechen habe. Mit Bezug auf die Systematische Leistungsbewertung, die dort auch als „Beurteilungssystem“ firmiert, werden im TVöD-Kommentar hingegen bemerkenswerterweise keine Einschränkungen der Mitbestimmung formuliert, vielmehr heißt es dort lediglich: „Der Personal- bzw. Betriebsrat hat ein Mitbestimmungsrecht gem § 75 Abs. 3 Nr. 4 BPersVG bzw § 87 Abs. 1 Nr. 10, 11 BetrVG“ (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 18 TVöD-VKA, Rdn. 22).

Welche Form von Leistungsentgelt, ob jährliche Prämie oder monatliche Zulage, und welche Methode der Leistungsfeststellung und -bewertung eine Kommune oder ein kommunales Unternehmen im Rahmen ihres jeweiligen betrieblichen Systems zur leistungsorientierten Bezahlung anwenden möchte, ist in der abzuschließenden Dienst- bzw. Betriebsvereinbarung festzulegen. Dabei ist neben der Festlegung eines Verfahrens für die Einführung und der Formulierung von Zielen zur „Sicherung von und Verbesserung der Effektivität und Effizienz, insbesondere für Mehrwertsteigerungen“ (§ 18 Abs. 6 TVöD-VKA) unter anderem zu konkretisieren, wie zulässige Kriterien bei Zielvereinbarungen aussehen und wie Anpassungen von Zielvereinbarungen bei wesentlichen Änderungen von Geschäftsgrundlagen stattfinden sollen. Dort sind auch die Kriterien der Systematischen Leistungsbewertung und der aufgabenbezogenen Bewertung festzulegen. Ferner gibt der § 18 vor, dass in den Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen die „Überprüfung und Verteilung des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens“ und die Verteilungsgrundsätze zu klären sind, sowie die Frage der Dokumentation und des Umgangs mit Auswertungen von Leistungsbewertungen (vgl. § 18 Abs. 6 TVöD-VKA).

Bei der Entwicklung des betrieblichen Systems und dessen ständigen Controlling hat eine paritätisch mit vom Arbeitgeber und Personal- bzw. Betriebsrat benannten Mitgliedern besetzte betriebliche Kommission (BK) mitzuwirken. Sie ist im fortlaufenden

Prozess auch für die „Beratung von schriftlich begründeten Beschwerden zu ständig, die sich auf Mängel des Systems bzw. seiner Anwendung beziehen“ (§ 18 Abs. 7 TVöD-VKA). Sie kann Vorschläge unterbreiten, wie mit Beschwerden verfahren werden soll, letztendlich entscheidet jedoch der Arbeitgeber, ob und in welchem Umfang bei einer Beschwerde Abhilfe geschaffen werden soll. Folgt der Arbeitgeber dem Vorschlag der BK nicht, muss er seine Gründe dafür darlegen. Durch die Einrichtung einer betrieblichen Kommission bleiben die Rechte der betrieblichen Mitbestimmung unberührt (vgl. § 18 Abs. 7 TVöD-VKA).

Bereits vor Beginn der Umsetzung wurde mitunter konstatiert, dass die Gestaltungsräume, die der § 18 den kommunalen Arbeitgebern eröffnet, die Übersetzung der tarifvertraglichen Vorgaben in entsprechende Vereinbarungen und die Implementierung vor Ort, für die Kommunen eine erhebliche Herausforderung darstellen. Letztere bestehe nicht zuletzt darin, dass sich die Kommunen mit relativ hohen Gestaltungsanforderungen konfrontiert sehen, aber bestenfalls nur auf geringe eigene Erfahrungen mit Leistungsentgeltsystemen zurückgreifen können und es somit einen entsprechend hohen Bedarf an Kompetenzerwerb gibt. Zugleich müsse der damit einhergehende zeitliche und finanzielle Aufwand – dem ein (noch) ungewisser Nutzen gegenübersteht – unter den restriktiven Bedingungen knapper Kassen gemeistert werden. Der gesamte Unterbau personalwirtschaftlicher Systeme und Instrumentarien der Leistungsbeurteilung werde im Tarifvertrag als unproblematisch vorausgesetzt, so Oechsler, und so stehe zu befürchten, „dass die instrumentelle Umsetzung wegen Schulungsdefiziten, finanzieller Engpässe und methodischer Unzulänglichkeiten an enge Grenzen stoßen wird“ (Oechsler 2005: 11).

Ob sich das Leistungsentgelt auf Dauer und in wirksamer Weise etablieren lässt, dürfte wesentlich davon abhängen, ob die betrieblich eingeführten Systeme und Praktiken die erstrebten Wirkungen zeigen, sich als praktikabel und funktional erweisen, von den Tarifparteien, den Umsetzungsakteuren und den Beschäftigten als legitim anerkannt werden, und ob leistungsorientierte Bezahlung dazu beiträgt, die Legitimität des öffentlichen Dienstes insgesamt zu sichern bzw. zu steigern (vgl. Jörges-Süß 2007: 70ff.).

4.2 Die Intentionen der tarifpolitischen Akteure

Zielsetzungen der Arbeitgeber

Finanzierung und Ausbau des Leistungsentgelts

Für die VKA und den KAV NW, die zumindest im Hinblick auf den kommunalen Bereich als Hauptpromotoren der leistungsorientierten Bezahlung gelten dürfen, stellt die Leistungsvergütung ein Schlüsselinstrument zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und damit zur Stabilisierung des öffentlichen Sektors im Kontext wachsenden Konkurrenzdrucks aus der Privatwirtschaft und belasteter kommunaler Haushalte dar. In den Verhandlungen zum TVöD war es den Arbeitgebern daher ein Kernanliegen, die leistungsorientierte Bezahlung tarifvertraglich zu verankern, und zwar so, dass eine flächendeckende Einführung durchgesetzt werden konnte. Anders als beim TV-L, dem Rahmentarifvertrag zur Gewährung von

Leistungszulagen und -prämien von 1996, dem zufolge die kommunalen Arbeitgeber das Leistungsentgelt zusätzlich zum Grundentgelt aufzubringen und aus ihren Haushaltsmitteln zu finanzieren hatten und nicht zur Einführung gezwungen waren, sollte nun die Finanzierung des Leistungsentgelts erleichtert, aber auch der Druck auf die Akteure, die Einführung voranzutreiben, erhöht werden (vgl. Tondorf 2007b: 8f.). Zumindest die Finanzierung des Startvolumens von 1% sollte für die Arbeitgeber vor Ort „weitgehend kostenneutral durch Umwidmung bisheriger fixer tariflicher Entgeltbestandteile“ (Vesper/Feiter 2008: 5) erfolgen. Angestrebt wird ferner, dass langfristig „Mehrwerte“, die durch die Verbesserung der Arbeitsprozesse erwirtschaftet werden, zur Finanzierung des Leistungsentgelts herangezogen werden können.

Der Druck auf die Akteure wurde erhöht, indem im TVöD verbindlichere Regelungen zur betrieblichen Umsetzung festgeschrieben wurden. Auch wird in der Protokollklärung zu § 18 Abs. 4 betont, dass die Tarifvertragsparteien die zeitgerechte Einführung der Leistungsentgelte zum 1. Januar 2007 als sinnvoll und notwendig erachten und die Betriebsparteien werden dazu aufgefordert, rechtzeitig die betrieblichen Systeme zu vereinbaren. Kommen die Betriebsparteien dem nicht fristgerecht nach, greift nach dem Jahr 2007 die beschriebene Sanktion der reduzierten Ausschüttung. Als einen weiteren Aspekt der höheren Verbindlichkeit des § 18 gegenüber früheren Ansätzen betrachten Vertreter der VKA die Verpflichtung zu einer zweckentsprechenden Verwendung des bereitgestellten Geldes, die aus ihrer Sicht nur dann gewährleistet ist, wenn die Mittel für eine variable und differenzierende leistungsabhängige Bezahlung, und nicht etwa für Pauschal ausschüttungen, genutzt werden (vgl. Vesper/Feiter 2008: 4). Während diese Deutung allerdings auf gewerkschaftlicher Seite mitunter in Frage gestellt wird, herrscht Konsens, dass durch die Zweckgebundenheit des Budgets und die Verpflichtung zur jährlichen Auszahlung eine „von Gewerkschaftsseite befürchtete Einsparung nicht verwandter Mittel durch den Arbeitgeber zur Haushaltskonsolidierung“ (Vesper/Feiter 2008: 6) ausgeschlossen werden soll.

Neben der Finanzierung und dem verbindlichen Fahrplan zur Einführung des Leistungsentgelts war der weitere Ausbau des Ausschüttungsvolumens von höchster Wichtigkeit für die VKA, daran wurde trotz der Finanzmarktkrise festgehalten (vgl. Tarifinfo der VKA, Ausgabe 6 vom 20.11.2009). In der Tarifrunde 2008 hatte sich der Arbeitgeberverband mit seiner Forderung nach einer Volumensteigerung nicht durchsetzen können und so kam für die Tarifeinigung lediglich eine Formel zustande, der zufolge sich die Tarifvertragsparteien zum weiteren Ausbau der Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst bekennen.

Umso wichtiger war es der VKA, das Volumen für das Leistungsentgelt in der Tarifrunde 2010 weiter auszubauen. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Länder die Regelung zum Leistungsentgelt in der Tarifrunde 2009 wieder aus ihrem Tarifvertrag gestrichen hatten, sollte mit der Volumenerhöhung ein klares Zeichen gesetzt werden, dass die kommunalen Arbeitgeber an der leistungsorientierten Bezahlung festhalten würden. Zudem dürfte die Hemmschwelle, das Leistungsentgelt wieder abzuschaffen, in den Kommunen ohnehin wesentlich höher sein als bei den Ländern, da in ersteren bereits ein großer Aufwand zur Einführung von Leistungsentgelt betrieben worden war und somit nicht nur eine Tarifvertragsregelung revidiert, sondern

eine Praxis zurückgenommen werden müsste.⁴⁵ Der bereits betriebene Aufwand erhöht die Schwelle zur Wiederabschaffung und hat insofern stabilisierende Wirkung. Allerdings war auch zu erwarten, dass bei einer Stagnation des Leistungsentgelts beim 1%igen Startvolumen über 2010 hinaus sich die Stimmen derer mehrer würden, die gerade wegen des im Rahmen der leistungsorientierten Bezahlung zu betreibenden Aufwands, der in keiner Relation zur Höhe und dem vermeintlich erzielbaren Anreiz effekt stehe, den Sinn und Nutzen von Leistungsentgelt und seines Fortbestands anzweifeln. Bei einem erneuten Verzicht auf eine Erhöhung des Budgets hätte nach Einschätzung eines Repräsentanten des KAV NW nicht nur die leistungsorientierte Bezahlung selbst, sondern auch die Glaubwürdigkeit des Arbeitgeberverbandes auf dem Spiel gestanden: „Wir müssen mehr als 1% ab 2010 im Topf haben, sonst glaubt uns keiner mehr. (...) Also, wenn wir nicht steigen, können wir auch zumachen.“ (Vertreter KAV NW)

LOB als Instrument der Umgestaltung

Im Unterschied zur „klassischen“ Absicht, mit leistungsorientierter Bezahlung Anreize zur Motivationssteigerung zu schaffen, wie sie e landläufig mit diesem Instrument in Verbindung gebracht wird, verfolgt der Arbeitgeberverband einen erheblich umfassenderen Ansatz. Neben der Funktion als Leistungsanreiz („Belohnungsinstrument“), habe die LOB noch zwei weitere Aufgaben, die eine s „Führungsinstruments“ und eines „Veränderungsinstruments“, so Vertreter des Arbeitgeberverbandes (Vesper/Feiter 2008: 2f.).

Das Leistungsentgelt soll als ein Mittel zum Zweck der Modernisierung der kommunalen Verwaltungen und Betriebe hin zum „Dienstleistungsunternehmen Kommune“ dienen. Im Anschluss an das Neue Steuerungsmodell soll die bürokratisch-hierarchische Organisation vieler Verwaltungen abgelöst werden durch „unternehmerisch aufgestellte (...) Kommunen, die ihre Dienstleistungserbringung final programmieren und steuern“ (Vesper/Feiter 2008: 4). Die Arbeitgeber hätten im TVöD bewusst „Unternehmensdenke“ eingebaut, um Privatisierungsbestrebungen entgegen zu wirken, so ein Verbandsvertreter. Die Wahrnehmung, der öffentliche Dienst sei weniger leistungsorientiert als die Privatwirtschaft, sei Privatisierungsargument Nr. 1. Die „Mediokrität des öffentlichen Dienstes“ (Vertreter KAV NW) müsse daher aufgehoben werden. Hierfür gilt die Leistungsorientierung in der Bezahlung als „ein wichtiger struktureller Hebel im TVöD um nachhaltige Verbesserungen zu schaffen“ (KAV NW 2009). Diese angestrebten Ziele seien durch die im § 18 TVöD genannten Zielen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz zu stärken, auch im Tarifvertrag vereinbart. Wie wir bereits erwähnten, wird in Abs. 6 zudem festgehalten, dass in Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen Ziele zur Sicherung und Verbesserung der Effektivität und Effizienz, insbe-

⁴⁵ Da der Abschluss lan desbezirklicher Tarifverträge Voraussetzung einer praktischen Umsetzung in den Ländern war, es an diesen bis zur Streichung der Regelung in der Tarifrunde 2009 jedoch fehlte, war es auch noch zu keiner Praxis leistungsorientierter Bezahlung gekommen; auch war eine solche auf absehbare Zeit kaum zu erwarten. Zudem hielt sich das Interesse am Leistungsentgelt auch bei etlichen Ländervertretern offenbar in Grenzen.

sondere für Mehrwertsteigerungen geregelt werden sollen. Als positive Wirkungen der LOB-Einführung werden die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und der Wettbewerbsfähigkeit, sowie die Verbesserung des Images des öffentlichen Dienstes erwartet. Mit der leistungsorientierten Bezahlung soll „eine Alternative geboten werden für eine wirtschaftlichere öffentliche Dienstleistungserbringung, anstelle bloßer ‚Flucht‘ aus öffentlicher Aufgabenwahrnehmung oder aus dem öffentlichen Tarifrecht“ (Vesper/Feiter 2008: 4).

Um diese Ziele erreichen zu können, ist nach Einschätzung der Arbeitgeber jedoch ein umfassender Kulturwandel erforderlich, den das Leistungsentgelt im Sinne eines Katalysators in Gang setzen und am Laufen halten soll (vgl. Litschen 2007; Weiß/Kratz 2008: 469f.). Im Bewusstsein, dass so ein Wandlungsprozess nicht von heute auf morgen vonstattengehen kann, betonen die Verbandsvertreter die Notwendigkeit einer prozessorientierten Vorgehensweise. Die LOB habe zunächst Anfangshürden zu nehmen, das gelte insbesondere für den Aufwand, den die mit Leistungsmessung oftmals unerfahrenen Kommunen insbesondere in der Einführungsphase zu betreiben hätten. Auch wenn sich die Umsetzer im öffentlichen Dienst mitunter mehr Vorgaben gewünscht hätten, so sei mit dem Tarifvertrag doch bewusst ein großer Gestaltungsspielraum gelassen worden. Damit habe man der Vielfalt der kommunalen Arbeitgeber gerecht werden wollen. Ein einheitliches Leistungsentgeltsystem „für ‚klassische‘ Kernverwaltungen bis hin zu kommunalen Wettbewerbsunternehmen, für kleinste Arbeitgeber mit nur wenigen Beschäftigten bis hin zu Großkonzernen mit mehreren tausend Arbeitsplätzen“ sei nicht möglich (Vesper/Feiter 2008: 5). Da es ganz unterschiedliche Startpositionen für den Einstieg in die LOB gebe und kommunale Arbeitgeber über mehr oder weniger große Vorerfahrungen mit Instrumenten des Personalmanagements verfügten, müssten die Kommunen die Freiheit haben, betriebliche Systeme zu entwickeln, die ihren unterschiedlichen Voraussetzungen entsprächen, was, so wird im Gespräch dargelegt, letztlich auch im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung sei. Die Einführung des Leistungsentgelts wird vorrangig als ein Entwicklungsprozess gesehen, der auch dem Kompetenzerwerb der Kommunen diene. Es müsse ein „Recht zum Irrtum“ (Vertreter KAV NW) geben und „lernende Leistungsentgeltsysteme“, die ständig weiterentwickelt und optimiert werden (vgl. Vesper/Feiter 2008: 5). Mit diesen Argumenten wird auch begründet, weshalb es aus Sicht der VKA nicht sinnvoll wäre, Zielvereinbarungen verbindlich vorzuschreiben. Für manche Kommunen sei es zunächst einfacher, in den Leistungsbewertungsprozess im Rahmen der Systematischen Leistungsbewertung einzusteigen. Plädiert werde jedoch dafür, auch bei der Systematischen Leistungsbewertung möglichst ein Ziel mit in die Bewertung einzubeziehen, um einen ersten Schritt in Richtung Zielvereinbarungen zu gehen. Aufgrund dann vorliegender Erfahrungen würde sich das bessere Instrument, das vor dem Hintergrund des umfassenden Zielkatalogs plausiblerweise in der Zielvereinbarung gesehen wird, dann mit der Zeit auch durchsetzen.

Zum Zeitpunkt der Gespräche, d.h. in den Jahren 2008 und 2009, galt den Vertretern der VKA der Willensbildungs- und Umsetzungsprozess zum § 18 jedoch noch nicht als hinreichend gefestigt. Eine definitive Evaluation der Umsetzung des § 18 in der Fläche, wie sie ursprünglich seitens der Gewerkschaften gefordert wurde und im Tarifvertrag für das Jahr 2008 vorgesehen war, sei deshalb zu diesem frühen Zeitpunkt

noch nicht sinnvoll gewesen. Es wurde befürchtet, dass eine Analyse der Umsetzungserfahrungen zu diesem Zeitpunkt noch in starkem Maße die Schwierigkeiten des Einführungsprozesses abbilden würde, und das gleichwohl vorhandene Potenzial des Instruments nicht hinreichend erfassen könnte. Daher wurde zunächst lediglich für eine exemplarische Untersuchung von „Best Practice“-Beispielen plädiert, in denen nach Meinung der Verbandsvertreter zukünftig erwartbare, positive Wirkungen der LOB bereits antizipiert würden.⁴⁶

LOB als Führungsinstrument

Mit den im Tarifvertrag genannten Zielen, der Stärkung von Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz, setzt der § 18 aus Sicht der kommunalen Arbeitgeberverbände an der zentralen Ressource des öffentlichen Dienstes, dem Personal, an. Vor allem die Vorgesetzten stehen dabei im Mittelpunkt des Veränderungsinteresses; es geht darum, Führung als deren Aufgabe zu etablieren (Litschen 2007: 87). Hierzu gelte es, so ein Vertreter des KAV NW, der „organisierten Unverantwortlichkeit“ im öffentlichen Dienst entgegenzuwirken. Insbesondere über das Führen mit Zielen sollten Verantwortung gestärkt, Delegation erleichtert und transparente Arbeitszusammenhänge geschaffen werden (vgl. Vesper/Feiter 2008: 2). In diesem Kontext betonen die Verbandsvertreter ihre Präferenz für die Zielvereinbarung als Bewertungsmethode im Rahmen der LOB, empfehlen aber für eine Übergangsphase ein Kombinationsmodell aus Systematischer Leistungsbewertung und Zielvereinbarung. Vorgesetzte sollen so die Möglichkeit erhalten, sich fehlendes Know how zum Umgang mit Zielvereinbarungen nach und nach anzueignen. Beim Abschluss von

⁴⁶ In den Protokollerklärungen zu Absatz 4 war in der bis zum 30. Juni 2008 gültigen Fassung des § 18 TVöD-VKA noch vorgesehen, dass die Tarifvertragsparteien in der Entgeltrunde 2008 „die Umsetzung des § 18 (Leistungsentgelt) analysieren und ggf. notwendige Folgerungen (z.B. Schiedsstellen) ziehen“. Nach der Entgeltrunde 2008 findet sich diese Protokollerklärung zwar nicht mehr im Tariftext, eine von den Tarifvertragsparteien gemeinsam getragene Evaluation des Leistungsentgelts wurde allerdings von beiden Tarifparteien im Grundsatz weiterhin für sinnvoll erachtet. Zur Erörterung der diesbezüglichen Vorgehensweise wurde 2009 eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Arbeitgebern und Gewerkschaften gebildet, in der trotz mehrmaliger Treffen und einer teilweise begrenzten Sekundärauswertung örtlich erfolgte Mitarbeiterbefragungen und ähnlichem letztlich jedoch keine Einigung erzielt werden konnte. Während die Vertreter der VKA zwar einerseits eine breite Befragung noch für verfrüht hielten, jedoch auf rasche exemplarische Befunde im Sinne von „best practice“ drängten, die für die Verhandlungen um eine Erhöhung des Startvolumens in der Tarifrunde 2010 relevant werden sollten, teilten die Gewerkschaften dieses Interesse nicht. Darüber hinaus wurde jedoch von beiden Seiten das prinzipielle Interesse artikuliert, in den Jahren 2010 oder 2011 eine wissenschaftlich getragene, repräsentativ angelegte Erhebung der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung des § 18 durchzuführen. Die gemeinsame Arbeitsgruppe wurde dann jedoch vor der Tarifrunde 2010 wieder ausgesetzt. Etwas überraschend hatte die VKA gegen Jahresende 2009 einseitig eine „Befragung zur leistungsorientierten Bezahlung gemäß § 18 TVöD“ konzipiert und durchgeführt, deren Ziel es war, herauszufinden „inwieweit die Einführung der LOB zu einer Verbesserung im Sinne der in § 18 TVöD genannten Ziele geführt hat“ und an der sich 38 kommunale Arbeitgeber beteiligten (Adamaschek/PROSOZ 2010: 5). Ob eine von den Tarifparteien gemeinsam unterstützte wissenschaftliche Evaluation in 2011 noch zustande kommt, muss derzeit als fraglich gelten.

Zielvereinbarungen sollten *bottom up* vorgeschlagene Ziele zur Berücksichtigung finden und so die Kreativität der Beschäftigten genutzt werden. Im Vordergrund sollten den Verbandsvertretern zufolge jedoch Ziele stehen, die von oben im Sinne einer Zielkaskade auf die verschiedenen Ebenen herunter gebrochen werden und so der Steuerung der Organisation dienen sollen. Dies spiegelt sich auch in der Musterdienstvereinbarung der VKA wider, in welcher betont wird, dass die individuellen Ziele der Beschäftigten grundsätzlich aus den Verwaltungs- bzw. Unternehmenszielen abzuleiten und von den Beschäftigten eingebrachte Vorschläge die Ziele der Organisation fördern müssen (vgl. VKA Musterdienstvereinbarung 2006). Um outputorientiert die Aufgaben- und Zielerreichung zu überprüfen, gelte es – wie im Rahmen der LOB vorgesehen – Leistung regelmäßig zu thematisieren und damit transparent zu machen.

Einen positiven Begleiteffekt der LOB sehen VKA-Vertreter darin, dass verstärkt in die Qualifizierung der Führungskräfte investiert werde. Zugleich würden die Vorgesetzten, insbesondere wenn mit Zielvereinbarungen gearbeitet werde, gewissermaßen in die „Pflicht zur Führung“ genommen; nun müssten sie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sagen, was sie von ihnen wollten, notfalls auch mal „Tacheles reden“. Umgekehrt hätten die Beschäftigten die Möglichkeit, das Gespräch mit den Vorgesetzten einzufordern. In vielen Kommunen gebe es Dienstvereinbarungen zum Mitarbeitergespräch, die aber über Jahre hinweg keine Anwendung gefunden hätten, hier verspreche die Einführung leistungsorientierter Bezahlung Abhilfe:

„Jetzt kommt dieser Meritonom Leistungsbezahlung, dieser Takgeber, der dafür sorgt, dass wir jedes Jahr mindestens zwei, drei Mal über LOB reden müssen und die Mitarbeiter quasi hinter ihren Führungskräften herlaufen und sagen: ‚Hier, ich will mein Zielvereinbarungsgespräch haben, das steht in der Dienstvereinbarung, wann machst du das? Du hast nie Zeit. Wann nimmst du deine Führungsaufgabe endlich mal wahr?‘“ (Vertreter KAV NW)

Zugleich soll mit dem Leistungsentgelt den Führungskräften ein Instrument an die Hand gegeben werden, das es ihnen ermöglicht, die Leistung engagierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angemessen zu honorieren und „aktiv“ zu führen. Dazu sei ein Ermessensspielraum der Führungskräfte notwendig, der deshalb nicht durch Verteilungsvorgaben eingeschränkt werden solle. Zwar wurde im Kontext der Diskussion um Leistungsanreizsysteme Mitte der 1990er Jahre von einem Verbandsvertreter noch ein „Zwang zur Differenzierung“, z.B. über eine Quotierung im Sinne eines vorgeschriebenen Maximalanteils an Beschäftigten, an den Leistungsentgelte ausgeschüttet werden darf, propagiert, der zum Schutz gegen „schwache Führungskräfte“ dienen könne (vgl. Vesper 1996: 155). Inzwischen ist die Haltung gegenüber einer Quotierung allerdings distanzierter: Arbeitgeber versuchen durch sie zwar mitunter das fehlende Rückgrat ihrer Führungskräfte zu ersetzen, eine Quote sei jedoch als ein Zeichen „unreifer Systemgestaltung“ zu betrachten (Vertreter KAV NW).

LOB als Leistungsanreiz

Neben den Veränderungsprozessen in der Führungskultur, die durch die leistungsorientierte Bezahlung vorangetrieben werden sollen, soll die LOB jedoch auch im

Sinne einer klassischen Anreizfunktion eingesetzt werden. Dabei wird die Kritik, hierbei handle es sich um einen „mechanistischen Ansatz“, durchaus angenommen und betont, dass Leute, die „positiv führen“, was bedeute, nicht primär per Order auf Basis der Hierarchie und der Vorgesetztenfunktion anzuweisen, sondern Beschäftigte für ein Ziel zu begeistern und damit „Commitment“ herzustellen, wichtiger seien als „so ein bisschen Geld“ (Vertreter KAV NW). Auf einem Personalkongress gegen Ende 2009 wurde von einem weiteren, in der Sache stark engagierten Arbeitgeberverbandsvertreter die Losung ausgegeben, dass es eigentlich nicht um das Geld, sondern um die Anerkennung und Wertschätzung gehe, durch die mittels LOB motiviert werden solle.⁴⁷ Gleichwohl wird immer wieder auch auf den materiellen Anreiz gesetzt, dem letztlich auch die zentrale Begründung für die Relevanz einer Ausweitung des Ausschüttungsvolumens zukommt und der gewissermaßen als Basis auch für die Erreichung der anderen Ziele gilt. Demnach könne das Leistungsentgelt dazu beitragen, die „Verkrüstung und Kaffeehausmentalität“ (Vertreter KAV NW) des öffentlichen Dienstes aufzubrechen, indem der Wettbewerb und das Bestreben, besser zu werden, angereizt werden. Die Wirkung des Leistungsentgelts wird dabei in einen engen Zusammenhang mit der Art der Verteilung gesetzt. Als Königsweg zwischen der Honorierung weniger und der Frustration vieler, wie sie durch eine Quotierung erzeugt würden, einerseits, und andererseits der Honorierung vieler oder aller bei einer Frustration der Leistungsträger, die sich in ihrer hervorragenden Leistung nicht anerkannt fühlen, wie es bei einer Ausschüttung nach dem „Gießkannenprinzip“ der Fall sei, wird das so genannte Prinzip „intelligente Gießkanne“ propagiert. Nach der Methode der „intelligenten Gießkanne“ gehen nur wenige Beschäftigte, deren Leistung deutlich und regelmäßig unter den Anforderungen liegt, bei der Ausschüttung leer aus, während der Großteil der Beschäftigten mit adäquater Leistungserbringung mit etwas kleineren Prämien bzw. Zulagen bedacht wird, wobei die Durchlässigkeit des Gießkopfes zum Zentrum hin zunimmt und letztlich wenige, besonders leistungsstarke Beschäftigte auch mit merklich höheren Prämien bzw. Zulagen bedacht werden.

Auf Basis eines Gerechtigkeitsbegriffs, der sich am Grad der Leistungserbringung orientiert, wird aus Sicht der Arbeitgeber so die Entgeltgerechtigkeit durch die leistungsorientierte Bezahlung erhöht – eine transparente und von Vorgesetzenseite nachvollziehbar begründete Leistungsbewertung und Vergabep Praxis vorausgesetzt. Was allerdings unter adäquater Leistung zu verstehen ist, wird nicht näher spezifiziert. Der arbeitswissenschaftliche Begriff „Normalleistung“ ist jedenfalls ein Reizwort, das bei Verbandsvertretern heftige Ablehnung hervorruft. Die Kommunen müssten

⁴⁷ Allerdings mag hier auch mitgespielt haben, dass vor dem Tarifabschluss über eine schrittweise Steigerung des Ausschüttungsvolumens auf 2% noch damit gerechnet werden musste, dass insbesondere unter der Voraussetzung der kommunalen Finanzsituation in der Tarifrunde 2010 zwischen den gewerkschaftlichen Mindestforderungen und dem Sparkonzept der Kämmerer zu wenig Spielraum für eine Volumenausweitung bestehen könnte. Es galt deshalb auch gegenüber den eigenen Mitgliedern klarzulegen, dass LOB auch bei einem fortbestehend geringen Volumen deshalb nicht seinen Sinn verlieren würde. Die Betonung der Relevanz sozialer Anerkennung dürfte nicht nur der gewachsenen Erkenntnis geschuldet gewesen sein, sondern auch einer davon erhofften Performanz der Aussage.

das Niveau zu erbringender Leistung selbst festlegen dürfen, daher werde von Verbandsseite bewusst darauf verzichtet, ein bestimmtes Leistungsniveau vorzugeben (Vertreter KAV NW). Im Tarifvertragstext finden sich hierzu folgerichtig keine Hinweise und auch in der Musterdienstvereinbarung der VKA von 2006 fehle solche. Letztere schlägt allerdings vor, Leistungsprämien bzw. -zulagen erst dann zu zahlen, wenn Ziele erreicht wurden, die über die Stellen- oder Tätigkeitsbeschreibung hinausgehen oder im Rahmen der SLB erheblich über dem Durchschnitt liegen, die Leistungen ermittelt worden sind (vgl. VKA Musterdienstvereinbarung 2006, § 5 Abs. 3 und § 7 Abs. 2).

Als eine Voraussetzung dafür, dass die leistungsorientierte Bezahlung von den Beschäftigten akzeptiert wird und ihre Motivationswirkung entfalten kann, müsse überdies gewährleistet sein, dass Beschäftigte gleichermaßen die Chance haben, am Leistungsentgelt zu partizipieren. Insbesondere die Ungleichbehandlung der Beamtinnen und Beamten wird hier als großes Problem gesehen. Dies gelte in besonderem Maße im Falle der Vorgesetzten, denen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der LOB zukomme. Da die Führungskräfte häufig verbeamtet sind, nicht unter den Tarifvertrag fallen und somit nicht am Leistungsentgelt nach § 18 TVöD beteiligt sind, bestehe die Gefahr, dass die Bereitschaft, die Leistungsbewertung engagiert anzugehen, dadurch Schaden nehme. Es ist deshalb wenig überraschend, dass das „Gesetz zur Stärkung der Personalhoheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen“ vom März 2009, das eine vergleichbare Behandlung von Beamtinnen und Beamten im Rahmen eines betrieblichen Systems zum § 18 gestattet, und für das sich der KAV NW stark gemacht hatte, von den Verbandsvertretern ausdrücklich begrüßt wird.⁴⁸

Insgesamt betrachtet darf das Konzept von VKA und KAV NW als durch anspruchsvoll und ehrgeizig bezeichnet werden. Mit der Einführung von Leistungsentgelt für alle tariflich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und seiner breiten Teilhabemöglichkeit schließt es an einen internationalen Trend an, wie er früh etwa in Großbritannien begonnen hatte. Auch die Erkenntnis, dass der eigentliche Nutzen leistungsorientierter Bezahlung weniger in deren Motivationseffekten zu suchen sei, denn in einem „window of opportunity for wider management and organisational changes“ (OECD 2005b: 14), findet sich in den Überlegungen der Verbandsvertreter wieder. Gleichwohl garantiert eine nicht-konventionelle Sichtweise auf die Funktionen von Leistungsentgelt noch lange keine erfolgreiche Praxis. Die breite Zielpalette könnte auch nur dafür stehen, dass leistungsorientierte Bezahlung zum *Deus ex Machina* werden soll, um die Probleme aller in die Sackgasse geratenen Modernisierungsansätze zu lösen. In welchem Maße sich die Intentionen, die die VKA mit der Einführung von Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst verbindet, in erster Linie als nicht-konventionell aufgeklärt oder als illusionär erweisen werden, das ist damit nicht entschieden.

Es fehlt der VKA jedenfalls nicht an einem anspruchsvollen Programm, doch es könnte ihr an bereitwilligen Trägern fehlen, die dies es vor Ort aufnehmen und damit

⁴⁸ Offenbar gab es ähnliche Versuche, die gesetzlichen Möglichkeiten zur Beteiligung der Beamten zu verbessern, auch in anderen Bundesländern.

aus einem Programm erst ein erfolgreiches Projekt machen würden. Jedenfalls ließen die ausgeprägte Zögerlichkeit, mit der frühere Ansätze von den kommunalen Arbeitgebern vor Ort aufgegriffen wurden, sowie die Umwidmung ehemals fixer in variable Entgeltbestandteile erwarten, dass Versuche, sich gegen die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung zu wehren oder sich dieser mehr oder weniger informell zu entziehen, nicht ausbleiben würden. Zwar dürfte einerseits das durch die Umwidmung bereitgestellte „Startkapital“ die Hemmschwelle zur Einführung der leistungsorientierten Bezahlung für die kommunalen Arbeitgeber in der Tat abgesenkt haben, obgleich die Arbeitgeber über die Gelder für Leistungsprämien und -zulagen hinaus für die Einführung und Anwendung der LOB noch erhebliche Zusatzkosten (z.B. für Schulungen, Arbeitszeit für die Entwicklung des betrieblichen Systems und die Durchführung des Bewertungsprozesses, Einkaufen von Beratung etc.) zu tragen haben. Andererseits wurde die Legitimität des Leistungsentgelts in den Augen der Arbeitnehmerseite durch dessen Finanzierung aus ehemals fixen Entgeltbestandteilen schon im Vorfeld der Umsetzung beschädigt, weshalb negative Ausgangsbedingungen für eine breite Akzeptanz geschaffen wurden. Im Fall des Leistungsentgelts deutet sich damit bereits als „Geburtsfehler“ ein Problem an, das immer wieder Modernisierungsbemühungen des öffentlichen Dienstes ausbremste, und uns auch beim Thema der Erneuerung von Eingruppierungsbestimmungen wieder begegnen wird: die Verquickung von Kostensenkungsmaßnahmen mit Bemühungen um Erneuerung und Neugestaltung. Nicht nur die für Veränderungen nötigen Mittel werden dadurch nicht zur Verfügung gestellt, auch die Legitimität und die Akzeptanz von Reformbestrebungen werden dabei beschädigt, wenn nicht untergraben.⁴⁹

Den Protagonisten des Leistungsentgelts ist es zweifelsohne ein ausgeprägtes Anliegen, im Interesse der Modernisierung des kommunalen öffentlichen Dienstes die Etablierung leistungsorientierter Bezahlung flächendeckend durchzusetzen. Dies schließt auch das Bemühen ein, „erzieherisch“ tätig zu werden und modernisierungsskeptische Kommunen tarifvertraglich zu ihrem „Glück“ zu zwingen. Zwar wurde im Hinblick auf die Ausgestaltung der anzuwendenden Systeme den einzelnen Kommunen Verantwortung übertragen. Man habe sich, so ein Vertreter der VKA, sogar eine noch stärkere Orientierung an den schlanken Regelungsinhalten zur Leistungsvergütung des Tarifvertrags für Versorgungsbetriebe (TV-V) vorstellen können, dann aber doch ein paar „Leitplanken“ eingezogen. Letztere können sowohl als Steuerungsinstrument als auch der Orientierung bei der Formulierung von Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen dienen und so dazu beitragen, die Überforderung der Kom-

⁴⁹ Haushaltsrestriktionen dürften auch eine der Erklärungen dafür sein, dass im Bereich der Beamtenregelungen zur Leistungsvergütung, wie sie von den meisten Bundesländern in Form von Leistungsprämien- und -zulagenverordnungen (LPZVO) auf der Basis von § 42a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) schon vor rund zehn Jahren erlassen worden waren, nur „äußerst zurückhaltend genutzt“ (KGSt 2008: 9) wurden. Leistungsvergütung auf Grundlage der LPZVO steht unter Haushaltsvorbehalt. In ähnlicher Weise wurde auch im Gesetz zur Stärkung der Personalhoheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten bei der LOB an die Haushaltssituation der Gemeinden gekoppelt. Somit wird einerseits ein gesetzlicher Rahmen zur leistungsorientierten Bezahlung von verbamteten Beschäftigten geschaffen, andererseits zugleich deren Umsetzung durch den Haushaltsvorbehalt behindert.

munen als Kehrseite dieser – wenn auch angesichts des Ausschüttungsvolumens vorsichtigen – „Verbetrieblichung der Entgeltbestimmung“ in Grenzen zu halten.

Die Regelungskompetenz bezüglich der grundsätzlichen Entscheidung, ob leistungsorientierte Bezahlung eingeführt werden soll oder nicht, bleibt jedoch auf der tarifpolitischen Ebene angesiedelt. Aus Sicht der interviewten VKA-Vertreter sollte die tarifliche Vorgabe hier noch strikter sein. Jedenfalls wird der Spielraum, der darin besteht, bei Nichtabschluss einer Dienst- oder Betriebsvereinbarung trotz der Folgen für das dann aktuell auszusüttende Volumen die Einführung von Leistungsentgelt aufzuschieben oder umgehen zu können, als negativer Aspekt der tariflichen Regelung betrachtet. Die Tarifregelung zum Leistungsentgelt ist für die VKA nicht zuletzt ein Mittel, um ihre Reform- und Modernisierungsvorstellungen gegenüber den kommunalen Arbeitgebern durchzusetzen. Auch innerhalb der kommunalen Arbeitgeberverbände scheint es allerdings durchaus bis zu einem gewissen Maß unterschiedliche Positionen zu geben, wie vehement das „Projekt leistungsorientierte Bezahlung“ vorangetrieben werden soll, auch von Konflikten wird von Beobachtern mitunter berichtet. In welchem Maße die hohen und vielfältigen Erwartungen über das „positive Marketing“ (Vertreter KAV NW) der Verbandsvertreter hinaus erfüllt werden, soll noch diskutiert werden. Zunächst soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Intentionen die gewerkschaftliche Seite mit der Einführung von Leistungsentgelt verbindet.

Positionen der Gewerkschaften

Was für VKA und KAV NW ein Meilenstein ist, der nach jahrelangem Bemühen um eine differenzierende und variable Leistungsvergütung erreicht werden konnte (vgl. Vesper/Feiter 2008:3), ist für Ver.di „eine der bitteren Pillen“ (Meerkamp 2008: 15), die die Gewerkschaft im Rahmen der Verhandlungen um den TVöD hatte schlucken müssen. Zwar wird im § 18 eine Übereinstimmung der Verhandlungspartner im Hinblick auf das Leistungsentgelt signalisiert: „Die Tarifvertragsparteien sind sich darüber einig, dass die zeitgerechte Einführung des Leistungsentgelts sinnvoll, notwendig und deshalb beiderseits gewollt ist“ (Protokollklärung zu Abs. 4), doch auch dieser Satz dürfte das Ergebnis „von unglaublichen Auseinandersetzungen“ gewesen sein, wie ein Vertreter des KAV NW das Ringen der Tarifvertragsparteien um den TVöD beschreibt. Das Anliegen der Gewerkschaft Ver.di, so wird in Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Gewerkschaft deutlich, war die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung jedenfalls nicht. Insbesondere die Finanzierung des Leistungsentgelts aus Einkommensbestandteilen der tariflich Beschäftigten stellt ein erhebliches Zugeständnis dar, das die VKA den Gewerkschaften hatte abtrotzen können. Die Gewerkschaft sah sich dadurch in die schwierige Lage versetzt, dieses Zugeständnis gegenüber Beschäftigten und Arbeitnehmervertretern rechtfertigen zu müssen.

Etwas anders stellt sich die Position der auf Arbeitnehmerseite ebenfalls mit verhandelnden DBB-Tarifunion dar. Der Beamtenbund hatte sich schon 2003 im Rahmen des „dbb Reformmodell 21“ für eine Einführung einer leistungsbezogenen Bezahlung im Beamten- und Tarifbereich ausgesprochen. Diese Position lag zum einen darin begründet, so wird im Gespräch ausgeführt, dass die DBB-Tarifunion sich h

erhofft habe, das Image des öffentlichen Dienstes zu verbessern und dessen Attraktivität zu steigern. Zum anderen hätten sie hierzu einen Auftrag ihrer Mitglieder gehabt, so ein Vertreter, vor allem der in ihren Reihen vergleichsweise stark vertretenen Gruppe der Jüngeren in besseren Positionen, die sich selbst als Leistungsträger verstünden. Allerdings hatte der Auftrag zwar einerseits darin bestanden, Leistungsvergütung zu ermöglichen, andererseits sollte jedoch dafür gesorgt werden, dass keine Nasenprämien verteilt werden. Auch die Selbstfinanzierung des Leistungsentgelts durch die Arbeitnehmerseite war nicht gewollt, gegenüber der VKA sei deshalb deutlich gemacht worden, dass eine Zukunft der LOB nur in einer „On-top-Lösung“ bestehen könne. Dieses Ziel sei dann allerdings nicht erreicht worden. Inzwischen hat sich die Haltung gegenüber leistungsorientierter Bezahlung nicht nur in der Mitgliedschaft etwas verändert, die Skepsis nehme zu (Vertreter DBB-Tarifunion).

Entgeltabsicherung und Prozessgestaltung

Nicht umstritten war auf gewerkschaftlicher Seite vor allem, dass – soweit Gelder hierfür zur Verfügung gestellt werden – die Entgeltbestandteile mit Leistungsbezug im Tarifvertrag kollektiv abgesichert werden sollten und der Einsatz für andere Zwecke, etwa „für den Einführungsprozess, die Prozessbegleitung, das Controlling und die Evaluation der Prozess- und Projektergebnisse“ (Musterdienstvereinbarung Ver.di 2006, § 14, Abs. 4) oder für die Haushaltskonsolidierung ausgeschlossen sein sollte. Soweit konnten die gewerkschaftlichen Vorstellungen auch im Tarifvertrag vereinbart werden, auch wenn Arbeitgebervertreter anders als Ver.di an der Bestimmung zum Ausschluss zweckfremder Verwendung jetzt auch das Verbot pauschaler Ausschüttung festmachen. Neben der kollektiven Absicherung des Budgets für die Beschäftigten strebte Ver.di auch an, dass Beschäftigte nicht von der Teilnahme ausgeschlossen werden können.

Die „AG Tarif“ des Bundesfachbereichsvorstandes Gemeinden der Gewerkschaft Ver.di gab in ihren „Gewerkschaftlichen Positionen zur Umsetzung von Leistungsentgelt nach § 18 TVöD (VKA)“ aus dem Jahr 2006 grundsätzlich zu Bedenken, dass die Zielentwicklungen und die Bewertungsmaßstäbe von Leistung zwangsläufig mit dem Problem der knappen Ressourcen konfrontiert würden. Dennoch dürfe die Haushaltskonsolidierung nicht das vorrangige Ziel sein. Ein Leistungsanreizsystem, das funktionalisiert werde, um auf Kosten der Beschäftigten über Stellenabbau eine Leistungsverdichtung bewusst in Kauf zu nehmen, diskreditiere das Instrument Leistungsentgelt und befördere nicht das Ziel verbesserter öffentlicher Leistungen. Die im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erbringenden öffentlichen Leistungen sollten „nicht dem Grundgedanken der Gewinnmaximierung unterworfen sein – im Gegenteil: sie sollen einen Ausgleich zu Kapitalverwertungsinteressen herstellen“ (Ver.di 2006: 4). Um diese Gefahr möglichst klein zu halten, aber auch um der Entsolidarisierung der Beschäftigten entgegenzuwirken, sollte der Anteil an variablen Entgelten möglichst gering bleiben.

Über das Installieren von Sicherungsmechanismen hinaus sieht die AG Tarif aber auch eine aktive Ausgestaltung der Prozesse vor. Hier gelte es, aus den Erfahrungen mit der Verwaltungsreform zu lernen, die von vielen Beschäftigten negativ erlebt worden sei und bei der der Gewinn für die Beschäftigten, nämlich die Verwirklichung

der Ideale von Partizipation, Motivation und Qualifizierung, zu kurz gekommen sei (Ver.di 2006: 2).

Partizipation

Die im § 18 genannten Ziele, also die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistung sowie die Stärkung von Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz, werden im Grundsatz durchaus auch auf gewerkschaftlicher Seite geteilt, wenn auch mit einer anderen Schwerpunktsetzung als bei der VKA. Während auf Seiten der Arbeitgeberverbände die Steigerung von Effektivität und Effizienz für manche dann letztlich doch „das Kernanliegen“ (Vertreter KAV NW) ist, ziehen sich bei Ver.di die Themen Partizipation, Motivation und Qualifizierung als drei Stränge durch die Forderungen und Vorschläge, die im Zusammenhang mit der Einführung des Leistungsentgelts und den hierfür abzuschließenden Betriebs- und Dienstvereinbarungen formuliert wurden:

„Nach gewerkschaftlichen Vorstellungen sollte ein Leistungssystem dazu dienen, das Arbeitsumfeld für einen zielorientierten Arbeitsprozess offen zu legen und gestalten zu können. Zur Motivationsförderung sollte das System dazu beitragen, ein höheres Maß an Selbstbestimmung und -verantwortung für die Arbeitsergebnisse zu erreichen. Ziele können Orientierung bringen. Ein Leistungssystem ohne begleitende Personalentwicklungsmaßnahmen ist für Ver.di nicht denkbar.“ (Ver.di 2006: 2)

Nach Einschätzung Ver.dis gibt der TVöD den Personalräten ein relativ starkes Instrument zur Ausgestaltung des tarifvertraglichen Rahmens an die Hand, da die Dienstvereinbarungen einvernehmlich abzuschließen sind. „Es gibt daher weder ein Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle noch der Dienststellenleitung – mit anderen Worten: einseitige, vom Arbeitgeber diktierte Regelungen sind nicht möglich“ (Ver.di 2006: 2). Dieser Zwang zur Übereinkunft eröffnet die Chance einer intensiven Bearbeitung der Thematik von Leistungsmessung und Leistungsbewertung, lässt selbstverständlich auch Konflikte erwarten und kann auch dazu genutzt werden, eine Einführung von Leistungsentgelt zu blockieren. In diesem Zusammenhang ist auch die im § 18 vorgesehene Einrichtung der paritätisch besetzten betrieblichen Kommission von Bedeutung. Da der betrieblichen Kommission die Entwicklung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der betrieblichen Systeme, deren ständiges Controlling und die Bearbeitung von Beschwerden, die sich auf das System beziehen, obliegen, bietet sie den Beschäftigten und ihren Vertretern damit eine zusätzliche Arena, in der eigene Interessen artikuliert und partiell durchgesetzt werden können. Obgleich im Falle eines Beschwerdeverfahrens das Letztentscheidungsrecht des Arbeitgebers gelte und die Kommission lediglich Vorschläge unterbreiten dürfe, könne damit doch versucht werden, „im Sinne einer neuen Führungskultur auf eine kooperative Kommunikationskultur“ einzuwirken (Ver.di 2006: 24), um bspw. nach dem Konsensprinzip Lösungen durch den persönlichen Dialog mit den Betroffenen zu suchen. Zugleich legt Ver.di jedoch Wert darauf, dass die Befugnisse der betrieblichen Kommission das Entscheidungs- und Mitbestimmungsverfahren von Dienststellenleitung und Personal- bzw. Betriebsrat nicht außer Kraft setzen dürfen.

Darüber hinaus präferiert Ver.di wegen der damit verbundenen Partizipationschancen die Methode der Zielvereinbarung. Auch in dieser Hinsicht gibt es eine gewisse Überschneidung mit den Präferenzen des Arbeitgeberverbands; die Differenz zeigt sich jedoch wiederum in den Inhalten, mit denen der Begriff gefüllt wird. Anders als die Arbeitgeber, für die das „Führen mit Zielen“ im Vordergrund steht, entwirft Ver.di in einem eigenen Muster für Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen einen Zielvereinbarungsprozess, der den Fokus auf die Beteiligung der Beschäftigten legt. Demnach sollen einzelne Beschäftigte oder Teams gleichberechtigte Verhandlungspartner/innen der Führungskräfte und deren Einvernehmen über den Inhalt und das Leistungsziel einer Zielvereinbarung Bedingung für den Abschluss derselben sein. „Zieldiktate sind nicht zulässig“ (Ver.di Musterdienstvereinbarung 2006, § 7, Abs. 2).

Nicht nur die tarifvertraglich verankerte Freiwilligkeit der Zielvereinbarung wird dabei als ein Vorteil dieser Methode gewertet, sondern auch die Tatsache, dass sie einen veränderten Führungsstil erforderlich mache und mit ihr die Bedingungen zur Leistungserbringung thematisiert werden könnten. Entsprechend der Vorrangigkeit der Zielvereinbarung spricht sich Ver.di gegen die Systematische Leistungsbewertung aus und lehnt eine flächendeckende Anwendung dieser Methode als Alternative zur Zielvereinbarung ab. Begründet wurde dies damit, dass bei Anwendung der Systematischen Leistungsbewertung Beschäftigte in geringerem Maß ihre inhaltlichen Arbeitsziele beeinflussen könnten, auch finde keine Diskussion über Aufgaben, Inhalte und Arbeitsschwerpunkte zwischen Beschäftigten und Führungskräften statt. Darüber hinaus wird die Aktualität und Sinnhaftigkeit der Bemessungsgrundlagen der Systematischen Leistungsbewertung in Zweifel gezogen (vgl. Ver.di 2006: 7f.). Insbesondere ihre Nähe zur beamtetenrechtlichen Regelbeurteilung gilt als kritikwürdig und es wird darin die Gefahr gesehen, dass die VKA den Arbeitgebern vor Ort mit der Systematischen Leistungsbewertung ein „Hintertürchen“ zur subjektiven Leistungsbewertung nach Ermessen des Vorgesetzten offen halten wollte. Ver.di-Vertreter bezweifeln auch, dass das von der VKA bekundete Interesse an einer schrittweisen Annäherung an die Zielvereinbarung ernst zu nehmen sei und äußern den Verdacht, dass es hier lediglich um Legitimation gehen könnte.

Aus Sicht der Gewerkschaft ist weder eine Ungleichbehandlung von Beschäftigten nach „Nase“, wie im Zusammenhang mit der SLB befürchtet, noch nach Geschlecht, Beschäftigungsstatus oder anderen Kriterien akzeptabel. Um den Diskriminierungspotenzialen von Systemen der Leistungsvergütung entgegen zu wirken und für das Thema Diskriminierung bzw. Diskriminierungsfreiheit zu sensibilisieren (vgl. Tondorf/Jochmann-Döll 2004: 430f.), schlägt Ver.di ein Monitoringsystem vor, mit dessen Hilfe Ungleichbehandlungen (z. B. Teilerfolgeeffekt, Hierarchieeffekt) erkannt und in Folge korrigiert werden sollen (Ver.di 2006: 21).⁵⁰ Bei „legitimen“ Ungleichbehandlungen, z. B. zur Berücksichtigung der Leistungsmerkmale eines Beschäftigten, sei das

⁵⁰ Mittlerweile haben Tondorf und Jochmann-Döll (2010) in Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung mit dem sog. „Entgeltgleichheits-Check“ ein Prüfinstrument entwickelt, mit dessen Hilfe wichtige Vergütungsbestandteile, somit auch Leistungsvergütungen, auf Basis der geltenden Rechtslage nach möglicher geschlechtsbezogener Diskriminierung in der betrieblichen Praxis untersucht werden können (vgl. auch Riedel 2010).

Maß der zu erbringenden Leistung entsprechend anzupassen oder aber eine Pauschalzahlung des Leistungsentgelts vorzunehmen. Als problematisch wird überdies die Ungleichbehandlung von Beamtinnen und Beamten betrachtet. Ver.di forderte daher die Arbeitgeber auf, für diese Beschäftigtengruppe ein gesondertes Budget zur Verfügung zu stellen und eine analoge Regelung der leistungsorientierten Bezahlung zu der der Tarifbeschäftigten zu treffen (Ver.di 2006: 4).

Neben dem diskriminierungsbezogenen Monitoring setzte Ver.di auf verschiedene Maßnahmen zur Sicherung bzw. Verbesserung der Transparenz und der Beteiligung der Beschäftigten. Es gelte, die Umsetzung der Regelungen des Tarifvertrags „mit Bedacht und im intensiven Dialog mit den Beschäftigten zu entwickeln, umzusetzen und vor allem zu bewerten“ (Ver.di 2006: 3) und nicht in eine „unkritische Leistungseuphorie“ zu verfallen. Daher sei aus gewerkschaftlicher Sicht viel Wert auf professionelle Evaluierungsverfahren wie etwa Beschäftigtenbefragungen zu legen, zumal ab der Tarifrunde 2008 die Auswertung der betrieblichen Systeme auf der Agenda der Tarifvertragsparteien stehen sollte (Ver.di 2006: 3). Um eine regelmäßige Evaluation der betrieblichen Systeme zu erleichtern, schlug Ver.di überdies prozessorientierte Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen vor, die für einen befristeten Zeitraum (max. 2 Jahre) und ohne Nachwirkung gelten und dann bewertet und ggf. modifiziert werden sollten.

Motivation

Schon zuzeiten der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) war darüber nachgedacht worden, wie Leistungsmessung im Arbeitnehmerinteresse gestaltet werden könnte. Dadurch sollte dem Phänomen der „inneren Kündigung“ und der Tatsache, dass viele Beschäftigte sich in ihrer Arbeit nicht beachtet und in ihren Ergebnissen nicht bestätigt fühlen, entgegen gewirkt werden (Herbing 2004: 361). Damals wie heute wurde allerdings weniger der monetäre Leistungsanreiz denn die Schaffung guter Arbeitsbedingungen als wesentlicher Faktor für die Motivation der Beschäftigten gesehen. Neben der Verbesserung der Beteiligungschancen der Beschäftigten und der Führungskultur, wurden ein Schutz vor zunehmender Leistungsverdichtung, konsequente Personalentwicklung und die Schaffung einer zufriedenstellenden Arbeitssituation als zentrale Voraussetzungen für motiviertes Arbeiten diskutiert.

Nicht zuletzt die Installation einer Leistungs Spirale entsprach nicht den Intentionen von Ver.di. Etwa argumentierte ein Ver.di-Vertreter, dass es darum zu gehen habe, „die Bedingungen für alle Beschäftigten so zu entwickeln, dass sie gut arbeiten können. Dazu gehört die Personalentwicklung, die technische Ausstattung, die Kommunikation etc. Was wir allerdings nicht wollen, das ist ein – ich nenne es einmal so – ‚Auspressen‘ der Arbeitskraft. Ver.di möchte Leistungsobergrenzen definieren. Das heißt 100% Zielerreichung in der tariflichen bzw. bei Teilzeitbeschäftigten in der arbeitsvertraglich vereinbarten Arbeitszeit entspricht 100% Leistungsprämie“ (Martin 2007: 97). Anders als in der Musterdienstvereinbarung der VKA, der zufolge Leistungsprämien bzw. -zulagen nur an Beschäftigte gezahlt werden sollten, die eine

überdurchschnittliche Leistung erbracht haben,⁵¹ sah die Musterdienstvereinbarung Ver.di ausdrücklich eine Ausschüttung auch dann vor, wenn ein bestimmtes Leistungsniveau gehalten wird. Es finde sich im § 18 kein Bezug auf notwendige herausragende oder überdurchschnittliche Leistungen, daher seien solche Formulierungen auch nicht in Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen aufzunehmen, sondern eine Leistungsobergrenze zu definieren (vgl. Ver.di 2006: 11). Darüber hinaus solle das Risiko der Selbstüberforderung von Beschäftigten im Zusammenhang mit einer stärkeren Leistungsorientierung durch eine Verbindung der Leistungssysteme mit gesundheitlichen Gefährdungsanalysen konterkariert werden (vgl. Ver.di 2006: 2). Letztlich gelte es auch, die Leistungsanforderungen mit den Bedürfnissen der Beschäftigten in Übereinstimmung zu bringen. Neben dem Erwerb des Lebensunterhalts sollten Beschäftigte sich in ihrem Beruf selbstverwirklichen und Einsatzbereitschaft zeigen können, durch geregelte Arbeitszeiten ihr Familien- und Privatleben aktiv wahrnehmen und in einem intakten Arbeitsumfeld arbeiten können (vgl. Ver.di 2006: 3).

Qualifizierung

„Kein Leistungsentgeltssystem ohne Personalentwicklungskonzept“, so lautete eine der Forderungen Ver.di. Ein betriebliches System zur leistungsorientierten Bezahlung sollte demnach eingebettet werden in die Entwicklung eines umfassenden Personalentwicklungskonzepts, dem unter anderem Themen wie Qualifizierung, die Selbstbestimmung der Arbeitsgestaltung (Zeitsouveränität), Gesundheitsförderung, ein kooperativer Führungsstil, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche und attraktive, planbare Aufstiegschancen subsidiert werden sollten. Neben Qualifizierungsmaßnahmen im Zuge der Personalentwicklung sieht die Musterdienstvereinbarung eine gezielte Qualifizierung aller betrieblich Betätigten vor, um Kenntnisse über das betriebliche LOB-System und dessen Funktionsweise zu erwerben (vgl. § 13 Ver.di Musterdienstvereinbarung 2006).

Zwischen pragmatischer Gestaltung und kategorischer Ablehnung

Die Zielvorstellung, leistungsorientierte Bezahlung im Sinne der Arbeitnehmer/innen auszugestalten, wie sie sich in frühen Arbeitspapieren und Stellungnahmen findet, war bei Ver.di in der Organisation offenbar nicht stark verankert. Nach der Verabschiedung des TVöD und der sich anbahnenden Einführung rührte sich auf allen Ebenen Widerspruch. Auch in den Folgejahren manifestierte sich auf Funktionärsveranstaltungen, etwa Personalrätekonferenzen auf Landesbezirks- wie auf Bundesebene bei Ver.di deutlicher Unmut gegenüber dem neuen Leistungsentgelt. Man könne nicht gerade sagen, so wird in einem Gespräch dargelegt, dass entwickelte Gestaltungsvorschläge rundweg positiv aufgenommen worden seien; vielmehr hätten die Beteiligten dafür „sehr viel auf die Mütze gekriegt“ (Vertreter Ver.di NRW). Auch Personal- bzw. Betriebsräten, die sich engagiert um eine Umsetzung in ihren Ver-

⁵¹ Wir haben darauf hingewiesen, dass sich die VKA inzwischen der Vorstellung einer breiter angelegten Ausschüttung, also damit einer Ausschüttung nicht nur für überdurchschnittliche Leistung, angenähert hat (Stichwort: „intelligente Gießkanne“).

waltungen bzw. Betrieben bemüht hätten, sei schon mal kritisch die Frage vorgehalten worden, ob sie sich zu „Apologeten der Arbeitgeberhaltung“ machen und ein Ziel verfolgen wollten, so ein anderer Befragter, das nie ihr eigenes gewesen sei. Insbesondere die Umwidmung fixer in variable Entgeltbestandteile trug erheblich dazu bei, die Einführung des Leistungsentgelts moralisch zu diskreditieren und zu delegitimieren und stellt ein zentrales Argument derer dar, die die leistungsorientierte Bezahlung kategorisch ablehnen. Das für das Leistungsentgelt zur Verfügung gestellte Entgeltvolumen wird als enteigneter Arbeitnehmerbesitzstand betrachtet, über dessen Ausschüttung man der Arbeitgeberseite aus prinzipiellen, auch moralischen Gründen kein Mitspracherecht einräumen dürfe. Die Umwidmung dieser Einkommensbestandteile scheint folglich tatsächlich so etwas wie einen „Geburtsfehler“ des § 18 darzustellen, der Arbeitnehmervertretern die Zustimmung zu leistungsorientierter Bezahlung erschwert.

Abgesehen von solchen Eindrücken, die wir im direkten Austausch mit Personal- und Betriebsräten vor Ort oder auf Konferenzen oder in Gremien beobachten konnten, vermittelten die mit Ver.di-Vertretern geführten Gespräche den Eindruck, dass zum einen die Haltung der Personal- und Betriebsräte gegenüber dem Leistungsentgelt durch eine deutliche Skepsis bis hin zu verbreiteter Ablehnung geprägt ist und deshalb in vielen Fällen auch auf eine Umsetzung verzichtet wird, zum anderen die begonnene betriebliche Umsetzung überwiegend nicht im Sinne der gewerkschaftlichen Vorschläge erfolgt, sondern das Muster eines an die Regelbeurteilung angelehnten Beurteilungsverfahrens dominiert.

Innergewerkschaftlich hängen die Haltungen gegenüber der Leistungsdifferenzierung außerdem nicht unerheblich von fachgruppen- und Landesbezirksspezifischen Perspektiven ab. Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Fachgruppen, die Bereiche wie den Sozial- und Erziehungsdienst bzw. das Gesundheits- und Sozialwesen abdecken, lehnen die leistungsorientierte Bezahlung strikt ab. Im Tätigkeitsbereich personenbezogener sozialer Dienstleistung sei die leistungsorientierte Bezahlung „eine ziemliche Absurdität“ (Ver.di-Vertreter). Die Debatten der Funktionsträger in diesen Bereichen, so wird in Interviews ausgeführt, seien von einer breiten Ablehnung des Leistungsentgelts geprägt. Es werde grundsätzlich darüber diskutiert, ob eine Gewerkschaft statt der leistungsorientierten Bezahlung nicht andere Wege (z.B. den Gesundheitsschutz) zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen wählen sollte.

Der Eindruck einer verbreiteten, wenngle ich offenbar keineswegs durchgängigen Ablehnung bei den Arbeitnehmervertretern vor Ort und den gewerkschaftlichen Repräsentanten von der Basis bis in die Bundesverwaltung, einer gemessen an den eigenen Zielvorstellungen als defizitär empfundenen Umsetzungspraxis sowie andauernde tarifpolitische Konflikte brachten die Vertreter eines Gestaltungsansatzes bei Ver.di in die Defensive und weitgehend zum Verstummen. Allenfalls pragmatische Argumente wurden grundsätzlichen Kritikern noch entgegengehalten („Wir kriegen das Leistungsentgelt ohnehin nicht mehr weg; lasst es uns im Interesse der Beschäftigten ausgestalten“). Im Zentrum der innergewerkschaftlichen Diskussion stand zunehmend nicht mehr die Frage, ob und wie das Leistungsentgelt aus einer Arbeitnehmerperspektive genutzt und ausgestaltet werden könnte, sondern die nach den Chancen, den § 18 wieder abzuschaffen, ohne deshalb den TVöD kündigen zu

müssen. Auf die Forderung nach einem Verzicht der Steigerung des Startvolumens konnte sich die Organisation verständigen, auch wenn in der Tarifrunde 2010 dann dem Drängen der VKA auf eine Volumenausweitung nachgegeben werden musste. Wie sich die vereinbarte Steigerung auf die gewerkschaftliche Orientierung zum Leistungsentgelt auswirken wird, muss zunächst noch offen bleiben. Eine endgültige Entscheidung über die weitere Strategie im Umgang mit dem § 18 steht noch aus und dürfte von den allmählich abrufbaren Umsetzungserfahrungen, von der weiteren Politik der VKA und davon abhängen, ob Gestaltungs- und Nutzungsansätze aus Arbeitnehmerperspektive erkennbar werden. Dazu könnten auch Debatten zur Leistungs politik beitragen, die aus anderen Fachbereichen oder Grundsatzabteilungen verdis angestoßen werden, gilt doch etwa der „gewerkschaftliche Einfluss auf den industriellen Leistungslohn“ als „Erfolgsstory“ (Mönig-Raane 2010: 18).

Trotz gewisser Schnittmengen in den Zielsetzungen ist zwischen den Tarifparteien das Leistungsentgelt nach § 18 TVöD noch immer heftig umstritten. Wie gezeigt wurde, finden sich Befürworter und Gegner auch quer durch die Parteien, sowohl im Arbeitnehmer- als auch im Arbeitgeberlager. Zwar vertreten nicht alle Befürworter oder Gegner ihre Position unversöhnlich und ohne Kompromissbereitschaft, doch nicht selten ist die Streitfrage Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst symbolisch und moralisch stark aufgeladen und wird als Auseinandersetzung zwischen Modernisierern und Modernisierungsverweigerern und als Konflikt zwischen Prinzipientreue und Opportunismus inszeniert. Privatisierungsdruck, Haushaltsverschuldung und Kostensenkungswettlauf begründen jedoch nicht nur den von Arbeitgebervertretern hervorgerufenen Modernisierungsbedarf, sie stehen zugleich auch erfolgreichen Modernisierungsschritten immer wieder im Wege. Auch die leistungsorientierte Bezahlung scheint sowohl eine ihrer Begründungen als auch eine relevante Einführungsblockade dem Kostensenkungsdruck zu verdanken. Vor dem Hintergrund der betrieblichen Entscheidungsspielräume sowie der Konflikthaftigkeit des Themas konnte es als keineswegs ausgemacht gelten, was sich in der Praxis tatsächlich durchsetzen würde, wieweit die Umsetzung verweigert und in welcher Weise im Falle der Einführung die Ausgestaltung erfolgen würde. Sowohl die Frage nach dem bloßen Vorkommen, als auch die der Intentionen sowie der tatsächlichen Erfahrungen mit der Ausgestaltung wurden so zum Streitfall zwischen den Tarifparteien.

4.3 Verbreitung und Ausgestaltung der Leistungsentgeltsysteme

4.3.1 Die Umsetzung in Dienst- und Betriebsvereinbarungen

Bevor die leistungsorientierte Bezahlung in der Praxis wirksam werden kann, muss zwischen den Betriebsparteien eine Betriebs- oder einvernehmliche Dienstvereinbarung abgeschlossen werden. In den Vereinbarungen werden die Grundzüge der Leistungsentgeltsysteme geregelt, beispielsweise welche Bewertungsmethoden zur Anwendung kommen sollen und welche Verteilungsmuster angestrebt sind. Zwar handelt es sich bei einer Betrachtung von Dienstvereinbarungen nur um „papierene Empirie“, die noch nichts über die reale Praxis leistungsorientierter Bezahlung aussagt. Gleichwohl sind die Vereinbarungen wichtige Determinanten für die tatsächli-

chen Wirkungsweisen der Leistungsentgeltssysteme. Und da wir auf ihrer Basis Vermutungen über die Absichten der Akteure und die zu erwartende Anwendungspraxis bilden konnten, sollen im Folgenden die wichtigsten Befunde unserer Auswertung von 215 Dienst- und Betriebsvereinbarungen von Verwaltungen und kommunalen Betrieben aus Nordrhein-Westfalen (vgl. ausführlicher hierzu Trittel et al. 2010) kurz dargestellt werden, bevor in weiteren Schritten auf Grundlage unserer Personalrätebefragung und unserer Fallstudien die Praxis des Leistungsentgelts in den Blick genommen wird.

Mehr als die Hälfte der von uns untersuchten Dienst- und Betriebsvereinbarungen traten entweder im ersten Quartal 2007 (in der Regel zum Jahresanfang 2007) oder im dritten Quartal 2007 (meist im Juli 2007) in Kraft. Orientierungspunkte der Betriebsparteien scheinen also der Beginn der Wirksamkeit der Regelungen des TVöD zum Leistungsentgelt sowie die in der Protokollerklärung zu § 18 gesetzte Frist bis zum 31. Juli 2007 gewesen zu sein. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Dienst- oder Betriebsvereinbarung muss jedoch nicht mit dem Zeitpunkt des Anlaufens des Leistungsentgeltsystems übereinstimmen, bei 2007 abgeschlossenen Vereinbarungen kann beispielsweise die erste Bewertungsrunde zum Jahresanfang 2008 beginnen.

Der Abschluss einer Dienst- oder Betriebsvereinbarung bedeutet allerdings noch nicht, dass das für Leistungsentgelte zur Verfügung stehende Budget tatsächlich leistungsdifferenziert ausgeschüttet wird. In 31% der Dienst- und Betriebsvereinbarungen wird entweder vorübergehend (als o nur für die Dauer einer Einführungsphase) oder auf Dauer eine pauschale Auszahlung des Leistungsentgelts vereinbart, d.h. eine Aufteilung des Budgets auf die Beschäftigten ohne Leistungsmessung und -differenzierung (ggf. anteilig nach Arbeitszeit oder Bruttoverdienst). Zu einer dauerhaften Pauschalausschüttung kommt es dabei in insgesamt 10% der Fälle.

Vereinbarte Methoden

Sehen wir von jenem Zehntel der Vereinbarungen mit pauschaler Ausschüttung ab, dann sieht ein knappes Drittel der sonstigen Dienst- und Betriebsvereinbarungen ausschließlich oder vorzugsweise die Methode der Systematischen Leistungsbewertung zur Leistungsfeststellung vor. Zudem lässt sich festhalten, dass die Systematische Leistungsbewertung in der Einführungsphase der betrieblichen Leistungsentgeltssysteme, soweit eine solche geregelt ist, als Bewertungsmethode deutlich überwiegt. Unter den Anwendern der Systematischen Leistungsbewertung finden sich im Mittel eher kleinere Arbeitgeber, bei denen lediglich 16% der Beschäftigten tätig sind (vgl. Tab. 13). In einigen dieser Fälle – so konnte vermutet werden – werden die Betriebsparteien keine oder lediglich schwache Gestaltungsabsichten verfolgen und sich an bereits bekannte Verfahren der Leistungsbeurteilung anlehnen, um auf diese Weise das tarifvertraglich intendierte System wenn nicht zu unterlaufen, so doch zumindest mit möglichst geringem Aufwand anzuwenden. Die Systematische Leistungsbewertung ist in einem Großteil der Dienst- und Betriebsvereinbarungen tatsächlich ähnlich dem Teil „Leistungsbeurteilung“ der herkömmlichen Regelbeurteilung konzipiert. Das heißt, es sollen ausgewählte Kriterien meist anhand einer fünfstufigen Skala durch die Vorgesetzten bewertet werden (am häufigsten kommen dabei Arbeitsqualität und -quantität, Teamfähigkeit/Zusammenarbeit/Sozialkompe-

tenz und Einsatzbereitschaft/Engagement vor). In anderen Fällen sprechen detaillierte Darlegungen zu Bewertungskriterien und Messverfahren allerdings dafür, dass die Einführung leistungsabhängigen Entgelts durchaus ernsthaft und engagiert betrieben werden soll.

Tab. 13: Methoden der Leistungsfeststellung in den Kommunen Nordrhein-Westfalens
(Auswertung Dienst- und Betriebsvereinbarungen, Angaben in Prozent)

	Fälle	repräsentierte Beschäftigte
Zielvereinbarungen (ZV)	24	29
Systematische Leistungsbewertung (SLB)	30	16
Kombination ZV und SLB	11	18
Optionsmodell: ZV, SLB oder Kombination zulässig	35	37

Ohne Dienst- und Betriebsvereinbarungen mit pauschaler Ausschüttung, n=192; der Anteil der Beschäftigten ergibt sich durch eine Gewichtung der Kommunen mit der Zahl der jeweils in einem Fall Beschäftigten.

In einem guten Drittel der Dienst- und Betriebsvereinbarungen besteht eine Wahlmöglichkeit bzgl. der Bewertungsmethode. Dafür sind verschiedene Gründe denkbar, so zum Beispiel die dezentrale Organisation einer Verwaltung, in der jedem Dezernat oder Fachbereich die Wahl der geeigneten Methode überlassen werden soll. Möglich ist auch, dass sich die Betriebsparteien nicht einigen konnten und die Vereinbarung einer Wahlmöglichkeit einen Kompromiss darstellt. Wahrscheinlich sind aber auch Fälle darunter, in denen es mit dem Abschluss der Dienst- oder Betriebsvereinbarung lediglich um die Errichtung einer tarifkonformen Fassade geht, obwohl das Leistungsentgelt *de facto* pauschal oder nach nicht vorgesehenen anderen Regeln, etwa nach Loyalität, Seniorität oder schlicht nach Willkür ausgeschüttet wird, gewissermaßen ein „Unterleben“ der Regelungen im Sinne von Goffman (1961) erfolgt. Allerdings lassen sich im Falle der Wahlmöglichkeit aufgrund der Offenheit und Vagheit dieser Regelung begründete Vermutungen über deren Entstehungshintergrund und ihre Wirkung in der Praxis nur mit großen Schwierigkeiten anstellen. In jedem Fall kann erst die Umsetzungspraxis zeigen, welche Bewertungsmethode letztlich tatsächlich (vorrangig) angewandt wird.

Außerdem wird in einem weiteren Zehntel der Vereinbarungen auf eine Kombination der Methoden Zielvereinbarung und Systematische Leistungsbewertung gesetzt. Anders als beim Optionsmodell, wonach die Dienst- bzw. Betriebsvereinbarung nicht die Anwendung einer bestimmten Bewertungsmethode festlegt, sondern die Wahl lässt, *entweder* die Zielvereinbarung, die Systematische Leistungsbewertung *oder* eine Kombination aus diesen beiden Methoden einzusetzen, werden beim Kombinationsmodell die Zielvereinbarung und Systematische Leistungsbewertung zusammen angewandt. Dieser Ansatz bedarf der gestaltenden Beschäftigung mit der Sache und

dürfte kaum im Kontext einer Umsetzungs-fassade zu sehen sein. Eventuell wurde versucht, ein maßgeschneidertes Leistungsentgeltssystem nach eigenen Vorstellungen oder nach Vorschlägen von Beratern (deren Präsenz im Feld kaum überschätzt werden kann) zu entwickeln, oder es handelt sich um einen Kompromiss widerstrebender Absichten. Wahrscheinlich dürfte hier das von der VKA vertretene Konzept, sich über ein Kombinationsmodell der Zielvereinbarung anzunähern, eine gewisse Rolle spielen.

Obwohl sie statistisch in den untersuchten Vereinbarungen nicht dominieren, spielen jedoch auch Zielvereinbarungen eine relevante Rolle. Immerhin in nahezu einem Viertel der Fälle ist die Zielvereinbarung als ausschließliche oder vorzugsweise anzuwendende Methode vereinbart. In einem weiteren Zehntel sind Zielvereinbarungen in Kombination mit Systematischer Leistungsbewertung vorgesehen. In mehr als einem Drittel der Fälle mit nahezu der Hälfte aller Beschäftigten spielen Zielvereinbarungen somit immerhin eine gewisse Rolle. Nehmen wir darüber hinaus an, dass in jenem Drittel der Vereinbarungen, die Zielvereinbarungen zur Auswahl zulassen, zumindest in einem kleineren Teil der Fälle von dieser Option auch Gebrauch gemacht wird, dann konnte vermutet werden, dass in Nordrhein-Westfalen bei kommunalen Arbeitgebern mit nicht weniger als der Hälfte der Beschäftigten Zielvereinbarungen eine mehr oder weniger große Rolle spielen. Nimmt man zur Kenntnis, dass es sich bei entgeltrelevanten Zielvereinbarungen auch im Privatsektor um ein im Bereich der Tarifbeschäftigten noch immer wenig verbreitetes Instrument handelt (beispielsweise nennt Gesamtmetall für das Jahr 2008 lediglich ein knappes Prozent der Beschäftigten mit Zielvereinbarung bzw. Zielentgelt, vgl. auch Bahnmüller/Schmidt 2009b), so sollte vor dem Hintergrund der geringen Erfahrung des öffentlichen Dienstes mit Leistungsentgelt der erzielte Anteil nicht gering erachtet werden. Auch hier kann sich allerdings erst mit Blick auf die Praxis zeigen, wie viele Beschäftigte tatsächlich Zielvereinbarungen abschließen und wie diese ausgestaltet sein werden, zumal sich in den Dienst- und Betriebsvereinbarungen anders als bei der Systematischen Leistungsbewertung in der Regel keine genaueren Angaben oder Vorgaben zu den Zielinhalten finden, was mit dem Vertragscharakter der Zielvereinbarung zu erklären sein dürfte.

Die Leistungsmessung anhand der beschriebenen Instrumente und die Vergabe von Leistungsentgelt müssen nicht immer individuell erfolgen. In etwa der Hälfte der Dienst- und Betriebsvereinbarungen kann die Leistungsfeststellung auch für ein Team stattfinden. Bemerkenswert ist, dass die Zulässigkeit der Teambewertung deutlich mit der Zielvereinbarung korreliert. Während in Fällen mit Zielvereinbarung in 87%, mit Optionsmodell in 72% und mit Kombimodell in 64% aller Fälle eine Bewertung im Team vorgesehen ist, sind dies bei Systematischer Leistungsbewertung nur 12%.

Zugänglichkeit und Verteilung des Leistungsentgeltbudgets

Das Leistungsentgelt wird, wie bereits im Tarifvertrag geregelt, grundsätzlich allen Tarifbeschäftigten zugänglich gemacht. Allerdings gibt es einige Vereinbarungen, in denen der Zugang zum Leistungsentgeltssystem an eine bestimmte Beschäftigungsdauer oder an Anwesenheitszeiten geknüpft wird. Solche Regelungen können sich

für befristet Beschäftigte mit kurzer Beschäftigungsdauer als problematisch erweisen. Im Extremfall könnten sie immer wieder erneut von der Teilhabe am Leistungsentgelt ausgeschlossen werden. Auch gibt es Fälle, in denen bestimmte Beschäftigtengruppen zwar von der Leistungsmessung ausgenommen werden, jedoch am Leistungsentgelt in Form einer Pauschalauszahlung oder einer am Durchschnitt einer Referenzgruppe orientierten Leistungsvergütung partizipieren. Solche Regelungen finden sich in fast allen Dienst- und Betriebsvereinbarungen für Beschäftigte in Sonderrollen, Freistellung etc. Vereinzelt beziehen sie sich aber auch auf Beschäftigtengruppen wie z.B. Reinigungskräfte oder Sekretärinnen, deren Bewertung (z.B. aufgrund einer räumlichen Distanz zum bewertenden Vorgesetzten) als besonders schwierig erscheint. Einerseits sind diese Beschäftigten dadurch vor potenziellen Falschbewertungen und Einbußen beim Leistungsentgelt geschützt, andererseits wird ihnen durch solche Regelungen auch die Chance verwehrt, sich ein über die Pauschale hinausgehendes Leistungsentgelt zu erarbeiten. In der positiven wie negativen Ausprägung kann im Vergleich zu anderen Beschäftigtengruppen von einer Ungleichbehandlung gesprochen werden. Da in den genannten Bereichen oftmals überwiegend Frauen arbeiten, könnte bei solchen Regelungen auch eine mittelbare Diskriminierung nach Geschlecht vorliegen (vgl. Jochmann-Döll/Tondorf 2008). Festzuhalten bleibt jedoch, dass abgesehen von gewissen Einschränkungen und Sonderregelungen, für das Gros der Beschäftigten der Zugang zum Leistungsentgeltssystem gegeben ist.

Beschäftigte haben jedoch mitunter auch die Möglichkeit, auf die Teilnahme am Leistungsmessungssystem zu verzichten. In den Dienst- und Betriebsvereinbarungen finden sich verschiedene Regelungen in Bezug auf die Freiwilligkeit der Teilnahme. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist eine Nichtteilnahme bei Verzicht auf ein Leistungsentgelt möglich. Die Option der Nichtteilnahme bei gleichzeitigem Erhalt einer Pauschale kommt nur sehr selten vor. Explizit ausgeschlossen wird Freiwilligkeit ebenfalls nur sehr selten, allerdings ist in fast einem Viertel der Fälle die Nichtteilnahme nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich (z. B. für ältere Mitarbeiter/innen). In einigen weiteren Vereinbarungen ist zwar der Abschluss einer Zielvereinbarung freiwillig, bei Ablehnung muss jedoch als Konsequenz häufig eine Systematische Leistungsbewertung erfolgen, womit *de facto* festgelegt wird, dass alle Beschäftigten ihre Leistung bewerten lassen müssen.

Es stellte sich auch die Frage, inwieweit die Beamtinnen und Beamten in die Leistungsentgeltssysteme mit einbezogen werden. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der meisten von uns ausgewerteten Dienst- und Betriebsvereinbarungen war das Landesbesoldungsgesetz in NRW noch nicht dahingehend geändert worden, dass die Kommunen auf freiwilliger Basis die Möglichkeit erhalten, auch die Beamten in ein einheitliches betriebliches System zur Leistungsentgeltvergabe einzubeziehen. In den meisten der Dienst- und Betriebsvereinbarungen sind in den Geltungsbereich auch nur Tarifbeschäftigte eingeschlossen. In knapp zwei Dritteln dieser Vereinbarungen wurde aber geregelt, dass eine Übertragung des Systems auf Beamtinnen und Beamte vorgesehen ist oder angestrebt wird, jedoch in etwa der Hälfte dieser Fälle unter bestimmten Vorbehalten, beispielsweise der Genehmigung durch die Bezirksregierung oder unter Beachtung der Vorgaben der Leistungsprämien- und -zulagenverordnung (LPZVO). In etlichen dieser Fälle dürfte das System nach der Geset-

Änderung vollständig auf die Beamten übertragen worden sein. In einigen weiteren Fällen (14%) hingegen erstreckte sich der Geltungsbereich der Vereinbarungen von vornherein auch auf die Besoldungsempfänger. In nur wenigen Fällen (4%) wird explizit darauf hingewiesen, dass eine Übertragung auf Beamtinnen und Beamte nicht vorgesehen ist.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Dienst- und Betriebsvereinbarungen ist die Festlegung des Mechanismus für die Verteilung des Leistungsentgelts auf die Beschäftigten. Im Großteil der Fälle ist die Division des Gesamt- oder Teilbudgets durch die von den Beschäftigten im Bewertungsverfahren erreichten Punktzahlen vorgesehen. Teils werden allerdings bestimmte Mindestpunktzahlen für den Erhalt von Leistungsentgelt vorausgesetzt. Wenn eine systematische Leistungsbewertung als Bewertungsmethode geregelt ist, ist eine solche Mindestpunktzahl häufiger vorgesehen (in 71% der Fälle), aber auch bei Anwendung von Zielvereinbarungen kommen Mindestpunktzahlen vor. Diese Mindestpunktzahlen verfolgen aber nicht in allen Fällen den Zweck „unterdurchschnittlich“ oder „normal“ leistende Beschäftigte von der Leistungsentgeltvergabe auszuschließen. Nur in 36% der Fälle mit systematischer Leistungsbewertung ist die Mindestpunktzahl über der Punktzahl angesiedelt, die ein Beschäftigter für die volle Anforderungserfüllung erhalten würde. Bei der Zielvereinbarung ist in ein paar wenigen Fällen ein Übertreffen der vereinbarten Ziele Voraussetzung für das Erreichen der Mindestpunktzahl. Eine Regelung, deren Sinnhaftigkeit durchaus hinterfragt werden kann.

Zu einer Quotierung des Leistungsentgelts, d.h. zu einer strikten Beschränkung des Empfängerkreises auf wenige Beschäftigte, kommt es in über 90% der Fälle nicht. Teilweise werden jedoch „Soll-Vorschriften“ zur Vergabe formuliert, die besagen, dass nur ein bestimmter Anteil von Beschäftigten Leistungsentgelt bekommen „sollte“. Auch hier muss sich erst in der Praxis zeigen, welche Wirkung solche Regelungen entfalten. In lediglich 4% der Dienst- und Betriebsvereinbarungen wird allerdings durch entsprechende verbindliche Regelungen sichergestellt, dass eine (Gleich-)Verteilung des Leistungsentgelts auf alle Beschäftigten tatsächlich ausgeschlossen ist.

Es besteht die Möglichkeit, das zur Verfügung stehende Gesamtbudget für Leistungsentgelte in Teilbudgets aufzuspalten. In etwa vier Zehnteln der ausgewerteten Dienst- und Betriebsvereinbarungen wird von einer solchen Budgetbildung abgesehen, ansonsten werden Aufteilungen in organisationsstrukturbezogene Budgets (34%), Entgeltgruppenbudgets (24%), eine Kombination aus beiden sowie mitunter nach anderen Kriterien gebildete Budgets, wie beispielsweise ein gesondertes Budget für Führungskräfte, vorgenommen. In etwa 19% der Dienst- und Betriebsvereinbarungen ist – teils zusätzlich – ein Entgeltgruppenfaktor vorgesehen, zu fast gleichen Teilen jeweils einzelne Faktorwerte für jede Entgeltgruppe oder zusammengefasste Faktorwerte für Cluster von Entgeltgruppen. Ein solcher Entgeltgruppenfaktor setzt die Höhe des zu erhaltenden Leistungsentgelts in Relation zur jeweiligen Entgeltgruppe des betreffenden Beschäftigten. Vor dem Hintergrund regelmäßig auftretender Hierarchieeffekte dergestalt, dass Beschäftigte in höheren Entgeltgruppen in Leistungsmessverfahren häufig besser bewertet werden als Beschäftigte in niedrigeren Entgeltgruppen, haben die verschiedenen Varianten der Budgetbildung und der

Gewichtung unterschiedliche Auswirkungen. Bei Einsatz eines Entgeltgruppenfaktors ohne vorherige Budgetbildung können sich eventuelle Hierarchieeffekte in ihren materiellen Auswirkungen eher verstärken, da die ohnehin höheren Punktzahlen in oberen Entgeltgruppen durch die Gewichtung auch einen höheren Wert pro Punkt zugeordnet bekommen. Werden unterschiedliche Teilbudgets anhand von Entgeltgruppen gebildet, so haben die im Bewertungsprozess erreichten Punkte zwar auch einen unterschiedlichen Wert, allerdings kann nicht – was ansonsten im Extremfall möglich wäre – das gesamte Volumen für Leistungsentgelt nach oben verteilt werden, da die aus den Entgelten verschiedener Beschäftigtengruppen gebildeten Budgets auch nur innerhalb dieser Gruppen ausgeschüttet werden. Werden keinerlei Entgeltgruppenbudgets gebildet oder Faktoren vereinbart (wie in etwa 59% der Vereinbarungen der Fall), hat also jeder Punkt den gleichen Wert unabhängig von der jeweiligen Entgeltgruppe, findet was den Wert eines einzelnen Punktes angeht eine Verteilung von oben nach unten statt, da die oberen Entgeltgruppen absolut gesehen einen höheren Betrag zu dem Volumen für Leistungsentgelte beisteuern als die unteren Entgeltgruppen, der Punktwert sich letztlich aber nicht unterscheidet. Allerdings könnte diese entdifferenzierende Wirkung wiederum durch einen starken Hierarchieeffekte (im Extremfall könnten in den unteren Entgeltgruppen gar keine Punkte vergeben werden) konterkariert werden. Je nachdem, wie breit in der Praxis die Ausschüttung des Leistungsentgelts erfolgt und wie stark ausgeprägt der Hierarchieeffekt wirkt, haben die unterschiedlichen Budget- und Gewichtungsvarianten unterschiedlich egalisierende oder differenzierende Wirkung.

Regelungstypen

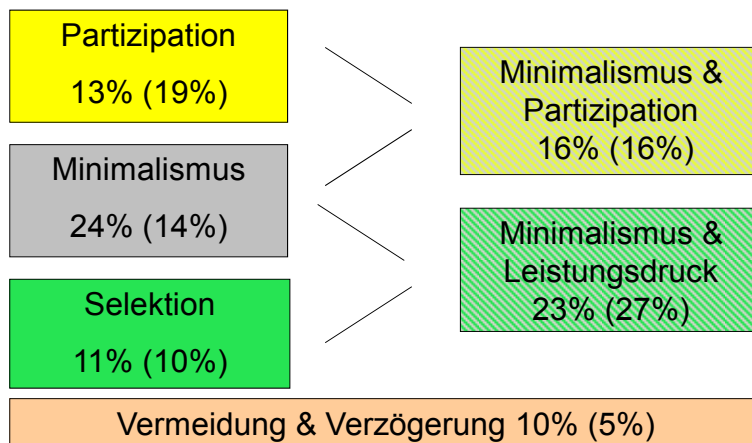
Welche Effekte auf die Praxis über das numerische Vorkommen einzelner Merkmale hinaus erwartet werden können, haben wir durch die Bildung einer Typologie zu präzisieren versucht. In die Bildung der Typen gehen sowohl die Methode der Leistungsermittlung und die Verteilungsregelungen als auch weitere Aspekte ein, etwa der Stellenwert von Mitarbeitergesprächen. Die Dienst- und Betriebsvereinbarungen werden dabei nach dem in ihnen zum Ausdruck kommenden „vereinbarten Sinn“ geordnet (der nicht immer den tatsächlichen Intentionen der Betriebsparteien entsprechen muss).

Im Typus „*Partizipation*“, dem wir 13% der Fälle (mit 19% der Beschäftigten) zurechnen, sollen die Mitarbeiter durch Gespräche mit den Vorgesetzten über Leistungserwartung und -erfüllung oder die Vereinbarung von Leistungszielen an der Leistungsmessung und der Vergabe des Leistungsentgelts beteiligt werden. Um Leistungsverbesserung geht es auch in diesen Fällen, doch eine ungezügelter Leistungsverdichtung ist nicht intendiert. Charakteristisch ist zudem, dass eine breite Teilnahme der Beschäftigten an der Ausschüttung des Leistungsentgelts angestrebt wird (vgl. Abb. 4).

Deutlich anders verhält es sich beim Typus „*Selektion*“, zu dem etwa ein Zehntel der Dienst- und Betriebsvereinbarungen sowie der Beschäftigten zählt, und in dem etwa durch die Festlegung von Quoten, bestimmten Verteilungsvorgaben und Mindestpunktzahlen erreicht werden soll, dass nur wenige, besonders leistungsstarke Beschäftigte Leistungsentgelt erhalten. Als primärer Hebel zur Leistungsverbesserung

scheint hier unmittelbar und ausschließlich auf den materiellen Anreiz gesetzt zu werden. Partizipationsmöglichkeiten für die Mitarbeiter fehlen in diesem Typus nahezu vollständig.

Abb. 4: Typen von Dienst-/Betriebsvereinbarungen nach Vereinbarungen und Beschäftigten (Auswertung Dienst- und Betriebsvereinbarungen)



Wegen sieben nicht typisierter Sonderfälle fehlen 3% der Fälle und 9% der Beschäftigten auf 100%.

Als „*Minimalismus*“ bezeichnen wir einen dritten Typus, zu dem etwa ein Viertel der Fälle (mit lediglich 14% der Beschäftigten) zählt, und bei dem kaum über den TVöD hinausgehende oder diesen konkretisierende Regelungen getroffen werden. Nicht selten dürfte hier das Interesse der Betriebsparteien am Leistungsentgelt gering sein und eigene Gestaltungsabsichten fehlen. Überwiegend dürften solche minimalistisch gefassten Regelungen für eine „konventionelle Orientierung“ stehen, d.h. man versucht das neue Leistungsentgelt im Stile einer Beurteilung und mit möglichst geringem Aufwand umzusetzen. Mitunter finden sich explizite Hinweise auf die gewohnte „Regelbeurteilung“. Wahrscheinlich ist auch, dass die Betriebsparteien sich in manchen Fällen in der Konsequenz konträrer Absichten (z.B. Partizipation vs. Selektion) nur auf einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ geeinigt haben. Außerdem dürften auch hier in einem oder anderen Fall zentrale Organisationsstrukturen eine Rolle spielen.

In einem Zehntel der Vereinbarungen, die wir als „*Vermeidung & Verzögerung*“ bezeichnen, wird auf jegliche Leistungsdifferenzierung verzichtet und pauschale Ausschüttung vereinbart („Gießkanne“). Hier mag entweder ein Konsens der Betriebsparteien dahinter stehen, auf eine differenzierte Ausschüttung dauerhaft oder vorübergehend (etwa bis zu einer Steigerung des Ausschüttungsvolumens) zu verzichten, oder eine pragmatische Übereinkunft zur Sicherung der vollen Ausschüttung

im Interesse der Beschäftigten, da noch keine Einigung über die Umsetzung erzielt werden konnte.

Weniger konsistent sind hingegen die Typen „*Minimalismus & Partizipation*“ sowie „*Minimalismus & Leistungsdruck*“. Im ersten Typus, zu dem wir 16% der Vereinbarungen rechnen, findet sich neben partizipativen Momenten auch eine minimalistische oder konventionelle Tendenz. Beispielsweise kann die Zielvereinbarung als Bewertungsmethode vorgesehen sein, es sind jedoch keine weitergehenden Beteiligungsmöglichkeiten für die Beschäftigten, beispielsweise durch Mitarbeitergespräche, geregelt. Divergente Intentionen der Betriebsparteien dürften nahe liegend sein. Der Typus „*Minimalismus & Leistungsdruck*“ (23% der Fälle mit 27% der Beschäftigten) unterscheidet sich von minimalistischen Vereinbarungen durch die Festlegung einer Mindestpunktzahl oberhalb der den Anforderungen entsprechenden Leistung. Es ist also die Intention erkennbar, nur überdurchschnittliche Leistungen zu honorieren. Die Absicht, eine „Leistungs Spirale“ zu installieren oder ein selektives Anreizsystem einzurichten, scheint jedoch nicht in reiner Form durchsetzbar gewesen zu sein, etwa weil Personalrat, Führungskräfte oder Beschäftigte Widerspruch artikulierten. Nicht auszuschließen ist bei diesen beiden letzten Typen allerdings auch, dass die vereinbarten Konzepte schlicht nicht hinreichend durchdacht wurden.

4.3.2 Verbreitung und Ausgestaltung der Leistungsentgeltsysteme in den Kommunen Nordrhein-Westfalens

Verbreitung von Leistungsentgelt und angewandte Methoden

Der tatsächlichen sowie der aktuellen Praxis im Umgang mit dem Leistungsentgelt in den Kommunen Nordrhein-Westfalens kommen wir näher, wenn wir uns den Befunden der im Frühjahr 2010 durchgeführten Personalrätebefragung zuwenden, die sich allerdings, wie eingangs ausgeführt, auf die Städte, Gemeinden sowie Kreise und die drei Landschafts- bzw. Regionalverbände beschränkte (vgl. Kap. 2). Anders als die Auswertung der Dienst- und Betriebsvereinbarungen, sind hier jedoch auch diejenigen unter den Kommunen einbezogen, bei denen keine Vereinbarung zum Leistungsentgelt abgeschlossen wurde. Die erste Frage, die wir den Personalräten mit Blick auf die leistungsorientierte Befragung stellten, zielte deshalb auch auf das Vorkommen von einschlägigen Vereinbarungen. 89% der Befragten bejahten die Frage, ob es bei ihnen eine Dienstvereinbarung zum Leistungsentgelt nach § 18 TVöD gebe. Bemerkenswert ist, dass der Anteil der von diesen Fällen repräsentierten Beschäftigten an allen der in der Stichprobe eingeschlossenen Beschäftigten mit ebenfalls 89% gleich hoch ausfällt, somit keine lineare Verzerrung zugunsten großer oder kleiner Kommunen bzw. Arbeitgeber vorliegt. In etwa einem Drittel der Fälle wurde das vereinbarte System bereits im Jahr 2007 angewandt, in knapp der Hälfte der Fälle im Jahr darauf. 2008 war damit das wichtigste Jahr der erstmaligen Anwendung. 2009 wurde dann in weiteren 14% und 2010 noch einmal in weiteren 2% der Fälle mit der Anwendung eines LOB-Systems begonnen.⁵² Wie sich in der Tendenz

⁵² Zum Zeitpunkt unserer Erhebung im Jahr 2010 hatten damit 84% der Anwender in ihren Kommunen bereits mindestens zwei Jahre Praxiserfahrung mit LOB.

schon in den Dienst- und Betriebsvereinbarungen andeutete und durch die Änderung des Landesbesoldungsgesetzes erleichtert wurde, sind in knapp zwei Dritteln der Fälle auch die Beamtinnen und Beamten in das System einbezogen.

Tab. 14: Gründe für das Fehlen einer Dienst- oder Betriebsvereinbarung
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent aller ohne Vereinbarung; Mehrfachantworten)
„Weshalb gibt es keine Vereinbarung nach § 18 TVöD?“

Beide Seiten sind im Prinzip dafür, konnten sich jedoch noch nicht auf ein konkretes System einigen	28
Beide Seiten lehnen Leistungsentgelt nach § 18 ab	27
Der Personalrat lehnt eine Einführung ab	26
Der Arbeitgeber lehnt eine Einführung ab	16
Es gab schon eine Vereinbarung, aber es hat schlecht funktioniert, deshalb wurde die leistungsorientierte Bezahlung wieder abgeschafft	14
Eine Einigung scheitert eigentlich nicht am Leistungsentgelt, sondern an anderen Streitpunkten	10

Betrachten wir jene elf Prozent etwas genauer, die angeben, dass bei ihnen keine Dienstvereinbarung zum Leistungsentgelt existiert, so zeigen sich auf Nachfrage verschiedene Gründe, warum es zu keinem Abschluss einer Vereinbarung kam. Nicht in allen Fällen steht hinter dem Fehlen einer Vereinbarung eine grundsätzliche Ablehnung leistungsorientierter Bezahlung. In 27% dieser Fälle sind sich zwar beide Betriebsparteien in ihrer Ablehnung der LOB einig, in anderen Fällen lehnt allein der Personalrat oder der Arbeitgeber eine Einführung von Leistungsentgelt generell ab. In 28% der Fälle wird lediglich darum gestritten, wie das System auszusehen habe, über die grundsätzliche Bereitschaft zur Einführung besteht hingegen Einigkeit. In einem Zehntel der Fälle ohne Dienstvereinbarung, also damit etwa einem Prozent aller Kommunen in NRW, scheitert eine Einigung auf eine Dienstvereinbarung an anderen Streitpunkten als am Thema Leistungsentgelt selbst. Eine solche Verschiebung eines aus anderen Gründen entstandenen Konflikts auf die Regulationsfrage Leistungsentgelt darf nicht überraschen, ist doch eine Verknüpfung von mehreren anstehenden Themen zu Verhandlungspaketen in den betrieblichen Arbeitsbeziehungen auch bei anderen Themen immer wieder zu beobachten. Neben Gründen rationaler Kalkulation können jedoch auch weniger rationale Ursachen wie eine tief sitzende Zerstrittenheit zwischen den Betriebsparteien in solchen Fällen eine Rolle spielen. Beachtenswerter scheint zu sein, dass 14% der Befragten angeben, dass es bereits eine Vereinbarung gegeben habe, die wegen mangelnder Funktionalität jedoch wieder abgeschafft wurde (vgl. Tab. 14).

Tab. 15: Zielvereinbarung oder Systematische Leistungsbewertung?
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent aller mit Vereinbarung,
 Mehrfachantworten)
 „Welche der nachfolgenden Instrumente der Leistungsmessung werden
 angewandt?“

	Fälle Repräsentierte	Beschäftigte
Ausschließlich oder überwiegend SLB	54	47
Ausschließlich oder überwiegend ZV	16	30
Ausschließlich oder überwiegend Kombination	17	17
Pauschale Ausschüttung	14	25
<i>Pauschale Ausschüttung mit und ohne DV zus.</i>	23	33

Danach gefragt, ob es „ bei dem Verzicht auf eine Dienstvereinbarung bleiben“ werde, gibt ein Viertel der Befragten mit fehlender Dienstvereinbarung an, dass dies zu erwarten sei. Ähnlich viele geben an, dass es zukünftig zu einer Vereinbarung kommen werde, wenn das Ausschüttungsvolumen weiter wachse. Knapp die Hälfte nimmt an, dass man irgendwann nicht darum herum kommen werde, eine Vereinbarung abzuschließen, „um das Leistungsentgelt vollständig ausschütten zu können.“ Nahezu ein Viertel der Befragten aus Kommunen ohne Dienstvereinbarung gibt außerdem an, dass eine Vereinbarung in Vorbereitung sei.

Unsere Analyse der Dienst- und Betriebsvereinbarungen ergab bereits, dass allein die Existenz einer Vereinbarung noch nicht mit einer Praxis leistungsorientierter Ausschüttung gleichgesetzt werden darf. Dies bestätigen auch die Befunde unserer Personalrätebefragung. Trotz des Abschluss einer Dienstvereinbarung wird in nicht weniger als 14% aller Fälle pauschal, also ohne in irgendeiner Weise nach Leistung zu differenzieren, ausgeschüttet. Nehmen wir beide Varianten der undifferenzierten Ausschüttung zusammen, also pauschale Ausschüttung mit und ohne Dienstvereinbarung, so wird in etwa einem Viertel der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in denen ein Drittel der Beschäftigten arbeitet, das Budget undifferenziert ausgeschüttet (vgl. Tab. 15).

Bei den eingesetzten Methoden dominiert die Systematische Leistungsbewertung, die in mehr als der Hälfte der Kommunen mit Dienstvereinbarung ausschließlich oder überwiegend angewandt wird. Hier arbeitet mit 47% auch nahezu die Hälfte der Beschäftigten (wiederum der Kommunen mit Dienstvereinbarung). In 16% der Fälle, in denen 30% der Beschäftigten tätig sind, werden ausschließlich oder überwiegend Zielvereinbarungen angewandt. Ebenfalls in 17% der Fälle mit einer Dienstvereinbarung wird eine Kombination aus Zielvereinbarung und Systematischer Leistungsbe-

wertung eingesetzt (auch 17% der Beschäftigten). Selbst wenn diese Daten aufgrund der anderen Zusammensetzung der Stichprobe nicht ganz mit denjenigen der Auswertung der Dienst- und Betriebsvereinbarungen verglichen werden können, so deutet sich doch an, dass viele der Fälle, deren Dienstvereinbarung wir dem „Optionsmodell“ zugerechnet haben, da in ihnen die Entscheidung, welche Methode letztlich zum Einsatz kommen sollte, offen gelassen worden war, sich in der Praxis der Systematischen Leistungsbewertung bedienen. Auch wenn dies keineswegs für alle Fälle gilt, so muss doch konstatiert werden, dass der „minimalistischen Regelung“, d.h. der fehlenden spezifischen Regelung, in einer großen Zahl der Fälle eine „konventionelle Praxis“ unter Verwendung der Systematischen Leistungsbewertung zu entsprechen scheint. Zumindest bei einer Auslegung als klassische Beurteilung mag diese Methode vielen Akteuren vor Ort als der weniger aufwendige Weg gelten.

In 55% aller Fälle erfolgt die Leistungsbewertung ausschließlich individuell, in den anderen Fällen kommt auch eine Bewertung für Teams vor: 22% der Befragten geben an, dass die Bewertung ohne Einschränkung individuell und bei Teams vorkommt; 23% geben an, nur im Falle von Zielvereinbarungen sei sowohl individuelle als auch Teambewertung zulässig. Wie schon in den Regelungen der Dienst- und Betriebsvereinbarungen zu erkennen, gibt es eine deutliche, im Charakter der Methode liegende Unverträglichkeit von Beurteilungsverfahren mit der Leistungsbestimmung für Gruppen. Dagegen sind Zielvereinbarungen sowohl für eine individuelle, als auch für eine Anwendung auf Gruppen geeignet.

Unterstellen wir, dass der von der VKA angeregte Weg, über eine Kombination von Zielvereinbarung und Systematischer Leistungsbewertung eine schrittweise Annäherung an ein Zielvereinbarungssystem zu erreichen, erfolgversprechend ist, dann können wir das absehbare Potenzial für Zielvereinbarungen etwas weiter fassen als nur jene 16%, in denen diese Methode ausschließlich oder überwiegend eingesetzt wird. Nehmen wir aus diesem Grund alle Fälle zusammen, in denen Zielvereinbarungen mehr als nur eine marginale Existenz zukommt, so steigt die Zahl auf 39% der Fälle (das entspricht einem Drittel aller Kommunen mit und ohne Dienstvereinbarung), die für 57% der Beschäftigten in Kommunen mit Dienstvereinbarung stehen. Allerdings gibt es zumindest bisher nur schwache Anzeichen für eine solche Entwicklung. Zwar gelten nur 72% der Dienstvereinbarungen unverändert von Anfang an, doch der Abschluss einer neuen Dienstvereinbarung geht nur in wenigen Fällen mit dem Wechsel von einer Methodenkombination auf die Methode der Zielvereinbarung einher (2% der Wechselfälle).⁵³ Allerdings war jede zehnte Neufassung mit einem Wechsel von der Systematischen Leistungsbewertung zur Zielvereinbarung verbunden, während ein Wechsel von der Zielvereinbarung zur Systematischen Leistungsbewertung nicht vorkam. In vielen Fällen wurden jedoch lediglich technische Details verändert (vgl. Tab. 16).

⁵³ Allerdings muss für einen Wechsel der Methode nicht unbedingt eine Neufassung der Dienst- oder Betriebsvereinbarung nötig sein.

Tab. 16: Gründe zur Veränderung einer Dienstvereinbarung
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent aller Fälle mit
 veränderter Vereinbarung; Mehrfachantworten)
 „Weshalb wurde die Dienstvereinbarung geändert?“

Es gab zunächst nur eine vorläufige Vereinbarung für die Pilotphase	21
Die erste Vereinbarung regelte die Pauschalauszahlung („Gießkanne“)	23
Mangelnde Akzeptanz bei den Beschäftigten	23
Geändert wurden nur ein paar technische Details	40
Wechsel von Systematischer Leistungsbewertung zu Zielvereinbarung	10
Wechsel von Zielvereinbarung zu Systematischer Leistungsbewertung	0
Wechsel von Kombination zu Zielvereinbarung	2
Wechsel von Kombination zu Systematischer Leistungsbewertung	2
Abschaffung einer Quote	9
Einführung einer Quote	3
Breitere Ausschüttung sollte erreicht werden	25
Weniger breite Ausschüttung sollte erreicht werden	8
Erfolgsprämie wurde ermöglicht	2
Sonstige Gründe	30

Beteiligung der Beschäftigten und Verteilungsregeln

Zielvereinbarungen, so die Intention von Ver.di, sollten freiwillig sein, um auszusprechen, dass den Beschäftigten die Ziele diktiert werden können. Die Exit-Option sollte die Beschäftigten dazu befähigen, ihre eigenen Vorstellungen äußern und vertreten zu können. Dieses Ziel wurde tarifvertraglich vereinbart und wird offenbar in der weit überwiegenden Zahl der Fälle auch eingehalten. In nahezu allen Fällen, in denen angegeben wird, dass ausschließlich oder überwiegend die Methode der Zielvereinbarung eingesetzt wird, wird auch angegeben, dass die Teilnahme freiwillig ist. Immerhin die Hälfte der Befragten gibt sogar an, dass die Teilnahme „komplett freiwillig“ sei, unabhängig davon, ob die Zielvereinbarung oder die Systematische Leistungsbewertung zum Einsatz komme (vgl. Tab. 17). Allerdings wird in fast allen Fällen der Verzicht der Teilnahme seitens der Beschäftigten auch von einem Verzicht

auf die Prämie begleitet,⁵⁴ d.h. es darf angenommen werden, dass für die Beschäftigten gleichwohl eine Hemmschwelle besteht, sich nicht am System zu beteiligen. Allenfalls im Ausnahmefall eines schweren betrieblichen Konflikts wäre deshalb nicht auszuschließen, dass eine größere Zahl an Beschäftigten ihre Teilnahme verweigern könnte.

Tab. 17: Freiwilligkeit der Teilnahme am LOB-System

(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

„Ist die Teilnahme am Leistungsentgelt für die Beschäftigten freiwillig?“

Nein, die Teilnahme ist verpflichtend	32
Bestimmte Beschäftigtengruppen können verzichten (z.B. Leistungsgeminderte)	13
Die Teilnahme ist komplett freiwillig (egal ob ZV, SLB), wer nicht teilnimmt, bekommt jedoch kein Geld	49
Die Teilnahme ist komplett freiwillig (egal ob ZV, SLB), wer nicht teilnimmt, bekommt eine Pauschale	1
Freiwillig ist nur die Zielvereinbarung, wer nicht teilnimmt, wird zur SLB verpflichtet	6

Eher unbegründet dürfte die auf einer Konferenz geäußerte Befürchtung eines regionalen Arbeitgeberverbandsvertreters (nicht aus NRW) sein, Ver.di könnte die Freiwilligkeit von Leistungsentgeltsystemen als Mittel des Arbeitskampfes einsetzen, in dem die Beteiligung am LOB-System verweigert würde. Doch dann würde, soweit es nicht gelingt, komplette Belegschaften zur Beteiligung zu gewinnen, lediglich eine Umverteilung zugunsten eher gewerkschaftsferner Beschäftigter erreicht. Eine Nichtbeteiligung bei Verzicht auf eine Ausschüttung dürfte sich deshalb in erster Linie bei Beschäftigten finden, die ohnehin damit rechnen, nicht mit einer Prämie bedacht zu werden. Solche Fälle, die sich sowohl bei einer geringen Leistungsbereitschaft von Beschäftigten als auch bei Erwartung unfairer Bewertung durch Vorgesetzte finden können, dürften insbesondere dort vorkommen, wo keine breite Ausschüttung der Prämien an die Beschäftigten stattfindet. Oder aber, wie Beschäftigte in unseren Gesprächen bisweilen argumentierten, sie wollen auf eine Beteiligung an der leistungsorientierten Bezahlung verzichten, weil sich ihres Erachtens der mit der Leistungsbewertung verbundene Aufwand und Ärger in Relation zur Prämie nicht lohne.

⁵⁴ Lediglich als absolute Ausnahme kommt es vor, dass im Falle des Verzichts auf die Teilnahme eine Pauschale ausgeschüttet wird. Nicht ganz auszuschließen ist zudem, dass es sich hierbei um ein Missverständnis handelte, und Beschäftigte, bei denen aus anderen Gründen auf eine Bewertung verzichtet wird, etwa weil sie freigestellt dem Personalrat angehören, hier mitgemeint sind.

In 62% der Kommunen finden sich keine Regelungen, die einer breiten Ausschüttung an die Beschäftigten entgegenstehen (vgl. Tab. 18). In den anderen Kommunen wurden Regelungen getroffen, die die Absicht haben, einer Ausschüttung von Prämien an alle oder auch einer breiten Ausschüttung entgegenzuwirken. In 8% der Kommunen mit einem System leistungsorientierter Bezahlung schreibt eine Quote vor, wie groß der Anteil der Beschäftigten sein darf, an den eine Ausschüttung erfolgt. Die Quoten mit der geringsten Ausschüttungsbreite betragen 30%, bei ca. vier Zehnteln dieser Fälle beträgt die Quote 50% oder weniger, bis zu einer Ausschüttungsquote von 75% sind 60% der Fälle abgedeckt (zugleich wird hier der Median erreicht). Das arithmetische Mittel der Quoten liegt bei 63%.

Quoten haben zwei systematische Wirkungen: Der Ausschüttungsbetrag für die mit einer Prämie bedachten Beschäftigten steigt einerseits, womit die Funktion als materieller Anreiz gesteigert werden soll. Andererseits sinkt die Wahrscheinlichkeit für die Beschäftigten, mit einer Prämie bedacht zu werden. Der Anteil der Beschäftigten, der sich eine Chance auf Prämien erhofft, wird kleiner, d.h. die Anreizfunktion sinkt. Darüber hinaus haben Prämien auf der Basis einer vorab festgelegten Beteiligungsquote den entscheidenden Nachteil, dass sie nicht sachgerecht mit der Leistungserbringung begründet werden können. Rechnungen sind in einer Tauschperspektive dann zu bezahlen, wenn eine Leistung erbracht wurde, nicht nur dann, wenn sich dies mit den quasi-planwirtschaftlichen Verteilungsidealen des Käufers („nur 30% der Rechnungen dürfen bezahlt werden, da nur 30% der Leistungen ausreichend sein werden“) vereinbaren lässt. Auf dem externen Waren- und Dienstleistungsmarkt wäre die Anwendung einer Quote wohl so etwas wie vorsätzlicher Betrug. Empörung über verweigerte Anerkennung, Demotivation, Passivität und Konflikte sind deshalb die wahrscheinliche Folge einer Quote. Die mit dem Leistungsentgelt verfolgten Ziele werden dann kaum zu erreichen sein. Allerdings liegen die höchsten Quoten, die von den Befragten genannt werden, bei 90%. Bei Quoten dieser Höhe bleibt der selektive Effekt dann doch stark begrenzt und die Negativwirkungen sollten sich in Grenzen halten.

Ähnlich wie Quotierungen wirken Bestimmungen, die zur Bedingung für eine Prämienausschüttung das Erreichen einer Mindestpunktzahl machen, letztere jedoch nie von allen Beschäftigten erreicht werden kann, da das zur Verfügung stehende Punktbudget zu knapp gestaltet wurde, um allen Beschäftigten die ausreichende Punktzahl zuteilen zu können. Auch bei diesen Systemen gilt, dass Negativwirkungen zu erwarten sind, die mit der Höhe der letztlich erzielten Beteiligung abnehmen. In solchen Systemen führt eine möglichst egalitäre Ausschüttung (soweit die Punkte reichen) zu einer hohen Beteiligung, eine stark differenzierende Ausschüttung senkt den Anteil der in die Ausschüttung einbezogenen Beschäftigten ab. Allerdings erhielten in gut der Hälfte der (wenigen) Fälle, in denen eine solche Angabe gemacht wurde, der weitaus größte Teil und in den anderen Fällen immerhin noch mehr als die Hälfte der Teilnehmer gleichwohl eine Ausschüttung. Da eine solche Regelung zudem etwas variabler und auch subtiler ist, als die direkte Vorgabe einer Quote, dürften negative Wirkungen auf die Akzeptanz und Funktionalität weniger stark zu Buche schlagen.

Tab. 18: Regeln für selektive Ausschüttung

(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

„Gibt es Regeln in der aktuellen Vereinbarung, die besagen, dass nur ein Teil der Beschäftigten Leistungsentgelt erhalten soll oder darf?“

Nein	62
Es gibt eine Soll-Bestimmung, dass nur ein Teil eine Prämie/Zulage erhalten soll, doch im Prinzip kann an alle ausgeschüttet werden	4
Die Beschäftigten müssen eine Mindestpunktzahl erreichen, die höher liegt als Leistung, die „ <i>die Erwartungen erfüllt</i> “, als „ <i>normal</i> “ oder als „ <i>durchschnittlich</i> “ bezeichnet wird	29
Eine Mindestpunktzahl muss erreicht werden, um eine Prämie/Zulage zu erhalten, die jedoch wegen eines begrenzten Punktebudgets nie alle Beschäftigte erreichen können	5
Eine Quote gibt vor, wie viele Beschäftigte eine Prämie/Zulage bekommen dürfen	8

Aus immerhin 29% der Kommunen wird berichtet, dass die Beschäftigten eine Mindestpunktzahl erreichen müssen, die höher liegt als eine Leistung, die im Bewertungsprozess als eine bezeichnet wird, die „*die Erwartungen erfüllt*“ oder als „*normal*“ oder „*durchschnittlich*“ gilt. In diesen Fällen ist dennoch nicht gänzlich ausgeschlossen, dass alle Beschäftigten eine Ausschüttung erhalten könnten. In 60% dieser Fälle erhält dann auch nur ein Zehntel oder ein geringerer Anteil der Teilnehmer keine Ausschüttung. Zwar bleiben gleichwohl noch etliche Fälle übrig, in denen keine breite Ausschüttung stattfand, doch mehrheitlich schließt auch eine solche Regel offenbar eine Prämienverteilung an einen Großteil der Teilnehmer nicht aus.

In den wenigen Fällen (4%) mit einer nicht-technischen Sollbestimmung, nach der nur ein Teil der Teilnehmenden eine Prämie oder Zulage erhalten soll, dieser jedoch kein verpflichtender Charakter zukommt, wird dann auch tatsächlich relativ breit ausgeschüttet.

Ebenfalls von Relevanz für die Beteiligungsbereitschaft der Beschäftigten sollte es sein, nach welchen Regeln die auszuschüttenden Prämien zustande kommen und welche Effekte davon auf die Wahrscheinlichkeit einer Ausschüttung und auf die Höhe des eigenen Anteils zu erwarten sind. Relevant ist hier zunächst, wie das Budget für die Ausschüttung gebildet wird. In der Hälfte der Fälle fließt das für das Leistungsentgelt bestimmte Volumen in ein einziges Budget, das für die gesamte Kommune gilt, in den anderen Fällen werden für organisatorische Einheiten separate Budgets gebildet (36%), oder/und es wird jeweils für mehrere Entgeltgruppen (z.B. EG 1–4, EG 5–8 etc.) ein eigenes Budget gebildet (26%). Solche Aufteilungen verhindern, dass Quersubventionierungen zwischen organisatorischen Einheiten, etwa zwischen Ämtern, Fachbereichen oder Departementen, oder zwischen den Entgeltgruppen stattfinden. Im letzteren Fall wird, wie bereits angesprochen, einerseits etwa den

monetären Folgen des bekannten, potentiell auftretenden Hierarchieeffekts vorgebeugt, da selbst bei überdurchschnittlicher Bewertung von „Leistungsträgern“ in den höheren Entgeltgruppen keine Gelder aus anderen Entgeltclustern abfließen können. Andererseits müssen sich die Leistungsprämien von Beschäftigten aus den unteren Entgeltgruppen auch aus genau den Geldern speisen, die von diesen selbst beige-steuert wurden, d.h. Prämien gleicher Höhe für alle Beschäftigten sind auch bei gleicher Bewertung ausgeschlossen.

Neben der Budgetbildung beeinflussen auch unterschiedliche Vorgaben zur Umrechnung der Bewertungsergebnisse in Geldebeträge die Höhe der Ausschüttung. In 44% der Fälle wird angegeben, dass eine gleiche Bewertung (gleiche Punktzahl, gleiche Zielerreichung) unabhängig von der Entgeltgruppe den gleichen Geldbetrag erbringe, womit der prozentuale Anteil der Prämien in Relation zum Grundentgelt bei Beschäftigten aus unteren Entgeltgruppen erhöht und bei höheren Entgeltgruppen abgesenkt wird. Eine gleich bewertete Leistung bringt damit in diesen Fällen das selbe Geld. In einem Fünftel der Fälle gibt es hingegen einen Faktor, mit dem für jede Entgeltgruppe (nach oben zunehmend) der Geldbetrag gesondert berechnet wird, und damit die Prämienhöhe in eine Relation zur Entgeltgruppenhöhe gebracht wird. Gleich bewertete Leistungen der Beschäftigten haben demnach entlang der auch ansonsten üblichen Entgeltdifferenzierung unterschiedliches Gewicht. In weiteren 36% der Fälle wird ein Verfahren angewandt, das zwischen den beiden anderen steht. Nicht für jede Entgeltgruppe, doch für jeweils mehrere Entgeltgruppen weist dieses Verfahren einen Gewichtungsfaktor auf; es wird also nach Entgeltgruppenclustern gewichtet. Beispielsweise können etwa die Entgeltgruppen 1–4, die Gruppen 5–8 und so weiter jeweils einen gemeinsamen Faktor aufweisen. Ein solches Verfahren stellt gewissermaßen einen Kompromiss dar, zwischen den beiden Prinzipien „gleiche Bewertung erbringt gleichen Geldbetrag“ und „gleiche Bewertung erbringt gleichen prozentualen Aufschlag auf das Grundentgelt.“

Welche der Ausschüttungsregeln „gleicher Betrag“, „gleicher Anteil“ oder „gleicher Betrag in hierarchisch gestaffelten Clustern“ letztlich zum Tragen kommt, hängt allerdings davon ab, wie sich Budgetbildung und Ausschüttungsregel zueinander verhalten, da sich beide in den Effekten überlagern können. Berücksichtigen wir diese Überlagerung, so werden in 41% der Fälle die Prämien an die Beschäftigten nach dem Prinzip „gleiche Bewertung – gleicher Betrag“ ausgeschüttet.⁵⁵ Zumindest in diesen Fällen sollte nicht nur der Hierarchieeffekt hinreichend kompensiert sein, sondern – wurde doch das Startbudget aus nach Entgeltgruppen differenzierten fixen Entgeltkomponenten gespeist (z. B. Ortszuschlägen) – eher eine Umverteilung von oben nach unten erfolgen. Auch prozentuale Steigerungen des Budgets werden auf diese Weise ausgeschüttet, ohne nach Entgeltgruppen zu differenzieren. Bei einer in der Praxis in der Tendenz eher egalitären Bewertung und damit einer breiten Streuung der Ausschüttung (vgl. Kap. 4.5) dürfte die entdifferenzierende Wirkung des

⁵⁵ Relevante Unterschiede nach Belegschaftsstärken lassen sich nicht ausmachen. In 41% der 148 Fälle, bei denen hierzu Angaben vorliegen, wird bei der Ausschüttung nach dem Motto „gleiche Bewertung bringt gleichen Betrag“ vorgegangen; sie repräsentieren 43% der Beschäftigten.

Ausschüttungsmusters „gleiche Bewertung – gleicher Betrag“ auch das Differenzierungsmuster des LOB-Systems selbst soweit begrenzen, dass die LOB-Einführung in solchen Fällen gegenüber der sonstigen Differenzierung der Verdienste nach Entgeltgruppen in der Bilanz eher eine Differenzierung zurücknehmende Wirkung aufweist. Im Vergleich zwischen der Pauschalausschüttung ohne Dienstvereinbarung nach dem Septemberentgelt (vgl. Kap. 4.2) und einer Ausschüttung nach dem Prinzip „gleiche Bewertung – gleicher Betrag“ kann sogar die Anwendung von leistungsorientierter Bezahlung die geringere Entgeltdifferenzierung nach sich ziehen. Generell gilt jedenfalls für diese Fälle: Eine (sehr) schwache Differenzierung nach Leistung wird somit von einer leichten Abflachung der eingruppierungsbedingten Entgeltdifferenzierung begleitet.

In jenen Fällen, die das Budget auf der Basis von Entgeltgruppenclustern definieren oder die Beträge nach solchen Clustern gewichten, treten ebenfalls – wenngleich schwächere – Wirkungen von Entdifferenzierung auf. Lediglich in dem genannten Fünftel der Fälle, in dem der Geldbetrag mit jeder Entgeltgruppe steigt, fehlt es vollständig an jedem Effekt von Entdifferenzierung. Berücksichtigen wir, dass im Mittel aller Fälle lediglich 8% der Teilnehmenden vollständig auf eine Ausschüttung verzichten mussten und immerhin 59% eine volle Ausschüttung erhielten, dann müssen aus einer reinen Verteilungsperspektive die Differenzierungseffekte durch die Anwendung des Leistungsentgelts als ausgesprochen gering betrachtet werden. Aus einer Arbeitgeberperspektive könnten, soweit diese an einer generell stärkeren Entgeltdifferenzierung interessiert ist, diese Effekte nahezu als paradox betrachtet werden. Aus gewerkschaftlicher Perspektive sind hier jedenfalls keine relevant wachsende Entgeltungleichheit oder verteilung induzierte Belegschaftsspaltungen zu konstatieren. Darüber, welche positiven oder negativen Wirkungen Leistungsentgelt nach § 18 TVöD ansonsten hervorbringt, und zur Frage, welche Intentionen der Tarifparteien sich durch die Einführung erfüllen oder nicht, ist damit jedoch noch nichts Hinreichendes ausgesagt. Auf der Basis unserer Fallstudien kommunaler Verwaltungen und Betriebe sollen im Folgenden Vor- und Nachteile verschiedener Varianten von Leistungsentgeltsystemen ausgemacht, sowie gefragt werden, welchen Einfluss weitere Faktoren auf Akzeptanz und Funktionalität von leistungsorientierter Bezahlung vor Ort haben.

4.4 Leistungsentgelt in der Praxis: Fallstudienevidenz

4.4.1 Vermeidung und Verzögerung

Wir hatten bereits dargelegt, dass nicht bei allen kommunalen Arbeitgebern Leistungsentgelt differenziert ausgeschüttet wird und in der Praxis zwei Varianten der Nicht-Einführung von leistungsdifferenzierter Bezahlung vorkommen: zum einen der Verzicht auf eine Dienst- oder Betriebsvereinbarung, und zum anderen der Abschluss einer Vereinbarung bei Fortführung der undifferenzierten Ausschüttung.

Auch bei mehreren der von uns untersuchten kommunalen Arbeitgeber gab es zum Erhebungszeitpunkt noch keine Umsetzung von nach Leistung differenzierender Bezahlung, da sie entweder noch nicht über eine Betriebs- bzw. Dienstvereinbarung

verfügten oder aber eine abgeschlossenen hatten, die eine Pauschalausschüttung regelte. Das lag darin begründet, dass die Betriebsparteien bis lang noch keine Einigung über die Ausgestaltung eines betrieblichen Leistungsentgelt systems erzielen konnten, oder aber Konsens darüber bestand, auf eine differenzierte Ausschüttung dauerhaft oder vorübergehend (etwa bis zu einer Steigerung des Ausschüttungsvolumens) zu verzichten. Da wir nicht alle untersuchten kommunalen Arbeitgeber nachfolgend darstellen werden, findet sich in Tabelle 38 eine Übersicht.

Konsens darüber, auf eine differenzierte Ausschüttung zu verzichten, gab es in dem kleinen kommunalen Wirtschaftsbetrieb B 4, der mit seinen weit weniger als 100 Beschäftigten fast schon den Charakter eines Familienbetriebs hat, in dem jeder jeden kennt. Zwar bedauert der dortige Arbeitgeber, dass die Dienstvereinbarung zum § 18, die er in konstruktiver Zusammenarbeit mit dem Personalrat erarbeitet hatte, letztlich nicht zur Anwendung kommen konnte. Er wie auch der Personalrat akzeptierten jedoch das Votum der Beschäftigten, die sich in einer betriebsinternen Befragung mehrheitlich gegen eine differenzierte leistungsbezogene Bezahlung und für eine Verteilung des Leistungsentgelts an alle und zu gleichen Teilen ausgesprochen hatten. Die betrieblichen Akteure verständigten sich auf ein nicht differenzierendes System, demzufolge es, ähnlich wie im Falle des noch zu beschreibenden Krankenhauses K 1, eine einzige Team-Zielvereinbarung für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt, deren Ziel im Erfüllen einer Qualitätsnorm besteht. Da auch die im Betrieb beschäftigten Beamten einbezogen werden sollten, hätten sie sich für die Zielvereinbarung und gegen eine Pauschal ausschüttung entschieden, da bei letzterer eine Integration von Besoldungsempfängern nicht möglich gewesen sei. Bei Erreichen des Ziels erfolgt eine Prämienausschüttung an alle Beschäftigten, bei der alle den gleichen Betrag erhalten, „die Putzfrau gleich wie der Ingenieur“ (Vertreter Arbeitgeber, B 4). Abhängig vom wirtschaftlichen Erfolg kann in diesem Betrieb, anders als bei Kommunalverwaltungen, denen hierfür die Mittel fehlen, außerdem auch eine Erfolgsprämie – ebenfalls zu gleichen Teilen an alle Beschäftigten – ausgeschüttet werden. Der faktische Verzicht auf eine leistungs differenzierte Bezahlung, bei gleichwohl formaler Erfüllung der tarifvertraglichen Anforderungen für eine volle Ausschüttung des Startvolumens hat in diesem Fall die mangelnde Akzeptanz einer differenzierenden leistungsbezogenen Bezahlung bei den Beschäftigten zur Ursache, die diese in einer betriebsinternen Umfrage artikuliert hatten. Es handelt sich gewissermaßen um eine beteiligungsorientierte Form des Vermeidens.

Sowohl in der Großstadt V 8, in deren Verwaltung über 2.000 Personen beschäftigt sind, als auch in der Verwaltung V 11 mit ca. 10.000 Beschäftigten war es deutlich schwieriger, eine für die betrieblichen Akteure tragfähige Lösung zu finden. Im Fall V 8 war es der Arbeitgeberseite ein besonderes Anliegen, nicht mit der „Gießkanne“ ausschütten und dann zu den „Exotenstädten“ (Vertreter Arbeitgeber, V 8) der Modernisierungsverweigerer gehören zu müssen. Wie mit dem Personalrat vereinbart, erarbeitete die Arbeitgeberseite einen Dienstvereinbarungsentwurf. Sie hätten sich bemüht, so der Arbeitgebervertreter, der Dienstvereinbarung eine breite Basis zu geben, keine Fronten aufzubauen und nicht „klar die Arbeitgeberbrille“ (Vertreter Arbeitgeber, V 8) aufzusetzen. Diese Haltung lässt sich in dem Entwurf einer Dienstvereinbarung durchaus erkennen: Laut Präambel wird ein kontinuierlicher Dialog zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten angestrebt, die Beschäftigtengruppen

werden im Hinblick auf die LOB-Anwendung grundsätzlich gleichgestellt (bei den Beamten nur bei Wegfall der Haushaltsrestriktionen und auf Grundlage der Landesprämien- und -zulagenverordnung LPZVO möglich); Zielvereinbarung und SLB wurden zur Wahl gestellt, bei Nicht-Zustandekommen einer Zielvereinbarung sollte die Systematische Leistungsbewertung angewandt werden. Eine Leistungsprämie sollte bereits dann ausgeschüttet werden, wenn die Arbeitsleistung der gemäß Arbeitsvertrag zu erbringenden Leistung entspricht. Dennoch fand der Personalrat, der eine starke Orientierung an der Musterdienstvereinbarung verfolgte, diese Dienstvereinbarung nicht akzeptabel, vor allem lehnte er es ab, dass auch die SLB als Bewertungsmethode vorgesehen war. Der Personalrat beantragte daraufhin die Aussetzung der Verhandlungen, signalisierte aber zugleich deutlich seine Verhandlungsbereitschaft. Ebenso betont im Gespräch die Arbeitgeberseite, sie seien durchaus bereit, über Entwürfe zur Dienstvereinbarung nicht nur zu reden, sondern auch darüber zu verhandeln. Nicht zu letzt, um mehr Zeit zu gewinnen und sich angemessen auf so „ein Großprojekt wie das Leistungsentgelt“ (Personalrat, V 8) vorbereiten zu können, sollte nach der Vorstellung des Personalrats dann eine Dienstvereinbarung über eine befristete Pauschal ausschüttung abgeschlossen werden, verbunden mit der Zielsetzung, im Jahr 2010 ein Leistungsentgeltsystem zu implementieren.

In der Verwaltung V 11 gingen die Ansichten der Arbeitgeberseite und der Arbeitnehmervertretung doch um einiges weiter auseinander. Während es dem Personalrat darum gehe, ein möglichst gerechtes, inklusives System zu schaffen, um den durch finanzielle Anreize zu erwartenden Unfrieden möglichst gering zu halten, sei der Arbeitgeber – so die Sicht des Personalrats – vorrangig am wirtschaftlichen Erfolg interessiert und strebe ein möglichst unaufwendiges LOB-System an. Während der Personalrat eine Teilhabe am Leistungsentgeltsystem nicht nur der Tarifbeschäftigten, sondern auch der Beamtinnen und Beamten, eine möglichst breite Beteiligung der Beschäftigten und die Methode der Zielvereinbarung anstrebte, präferierte der Arbeitgeber eine Quotierung und die Systematische Leistungsbewertung. Der Entwurf des Personalrats eines stark beteiligungsorientierten betrieblichen Systems wurde von der Verwaltung als zu bürokratisch und aufwendig abgelehnt. Der Arbeitgeber erklärte letztlich, ein System vorschlagen zu wollen, das sich an die dienstliche Beurteilung anlehnen und nur die Besten belohnen sollte. Seit dem, so ein Vertreter des Personalrats zum Zeitpunkt unseres Gesprächs, gebe es einen Stillstand, man hänge im luftleeren Raum. Letztlich wurde eine Rahmen-Dienstvereinbarung erstellt, die jedoch nur einige Eckpunkte sowie die Übereinkunft beinhaltet, ein betriebliches System bis Anfang 2008 zu entwickeln. Die Rahmen-Dienstvereinbarung hatte nicht zur Folge, dass die vollen 12% des Septembergehalts über 2007 hinaus ausgezahlt wurden, da die Verwaltung diesen Druck auf die Arbeitnehmervertretung habe aufrechterhalten wollen, um doch noch möglichst bald eine umsetzungsrelevante Dienstvereinbarung abschließen zu können.

In der Verwaltung der Großstadt V 10 mit weniger als 10.000 Beschäftigten steht ein kämpferischer Personalrat einem Arbeitgeber gegenüber, der hin und wieder versuche, Dinge im Alleingang durchzusetzen. Allerdings ist hier das Verhältnis keineswegs zerrüttet, die Betriebsparteien kommunizierten viel, so der Personalratvertreter, sie könnten auch noch viele Dinge zusammen regeln, doch es bestehe kein „Arm-in-Arm-Verhältnis“ (Personalrat, V 10). Bei den Verhandlungen über eine

Dienstvereinbarung gemäß § 18 kam es dann auch zu Konflikten. Die Verhandlungen gerieten in eine Sackgasse, nachdem der Arbeitgeber in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen, jedoch ohne Beteiligung der Arbeitnehmerschaft und ohne Abstimmung mit dem Personalrat, Pläne zur LOB erarbeitet und veröffentlicht hatte. Nachdem der Personalrat die Verhandlungen daraufhin ausgesetzt hatte, habe die Verwaltung eingelenkt und es wurde schließlich – ähnlich wie in der Verwaltung V 11 – eine „dünne Rahmen-Dienstvereinbarung“ geplant, der detaillierte Regelungen in den Fachbereichen folgen sollten. Der Personalrat verfasste für die Erarbeitung der Dienstvereinbarung ein Eckpunktepapier, in dem unter anderem eine, wie es hieß, „halbe Gießkanne“, also ein pauschal auszahlender Sockelbetrag von 50% des Leistungsentgeltvolumens plus freiwillige Teilnahme an der Leistungsbewertung, sowie die Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Entwicklung der fachbereichsspezifischen Leistungsentgeltregelungen gefordert wurden. Der Arbeitgeber habe dann jedoch überraschend einen Rückzieher gemacht und plötzlich für den Personalrat inakzeptable Gegenvorschläge gemacht, was dazu führte, dass die Gespräche abgebrochen wurden und vorerst keine Dienstvereinbarung zustande kam. Der Personalrat äußert den Verdacht, es habe eine Einflussnahme des Arbeitgeberverbandes stattgefunden. Für 2007 erfolgte daher eine Ausschüttung von 12%, 2008 von 6% des Septemberentgelts. Ende 2008 konnte schließlich eine Rahmen-Dienstvereinbarung zur LOB abgeschlossen werden, die Kompromisse auf beiden Seiten erkennen lässt. Sie verpflichtet die Fachbereiche, unter Einbeziehung der Beschäftigten eigene Systeme zu entwickeln und ermöglicht für diese Erarbeitungsphase in 2009 eine Pauschalausschüttung von 12% des Septembergehalts. Begründet mit anstehenden grundlegenden Veränderungsprozessen in der Stadtverwaltung, aber auch mit dem unverhältnismäßig hohen Aufwand für die Implementierung leistungsorientierter Bezahlung, wurde mittlerweile eine Dienstvereinbarung abgeschlossen, die weitere Pauschalauszahlungen bis inklusive 2012 regelt und die Einführung von Leistungsdifferenzierung erst im Jahr 2013 vorsieht.

Bis auf den kleinen Wirtschaftsbetrieb B 4, der sich für eine (vermutlich dauerhafte) leistungsabhängige, aber nicht leistungsdifferenzierte Prämienvergabe entschieden hat, handelt es sich bei den hier beschriebenen Fällen jeweils um Großstädte mit einem relativ starken Personalrat, der Vorstellungen von der Gestaltung des Leistungsentgeltsystems vertritt, die deutlich von denen des Arbeitgebers abweichen. Wir hatten bereits konstatiert, dass die Variante Pauschalausschüttung auf Basis einer Dienstvereinbarung überproportional häufig in größeren Kommunen auftritt (vgl. Tab. 15).

Pauschalausschüttung ohne Dienstvereinbarung

In der Stadtverwaltung V 3 mit über 500 Beschäftigten hingegen konnten Personalrat und Arbeitgeber weder ein Einvernehmen über die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung noch über eine Rahmenvereinbarung erzielen. Eine Dienstvereinbarung konnte infolgedessen nicht abgeschlossen werden. Die Beschäftigten erhalten die reduzierte Pauschalausschüttung.

Die Frage nach der Einführung des Leistungsentgelts hat hier in einen zähen Machtkampf geführt. Die schon vorher angespannten betrieblichen Arbeitsbeziehungen

gestalten sich seitdem ausgesprochen konfliktär und sind von tiefem wechselseitigem Misstrauen geprägt. Während es dem offenbar äußerst reformfreudigen Bürgermeister (er wechselte inzwischen) ein dringendes Anliegen war, möglichst frühzeitig die LOB einzuführen, reagierte der Personalrat nach eigener Darstellung auf die Stimmung in der Belegschaft und drängt auf eine Pauschalausstattung. Einseitige Versuche des Arbeitgebers, die Beschäftigten in Informationsveranstaltungen vom Nutzen des Leistungsentgelts zu überzeugen, wurden vom Personalrat damit gekontert, dass er den Beschäftigten gegenüber argumentierte, dass „dieses 1% Leistungsentgelt im Grunde genommen vorenthaltener Lohn“ sei (Personalrat, V 3). Der Personalrat ist darüber empört, dass der Arbeitgeber durch den TVöD ohnehin schon einen 4 bis 5%igen Lohnvorteil erhalten habe. Bestätigt sieht er sich durch eine Unterschriftenaktion, bei der sich über die Hälfte der Tarifbeschäftigten der Verwaltung V 3 gegen das Leistungsentgelt ausgesprochen hatte.

Neben der für den Personalrat prinzipiell untragbaren Finanzierung des Leistungsentgelts durch die Beschäftigten, macht sich seine Ablehnung an weiteren inhaltlichen Vorbehalten gegenüber den Regelungen des § 18 fest. Etwa wird das Vorhaben des Arbeitgebers, mit Zielvereinbarungen zu führen, vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die mit dem Mitarbeitergespräch und den in diesem Zusammenhang angestrebten Zielvereinbarungen gemacht worden seien, vom Personalrat für unrealistisch gehalten. Es habe nicht funktioniert, weil den Vorgesetzten die dafür nötige Zeit gefehlt habe. Dem Arbeiten auf der Grundlage von Zielvereinbarungen wird allerdings von der Arbeitnehmervertretung auch grundsätzlichere Skepsis entgegengebracht: Diese Arbeitsweise vermittele den Beschäftigten den Eindruck, mehr Selbständigkeit zu gewinnen, setze sie aber zugleich immer stärker unter (indirekten) Druck, da sie Zuständigkeiten des Arbeitgebers mit übernehmen müssten. Ein Führen mit Zielen beinhaltet nach Meinung des Personalratvertreters zudem starke Vorgaben für die Beschäftigten, da die Verwaltung klar und deutlich sage, dass die zu vereinbarenden Ziele nicht denen der Verwaltung zuwider laufen dürften.

Darüber hinaus werden Bedenken angemeldet, dass in den gegenwärtigen Zeiten die Versuchung ohnehin viel zu groß sei, die ursprünglichen Reformziele, die auch den Beschäftigten zugutekommen könnten, dem Diktat des Sparzwangs zu opfern:

„So was in Zeiten knapper Kassen zu tun, ist (...) problematisch, denn auch das neue Steuerungsmodell ist ja deshalb ein Stück weit mächtig gescheitert, weil wirklich nur mit Blick auf die Finanzen gehandelt worden ist, obwohl das ja gar nicht das primäre Ziel, zumindest nicht nur das primäre Ziel ist. Wenn das aber zum primären Ziel wird, dann wird ja alles dem letztendlich untergeordnet und daran ist hier zum Beispiel unser Reformprozess auch kläglich gescheitert. Weil eigentlich die Hauptinhalte, die das neue Steuerungsmodell ausmachten, die finden sich ja hier dann eben auch ein Stück weit wieder, weil diese Hauptinhalte nie richtig wirklich zum Tragen gekommen sind. Daher auch das abgrundtiefe Misstrauen, wenn man so will, gegenüber der Verwaltung, dass jetzt erneut eine Mogelpackung auf den Markt geworfen werden soll, die eigentlich nicht den Namen verdient, dass eben diese Reformorientierung, die auch hinführen soll zu einer Mitarbeiterzufriedenheit und, und, und, dass all das letztendlich gar nicht erreicht wird.“ (Personalrat, V 3)

Abgesehen von den inhaltlichen Argumenten und den Zweifeln, dass mit der leistungsorientierten Bezahlung aus Beschäftigtensicht akzeptable Ziele verfolgt werden, scheint das Kommunikationsverhalten zwischen Personalrat und Arbeitgeber erheblich dazu beigetragen zu haben, nahezu unüberwindbare Gräben zu ziehen. Der Personalratsvertreter berichtet, sie hätten dem Arbeitgeber eine Dienstvereinbarung über eine pauschale Ausschüttung als Verhandlungsangebot unterbreitet, worauf die Dienststelle überhaupt nicht reagiert habe. Stattdessen hätte diese dem Personalrat ihre Version einer Dienstvereinbarung vorgelegt, mit dem Hinweis, diese zu unterschreiben:

„Also auch ganz abgesehen davon, dass wir vor allem in der Grundsatzfrage unterschiedliche Positionen haben, wird hier nach dem Motto verfahren, also wir legen das jetzt vor, unterschreibt das jetzt. Dass das im Detail auszuhandeln ist, das interessiert die gar nicht.“ (Personalrat, V 3)

Schreiben des für Personal Verantwortlichen werden allerdings auch vom Personalrat mit Schreiben an den Bürgermeister beantwortet. Eine Kommunikation zwischen Arbeitgeber und Personalrat scheint anders als in einem schriftlichen Schlagabtausch nicht mehr möglich zu sein. Die betrieblichen Arbeitsbeziehungen werden als „Stellungskampf“ beschrieben (Personalrat, V 3). Der Arbeitgeber versuche, den Personalrat zu umgehen und wende sich schriftlich direkt an die Beschäftigten, um darzulegen, wie viel Geld ihnen durch die Verweigerungshaltung des Personalrats vorenthalten werde.

Die Dringlichkeit, mit der die Verwaltungsspitze versucht, die Einführung des Leistungsentgelts, aber auch neue Managementmethoden wie z. B. das Kontraktmanagement in der Verwaltung voranzutreiben, erklärt sich der Personalrat damit, dass junge Führungskräfte sich hier profilieren und „gerne als Musterkommune vorweggehen“ (Personalrat, V 3) wollten. Auch wird vermutet, dass der kommunale Arbeitgeberverband hier seinen Einfluss geltend mache. Das könnte bei einem Personalrat, der auch auf gewerkschaftlichen Bühnen sich vehement für die Wiederabschaffung des § 18 eingesetzt hat, nicht ganz unwahrscheinlich sein.

Exkurs: Sonderfall Krankenhäuser

Die Praxis der leistungsorientierten Bezahlung in kommunalen Krankenhäusern kann nur schwer mit der in den Verwaltungen und kommunalen Wirtschaftsbetrieben verglichen werden, da dort bedingt durch das Aussetzen des Leistungsentgelts im Krankenhausbereich in der Tarifrunde 2008 eine Sondersituation geschaffen worden war. Gleichwohl war auch in den untersuchten Kliniken festzustellen, dass der Charakter der betrieblichen Arbeitsbeziehungen von erheblicher Relevanz für den Umgang mit dem Leistungsentgelt ist.

Während in der Klinik K 2 mit mehr als 1.000 Beschäftigten „recht problemlos“ eine Betriebsvereinbarung zum § 18 abgeschlossen werden konnte, stellte sich der Erarbeitungs- und Kommissfindungsprozess im Falle der Klinik K 1 mit über 3.000 Beschäftigten als ausgesprochen zäh und schwierig dar. Im ersten Fall erleichtert das vertrauensvolle Verhältnis von Arbeitgeber und Betriebsrat die Kooperation,

überdies konnten Vorarbeiten zu einer Betriebsvereinbarung über Mitarbeitergespräche auch zu großen Teilen in die Betriebsvereinbarung zum Leistungsentgelt übernommen werden. Im zweiten Fall scheinen die Schwierigkeiten beim Abschluss einer Vereinbarung allerdings weniger an den betrieblichen Arbeitsbeziehungen gelegen zu haben, die als angespannt, aber doch kooperativ beschrieben werden, sondern eher an sachlichen Differenzen.

So wollte der Betriebsrat des Krankenhauses K 1 die Zielvereinbarung gerne vermeiden, weil er fürchtete, diese könnte das bereits vorhandene, entgeltunabhängige Ziel- und Fördergespräch überlagern. Sie hätten sich mit dem Arbeitgeber dann auf die Systematische Leistungsbewertung geeinigt, diese wurde dann jedoch wieder fallen gelassen, da es „eine ziemliche Katastrophe“ (Betriebsrat, K 1) gewesen sei, geeignete Kriterien zu finden. Schließlich wurden dann doch Zielvereinbarungen festgeschrieben, allerdings in einer etwas eigenwilligen Form: der Arbeitgeber, der eigentlich leistungsbezogene Ziele wollte, hatte „zähneknirschend“, so der Betriebsrat, in dessen Vorschlag eingewilligt, der das Führen der Ziel- und Fördergespräche und das Ausfüllen eines Evaluationsbogens zur leistungsorientierten Bezahlung als Ziel vorsah. Damit fiel auch die Betriebsvereinbarung für 2008 ähnlich pragmatisch aus wie die des Vorjahres, der zufolge diejenigen Beschäftigten ein Leistungsentgelt erhalten sollten, die an einer Beschäftigtenbefragung des Betriebsrats zum Thema LOB teilnahmen. Auf der Basis dieser Befragung sollten dann Eckpunkte für die folgende Betriebsvereinbarung erarbeitet werden.

Im Verlauf des Erarbeitungsprozesses sei beiden Betriebsparteien dann klar geworden, dass ihnen für die Durchführung einer richtigen Leistungsbewertung die nötigen Zeitressourcen fehlten und allein schon die Schulung der Führungskräfte erhebliche Kosten verursacht hätte. Kurz vor der Umsetzung der Vereinbarung hätten beide Parteien dann beschlossen, „den ganzen Mist“ (Betriebsrat, K 1) zu kippen. Die Tarifeinigung 2008 mit der Aussetzung des Leistungsentgelts sei dann gerade recht gekommen. Zwar sei die Betriebsvereinbarung nicht ausgesetzt worden, doch es habe eine stillschweigende Übereinkunft der Betriebsparteien gegeben, dass auf eine Umsetzung verzichtet werde. Die Beschäftigten hätten diese Entwicklung nach Einschätzung des Betriebsrats mit Gleichgültigkeit aufgenommen, für sie sei im Tarifkonflikt die leistungsorientierte Bezahlung nicht das große Thema gewesen:

„Für die Leute war es einfach gut, dass im Krankenhausbereich die 38,5-Stundenwoche erhalten blieb. (...) Das war, denke ich mir, für viele im Vordergrund. (...) Eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit hätte nur dazu geführt, dass weitere Stellen reduziert worden wären. Wir wären aus der 5-Tage-Woche sicherlich dann irgendwann in die 5,5-Tage-Woche übergegangen und die Leute brauchen einfach ihre Freizeit (...) Das ist das Empfinden, wirklich, wenn man mit den Leuten spricht, ich brauche gar nicht so viel mehr Geld, ich brauche vor allem Kollegen. (...) Auch einen neben mir, damit ich das schaffen kann.“ (Betriebsrat, K 1)

Mittlerweile hat sich der Betriebsrat gegen die leistungsorientierte Bezahlung im Krankenhaus ausgesprochen, auch innerhalb des Ver.di-Fachbereichs. Er hält es für kaum möglich, Leistung im Krankenhaus zu messen, zudem sei die Belastung der

Beschäftigten schon sehr hoch. Die Beschäftigten müssten auch ihrer Fürsorgepflicht gegenüber den Patientinnen und Patienten nachkommen können.

Zu ganz anderen Resultaten sind die Betriebsparteien und die Beschäftigten der Klinik K 2 gekommen. Hier hatten die Beschäftigten es, so wird berichtet, als besonders positiv empfunden, dass sie durch die leistungsorientierte Bezahlung die Gelegenheit zu einem „Vier-Augen-Gespräch“ mit ihrem Vorgesetzten bekommen hatten.

„Und dann kam der neue Tarifabschluss und dann haben die Mitarbeiter gesagt, was ist das denn mit den Gewerkschaften? (...) Nee, das finden wir aber jetzt überhaupt nicht gut. Wir möchten das gerne weiter haben.“ (Betriebsrat, K 2)

Das Gespräch mit dem Vorgesetzten war dem Betriebsrat zufolge für die Beschäftigten ein wichtiges Argument, die Beibehaltung der leistungsorientierten Bezahlung zu fordern. Überdies kam die Tarifeinigung zu einem Zeitpunkt, als die Gespräche schon geführt und der Umsetzungsaufwand schon betrieben worden waren. Die Beschäftigten hätten ihre Arbeitsleistung erbracht, aber der Gegenwert, „auch wenn es nur um die 20 Euro im Monat waren“ (Betriebsrat, K 2) durfte nicht gezahlt werden, was selbstverständlich negativ angekommen sei. Auf Arbeitgeberseite fiel daher die Entscheidung, die leistungsorientierte Bezahlung fortzuführen und für die nächsten zwei Jahre aus erwirtschafteten Mitteln ein Budget in der Höhe von ca. zwei Dritteln des eigentlichen Leistungsentgeltvolumens zur Verfügung zu stellen.

Dass in diesem Fall die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung so positiv aufgenommen wurde, dürfte an einem Zusammenspiel mehrerer Punkte gelegen haben. Die Betriebsvereinbarung der Klinik K 2 erweckte zunächst den Eindruck, mit vergleichsweise geringem gestalterischen Aufwand erarbeitet worden zu sein (eine Dienstvereinbarung, die wir dem Muster „Minimalismus & Partizipation“ zugeordnet hatten). Als Bewertungsgrundlage wird – wie in der Musterdienstvereinbarung des Arbeitgeberverbands vorgeschlagen – eine Kombination von Systematischer Leistungsbewertung und Zielvereinbarung verwendet, wobei die Zielvereinbarung als ein Kriterium in die SLB mit einfließt. Es gab jedoch Momente, vor allem der praktischen Handhabung, die dem System eine „partizipative Wendung“ gegeben haben dürften: Führungskräfte wurden laut Betriebsratsvertreter „bestens geschult“ und erhielten relativ viel Spielraum bei der Vereinbarung der Ziele mit den Beschäftigten. Von Arbeitgeberseite wurde offenbar weniger der Aspekt der Leistungssteigerung, denn der Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Unternehmen betont. Ziel sei es gewesen, ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu vermitteln und Mitarbeiter zu halten. Da in anderen Kliniken kein Leistungsentgelt bezahlt werde, seien dafür auch 20 Euro durchaus relevant. Schließlich gab es Bemühungen darum, die Mitarbeitergespräche sorgfältig zu führen: Sie sollten eine halbe Stunde dauern und in einem abgeschotteten Raum ohne Telefon ganz in Ruhe stattfinden. Es sei auch möglich, so der Vertreter des Betriebsrats, das Führen eines Zwischengesprächs als ein Ziel zu vereinbaren. Führungskräfte bekommen ihre Mehrarbeit bezahlt, wenn sie es nicht schaffen, die Mitarbeitergespräche innerhalb ihrer regulären Arbeitszeit zu führen.

Trotz der tarifvertraglichen Aussetzung des Leistungsentgelts während des Erhebungszeitraums wurde die leistungsorientierte Bezahlung betrieblich nicht überall ausgesetzt. In einem unserer Fälle wurde das offenbar auch vom Betriebsrat nicht so gefordert. Auf die Aufhebung der Aussetzung des Leistungsentgelts für die Krankenhäuser infolge der Tarifrunde 2010 ist diese Klinik damit vergleichsweise gut vorbereitet. In etlichen Kliniken dürfte der Wechselkurs zwischen Aussetzung und Reaktivierung der Akzeptanz des Leistungsentgelts bei den Akteuren und den Beschäftigten jedoch kaum zuträglich gewesen sein.

4.4.2 Selektive Systeme

Selektive Systeme leistungsorientierter Bezahlung, das nahmen wir wie ausgeführt an, würden ein hohes Risiko beinhalten, als Anreiz zu versagen, auf geringe Akzeptanz zu stoßen und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch an mangelnder Akzeptanz zu scheitern. Dieser Hypothese konnten wir in drei Fallstudien nachgehen.

In der Stadtverwaltung V 5 mit ca. 700 Beschäftigten dürfte die Wahl eines selektiven Leistungsentgeltsystems kein zufälliges Missgeschick gewesen sein, sondern die Konsequenz einer spezifischen arbeitspolitischen Strategie der Verwaltung und einer besonderen Konstellation der betrieblichen Arbeitsbeziehungen. Im betrachteten Fall handelt es sich um das Resultat des Agierens einer ausgesprochen um Modernisierung bemühten, dabei jedoch autoritär arbeitenden Verwaltungsspitze und eines Personalrats, dem es vor dem Hintergrund interner Orientierungsstreitigkeiten und dem Fehlen eines eigenen Konzeptes nicht gelang, den Arbeitgebervorstellungen etwas entgegenzustellen. Es fand eine Art Kooperation auf Misstrauensbasis statt. Frühzeitig wurde eine betriebliche Kommission gebildet und Arbeitnehmervertreter an mehreren arbeitgeberseitig eingerichteten Vorberbeitungsgruppen (zu Bewertungskriterien, Budgetierung, Controlling, Leitungsspanne, interne Öffentlichkeitsarbeit) beteiligt, externe Berater wurden herangezogen. Die Beschäftigten wurden zwar informiert, ein Dialog mit ihnen jedoch vermieden; Schulungen der Bewerter fanden statt. Da die Bewerter nicht mit der Gruppe der Führungskräfte identisch sind (wegen großer Führungsspanne werden etliche Hilfsbewerter tätig), wurde das im § 18 genannte Ziel einer Stärkung der Führungskompetenz bereits bei der Anlage des Systems aus den Augen verloren. Festgelegt wurde zudem ein „Quotierungsschlüssel für überdurchschnittliche und weit überdurchschnittliche Leistungen“, nach dem 40% der Beschäftigten (die Beamten und Beamtinnen einbezogen) eine Prämie erhalten dürfen. 15% der Beschäftigten können eine weit überdurchschnittliche, 25% eine überdurchschnittliche Leistung erreichen (50% des Volumens standen für überdurchschnittliche und 50% des Volumens für weit überdurchschnittliche Leistung zur Verfügung). Jeder „Bewerter“ wurde verpflichtet, die Leistung unter Beachtung dieser Regel zu bewerten. 80% des Budgets sollte für die Bewertung nach der Systematischen Leistungsbewertung verwendet werden, an der teilzunehmen obligatorisch war, 20% standen für den zusätzlichen Abschluss freiwilliger Zielvereinbarungen zur Verfügung. Im Rahmen der Systematischen Leistungsbewertung werden vier Kriterien angelegt (Arbeitsqualität, Arbeitsquantität, Engagement und Zusammenarbeit; plus personen- und sachbezogene Führung bei Vorgesetzten).

Die Leistungsbewertung wurde dann jedoch, so der Personalrat, vor dem Hintergrund häufig fehlender Tätigkeitsbeschreibungen auf unklarer Basis angewandt. Zwar wurden bereits in der ersten Runde auf Initiative von Führungskräften oder Mitarbeitern etliche Zielvereinbarungen entwickelt, viele wurden jedoch von der Verwaltung als nicht hinreichend anspruchsvoll und herausfordernd abgelehnt, nur wenige wurden zugelassen. Etwa wurden Vorschläge aus dem KiTa-Bereich (Einführung von gesundem Frühstück, Erstellung einer Broschüre für die ausländischen Eltern etc.) von der Verwaltung mit der Begründung abgelehnt, es handle sich dabei um Tagesgeschäft und keine zu belohnende Zusatzaufgabe. So sei, wie der Personalrat erläutert, „eins nach dem anderen kaputt geredet worden.“ Weitaus überwiegend erfolgte die Leistungsbemessung mittels einer Systematischen Leistungsbewertung, wobei zur Leistungsfeststellung in der jeweiligen Bewertungsgruppe ein Ranking erfolgte. Dabei kamen zur systemisch vorgegebenen Selektion, die Problematik weiter verschärfend, subjektiv verzerrte Bewertungen hinzu, wie sie seit längerem in der Literatur beschrieben werden (vgl. etwa Breisig 2006: 104ff). Auch der bekannte Hierarchieeffekt blieb nicht aus: Die Beschäftigten in den unteren Entgeltgruppen kamen deutlich schlechter weg als jene in den höheren Positionen, auch Verzerrungen zulasten von Teilzeitbeschäftigten ließen sich feststellen. Obwohl sich manche Bewertungsgruppen lediglich aus Beschäftigten mit niedrigen Entgeltgruppen zusammensetzten, etwa im Reinigungsbereich, und auch dort quotenbedingt 40% der Beschäftigten Leistungsentgelt bekamen, wurde dadurch der Verzerrungseffekt insgesamt nicht hinreichend kompensiert. Bei der angewandten Quotierung, so wird berichtet, sei es den Vorgesetzten auch in Bereichen mit einem großen Anteil an hoch eingruppierten Beschäftigten schwer gefallen, diese von der Ausschüttung auszunehmen, typischerweise habe dann zuerst die Schreibkraft auf eine Prämie verzichten müssen. Anders als in den meisten anderen Fällen, wurden hier Frauen aufgrund ihrer schwächeren Position in der Eingruppierungsstruktur öfter schlechter bewertet als Männer. Obwohl das System auch durchaus funktionale Elemente enthielt, beispielsweise waren die Vorgesetzten angehalten, den Beschäftigten die Ergebnisse in einem Gespräch zu erläutern (bis zur Einführung von Leistungsentgelt wurden Mitarbeitergespräche jahrelang nicht geführt), so wurde doch das Scheitern des Systems mangels Akzeptanz nach der ersten Runde offensichtlich. Zwar hätten viele Beschäftigte Leistungsentgelt auch bereits vor der Einführung abgelehnt, ein Umstand der sich unter anderem aus vorwiegend negativ erfahrenen Modernisierungsprozessen gespeist zu haben scheint, doch bis dahin, so der Personalrat, sei gleichwohl kein Unmut artikuliert worden. Nach der Ausschüttung habe es jedoch „geknallt“. Niemand habe mehr begrüßt, es sei sehr „extrem“ gewesen. Man habe, wenn man über den Flur gegangen sei, das Gefühl gehabt, eine „Leichenhalle“ zu begehen. Mit Blick auf den Bewertungsprozess (neben Bewertern und „delegierten Bewertern“ gab es auch noch „Beobachter“, die positive Dinge über andere Beschäftigte berichten konnten) machte das Wort von der „Stasi“ die Runde. „Alle Türen waren zu.“ Der Unmut beschränkte sich dabei nicht auf die monetären Aspekte der Leistungsbewertung, sondern betraf auch die Frage der sozialen Anerkennung. Frustrationen habe nicht zuletzt ausgelöst, dass jene 60% der Beschäftigten, die nicht mit einer Ausschüttung bedacht wurden, sich selbst als abgewertet empfanden. Es habe wochenlang ernsthafte Motivationsprobleme gegeben, etwa wurden Sonderaufgaben mit dem Argument abgelehnt, man sei schließlich „nur Durchschnitt“

und dergleichen („Hör mal, den Scheiß kannst du selber machen, du bekommst ja auch die Kohle.“). Der Personalrat spricht davon, dass die Einführung des Leistungsentgelts „fatale Auswirkungen“ gehabt habe.

Vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen mit ihrem betrieblichen System beschlossen die Betriebsparteien der Stadtverwaltung V 5 einvernehmlich, dass ein Neubeginn versucht und eine neue Dienstvereinbarung abgeschlossen werden müsse. Allerdings wandelten sich die Verantwortlichen auch in dieser Situation keineswegs vom Saulus zum Paulus. Auch mit der zweiten Dienstvereinbarung wird keine Kehrtwende eingeläutet, vielmehr lediglich darauf gesetzt, den selektiven Charakter des Systems abzumildern und für die Masse der Beschäftigten ein monetäres Trostpflaster einzuführen. Ob damit ein Neuanfang gelingen wird, entzieht sich unserer Kenntnis, Skepsis dürfte jedoch angebracht sein. Unsere Hypothese mangelnder Akzeptanz und Funktionalität wurde in diesem Falle jedenfalls alles andere als falsifiziert.

Einen ähnlichen Verlauf nahm die Entwicklung des betrieblichen Systems im Fall V 9, der Verwaltung einer Großstadt mit mehr als 5.000 Beschäftigten. Hier erarbeiteten die Betriebsparteien nach Inkrafttreten des TVöD in ausgesprochen kurzer Zeit eine Dienstvereinbarung zur Umsetzung des § 18, die, getragen von der Intention des Arbeitgebers, einen starken monetären Leistungsanreiz zu schaffen, die Etablierung eines selektiven Leistungsentgeltsystems vorsah. Um eine Ausschüttung des Leistungsentgelts nach dem „Gießkannenprinzip“ zu verhindern und einen echten Leistungsanreiz zu schaffen, so die Dienstvereinbarung, wurde anhand eines begrenzten Punktbudgets für jede bewertende Führungskraft *de facto* eine Quote von maximal 60% festgelegt und eine Prämienvergabe erst bei einer überdurchschnittlichen Leistungserbringung ermöglicht. Das System, so der Personalrat, sei auf Mehrleistung ausgerichtet worden, nicht auf eine Verbesserung der Qualität der Arbeitsleistung. Beschäftigte mit gleicher Punktzahl und gleicher Entgeltgruppe erhalten verwaltungsweit den gleichen Euro-Wert pro Punkt. Die Eingruppierung wirkt sich ebenso auf den Ausschüttungsbetrag aus, wie der Beschäftigungsumfang (Vollzeit/Teilzeit) und die Anwesenheitszeit. Auch Beamtinnen und Beamte wurden in das System einbezogen, mussten jedoch – aufgrund der in der Leistungsprämien- und Zulagenverordnung festgelegten Quotierung – eine höhere Punktzahl als Tarifbeschäftigte erreichen, um in den Genuss einer Leistungsprämie zu kommen.

Als Messmethode wurde die systematische Leistungsbewertung vereinbart. Aufgrund von früheren Erfahrungen mit Zielvereinbarungen habe sich gezeigt, dass diese aufwendig und nicht in allen Bereichen anwendbar seien, deshalb habe man bewusst auf diese Methode verzichtet, so ein Arbeitgebervertreter. Allerdings sah die Dienstvereinbarung für die systematische Leistungsbewertung vergleichsweise viele Mitarbeitergespräche vor: zu Beginn der Bewertungsperiode eine Erläuterung der Kriterien, ein Einschätzungsgespräch über die bisher erbrachten Leistungen in der Mitte des Zeitraums und ein Gespräch zur Darlegung des Bewertungsergebnisses an dessen Ende. Abgesehen von den Beamtinnen und Beamten, für die die Teilnahme freiwillig ist, habe man den TVöD so interpretiert, dass jeder an der SLB teilnehmen müsse. Ausnahmen etwa für bestimmte Fachbereiche gab es nicht. Mitunter ergaben sich problematische Bewertungskonstellationen, etwa seien vom Schul- und Ver-

waltungsamt ca. 100 Schulsekretärinnen bewertet worden, obwohl sie der bewertenden Person im Amt gar nicht alle bekannt gewesen seien. Hier sei dann letztlich eine „blöde Regelung“ gefunden worden, indem für die Bewertungen der LOB die Ergebnisse der drei Jahre zurückliegenden Beurteilungsrunde herangezogen wurden.

Im Tarifbereich erhielten 55% der Beschäftigten eine Prämie. Fachbereichs spezifische Verteilungseffekte seien überprüft worden, es habe aber keine großen Unterschiede gegeben. Allerdings zeigt sich auch in dieser Kommune wieder ein klarer Hierarchieeffekt nach Entgeltgruppen. So hatten jeweils ca. 70% der Beschäftigten in den Entgeltgruppen 13 bis 15 eine Prämie erhalten, während der Anteil derer, die am Leistungsentgelt partizipieren konnten, in den unteren Entgeltgruppen deutlich geringer ist (bspw. liegt der Anteil bei der EG 4 bei 37% und bei der EG 2 bei 43%). Die Verzerrung relativiert sich in der Sicht des Arbeitgebervertreters allerdings dadurch etwas, da in den obersten Entgeltgruppen vergleichsweise wenige Personen eingruppiert seien. Der Hierarchieeffekt war in diesem Fall jedenfalls so deutlich, dass er auch im Stadtrat und in der Presse zum Thema gemacht wurde. Das Alter spielt hingegen bei der Verteilung kaum eine Rolle, allenfalls vermittelt, als Folge des Hierarchieeffekts, da viele der Führungskräfte zu den Älteren zählen. Im ehemaligen Arbeiterbereich hätten Beschäftigte allerdings, so wird konstatiert, in doppelter Hinsicht verloren: deren Leistungszuschläge seien früher deutlich höher gewesen als das jetzige Leistungsentgelt nach § 18,⁵⁶ darüber hinaus habe sich bei ihnen der Hierarchieeffekt ausgewirkt. Da in der Stadtverwaltung V 9 das Prinzip „Gleiche Bewertung – gleiches Entgelt“ keine Anwendung fand, vielmehr die erreichten Punktzahlen mit einem entsprechend der Entgeltgruppen ansteigenden Geldfaktor multipliziert wurden, konnte keine Umverteilung von den oberen in die unteren Entgeltgruppen und damit auch keine Kompensation für die Verschlechterungen bei den ehemaligen Arbeiter/innen erfolgen.

Es ergibt sich das Bild einer vergleichsweise strikten Handhabung des § 18 in Richtung einer ausgeprägten Leistungsdifferenzierung und versuchten Leistungssteigerung. Der in der Dienstvereinbarung vorgesehene, selektive Charakter des betrieblichen Systems wurde in der Praxis noch verstärkt, die maximale Streuung wurde *realiter* von den Führungskräften unterboten. Ein Abgleich der Bewertungsstandards unterblieb bisher, wird jedoch angestrebt. Zudem haben die Führungskräfte die Gespräche mit ihren Mitarbeiter/innen offenbar zum Teil nicht so geführt, wie es vorgesehen war. Während das Anfangsgespräch meist noch geführt wurde, sei das mittlere Gespräch oftmals ganz unter den Tisch gefallen und am Ende des Bewertungs-

⁵⁶ Diese Aussage dürfte darin begründet liegen, dass die Dienstvereinbarung (2008) der Stadtverwaltung V 9 vorsah, die gem. § 4 TVöD-NRW zu zahlende Besitzstandszulage für ehemalige Arbeiter/innen entgegen der tariflichen Regelung mit dem Leistungsentgelt nach § 18 TVöD-VKA zu verrechnen, wodurch der Ausgleich, den die Besitzstandszulage zwischen ursprünglichem Leistungszuschlag und der Leistungsprämie nach § 18 hätte schaffen können, verloren gegangen ist. Eine Aufteilung des Finanzvolumens für die leistungsorientierte Bezahlung in Teilbudgets sieht die Dienstvereinbarung der Verwaltung V 9 derzeit nicht vor; somit dürfte auch eine Auszahlung der Differenzbeträge aus Leistungszuschlägen 2006 und der Besitzstandszulage in Bereichen mit überwiegend gewerblichen Beschäftigten nicht erfolgen (vgl. Protokollerklärung zu § 4 TVöD-NRW).

zeitraums hätten die Beschäftigten dann häufig nur noch die Ergebnisse zur Unterschrift vorgelegt bekommen, so der Personalrat. Diese Vorgehensweise liege natürlich auch darin begründet, dass die Vorgesetzten sich überlastet fühlten. Neben der eigentlichen Führungsaufgabe hätten sie in der Regel auch noch Sachaufgaben zu erfüllen. Deshalb werden über 5.000 Bewertungen, die es seit der LOB-Einführung zusätzlich zu den Beurteilungen alle drei Jahre durchzuführen gelte, als eine erhebliche Zusatzbelastung verstanden. In den Augen der Führungskräfte, so auch der Arbeitgebervertreter, werde das System der Punktebegrenzung als ein „Zeichen des Misstrauens“ der Verwaltungsspitze gegenüber den Führungskräften gedeutet, weil damit unterstellt werde, dass Vorgesetzte sich ihre Führungsaufgabe leicht machen würden. Letztlich scheint gerade die strikte Selektivität dazu zu führen, dass Vorgesetzte sich gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern damit herausreden, dass sie zwar „gerne mehr Punkte gegeben“ hätten, jedoch dafür keine Punkte mehr gehabt hätten“ (Vertreter Arbeitgeber, V 9).

Die Führungskräfte tragen offenbar in diesem wie in anderen Fällen entscheidend zum Erfolg bzw. zum Misserfolg der LOB bei. Jedenfalls wurde die Nicht-Einhaltung des Verfahrens durch den Vorgesetzten und das Ergebnis der Bewertung von den Beschäftigten in V 9 am häufigsten reklamiert. Nach der ersten Ausschüttung gingen ca. 200 offizielle, schriftliche Beschwerden bei der betrieblichen Kommission ein. Außerdem habe es noch eine Vielzahl mündlicher Beschwerden gegeben. Die Vertreterin des Personalrats nimmt an, dass es darüber hinaus eine sehr hohe Dunkelziffer Unzufriedener gebe, die ihre Anliegen nicht bei der betrieblichen Kommission oder dem Personalrat vorgebracht hätten. Massiv unter Kritik sei vor allem das System der Punktevergabe geraten. Mitunter hätten sich Beschäftigte am selektiven Verfahren nicht beteiligen wollen und auf ihre Punkte zugunsten ihrer Kolleginnen und Kollegen verzichtet – allerdings ohne sich darüber im Klaren zu sein, wie hoch die Ausschüttung tatsächlich sein würde. Anschließend habe es Klagen gegeben, dass der Eurowert pro Punkt nicht bekannt gewesen sei. Auch höre man im „Flurfunk“ von Beschäftigten, die auf ihre Punkte zugunsten eines Kollegen oder einer Kollegin verzichteten, um sich die Prämie anschließend zu teilen – eine informelle Methode, um die selektiven Ausschüttungsregeln zu unterlaufen.

Abgesehen von solchen kreativen Formen des Umgangs mit dem betrieblichen System sowie dem Akt der Reklamation, scheint sich in diesem Fall die Teilhabe der Beschäftigten, aber auch die Verbesserung der Führungskultur in engen Grenzen zu halten: Beschäftigte wurden offenbar nicht selten lediglich schriftlich über das LOB-System und die Bewertungen informiert. Schulungen fanden nicht statt, die Kommunikation mit den Vorgesetzten scheint sich oftmals nicht verbessert zu haben, das betriebliche Leistungsentsgeltssystem und seine Handhabung stoßen auf Unmut. Als Konsequenz der Akzeptanzprobleme soll es neben einer leichten, abmildernden Modifikation der Verteilungsvorgabe und Schulungen für Führungskräfte „hochrangige Gespräche“ mit denjenigen unter den Vorgesetzten geben, die das System nicht korrekt angewandt hatten. Die Vorgesetzten seien zum Teil „alte Hasen“, die die Androhung von Konsequenzen und Abmahnungen nicht ernst nehmen würden, in der Annahme, dass diese ohnehin nicht durchgesetzt würden.

Anders als in der Stadtverwaltung V 5 sind die betrieblichen Arbeitsbeziehungen in diesem Fall allerdings nicht von einem Misstrauensverhältnis geprägt. Die Betriebsparteien betonen vielmehr das sehr gute, vertrauensvolle Verhältnis, man arbeite konstruktiv und konsensorientiert zusammen. Dies gelte für den gesamten Prozess der Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Bei gravierenden Veränderungen wie etwa der Umsetzung des TVöD, ziehe man stets an einem Strang. Auch das wenig akzeptierte LOB-System wird gegenüber der Kritik der Beschäftigten gemeinsam verteidigt und, ähnlich wie in der Verwaltung V 5, versucht, statt es abzuschaffen, es mit einer neuen Dienstvereinbarung graduell zu reformieren.

Im Fall der Stadtverwaltung V 7 (mehr als 1.000 Beschäftigte), die wir zusätzlich und daher erst spät in unsere Untersuchung aufnahmen, da uns in den bis dahin untersuchten Fallbetrieben mit einem selektiv ausgelegten LOB-System letztlich keine Beschäftigtenbefragung ermöglicht worden war, wurden die problematischen Folgen eines Systems mit quotierter Ausschüttung relativ früh deutlich und der Personalrat kündigte aufgrund massiven Drucks von den Beschäftigten die Dienstvereinbarung noch vor der ersten Bewertungsrunde. Allerdings mussten in Folge der Laufzeit der Dienstvereinbarung trotzdem zwei Bewertungsrunden auf der Grundlage des vereinbarten Quoten-Systems durchgeführt werden. Diese sind den Personalräten zufolge unter dieser Voraussetzung dann aber relativ problemlos verlaufen, auch wenn in der ersten Bewertungsrunde die Dienstvereinbarung von Arbeitgeber und Personalrat völlig unterschiedlich interpretiert worden sei, und dies zu Unsicherheiten in der Umsetzung und einigen Beschwerden der Beschäftigten geführt hatte. Nach dem zweiten Bewertungslauf sei dann allerdings, auch wenn noch immer selektiv angelegt, kein ausgeprägter Unmut mehr artikuliert worden, da alle gewusst hätten, dass es erst einmal die letzte Runde mit diesem System sein würde. Da noch einigermaßen rechtzeitig die „Reißleine“ (Vertreterin Personalrat, V 7) gezogen worden sei, habe größerer Ärger vermieden werden können.

Tab. 19: Prämienausschüttung bei der Stadtverwaltung V 7
(Beschäftigtenbefragung, Angaben in Prozent)
„Haben Sie selbst (bei der letzten Ausschüttung) eine Leistungsprämie erhalten?“

	alle	Männer	Frauen	Vollzeit	Teilzeit	ehem. Arbeiter	ehem. Angestellte	Führungskräfte
ja	47,46	47			51,43	42		53,63
nein	53,54	53			49,57	58		47,37
n =	175	65	110	99	70	31	119	27

Die Beamtinnen und Beamten waren aufgrund der Haushaltslage im Fall V 7 nicht beteiligt.

Die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung war nicht das Anliegen des Personalrats gewesen, sondern von der Arbeitgeberseite gewollt. Der Personalrat habe jedoch schnell erkannt, dass er die Einführung nicht verhindern könne. Folglich

wurde eine Arbeitsgruppe, die spätere betriebliche Kommission, aus Vertreterinnen und Vertretern des Arbeitgebers und des Personalrats zur Erarbeitung der Dienstvereinbarung gebildet. Sie hätten sich ziemlich schnell auf die Systematische Leistungsbewertung als Bewertungsmethode geeinigt, aber viele Sitzungen gebraucht, so die Personalrätin, um die ursprüngliche Quotenvorstellung des Arbeitgebers, die bei 10% gelegen habe, „wie auf dem Markt“ auf 45% „hoch zu handeln“. Diese Quote spiegelt sich auch in den Angaben der von uns befragten Beschäftigten (vgl. Tab. 19), die zudem auch für diese Stadt den bekannten Hierarchieeffekt signalisieren.

Tab. 20: Generelle Einstellung zu leistungsorientierter Bezahlung bei der Stadtverwaltung V 7

(Beschäftigtenbefragung, Angaben in Prozent)

„Wie bewerten Sie es generell, wenn ein Teil des Entgelts von der Leistung abhängig gemacht wird?“

	alle	Männer	Frauen	Vollzeit	Teilzeit	Beamte	ehem. Arbeiter	ehem. Angestellte	Führungskräfte
Gut (1)	12 10	13	11	13		8	3	17 20	
Eher gut (2)	27 29	25	25	31	38	34	21	26	
Teils, teils (3)	32 29	34	32	32	35	34	31	31	
Eher schlecht (4)	18 19	17	20	15		8	22 18	14	
Schlecht (5)	11	12	11	12 9 11		6 13		9	
Mittelwert	2,89	2,92	2,87	2,97	2,76	2,76	2,94	2,91	2,66
n =	198	78	120	117	75	37	32	121	35

Nach Abschluss und Veröffentlichung der Dienstvereinbarung und der Unterrichtung der Beschäftigten in Informationsveranstaltungen über deren Inhalte, habe beim Personalrat das Telefon nicht mehr still gestanden. Es scheint zum einen an Informationen gemangelt zu haben (35% der Beschäftigten der Verwaltung V 7 fühlen sich „gut“ bzw. „eher gut“, 34% „teils, teils“, und 31% „eher schlecht“ bzw. „schlecht“ informiert, und damit insgesamt schlechter als die Beschäftigten in den anderen befragten Kommunen, vgl. Tab. 22). Zum anderen hätten die Beschäftigten deutlich gemacht, dass sie diese Dienstvereinbarung nicht wollten, die dann in Konsequenz vom Personalrat ja auch wieder gekündigt wurde. 63% der befragten Beschäftigten sind der Auffassung, dass die leistungsorientierte Bezahlung besser wäre, wenn alle eine Chance auf den Erhalt einer Prämie hätten, bei den Arbeitern sind es 84%.

Trotz einer leicht positiven Generaleinstellung gegenüber leistungsorientierter Bezahlung in allen Beschäftigtengruppen (vgl. Tab. 20), werden dem bei der Stadtver-

waltung V 7 eingeführten System von den Beschäftigten wenig positive Wirkungen zugeschrieben. Zwar stimmen der Aussage, dass durch die Einführung von LOB die Motivation zugenommen habe, 10% der Befragten ohne Einschränkung zu und 28% teilweise zu (unter den Führungskräften sind es nur 3%), 51% sagen jedoch ohne Einschränkung und weitere 36% teilweise, dass LOB „Neid und Konkurrenzdenken“ gebracht habe (vgl. Tab. 24). 56% der Befragten sind darüber hinaus der Auffassung (trifft zu/trifft eher zu), dass sich Anstrengung nicht lohne, da ohnehin „Nasenprämien“ verteilt würden, 28% widersprechen dem hingegen (trifft eher nicht zu/trifft nicht zu). Weitgehend einig sind sich die verschiedenen Beschäftigtengruppen darin, dass sich die leistungsorientierte Bezahlung (im Mittel) eher negativ auf das Verhältnis zwischen Führungskräften und Mitarbeitern auswirkt, wobei in dieser Einschätzung sich auch die Führungskräfte nicht von den anderen Beschäftigten unterscheiden. Es lässt sich lediglich konstatieren, dass Frauen diesen Aspekt etwas positiver einschätzen als Männer (vgl. Tab. 21).

Tab. 21: Wirkung LOB auf das Verhältnis Führungskräfte Mitarbeiter bei der Stadtverwaltung V 7

(Beschäftigtenbefragung, Angaben in Prozent)

„Wie wirkt sich leistungsorientierte Bezahlung auf das Verhältnis zwischen Führungskräften und Mitarbeiter/innen aus?“

	alle	Männer	Frauen	Vollzeit	Teilzeit	ehem. Arbeiter	ehem. Angestellte	Führungskräfte
Gut (1)	3	1	4	2	3	3	3	3
Eher gut (2)	7	4	9	5		10	3	9
Teils, teils (3)	50	45	54	52	49	48	51	56
Eher schlecht (4)	29	34	25	32	26	32	27	21
Schlecht (5)	11	15	9	9	9	13	13	10
Mittelwert	3,39	3,58	3,27	3,42	3,36	3,48	3,32	3,38
n =	187	73	114	109	72	31	116	34

Im Vergleich zu den anderen vier Kommunen, in denen wir Beschäftigte befragt haben, fällt die Bewertung der leistungsorientierten Bezahlung unter den Beschäftigten der Verwaltung V 7 in nahezu allen Punkten besonders negativ aus, auch wenn es dem Personalrat nach eigener Ansicht gelungen ist, durch die frühzeitige Einleitung einer Systemveränderung dem Problem die Spitze zuzunehmen. Auch unter diesen, gewissermaßen mildernden Umständen schneidet das selektive System der Stadtverwaltung V 7 noch ausgesprochen schlecht ab. Unter der Einführung des LOB-Systems hat auch das Ansehen der Verwaltungsspitze und der Vorgesetzten gelitten, während der Personalrat trotz seiner anfänglichen Zustimmung zu einer Dienstvereinbarung über die Einführung eines selektiven Systems keinen Ansehensverlust erlitt. Sein offenes Ohr für die Kritik der Beschäftigten und sein schnelles Re-

agieren scheinen ihn davon bewahrt zu haben, selbst zum Ziel des Unmuts zu werden (vgl. Tab. 25).

Im Jahr 2010 wird zwischen den Betriebsparteien eine neue Dienstvereinbarung zum § 18 verhandelt. Der Personalrat konnte bis zum Zeitpunkt des Gesprächs eine Auszahlung eines Sockelbetrags von 50% des Leistungsentgeltbudgets an nahezu alle Beschäftigten („bis auf die echten Schlammfüßen“) als Etappensieg verbuchen. Als eine Bedingung für den Abschluss der Dienstvereinbarung wird vom Personalrat außerdem gefordert, dass die Möglichkeit verankert werde, Gruppen- bzw. Einzel-Zielvereinbarungen abzuschließen. Allerdings pflegt der Personalrat damit vorerst selbst etwas vorsichtig umzugehen, da er nur über wenig Erfahrung mit diesem Instrument verfüge und der Arbeitgeber davon ausgehe, dann die Ziele „auf ausgesprochen anspruchsvollem Niveau“ selbst definieren zu können. Anders als in den anderen selektiven Fällen zeichnet sich hier eine klare Abkehr von einer Quotierung und möglicherweise eine Hinwendung zu einer Dienstvereinbarung mit eher (vielleicht etwas gesteuert) partizipativen Zügen ab.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Einführung aus geprägt selektiver Leistungsentgeltssysteme in den beschriebenen Kommunen als ausgesprochen schwierig und als eine Belastung für die betrieblichen Sozialbeziehungen darstellt. Sowohl bei Führungskräften als auch bei Beschäftigten stößt die Quotierung der Leistungsentgeltvergabe auf erhebliche Akzeptanzprobleme, die sich sowohl in Unmut (auch einem verdeckten Unterlaufen des Leistungsentgeltsystems), als auch in offener, zum Teil massiver Kritik äußern (Beschwerden, Forderung nach Abschaffung).

4.4.3 Partizipative Systeme

Die größten Chancen, um die im § 18 genannten Ziele und die noch etwas umfassenderen Modernisierungsziele des Arbeitgeberverbandes zu erreichen, sowie auf hohe Akzeptanz bei den Beschäftigten zu stoßen, erwarten wir bei partizipativ angelegten Systemen der leistungsorientierten Bezahlung. Diese sind charakterisiert durch den Einsatz der Methode Zielvereinbarung und eine ausgeprägte Beteiligung der Beschäftigten (ausführliche Mitarbeitergespräche, z.T. Mitarbeiterbefragungen, Schulungen etc.).

Als Beispiel für eine partizipativ angelegte Variante von Leistungsentgelt soll zunächst die Kreisverwaltung V 1 betrachtet werden. Die finanzielle Situation wird als „relativ gut“ beschrieben, trotz Haushaltssicherung sei es stets gelungen, einen genehmigten Haushalt aufzustellen. Politisch dominiert die CDU. Die Verwaltung verfügt seit etlichen Jahren über intensive Erfahrungen mit Prozessen der Verwaltungsreform und wurde deshalb mehrfach ausgezeichnet. Nicht-prämienrelevante Zielvereinbarungen gibt es dort bereits seit langem, Personal- und Organisationsentwicklung haben einen hohen Stellenwert. Zwar scheinen zumindest in den Augen der Beschäftigten keineswegs alle Modernisierungsvorhaben in gleichem Maße erfolgreich gewesen zu sein, doch Vorbehalte gegenüber Modernisierungsprozessen werden zumindest in den Expertengesprächen keine laut.

Tab. 22: Information und Schulung zum Leistungsentgelt
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)

<i>„Wurden Sie vor der Einführung der LOB gut informiert?“</i>					
	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
gut (1)	16 27 16	14 21			
eher gut (2)	31 27 33	21 31			
teils, teils (3)	37 42 35	34 32			
eher schlecht (4)	13	2	14	20	13
schlecht (5)	3 2 2			11	3
<i>Mittelwert</i>	<i>2,55</i>	<i>2,27</i>	<i>2,54</i>	<i>2,92</i>	<i>2,45</i>
<i>„Sind Sie heute ausreichend informiert über das System der LOB?“</i>					
ja	54 47 55	49 52			
nein	23 23 26	35 25			
weiß nicht	23 30 19	15 22			
<i>„Haben Sie selbst an einer Schulung zur LOB teilgenommen?“</i>					
ja	41 49 20	12 17			
nein	59 51 80	88 83			

In der Regel und auch bei der Einführung leistungsorientierter Bezahlung arbeiten Arbeitgeber und Personalrat ausgesprochen kooperativ zusammen, man verfolgt gemeinsame Ziele im Sinne eines „*integrative bargaining*“ (Walton/McKersie 1965), ohne dabei jedoch die jeweils eigenen Interessen aus dem Auge zu verlieren. Während das Arbeitgeberinteresse am Leistungsentgelt sich primär darauf richtet, das Konzept des Steuerns über Ziele umzusetzen, stellt der Personalrat die Etablierung einer „Vereinbarungskultur“ ins Zentrum seiner Absichten. Beide Seiten betonen, dass Kommunikation und soziale Anerkennung wichtiger seien als der bloße materielle Anreiz, und betreiben die Einführung mit großem Engagement. In der Vorphase werden verschiedene Leistungsentgeltsysteme diskutiert, die Entscheidung fällt dann zugunsten von Zielvereinbarungen, die mit einer in eine Basis- und eine Zusatzprämie gesplitteten Ausschüttung verbunden werden. Auf die Zulassung der Systematischen Leistungsbewertung oder die Einführung einer Quote wird bewusst verzichtet. Beamtinnen und Beamte werden in das System einbezogen. Die Beschäftigten werden aus Sicht der interviewten Experten umfangreich informiert und vor der Einfüh-

rung schriftlich nach ihrer Meinung gefragt. Die Führungskräfte werden intensiv geschult. Obwohl nicht daran zu zweifeln ist, dass sich die Betriebsparteien der Kreisverwaltung V 1 durch besonderes Engagement auszeichnen, heben sich die Angaben der Beschäftigten nicht immer in starkem Maße positiv von den anderen Kommunen ab. Doch daraus auf große Mängel der Informationspolitik im Kreis zu schließen, wäre voreilig, ein Vergleich der Angaben hat zu berücksichtigen, dass sich auch die Erwartungen an die Informationspolitik je nach Vorerfahrungen unterscheiden werden. Das heißt nicht, dass die Bewertung der Informationspolitik durch die Beschäftigten beispielsweise zwischen dem Kreis V 1 und der Stadtverwaltung V 6, auf die wir noch eingehen werden und in der ein eher konventionelles LOB-System Verwendung findet, nicht tatsächlich sehr ähnlich ausfällt. Allerdings ist es nicht ohne weiteres möglich, daraus auch auf ein vergleichbares Niveau der Informationen zu schließen. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass in der Kreisverwaltung V 1 (ähnlich wie im Fall der kleinen Gemeindeverwaltung V 2 und im Gegensatz zur Stadtverwaltung V 6) ein ausgesprochen großer Teil der Befragten auch selbst an einer Schulung zur LOB-Einführung teilnahm (vgl. Tab. 22).

Tab. 23: LOB-Mitarbeitergespräche
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
„War die Leistungsbewertung (Zielvereinbarung) bei Ihnen mit Mitarbeitergesprächen verbunden?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12 SLB	Großstadt V 12 ZV
Gespräch zu Beginn des Bewertungszeitraums zur Erläuterung der Kriterien (zur Vereinbarung der Ziele)	79 37	12 13			78	81
Zwischengespräch(e) als Feedback zur Leistungsentwicklung (zur Berücksichtigung veränderter Bedingungen, als Feedback zur Leistungsentwicklung)	63 20		9	5	20	28
Gespräch am Ende des Bewertungszeitraums zur Bekanntgabe der Bewertung (Bekanntgabe bzw. Ermittlung der Zielerreichung)	71 76	73 95			72	70
nein, kein Mitarbeitergespräch	14 12	15		4	6	10

Tab. 24: Wirkungen leistungsorientierter Bezahlung aus Beschäftigtensicht
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
<i>„Durch die LOB nahm die Motivation zu.“</i>					
trifft zu	8 5 9			10	11
trifft teilweise zu	30 34 42	28 38			
trifft nicht zu	63 61 49	62 51			
<i>„LOB brachte Neid und Konkurrenzdenken.“</i>					
trifft zu	44 32 50	51 22			
trifft teilweise zu	32 34 34	36 31			
trifft nicht zu	25 34 16	13 47			
<i>„LOB führt dazu, dass über Leistungsziele offen gesprochen wird.“</i>					
trifft zu	23 18 20	12 32			
trifft teilweise zu	43 43 41	34 43			
trifft nicht zu	34 39 39	54 25			
<i>„Durch LOB habe ich bessere Chancen meine Ideen einzubringen“</i>					
trifft zu	9 9 4 6 9				
trifft teilweise zu	32 21 27	16 27			
trifft nicht zu	58 70 68	78 64			

Großer Wert wird in der Kreisverwaltung V 1 darauf gelegt, dass die Ziele in Gesprächen vereinbart, die Zielerreichung besprochen und in einem Zwischengespräch den Beschäftigten Feedback gegeben wird (bzw. veränderte Rahmenbedingungen berücksichtigt werden). Auch wenn die Dauer der Gespräche sehr unterschiedlich ist und, wie Beschäftigte berichten, bisweilen nur kurz ausfällt, so scheint die Vorgabe größtenteils doch umgesetzt worden zu sein. Immerhin rund 80% der Beschäftigten ge-

ben an, dass mit ihnen zu Beginn des Bewertungszeitraums ein Zielvereinbarungsgespräch geführt wurde (vgl. Tab. 23). Überwiegend scheint es sich dabei auch um kein bloßes Diktat der Führungskräfte zu handeln, denn knapp zwei Drittel der Befragten geben an, dass die Ziele „gemeinsam vereinbart“ wurden und sie „die Zielsetzung tatsächlich beeinflussen konnten“. Etwas weniger als die Hälfte berichtet davon, auch Einfluss auf die „Bewertung der Zielerreichung“ nehmen zu können. Trotz Freiwilligkeit beteiligt sich der weitaus größte Teil der Beschäftigten am System, drei Viertel davon schließen Einzel-, ein Viertel Teamzielvereinbarungen ab. Anders als wir es für den Fall V 5 beschrieben haben, in dem alle Zielvereinbarungen genehmigt werden mussten und zudem häufig abgelehnt wurden, sind die Zielvereinbarungen vertraulich und bedürfen keiner zentralen Genehmigung.

Entgegen den Vorstellungen der Arbeitgeberseite fällt die Zielerreichung zunächst so aus, dass praktisch alle Beschäftigten die Basisprämie und fast zwei Drittel der Tarifbeschäftigten und auch der Beamtinnen und Beamten zudem eine Zusatzprämie erhalten. Unmittelbare Bewertungsnachteile von Frauen oder Teilzeitbeschäftigten lassen sich keine feststellen. Allerdings zeigt sich auch in diesem Fall ein merklicher Hierarchieeffekt, die Ausschüttung einer Zusatzprämie nimmt mit der Höhe des Entgeltgruppen-Clusters erheblich und kontinuierlich zu (EG-Cluster 1–4, 5–8, 9–12 und 13–15), wobei allerdings durch die Budgetbildung nach Clustern die materiellen Auswirkungen dieser Bewertungsverzerrung begrenzt bleiben.

Alles in allem kann resümiert werden, dass die Ein- und Durchführung der leistungsorientierten Bezahlung in der Kreisverwaltung V 1, von kleineren, vielleicht kaum zu vermeidenden Mängeln abgesehen,⁵⁷ sowohl hohen personalwirtschaftlichen Standards als auch beteiligungs politischen Idealen nahe zu kommen scheint. Auch die Vertreter beider Tarifparteien werten die Einführung leistungsorientierter Bezahlung bei der Verwaltung V 1 positiv. Umstritten ist zwischen letzteren allerdings, ob dieser Fall bei sachgerechter Umsetzung verallgemeinert werden kann, oder ob es sich dabei um einen seltenen Ausnahmefall handelt, der ungewöhnlich günstigen Umständen zu verdanken ist.

Aus Sicht der Beschäftigten hebt sich die Kreisverwaltung V 1 allerdings weniger positiv ab. Der Motivationseffekt der LOB fällt nahezu identisch aus wie im Falle der Stadtverwaltung V 7 mit temporär selektivem System (vgl. Tab. 24), hinsichtlich etlicher Aspekte heben sich die Angaben der Beschäftigten aus der ebenfalls partizipativ, wenngleich stärker steuernd zentralistisch arbeitenden Großstadt V 12 positiv ab, mitunter auch die Angaben aus der Stadt V 6 bzw. der Gemeinde V 2, die, wenn auch dabei durchaus ambitioniert, eher konventionelle LOB-Systeme betreiben. *Wenn sich der Fall V 1 trotz relativ vorbildlich angelegten Systems, wie sich auch in den Angaben der Beschäftigten und in den Gesprächen mit diesen an einigen Punkten zeigt, weniger positiv abhebt als erwartet, so könnte dies auch damit zusammenhängen, dass auch die anderen Fälle eine gewisse Po sitivauswahl darstel-

⁵⁷ Ein gewisser Mangel hätte darin bestanden, dass es an Transparenz fehlte, und obwohl die Beschäftigten überdurchschnittlich häufig angaben, dass ihre eigene Leistung korrekt bewertet worden sei, vermuteten sie doch, dass insgesamt die Bewertung ungerecht sei.

len, schließlich wurde unseren relativ umfangreichen Erhebungen zugestimmt (abgesehen von der Stadtverwaltung V 7, in der nur der Personalrat die Erhebung unterstützte). Doch dann wäre zu schließen, dass in den Augen der Beschäftigten leistungsorientierte Bezahlungen generell auf geringe Akzeptanz stößt, auch unter sehr guten Voraussetzungen. Während sich die Hypothese von defizitärer Akzeptanz und Funktionalität bei selektiven Systemen auf Fallstudienbasis eindeutig zu bestätigen scheint, muss die Hypothese einer höheren Akzeptanz partizipativer Systeme auch gegenüber konventionellen Systemen auf Basis der Betrachtung des Falles V 1 doch mit Abstrichen versehen werden. In der Personalrätebefragung zeigte sich dort, wo in der Vergangenheit Modernisierungsmaßnahmen bisher „offensiv“ oder „eher offensiv“ betrieben wurden, was nach Auskunft der Personalräte in einem knappen Drittel der Kommunen der Fall gewesen sei, auch ein (allerdings schwacher) Zusammenhang zwischen dem Erfolg früherer Modernisierungsschritte und der Bewertung der leistungsorientierten Bezahlung durch die Beschäftigten: negative Vorerfahrungen mit Modernisierungsprozessen scheinen die Ablehnung der leistungsorientierten Bezahlung durch die Beschäftigten eher zu befördern. Anzumerken bleibt allerdings auch, dass mehr als in den anderen Fällen, sich in beiden partizipativ angelegten Fällen V 1 und V 12 Ansatzpunkte für eine Beteiligung der Beschäftigten an einem Diskurs über Leistung eröffnen (vgl. Tab. 24). Ein Effekt der Anwendung von Zielvereinbarungen, der allerdings im Grunde nicht überraschen sollte. Überraschender sollte dann doch sein, dass ein relevanter Teil der Befragten gleichwohl den Eindruck hat, über Leistungsziele werde nicht offen gesprochen.

Festgehalten werden muss auch, dass das Engagement der Betriebsparteien im Falle des untersuchten Kreises keine besondere Wertschätzung durch die Beschäftigten erfährt. Sowohl die Verwaltungsspitze als auch der Personalrat und die Gewerkschaften Ver.di und Komba verlieren insbesondere im Fall V 1 an Ansehen (vgl. Tab. 25). Auch hier gilt wieder, dass vor vorschnellen Schlüssen gewarnt werden muss: erstens handelt es sich hier um Veränderungsangaben, d.h. die Akteure könnten ein besonders hohes Renommee genießen, bei dem Abweichungen nach unten rascher als anderswo nahe liegen würden. Zumindest für den Personalrat lässt sich jedoch konstatieren, dass die Zufriedenheit mit seiner Arbeit im Allgemeinen sich nicht deutlich vom Mittel der anderen Kommunen abhebt, auch ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Falle der Kreisverwaltung V 1 eher geringer als in den anderen Fällen (vgl. Tab. 26).⁵⁸

⁵⁸ Wobei anzumerken bleibt, dass die Qualität der Arbeit eines Personalrats nur lose mit der Zufriedenheit mit seiner Arbeit korrelieren muss, da andere Faktoren hier ebenfalls von großer Relevanz sind, etwa das Betreuungsverhältnis. Deshalb hat der Personalrat in der Gemeinde V 2 bessere Chancen, dass Beschäftigte mit seiner Arbeit zufrieden sind, als der Personalrat der Großstadt V 12.

Tab. 25: LOB-Einführung und Akteursbewertung
 (Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
 „Hat sich Ihre Meinung über (...) im Zusammenhang mit der Einführung der
 LOB verändert?“

Verwaltungsspitze					
	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
positiv (1)	0 0 1 2 1				
eher positiv (2)	5 7 3 4 5				
gleich (3)	49 66 83	69 80			
eher negativ (4)	27	20	8	12	10
negativ (5)	19 7		5 13 4		
<i>Mittelwert</i>	<i>3,61</i>	<i>3,27</i>	<i>3,13</i>	<i>3,30</i>	<i>3,10</i>
Personalrat					
positiv (1)	1 0 1 7 1				
eher positiv (2)	8 9 4 6 4				
gleich (3)	58 82 74	75 79			
eher negativ (4)	21 7 14 7 10				
negativ (5)	12	2 7 5 7			
<i>Mittelwert</i>	<i>3,34</i>	<i>3,02</i>	<i>3,22</i>	<i>2,98</i>	<i>3,17</i>
Ver.di					
positiv (1)	1 3 0 4 1				
eher positiv (2)	4 0 3 2 3				
gleich (3)	60 77 75	81 79			
eher negativ (4)	18 5 14 6				9
negativ (5)	18	15	8 6 8		
<i>Mittelwert</i>	<i>3,48</i>	<i>3,31</i>	<i>3,27</i>	<i>3,09</i>	<i>3,20</i>
DBB/Komba					
positiv (1)	1 0 1 4 1				
eher positiv (2)	3 0 2 1 3				
gleich (3)	62 78 76	81 80			
eher negativ (4)	17	14	13	8	9
negativ (5)	16	8 8 7 7			
<i>Mittelwert</i>	<i>3,44</i>	<i>3,30</i>	<i>3,25</i>	<i>3,13</i>	<i>3,18</i>

Tab. 26: Personalrat und Gewerkschaften in den Augen der Beschäftigten
 (Beschäftigtenbefragungen, Mittelwerte bzw. Angaben in Prozent)
 „Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit des Personalrats?“
 „Braucht man als Beschäftigter heute noch eine Gewerkschaft?“
 „Sind Sie Mitglied in einer Gewerkschaft?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Zufriedenheit mit Personalrat ^a	3,16 2,91	3,26 2,87 3	26		
Bedarf an Gewerkschaft ^b	2,53 2,27	2,50 2,30 2	32		
Organisationsgrad Ver.di	17 30 23	19 19			
Org.grad DBB, Komba	9	45 16 24	17		

^a = Mittelwert einer Skala von 1 = „sehr zufrieden“ bis 5 = „sehr unzufrieden“;

^b = Mittelwert einer Skala von 1 = „ja“ bis 5 = „nein“

Im Fall V 12, der Stadtverwaltung einer Großstadt mit weit mehr als 10.000 Beschäftigten, wurde für 2007 zunächst eine vorläufige Dienstvereinbarung abgeschlossen und gleichzeitig vereinbart, für 2008 eine endgültige Dienstvereinbarung zu verhandeln. Für das Jahr 2007 wurde dann, so hebt der Personalrat hervor, wie von den Gewerkschaften empfohlen, gewissermaßen eine Versuchsrunde der LOB gefahren, indem Pilotbereiche ausgewählt wurden, die unterschiedliche Tätigkeitsfelder abdecken sollten und von denen ein unterschiedliches Maß an Engagement zu erwarten war. Im ersten Jahr bekamen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die im § 18 vereinbarten 12% des Septembergehalts als Pauschalausschüttung. Ferner wurde vereinbart, dass die Differenz, die zwischen diesen 12% eines Monatsgehalts und dem für das Leistungsentgelt bereitzustellenden 1% des Jahresentgelts besteht, an die Beschäftigten in den Pilotbereichen als Gratifikation für die Projektarbeit ausgekehrt werden sollte.

Im Zuge der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung wurden die Führungskräfte intensiv geschult, die Beschäftigten über verschiedene Kanäle wie das Intranet, die Mitarbeiterzeitung, „zahlreiche“ Personalveranstaltungen und z.T. amtsinterne Informationsveranstaltungen informiert. Die Hälfte der Beschäftigten fühlt sich gemäß unserer schriftlichen Befragung, die in diesen Pilotbereichen durchgeführt wurde, „gut“ oder „eher gut“ informiert, knapp ein Drittel hat „teils, teils“ angekreuzt, während rund 15% der Beschäftigten der erfolgten Information ein eher schlechtes bis schlechtes Zeugnis ausstellen (vgl. Tab. 22).

Um Erfahrungen sammeln zu können, wurden in der ersten Dienstvereinbarung alle Bewertungsmethoden (Individual- und Gruppen-Zielvereinbarung, SLB, Kombination) zur Auswahl gestellt. Ein Vorgehen, das in etwa mit den aktuellen Empfehlungen des

KAV NW ü bereinstimmte. Im Kontext von aktuellen Dezentralisierungsmaßnahmen waren die einzelnen Bereiche aufgerufen, ämterspezifische LOB-Systeme zu erarbeiten. Mittelfristig wird angestrebt, dass die Zielvereinbarung als Führungs- und Steuerungsinstrument zum Standard wird. Derzeit gebe es jedoch noch keine Zielkaskade, so ein Arbeitgebervertreter. Ein Zielsystem von oben, also der Verwaltungsspitze, herunter zu brechen, dauere zu lange, daher versuche man nun, das Ganze von unten, also von den Dienststellen her, anzugehen. Letztere sollen prinzipiell autonom in ihren Zielinhalten sein, aber zur Sicherung von Vergleichbarkeit und Übereinstimmung mit den Zielen der Stadt muss das Organisationsamt jedes Einzelsystem der Dienststellen mitzeichnen. Es wird erwartet, dass sich auf diese Weise in den nächsten Jahren fast automatisch ein kaskadisches Zielsystem entwickeln wird. Zwar findet insbesondere in ehemaligen Arbeiterbereichen auch die Systematische Leistungsbewertung Anwendung. Diese wird jedoch in gewisser Hinsicht ähnlich einer Zielvereinbarung konzipiert: wenn etwa am Jahresanfang in einem Gespräch die Anforderungen klar definiert werden müssen, sei das für Führungskräfte in ähnlicher Weise anspruchsvoll. Auch suche die Verwaltung in den Schulungen zu vermitteln, dass die Zielvereinbarung in der praktischen Anwendung einfacher sei als die Systematische Leistungsbewertung. Ziele seien in der Regel besser messbar und daher einfacher zu bewerten; auch könne es genügen, nur ein Ziel zu vereinbaren. Bei der SLB brauche man fünf bis sieben Kriterien, bei der Bewertung müsse ein ganzes Jahr retrospektiv beurteilt und die Bewertung gegenüber den Beschäftigten ausführlich begründet werden.

Tab. 27: Teilnahme an LOB (Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)

	„Haben Sie eine Zielvereinbarung abgeschlossen?“	„Wurde in der letzten Runde auch Ihre Leistung bewertet?“			„Haben Sie an der letzten Runde der LOB in 2008 teilgenommen?“
	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7 ^a	Großstadt V 12
ja 85		91	91	87	86
nein 15		9	9	13	14
n =	290	45	316	184	374

^a = Im Fall V 7 nur Tarifbeschäftigte, da Beamtinnen/Beamte nicht am System beteiligt sind.

Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist auch in der Großstadt V 12 für die Beschäftigten freiwillig. Wer nicht teilnimmt, erhält jedoch kein Leistungsentgelt und hat auch keinen Anspruch, auf Basis eines anderen Instruments seine Leistung bewerten zu lassen. Die Teilnahme an der Systematischen Leistungsbewertung ist hingegen verpflichtend. Die Möglichkeit, zwischen den Methoden auszuwählen, wurde auch in der zweiten Dienstvereinbarung beibehalten, die ab dem Jahr 2008 eine flächendeckende Einführung der leistungsorientierten Bezahlung festschrieb. Unserer Beschäftigtenbefragung zufolge haben 86% der Beschäftigten im Jahr 2008 an der LOB

teilgenommen, 14% haben darauf verzichtet (vgl. Tab. 27). Die Zielvereinbarung scheint sich wie angestrebt in der Praxis durchzusetzen: Von 327 Beschäftigten haben 77% eine Zielvereinbarung abgeschlossen, 16% wurden im Rahmen einer SLB, und 7% auf Grundlage einer Methoden-Kombination bewertet. Von den Beschäftigten mit Zielvereinbarung haben 32% eine Einzel-, und 57% eine Gruppen-Zielvereinbarung sowie 11% sowohl eine Gruppen- als auch eine Einzelzielvereinbarung abgeschlossen.

Gespräche sind zur Vereinbarung der Ziele bzw. Festlegung der Anforderungen (SLB) und am Ende des Bewertungszeitraumes zur Erläuterung des Grades der Zielerreichung bzw. der Bewertungsergebnisse vorgesehen. Zwischengespräche werden erst in der Dienstvereinbarung von 2008 explizit geregelt. Sie können auf Wunsch der jeweiligen Führungskraft und der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters geführt werden. Von denjenigen befragten Beschäftigten, die eine Zielvereinbarung abgeschlossen haben, geben 81% an, ein Vereinbarungsgespräch geführt zu haben, 28% hatten ein Zwischengespräch und 70% eine Besprechung der Zielerreichung. Ähnlich hohe Werte ergeben sich auch bei denjenigen, deren Leistung im Rahmen einer SLB bewertet wurde (Gespräch zu Beginn des Bewertungszeitraums: 78%, Zwischengespräch: 20%, Abschlussgespräch: 72%). Im Vergleich zu unseren weiteren schriftlich befragten Fällen werden in der Verwaltung V 12 sowie der Kreisverwaltung V 1 die meisten Gespräche geführt (vgl. Tab. 23).

Tab. 28: Einfluss der Beschäftigten auf die Bewertungsergebnisse bei Zielvereinbarung
(Beschäftigtenbefragungen, nur ZV, Angaben in Prozent)

	„Hatten Sie das Gefühl, dass Sie die Zielfestlegung tatsächlich beeinflussen konnten?“		„Konnten Sie bei der Bewertung der Zielerreichung Einfluss nehmen?“	
	Kreis V 1	Großstadt V 12	Kreis V 1	Großstadt V 12
ja	61 33 47	26		
nein	27 58 43	62		
weiß nicht	12 9		9 12	
<i>n</i> =	270	317	245	314

Allerdings bleibt die Einflussnahme der Beschäftigten auf die Definition der Ziele eher begrenzt. Zwar hält die Dienstvereinbarung von 2008 einerseits fest, dass Beschäftigte schon während der Zielfindung eingebunden werden sollen. Andererseits sollen die Dienststellen unter Beteiligung der betroffenen Führungskräfte im Zuge des Zielvereinbarungsprozesses dienststellen-, abteilungs- und/oder team spezifische Ziele entwickeln, die mit den gesamtstädtischen Zielen im Einklang stehen. Führungskräfte sollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Vorschläge für Zielvereinbarungen machen, die diese nach einer Bedenkzeit ablehnen können, dann aber auch auf ihre (potenti-

elle) Teilhabe am Leistungsentgelt verzichten müssen. Ferner dürfte der Umstand, dass in der Verwaltung V 12 deutlich weniger der Beschäftigten das Gefühl hatten, dass sie die Zielfestlegung tatsächlich beeinflussen (33%) und auch auf die Bewertung der Zielerreichung Einfluss nehmen konnten (26%) als im Falle der Kreisverwaltung V 1 (Zielfestlegung: 61 %; Zielerreichung: 47%) (vgl. Tab. 28), im Kontext einer, wenngleich dezentralisiert auf die Dienststellen übertragenen Entwicklung von Zielkaskaden stehen.

Während generell die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Bewertung durch die Beschäftigten bei der Systematischen Leistungsbewertung geringer ist als bei Zielvereinbarungen (vgl. Tab. 29), fällt in der Stadtverwaltung V 12 auf, dass mehr Beschäftigte, deren Leistung mithilfe der SLB bewertet worden war, den Eindruck hatten, auf ihre Bewertung Einfluss nehmen zu können (40%) als Beschäftigte mit Zielvereinbarungen (26% Einfluss bei der Zielerreichung, 33% bei der Zielfestlegung). Möglicherweise wirkt sich hier die von den anderen SLB-Fällen abweichende Tatsache positiv aus, dass in der Verwaltung V 12 auch bei der Systematischen Leistungsbewertung viele Mitarbeitergespräche geführt werden (vgl. Tab. 23) und versucht wird, die SLB der Zielvereinbarung anzunähern. Außerdem wird im Fall V 12 bei der Zielvereinbarung lediglich eine Auswahl aus vorab definierten Zielen zugelassen. Zwar wachsen auch bei dieser Stadtverwaltung die Positivbewertungen des Leistungsentgeltsystems nicht in den Himmel, etwa findet nur ein Drittel der Beschäftigten, wegen der leistungsorientierten Bezahlung nun (teilweise) bessere Chancen zu haben, ihre Ideen einzubringen. Im Vergleich zu den anderen Fällen geben aber hier deutlich mehr Beschäftigte an, dass nun über Leistungsziele offen gesprochen werde (vgl. Tab. 24). Das deckt sich mit der Einschätzung des Arbeitgebers und des Personalrats, die Stadt habe die mit der Einführung der LOB verknüpften Ziele, Verbesserung der Kommunikation und das Arbeiten mit Zielen, weitgehend erreicht.

Tab. 29: Einfluss der Beschäftigten auf die Bewertungsergebnisse bei Systematischer Leistungsbewertung
(Beschäftigtenbefragungen, nur SLB; Angaben in Prozent)
„Konnten Sie auf die Bewertung ihrer Leistungsergebnisse Einfluss nehmen?“

	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
ja	20 14		12 40	
nein	56 78		83 51	
weiß nicht	24	8	5	9
n =	41	285	134	68

Noch etwas unzufrieden ist zumindest die Arbeitgeberseite mit den Resultaten der Prämienausschüttung. Denn in den Jahren 2007 und 2008 hatten, so wird in den Experteninterviews berichtet, über 90% der Beschäftigten ein Leistungsentgelt er-

halten. Die zu Jahresbeginn 2010 durchgeführte Beschäftigtenbefragung liefert für V 12 einen übereinstimmenden Befund (vgl. Tab. 30). Vom Fall der Gemeinde V 2 abgesehen, bei der alle Befragten angeben, eine Prämie erhalten zu haben, erfolgte damit in der Verwaltung V 12 der Großstadt die breiteste Ausschüttung (verglichen mit den anderen Fallstudien mit Beschäftigtenbefragung).

Leistungsentgelt gibt es gleichwohl erst dann, wenn die allgemeinen bzw. durchschnittlichen Erwartungen und Anforderungen deutlich übertroffen wurden. Man habe mit der Verwaltung lange diskutiert, so der Personalrat, was zusätzliche Leistung sei. Der Personalrat habe den Standpunkt vertreten, dass die normale Leistung durch das Tabellenentgelt abgegolten werde, alles was zusätzlich im Rahmen des Leistungsentgeltsystems geleistet werde, müsse somit honoriert werden. Impliziert ist damit einerseits, dass das LOB-System zusätzliche Leistungen abverlangt, andererseits aber auch, dass trotz der anspruchsvollen Beschreibung der Kriterien eine breite Ausschüttung erfolgen müsse, da im Grunde jede Leistungserbringung im Rahmen des LOB-Systems zu honorieren ist. Abstrakter formuliert: Zusätzliche Leistungserbringung und breite Ausschüttung stehen hier keineswegs in einem Gegensatz zueinander, sondern sind zwei Seiten desselben Systems.

Tab. 30: Prämienausschüttung nach Beschäftigtenbefragungen
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
„Haben Sie selbst (bei der letzten Ausschüttung) eine Leistungsprämie erhalten?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Ja (in Form von Geld)	--	100	63	47	91
Basis- und Zusatzprämie	55	----			
Basisprämie	26	----			
1%-Regelung	7	----			
Ja, als Freizeitausgleich	--	--	18	--	--
Nein (keine)	12 0 19			53 9	
<i>n</i> =	260	42	325	175	367

Die breite Ausschüttung ist aus Sicht der Verwaltung allerdings auch eine Folge oftmals inadäquat positiver Bewertungen. Man habe zunächst mit vergleichsweise einfachen Zielen begonnen, daher sei das letztlich angestrebte Leistungsniveau noch nicht erreicht worden. Nicht alle Beschäftigten teilen indes diese Sicht: etwa ein Viertel von ihnen fand die vereinbarten Ziele schwer zu erreichen. In den Augen der Beschäftigten scheint es dagegen leichter zu sein, die Anforderungen bei systematischer Leistungsbewertung zu erreichen. Dies gilt für die Fälle V 2, V 6 und – trotz

des selektiven Systems – auch für V 7 (vgl. Tab. 31).⁵⁹ Allerdings sollte aus den beiden Fällen V 1 und V 12 nicht zwingend geschlossen werden, dass es in Zielvereinbarungssystemen stets besonders schwer sei, den Anforderungen zu genügen, etwa liegt im Fall von V 1 mit der Differenzierung zwischen Basis- und Zusatzprämie ein möglicherweise relevanter Einflussfaktor vor. Die befragten Personalräte jedenfalls bestätigen für die Fläche keinen besonderen Zusammenhang zwischen Zielvereinbarung und schwerer Anforderungserfüllung (vgl. Abb. 15).

Tab. 31: Schwierigkeit der Erfüllung der Leistungsanforderungen
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
„War es für Sie leicht oder schwer, die Anforderungen zu erfüllen?“
„Waren Ihre vereinbarten Ziele eher leicht zu erreichen oder eher zu anspruchsvoll?“

	Kreis V 1 (ZV)	Gemeinde V 2 (SLB)	Stadt V 6 (SLB)	Stadt V 7 (SLB)	Großstadt V 12- (SLB)	Großstadt V 12 (ZV)
sehr leicht/leicht/eher leicht (1)	8	66 59	60 51 27			
teils, teils (2)	56 32	32 29 41	50			
eher schwer/schwer/sehr schwer/zu schwer (3)	36 2		9 10 7 24			
Mittelwert	2,28	1,37	1,45	1,50	1,56	1,97

Zielvereinbarungen unterscheiden sich von Beurteilungen nicht allein durch vergleichsweise ausgeprägte Partizipationschancen für die Beschäftigten, sondern auch durch einen unmittelbareren Handlungsbezug. Vereinbart wird ein konkretes Handlungsziel, verbunden mit einem Gespräch, das sich auf die kommende Periode der Leistungserbringung bezieht und sich damit dem Problem der Operationalisierung der Leistungserbringung stellt. Bei sich ändernden Voraussetzungen gibt es außerdem die Möglichkeit, die Zielsetzungen nachzjustieren. Ganz anders die Leistungsbeurteilung: Hier machen sich Vorgesetzte mit Hilfe von mehr oder weniger ausgearbeiteten Kriterien ein aus ihrer Sicht zu treffendes, eher ganzheitliches Bild der Leistungserbringung in der vergangenen Periode. Aus dieser Bewertung sollen Beschäftigte dann Schlüsse ziehen, die sich auf konkrete Handlungen in der kommenden Periode beziehen. Mit anderen Worten: Das schwierige Problem der Operationalisierung von Leistungszielen wird den Beschäftigten überlassen, die zumindest implizit Leistungsziele bestimmen müssen. Das sicherlich nicht ganz einfach zu lösende Problem, vor dem Hintergrund vergangener Leistungspraxis konkrete Leistungsziele

⁵⁹ Gleichzeitig eine quotierte Ausschüttung vorzunehmen, wie es im Fall V 7 der Fall war, und den Beschäftigten das Gefühl zu vermitteln, die Kriterien der Leistungsbewertung seien leicht zu erfüllen, dürfte Unmut geradezu programmieren, kann doch die vorgegebene Quote dann nie und nimmer auch nur näherungsweise als empirisch gedeckt erscheinen.

im Hinblick auf zukünftige Aufgaben zu definieren, eine Art von „Transformationsproblem“, das nicht selten als die Klage über die „Schwierigkeit, Ziele zu definieren“ artikuliert wird, wird bei der Leistungsbeurteilung somit nicht wirklich umgangen, sondern vielmehr verschleiert und stillschweigend auf die Beschäftigten übertragen. Da letztere damit gewöhnlich überfordert sind, fehlt es den Beurteilungen nicht nur an Beteiligungsmöglichkeiten, sondern auch an Wirkungen. Das s vordergründig als Nachteil erscheinende Problem, Ziele definieren zu müssen, markiert damit gerade einen zentralen Vorteil der Zielvereinbarungen, da dabei diese Schwierigkeiten expliziert statt übertüncht werden.

4.4.4 Konventionelle Systeme

Unsere Analyse von Betriebs- und Dienstvereinbarungen (vgl. Kap. 4.3.1) hatte ergeben, dass sich etliche Kommunen nicht dar um bemühten, wesentlich über den Tarifvertrag hinaus an der Entwicklung eines Leistungsentgeltsystems zu arbeiten, oder sich explizit oder implizit am bekannten Verfahren der Regelbeurteilung orientierten. Wir vermuteten, dass sich aus solchen Dienstvereinbarungen eine Praxis entwickeln könnte, die wir dann als „konventionell“ bezeichnen wollen, wenn sich weder Bemühungen um eine Partizipation der Beschäftigten mittels Zielvereinbarungen noch sonstige den Tarifvertrag konkurrenzisierende oder darüber hinaus gehende Gestaltungsabsichten erkennen lassen. Mehr als wir dies erwartet hatten, fanden sich allerdings auch unter den Fällen „konventioneller“ LOB-Praxis mitunter ausgesprochen engagierte Akteure. Dieser Umstand bietet uns den Vorteil, dass wir den konventionellen Typ nicht nur unter der Voraussetzung engagierter Akteure betrachten müssen, als ob ohne durchgehend einen anderen Nachteil gegenüber den partizipativen und den selektiven Fällen mitführen zu müssen, der mit der Systemanwendung allenfalls indirekt verbunden ist.

Die Gemeindeverwaltung V 2 gehört mit rund 150 Beschäftigten zu den kleinen Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen, die Gemeinde befindet sich in einer vergleichsweise guten wirtschaftlichen Situation. Als Promotor von Modernisierung versteht sich primär der Leiter der Haupt- und Personalverwaltung, der die LOB-Einführung nutzen will, um eine Veränderung des Führungsstils und eine stärkere Leistungsorientierung durchzusetzen. Als der für die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung Verantwortliche werden seine Aktivitäten hinsichtlich der LOB zwar vom Personalrat, der in dieser Frage allerdings keine besonders starke Rolle spielt, akzeptiert, vom Bürgermeister (SPD) jedoch lediglich toleriert. Der Bürgermeister hält leistungsorientierte Bezahlung im Grunde für unsinnig, gleichwohl lässt er dem Verantwortlichen weitgehend freie Hand, lediglich bei Einführung eines stark selektiven Systems würde er nach eigener Aussage sein Veto einlegen.

Berichtet wird, dass der Einsatz von Zielvereinbarungen zwar zunächst vorgesehen war, wegen unter Vorgesetzten, aber auch bei Beschäftigten bestehender Vorbehalte jedoch verworfen und in der Konsequenz die systematische Leistungsbewertung eingeführt worden sei. Die Umsetzung wird dann mit großem Engagement des Verantwortlichen und seiner Abteilung betrieben, die Beschäftigten vergleichsweise gut informiert (lediglich ca. 4% der befragten Beschäftigten geben an, „eher schlecht“

oder „*schlecht*“ informiert worden zu sein, vgl. Tab. 22). Nahezu die Hälfte der Befragten hat nach eigener Angabe sogar an einer Schulung zur leistungsorientierten Bezahlung teilgenommen. Allerdings bescheinigt immerhin ein Fünftel der Befragten ihren Vorgesetzten, vor der Einführung „*eher schlecht*“ oder „*schlecht*“ informiert gewesen zu sein. Bemerkenswert ist, dass trotz der guten Information während des Einführungsprozesses lediglich etwas weniger als die Hälfte der Beschäftigten sich zum Erhebungszeitpunkt sicher ist, inzwischen ausreichend informiert zu sein (somit nach dem Vorliegen eigener Praxiserfahrungen). Verglichen mit der Verwaltung des Kreises V 1 wird hier zwar die Information vor der Einführung besser, die spätere Informationslage jedoch schlechter bewertet. Ein Umstand, der damit in Zusammenhang stehen dürfte, dass zwischenzeitlich auch beim engagierten Betreiber und seinen Mitarbeiter/inn/en Enttäuschung eingezeichnet war und deren Engagement infolgedessen etwas nachgelassen hatte.

Die Bewertung durch die Vorgesetzten fiel zunächst so aus, dass praktisch alle Beschäftigten eine Prämie erhielten, wenn auch nicht in derselben Höhe. Zwar zeigt es sich bei der Leistungsbeurteilung weithin bekannte Effekte einer positiven Bewertungsverzerrung zugunsten der „Leistungsträger“ in den höheren Entgeltgruppen auch im Falle der Gemeindeverwaltung V 2, doch da das für die Ausschüttung bestimmte Entgeltvolumen nach Entgeltgruppen-Clustern (EG-Cluster 1–5, 6–10, 11–15) in Teilbudgets aufgeteilt wird, werden einer monetären Umverteilung von unten nach oben durch den Hierarchieeffekt enge Grenzen gezogen (ausgeschlossen ist damit allerdings auch eine Ausschüttung, bei der eine gleiche Leistungsbewertung unabhängig von der jeweiligen Entgeltgruppe gleich honoriert würde). Frauen werden im arithmetischen Mittel aller Bewertungsstufen nur geringfügig schlechter bewertet als Männer, allerdings wird Männern deutlich häufiger bescheinigt, die Stufe „*Anforderungen übertroffen*“ erreicht zu haben. Auch in der Verwaltung V 2 kann, wie es vor Ort auch geschieht, das etwas schlechtere Abschneiden der Frauen bei der Leistungsbewertung weitgehend auf die bessere Bewertung höher eingruppiert Beschäftigter zurückgeführt und mit der schlechteren Stellung im Eingruppierungsgefüge erklärt werden. Die örtliche Gleichstellungsbeauftragte betont jedoch, dass ihres Erachtens dieselben Mechanismen, die geschlechtsbezogene Ungleichheit bei der Eingruppierung schaffen, auch Benachteiligungen bei der leistungsorientierten Bezahlung begünstigen.

Ein zentrales Problem besteht in der Gemeindeverwaltung darin, dass sich nicht alle Vorgesetzten um eine sachgerechte Umsetzung des Systems bemühen. Zwar wird den Anforderungen formal entsprochen (etwa gehen drei Viertel der Befragten an, dass zur Bekanntgabe der Bewertung mit ihnen ein Mitarbeitergespräch stattgefunden habe, vgl. Tab. 23), doch in den Gesprächen mit Beschäftigten wurde deutlich, dass die Wahrnehmung unterschiedlicher Haltungen der Führungskräfte zum Leistungsentgelt den Diskurs der Beschäftigten über die Umsetzung erheblich beeinflusst. Da es vor dem Hintergrund der distanzierten Haltung des Bürgermeisters an Durchsetzungsmacht fehlt, um sich gegenüber denjenigen unter den Vorgesetzten Geltung zu verschaffen, die ihre Ablehnung der leistungsorientierten Bezahlung signalisieren und lediglich halbherzig und *pro forma* an der Umsetzung mitwirken, leidet die Begeisterung nicht nur bei den Beschäftigten, sondern auch bei den Initiatoren und den anfangs stark engagierten Befürwortern. Hinzu kommt, dass manche Be-

schäftigte offenbar mit einer raschen Steigerung des Entgeltvolumens gerechnet hatten. Die Tarifparteien, so ein ehemaliger Arbeiter, hätten „acht Prozent versprochen“. Nicht zuletzt der Hauptverantwortliche hält die Erhöhung des Leistungsentgeltbudgets für den Fortbestand des Systems für ausgesprochen wichtig und fühlt sich, nachdem die Tarifrunde 2008 keine Volumensteigerung erbracht hatte, von den Tarifvertragsparteien im Stich gelassen. Die Gruppe um den Promotor war in eine Abwartehaltung gegenüber dem weiteren Verlauf auf der tarifpolitischen Ebene verfallen, die nach und nach in Resignation überzugehen schien.

Tab. 32: Ausschüttungsbetrag und materieller Anreiz
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
„Der Betrag ist zu gering, der Anreiz fehlt.“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
trifft zu (1)	23 23 22	13 28			
trifft eher zu (2)	25 23 17	16 20			
teils, teils (3)	26 25 28	21 27			
trifft eher nicht zu (4)	17	20	22	26	16
trifft nicht zu (5)	10 10 10	24			8
<i>Mittelwert</i>	<i>2,65</i>	<i>2,73</i>	<i>2,80</i>	<i>3,34</i>	<i>2,56</i>

In der Tat wird die Höhe des Ausschüttungsvolumens von den Beschäftigten als relevante Variable der Anreizfunktion betrachtet (vgl. Tab. 32). Das Statement „*Der Betrag ist zu gering, der Anreiz fehlt*“ findet in vier der fünf Beschäftigtenbefragungen im Mittel Zustimmung, unabhängig davon, ob Zielvereinbarungen oder Beurteilungen erfolgen. Lediglich im Fall des hoch selektiven Systems der Stadtverwaltung V 7 wird das Problem mangelnden Anreizes wegen zu geringer Ausschüttung überwiegend nicht gesehen. Dort liegt das Problem, wie dargelegt, nicht in der Höhe des Leistungsentgelts, sondern in den Zugangschancen – einer für die Akzeptanz und Funktionalität der LOB-Anwendung wesentlich gravierenderen Schwäche.

Das mit viel Engagement, doch eher konventionell angelegte Projekt „Leistungsorientierte Bezahlung“ in der Kommune V 2 ist, trotz gewisser Schwächen, keineswegs in ähnlicher Weise gescheitert wie etwa das beschriebene selektive System der Stadtverwaltung V 5. Hoffnungen auf eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen, von Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz wurden allerdings gleichwohl eher enttäuscht. In etlichen Gruppengesprächen mit Beschäftigten, durch die wir uns in der kleinen Gemeinde auch einen breiten qualitativen Eindruck verschaffen konnten, wurde deutlich, dass es dort in überdurchschnittlichem Maße gelungen war, eine Akzeptanz der leistungsorientierten Bezahlung unter den Be-

beschäftigten zu erreichen. Eine vergleichsweise hohe Akzeptanz spiegelt sich auch in der schriftlichen Beschäftigtenbefragung wider. Während in der Gemeinde V 2 beispielsweise dem Statement „LOB brachte Neid und Konkurrenzdenken“ nur etwa ein Drittel der Befragten uneingeschränkt zustimmt und ein Drittel der Auffassung ist, dem sei nicht so, findet es in den beiden anderen Kommunen mit Systematischer Leistungsbewertung, dem konventionellen Fall V 6 und dem selektiven Fall V 7, bei rund der Hälfte der Beschäftigten uneingeschränkte Zustimmung. Selbst im partizipativen Fall V 1 werden Neid und Konkurrenzdenken häufiger als Folge der LOB-Einführung gesehen (44% uneingeschränkte Zustimmung, 25% Ablehnung des Statements). Lediglich in der Großstadt V 12 werden negative Folgen dieser Art (22% Zustimmung, 47% Ablehnung des Statements) weniger häufig gesehen als in der Gemeinde V 2 (vgl. Tab. 24).

Tab. 33: LOB: Gute Idee, schlechte Praxis?
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
„LOB ist eigentlich eine gute Sache, wurde aber falsch angepackt.“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
trifft zu	38 52 36	39 41			
trifft teilweise zu	45 34 46	39 44			
trifft nicht zu	17 14 18	22 15			

Allerdings ging die Akzeptanz bei den Beschäftigten inzwischen zurück: Mehr als die Hälfte der Befragten findet, dass leistungsorientierte Bezahlung eigentlich eine gute Sache sei, jedoch falsch angepackt wurde (vgl. Tab. 33). Im Falle der Kommune V 2 kann diese Doppelaussage so interpretiert werden: Die größte Gruppe unter den Beschäftigten fand die Idee der leistungsorientierten Bezahlung prinzipiell gut, ist dann jedoch über die Umsetzung enttäuscht, nicht zuletzt da bekannt wurde, dass Hierarchieeffekte aufgetreten waren und manche Vorgesetzten nicht einmal Mitarbeitergespräche geführt und Prämien quasi pauschal verteilt hatten. Da andere Vorgesetzte sich in den Augen etlicher Beschäftigter erfolgreich um eine gute Praxis bemüht hatten, darf die teilweise Zustimmung primär als Hinweis auf die abweichenden Umsetzungspraktiken gedeutet werden. Auch in den Gruppengesprächen mit Beschäftigten wurde deutlich, dass bei etlichen eine große Aufgeschlossenheit gegenüber der Einführung von Leistungsentgelt bestanden hatte, diese bei vielen jedoch inzwischen der Ernüchterung gewichen ist.

Lediglich 9% der Befragten sehen gegenüber der ersten Runde gewisse Verbesserungen, für 36% hat sich die Praxis seither „verschlechtert“ oder „eher verschlechtert“ (vgl. Tab. 34). In dieser Frage ähneln die Angaben der Beschäftigten der Gemeinde denen der Beschäftigten des Kreises V 1: In beiden Fällen hatten ausgesprochene engagierte Akteure offenbar hohe Erwartungen geweckt, die dann aus Sicht der meisten Beschäftigten nicht oder allenfalls mit Einschränkungen realisiert wurden,

was wiederum zu nachlassenden Bemühungen der Führungskräfte und letztlich auch der Initiatoren geführt haben dürfte. In der Gemeinde V 2 jedenfalls sind ganz eindeutig auch die Initiatoren über den bisherigen Verlauf enttäuscht. Ohne ein anhaltendes Bemühen einflussreicher Promotoren muss aber zu mindest bei einem Beurteilungsverfahren mit einem Erstarren des Leistungsentgeltsystems gerechnet werden. Das System ist in der Verwaltung V 2 trotz zunächst hinlänglicher Akzeptanz bei Beschäftigten und Personalrat kein Selbstläufer geworden und bedarf nicht weniger als zu Beginn der Einführung des besonderen Bemühens. Es bleibt gewissermaßen ein „voluntaristisches Projekt“, das weniger Motivation hervorbringt, als es der Motivation bedarf.

Tab. 34: Verbesserung oder Verschlechterung der LOB-Praxis
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
„Wie ist Ihr Eindruck: Hat sich die Praxis der LOB gegenüber der ersten Runde inzwischen verbessert oder verschlechtert?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
verbessert (1)	22 22 3				
eher verbessert (2)	10	7	21	16	21
teils, teils (3)	38 55 49	46 52			
eher verschlechtert (4)	37 27 23	25 19			
verschlechtert (5)	12 9		5 11 5		
<i>Mittelwert</i>	<i>3,47</i>	<i>3,34</i>	<i>3,08</i>	<i>3,28</i>	<i>3,02</i>

Gerade mit Blick auf die Motivation unterscheiden sich die fünf Fälle ausgesprochen wenig, mindestens die Hälfte der Beschäftigten sieht keinerlei positive Effekte für die Motivation. Beim partizipativen Kreis V 1 sind es 63%, in der Gemeinde V 2 61% und im selektiven Fall V 7 62%. Die höchste Zustimmung zum Statement „Durch die LOB nahm die Motivation zu“ findet sich wiederum in der Großstadt V 12, wo auch nur etwa die Hälfte der Beschäftigten dessen Gültigkeit ohne Einschränkung zurückweist. Ähnlich verhält es sich im konventionellen Fall V 6. Im selektiven Fall V 7 stimmt, neben einer ausgeprägten Zurückweisung von Motivationseffekten, auch immerhin ein Zehntel der Beschäftigten dem Motivationsstatement zu. Zumindest ein Teil derjenigen, die von der Quotierung profitierten, scheint sich motiviert zu fühlen (vgl. Tab. 24). Gleichwohl kann in allen Fällen von bestenfalls schwachen Motivationseffekten gesprochen werden.

Erst seit der vereinbarten Steigerung des Leistungsentgeltbudgets in der Tarifrunde 2010 schöpft auch der Hauptpromotor des Leistungsentgelts in der Gemeindeverwaltung V 2 wieder Hoffnung auf eine Weiterentwicklung des örtlichen Leistungsentgeltsystems und darauf, den einen oder anderen Skeptiker doch noch umstimmen zu

können. Allerdings werden sich die Enttäuschungen über die Differenzen in der praktischen Umsetzung durch die Vorgesetzten und die Erfahrung, dass mit der Methode des Beurteilens ein hohes Maß an Subjektivität bei den Bewertungen verbunden ist, auch dann nicht zurückdrehen lassen. Tabelle 35 zeigt, dass sich bei der Zustimmung zum Statement „Anstrengung lohnt sich nicht, es werden ‚Nasenprämien‘ verteilt“ deutliche Unterschiede zwischen den Fällen mit Systematischer Leistungsbeurteilung und mit Zielvereinbarung finden: Zielvereinbarungen werden bei allen sonstigen Unzufriedenheiten von den Beschäftigten als das objektivere Verfahren betrachtet.

Tab. 35: Subjektivität der Leistungsbewertung
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)
„Anstrengung lohnt sich nicht, es werden ‚Nasenprämien‘ verteilt.“

	Kreis V 1 (ZV)	Gemeinde V 2 (SLB)	Stadt V 6 (SLB)	Stadt V 7 (SLB)	Großstadt V 12
trifft zu (1)	18 38 33 39 18				
trifft eher zu (2)	18 15 15 17 11				
teils, teils (3)	20 15 19 16 22				
trifft eher nicht zu (4)	25	15	16	13	23
trifft nicht zu (5)	19 18 17 15 26				
<i>Mittelwert</i>	<i>3,08</i>	<i>2,60</i>	<i>2,69</i>	<i>2,49</i>	<i>3,28</i>

Der letzte Fall mit einem LOB-System konventioneller Prägung, den wir hier beschreiben wollen, ist die Stadtverwaltung V 6 mit knapp 1.000 Beschäftigten. Sie befindet sich in einer vergleichsweise prekären finanziellen Situation, der Druck zum Kostensenken ist sehr ausgeprägt.⁶⁰ Reagiert wird mit Einstellungsstopp und einem Ausdünnen der Personaldecke, allerdings ohne betriebsbedingte Kündigungen auszusprechen. Im Beamtenbereich standen zum Erhebungszeitpunkt Beförderungen an; zuvor waren über Jahre hinweg keine Beförderungen mehr genehmigt worden. Darüber hinaus soll, auf Anraten eines Unternehmensberaters, die Verdichtung der Ämterstruktur, die im Zuge des Neuen Steuerungsmodells begonnen worden war, dann aber stagnierte, wieder aufgenommen und fortgeführt werden. Der Personalrat trägt diese Maßnahmen ohne Begeisterung, „wohl oder übel“ mit, versucht jedoch, negative Konsequenzen für die Beschäftigten abzumildern und nach Möglichkeit auch abzuwehren.

⁶⁰ „Unsere Stadtverwaltung ist pleite. Wir sind froh, dass wir noch Lohn bekommen“, bringt eine Beschäftigte die kommunale Haushaltslage auf den Punkt.

Insgesamt betrachtet wird die Zusammenarbeit zwischen den Betriebsparteien von beiden Seiten als gut bezeichnet, auch wenn der Arbeitgeber und der Personalrat selbstverständlich unterschiedliche Interessen verträten. Es herrsche gleichwohl eine offene Atmosphäre. Mit Blick auf die Einführung des Leistungsentgelts berichtet ein Arbeitgebervertreter, dass trotz guter Zusammenarbeit eine Quotierung der Prämienausschüttung mit dem Personalrat nicht habe vereinbart werden können.

Vor der Einführung des Leistungsentgelts hatten sich der Personalrat und die Arbeitgeberseite in externen Seminaren zum § 18 sachkundig gemacht. Anschließend wurde die betriebliche Kommission zur Erarbeitung einer Dienstvereinbarung gebildet. Viel Diskussionsbedarf gab es offenbar hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens. Zielvereinbarung oder Systematische Leistungsbewertung, das sei „so eine Glaubensfrage“ gewesen, erzählt ein Vertreter der Arbeitgeberseite. Man sei dann mit dem Personalrat übereingekommen, dass die Zielvereinbarung nicht von heute auf morgen eingeführt werden könne, man erst mal Erfahrungen sammeln und schauen wolle, wie andere damit umgehen. Der Arbeitgeber hätte dem Personalrat, nicht ohne taktische Hintergedanken, eine Musterdienstvereinbarung der Gewerkschaft Komba vorgeschlagen. Diese diene dann als Grundlage, um Detailfragen zu klären, etwa ob Unterbudgets nach Entgeltgruppen oder Organisationseinheiten gebildet werden sollten oder nach der von dem Arbeitgebervertreter im Gespräch mehrfach so genannten „Kommunismusmethode“, also eines pro Bewertungspunkt gleichen Geldbetrags unabhängig von der Entgeltgruppe, ausgeschüttet werden sollte. Diese Frage sei auf Wunsch des Bürgermeisters „basisdemokratisch unter sämtlichen Amtsleitern zur Abstimmung gestellt“ worden (Vertreter Arbeitgeber, V 6). Die Entscheidung sei dann zugunsten der „Kommunismusmethode“ gefallen. Allerdings wollte die Arbeitgeberseite dieses Ausschüttungsprinzip schon vor dem ersten Durchlauf anhand von „Beurteilerbudgets“ einschränken, was aber vom Personalrat abgelehnt wurde.

Die erste, auf ein Jahr befristete Dienstvereinbarung für das Jahr 2007 wurde eng an die Regelbeurteilung angelehnt, indem der erste Teil der in diesem Jahr ohnehin stattfindenden Regelbeurteilung (Arbeitsleistung oder Arbeitsqualität und -quantität, Einsatzbereitschaft, Selbständigkeit, Belastbarkeit) auch für die Systematische Leistungsbewertung herangezogen wurde. Die darauf folgende zweite Dienstvereinbarung für das Jahr 2008 wurde analog gestaltet; lediglich das sogenannte „Beurteilerbudget“ (Gesamtsumme wird nach Stellensoll verteilt) wurde noch neu aufgenommen, um große Verteilungsunterschiede zwischen den Ämtern, wie sie sich nach der ersten Ausschüttung gezeigt hatten, künftig zu vermeiden. Die Anbindung der Systematischen Leistungsbewertung an die Regelbeurteilung sei rein pragmatisch gedacht gewesen, so der Arbeitgebervertreter. Man habe auf diese Weise sich die Kosten für die Schulungen der „Beurteiler“ sparen können, da diese zur Regelbeurteilung schon „ausgiebigst geschult“ worden seien. Es sei jedoch angestrebt gewesen, dann nach und nach Zielvereinbarungen zum Einsatz zu bringen. Dementsprechend sieht die Dienstvereinbarung für 2009 und 2010 eine Aufteilung des Gesamtbudgets zu 50% für Zielvereinbarungen und 50% für SLB bzw. eine Kombination der beiden Instrumente vor, die in der Regel jeweils beide zum Einsatz kommen sollten. Wird keine (freiwillige) Zielvereinbarung abgeschlossen, soll die Vergabe von Leistungsentgelt ausschließlich nach der Methode Systematische Leistungsbewertung

erfolgen. Werden Ziele zwar erreicht, aber Beschäftigte erreichen bei der jährlich zu erstellenden SLB nicht mindestens die Punktzahl, die als der „Normalleistung“ entsprechend definiert ist, soll laut Dienstvereinbarung auch die Auszahlung der Leistungsprämie für erfüllte Zielvereinbarungen unterbleiben. Dem Arbeitgebervertreter zufolge wurde diese Regelung als eine „Sicherung“ eingebaut, um zu vermeiden, dass sich die Beschäftigten auf das Erreichen der Ziele konzentrierten und die „normale Arbeit“ liegen ließe. Leistungsentgelt gibt es ansonsten erst dann, wenn die Anforderungen entsprechend der Stellenbeschreibung leicht übererfüllt werden. Ein Teilzeitfaktor kommt bei der systematischen Leistungsbewertung zum Tragen, aber nicht bei Leistungsprämien im Rahmen der Zielvereinbarung.

Für Beamtinnen und Beamte wurde der zum Zeitpunkt der Gespräche gegebene Gesetzesrahmen, wonach maximal 30% der Besoldungsempfänger eine Leistungsvergütung erhalten dürfen, annähernd ausgeschöpft; 28% von ihnen wurden mit Leistungsentgelt honoriert. Außerdem wurde für diejenigen, die ebenfalls die erforderliche Leistung erbrachten, aber bedingt durch die gesetzlich vorgegebene Quote keine Leistungszulage erhalten konnten, ein Freizeitausgleich ermöglicht (rund 50% der Beamten).⁶¹ Obgleich die Beamtinnen und Beamten der Verwaltung V 6 damit eher besser gestellt waren als in manchen anderen Kommunen, waren sie mit der Regelung unzufrieden. Die leistungsorientierte Bezahlung wird als Fortsetzung einer Reihe von Ungerechtigkeiten gegenüber den verbeamteten Beschäftigten empfunden. Schon früher habe es, so führt ein Vorgesetzter im Gruppengespräch aus, bedingt durch den unterschiedlichen Status von Beamten und Angestellten immer wechselseitige Vorbehalte und einen „Konkurrenzkampf“ zwischen diesen Gruppen gegeben. Das habe sich jetzt durch die LOB und deren „spürbare Konsequenzen“ noch verschärft. Von „*single status*“ ist man im öffentlichen Dienst trotz der vordergründigen Aufhebung der Statusunterschiede zwischen Arbeiter/innen und Angestellten (also bei der zeitlich noch fortbestehenden Unterschieden der Eingruppierungsbestimmungen) eben noch weit entfernt.

Erhebliche Kritik richtet sich gegen die gesetzlich vorgeschriebene Quotierung und den Umgang mit dieser im Rahmen der leistungsorientierten Bezahlung: Die Vergabe von Leistungsentgelt sei bei den Beamten fast „wie eine Tombola“ organisiert gewesen, berichtet einer von diesen. Ein kleiner Teil von ihnen sei in den Genuss des Leistungsentgelts gekommen, während die anderen durchs Rost gefallen seien und eine Entschädigung „zweiter Klasse“, den Freizeitausgleich erhalten hätten. Dass damit „eher Frust als Freude“ (Beamter, V 6) ausgelöst wurde, dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass einige der mit Freizeit Honorierten ohnehin schon ein übervolles Überstundenkonto hatten. Ungünstigstenfalls führt der Freizeitausgleich zu einem Überschreiten der maximal erlaubten, und damit zu einem Verfall dieser überschüssigen Überstunden. Der Kritik des zitierten Beamten schließen sich viele seiner Kollegen und Kollegen an: mehr als zwei Drittel aller Be-

⁶¹ Diese zusätzlichen Gratifikationen im Beamtenbereich sind angesichts der angespannten Haushaltslage der Stadt nicht selbstverständlich, wurden aber vom Verwaltungsvorstand statt der sonst üblichen 15% genehmigt, da keine vorgezogene Stufenaufstiege stattfanden.

schäftigten und ca. 60% der Beamtinnen und Beamten gaben in der schriftlichen Beschäftigtenbefragung an, dass sie den Freizeitausgleich für keinen akzeptablen Ersatz für eine Geldprämie halten.⁶²

Unserer schriftlichen Befragung zufolge bewerten die Beschäftigten die Qualität der Information vor der Einführung der LOB nicht wesentlich anders als in den anderen Untersuchungsfällen (vgl. Tab. 22). Knapp die Hälfte der Beschäftigten sieht sich „gut“ bzw. „eher gut“, und rund 15% „schlecht“ oder „eher schlecht“ informiert (restliche Angaben „teils, teils“). Dass diese Angaben keine Begeisterung zum Ausdruck bringen, wird noch einmal in den Gruppengesprächen deutlich, in denen die Beschäftigten sich mit Art und Umfang der Information zur Einführung des Leistungsentgelts wenig zufrieden zeigen. Das sei durch Vorgesetzte geschehen, via Intranet und bei der monatlichen Mitarbeiterbesprechung, „aber so direkt, Frage und Antwort mit den Verantwortlichen im Hause hatten wir keine Möglichkeit“ (ehem. Angestellter, V 6). Eine weitere Beschäftigtengruppe berichtet, der Einführungsprozess sei „sehr chaotisch“ gewesen, keiner habe richtig Bescheid gewusst, es habe viele Spekulationen gegeben. Allerdings scheiterte die Informationspolitik offenbar nicht allein an mangelnder Informationsweitergabe. So wird berichtet, dass vom Personalamt E-mails verschickt worden seien, die drei bis vier DIN-A-4-Seiten umfasst hätten. Im laufenden Tagesgeschäft habe man gar nicht die Zeit, Texte dieses Umfangs zu lesen. Ein Beschäftigter fand daher folgende „Notlösung“: „Ich guck am Monatsende, was ich krieg, und dann ist gut“ (ehem. Angestellter, V 6).

Tab. 36: Vorbereitung der „Bewerter“ auf die Leistungsbewertung
(Beschäftigtenbefragungen, nur ‚Bewerter‘ bzw. Vorgesetzte, Angaben in Prozent)
„Fühlen Sie sich als ‚Bewerter‘ (Führungskraft) ausreichend gut vorbereitet?“

	Kreis V 1 (ZV)	Gemeinde V 2 (SLB)	Stadt V 6 (SLB)	Stadt V 7 (SLB)	Großstadt V 12
Ja	43 60 59	62 37			
Teils, teils	50 40 30	31 43			
Nein	7	0 11 8 20			

Tabelle 36 verdeutlicht, dass in der Verwaltung V 6 sich die Zuständigen für Bewertungsaufgaben über die leistungsorientierte Bezahlung, die im Rahmen von allgemeinen Seminaren zur Einführung des TVöD mit behandelt wurde, ähnlich gut vorbereitet fühlen wie in den anderen Kommunen, in denen die Systematische Leistungs-

⁶² Möglicherweise fällt die Ablehnung bei den Beamtinnen und Beamten etwas schwächer aus, da ihnen die rechtlichen Grenzen hinsichtlich einer monetären Ausschüttung eher bewusst sind, oder weil sie fürchten, bei einer breiten Ablehnung könnte auch der Freizeitausgleich entfallen.

bewertung dominiert. Dennoch ist offenbar vor allem die erste Bewertungsrunde nicht nur in den Augen der Beschäftigten „chaotisch“ verlaufen. Der Versuch, so ein Vorgesetzter, „zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“, indem Regelbeurteilung und Systematische Leistungsbewertung zusammengefasst wurden, habe für Verwirrung im ganzen Haus gesorgt. Die Verkopplung der beiden Instrumente führt einem Amtsleiter zufolge außerdem zu Verfälschungen, da bei der Regelbeurteilung ein anderer Maßstab zugrunde gelegt worden sei als bei der Leistungsbewertung. Auch gab es offenbar, wie es uns auch in etlichen anderen Fällen bekannt wurde, starke Abweichungen bei den Bewertungen. Einige der Bewerter neigten offenbar auch hier dazu, nur „Spitzenkräfte“ mit einer Prämie zu honorieren, da für andere Beschäftigte eine Normalleistung doch „schon ganz erheblich“ sei. Solche Probleme, zeigt sich trotz der offenbar eher restriktiven eigenen Qualifizierungspolitik ein Arbeitgebervertreter im Gespräch überzeugt, werde man wahrscheinlich immer haben, da könne man „schulen ohne Ende“ (Arbeitgebervertreter, V 6). Aufgrund dieses Ergebnisses sei dann das „Beurteilerbudget“ entsprechend des jeweiligen Stellensolls eingeführt worden. Verteilungsunterschiede zwischen einer eher breiten und einer konzentrierten Punktevergabe und damit auch Ausschüttung seien dadurch jedoch nicht überwunden worden. Laut Personalrat gab es Ämter, in denen praktisch alle Geld bekommen hatten, während in anderen nur ca. 30% der Beschäftigten an der Ausschüttung beteiligt worden waren. Mit Führungskräften, die nahezu an alle ihrer Mitarbeiter/innen Leistungsentgelt vergeben hatten, seien dann Gespräche geführt worden, um eine Änderung der Bewertung zu erreichen, auch wenn man sie freilich nicht dazu zwingen könne.

Allerdings wird diesen Problemen mitunter auch eine gute Seite abgewonnen: Es sei intensiv darüber diskutiert worden, was unter einer vollständigen Leistungserbringung („100%“) zu verstehen sei. In anderen Arbeitsbereichen wird gerade eine solche Diskussion jedoch der Kritik unterzogen und als unangemessen betrachtet. Im Sozial- und Erziehungsdienst, so eine Führungskraft aus diesem Bereich, sei man inzwischen bei einem Personalstand angelangt, „wo jeder Mitarbeiter 180% bringen muss, weil Unterbesetzung, Überbelastung, Alltag ist“ (Vorgesetzter, V 6). Der hohe Leistungsdruck ist auch in den Gesprächen mit Beschäftigten gerade dieses Bereichs besonders spürbar. Die (informelle) Zielvereinbarung in ihrem Team laute, „wir überleben das Jahr, keiner von uns muss in eine psychosomatische Klinik“ (ehem. Angestellte, V 6).

Im Schnitt erhielten laut Expertengesprächen rund 70% der Tarifbeschäftigten Leistungsentgelt (nach unserer Beschäftigtenbefragung erhielten 82% der Tarifbeschäftigten eine Leistungsprämie in Geldform; inklusive der Beamtinnen und Beamten erhielten insgesamt 63% eine Leistungsprämie in monetärer Form, 18% in Form eines Freizeitausgleichs, vgl. Tab. 30). Mit dieser Ausschüttungsbreite sei die Arbeitgeberseite allerdings nicht ganz zufrieden. Orientiert an Empfehlungen der KGS hätte sie sich einen wesentlich niedrigeren Prozentsatz gewünscht. Eine Quote werde aber dennoch nicht angestrebt, da schon die Quotierung im Beamtenbereich stark kritisiert worden sei und sich eine solche gegenüber dem Personalrat nicht durchsetzen lassen würde. Gleichwohl sei in der Bewertungsrunde 2007 beinahe eine Normalverteilung erreicht worden, während im Jahr 2008 die Zahl derjenigen,

die kein Leistungsentgelt erhielt, zu rückgegangen sei. Man schein wieder „zur Milde“ zu neigen, so der Arbeitgebervertreter.

Der auch in der Stadtverwaltung V 6 auf tretende Hierarchieeffekt, wonach Besserbezahlte auch besser beurteilt wurden, wertet der Bürgermeister positiv, weil diese Personen für Führungspositionen ausgesucht worden seien und daher auch überdurchschnittliche Leistungsträger sein müssten. Es muss hier vermutlich nicht weiter ausgeführt werden, dass in diesem Falle seitens des Bürgermeisters eine Verknennung der Differenzierung zwischen Grund- und Leistungsentgelt vorliegt. Geschlechterbezogene Bewertungsunterschiede gibt es laut Personalrat nur minimal zuungunsten der Frauen. Diese Aussage lässt sich auf Basis unserer Befragungsergebnisse allerdings nicht bestätigen. Es findet sich zwar eine etwas ungleiche Bewertung nach Geschlecht, allerdings in die umgekehrte Richtung: 72% der Frauen geben an, eine monetäre Leistungsprämie erhalten zu haben und 11% einen Freizeitausgleich, während unter den Männern lediglich 53% der Befragten angeben monetär, und 25% in Form von Freizeit prämiert worden zu sein. Insgesamt erhielten demnach 83% der Frauen und 78% der Männer eine Prämie. Teilzeitbeschäftigte sind nach unserer eigenen Erhebung nicht benachteiligt (vgl. Tab. 37), dagegen lässt sich der bereits erwähnte Hierarchieeffekt auch an unseren Befragungsergebnissen ablesen.

Tab. 37: Prämienausschüttung bei der Stadtverwaltung V 6
(Beschäftigtenbefragung, Angaben in Prozent)
„Haben Sie selbst (bei der letzten Ausschüttung) eine Leistungsprämie erhalten?“

alle		Männer	Frauen	Vollzeit	Teilzeit
Ja, in Form von Geld	63	53	72	60	72
Ja, als Freizeitausgleich	18	25	11	18	14
nein	19	22	17	21	14
<i>n</i> =	325	144	174	222	87

Ausgeprägte Unterschiede zwischen den Bewertungsbereichen gab es offenbar auch bei der Durchführung von Mitarbeitergesprächen im Rahmen der LOB. In der Dienstvereinbarung werden ein „Einleitungsgespräch“, Rückmeldungen vom Vorgesetzten während der Laufzeit bzw. ggf. ein Zwischengespräch, wenn die Anpassung von Zielen notwendig erscheint, aber kein abschließendes Bewertungsgespräch genannt. In der Praxis scheint auf dieses Einleitungsgespräch jedoch häufig verzichtet worden zu sein. Nur 12% der Beschäftigten geben an, an einem solchen teilgenommen zu haben, 9% hatten ein Zwischengespräch, 73% dagegen ein Gespräch am Ende des Bewertungszeitraums, was möglicherweise in der Einführung der Instrumente Systematische Leistungsbewertung und Regelbeurteilung (Kriterien sind bekannt, Beurteilung am Schluss) oder aber einer pragmatischen Zusammenfassung von Anfangs- und Schlussgespräch begründet liegen mag. Insgesamt findet sich in

der Verwaltung V 6 ein im Vergleich zu den anderen Kommunen eher geringes Gesprächsaufkommen (vgl. Tab. 23).

Tab. 38: Übersicht über die Untersuchungsfälle
(nach LOB-Typus und betrieblichen Arbeitsbeziehungen)

Organisation	Anzahl Besch.	LOB Typus	Betriebliche Arbeitsbeziehungen
Kreis V 1	> 1.000	Partizipativ	Vertrauensvoll-kooperativ
Gemeinde V 2	> 100	Konventionell	Kooperativ
Stadt V 3	> 100	Nicht eingeführt	Konfliktär
Stadt V 4	> 100	Konventionell	Eher konfliktär
Stadt V 5	> 100	Selektiv Dista	nziert-kooperativ
Stadt V 6	ca. 1.000	Steuernd-konventionell Pragmatisch	sch-kooperativ
Stadt V 7	> 1.000	Selektiv (im Wandel)	Pragmatisch-konfliktär
Großstadt V 8	> 1.000	Nicht eingeführt Pragmatisch	sch-kooperativ
Großstadt V 9	> 5.000	Selektiv	Vertrauensvoll-kooperativ
Großstadt V 10	> 5.000	Nicht eingeführt	Kalkuliert-konfliktär
Großstadt V 11	> 10.000	Nicht eingeführt	Pragmatisch
Großstadt V 12	> 10.000	Steuernd-partizipativ	Kalkuliert-kooperativ
Wirtschaftsbetrieb B 1	> 100	Steuernd-partizipativ	Wandel von vertrauensvoll-kooperativ zu distanziert-kooperativ
Wirtschaftsbetrieb B 2	> 100	Steuernd-partizipativ Dista	nziert-kooperativ
Wirtschaftsbetrieb B 3	< 100	Konventionell	Vertrauensvoll-kooperativ
Wirtschaftsbetrieb B 4	< 100	Vermeidung	Kaum funktionale Differenzierung zwischen den Betriebsparteien
Städtische Klinik K 1	> 1.000	Nicht eingeführt	Distanziert-kooperativ
Kreisklinik K 2	> 1.000	Steuernd-partizipativ	Vertrauensvoll-kooperativ

Anders als in der Dienstvereinbarung vorgesehen und als Entwicklungsziel erklärtermaßen intendiert, wurden keine Zielvereinbarungen praktiziert. Zum einen wurden sie von einigen Führungskräften für ihre Bereiche für wenig praktikabel gehalten, zum anderen wird beispielsweise aus einem Amt berichtet, dass die „selbst gemachten Spielregeln“ im Haus zu kompliziert geraten seien. Man müsse vor Beginn des neuen Jahres zu einer bestimmten Frist die Zielvereinbarung bei einer Kommission einreichen und:

„(...) dann nehmen sich halt hier bestimmte Leute das Recht heraus, beurteilen zu können, ob das eine geeignete Zielvereinbarung ist oder nicht, und an welchen Kriterien das dann festgemacht wird. Das darf eben nichts sein, was

Alltagsgeschäft ist, es muss etwas Zusätzliches sein, und da werden so viele Hürden aufgebaut, ich kenne das von anderen Kollegen, dass man sagt, ach, lassen wir die Finger davon.“ (Vorgesetzter, V 6)

Unter den Amtsleitern habe Einigkeit geherrscht, mit der LOB arbeiten zu wollen, und zwar schwerpunktmäßig mit Zielvereinbarungen. Werde das jetzt unter den gegebenen Umständen nicht umgesetzt, werde diese gesamtzielsetzung *ad absurdum* geführt. Ob künftig von der Möglichkeit der Zielvereinbarung Gebrauch gemacht werden könnte, ist unklar. Es scheint jedoch nicht unwahrscheinlich, dass sich die SLB dauerhaft als einzige Bewertungsmethode etablieren wird.

Im Ganzen betrachtet wurden die auf dem Papier der Dienstvereinbarung und auch in den Vorstellungen der Amtsleiter noch angelegten, partizipativen Elemente kaum in die Praxis umgesetzt und stattdessen ein konventionell geprägtes betriebliches LOB-System implementiert. Zudem scheint von Arbeitgeberseite versucht zu werden, das Projekt LOB mehr in Richtung Leistungsdifferenzierung und -steigerung zu lenken. Das ist angesichts des finanziellen Drucks, unter dem die Verwaltung steht, einerseits ein verständliches Ziel. Andererseits ist jedoch wahrscheinlich, dass angesichts der Leistungsverdichtung, die in den letzten Jahren aufgrund von Einsparungen beim Personal ohnehin schon stattgefunden hat, sich die erwünschten Effekte eher nicht ergeben werden, sondern sich vielmehr in ihr Gegenteil verkehren könnten.

Einige der im Zuge der LOB-Einführung aufgetretenen Komplikationen sind zweifelsohne den Mängeln des Systems und des Einführungsprozesses selbst geschuldet. Es scheinen allerdings durch die leistungsorientierte Bezahlung auch schon länger schwelende Probleme auf den Tisch gekommen zu sein: die Spannungen zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten scheinen aufgebrochen und deren unterschiedliche Beschäftigungsbedingungen neu thematisiert worden zu sein. In manchen Arbeitsbereichen wurde im Kontext der LOB-Einführung auch die Frage der „Normalleistung“ oder von Grenzen der Leistungsverdichtung aufgeworfen. In der Thematisierung und Bearbeitung dieser Konfliktfelder könnte zumindest aus einer Arbeitnehmerperspektive ein positiver Begleiteffekt der LOB-Einführung gesehen werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl in der Gemeindeverwaltung V 2 als auch in der Stadtverwaltung V 6 die Personalverantwortlichen in puncto Engagement bei der Einföhrung der leistungsorientierten Bezahlung den Akteuren der partizipativen Fälle in nichts nachstehen. Allerdings liegt mit einer stärkeren Orientierung an Leistungskontrolle zumindest im Fall V 6 eine andere Schwerpunktsetzung zugrunde, als in den Verwaltungen V 1 und V 12. Dies mag auch eine Ursache dafür sein, weshalb die Personalräte in beiden Verwaltungen „konventioneller“ Prägung die leistungsorientierte Bezahlung nicht in gleichem Maße zu ihrem eigenen Projekt machen, wie das bei den eher als Co-Manager agierenden Personalräten der Verwaltungen V 1 und V 12 der Fall ist. Überdies binden die Skepsis und die mitunter vorkommende Verweigerungshaltung der Führungskräfte gegenüber der leistungsorientierten Bezahlung (insbesondere in V 2, wo auch die Verwaltungsspitze nicht geschlossen hinter der LOB-Einföhrung steht) und die angespannte Haushaltslage in V 6 den Promotoren ein Stück weit die Hände und dürften auch ein Grund dafür sein,

dass die betriebliche Praxis letztlich konventioneller betrieben wird als es die Dienstvereinbarung vorsieht.

4.5 Akzeptanz und Funktionalität

4.5.1 Akzeptanz bei Beschäftigten und Umsetzungsakteuren

Akzeptanz bei den Beschäftigten

Trotz des Umstands inzwischen überwiegend abgeschlossener Dienstvereinbarungen nach § 18 T VöD in den Kommunen in NRW war vor dem Hintergrund der Gespräche vor Ort, der Gruppendiskussionen mit Beschäftigten und Führungskräften und insbesondere der schriftlichen Beschäftigtenbefragungen auch in der Fläche keine sehr hohe Akzeptanz leistungsorientierter Bezahlung bei den Beschäftigten zu erwarten. Schließlich fiel die Akzeptanz leistungsorientierter Bezahlung durch Beschäftigte und Führungskräfte auch in jenen unserer Fallstudien nur wenig positiv aus, in denen engagierte Akteure relativ vorbildliche Systeme eingeführt hatten. Auf der Basis unserer fünf Beschäftigtenbefragungen ist zu konstatieren, dass es, von der Großstadt V 12 abgesehen, jeweils weniger als die Hälfte der Beschäftigten „gut“ oder „eher gut“ findet, „wenn ein Teil des Entgelts von der Leistung abhängig gemacht wird“, doch der Mittelwert auf einer 5er-Skala (von 1 = „gut“ bis 5 = „schlecht“) weicht in vier von fünf Fällen in Richtung größerer Zustimmung vom mittleren Wert 3 ab, lediglich im Falle der Kreisverwaltung V 1 trifft der Mittelwert genau diesen Wert (vgl. Tab. 39). Die Zustimmung zu diesem noch etwas prinzipiell gehaltene Statement zu leistungsdifferenziertem Entgelt fällt im arithmetischen Mittel in diesen Fällen somit leicht positiv aus. In der Großstadt V 12 sprechen sich sogar mehr als die Hälfte der befragten Beschäftigten für leistungsabhängige Entgeltkomponenten aus.

Tab. 39: Generelle Einstellung zu leistungsorientierter Bezahlung

(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)

„Wie bewerten Sie es generell, wenn ein Teil des Entgelts von der Leistung abhängig gemacht wird?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Gut (1)	12 13 14	12 22			
Eher gut (2)	27 29 32	27 31			
Teils, teils (3)	27 33 27	32 30			
Eher schlecht (4)	14 16 16	18			9
Schlecht (5)	19 9 10			11 8	
<i>Mittelwert</i>	<i>3,00</i>	<i>2,78</i>	<i>2,75</i>	<i>2,89</i>	<i>2,51</i>

Etwas verallgemeinert kann auf Basis unserer Fallstudien konstatiert werden, dass Beschäftigte eine nach Leistung differenzierte Bezahlung nicht grundsätzlich ablehnen, sondern überwiegend sowohl eine gleiche Bezahlung aller als auch selektive Vorgaben als nicht leistungsgerecht betrachten. Da eine adäquate Leistungsbewertung in der Praxis jedoch nicht einfach zu realisieren ist, stoßen die real existierenden Leistungsentgeltsysteme allerdings auf weit größere Skepsis und sehr häufig auf Ablehnung.

Was den Beschäftigten als adäquate Entgeltendifferenzierung gilt, hängt dabei von Faktoren ab, die sich individuell und im Zeitverlauf ändern, und ist deshalb vor Ort in einer bilateralen, dialogischen Weise allemal am besten zu ermitteln. Erstens spielen *persönliche Orientierungen* hierbei eine Rolle, einerseits Entgeltinteressen und Vorstellungen von einem reziproken Tausch von Entgelt gegen Leistung und andererseits Wünsche nach sozialer Anerkennung. Relevant sind zweitens jedoch auch *gesellschaftliche Orientierungen*, Vorstellungen der Beschäftigten von Verteilungsgerechtigkeit und angemessenen Statusstrukturen. Ob nach Leistung differenziertes Entgelt aus der Perspektive der Beschäftigten als angemessen gilt, kann deshalb nur diskursiv und unter Beteiligung der Beschäftigten ermittelt werden. Zielvereinbarungen sind einseitigen Leistungsbeurteilungen durch die Vorgesetzten diesbezüglich insofern überlegen, als sie zur Festlegung eines konkreten Leistungszieles, wenn auch nicht zwingen, so doch zumindest anregen und dadurch subjektive Verzerrungen und Vorgesetztenwillkür bei der Leistungsbewertung begrenzen. Vor allem jedoch steigern Zielvereinbarungen die Chance, dass sich die Vorstellungen der Beschäftigten von einer leistungsadäquaten Entgeltendifferenzierung auch realisieren lassen, weil ihnen auch aus Sicht der Beschäftigten ein höheres Maß an Bewertungsadäquanz und -gerechtigkeit zugemessen wird.⁶³

Tab. 40: Wirkung von Leistungsentgelt auf das Verhältnis von Führungskräften und Mitarbeitern
(Beschäftigtenbefragungen, Mittelwerte)
„Wie wirkt sich leistungsorientierte Bezahlung auf das Verhältnis zwischen Führungskräften und Mitarbeiter/inne/n aus?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Alle Befragten	3,16 3,29	3,28 3,39	2,98		
Führungskräfte	3,24 3,11	3,26 3,38	2,90		

Mittelwerte einer 5er-Skala von 1 = „gut“ bis 5 = „schlecht“.

⁶³ Welche Effekte solche Zielvereinbarungen letztlich haben, hängt dann selbstverständlich in starkem Maße auch von den Führungskräften und den Mitarbeitern selbst ab. Menz hat am Beispiel von, wie er sie nennt, partizipativen Leistungsbeurteilungen fünf verschiedene Typen des Umgangs von Beschäftigten mit Leistungsbewertungsverfahren ausgemacht. Er spricht von den Gleichgültigen, den Machtlosen, den Interessenpolitiker/innen, den Aufrichtigen und den Aufsässigen (Menz 2008: 107ff.).

Die Wirkung der leistungsorientierten Bezahlung auf die betrieblichen Sozialbeziehungen wird recht skeptisch betrachtet. In vier unserer fünf Beschäftigtenbefragungen konstatieren beispielsweise Beschäftigte und Führungskräfte in ganz ähnlichem Maße, dass sich das Verhältnis von Führungskräften und Mitarbeiter/inne/n durch leistungsorientierte Bezahlung verschlechtern würde. Auch hier weichen allerdings die Angaben der Beschäftigten aus der Großstadt V 12 positiv ab: immerhin hat sich dort in den Augen der Beschäftigten keine Verschlechterung ergeben, die Führungskräfte dieser Stadtverwaltung sehen sogar eine leichte Verbesserung (vgl. Tab. 40).

Tab. 41: Aussagen zur leistungsorientierten Bezahlung aus Beschäftigtensicht
(Beschäftigtenbefragungen, Angaben in Prozent)

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
<i>„Wer sich mehr Mühe gibt, soll auch mehr verdienen.“</i>					
stimme zu	67	73	66	64	72
stimme teilweise zu	29	22	30	33	23
stimme nicht zu	4	4	4	3	5
<i>„Es gibt kein gerechtes LOB-System. Ich bin strikt dagegen.“</i>					
stimme zu	29	20	23	38	19
stimme teilweise zu	42	34	39	33	39
stimme nicht zu	28	45	38	29	43
<i>„LOB ist positiv, weil Leistung endlich einmal anerkannt wird.“</i>					
stimme zu	13	20	28	30	24
stimme teilweise zu	48	49	43	36	46
stimme nicht zu	39	31	29	33	31
<i>„Ich versuche mit und ohne LOB gute Arbeit zu leisten.“</i>					
stimme zu	98	98	97	97	96
stimme teilweise zu	1	2	2	3	4
stimme nicht zu	1	0	2	1	0

Die Frage danach, wie „*sich leistungsorientierte Bezahlung auf das Verhältnis zwischen Führungskräften und Mitarbeiter/inn/en*“ auswirkt, haben wir auch den Personalräten in unserer Flächenbefragung gestellt: Eine Mehrheit von 62% der Befragten berichtet keine Dominanz negativer oder positiver Wirkungen („*teils, teils*“), doch während lediglich 8% eher positive Effekte auf das Verhältnis ausmachen, geben 30% an, das Verhältnis sei dadurch (eher) schlechter geworden. Als zentrales Problem bleibt zu konstatieren, dass sich leistungsorientierte Bezahlung aus der Sicht der Beschäftigten negativ auf die Kollegenbeziehungen und die Beziehungen zu den Vorgesetzten auswirken. Viele Beschäftigte sind, wie bereits ausgeführt, der Auffassung, leistungsorientierte Bezahlung würde „*Neid und Konkurrenzdenken*“ hervorbringen (vgl. Tab. 24). Weitere Beispiele aus den Befragungen dafür, dass die Beschäftigten zwar einerseits den Idealen des Leistungsprinzips anhängen, andererseits jedoch der konkreten Anwendung in Form der LOB eher distanziert gegenüberstehen, finden sich in Tabelle 41.

Wirklich einig sind sich die allermeisten Beschäftigten der fünf Beschäftigtenbefragungen lediglich darin, dass sie ohnehin versuchen würden, „*gute Arbeit zu leisten*“, sei dies nun mit oder ohne LOB. Es darf angenommen werden, dass sich hier ein mit der beruflichen Identität verknüpftes Arbeits- und Leistungsethos manifestiert, an dem sich nicht zuletzt sowohl die allgemeine Zustimmung zur Leistungsdifferenzierung, als auch die häufig vorkommende konkrete Ablehnung festmachen lassen dürfte.

Die widersprüchliche Wirkung des von den meisten Beschäftigten anerkannten Leistungsprinzips scheint es zu sein, dass einerseits im Grundsatz eine nicht nach Leistung differenzierte Ausschüttung als durchaus ungerecht gilt, andererseits jedoch die Einführung von Leistungsentgelt als Kritik am eigenen Arbeits- und Berufsethos wahrgenommen wird, als Zweifel des Arbeitgebers daran, dass man, auch ohne dafür einen speziellen materiellen Anreiz zu erhalten, selbstverständlich gute Leistung bringe. Der Charakter der Beziehung zwischen der Kommune oder dem Betrieb als Arbeitgeber und dem Beschäftigten wird durch das Leistungsentgelt als Tauschbeziehung bloßgelegt. Eine langfristige angelegte, von Vertrauen und Loyalität geprägte oder als davon geprägt erscheinende Beziehung, die etwa gerade im Bereich der Sozial- und Erziehungsdienste mit einem Ethos des Helfens aufgeladen ist, wird damit entzaubert. In dieser Hinsicht geht es deshalb durchaus um eine Art von „Ökonomisierung“ oder „Vermarktlichung“ der Beschäftigtenbeziehung, wobei es angesichts der vergleichsweise geringen materiellen Bedeutung des Leistungsanreizes allerdings weniger um eine materielle Veränderung, als um eine Änderung der Wahrnehmung gehen dürfte. Der Charakter der Beziehung zwischen Organisation und Beschäftigten bestimmt sich allerdings durchaus auch durch letztere mit. Leistungsentgelt honoriert (soweit keine Messfehler vorliegen) Leistung im Einklang mit dem Leistungsprinzip, es artikuliert aber auch Misstrauen an der Leistungsbereitschaft. Eine ganze Strömung psychologischer Forschung hat sich diesem Phänomen unter dem Stichwort der Wechselwirkung von extrinsischer und intrinsischer Motivation gewidmet und in Studien (häufig Laborstudien) die Frage untersucht und diskutiert, ob das Setzen von äußeren Leistungsanreizen die intrinsische Motivation beeinträchtigt oder nicht, und welche Rahmenbedingungen welche Effekte begünstigen. Die beiden Motivationstypen werden dabei wie folgt definiert:

„Intrinsic motivation is defined as the doing of an activity for its inherent satisfactions rather than for some separable consequence. When intrinsically motivated a person is moved to act for the fun or challenge entailed rather than because of external prods, pressures, or rewards.” (Ryan/Deci 2000: 56)

Befunde dieser psychologischen Forschungsrichtung (vgl. als Übersicht Sansone/Harackiewicz 2000) wurden auch in der personalwirtschaftlichen Forschung aufgegriffen und für eine kritische Betrachtung der Effekte von Leistungsentgelt genutzt, denn die Untersuchungsbefunde implizieren, dass „the use of extrinsic incentives may crowd out intrinsic work motivation under identifiable conditions“ (Frey 1997: 428):

„(1) External interventions *crowd out* intrinsic motivation if the individuals affected perceive them to be *controlling*. In that case, both self-determination and self-esteem suffer, and the individuals react by reducing their intrinsic motivation in the activity controlled. (2) External interventions *crowd in* intrinsic motivation if the individuals concerned perceive it as *supportive*. In that case, self-esteem is fostered, and individuals feel that they are given more freedom to act, thus enlarging self-determination.” (Frey/Jegen 2001: 594–59)

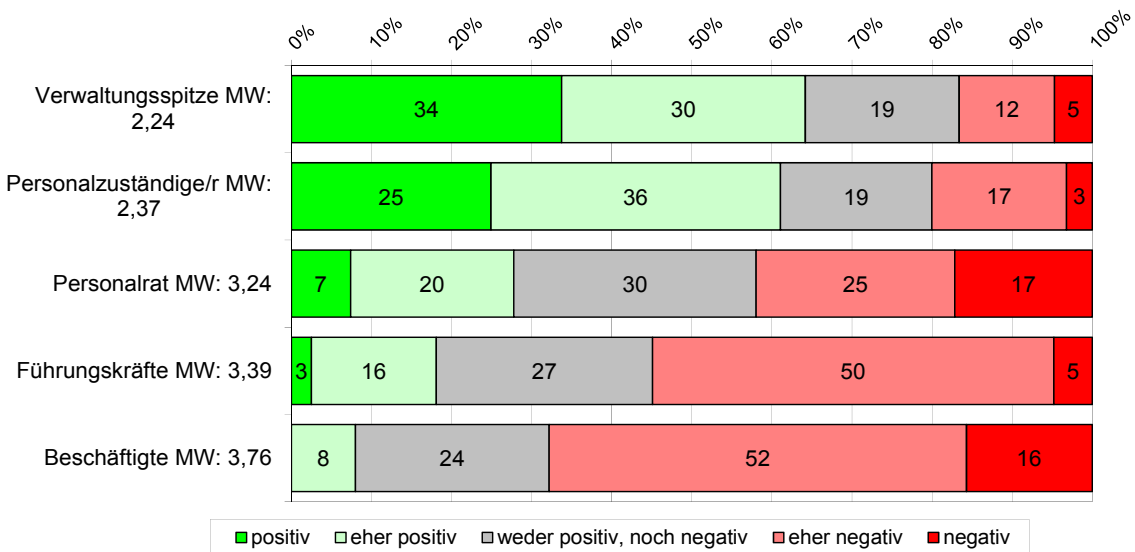
Unter Beachtung der möglichen „hidden costs of rewards“ (Deci 1976) scheint es plausibel zu sein, dass Leistungsentgelt im schlechteren Falle nicht nur wirkungslos bleibt, sondern auch Motivation untergraben kann. Jedenfalls liefert diese Debatte hinreichende Plausibilität dafür, dass die Einführung von Leistungsentgelt nicht nur unter der Perspektive der materiellen Interessiertheit zu betrachten ist, sondern auch mit dem Blick auf soziale Anerkennung mit Effekten zu rechnen hat. Matiaske/Weller (2008: 54) argumentieren vor diesem Hintergrund, dass das geringe Volumen der Leistungsentgeltkomponente des öffentlichen Dienstes die Gefahr in sich birgt, dass intrinsische Motivation zerstört, jedoch nicht hinreichend durch zusätzliche extrinsisch generierte Motivation kompensiert werde.

Ein persönlich schlechtes Abschneiden bei der Leistungsbewertung verschärft dann in einer Kultur, in der das Setzen von Leistungsanreizen als Misstrauen in die intrinsische Leistungsbereitschaft gedeutet wird, den Effekt des „*crowding out*“, weshalb die grundsätzliche Problematik der Zweidimensionalität von Leistungsanreizen als materieller Stimulus und als (je nach Ausgangsvoraussetzung positiver oder negativer) Impuls auf die Anerkennungsbeziehung negativ verschoben wird, wenn keine breite Ausschüttung erfolgt: Die Wirkung des materiellen Anreizes auf das Verhalten vieler Beschäftigter nimmt ab, wenn die Chance auf eine Teilhabe an der Ausschüttung gering ist. Eine verbreitete schlechte Bewertung untergräbt intrinsische Motivation und wirkt sich auch negativ auf das Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter/inne/n aus. Unter der Voraussetzung einer gewissen Breite der Ausschüttung und wenn es gelingt, die Einführung von Leistungsentgelt nicht primär als Kontrolle, sondern als Verständigung auf Ziele auszulegen, als vermehrte Beteiligung der Beschäftigten, dann müssen die Effekte der Anerkennungsdimension den materiellen Anreiz allerdings nicht notwendig konterkarieren. Auch in der Dimension der sozialen Anerkennung sind dann positive Effekte auf die Motivation und damit auch auf die Akzeptanz möglich.

Es gilt in der Konsequenz der Zweidimensionalität aber auch, dass negative Effekte auf soziale Anerkennung und Motivation, mithin eine fehlende Akzeptanz des Leistungsentgelts bei den Beschäftigten nicht unmittelbar mit einem Verfehlen der Anreizfunktion gleichzusetzen sind. Materielle Anreize bleiben auch dann wirksam, wenn die Betroffenen einen Verzicht auf diese vorziehen würden. Die Akzeptanz und die Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlungs sind deshalb nicht ineinander zu setzen, auch wenn Zusammenhänge zwischen beiden sehr wohl bestehen.

Trotz einer grundsätzlichen Aufgeschlossenheit vieler Beschäftigter gegenüber einer stärkeren Leistungsorientierung und einzelnen Beispielen, wie etwa die Großstadtverwaltung V 12, die zeigen, dass unter günstigen Umständen eine überwiegende Zustimmung der Beschäftigten auch zu konkreten Systemen leistungsorientierter Bezahlung gewonnen werden kann, mangelt es den eingeführten Systemen ansonsten doch häufig an Akzeptanz bei den Beschäftigten.

Abb. 5: Haltungen zum Leistungsentgelt
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
 „Wie war die Haltung folgender Gruppen zur Einführung von Leistungsentgelt?“



Fragt man die Personalräte der Kommunen in NRW danach, wie die Haltung der Beschäftigten zur Einführung von Leistungsentgelt war, dann gibt es eine deutliche Mehrheit von mehr als zwei Dritteln an, diese sei „negativ“ oder zumindest „eher negativ“ gewesen. Lediglich 8% geben an, die Haltung der Beschäftigten zur LOB-Einführung sei „eher positiv“ gewesen, an einer eindeutigen Positivhaltung unter den Beschäftigten scheint es überall gefehlt zu haben (vgl. Abb. 5). Eine Veränderung hin zu einer positiveren Sichtweise leistungsorientierter Bezahlung durch die Beschäftigten blieb in den Augen der Personalräte aus. So geben 44% der Personalräte an, die

„*Meinung der Beschäftigten über die LOB*“ habe sich gegenüber der ersten Runde verschlechtert, während lediglich 14% eine Verbesserung sehen: Diese Tendenz ist vor dem Hintergrund der Fallstudien nicht sonderlich überraschend (vgl. auch Tab. 34). *Die Haltung der Führungskräfte*

Die Führungskräfte sind ein kritischer Faktor für die Funktionsfähigkeit leistungsorientierter Bezahlung. Zum einen prägen sie als Schnittstelle zu den Beschäftigten in einem erheblichen Maße deren Informations- und Kenntnisstand, etwa in Abhängigkeit davon, ob Mitarbeitergespräche tatsächlich durchgeführt werden oder nicht, zum anderen beeinflussen sie durch ihr Handeln in der Rolle des Bewerter in starkem Maße die Praxis des LOB-Systems selbst. Widerstand oder verbreitetes Desinteresse der Führungskräfte können die Einführung von Leistungsentgelt kurzfristig scheitern lassen oder mittelfristig unterlaufen. In den von uns untersuchten Fällen wurde deutlich, dass Vorgesetzte oft davor zurückschrecken, ihre Mitarbeiter/innen einer leistungsdifferenzierten Beurteilung zu unterziehen und vielen der Aufwand für Mitarbeitergespräche zu groß erscheint. Neben Führungsaufgaben haben sie meist auch noch fachliche Aufgaben abzudecken, deshalb sei, so äußerten sich Führungskräfte im Gespräch, der zusätzliche Aufwand durch die leistungsorientierte Bezahlung kaum zu bewältigen. Allerdings sollten Führungskräfte nicht – wie es verbreitet vorkommt – pauschal einem Feigheitsverdacht ausgesetzt oder der Unfähigkeit zu Führen und zu Delegieren bezichtigt werden. Vielmehr sollte in Betracht gezogen werden, dass auch im Sinne einer rationalen Funktionserfüllung Gründe vorliegen könnten, auf eine leistungsdifferenzierte Bewertung zu verzichten, etwa wenn negative Folgen für das Arbeitsklima, kompetitives statt kooperatives Arbeitsverhalten und letztlich sinkende Produktivität erwartet werden. Insbesondere wenn Systeme eingeführt werden, die tatsächlich mehr Ärger als positive Effekte befürchten lassen oder den Führungskräften nicht genügend Zeit zur Verfügung steht, um ein System mit der nötigen Sorgfalt zur Anwendung zu bringen, können somit gute Gründe dafür vorliegen, dass Führungskräfte daran kein Interesse haben.

Nach Angaben der Befragten unserer Personalrätebefragung standen die Führungskräfte nur in wenigen Kommunen der Einführung von Leistungsentgelt positiv gegenüber, zumindest die Skepsis war offenbar groß (vgl. Abb. 5), ihre Haltung ähnelte mehr derjenigen der Beschäftigten als der Haltung der Verwaltungsspitze. Während 23% der befragten Personalräte angeben, dass in ihrer Kommune die Führungskräfte das „*eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt*“ „*schlecht*“ oder (in wenigen Fällen) sogar „*sehr schlecht*“ finden, schreiben 28% der Personalräte den Führungskräften eine positive Haltung zu (24% „*gut*“, 4% „*sehr gut*“). Zumindest in der einen oder anderen Kommune scheint sich die Haltung der Führungskräfte leicht positiv verschoben zu haben, obwohl sich das Verhältnis zwischen Führungskräften und Beschäftigten im Kontext der leistungsorientierten Bezahlung eher verschlechtert hat. Denkbar ist, dass die leichte Verschlechterung des Verhältnisses der Führungskräfte zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch eine Verbesserung der Einflussnahme auf die Beschäftigten kompensiert werden kann (Tab. 42).

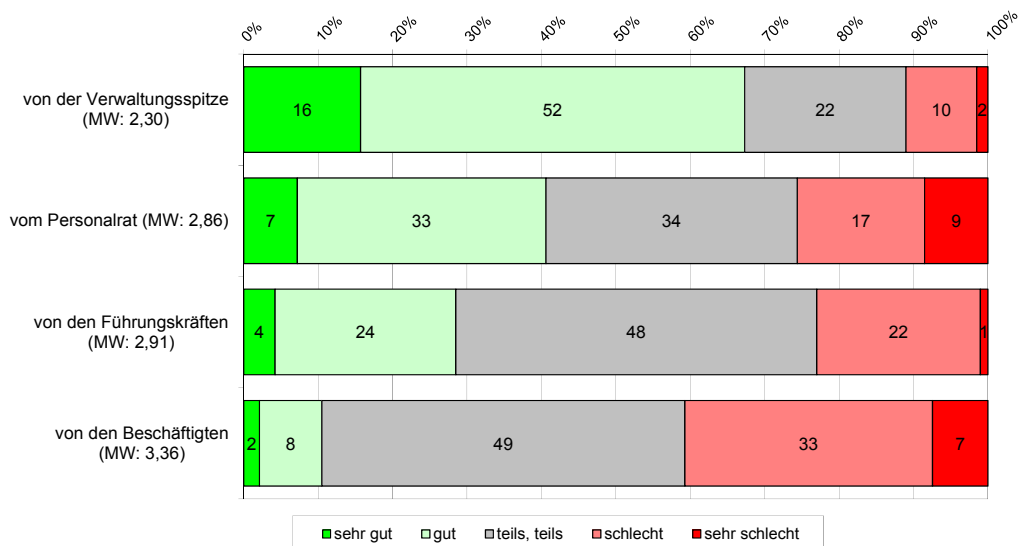
Tab. 42: LOB und Einfluss der Führungskräfte auf die Arbeit
 (Beschäftigtenbefragungen, nur Bewerter/innen, Angaben in Prozent)
 „Hat sich Ihr Einfluss als Führungskraft darauf, was oder wie gearbeitet wird, durch LOB verbessert?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Verbessert (1)	7	0 0 6			5
eher verbessert (2)	16	0	18	13	12
teils, teils (3)	73	100	71	69	74
eher verschlechtert (4)	4	0	11	13	8
verschlechtert (5)	0	0 0 0			2
<i>Mittelwert</i>	<i>2,76</i>	<i>3,00</i>	<i>2,93</i>	<i>2,88</i>	<i>2,89</i>

Die Haltung der Personalräte

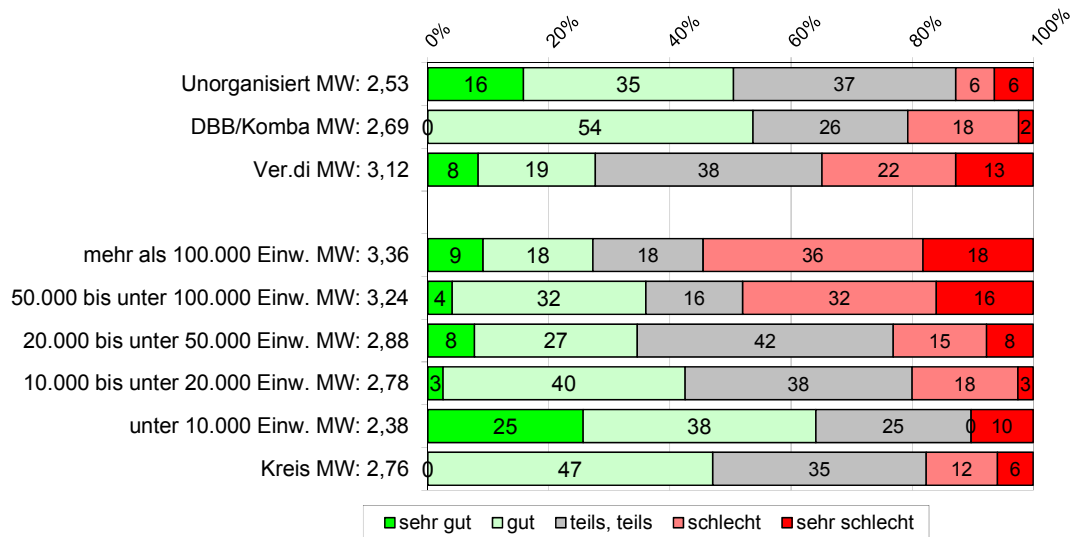
Auch die Mehrheit der Personalräte stand der Einführung leistungsorientierter Bezahlung skeptisch gegenüber. Während 27% angeben, die Einführung „positiv“ oder „eher positiv“ gesehen zu haben, war die Haltung von 17% der Personalräte dazu „negativ“ und zu 25% „eher negativ“, die anderen 30% standen der Einführung weder positiv noch negativ gegenüber (vgl. Abb 5). Eine im Mittel eindeutige (MW: 3,24), jedoch keineswegs durchgängige Ablehnung. Bemerkenswert ist vor dem Hintergrund der verbreiteten Skepsis, dass das einmal eingeführte System dann von einer starken Minderheit von 40% der Personalräte (eher) positiv bewertet wird. Weiterhin 34% erkennen daran sowohl gute als auch schlechte Seiten („teils, teils“) und 26% der befragten Personalräte betrachten das eingeführte System als „schlecht“ oder „sehr schlecht“ (vgl. Abb. 6). Damit kann zwar nicht die Rede davon sein, dass die Personalräte in ihrer Mehrheit eine aktiv zustimmende Haltung einnehmen würden, doch die Zustimmung überwiegt gegenüber der Ablehnung. Die Personalräte stehen ihrer eigenen Einschätzung zufolge der leistungsorientierten Bezahlung damit deutlich positiver gegenüber als die Führungskräfte und insbesondere die Beschäftigten, der einzigen Gruppe, bei der in den Augen der Personalräte die Ablehnung überwiegt.

Abb. 6: Bewertung Leistungsentgelt insgesamt
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
 „Abgesehen von Einzelheiten: Wie wird das bei Ihnen eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt beurteilt?“



Diese in der Tendenz positive Haltung der Personalräte mag vor dem Hintergrund der heftigen Konflikte auf der tarifpolitischen Ebene überraschen; sie überraschte uns auch vor dem Hintergrund der heftigen Ablehnung des Leistungsentgelts, die auf Ver.di-Konferenzen zu beobachten war. Eine differenzierende Betrachtung macht deutlich, dass sich die Bewertung der LOB bei den befragten Personalräten (83% geben an, Personalratsvorsitzende zu sein, 11% stellvertretende Vorsitzende, ansonsten handelt es sich um Spezialisten für Entgeltfragen) nach deren Gewerkschaftsmitgliedschaft differenziert. Personalräte mit Ver.di-Mitgliedschaft bewerten die Systeme deutlich negativer als Mitglieder der DBB/Komba und nicht organisierte Personalräte (vgl. Abb. 7). Während die Personalräte ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft (22% der Befragten, die 5% der Beschäftigten repräsentieren) ebenso wie die Personalräte mit einer DBB/Komba-Mitgliedschaft (31% der Befragten, die 16% der Beschäftigten repräsentieren) Leistungsentgelt überwiegend positiv bewerten, lehnen Personalräte, die angeben, Mitglied bei Ver.di zu sein (47% der Befragten, die 79% der Beschäftigten repräsentieren), das bei ihnen eingeführte System leistungsorientierter Bezahlung im Mittel ab. 35% der letzteren finden das System „schlecht“ oder sogar „sehr schlecht“, während es 27% für „gut“ oder „sehr gut“ halten. 38% sehen teils gute, teils schlechte Momente. Auch unter den Ver.di-Personalräten werden die Systeme damit wenig einhellig beurteilt.

Abb. 7: Bewertung Leistungsentgelt insgesamt: Personalrat
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
 „Abgesehen von Einzelheiten: Wie wird das bei Ihnen eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt beurteilt?“



Ähnlich deutliche Unterschiede zeigen sich bei der Bewertung der Leistungsentgeltsysteme, wenn nach der Größe der Kommunen differenziert wird. Demnach bewerten Personalräte kleinerer Kommunen ihr LOB-System deutlich häufiger mit „gut“ (38%) oder sogar „sehr gut“ (25%) als die Personalräte in größeren Kommunen. Während in Städten ab 50.000 Einwohnern negative Bewertungen überwiegen, bewertet in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern lediglich ein Zehntel der Personalräte das eingeführte System leistungsorientierter Bezahlung negativ. Ein Befund, der überraschen sollte, da auf tarifpolitischer Ebene, zum Teil auch auf Seiten des Arbeitgeberverbandes, mitunter besondere Umsetzungsschwierigkeiten gerade in kleineren Kommunen ausgemacht wurden. Das Argument, die leistungsorientierte Bezahlung sei wegen des hohen Umsetzungsaufwands insbesondere für kleinere Kommunen ungeeignet, lässt sich anhand dieser Ergebnisse jedenfalls nicht bestätigen.

Die eher negativen Bewertungen der leistungsorientierten Bezahlung in größeren Kommunen könnten daran liegen, dass es in entsprechend großen Verwaltungen *de facto* schwieriger ist, ein betriebliches System zu entwickeln, das den Anforderungen komplexer Organisationsstrukturen entspricht, oder dass sich Widerstände von Führungskräften leichter formieren können. Allerdings ist auch festzuhalten, dass sich die stärkere Ablehnung von Leistungsentgelt in größeren Kommunen mit der stärkeren

ren Ablehnung bei Ver.di-Personalräten überlagert. Eine Deutung könnte sein: In den großen Kommunen sind aufgek lärte, der Arbeitnehmerinteressen bewusste, durchsetzungsstarke Personalräte zu finden, während in den kleineren Kommunen mit einer größeren Arbeitgebernähe gerechnet werden muss. Oder anders gefasst: Personalräte aus großen Kommunen und Ver.di-Mitglieder unter den Personalräten sind enger an tarifpolitische Debatten angeschlossen, haben stärker an Konferenzdynamiken teil, die sich nicht zuletzt auch in einem Wechselspiel mit den tarifpolitischen Aktivitäten der Arbeitgeberverbände entwickeln und folgen damit einer anderen Interaktionsdynamik als lediglich örtlich verankerte Personalräte. Die Ver.di-Personalräte größerer Städte sind mitunter persönliche Mitspieler auf zwei Ebenen, der betrieblichen sowie der tarifpolitischen, die jeweils einer eigenen Logik folgen und sich aufeinander auswirken.

Gewichten wir die Personalräte nach den Mitgliedschaftsstärken ihrer jeweiligen Kommunen, dann nimmt die Zustimmung zum eingeführten System der leistungsorientierten Bezahlung deutlich ab: Jene 40% der Personalräte, die das System der LOB „sehr gut“ oder „gut“ finden, repräsentieren lediglich 24% der Beschäftigten, die 23% ablehnenden Personalräte hingegen kommen aus Kommunen, in denen 53% der Beschäftigten tätig sind. Während der Mittelwert auf der 5er-Skala der Bewertung in der Fallperspektive mit 2,86 im Bereich der positiven Zustimmung liegt, sackt er mit Blick auf die nach Beschäftigten gewichteten Angaben der Personalräte sehr deutlich auf 3,53 ab.

Doch auch ganz abgesehen von der Zahl der von ihnen jeweils repräsentierten Beschäftigten, wäre ein Schluss aus der im Mittel eher positiven Bewertung der vor Ort eingeführten LOB-Systeme durch die Personalräte (Mittelwert 2,86 auf der 5er-Skala von 1 = „sehr gut“ bis 5 = „schlecht“) auf eine positive Bewertung des § 18 TVöD voreilig. Es finden sich weder unter den Ver.di-Mitgliedern, noch unter den Unorganisierten von der Regelung begeisterte Personalräte, vielmehr überwiegt die Ablehnung bei Personalräten aller Gruppen. 15% aller Personalräte stehen der Tarifregel positiv gegenüber, 55% negativ. Befragte Personalräte, die angeben Ver.di-Mitglieder zu sein, bewerten den § 18 TVöD zu 78% mit „schlecht“ oder „sehr schlecht“ (vgl. Tab. 43). Zunächst fließt in diese Frage auch die Auffassung derjenigen mit ein, die aus einem der dargelegten Gründe kein LOB-System etabliert haben. Darüber hinaus mag daraus zu schließen sein, dass etliche Personalräte der Auffassung sind, die Betriebsparteien hätten vor Ort trotz der Regelungen des § 18 zu einer akzeptablen Verfahrensweise gefunden. Wobei zu letzteren beispielsweise auch Fälle vereinbarter Pauschalauszahlung zählen dürften.

Tab. 43: Bewertung des § 18 TVöD durch die Personalräte

(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

„Abgesehen von eventuellen Umsetzungsproblemen im Detail: Wie beurteilen Sie die Tarifregelung zur leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVöD insgesamt?“

Alle		Nichtmitglieder	Ver.di-Mitglieder	DBB/Komba-Mitgl.
Sehr gut (1)	0	0	0 0	
Gut (2)	15	24	5 24	
Teils, teils (3)	30	42	17 40	
Schlecht (4)	35	20	42 33	
Sehr schlecht (5)	20	13	36 3	
<i>Mittelwert</i>	<i>3,61</i>	<i>3,23</i>	<i>4,10</i>	<i>3,14</i>

Allerdings ist nicht anzunehmen, dass sich hinter der, verglichen mit der Bewertung des § 18, höheren Zustimmung zu vor Ort angewandten Systemen lediglich die Zustimmung zu einer offenen oder informellen Praxis des Unterlaufens leistungs-differenzierter Ausschüttung spiegelt. Auch unter den Personalräten stoßen Statements, die für eine grundsätzliche Leistungsdifferenzierung stehen („*Wer sich mehr Mühe gibt, soll auch mehr verdienen*“, vgl. Tab. 44), nur bei wenigen Befragten auf ausdrücklichen Widerspruch, auch wenn mit Blick auf realisierbare Leistungsentgeltsysteme die Skepsis wiederum sehr ausgeprägt ist. Generell scheint für die Personalräte zu gelten, dass das Prinzip einer nach Leistung differenzierten Bezahlung eine ebenfalls eher prinzipielle Zustimmung erfährt, die praktische Umsetzung in Form der vor Ort entwickelten Systeme dann etwas skeptischer, wenn auch nicht generell ablehnend beurteilt wird, wohingegen der § 18 TVöD selbst nur sehr wenige Anhänger findet. Zudem scheint leistungsorientierte Bezahlung in den Augen vieler Personalräte nicht unverzichtbar zu sein, wenn es um die Qualität der von den Beschäftigten erbrachten Arbeit geht, denn letztere leisten nach ihrer Einschätzung ohnehin „*mit und ohne LOB*“ in rund 77% der Fälle gute Arbeit.

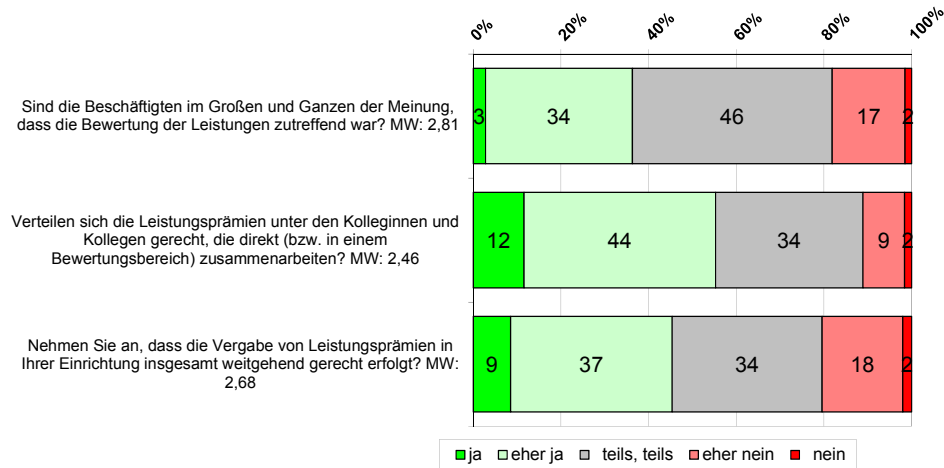
Sehen wir von jenem Unbehagen ab, das zustande kommt, weil das Setzen materieller Anreize als Zweifel an der intrinsischen Motivation gedeutet werden kann, und das etliche Personalräte mit vielen Beschäftigten teilen, dann sind es vornehmlich hier vier Punkte, an denen die Personalräte ihre Kritik am Leistungsentgelt und insbesondere am § 18 TVöD festmachen: (1) mangelnde Gerechtigkeit, (2) zusätzlicher Leistungsdruck, (3) die Finanzierung des Starktivolumens sowie (4) die Kosten und der Aufwand für die leistungsorientierte Bezahlung.

Tab. 44: Diverse Aussagen zur leistungsorientierten Bezahlung
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
 „Finden folgende Aussagen Ihre Zustimmung?“

	stimme zu	stimme teilweise zu	stimme nicht zu
„Wer sich mehr Mühe gibt, soll auch mehr verdienen“	42 52		6
„Es gibt kein gerechtes LOB-System. Ich bin strikt dagegen“	40 33		27
LOB ist eine gute Sache	9 40		51
„Die Beschäftigten leisten mit und ohne LOB gute Arbeit“	77 19		4

(ad 1) Ungerecht ist nach Leistung differenzierte Bezahlung in den Augen der Personalräte nicht primär, weil jede Form differenzierter Bezahlung abgelehnt würde, eine Differenzierung der Verdienste nach Anforderung und Qualifikation wird durchaus akzeptiert. Lediglich die neu eingeführte Entgeltgruppe 1 so wie in sich nicht stimmige, diskriminierende Formen der Differenzierung stehen hier unter Kritik. Auch eine Differenzierung nach Leistung wird von den meisten nicht *per se* als ungerecht verstanden. Ungerecht wird Leistungsentgelt in den Augen vieler Personal- und Betriebsräte vornehmlich durch den Umstand, dass keine rationale Beziehung zwischen der von den Beschäftigten erbrachten Leistung und dem differenziert auszuschüttenden Leistungsentgelt hergestellt werden könne. Die Kritik richtet sich dabei nicht nur auf Mängel der Umsetzung, die im Prinzip behoben werden könnten, sondern zielt auch generell an der Messbarkeit von Leistung im öffentlichen Dienst. Ist Messbarkeit nicht gewährleistet, so wird argumentiert, fehlt auch die Grundlage für eine objektive und damit für eine gerechte Bewertung. Betont wird dann beispielsweise, dass die Komplexität der Tätigkeiten etwa im Bereich der Sozial- und Erziehungsdienste sich nicht in messbare Ziele fassen oder mit messbaren Kriterien erfassen lasse. Betont wird dann sowohl die daraus zwingend folgende Messungenauigkeit als auch die Ungerechtigkeit im Quervergleich zwischen den Beschäftigten, aber auch das hohe Risiko der Fehlsteuerung bei der notwendig selektiven Auswahl der Ziele oder Messkriterien. Insbesondere an der Systematischen Leistungsbewertung wird häufig, durchaus in einem gewissen Einklang mit den Erfahrungen aus anderen Branchen und mit der Kritik vieler Beschäftigter, der Schwachpunkt der Subjektivität hervorgehoben und meist mit dem Stichwort eines „Nasenfaktors“ bedacht. Wobei allerdings, um Missverständnisse zu vermeiden, darauf hingewiesen werden soll, dass auch die Kritik an Ungerechtigkeit und fehlender Messbarkeit keineswegs von allen Personalräten geteilt wird.

Abb. 8: Gerechtigkeit der Bewertung
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)



Danach gefragt, ob sie annehmen, dass die Vergabe von Leistungsprämien in ihrer Einrichtung „*insgesamt weitgehend gerecht erfolgt*“ antworten 9% der Personalräte mit „*ja*“, 37% mit „*eher ja*“, hingegen lediglich 18% mit „*eher nein*“ und nur 2% mit „*nein*“ (34% „*teils, teils*“), das arithmetische Mittel liegt mit 2,68 deutlich im positiven Bereich. Noch etwas positiv er fällt die Einschätzung der Gerechtigkeit der Vergabepraxis im Hinblick auf Kolleginnen und Kollegen aus, die direkt bzw. in einem Bewertungsbereich zusammenarbeiten; der Mittelwert auf der 5er-Skala liegt hier bei 2,46. Schließlich wird auch die Frage, ob aus Sicht der Personalräte die Beschäftigten die Bewertung ihrer Leistung im Großen und Ganzen für zutreffend halten, eher bejaht: Das arithmetische Mittel beträgt 2,81 (vgl. Abb. 8). Zwar kommt auch bei solchen Fragen durch einen relativ hohen Anteil an Angaben, die weder eine bejahende noch eine verneinende Antwort geben („*teils, teils*“), zum Ausdruck, dass die negative Wahrnehmung nicht selten um vorsichtige Zweifel anderer ergänzt werden muss, doch gleichwohl ein großer Teil der Personalräte offenbar die Wahrnehmung hat, dass Gerechtigkeit im Rahmen leistungsorientierter Bezahlung möglich ist.

Vor dem Hintergrund, dass erstens nicht von der Hand zu weisen ist, dass mitunter mit der Systematischen Leistungsbewertung *de facto* nur die mangelhafte Praxis der im öffentlichen Dienst traditionellen Regelbeurteilung und das bei unilateralen Beurteilungsverfahren stets bestehende Problem der Vorgesetztenwillkür und der subjektiven Verzerrung perpetuiert wird, und zweitens das Deutungsangebot „*Nasenfaktor*“ im Feld weit verbreitet ist, darf die von den Personalräten wahrgenommene Bewertungsungerechtigkeit allenfalls wegen ihrer geringen Ausprägung überraschen. Au-

ßerdem kann Kritik an der Angemessenheit von Leistungsmessung und -bewertung nie gänzlich ausgeräumt werden. Denn selbstverständlich spiegeln Verfahren zur Bewertung von Arbeit die Realität nie schlicht wider. Das gilt für die zur Eingruppierung führende Tätigkeits- bzw. Arbeitsbewertung und die zum Leistungsentgelt führende Leistungsbewertung allerdings gleichermaßen.

Leistungsbewertungen sind nicht einfach konsensativ, sondern performativ: es zählt weniger der Wahrheitsgehalt als der Erfolg (Ortmann 2004: 66). Allerdings wird der schwierigere und monetär erheblich relevantere Wertvergleich ungleicher Tätigkeiten (z.B. Müllwerker mit Erzieherin, vgl. auch England 1992) weniger in Zweifel gezogen als die Bewertung ähnlicher Leistungen. Auch gelingt es in einer kapitalistischen Marktwirtschaft, nahezu allem einen Preis zu geben und miteinander ins Verhältnis zu setzen. Eingedenk des Umstands, dass sich der Monatsverdienst eines Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes in ein exaktes Verhältnis zu einer bestimmten Anzahl von Fruchtjoghurts setzen lässt (und diese Relation, wenngleich vermittelt, zudem im Tauschakt als mehr oder weniger gerecht wahrgenommen werden kann), erscheinen die Bedenken gegenüber der Messbarkeit von Leistung bei ähnlichen Tätigkeiten eher irritierend – ohne bezweifeln zu wollen, dass auch Leistung „eine hochkomplexe und unbestimmte Kategorie“ darstellt (Voswinkel/Kocyba 2008: 26). Offenbar erscheinen auch größere Entgelt differenzen zwischen Tätigkeiten so lange unproblematisch, wie sie in etwa gesellschaftlich verankerten Statusunterschieden folgen. Vollständige, authentische und nicht bezweifelbare Widerspiegelungen von Leistungen sind Leistungsbewertungen zwar zweifelsfrei allerdings nie, sondern selbst unter günstigsten Voraussetzungen stets die reale Leistung verdünnt artikulierende, bestenfalls sozial geteilte Repräsentationen der Wirklichkeit. Die in einem sehr grundsätzlichen Sinne stets berechtigte Kritik an einem Mangel an Bewertungsgerechtigkeit dürfte deshalb insbesondere dort auftreten, wo divergente Gerechtigkeitsmaßstäbe der Betriebsparteien aufeinander treffen, häufig als Vorstellungen von einem angemessenen Ausschüttungsmuster artikuliert, und in keinem Verhandlungsprozess austariert werden können.

(ad 2) Viele Personalräte hegen auch Befürchtungen, mit der Leistungsorientierten Bezahlung könnte der Leistungsdruck auf die Beschäftigten zunehmen. Etwa die Hälfte der Personalräte nimmt an, dass mit der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung der eigene Arbeitgeber auch das Ziel verfolge, mehr Leistungsdruck zu installieren (18% „trifft zu“, 30% „trifft eher zu“), ähnlich viele sind auch der Auffassung, dass der Leistungsdruck mit der Einführung auch wirklich zugenommen habe (9% „zugenommen“, 43% „eher zugenommen“). Die Befürchtung zunehmenden Leistungsdrucks scheint somit nicht unbegründet zu sein, wobei jedoch im Kontext anderer Angaben betrachtet (etwa zur wenig ausgeprägten Schwere der Zielerreichung oder der Erfüllung von Leistungskriterien) hier keine allzu ausgeprägte Zunahme von Leistungsdruck als Folge der LOB-Einführung unterstellt werden sollte. Auf die insgesamt begrenzten Effekte der eingeführten LOB-Systeme werden wir noch einmal zurückkommen.

Leistungsverdichtung erfolgt auch bei kommunalen Arbeitgebern zwar zweifelsfrei seit längerem, allerdings bedarf es dazu nicht zwingend der leistungsorientierten Bezahlung. Etwa im Bereich der personenbezogenen Dienstleistung wie den Sozial- und

Erziehungsdiensten oder auch in Krankenhäusern würden viele Beschäftigte ohnehin schon an ihren Belastungsgrenzen arbeiten, weshalb eine Leistungssteigerung gänzlich abwegig sei, so beispielsweise ein Betriebsrat des Krankenhauses K 1. Nicht nur in Krankenhäusern und Betrieben, auch in den Kommunalverwaltungen gilt vielen Arbeitnehmervertretungen die Arbeitsbelastung der Beschäftigten als hoch. Diesen Aspekt gilt es umso mehr zu beachten, als in unserer Befragung über die Hälfte der befragten Personalräte angibt, ihres Erachtens seien die Beschäftigten durch ihre Arbeit „stark“ (3%) oder „eher stark“ (49%) belastet, 47% der Personalräte sehen die Beschäftigten einer mittleren Belastung ausgesetzt, aber nur 1% stufen die Belastung als „eher gering“ ein (die Angabe „gering“ wurde gar nicht gewählt), der Mittelwert auf der 5er-Skala von 1 = „gering“ bis 5 = „stark“ liegt bei den Angaben der Personalräte zur Arbeitsbelastung bei 3,54 (die Standardabweichung von 0,582 signalisiert zudem eine relativ hohe Übereinstimmung der Angaben). Wird vor dem Hintergrund der ohnehin bereits erfolgten Leistungsverdichtung versucht, die Steigerung der Leistungsintensität in den Mittelpunkt der LOB-Praxis zu stellen, wird letztere mitunter als Zynismus verstanden und dürfte nicht nur der Akzeptanz wenig förderlich sein, sondern auch Demotivation bei den Beschäftigten evozieren.

(ad 3) Ein der Akzeptanz abträglicher Umstand war die dargelegte Finanzierung des 1%igen Stichtumens aus bis dahin fixen Entgeltbestandteilen. Vornehmlich bei Personalräten mit ausgeprägt gewerkschaftlicher Orientierung, die das Leistungsentgelt auch aus einer tarif- und verteilungspolitischen Perspektive betrachten, liegt hier ein entscheidender „Geburtsfehler“ des § 18 TVöD. Für viele dieser Personal- und Betriebsräte, die außerdem die größeren Kommunen repräsentieren, und auch häufig gewerkschaftliche Funktionen inne haben, kommt eine Akzeptanz des § 18 deshalb aus einer verteilungspolitischen Perspektive nicht in Frage. Eine Akzeptanz des § 18 stünde bei dieser Gruppe, die nicht nur die Masse der Beschäftigten repräsentiert, sondern auch gewerkschaftsintern einflussreich ist, symbolisch auch für eine Akzeptanz der Umverteilungspolitik der Arbeitgeberseite, wie sie im Kontext der TVöD-Einführung zumindest *de facto* erfolgte, und ist deshalb nicht nur davon abhängig, welche Effekte mit der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung erzielt werden.

(ad 4) Eine ebenfalls verbreitete Kritik unter Personal- und Betriebsräten macht sich am finanziellen, vor allem jedoch am zeitlichen Aufwand fest, der für den Betrieb von Leistungsentgeltsystemen nötig ist. Aus finanzieller Perspektive erscheinen insbesondere die Kosten in Relation zum geringen Verteilungsvolumen als wesentlich zu hoch, weshalb entweder die Abschaffung der LOB oder eine Ausweitung des Volumens gefordert wird (19% der Personalräte stimmen voll und 21% teilweise zu, dass das Volumen ausgeweitet werden sollte). Im Mittelpunkt der Kritik vieler Personalräte stehen allerdings weniger die finanziellen Kosten, sondern der zusätzliche zeitliche Aufwand für Schulungen, Informationsveranstaltungen, Mitarbeitergespräche, der bei einer ohnehin hohen Arbeitsbelastung geleistet werden müsste, ohne dass man sich davon relevante Effekte versprechen könne. Auch diese Kritik wird keineswegs von allen Arbeitnehmervertretern geteilt. Abgesehen von den anderen Einflüssen auf die eher ablehnende oder befürwortende Haltung der Personalräte, spielt an diesem Punkt eine Rolle, wie der zeitliche Aufwand für die Beschäftigten und insbesondere die Führungskräfte gedeutet wird: als Aufwand oder als Nutzen. Zielvereinbarungs-

gespräche beispielsweise können ebenso als *faux frais* wie als das implizite Ziel eines LOB-Systems verstanden werden. Bis zu drei Gespräche im Jahr zu führen, um 1% Ausschütten zu können, erscheint in einer Kostenperspektive unverhältnismäßig und ineffizient, in einer Nutzenperspektive hingegen könnte gerade der geringe Betrag, mit dem eine stattliche Zahl an Mitarbeitergesprächen initiiert wurde, als effizient gelten. Doch hier fehlt es den Personal- und Betriebsräten an einheitlichen Bewertungskriterien, die orientierende Kraft der Gewerkschaft Ver.di ist an diesem Punkt wenig ausgeprägt.

Akzeptanz der leistungsorientierten Bezahlung bei den kommunalen Arbeitgebern

Auch unter den kommunalen Arbeitgebern ist leistungsorientierte Bezahlung nicht unumstritten. In der Gemeinde V 2 beispielsweise steht der Bürgermeister leistungsorientierter Bezahlung negativ gegenüber, lässt jedoch dem in dieser Frage stark engagierten Personalverantwortlichen weitgehend freie Hand, solange keine Quotierung eingeführt wird. Neben auch auf Arbeitgeberseite mitunter vorkommender Grundsatzkritik ist es jedoch vor allem das geringe Ausschüttungsvolumen, das sehr verbreitete Kritik auf sich zieht und mitunter auch von einer Umsetzung abhält. Obwohl der KAV NW in dieser Frage eine klare Position entwickelt hat, eine Stärkung der Führungskompetenz der Vorgesetzten anstrebt und den zeitlichen Aufwand für das Wahrnehmen der Führungsfunktion und auch von Mitarbeitergesprächen nicht als Aufwand, sondern als Nutzen betrachtet, hat sich in dieser Frage auch bei den Arbeitgebern noch keine einheitliche Deutung durchgesetzt. Zwar gerichtet es der VKA anders als Ver.di beim Thema weniger an einer klaren Beschlusslage, doch die orientierende Kraft des Verbandes ist auch auf Arbeitgeberseite durchaus begrenzt, zum einen, da es ihm an den Ressourcen zu fehlen scheint, um die Umsetzung in der Fläche zu begleiten, zum anderen jedoch auch, weil eine aktive Umsetzungs politik vor dem Hintergrund von vorgebendenorientiertem Verwaltungshandeln und Verrechtlichung („Tarifautomatik“) im öffentlichen Dienst bisher Arbeitgeberverbänden noch weniger nahe liegend erschienen sein muss als in der Privatwirtschaft.

Aus der Sicht der Personalräte stand in 17% der Kommunen die Verwaltungsspitze der Einführung von Leistungsentgelt „negativ“ oder „eher negativ“ gegenüber, bei weiteren 19% war weder eine negative noch eine positive Haltung ausgeprägt oder zumindest für die Personalräte erkennbar. In fast zwei Dritteln der Fälle jedoch war die Haltung der Verwaltungsspitze „positiv“ (34%) oder „eher positiv“ (30%) (vgl. Abb. 5). Das „eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung“ wird dann auch von einer knappen Mehrheit (52%) in der Verwaltungsspitze, so die Darstellung der Personalräte, mit „gut“, und von weiteren 16% sogar mit „sehr gut“ bewertet. Zwei Drittel der Verwaltungen betachten damit ihr etabliertes System offenbar als Erfolg (vgl. Abb. 5). Zwar sprechen diese Daten und die Erfahrungen aus unseren Fallstudien dafür, dass viele Kommunen nicht auf die Einführung von Leistungsentgelt gedrängt haben, doch inzwischen überwiegt offenbar mehr noch als unter den Personalräten die Zustimmung.

Tab. 45: LOB-Bewertung der Verwaltungsspitze nach Einwohnerklassen
 (Personalrätebefragung, Mittelwerte)
„Abgesehen von Einzelheiten: Wie wird das bei Ihnen eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt beurteilt? - Von der Verwaltungsspitze“

100.000 und mehr	2,55
50.000 bis unter 100.000	2,46
20.000 bis unter 50.000	2,37
10.000 bis unter 20.000	2,36
unter 10.000	1,63
Kreise	2,38

Mittelwerte einer 5er-Skala von 1 = „sehr gut“ bis 5 = „sehr schlecht“.

Allerdings sollte auch aus Akzeptanz auf der Seite der Verwaltungsspitze nicht unmittelbar auf verbreitete Funktionalität geschlossen werden. Immerhin 22% der Personalräte geben an, es treffe zu, dass der eigene Arbeitgeber mit der LOB-Umsetzung „keine besonderen Ziele“ verfolgt habe, weitere 12%, dies würde „eher“ zutreffen. Bemerkenswert ist, dass – zumindest wird dies von den Personalräten so wahrgenommen – auch von den Verwaltungsspitzen das „eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt“ in den kleineren Kommunen besser bewertet wird als in den größeren Städten (vgl. Tab. 45). Zwar scheint echte Begeisterung über das eingeführte LOB-System nur in den kleinen Kommunen zu herrschen,⁶⁴ doch in allen Einwohnergrößenklassen dominieren positive Bewertungen.

Weitere Entwicklung der Akzeptanz

Abschließend kann gesagt werden, dass die leistungsorientierte Bezahlung bislang bei ihren Hauptzielgruppen, den Führungskräften, vor allem jedoch bei den Beschäftigten, auf eher schwache Akzeptanz stößt und es somit trotz der überwiegend hohen Akzeptanz auf Arbeitgebers Seite und auch einer zustimmenden Tendenz unter den Personalräten (soweit es nicht um den § 18 TVöD, sondern die vor Ort ange-

⁶⁴ Wobei daran zu erinnern ist, dass es sich bei den Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern ungewichtet um lediglich 10 Fälle handelt, möglicherweise erfolgte zudem eine gewisse Selektion der in dieser Frage besonders engagierten Personalräte. Da überdies die Bewertung der Verwaltungsspitze hier nur aus der Sicht der Personalräte wiedergegeben werden kann, besteht eine relativ große Gefahr der Verzerrung in der Kategorie der kleinen Kommunen.

wandten Systeme geht) fraglich scheint, ob die beabsichtigten Wirkungen auf breiter Basis erzielt werden können.

Es könnte freilich angenommen werden, es sei nur eine Frage der Zeit, bis das neue Instrument sukzessive verbessert, eine gewisse Routine im Umgang damit eingekehrt ist und in der Folge die Akzeptanz auch bei den Beschäftigten zunimmt. Bislang zeichnet sich ein solcher Zuwachs an Akzeptanz bei den Beschäftigten allerdings noch nicht ab. Zwar hat sich dem Eindruck der Personalräte zufolge die Qualität der Praxis der LOB gegenüber der ersten Bewertungsrunde in etwas mehr Kommunen verbessert denn verschlechtert, auch die Zahl der Reklamationen ging zurück. Die Meinung der Beschäftigten über die leistungsorientierte Bezahlung hat sich in den Augen der Personalräte seither jedoch deutlich verschlechtert (vgl. Tab. 46), eine Negativtendenz, die sich auch in den Beschäftigtenbefragungen zeigte. Auch ist das Thema LOB noch immer Streitgegenstand: in über der Hälfte der Kommunen (53%) geben die Personalräte an, es gebe „heute (noch) Streit um das Leistungsentgelt“.

Tab. 46: Veränderungen der LOB-Praxis gegenüber der ersten Runde
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

	<i>„Wie ist Ihr Eindruck: Hat sich die Praxis der LOB gegenüber der ersten Runde inzwischen verbessert oder verschlechtert?“</i>	<i>„Wie ist Ihr Eindruck: Hat sich die Meinung der Beschäftigten über die LOB gegenüber der ersten Runde inzwischen verbessert oder verschlechtert?“</i>
Verbessert (1)	00	
eher verbessert (2)	30	14
teils, teils (3)	48	42
eher verschlechtert (4)	21	39
Verschlechtert (5)	2	5
<i>Mittelwert</i>	<i>2,94</i>	<i>3,35</i>

Wie es mit der Entwicklung der Akzeptanz weitergeht, dürfte auch davon abhängen, wie es um die Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlung bestellt ist, welche Schlüsse die Tarifparteien daraus ziehen und welche Orientierungshilfen und Deutungsangebote sie den Betriebsparteien und den Beschäftigten sowie den Führungskräften zukommen lassen. Uneindeutige Signale, wie sie vor Ort, etwa durch das Betreten der VKA für einen Ausbau des Leistungsentgelts eintreten zu wollen einerseits, und der Abschaffung durch die Länder andererseits, oder die Zustimmung von Ver.di zur Erhöhung in der Tarifrunde 2010 zu einem, bei gleichzeitig immer wieder artikulierten Wünschen nach Abschaffung zum anderen, wahrgenommen werden,

werden hier andere Wirkungen haben als klare Orientierungen pro oder kontra Leistungsentgelt. Während die Gewerkschaften auf die Beschäftigten und die praktischen Erfahrungen der Betriebsparteien schauen, um sich zu orientieren, benötigen letztere doch selbst Orientierungshilfen. Die in vielen Punkten unterschiedlichen Haltungen von unorganisierten Personalräten und solchen mit einer Verdi-Mitgliedschaft sprechen trotz des Fehlens einer strategischen Orientierung für die Bedeutung von gewerkschaftlichen Diskurszusammenhängen. Über die tatsächliche Zukunft der leistungsorientierten Bezahlung werden weder die Tarif- noch die Betriebsparteien allein entscheiden.

4.5.2 Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlung

Der Nutzen leistungsabhängiger Vergütung als Leistungsanreiz wird immer wieder bezweifelt und ist Anlass für Debatten sowohl unter Wissenschaftlern als auch unter Managementpraktikern und Gewerkschaftern. Besonders ausgeprägt sind die Zweifel am Sinn leistungsabhängiger Bezahlung im öffentlichen Sektor (bspw. Kessler/Purcell 1992; Brown et al. 2003; OECD 2005a, 2005b; einen Überblick über die deutsche Literatur zu betrieblicher Leistungs politik und Leistungsentgelt liefert Matuschek 2010). Gleichwohl wird trotz zweifelhafter oder zumindest schwacher Motivationseffekte immer wieder von positiven Effekten auf die Leistungsfähigkeit der Organisationen berichtet, etwa in Großbritannien, in dessen öffentlichen Dienst bereits früh Leistungsentgelt eingeführt worden war (Makinson 2000; Prentice et al. 2007). Auch erwiesen sich alle Erwartungen bisher als unzutreffend, es dürfte sich bei leistungsabhängiger Bezahlung im öffentlichen Dienst um ein internationales, doch rasch vorübergehendes Modephänomen handeln. Der Titel eines jüngeren Papers von David Marsden versucht das Problem mit Blick auf den öffentlichen Sektor Großbritanniens auf den Punkt zu bringen, wenn er formuliert: „The Paradox of Performance Related Pay Systems: ‘Why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?’“ (Marsden 2009; vgl. auch Marsden 2010).

Mit Blick auf die, wie gezeigt, geringe Akzeptanz des Leistungsentgelts bei den Beschäftigten sowie die kritische Haltung der erwähnten Motivationsforschung, scheint zumindest eine skeptische Erwartung gegenüber der Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlung als Instrument zur Motivations- und damit Leistungssteigerung im öffentlichen Dienst durchaus angebracht. Insbesondere in Fällen, in denen Leistungsentgeltsysteme den Beschäftigten in starkem Maße als auf Kontrolle und Sanktionierung setzend erscheinen, war damit zu rechnen, dass durch die Verdrängung intrinsischer Motivation negative Wirkungen auf die Motivation auftreten würden. Mit eher positiven Effekten konnte allerdings dann gerechnet werden, wenn der monetäre Anreiz von einem betrieblichen Prozess flankiert wird, in dem Vertrauen, Kommunikation und Eigenverantwortung besonders hervorgehoben werden, „social contextual conditions that support one’s feelings of competence, autonomy, and relatedness“ (Ryan/Deci 2000: 65; vgl. auch Frey 1997). Zudem finden sich auch in jener Literatur, die die Funktionalität von „*performance-related pay*“ im Grundsatz nicht bezweifelt, etliche Hinweise auf mögliche Anwendungsfehler von Leistungsentgelt, etwa dem Anlegen von zu vielen oder den falschen Kriterien (Lazear/Gibbs 2009: 237ff; vgl. auch Bryson/Fort 2008; Sadowski 2002; Breisig 2006: 112; Neu Morén

2008: 165; Laws on 2000). Mit Funktionalitätsproblemen musste deshalb auch dort gerechnet werden, wo die Systeme leistungsorientierter Bezahlung „handwerklich“ unzulänglich ausgestaltet und mangelhaft eingeführt wurden. Auch in solchen Fällen könnte sich zudem das für leistungsorientierte Bezahlung zur Verfügung stehende Entgeltvolumen als zu gering erweisen, um die Verdrängung intrinsischer Motivation zu kompensieren und nennenswerte positive Motivationseffekte zu erzielen. Jedenfalls war je nach der Situation vor Ort mit durchaus unterschiedlichen, allerdings kaum mit sehr ausgeprägt positiven Motivationseffekten zu rechnen.

Motivation und Funktionalität leistungsorientierter Bezahlung wurden offenbar in wissenschaftlichen Debatten mitunter nahezu synonym verwendet und werden auch vor Ort von den Betriebsparteien nicht selten gleichgesetzt. Vor diesem Hintergrund wird auch nicht selten etwas kurzschlüssig von der Akzeptanz auf Motivation und von Motivation auf Funktionalität geschlossen. Zwar sind Akzeptanz und Motivation ausgesprochen eng miteinander verknüpft, doch Funktionalität geht weder in Akzeptanz, noch Akzeptanz in Funktionalität auf. Marsden etwa erklärt sich das „paradox of performance-related pay systems“ damit, dass während die „*intended consequence* or perhaps more correctly, *anticipated consequence* of performance-related pay – to improve the motivation of public servants – has proved elusive (...) the *unintended* or *unanticipated consequence* was that although performance appears to have improved in several cases, it did so by other means than motivation“, nämlich durch Neuaushandeln von Leistungsstandards und deren Ausrichten an Organisationszielen (Marsden, 2009: 2; vgl. auch Marsden 2006).

Doch selbst wenn wir die mit der Einführung von Leistungsentgelt verbundenen Ziele nicht auf Motivationssteigerung verengen – und von einer Verengung müsste hier tatsächlich die Rede sein, wenn wir uns an die insbesondere von der VKA intendierten Effekte erinnern –, dann bleiben doch auch andere mögliche Effekte eines Leistungsentgelts nach § 18 TVöD-VKA auf die Umsetzung durch die Betriebsparteien, die Führungskräfte und das faktische Mitwirken der Beschäftigten vor Ort angewiesen. Die Akzeptanz wird bekanntlich gerade dann meist zum zentralen kritischen Faktor, wenn ein System neu eingeführt wird und zudem auf die Veränderung von Verhaltensweisen zielt, wie das beim Leistungsentgelt der Fall ist. Mangelt es an Akzeptanz, beeinträchtigt dies zumindest die Funktionsfähigkeit, umgekehrt kann unzureichende Funktionalität wiederum die Akzeptanz brüchig werden lassen oder zu gänzlicher Ablehnung führen. In einem organisationalen Kontext mit Interessendivergenzen muss damit gerechnet werden, dass sich die Vorstellungen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite davon, was unter einer angemessenen Funktionserfüllung zu verstehen ist, nicht oder jedenfalls nicht vollständig decken. Es kann daher selbst bei im Interesse einer Betriebspartei hinreichender Funktionalität an der nötigen Akzeptanz fehlen.

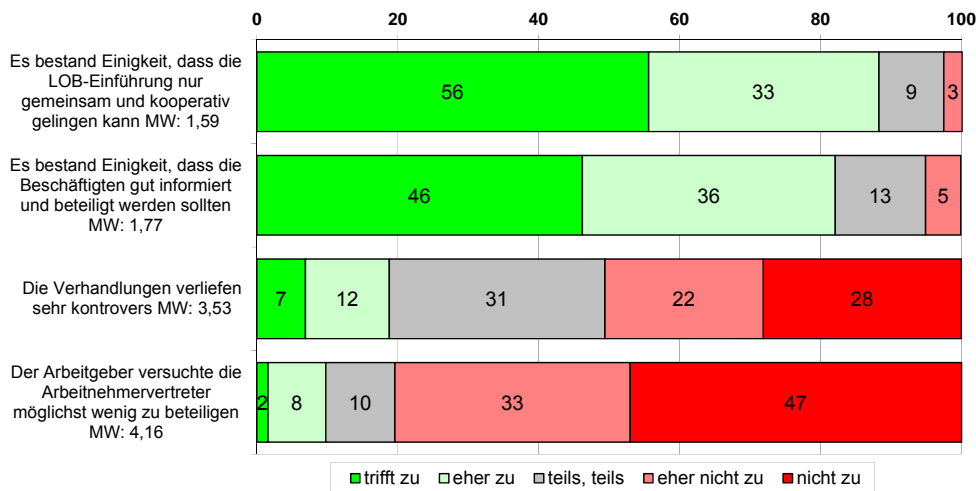
Gelingt es nicht, Leistungsentgeltsysteme so zu gestalten, dass beider Seiten Interessen zum Tragen kommen, dann besteht durchaus die Gefahr, dass entweder die Akzeptanz fehlt oder der Ertrag, und damit kein hinreichendes Interesse an einer Fortführung besteht. Umgekehrt ist zu erwarten, dass die Funktionalität für beide Seiten dann eher hoch ist, wenn das System so gewählt und die Einführung so organisiert wird, dass die Schnittmenge der Absichten möglichst groß ausfällt und eine

breite Mitwirkung und Beteiligung auch der Beschäftigten während des Einführungsprozesses stattfindet. Der verlangte Abschluss einer Betriebs- oder einvernehmlichen Dienstvereinbarung und damit die Mitbestimmung im Einführungsprozess dürfte deshalb nicht nur im Sinne einer Einschränkung der Freiheit der Arbeitgebereite, Leistungsentgelt nach Gutdünken einführen zu können, wirken, sondern, neben Fällen, in denen eine Einführung blockiert wird, auch dazu beitragen, dass zumindest die Chancen auf Akzeptanz und Funktionalität wachsen.

Einführungsprozess, Information und Qualifizierung

Da die Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlung unter anderem von der Akzeptanz abhängt, dürfte sich ein gründlich und kooperativ gestalteter Einführungsprozess auch positiv auf die Funktionsfähigkeit auswirken. Information und Qualifizierung nehmen hier einen zentralen Stellenwert ein.

Abb. 9: Kooperation und Beteiligung
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Wie zutreffend charakterisieren die nachfolgenden Aussagen die Situation bei der Einführung des Leistungsentgelts?“

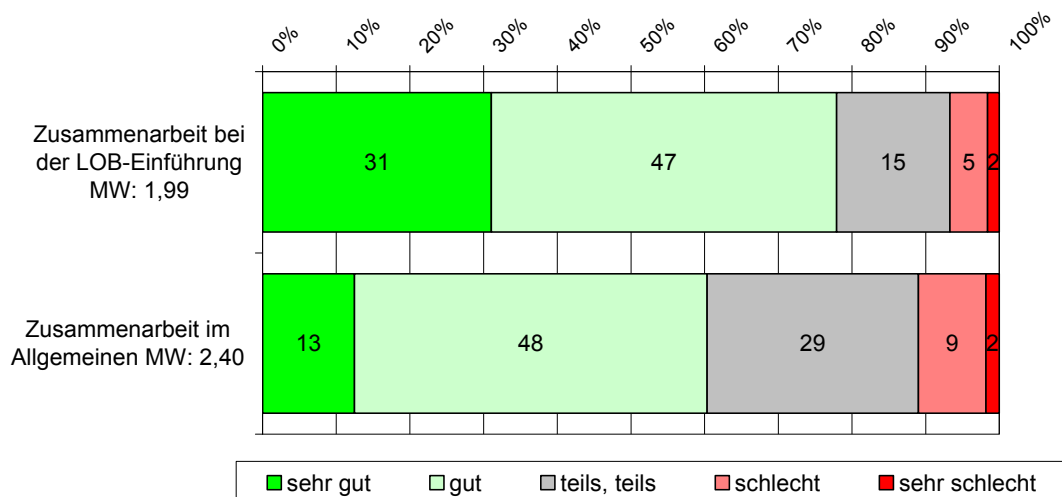


Vor dem Hintergrund der Annahme, dass die Beteiligung der Beschäftigten und die Kooperationsbereitschaft der Betriebsparteien der LOB-Einführung zuträglich sind, stellt sich die Ausgangsposition recht günstig dar. Denn unserer Personalrätebefragung zufolge herrschte im Großteil der Kommunen Einigkeit darüber, dass die Einführung nur gelingen kann, wenn sie gemeinsam und in kooperativer Weise angegangen wird (vgl. Abb. 9). Einig waren sich die Betriebsparteien in vielen Fällen offenbar auch darin, die Beschäftigten gut zu informieren und zu beteiligen: rund vier Fünftel aller befragten Personalräte stimmen einem entsprechenden Statement zu.

Und während nur 10% angeben, die Arbeitgeberseite habe versucht, die Arbeitnehmervertretung möglichst wenig zu beteiligen, halten 80% diese Aussage für „eher nicht“ bzw. für „nicht“ zutreffend. In einem Fünftel der Kommunen werden die Verhandlungen als „sehr kontrovers“ oder eher kontrovers beschrieben (7% „trifft zu“; 12% „trifft eher zu“).

Zu diesem recht kooperations- und beteiligungsorientierten Bild des Einführungsprozesses passt es auch, dass die Befragten die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Arbeitgeberseite bei der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung noch einmal als deutlich positiver beschreiben als die ohnehin als überwiegend positiv eingestufte Zusammenarbeit im Allgemeinen (13% halten sie für „sehr gut“, 48% für „gut“) (vgl. Abb. 10). Insgesamt bezeichnen über drei Viertel der Befragten die Zusammenarbeit im Zuge des LOB-Einführungsprozesses als „gut“ oder „sehr gut“, 31% davon als „sehr gut“. Dieser Befund mag vor dem Hintergrund der auf der tarifpolitischen Ebene hohen Umstrittenheit des Themas überraschen,⁶⁵ er könnte aber auch dafür stehen, dass manche Personalräte vor Ort kooperativere Rollen einnehmen als dies auf Gewerkschaftsveranstaltungen zum Ausdruck kommen mag.

Abb. 10: Zusammenarbeit der Betriebsparteien
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Wie war die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Arbeitgeberseite bei der Einführung von Leistungsentgelt (LOB) und wie ist sie im Allgemeinen?“

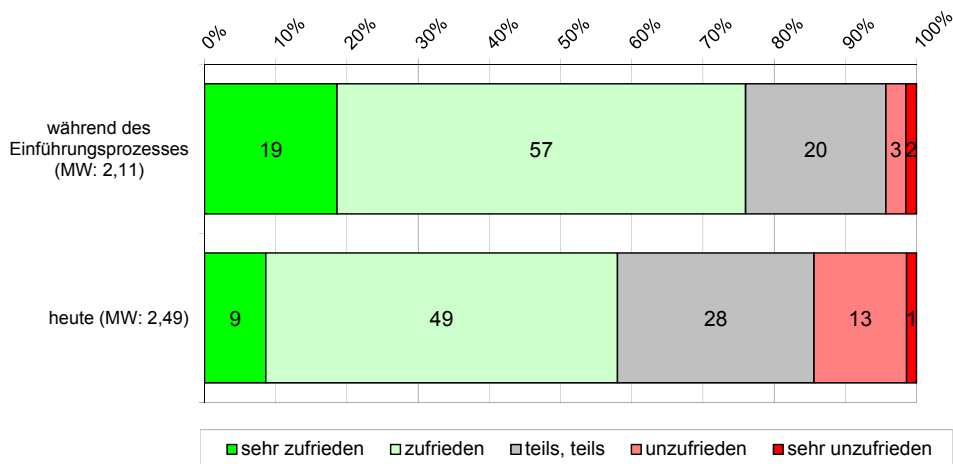


Information und Schulungen sind Voraussetzung für eine qualifizierte Beteiligung, aber auch Beteiligungsinstitutionen müssen gegeben sein, um Partizipation und ei-

⁶⁵ Nennenswerte Unterschiede zwischen Personalräten mit Ver.di- oder DBB/Koalitions-Mitgliedschaft finden sich weder bei der Zusammenarbeit im Allgemeinen noch bei der LOB-Einführung, Personalräte ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft bewerten die Zusammenarbeit in beiden Fällen etwas positiver.

nen gewissen Grad an Selbstbestimmung zu ermöglichen. Neben den Personal- bzw. Betriebsräten als den nach wie vor zentralen repräsentativen Mitbestimmungsorganen der Beschäftigten, sind im Rahmen der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung betriebliche Kommissionen als paritätisch besetzte Partizipationsplattformen vorgesehen. In der Mehrzahl der kommunalen Verwaltungen Nordrhein-Westfalens wurden sie auch eingerichtet. Lediglich 5% der Personalräte geben an, dass es eine solche Kommission nicht gibt. Der überwiegende Teil der betrieblichen Kommissionen tagt bei Bedarf (67%), in 14% der Verwaltungen tagt sie regelmäßig und mindestens zwei Mal im Jahr, in 8% sogar mindestens vier Mal im Jahr. In 12% der Kommunen war eine BK eingerichtet worden, inzwischen werden aber Probleme bei Bedarf über den „kurzen Dienstweg“, ohne Kommissionssitzungen, bearbeitet. Auch wenn die Bedeutung der betrieblichen Kommission nach ihrer meist aktiv-gestalterischen Rolle während des Einführungsprozesses etwas in den Hintergrund getreten zu sein scheint und sie letztlich bei Reklamationen keine Entscheidungs-, sondern nur eine beratende Funktion innehat, stellt sie einen zusätzlichen Ort der Teilhabe dar, der, wie weiter oben bereits erwähnt, weitgehend positiv bewertet wird.

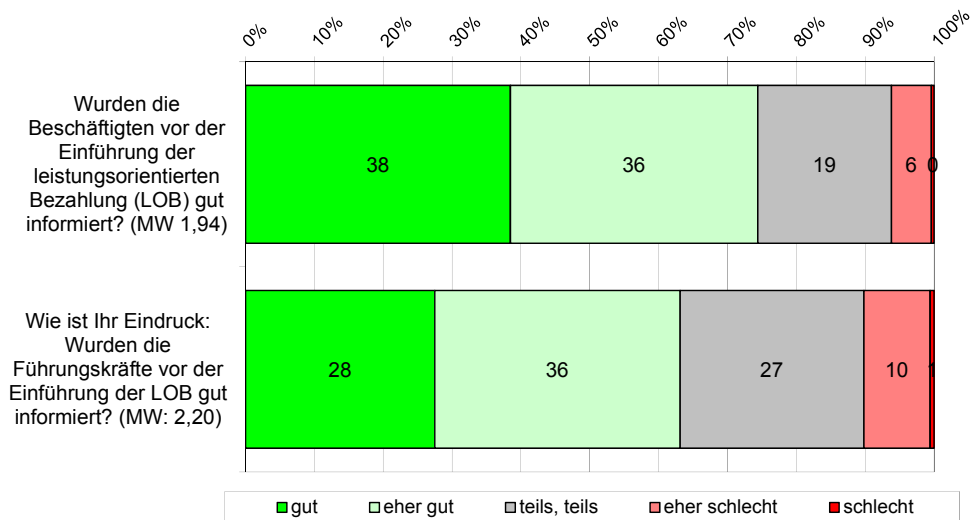
Abb. 11: Zufriedenheit mit betrieblicher Kommission
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Wie zufrieden sind Sie mit der Institution der Betrieblichen Kommission?“



Insbesondere für die Zeit der LOB-Einführung scheinen die betrieblichen Kommissionen in den Augen der Personalräte gute Arbeit geleistet zu haben. Jedenfalls waren im Hinblick auf diesen Zeitraum rund drei Viertel der Personalräte mit dieser Einrichtung sehr zufrieden bzw. zufrieden, 20% waren teilweise, und nur 5% unzufrieden bzw. sehr unzufrieden. Aus heutiger Sicht hat sich dieser Zufriedenheitsgrad etwas relativiert, ist aber noch immer recht hoch (vgl. Abb. 11).

In der Gesamtschau zeigt sich in den Kommunen nicht nur eine überwiegend konstruktive Zusammenarbeit der Betriebsparteien, sondern auch ein eher engagiertes Bemühen um die Information und die Qualifizierung der Beschäftigten und Führungskräfte, die für die Einführung von Leistungsentgelt meist als erfolgsrelevant gelten. Die insgesamt positive Bewertung des Umgangs mit diesen Faktoren durch die Personalräte wird weitgehend von den Beschäftigten bestätigt. Das mag durchaus als ein erster Erfolg der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung verbucht werden, zumal damit zu rechnen war, dass nicht wenige kommunale Arbeitgeber die Kosten für die Informations- und Qualifizierungsangebote scheuen würden. Ob es sich bei Information und Qualifizierung jedoch bereits um wichtige Erträge der LOB-Einführung dreht, schließlich kamen Vorgesetzte und Mitarbeiter/innen miteinander ins Gespräch, oder ob es sich dabei doch eher um einen Zusatzaufwand handelt, der nur dann als sinnvoll erachtet werden kann, wenn weitere Effekte der LOB-Anwendung hinzukommen, das mag auch von den jeweiligen örtlichen Ausgangsvoraussetzungen abhängen.

Abb. 12: Information von Beschäftigten und Führungskräften
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)



Personalräte aus Kommunen, in denen Einigkeit darüber bestand, dass die Beschäftigten gut zu informieren seien, waren zu einem überwiegenden Teil auch der Meinung, dass die Information der Beschäftigten vor der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung tatsächlich in zufriedenstellendem Maße erfolgt sei (vgl. Abb. 12). Drei Viertel der Personalräte geben an, die Beschäftigten seien „eher gut“ bzw. „gut“ informiert worden und nur 6% bewerten die Information mit „eher schlecht“ („schlecht“ kommt nicht vor). Auch die Information der Führungskräfte wird für über-

wiegend gelungen gehalten, nur 11% der Personalräte fand sie „*eher schlecht*“ oder „*schlecht*“. Diese Einschätzung wird weitgehend, wenn auch etwas abgeschwächt, durch die Beschäftigtenbefragungen bestätigt. Der Personalrätebefragung zufolge sind überdies die meisten Beschäftigten auch zum Zeitpunkt der Befragung ausreichend über das System der LOB informiert: 65% der Personalräte bestätigen diese Einschätzung, während nur 21% sie verneinen (14% „*weiß nicht*“).

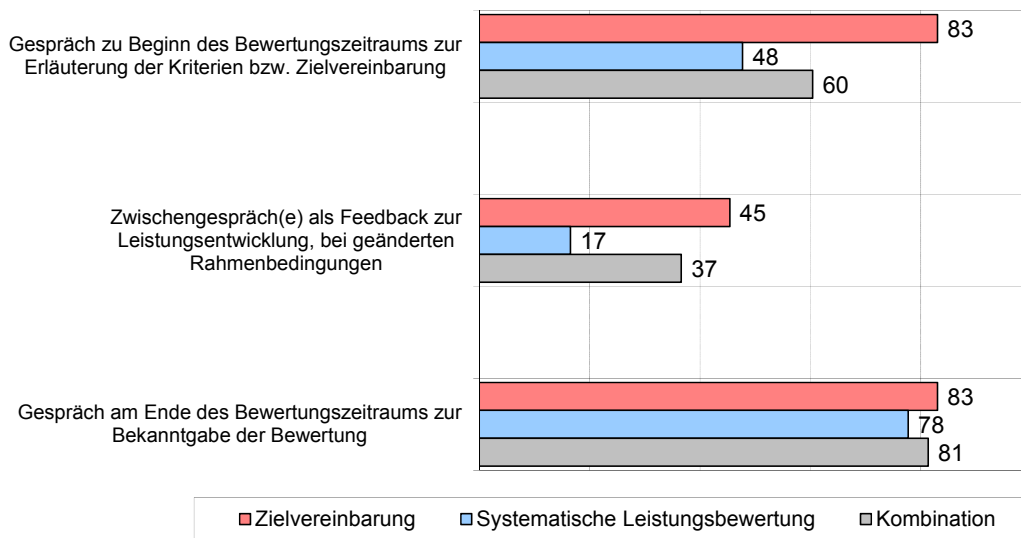
Etwas verhaltener ist dagegen die Bewertung der Information durch die von uns befragten Beschäftigten (vgl. Tab. 22). Gleichwohl fand in vier der fünf Untersuchungsfälle rund die Hälfte von ihnen die Information „*eher gut*“ oder „*gut*“, d.h. es dominiert eine eher positive Bewertung. Lediglich in der Stadtverwaltung, deren betriebliches System selektiv ausgelegt war, stellen nur 35% der Beschäftigten der Informationspolitik ein positives Zeugnis aus. Dabei könnte sich die Tatsache, dass in dieser Kommune die Dienstvereinbarung noch vor der ersten Bewertungsrunde vom Personalrat wieder gekündigt worden war, negativ auf das Engagement bei der Vorbereitung der Beschäftigten und Führungskräfte ausgewirkt haben. Nicht unwahrscheinlich ist allerdings auch, dass die basalen Defizite eines ausgeprägt selektiven Systems vielen Beschäftigten erst in der Praxis bewusst geworden waren und sie sich deshalb darüber mangelhaft informiert fühlten, d.h. die schlechte Erfahrung entwertet die gegebene Information. Außerdem gibt in allen fünf Untersuchungsfällen ebenfalls rund die Hälfte der Beschäftigten an, zum Zeitpunkt der Befragung ausreichend informiert zu sein (vgl. Tab. 22).

Eine intensivere Information der Beschäftigten in Form von Schulungen hat es in rund zwei Dritteln der nordrhein-westfälischen Kommunen gegeben, wobei die Aussage, „*ein Teil der Beschäftigten*“ habe an Schulungen teilgenommen, offen lässt, in welchem Umfang Mitarbeiter/innen tatsächlich geschult wurden. Einen Hinweis geben die Beschäftigtenbefragungen, denen zufolge in zwei der Kommunen etwas weniger als die Hälfte der Beschäftigten an Schulungen teilnehmen konnten, in den drei anderen Kommunen jedoch nur jeweils eine Minderheit von unter 20% (vgl. Tab. 22). Auch in den anderen Fallkommunen wurden eher in geringem Umfang Qualifizierungsmaßnahmen zum Thema LOB für Beschäftigte durchgeführt. Dagegen kam der überwiegende Teil der Führungskräfte in den Genuss einer Fortbildung zum Thema „*leistungsorientierte Bezahlung*“. 70% der Personalräte geben an, dass in ihren Verwaltungen die meisten der Führungskräfte an entsprechenden Schulungen teilgenommen haben, in 14% zum Teil („*teils, teils*“), in 7% der Kommunen wurden nur wenige, in 9% wurden gar keine Führungskräfte zur LOB geschult. Ein erhöhter Qualifizierungsbedarf im Zuge der LOB-Einführung ist insbesondere bei den Mitgliedern der betrieblichen Kommissionen anzunehmen, da sie ja maßgeblich an der Entwicklung der betrieblichen Systeme beteiligt sein sollten. Der Bedarf an Qualifizierung für Mitglieder der betrieblichen Kommission wurde nach Einschätzung von 65% der Personalräte hinreichend gedeckt, während 27% dies nicht so sehen (7% „*weiß nicht*“). Wird das Schulungsaufkommen von Beschäftigten und Führungskräften insgesamt betrachtet, so kann konstatiert werden, dass in 54% der Kommunen gut auf die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung vorbereitet wurde.

Eine zentrale Rolle für die unvermittelte Teilhabe der Beschäftigten nimmt das mit der LOB verknüpfte Mitarbeitergespräch ein. In erster Linie dienen die im Rahmen

der Leistungsmessung und -bewertung zu führenden Gespräche je nach Bewertungsmethode der Erläuterung von Bewertungskriterien und Bewertungsergebnissen (im Falle der SLB) oder es werden Ziele vereinbart bzw. Zielerreichungsgrade besprochen. Häufigkeit, Dauer und Qualität der Gespräche variieren dabei in beträchtlichem Maße. Da es bei kommunalen Arbeitgebern bis dato nicht selten an Mitarbeitergesprächen gefehlt zu haben scheint, könnte die Einführung leistungsorientierter Bezahlung auch die Funktion zugeordnet werden, hier als Impulsgeber wirksam zu werden.⁶⁶

Abb. 13: Mitarbeitergespräche nach Methode
(Personalrätebefragung, Angabe „überwiegend“ in Prozent)
„Ist die Leistungsbewertung mit Mitarbeitergesprächen verbunden und wie oft finden diese in der Praxis statt?“



Mitarbeitergespräche werden bei Anwendung der Methode Zielvereinbarung häufiger geführt, als dies bei der Systematischen Leistungsbewertung der Fall ist (vgl. Abb. 13). Insbesondere zu Beginn des Bewertungszeitraumes werden Gespräche zur Vereinbarung von Zielen deutlich häufiger geführt, als es bei Anwendung der SLB etwa zur Erläuterung der Bewertungskriterien der Fall ist. Auch sagen nur 17% der Personalräte, in deren Kommunen die SLB angewandt wird, es würden auch Zwischengespräche überwiegend geführt, in denen Beschäftigten ein Feedback zum Stand ihrer Leistungserbringung gegeben wird. Dagegen werden in 45% der Kom-

⁶⁶ Mitarbeitergespräche im Sinne des § 18 TVöD sind zunächst von den Mitarbeitergesprächen nach § 5 TVöD zu unterscheiden, die vornehmlich Qualifizierungsfragen zum Gegenstand haben. Allerdings kommt es des Öfteren vor, dass Qualifizierungsinhalte mit den LOB-Gesprächen verbunden werden. Seltener wird eine Kopplung der beiden Gespräche auch schon formal, in den Dienstvereinbarungen, vorgenommen.

munen mit leistungsentgeltrelevanten Zielvereinbarungen Zwischengespräche geführt, welchen methodenbedingt zweifelsohne insofern ein höherer Stellenwert zukommt, als die Notwendigkeit besteht, bei sich ändernden Rahmenbedingungen ggf. auch Ziele anzupassen. Am Ende des Bewer tungslaufes werden Mitarbeitergespräche bei Anwendung der Zielvereinbarung und der SLB etwa gleich häufig geführt. Bei der Kombination der beiden Methoden zeigt sich eine Gesprächsfrequenz, die in etwa zwischen derjenigen der reinen Zielvereinbarung und SLB angesiedelt ist.

Die Häufigkeit sagt jedoch noch nichts über die Dauer und die Qualität der Gespräche aus. Beschäftigte berichteten uns auch von Gesprächen, die lediglich zwischen Tür und Angel stattfanden und bei denen ihnen vom Vorgesetzten ihre Leistungsbeurteilung lediglich zur Unterschrift vorgelegt wurde. Je nach Erwartung, die die Beschäftigten selbst an die Leistungsbewertung haben, erleben sie einen solchen Umgang damit entweder als Farce und fühlen sich nicht ernst genommen, was zu Enttäuschung und dazu führen kann, dass sie selbst in der Folge die leistungsorientierte Bezahlung nicht mehr ernst nehmen, oder aber sie teilen die „guten Gründe“ ihrer Vorgesetzten, die gegen ein engagiertes Umsetzen der LOB sprechen (z.B. Zeit- und Arbeitsaufwand) und schließen mit ihnen ein stillschweigendes Abkommen über eine möglichst unaufwendige Umsetzung. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen Vorgesetzte sich ein bis zu zwei Stunden Zeit für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter nehmen und sich mit ihnen über deren Arbeitss- und Leistungssituation, notwendige Verbesserungen, Fortbildungsbedarfe etc. austauschen. Gespräche dieser Art werden in der Regel, so wird berichtet, auf beiden Seiten als äußerst konstruktiv empfunden, ihre Bedeutung für das Verhältnis zwischen Führungskraft und Mitarbeiter/in und deren Motivation sei nicht zu unterschätzen. In welcher Weise die Gespräche praktiziert werden, dürfte einen entscheidenden Einfluss auf die Effekte der LOB haben.

Das Potenzial, die diversen Ziele auch erreichen zu können, scheint bei der Zielvereinbarung deutlich höher als bei der Systematischen Leistungsbewertung zu sein. Dennoch kommt, wie ausgeführt, bislang die SLB häufiger vor. Aus Sicht vieler Kommunen stellt die Zielvereinbarung sie vor höhere Herausforderungen als die SLB. Entlang der Kriterien der SLB lässt sich ihrer Meinung nach Leistung besser und umfassender messen, ein höheres Maß an Objektivität sei gegeben, die Ergebnisse seien vergleichbarer als bei der Zielvereinbarung. Die Einhaltung der Anforderungen, die an die Formulierung von Zielen gestellt werden, etwa in Form der sogenannten SMART-Regel („S“ steht für „spezifisch“, „M“ für „messbar“, „A“ für „aktiv beeinflussbar“, „R“ für „realisierbar“, „T“ für „terminiert“), wie sie nicht zuletzt von Beratern propagiert wird, sei schwer möglich. Darüber hinaus wird gegen die Zielvereinbarung auch angeführt, Beschäftigte legten den Fokus ihrer Anstrengungen dann zu stark auf das vereinbarte Ziel und vernachlässigten ihre restliche Arbeit. Eine zentrale Hemmschwelle scheint letztlich jedoch der mit der Zielvereinbarung verbundene, größer erscheinende Aufwand zu sein. In der Tat dürfte dieser insbesondere dann nicht zu unterschätzen sein, wenn Kommunen als Voraussetzung für eine sinnvolle Anwendung von Zielvereinbarungen zunächst eine Verständigung auf übergeordnete Ziele herbeiführen müssen.

Der Aushandlung von Organisations- und Leistungszielen wird bei der Zielvereinbarung zweifelsohne mehr Raum gegeben als im Fall der Systematischen Leistungsbewertung. Zwar gibt es auch ausführliche SLB-, und knapp gehaltene Zielvereinbarungsgespräche, auf Basis unserer Fallstudien lässt sich allerdings festhalten, dass bei der Systematischen Leistungsbewertung die Versuchung größer ist, die leistungsorientierte Bezahlung nur auf niedrigem Level umzusetzen, z.B. mit nur wenigen, kurzen Gesprächen und einer Anlehnung an die unilaterale Regelbeurteilung, oder gänzlich zu umgehen. Immerhin 75% der Personalräte in den Kommunalverwaltungen NRWs (mit ZV) geben an, die Ziele seien überwiegend mit den Beschäftigten gemeinsam vereinbart worden (13% „nein“, 11% „weiß nicht“). Das Gefühl, dass die Beschäftigten die Festlegung der Ziele auch überwiegend beeinflussen konnten, hatten mit 48% allerdings nur noch knapp die Hälfte der befragten Personalräte, während 30% dies nicht bestätigen konnten (22% „weiß nicht“). Auch bei Zielvereinbarungen wird die Asymmetrie der Beziehung zwischen Beschäftigten und Arbeitgeber bzw. Führungskräften offenbar nicht gänzlich aufgehoben, das Vorkommen wenig beeinflussbarer Zielvorgaben darf deshalb nicht überraschen. Wenn etwa in der Hälfte der Fälle die Beschäftigten die Zielvereinbarung ernsthaft beeinflussen können, dann spricht dies doch dafür, dass in etlichen Fällen der Einstieg in einen Diskurs über Ziele begonnen hat.

Trotz der Argumente, die gegen die Zielvereinbarung vorgebracht werden, findet sie deutlich mehr Anhänger unter den Personalräten als die Systematische Leistungsbewertung. Differenziert man die Ergebnisse danach, ob die Befragten in Kommunen tätig sind, in denen die Zielvereinbarung, die SLB oder eine Kombination beider zur Anwendung kommt, wird deutlich, dass Zielvereinbarungsanwender die Zielvereinbarung auch überwiegend positiv bewerten (66%), nur 6% halten diese Methode für „eher schlecht“. Auch unter den SLB-Anwendern bewertet mit 31% immerhin ein knappes Drittel der Personalräte die Zielvereinbarung mit „gut“ oder „eher gut“, während 21% sie für „eher schlecht“ und 5% für „schlecht“ halten (vgl. Tab. 47). Ihre eigene Methode bewerten die SLB-Anwender im Positivbereich in etwa gleich wie die Zielvereinbarung („eher gut“: 32%), 45% sind unentschieden („teils, teils“), während bei immerhin 22% der SLB-Anwender ihre Beurteilung der SLB eher negativ ausfällt. Bei Zielvereinbarungsanwendern kommt die SLB dagegen deutlich schlechter weg: nur 13% halten sie für „eher gut“, 76% dagegen für (eher) schlecht. Bei den Anwendern einer Kombination von Zielvereinbarung und SLB deutet sich ein etwas gespaltenes Muster in der Bewertung von Zielvereinbarung und SLB an, das darauf zurückzuführen sein mag, dass in solchen Fällen nicht selten Kompromisse gefunden werden mussten oder tatsächlich die Vorteile beider Methoden zu kombinieren versucht wurden.

Tab. 47: Bewertung der Methoden
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

Alle Befragten	gut	eher gut	teils, teils	eher schlecht	schlecht
„Wie bewerten Sie die Methode der ZV?“	11	33 34 18			4
„Wie bewerten Sie die Methode der SLB?“	2	24 38 23			13
<i>„Wie bewerten Sie die Methode der Zielvereinbarung?“</i>					
Zielvereinbarungsanwender 6		60	28	6	0
SLB-Anwender	6	25 43 21			5
Kombinationsanwender 28		34	24	9	5
<i>„Wie bewerten Sie die Methode der Systematischen Leistungsbewertung?“</i>					
Zielvereinbarungsanwender	0	13 10 42			34
SLB-Anwender	0	32 45 19			3
Kombinationsanwender	13	14 40 25			9

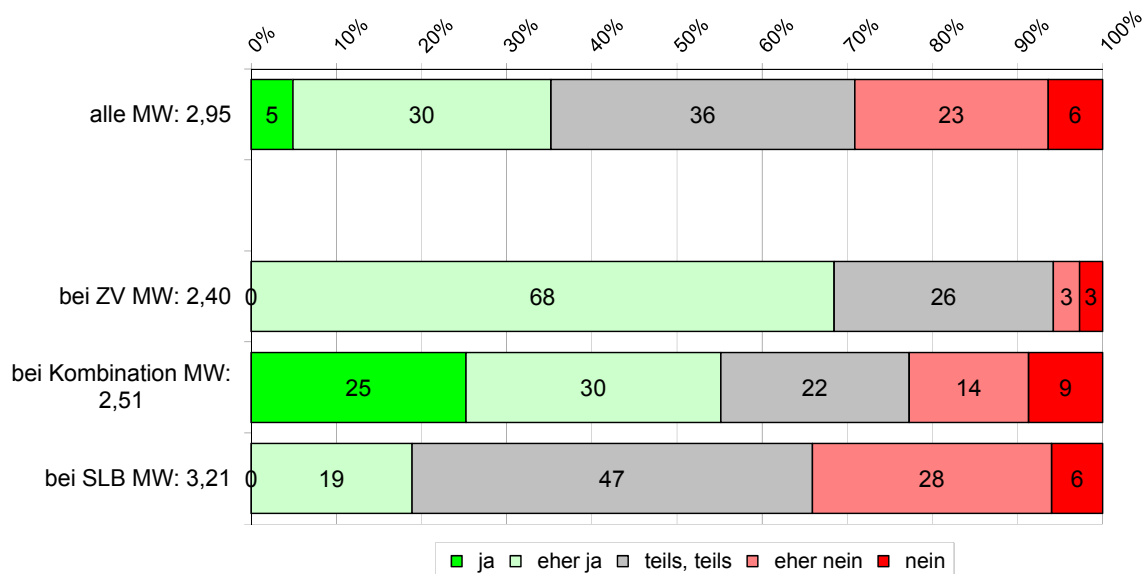
Darüber hinaus zeigt sich auch, dass die Bewertung der Methoden mit der Größe der Kommunen variiert (vgl. Tab. 48). Wie wir schon auf der Basis unserer Fallstudien annahmen, wird in Verwaltungen (eher) großer Kommunen sowie in den Kreisverwaltungen die Zielvereinbarung für die besser geeignete Methode gehalten, während die kleineren Kommunen eher der Systematischen Leistungsbewertung zugeneigt sind. Die Gewerkschaftsmitgliedschaft der Personalräte ist für die Bewertung der Methoden insofern relevant, als bei den befragten Ver.di-Mitgliedern eine deutliche Ablehnung der SLB zum Ausdruck kommt, sich somit die Präferenz ihrer Gewerkschaft für die Zielvereinbarung auch bei den Personalräten findet: Auf die Frage „Wie bewerten Sie die Methode der Systematischen Leistungsbewertung?“ antworten Personalräte mit Ver.di-Mitgliedschaft im Mittel deutlich negativer (Mittelwert 3,71 auf der 5er-Skala von 1 = „gut“ bis 5 = „schlecht“) als gewerkschaftlich nicht organisierte Personalräte oder DDB/Komba-Mitglieder (Mittelwert 2,97 bzw. 2,72). Die Frage „Wie bewerten Sie die Methode der Zielvereinbarung?“ wird hingegen deutlich anders bewertet. Diese Methode erzielt bei Ver.di-Mitgliedern etwas bessere Werte (2,63) als bei Nicht- und DDB/Komba-Mitgliedern (2,82 bzw. 2,79).

Tab. 48: Bewertung der Methoden nach Einwohnerzahl der Kommune
(Personalrätebefragung, Mittelwerte)

	„Wie bewerten Sie die Methode der Zielvereinbarung?“	„Wie bewerten Sie die Methode der SLB?“
> 100.000	2,42	3,79
< 100.000 – 50.000	2,35	3,88
< 50.000 – 20.000	2,69 3,24	
< 20.000 – 10.000	3,06 2,91	
< 10.000	2,88 2,78	
Kreis 2,39		3,37

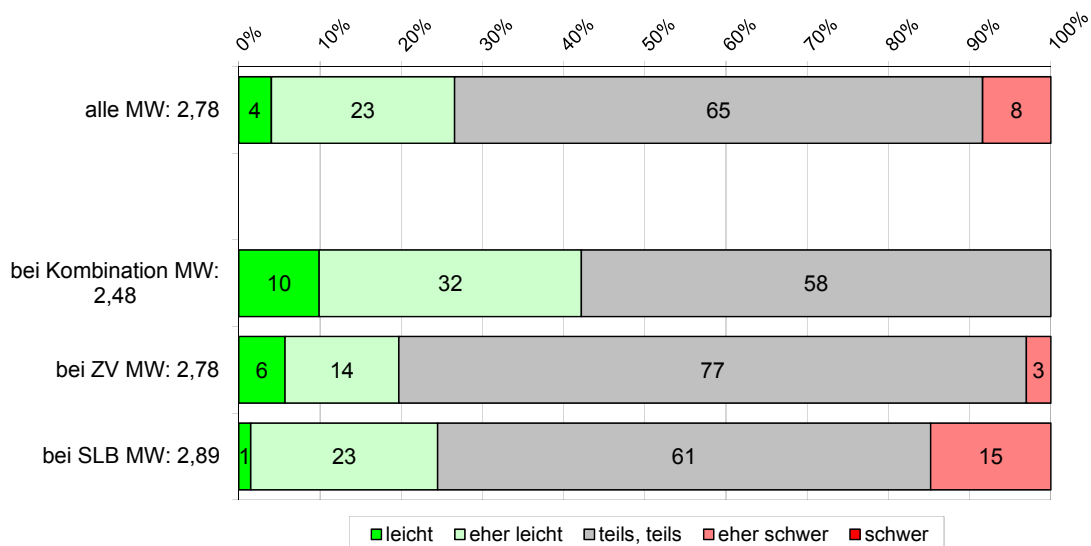
Mittelwerte einer 5er-Skala von 1 = „gut“ bis 5 = „schlecht“

Abb. 14: Bemühung um gute Bewertung
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Hatten Sie den Eindruck, dass die Beschäftigten sich ernsthaft darum bemühten, eine gute Bewertung zu erreichen?“



Ausdruck nicht unbedingt von Akzeptanz, in jedem Falle jedoch von Funktionalität dürfte es sein, wenn sich die Beschäftigten ernsthaft darum bemühen, eine gute Bewertung zu erhalten. Den befragten Personalräten zufolge bemühte sich ein gutes Drittel der Beschäftigten ernsthaft, und ein weiteres gutes Drittel mehr oder weniger ernsthaft darum, eine gute Bewertung zu erreichen. Ein knappes Drittel der Beschäftigten ist jedoch (eher) nicht bereit, sich im Rahmen der leistungsorientierten Bezahlung besonders zu engagieren (vgl. Abb. 14). Auffällig ist allerdings der Zusammenhang zwischen der Bewertungsmethode und der Bereitschaft der Beschäftigten, sich ernsthaft um eine gute Bewertung zu bemühen: Mit 68% sind mehr als drei Mal so viele Zielvereinbarungs- wie SLB-Anwender (19%) der Meinung, die Beschäftigten bemühten sich entsprechend. In Kommunen mit Zielvereinbarung erkennen nur 6% der Personalräte (eher) keine ernsthaften Bemühungen, wird die Systematische Leistungsbewertung angewandt, sind dies immerhin 34%. Zielvereinbarungen müssen deshalb im Vergleich stärkere Impulse für die Leistungserbringung aufweisen, allerdings wäre es zu kurzschlüssig, daraus auch unmittelbar auf eine verbesserte Effektivität oder Effizienz der Organisation zu schließen. Das erwähnte Risiko der Fehlsteuerung von Leistung ist damit nicht notwendig umgangen.

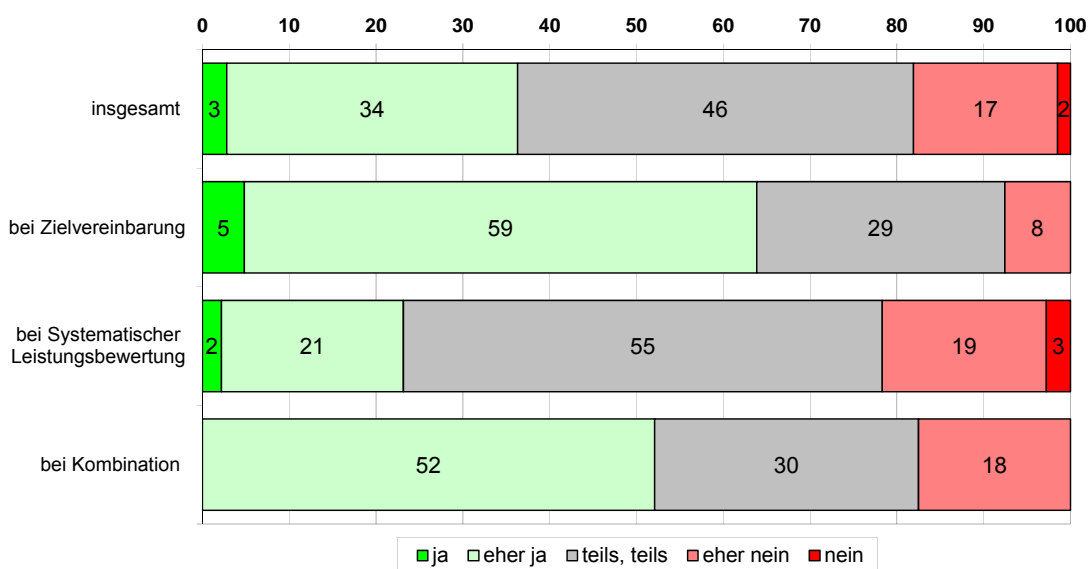
Abb. 15: Schwierigkeit der Anforderungen
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„War es für die Beschäftigten leicht oder schwer, die Anforderungen zu erfüllen?“



Gefragt, ob es für die Beschäftigten „leicht oder schwer“ gewesen sei, die bei einer Leistungsbewertung verlangten Anforderungen zu erfüllen, erkennen zwei Drittel der Personalräte keine eindeutige Tendenz („teils, teils“), 8% berichten, die Anforderungen seien „eher schwer“ und ein gutes Viertel, diese seien (eher) leicht zu erfüllen

gewesen. Die Angabe „*schwer*“ fehlt vollständig (vgl. Abb. 15). Ein breiter und massiver Leistungsdruck lässt sich daraus nicht ableiten. Wenig überraschend, gewissermaßen methodentypisch dürfte es sein, dass insbesondere in Kommunen mit Zielvereinbarungen besonders häufig keine eindeutige Tendenz ausgemacht wird, können Zielvereinbarungen doch auch innerhalb von Kommunen stark voneinander abweichen. Bei Anwendung der Systematischen Leistungsbewertung steigt der Anteil derjenigen, die angeben, es sei „*eher schwer*“ gewesen, den Anforderungen zu genügen auf 15%. Als Ursache hierfür kommen sowohl restriktive und selektive Bewertungsregeln in Betracht, als auch das bereits beschriebene Problem der nicht selten unklaren Beziehung zwischen Leistungsanforderungen und Leistungsbewertung, zwingt doch die Systematische Leistungsbewertung zu keiner operationalisierten Bestimmung von Leistungszielen.

Abb. 16: Angemessenheit der Bewertung
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Sind die Beschäftigten im Großen und Ganzen der Meinung, dass die Bewertung der Leistungen zutreffend war?“



Die direkten Angaben der Beschäftigten in den fünf Beschäftigtenbefragungen ergeben folgendes Bild: In den Fällen mit SLB geben die Beschäftigten überwiegend an, die Anforderungen seien leicht zu erfüllen gewesen (66%, 59%, 50%), während im die Zielvereinbarung anwendenden Kreis V 1 lediglich 8% diese Angabe machen. In der Großstadt V 12 halten 27% der Beschäftigten, die eine Zielvereinbarung abgeschlossen haben, die Anforderungen für „*sehr leicht*“ bzw. „*leicht*“ zu erfüllen, während es bei Beschäftigten mit SLB 51% sind. Nehmen wir die Angaben der Personalrätebefragung und die Befunde der Beschäftigtenbefragungen zusammen, so kann von einem nachgewiesenen Zusammenhang zwischen der angewandten Methode

und dem Schwierigkeitsgrad der Anforderungserfüllung noch nicht die Rede sein. Abbildung 15 zeigt, dass nach Ansicht der Personalräte die Beschäftigten die Bewertung bei Zielvereinbarung überwiegend als angemessen betrachten: mit 64% geben deutlich mehr Personalräte an, dass Beschäftigte die Bewertung ihrer Leistungen für zutreffend halten und deutlich weniger, dass sie sie für nicht zutreffend halten, als es bei der Systematischen Leistungsbewertung der Fall ist (zutreffend: 23%, nicht zutreffend: 22%).

Zusammengefasst lässt sich somit sagen, dass der Zielvereinbarung insgesamt (zumindest auf Personalratsseite) nicht nur höhere Akzeptanz entgegengebracht wird, sondern sie hinsichtlich der mit der leistungsorientierten Bezahlung verfolgten Ziele wirksamer ist als die Systematische Leistungsbewertung. Aus Arbeitnehmerperspektive dürften die größten Vorteile der Zielvereinbarung in deren Beteiligungsintensität und ihrem Vereinbarungscharakter zu sehen sein. Die Ziele und das Leistungsniveau werden grundsätzlich verhandelbar, womit sich den Beschäftigten nicht nur Chancen zu einer Leistungsbegrenzung (Tondorf et al. 2002: 33), sondern auch zur Beteiligung an einem Diskurs über die zu setzenden Ziele selbst bieten könnten. Zielvereinbarungen bieten damit wesentlich bessere Chancen, die Arbeits- und Leistungssituation Einzelner zu berücksichtigen als dies die Systematische Leistungsbewertung könnte. Die Beschäftigten geben sich mehr Mühe, finden aber auch die Bewertung relativ angemessen, was nicht zuletzt mit den vergleichsweise intensiven Abstimmungs- und Aushandlungsprozessen zusammenhängen dürfte: Die Beschäftigten definieren die Ziele und damit die Kriterien, an denen ihre Leistung gemessen wird, (häufig) mit.

Allerdings birgt die Zielvereinbarung auch die Gefahr, als radikal individualisiertes Instrument angewandt zu werden. In diesem Fall kann zwar ein Vorgesetzten-Mitarbeiter-Paar ein im Einzelfall der Tätigkeit und den persönlichen Orientierungen angemessen erscheinendes Ziel vereinbaren und sich später dann auch auf eine überzeugende Bewertung verständigen, doch dabei kann die Referenz gegenüber anderen Beschäftigten ignoriert und letztlich gegen die Gerechtigkeitsvorstellungen der jeweils anderen verstoßen werden. Zielvereinbarungen bedürfen deshalb eines Korrektivs, das die Kollektivinteressen gegenüber den Orientierungen der Einzelnen zum Ausdruck bringt. Die Personal- und Betriebsräte als Repräsentanten des Kollektivs, als „Verkörperung des ‚Kollektivbewusstseins‘“ (Kotthoff 1994: 271), sollten hier ihre Aufgabe sehen und sich für einheitliche Standards der Zielvereinbarung einsetzen. Die Orientierungen einzelner Beschäftigter und des Belegschaftskollektivs sind auszutarieren. Beschäftigte, die sich auf überfordernde Ziele einlassen, sollten in ihrem und im Interesse der Belegschaft insgesamt darauf hingewiesen und nötigenfalls von den Betriebs- und Personalräten bzw. den Arbeitnehmervertretern der betrieblichen Kommission unterstützt werden, wenn es nötig werden sollte, ein akzeptables Anforderungsniveau auch gegenüber Vorgesetzten durchzusetzen. Auch wenn Arbeitnehmervertreter darin meist nicht ihre Aufgabe sehen dürften, so sind im Sinne der Verwirklichung von Leistungsgerechtigkeit auch Interventionen bei außergerichtlich bequemen Vereinbarungen nicht generell auszuschließen. Allerdings sollten letztere Eingriffe insofern für die Arbeitnehmervertretungen vernachlässigbar sein, als es auch im Interesse der Arbeitgeberseite liegen müsste, in diesen Fällen eine r

chen Individualisierung entgegenzutreten und einheitliche, an den Organisationszielen ausgerichtete Standards zu etablieren.

Auch wenn Zielvereinbarungen das größere Wirkungspotenzial in sich tragen, gilt dies keineswegs für alle Fälle, in denen diese Methode zur Anwendung kommt. Die Qualität der Bewertungspraxis, eine systematische, sorgfältige und nachvollziehbare Anwendung von Zielerreichungskriterien sowie Transparenz und Begründung sind auch bei Zielvereinbarungen Voraussetzungen für Akzeptanz und Effektivität. Wenn Beschäftigte nicht hinreichend genau wissen, welche Aufgabenerfüllung von ihnen erwartet wird und wie sie eine gute Bewertung mit kalkulatorischer Sicherheit erreichen können, dann kann leistungsorientierte Bezahlung nicht funktionieren. Ob diese Voraussetzungen realistischerweise tatsächlich in der Fläche erreicht werden können, muss allerdings als noch nicht entschieden gelten. Eindeutiger ist, was geschieht, wenn gegen die Regel eines kalkulierbaren Leistungstausches verstoßen wird: Sowohl der Akzeptanz wie der Funktionalität in starkem Maße abträglich ist, wie auch unsere Fallstudien gezeigt haben, die Anwendung von formellen Selektionsvorgaben (Quote) oder informellen bzw. kognitiv wirksamen Verteilungsvorgaben (etwa einer Orientierung an der Gauß'schen Normalverteilung), die unabhängig vom tatsächlichen Leistungsverhalten die Verteilung der ausgeschütteten Gelder bestimmen und damit durch die Beschäftigten nicht oder nur sehr begrenzt beeinflussbar sind.

Mit realen Anreizwirkungen durch Leistungsentgelt, unabhängig davon, ob diese primär auf quantitative Mehrleistung zielen oder auf die qualitative Optimierung oder Neuausrichtung des Arbeitshandelns, und unabhängig auch davon, ob dabei primär auf den materiellen Anreiz oder soziale Anerkennung gesetzt wird, darf somit nur dann ernsthaft gerechnet werden, wenn für die Beschäftigten reale Chancen bestehen, den Anforderungen genügen und an materieller Ausschüttung und/oder sozialer Anerkennung teilhaben zu können. Strikte Selektionsvorgaben, insbesondere Quotierungen, stehen dem ebenso entgegen, wie eine geringe Streuung bei der Ausschüttung, die sich in der Anwendungspraxis aus anderen Gründen ergibt. Eine unerwartet ausbleibende Berücksichtigung bei der Ausschüttung kann darüber hinaus Enttäuschungen hervorrufen, weil Beschäftigte sich getäuscht und hintergangen fühlen. Das Bemühen um eine gute Bewertung kann dann bei vielen eine einmalige Angelegenheit bleiben.

Obwohl es durchaus einzelne Fälle gibt, in denen nur ein kleiner Teil der Beschäftigten an einer Ausschüttung partizipieren konnte, haben im Durchschnitt aller Fälle doch 92% aller Teilnehmer an den jeweiligen Leistungsentgeltsystemen an der Ausschüttung der Prämien teilhaben können. 59% der Teilnehmer erhielten demnach die volle Ausschüttung, 33% eine Teilausschüttung. 8% der Beschäftigten gingen leer aus (vgl. Tab. 49). In der Hälfte der Fälle erhielten 74% oder mehr der Beschäftigten eine volle Ausschüttung (Median), in ca. 46% aller Fälle erhielten alle Beschäftigten zumindest eine Teilausschüttung. Insgesamt ist kann das halb von einer breiten Aus-

ausschüttung gesprochen werden.⁶⁷ Diese Daten decken sich mit dem Eindruck, den wir in den Gesprächen vor Ort gewinnen konnten. Abgesehen von einer Minderheit an Kommunen mit konzentrierter Ausschüttung darf deshalb angenommen werden, dass die Ausschüttungsbreite die Bereitschaft der Beschäftigten zur Beteiligung und zum Engagement nicht beeinträchtigt haben dürfte.

Tab. 49: Teilnahme und Ausschüttung
(Personalrätebefragung, Mittelwerte der Angaben in Prozent)

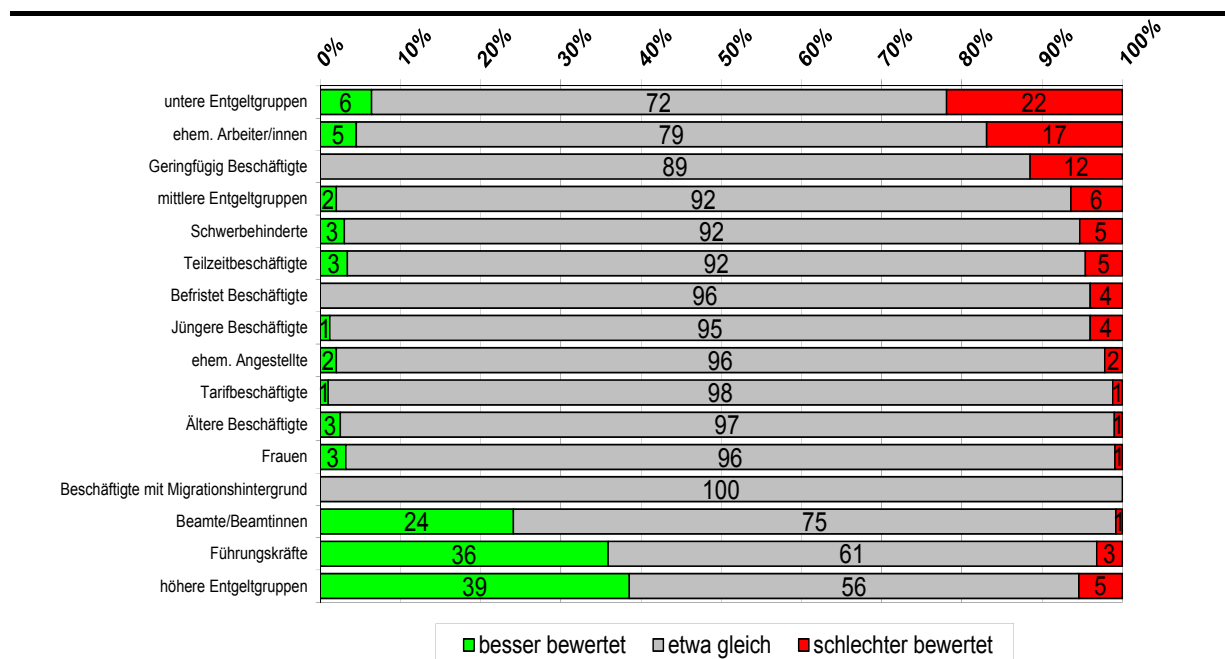
„Wie viele Beschäftigte haben am LOB-System teilgenommen?“	89
„Wie viele der Teilnehmer erhielten eine Ausschüttung?“	
- volle Ausschüttung	59
- Teilausschüttung	33
- keine Ausschüttung	8
„Wie viele Reklamationen durch Beschäftigte gab es insgesamt in der ersten Runde nach der Einführung und der letzten Runde des Leistungsentgelts?“ (an den Teilnehmern)	
- erste Runde	3
- letzte Runde	2

Kritisch wird in Gesprächen mit Arbeitgebervertretern einzelner Kommunen mitunter angemerkt, dass die Ausschüttung breiter als geplant ausgefallen sei und Führungskräfte sich der Auseinandersetzung mit Beschäftigten nicht in ausreichendem Maße gestellt hätten. Es wird befürchtet, dass die Beschäftigten den Eindruck gewinnen könnten, eine Ausschüttung sei auch ohne Bemühen zu haben. Diese Argumentation könnte im Falle einer diffusen, unklaren Zuordnung von Leistung und Bewertung, wie sie insbesondere bei Beurteilungen nicht zu selten vorzukommen scheint, durchaus zutreffend sein. Da die Beschäftigten keine Kausalzusammenhänge zwischen Verhalten und Erfolg erkennen können, müssen sie ihre Schlüsse aus der puren Beobachtung der Ausschüttung ziehen. Soweit ein klarer Zusammenhang zwischen Leistung, etwa einer Zielerreichung, und Bewertung vorliegt, muss eine breite Ausschüttung hingegen keineswegs für eine Entkoppelung von Ausschüttung und Leistung stehen, sondern kann gerade Ausdruck einer erfolgreichen Praxis sein: Wenn sich viele Beschäftigte darum bemühen, die vereinbarten Ziele zu erreichen (die ja erreichbar sein sollten), dann ist eine breite Ausschüttung eine zwingende Konsequenz. Im Grenzfall einer hoch motivierten Belegschaft muss (zumindest theoretisch)

⁶⁷ Allerdings ist zu diesen Daten kritisch anzumerken, dass nur für die Hälfte aller Fälle (n=89) hier klare Angaben zu bestimmen waren (Wegfall der Fälle ohne Dienstvereinbarung, fehlende Angaben zu den Teilnehmern oder zur differenzierten Ausschüttung).

auch eine 100%ige Ausschüttung möglich sein. Umgekehrt: eine wenig breite Ausschüttung würde signalisieren, dass entweder die Beschäftigten sich nicht um eine Zielerreichung bemühen oder die Ziele nicht erreichbar sind. Zumindest im letzten Fall würde eine mangelhafte Systemanwendung vorliegen. Voraussetzung bleibt allerdings, dass bei einer nachvollziehbaren Nichterreichung von Zielen (die nicht geänderten Rahmenbedingungen geschuldet ist) auch negative Auswirkungen auf die Bewertung erfolgen.

Abb. 17: Bewertungsunterschiede bei Beschäftigtengruppen
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Gab es Beschäftigtengruppen, die in der letzten Runde besser oder schlechter bewertet wurden als der Durchschnitt?“



Hier wurden die Antworten jener nicht berücksichtigt, die angaben, nicht zu wissen, ob es Diskriminierungen gegeben habe. Dies sind für die Gruppen, für die Diskriminierungen angegeben werden, jeweils um die 20% der Befragten, ebenso bei der Frage nach der Diskriminierung von Frauen; bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund hingegen 32%.

Wahrscheinlich ähnlich problematisch für die Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlung wie eine besonders selektive oder eine unregelmäßig willkürliche Ausschüttung, wäre – zumindest für die betroffenen Beschäftigtengruppen – eine systematisch diskriminierende Verzerrung bei der Leistungsbewertung. Von Hierarchieeffekten, d.h. dem Phänomen einer besseren Bewertung der Leistungen von Beschäftigten in den höheren Entgeltgruppen, wurde uns in Gesprächen immer wieder berichtet. Auch die Angaben der Personalrätebefragung sprechen dafür, dass es sich hierbei um ein relevantes Phänomen handelt. 22 % der Personalräte geben an, dass Beschäftigte in den unteren Entgeltgruppen schlechter als im Durchschnitt bewertet

würden, sogar 39% geben an, die Leistungen der Beschäftigten in den höheren Entgeltgruppen würden überdurchschnittlich gut bewertet. Ebenfalls häufig wird angegeben, dass Führungskräfte sowie Beamte und Beamtinnen (die häufig Führungspositionen besetzen) besser bewertet würden. Als merklich schlechter bewertete Gruppen werden außerdem die ehemaligen Arbeiter/innen sowie geringfügig Beschäftigte genannt (Abb. 17).⁶⁸

Der bekannte und offenbar nahezu regelmäßig auftretende Effekt der Betterbewertung von Beschäftigten in höheren Entgeltgruppen durch deren Vorgesetzte erinnert stark an jene „*homosocial reproduction*“ (Kanter 1977), die von der Geschlechterforschung bei Stellenbesetzungen ausgemacht wurde. Demnach werden bei Einstellungen von den bisher auf einer Hierarchieebene Tätigen ihnen ähnliche Bewerber bevorzugt – und deshalb auf höheren Ebenen häufig eben nicht Bewerber *innen*. Bei Krell (2008: 200) wird dieses Phänomen als „Similar-to-me-Effekt“ bezeichnet.

Tab. 50: Angemessenheit der Bewertung nach Geschlecht
(Beschäftigtenbefragungen, Mittelwerte)
„Sind Sie der Meinung, dass die Bewertung Ihrer Leistung zutreffend war?“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
Frauen	1,73 2,70	2,45 2,67 2,25			
Männer	1,96 2,75	2,94 3,08 2,49			
n = (Frauen/Männer)	83/128	20/16 153/121 95/37	153/204		

Mittelwerte einer 5er-Skala von 1 = „ja“ bis 5 = „nein“.

Einem gewissen Risiko der Benachteiligung bei der Leistungsbewertung ausgesetzt sind Beschäftigte auch dann, wenn sie in keinem oder einem lediglich marginalen Arbeitskontakt mit ihren Bewertern stehen. So berichteten Bewerber vereinzelt in den Interviews, dass es schwer gewesen sei, Reinigungskräfte angemessen zu bewerten oder Schulsekretärinnen, die nicht von ihren Vorgesetzten bewertet werden können, weil letztere als sie selbst in der Regel Landesbeamte sind. Bei der Leistungsbewertung im Schichtbetrieb (z.B. Rettungsdienst) könnten ähnliche Schwierigkeiten auftreten (vgl. Krell 2008). Auch wenn angenommen werden darf, dass unter diesen Bewertungsschwierigkeiten in vielen Fällen Frauen zu leiden haben, so konstatieren

⁶⁸ Nicht wenige der geringfügig Beschäftigten dürften jedoch nicht durch eine vom Durchschnitt negativ abweichende Leistungsbewertung eine Benachteiligung erfahren, sondern bereits dadurch, dass ihnen die Teilhabe am Leistungsbewertungsverfahren nicht gestattet ist. Zwar werden mitunter geringfügig Beschäftigte in den Geltungsbereich von Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen zum § 18 aufgenommen, der Tarifvertrag findet nach § 1 Abs. 2 TVöD auf sie jedoch eigentlich keine Anwendung, so dass angenommen werden darf, dass einem Großteil dieser Beschäftigtengruppe der Zugang zu leistungsorientierter Bezahlung nicht ermöglicht wird.

die befragten Personalräte keine schlechtere Bewertung weiblicher Beschäftigter (vgl. Abb. 17). Laut den fünf Beschäftigtenbefragungen sehen die Frauen selbst ihre Leistung relativ zutreffend bewertet und zudem gilt den Frauen ihre Leistung im Mittel als zutreffender bewertet, als den Männern die ihre (vgl. Tab. 50).

Abgesehen vom Hierarchieeffekt, der neben dem so genannten „Nasenfaktor“ zu weithin berücksichtigten Problemen der Leistungsbewertung zu zählen ist, scheinen Benachteiligungen somit allenfalls ein marginales Phänomen zu sein. Anzumerken bleibt zudem, dass obgleich der Hierarchieeffekt, ganz wie es zu befürchten war, in etlichen Kommunen auftritt, doch auch dieser von der Mehrzahl der Personalräte nicht konstatiert wird. Selbst wenn man unterstellen würde, dass es mitunter an Sensibilität hierfür fehlt, so muss doch angenommen werden, dass Hierarchieeffekte in diesen Fällen kaum sehr ausgeprägt sein dürften. Richten wir den Blick nur auf die Fälle, in denen ausschließlich oder überwiegend die Systematische Leistungsbewertung angewandt wurde, so nimmt der Anteil jener Personalräte, der angibt, dass die unteren Entgeltgruppen „*etwa gleich*“ bewertet wurden wie der Durchschnitt, auf 63% ab, während die Anteile derjenigen, die eine Schlechterbewertung oder eine Besserbewertung beobachten, auf 26% bzw. 11% ansteigen. Der Anteil der Personalräte, die die höheren Entgeltgruppen gleich bewertet sieht wie den Durchschnitt, sinkt unter den ausschließlichen oder überwiegenden Anwendern Systematischer Leistungsbewertung auf 50%, eine Besserbewertung sehen 41%, 9% eine Schlechterbewertung. Ein erneuter Hinweis darauf, dass die Systematische Leistungsbewertung besonders anfällig für Verzerrungen ist.

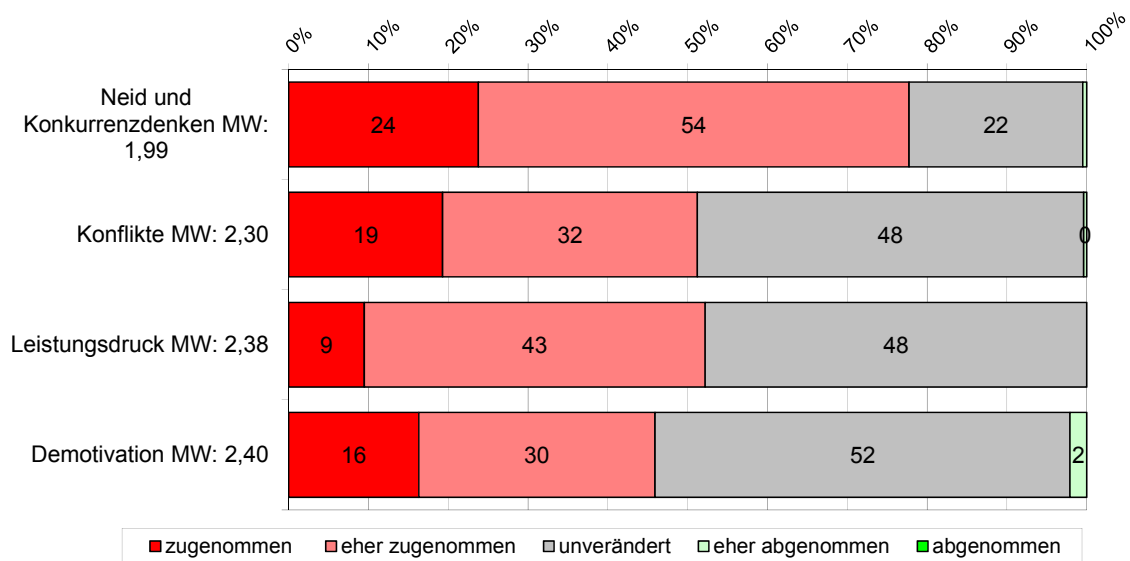
Wirkungen der leistungsorientierten Bezahlung jenseits von Akzeptanz und Motivation

Um die Akzeptanz der leistungsorientierten Bezahlung und ihre Kraft als Motivationsfaktor steht es in den Augen der Beschäftigten und auch der Personalräte nicht zum Besten. Dieser Befund ist unseres Erachtens für Nordrhein-Westfalen eindeutig, und sowohl durch Fallstudien und Beschäftigtenbefragungen als auch die Personalrätebefragung gestützt. Da manche Effekte jedoch nicht entlang der Erwartung von eher positiven Erfahrungen in (den NRW-typischen) Großkommunen und eher schlechten Erfahrungen in kleineren Gemeinden auf treten, besteht zwar eine gewisse Unsicherheit, ob diese Befunde unvermittelt auf Gesamtdeutschland übertragbar sind, doch sie decken sich mit den Befunden der bisherigen Forschung zu Erfahrungen mit Leistungsentsgelt in anderen Ländern, auf die wir bereits hingewiesen haben.

Da uns in den Gesprächen mit Experten und Expertinnen, Beschäftigten und Führungskräften vor Ort typischerweise immer wieder von ähnlichen, nicht intendierten Negativfolgen der leistungsorientierten Bezahlung berichtet wurde, hatten wir die Personalräte explizit nach einer Reihe solcher Punkte gefragt. Zunächst bestätigt die Frage nach „*Demotivation*“ erneut, dass die Stärken der leistungsorientierten Bezahlung nicht in der Motivationsfunktion liegen (vgl. Abb. 18). Wobei anzumerken bleibt, dass das Wort „*Demotivation*“ in der Regel eher auf die „intrinsic Motivation“ bezogen werden dürfte, und „extrinsische“ Anreizwirkungen, oder anders formuliert: interessenbasierte Positiveffekte auf das Arbeits- und Leistungs Handeln,

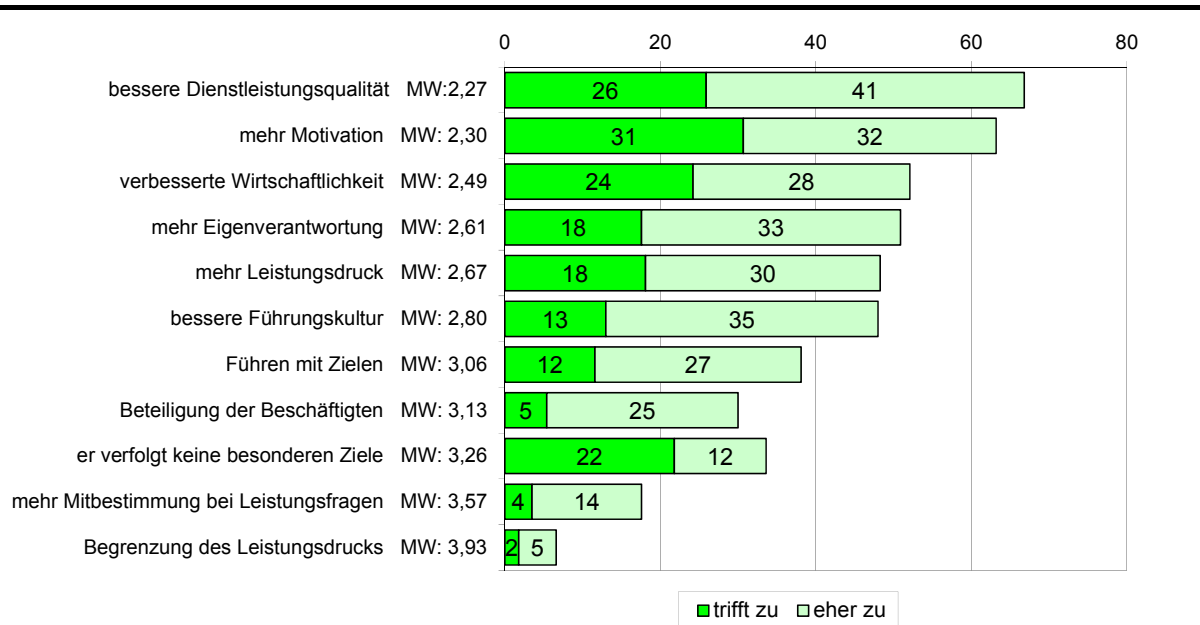
dadurch keineswegs ausgeschlossen sind. „*Demotivation*“, „*Konflikte*“ und „*Neid und Konkurrenzdenken*“ sollten primär so verstanden werden, dass Störungen der kollektiven Beziehungen im Arbeitsalltag und Spannungen im Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern auftreten. Immerhin in jeder vierten Kommune stellen die Personalräte eine Zunahme von „*Neid und Konkurrenzdenken*“ fest, in mehr als der Hälfte der Fälle konstatieren sie zumindest eine Tendenz in diese Richtung. Positiv und ein wenig euphemistisch formuliert: in immerhin drei Vierteln aller Kommunen haben „*Neid und Konkurrenzdenken*“ nicht oder lediglich „*eher zugenommen*“. Dort scheint sich die Störung des „Betriebsklimas“ zumindest in Grenzen gehalten zu haben. Gleichwohl scheinen die atmosphärischen Störungen meist das größte der mit der Einführung von Leistungsentgelt verbundene Problem zu sein – und in manchen Fällen auch den größten Effekt überhaupt darzustellen (s.u.).

Abb. 18: Negative Effekte des Leistungsentgelts
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„*Hatte die Einführung von Leistungsentgelt auch problematische Effekte?*“



Wie wir dargelegt haben, lassen sich die Ziele des § 18 TVöD und insbesondere der VKA jedoch nicht auf Motivation begrenzen, und Akzeptanz und „Betriebsklima“ können aus dieser Perspektive eher als eine relevante Rahmenbedingung, jedoch nicht als der eigentliche Zweck der leistungsorientierten Bezahlung betrachtet werden. Die Ziele der Tarifparteien prägen in vielen Fällen auch die Ziele der Betriebsparteien vor Ort, werden jedoch mitunter auch abgelehnt, nicht selten zudem auch auf Arbeitgeberseite als weniger wichtig erachtet und deshalb nicht mit Nachdruck verfolgt, etwa weil, wie bereits erwähnt, der Aufwand hierfür als zu hoch erscheint.

Abb. 19: Arbeitgeberziele beim Leistungsentgelt
 (Personalrätebefragung, Angaben in Prozent, Ausprägungen 1 und 2 einer 5er-Skala)
 „Welche speziellen Ziele verfolgt der Arbeitgeber mit der LOB-Umsetzung?“



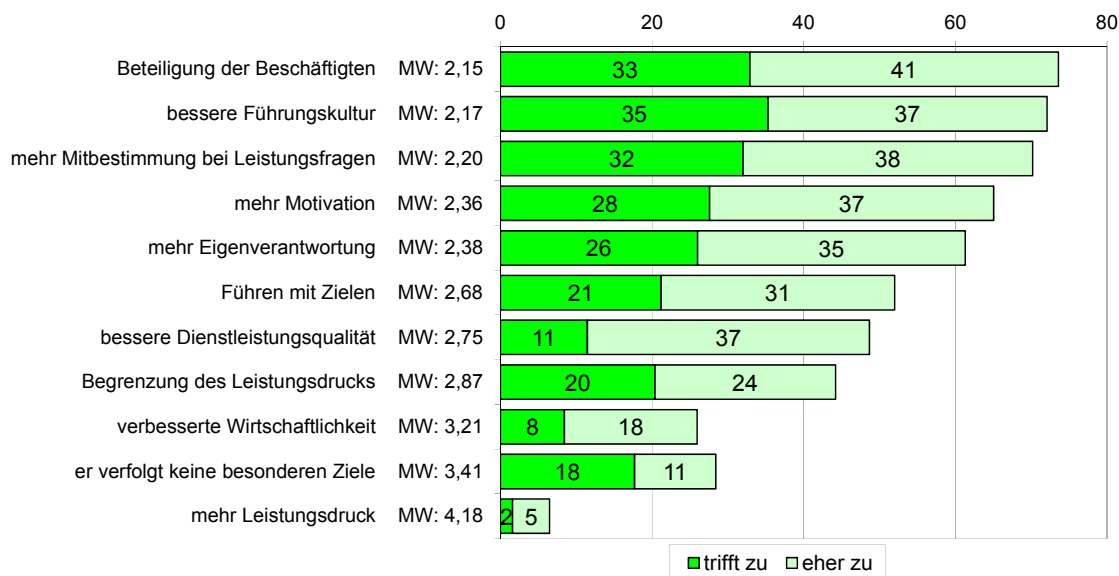
Einen Eindruck von den Zielen, die die Arbeitgeber vor Ort mit der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung verbinden, konnten wir uns vermittelt über die Personalrätebefragung verschaffen. Da die Zusammenarbeit bei der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung überwiegend als gut bewertet wird, nehmen wir an, dass die Personalräte über die Arbeitgeberziele in der Regel nicht nur Bescheid wissen, sondern auch auf eine verzerrende Darstellung in politischer Absicht weitgehend verzichten.⁶⁹ Gegen eine starke polemische Verzerrung sprechen auch die Angaben zu den Arbeitgeberzielen selbst: Die drei wichtigsten Arbeitgeberziele bestehen demnach darin, die Dienstleistungsqualität zu verbessern, die Motivation zu steigern und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, zusammen mit einem vierten Ziel, der Stärkung von Eigenverantwortung, findet sich jeweils eine Mehrheit der Personalräte, die angibt, es würde zutreffen oder eher zutreffen, dass der eigene Arbeitgeber diese Ziele verfolgt (vgl. Abb. 19). Andere Ziele werden demnach nur von einer Minderheit der Arbeitgeber verfolgt. Ein Drittel der Personalräte weiß keine besonderen Ziele des eigenen Arbeitgebers im Kontext der LOB zu nennen, was vor dem Hintergrund der Gespräche vor Ort nicht überrascht, sondern dafür steht, dass sich ein Teil der Arbeitgeber weder die Ziele des Tarifvertrags oder der VKA engagiert zu eigen

⁶⁹ Selbstverständlich kann eine Erhebung der Arbeitgeberziele vermittelt über die Personalräte deren Eigenaussage nicht gänzlich ersetzen; eine Befragung auch der kommunalen Arbeitgeber wird deshalb in nächster Zeit angestrebt.

machte, noch die Umsetzung der LOB zu nutzen suchte, um andere Ziele zu erreichen. Umgesetzt wurde mitunter eben tatsächlich nur deshalb, weil die Tarifregelung eine Umsetzung nahe legte. Allerdings könnte sich bei dieser Angabe nun doch ein leichter Einfluss von Polemik bemerkbar machen.

Die drei wichtigsten Ziele der Personalräte waren nach deren Angaben die Beteiligung der Beschäftigten, eine bessere Führungskultur und mehr Mitbestimmung bei Leistungsfragen. Mehrheitlich werden demnach auch noch die Ziele Motivationssteigerung, mehr Eigenverantwortung und das Führen mit Zielen verfolgt. 29% der Personalräte verfolgt nach eigenen Angaben keine besonderen Ziele mit der Einführung von Leistungsentgelt (vgl. Abb. 20).

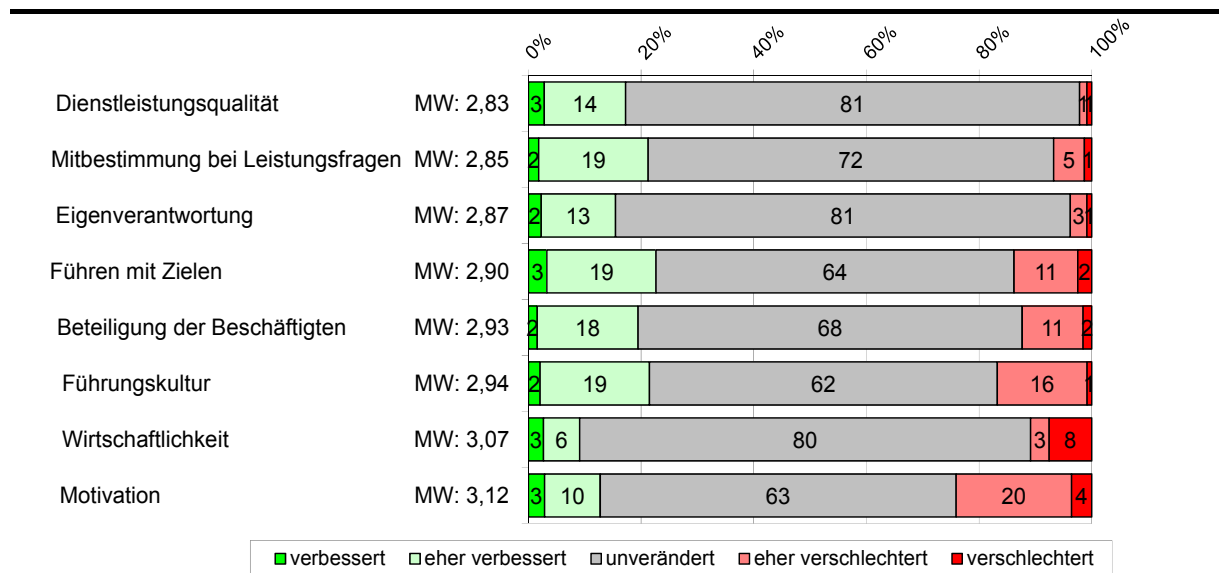
Abb. 20: Personalratsziele beim Leistungsentgelt
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent, Ausprägungen 1 und 2 einer 5er-Skala)
„Welche speziellen Ziele verfolgt der Personalrat mit der LOB-Umsetzung?“



Abgesehen von den bereits betrachteten Negativeffekten (vgl. Abb. 18), erkundigten wir uns bei den Personalräten auch danach, welche der positiven Ziele denn ihres Erachtens effektiv wurden. Die Befunde sind in der Tendenz leicht positiv: 17% der Personalräte berichten davon, die „Dienstleistungsqualität“ habe sich „verbessert“ oder zumindest „eher verbessert“, lediglich 2% schreiben der Einführung von Leistungsentgelt diesbezüglich eine Negativeffekt zu. Die Verbesserung der Dienstleistungsqualität ist damit in der Wahrnehmung der Personalräte der häufigste Positiveffekt. Allerdings sieht eine große Mehrheit von 81% in dieser Hinsicht keine Veränderung. Obwohl somit mehr Personalräte hier von einer Verbesserung berichten

als von einer Verschlechterung, scheint doch zugleich der zentrale Befund zu sein: Es ändert sich selbst hinsichtlich der Dienstleistungsqualität eher wenig. Dies trifft auch mit Blick auf weitere Effekte zu (vgl. Abb. 21). Auch die Ziele „Wirtschaftlichkeit“ und „Motivation“, bei denen die positiven Veränderungen in wenigen Kommunen von den negativen Veränderungen in anderen leicht überkompensiert werden, signalisieren primär den Hauptbefund schwacher Veränderungen. Weder ausgeprägte Positiv-erwartungen noch mitunter vorkommende Befürchtungen ausgeprägter Negativeffekte lassen sich offenbar bestätigen. Der heftige Konflikt auf der tarifpolitischen Ebene scheint durch die eher schwachen Effekte kaum begründbar zu sein.

Abb. 21: Effekte des Leistungsentgelts
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Welche Effekte hatte die Einführung der LOB auf nachfolgende Punkte?“



Nicht über raschen sollte nach den bisherigen Ausführungen, dass die Dienstleistungsqualität dort etwas deutlicher verbessert wurde, wo ausschließlich oder überwiegend mit Zielvereinbarungen gearbeitet wird (20% „verbessert“ oder „eher verbessert“) als bei ausschließlichem oder überwiegendem Einsatz der Systematischen Leistungsbewertung (15%). Allerdings halten sich die Verbesserungen auch im ersten Fall durchaus in Grenzen. Eine stärker ausgeprägte Verbesserung der Dienstleistungsqualität findet sich auch dort, wo Beschäftigten und Führungskräften vor der Einführung Schulungen angeboten wurden und angegeben wird, dass „ein Teil der Beschäftigten“ sowie „die meisten“ Führungskräfte daran auch teilgenommen haben. Trifft dies zu, dann hat sich die Dienstleistungsqualität zu 23% „verbessert“ oder „eher verbessert“, ist dies nicht der Fall, dann wird nur in 11% der Fälle von einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität berichtet. Positive Effekte auf die Dienstleistungsqualität treten auch dann häufiger auf, wenn die Personalräte angeben, dass die Beschäftigten gut informiert wurden, als wenn dies nicht der Fall war. Es bestäti-

gen sich somit die Annahmen, dass sich Zielvereinbar ungen und gute Vo rbereitung auszahlen.

Positiv auf die verschiedenen Momente der Funktionalität der leistungsorientierten Bezahlung wirkt es sich auch aus, wenn der Einführungsprozess aus Sicht der Personalräte in Form guter, oder besser noch sehr guter Kooperation verlief. Dies gilt für das Ziel der Dienstleistungsqualität in ähnlicher Weise wie für die besonders den Personalräten wichtigen Ziele. Lediglich bei den Aspekten Wirtschaftlichkeit und vor allem Motivation scheint selbst eine gute Kooperation bei der Einführung nicht zu genügen, um merkliche Positiveffekte erzielen zu können (vgl. Tab. 51).

Tab. 51: Funktionalität differenziert nach Kooperativität
(Personalrätebefragung, Mittelwerte)

„Welche Effekte hatte die Einführung der LOB auf nachfolgende Punkte?“
gekreuzt mit der Frage „Wie war die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Arbeitgeberseite bei der Einführung von Leistungsentgelt (LOB)?“

Zusammenarbeit	Sehr gut ^a	Gut ^b	Teils, teils ^c	Schlecht ^d	Sehr schlecht ^e
Dienstleistungsqualität	2,66 2,87		3,05 3,15		-
Führungskultur	2,75 2,94		3,08 3,58		-
Motivation	3,05 3,04		3,42 3,48		-
Wirtschaftlichkeit	2,94 3,04		3,34 3,03		-
Eigenverantwortung	2,73 2,86		3,19 2,78		-
Beteiligung der Beschäftigten	2,79 2,91		3,17 3,20		-
Mitbestimmung bei Leistungsfragen	2,77 2,81		3,13 2,78		-
Führen mit Zielen	2,75	2,89	3,24	2,95	-

Mittelwerte der Effekte auf einer 5er-Skala von 1 = „sehr gut“ bis 5 = „sehr schlecht“, ^a = Fälle der Spalte je nach Zeile zwischen n = 40 und n = 44, ^b = Fälle der Spalte je nach Zeile zwischen n = 60 und n = 67, ^c = Fälle der Spalte je nach Zeile n = 19 und n = 21, ^d = Fälle der Spalte je nach Zeile zwischen n = 6 und n = 7, ^e = Fälle der Spalte je nach Zeile fehlend bis n = 2.

Nicht nur die ausgeprägte und überwiegend gute Kooperation bei der Einführung des Leistungsentgelts darf vor dem Hintergrund der heftigen tarifpolitischen Umstrittenheit des Themas überraschen, wir stehen offenbar vor einem weiteren Paradox: Während die Arbeitnehmerseite die leistungsorientierte Bezahlung tarifpolitisch bekämpft, kann sie zumindest in manchen Kommunen zentrale Ziele erreichen, wohingegen wichtige Ziele der Arbeitgeberseite nach diesen Daten als eher verfehlt gelten müssen. Letztere scheinen zum Teil auf Basis der Beobachtung der Personalräte nicht einmal unter günstigen Voraussetzungen wirksam zu werden. Gleichwohl en-

gagiert sich die VKA bzw. der KAV NW in starkem Maße für die Fortführung und den Ausbau der leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVöD.

Unter günstigen Umständen, so lässt sich resümieren, lassen sich in den Augen der Personalräte positive Effekte konstatieren. Doch selbst unter günstigen Umständen sind diese Effekte nicht sehr ausgeprägt. Bemerkenswert ist jedoch nicht zuletzt, dass bei den drei für die Personalräte wichtigsten Zielen, „*Beteiligung der Beschäftigten*“, „*bessere Führungskultur*“ und „*mehr Mitbestimmung bei Leistungsfragen*“ (vgl. Abb. 20), zumindest im Mittel die positiven Effekte die negativen Wirkungen leicht überwiegen und unter günstigen Bedingungen (Kooperativität, Zielvereinbarung, gute Informations- und Qualifikationsprozesse) sogar merkliche Positiveffekte vorkommen. Anders sieht es bei den Zielen der kommunalen Arbeitgeber aus, von deren drei wichtigsten Zielen, „*bessere Dienstleistungsqualität*“, „*mehr Motivation*“ und „*verbesserte Wirtschaftlichkeit*“, lediglich das erste Ziel schwach als überwiegend erreicht gelten darf und die beiden anderen Ziele selbst unter positiven Rahmenbedingungen aus der Sicht der Personalräte bisher nicht erreicht werden konnten.

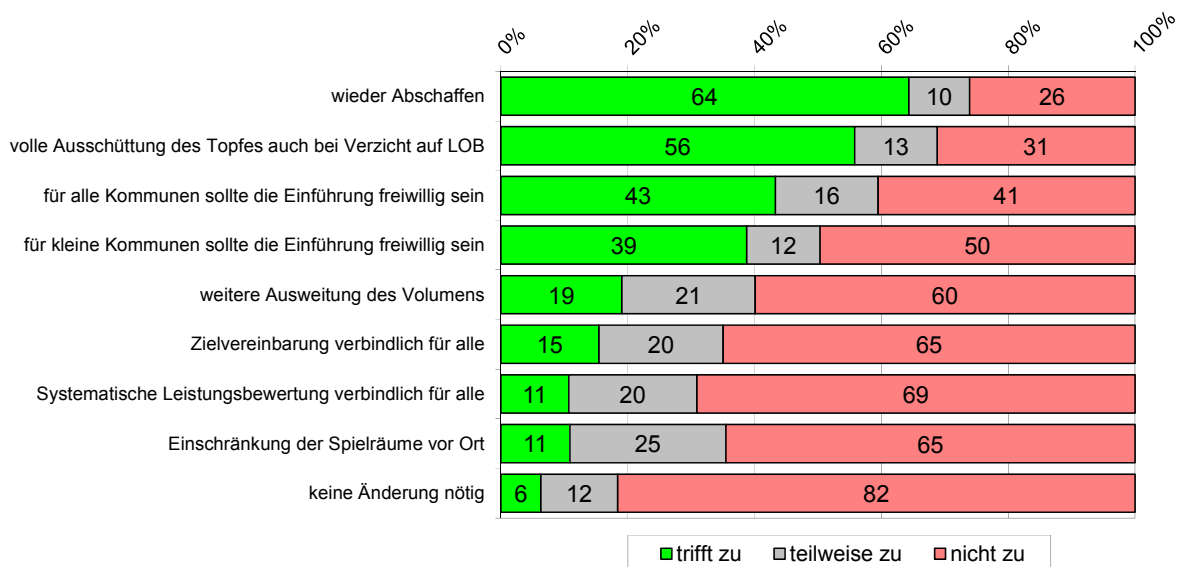
4.6 Hat die leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst eine Zukunft?

Änderungsforderungen der Personalräte

Ginge es nach der Mehrheit der befragten Personalräte, dann sollte der § 18 TVöD wieder abgeschafft werden: 64% aller Befragten plädieren für diese drastische Maßnahme. Dieser Wunsch nach Abschaffung überraschte uns nach den in den Fallstudien und durch teilnehmende Beobachtung gewonnenen Eindrücken nicht. Ziehen wir davon diejenigen unter den Befragten ab, die sich zugleich für eine Volumenausweitung aussprechen, da anzunehmen ist, dass deren Ablehnung der leistungsorientierten Bezahlung nur darauf beruht, dass sie über das geringe Ausschüttungsvolumen oder den zögerlichen Ausbau des Volumens enttäuscht sind, dann bleiben noch 58% der Personalräte übrig, die wir als „echte“ Gegner bezeichnen können. Sie repräsentieren immerhin 74% der Beschäftigten in den Kommunen Nordrhein-Westfalens; die Forderung, die leistungsorientierte Bezahlung wieder abzuschaffen, findet sich also häufiger in größeren als in kleineren Kommunen. Besonders ausgeprägt ist die Forderung nach einer Wiederabschaffung der leistungsorientierten Bezahlung bei den Ver.di-Mitgliedern unter den Befragten: 82% von ihnen fordern die Abschaffung (diejenigen abgezogen, die zugleich eine Ausweitung des Volumens fordern, sind es noch 75%). Personalräte, die gewerkschaftlich nicht organisiert sind, fordern die Abschaffung des Leistungsentgelts zu 61% und DBB/Komba-Mitglieder zu 39% (eine kleine Gruppe „unechter“ Gegner darin jeweils noch eingerechnet). Da in 65% aller Fälle die Beamten mit in das System einbezogen sind, kann es hier nicht allein darum gehen, dass die mitunter bei Beamtinnen und Beamten mangelnde persönliche Betroffenheit zu einer anderen Bewertung führt, vielmehr scheinen hier tatsächlich unterschiedliche Diskurse in den jeweiligen Organisationen eine Rolle zu spielen (vgl. Abb. 22).

Wenig überraschen sollte darüber hinaus, dass auch die Forderung „volle Ausschüttung des Topfes auch bei Verzicht auf LOB“ zu den Favoriten der Personalräte zählt und von einer Mehrheit (56%) unterstützt wird, die wiederum gut drei Viertel der Beschäftigten repräsentiert. Am höchsten im Kurs steht die volle Ausschüttung auch ohne Leistungsdifferenzierung wiederum bei den Verdi-Personalräten (70% „trifft zu“), auch etwa die Hälfte der DBB/Komba-Mitglieder stimmt hier zu, während sich unter den gewerkschaftlich nicht organisierten Personalräten lediglich eine Minderheit von etwas weniger als einem Drittel dafür erwärmen kann.

Abb. 22: Änderungsvorstellungen der Personalräte zum Leistungsentgelt
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)
„Was sollten die Tarifparteien bei der leistungsorientierten Bezahlung ändern?“



Relativ viele Anhänger finden auch noch Forderungen, leistungsorientierte Bezahlung sollte für alle Kommunen (43% ungeteilte Zustimmung) oder für kleine Kommunen (39% ungeteilte Zustimmung) freiwillig sein, wobei bei letzterer dann bereits die Ablehnung die Zustimmung überwiegt. Lediglich in Kommunen mit weniger als 20.000 Beschäftigten findet die Forderung nach einer Freiwilligkeit speziell für kleinere Kommunen eine Mehrheit unter den Personalräten. Da es auf der Basis der Personalrätebefragung keinen Grund für die Annahme gibt, dass leistungsorientierte Bezahlung in kleineren Kommunen generell schlechter funktionieren würde (jedenfalls berichten die Personalräte aus kleinen Kommunen nicht von schlechteren Erfahrungen), gibt es zumindest auf unserer empirischen Basis auch keine Begründung für eine Freiwilligkeit der leistungsorientierten Bezahlung speziell für kleine Kommunen. Die Frage, ob es sinnvoll wäre, die Anwendung von Leistungsentgelt generell

ins Belieben der Betriebsparteien zu stellen, oder, was sich faktisch nicht allzu sehr davon unterscheidet, eine volle Ausschüttung auch bei einem Verzicht auf Differenzierung vorzunehmen, ist deshalb begründeter aufzuwerfen, als die nach der Freiwilligkeit speziell für kleine Kommunen.

Die Forderung nach Freiwilligkeit kann dabei unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: erstens als eigentliches Ziel, zweitens als taktischer Schritt hin zu einer generellen Abschaffung der leistungsorientierten Bezahlung. (1) Die Freiwilligkeit von Leistungsentgelt als eigentliches Ziel zu verfolgen, scheint nicht nur aus VKA-Perspektive, sondern auch vor dem Hintergrund zentraler gewerkschaftlicher Ziele, insbesondere des Zieles der Sicherung der Flächentarifverträge vor einer „inneren Erosion“ sowie des Erhalts möglichst ähnlicher Entgelt- und Arbeitsbedingungen, als Forderung aus Arbeitnehmerperspektive keineswegs unproblematisch zu sein. Zumindest müsste ein Aufgreifen dieser Forderung der Personalräte mit nicht-intendierten Spätfolgen für die Tarifpolitik und die industriellen Beziehungen rechnen. Auch auf Arbeitgeberseite wäre damit ein möglicherweise nachhaltiger Spalt pilz geschaffen, der sich (etwa bei einer weiteren Volumenausweitung) auch negativ auf den Zusammenhalt in den kommunalen Arbeitgeberverbänden auswirken könnte. (2) Allerdings steht das praktische Bestreben etlicher, und die Forderung vieler Personalräte nach Freiwilligkeit oder undifferenzierter Ausschüttung überwiegend im Kontext des Wunsches nach einer generellen Abschaffung von Leistungsentgelt. Zwar wäre der Schritt in die Freiwilligkeit einerseits weitgehend das Ende für alle an die Einführung geknüpften Versuche der VKA, umgestaltend auf die Kommunen Einfluss zu nehmen, würden sich doch auch auf Arbeitgeberseite nur noch diejenigen beteiligen, deren Absichten sich mit denjenigen der VKA decken. Andererseits wäre dies jedoch kaum ein vertretbarer Weg in die vollständige Abschaffung, müsste in einem zweiten Schritt doch dann tarifpolitisch jenen Kommunen das Recht auf Leistungsentgelt entzogen werden, in denen die Betriebsparteien sich unter der Voraussetzung der Freiwilligkeit zu einer Fortführung entschlossen hätten. Die Forderung nach Freiwilligkeit könnte somit selbst dann, wenn sie mit der Intention der generellen Abschaffung verbunden ist, in eine Sackgasse führen. Die mit dem Leistungsentgelt verbundenen Modernisierungsziele wären gescheitert und eine neue Form der Differenzierung zwischen den kommunalen Arbeitgebern eingeführt.

Zumindest ein Teil der Personalräte hegt auch durchaus andere Änderungsvorstellungen. Etwa ein Drittel plädiert dafür, die Spielräume vor Ort einzuschränken (11%) oder zumindest teilweise in diese Richtung zu gehen (25%), teilweise wird gefordert, die Zielvereinbarung, teilweise die Systematische Leistungsbewertung verbindlich für alle zu machen. Zwar mag die Absage der Mehrzahl der Personalräte an eine höhere Verbindlichkeit im Kontext des Wunsches nach der Abschaffung zu verstehen sein, doch bereits die unterschiedlichen Vorstellungen davon, welches der Instrumente zur Leistungsmessung verbindlich werden sollte, spricht dafür, dass Schritte hin zu einer größeren Verbindlichkeit und zur Einschränkung der Spielräume vor Ort stets in bereits etablierte Praktiken vor Ort eingreifen und damit kaum ohne Probleme durch- und umsetzbar sein dürften. Dies gilt selbstverständlich in ähnlicher Weise für die Forderung einer generellen Abschaffung. Hinzu kommt, dass auch unter den Personalräten sich eine relevante Minderheit findet, die sich für eine Ausweitung des Volumens ausspricht (19% uneingeschränkt, weitere 21% mit gewissen Einschränkungen).

gen). Unter den Personalräten mit Ver.di-Mitgliedschaft plädiert die große Mehrheit gegen eine Ausweitung des Ausschüttungsvolumens (79% stimmen der Forderung „nicht zu“, 8% stimmen ihr nur „teilweise zu“), unter den unorganisierten Personalräten (46% stimmen „nicht zu“) und den DBB/Komba-Mitgliedern (38% stimmen „nicht zu“) ist die Ablehnung der Forderungen deutlich schwächer ausgeprägt.

Tab. 52: Akteursbewertung durch Beschäftigte und Personalrat im Zusammenhang der Einführung von Leistungsentgelt
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent und Mittelwerte)

<i>„Hat sich Ihres Erachtens die Meinung der Beschäftigten über die Verwaltungsspitze, die Vorgesetzten, den Personalrat oder die Gewerkschaften im Zusammenhang mit der Einführung der LOB verändert?“</i>						
<i>über ...</i>	positiv eher	positiv	unverändert	eher negativ	negativ	<i>Mittelwert</i>
Personalrat	1	8 75		16 1		3,08
Verwaltungsspitze	1	3 66		28 3		3,30
Vorgesetzte/r	0	5 58		35 2		3,35
DBB/Komba	0	3 64		24 9		3,38
Ver.di	0	2 60		30 8		3,45
<i>„Hat sich die Meinung des Personalrats über die Verwaltungsspitze, den Arbeitgeberverband (VKA bzw. KAV NW) oder die Gewerkschaften im Zusammenhang mit der Einführung der LOB verändert?“</i>						
<i>über ...</i>	positiv eher	positiv	unverändert	eher negativ	negativ	<i>Mittelwert</i>
Verwaltungsspitze	1	6 79		13 2		3,09
DBB/Komba	1	9 58		23 9		3,31
Ver.di	0	6 62		24 8		3,33
VKA, KAV NW	0	2	60	27	11	3,47

Leistungsentgelt und Akteursbewertung

Eingedenk der recht schwachen, jedoch insbesondere im Arbeitnehmerinteresse eher leicht positiven Funktionen, die die Personalräte selbst der leistungsorientierten Bezahlung zuschreiben, scheint insbesondere dort, wo sich die Betriebsparteien einvernehmlich um eine „gute Praxis“ bemühen, die mehrheitliche Forderung nach einer Abschaffung der leistungsorientierten Bezahlung nicht zwingend zu sein. Ein wichtiger Grund dürfte für die Personalräte in der mangelnden Akzeptanz des Leistungsentgelts bei den Beschäftigten liegen. Dies insbesondere deshalb, weil nach Auffassung der Personalräte die Negativsicht auf das Leistungsentgelt auch auf die Be-

wertung der Akteure abzufärben droht. Fragt man die Personalräte danach, ob sich ihres Erachtens „*die Meinung der Beschäftigten über die Verwaltungsspitze, die Vorgesetzten, den Personalrat oder die Gewerkschaften im Zusammenhang mit der Einführung der LOB verändert*“ habe, so beobachten nicht wenige eine negative Entwicklung (vgl. Tab. 52). Lediglich die Personalräte selbst kommen nach eigener Beobachtung noch glimpflich davon, doch die Verwaltungsspitze und die Führungskräfte haben demnach ebenso in einigen Kommunen an Ansehen bei den Beschäftigten verloren wie die Gewerkschaften.⁷⁰ Diese Angaben der Personalräte zu einer verschlechterten Akteursbewertung durch die Beschäftigten im Kontext der Einführung von Leistungsentgelt entsprechen in der Tendenz den Befunden der Beschäftigtenbefragungen und dürften somit nicht zu stark durch die Sekundärwahrnehmung verzerrt sein (vgl. Tab. 25).

Berücksichtigen wir darüber hinaus, dass ein knappes Drittel der Verdi-Mitglieder unter den Personalräten annimmt, dass sich die Einführung von Leistungsentgelt auf die Mitgliederentwicklung ihrer Gewerkschaft „*eher negativ*“ (26%) oder „*negativ*“ (5%) auswirkt,⁷¹ dann darf es nicht überraschen, dass man das ungeliebte Leistungsentgelt, dessen „Geburtsfehler“ Entgeltumwidmung ohnehin von Anfang an für einen Legitimationsschaden gesorgt hatte, wieder loswerden möchte. Allerdings könnte es ein Kurzschluss sein, aus den Negativeffekten auf das Ansehen der Gewerkschaft(en) und die Mitgliederentwicklung im Umkehrschluss zu erwarten, dass eine Verweigerung der Umsetzung sich positiv auswirken würde. Signifikante Unterschiede bei der Mitgliederentwicklung finden sich zwischen Verdi-Personalräten jedenfalls nicht, wenn wir danach unterscheiden, ob eine Dienstvereinbarung abgeschlossen wurde oder ob eine nach Leistung differenzierte oder eine pauschale Ausschüttung erfolgt.⁷² Darüber hinaus sind die Auswirkungen auf die Mitgliederentwicklung der eigenen Organisation in den Augen der DBB/Komba-Personalräte offenbar erheblich weniger negativ: Nach Beobachtung von 10% ist der Einfluss von Leistungsentgelt „*eher negativ*“, 5% meinen, er sei „*eher positiv*“, die restlichen sehen hier keinen Einfluss. Auch wenn es auf der einen Seite nahe liegend sein dürfte, dass Negativeffekte auf die Mitgliedschaft im Beamtenbereich schwächer durchschlagen, so muss doch konstatiert werden, dass sich die vor Ort noch immer eher positive Haltung der DBB/Komba-Personalräte zum Leistungsentgelt nicht image-schädigend auszuwirken scheint.

⁷⁰ Der Negativimpuls auf das Ansehen der Gewerkschaft Verdi wird von den Personalräten, die der Organisation selbst angehören, stärker bewertet (Mittelwert 3,54) als von den Nichtmitgliedern (3,49) oder den DBB/Komba-Personalräten (3,29). Es handelt sich somit nicht primär um eine Fremdzuschreibung. Allerdings sehen zwar die Verdi-Personalräte die eigene Organisation in gleichem Maße von diesem Negativtrend betroffen wie die DBB/Komba-Konkurrenz, doch letztere bewerten die Entwicklung des eigenen Ansehens bei den Beschäftigten etwas positiver (3,15) als das von Verdi.

⁷¹ Positive Einflüsse der leistungsorientierten Bezahlung auf die Mitgliederentwicklung werden von Verdi-Personalräten nicht berichtet.

⁷² Geringe und nicht signifikante Unterschiede würden zudem allenfalls dafür sprechen, dass sich der Verzicht auf eine Dienstvereinbarung oder die Anwendung der Pauschal ausschüttung noch etwas stärker negativ auf die Mitgliederentwicklung bei Verdi auswirkt.

Wir haben die Personalräte nicht nur gefragt, wie sich ihres Erachtens die Meinung der Beschäftigten über die LOB-relevanten Akteure verändert hat, sondern auch, ob sich ihre eigene Meinung „über die Verwaltungsspitze, den Arbeitgeberverband (VKA bzw. KAV NW) oder die Gewerkschaften im Zusammenhang mit der Einführung der LOB verändert“ habe. Es zeigt sich eine in der Tendenz ähnliche Veränderung bei der Bewertung der Gewerkschaften, hingegen eine im Vergleich zu den Beschäftigten weniger und nur leicht negative Veränderung der Bewertung der Verwaltungsspitze. Diesbezüglich finden sich auch nur schwache Unterschiede zwischen den Personalräten variierender gewerkschaftlicher Orientierung. Doch während sich die Veränderung der Bewertung von Ver.di zwischen unorganisierten Personalräten, DBB/Komba-Mitgliedern (Mittelwert jeweils 3,32) und jenen, die selbst Mitglied bei Ver.di sind (3,34) kaum unterscheidet, hat sich die Meinung über DBB/Komba bei den eigenen Personalräten leicht verbessert (2,93), jedoch bei den Nicht-Organisierten etwas (3,25) und bei Ver.di-Personalräten deutlich verschlechtert: Etwa die Hälfte der Ver.di-Mitglieder unter den Befragten berichtet, dass sich ihre Meinung über DBB/Komba verschlechtert habe (Mittelwert 3,61: 38% „eher negativ“, 12% „negativ“). Ein noch etwas schlechteres Bild als DBB/Komba gab in den Augen der Ver.di-Personalräte nur der Arbeitgeberverband ab (Mittelwert 3,70: 30% „eher negativ“, 20% „negativ“). Auch die Meinung der unorganisierten und der DBB/Komba-Personalräte über den Arbeitgeberverband hat sich deutlicher negativ verändert als deren Meinung über die eigene Verwaltungsspitze (Mittelwerte 3,22 und 3,31), allerdings besteht doch ein erheblicher Unterschied zu den Angaben ihrer Ver.di-Kollegen. Hier dürfte der Teilhabe an gewerkschaftlichen Diskursen im Kontext von Tarifkonflikten Relevanz zukommen, an denen sowohl nicht-organisierte Personalräte als auch Beamtinnen und Beamte weniger teilhaben. Jedenfalls sprechen diese Befunde zur Akteursbewertung erneut dafür, dass die betrieblichen Arbeitsbeziehungen auch, aber wohl nicht nur im Kontext der Einführung leistungsorientierter Bezahlung erheblich konfliktärmer sind als die Beziehungen zwischen den Tarifparteien. Das dürfte unter anderem daran liegen, dass durch das hohe Maß an Verrechtlichung einmal in der tarifpolitischen Arena ausgefochtene Kämpfe kaum vor Ort ein zweites Mal auszutragen sind. Allerdings sticht dieses Argument gerade was die Einführung des Leistungsentgelts anbelangt wenig, da die Gestaltungsspielräume vor Ort ungewöhnlich groß sind. Erinnern wir uns an die Besonderheiten der industriellen Beziehungen des öffentlichen Sektors, die in letzter Instanz demokratische Wahl der Vertretung der Arbeitgeberseite, eine daran anschließende, zumindest im Grundsatz bestehende Verpflichtung auf das Gemeinwohl und die Überlappung zwischen Wählern und Beschäftigten, dann sollte weniger die kooperative Praxis vor Ort überraschen, als die Konflikte um das Leistungsentgelt auf der tarifpolitischen Ebene.

Leistungsentgelt: Realkonflikt oder Legitimationsfassade?

Zweifellos kommt der leistungsorientierten Bezahlung auch eine hohe symbolische Bedeutung zu. Mit der Einführung des Leistungsentgelts kann der politischen und medialen Öffentlichkeit signalisiert werden, dass im öffentlichen Dienst Maßnahmen zu dessen Modernisierung und Leistungsaufrichtung ergriffen werden. Dieser Erklärungsansatz lässt sich an die neo-institutionalistische Argumentation der notwendigen Isomorphie von Organisationen anschließen (DiMaggio/Powell 1983). Wie andere Organisationen auch muss demzufolge der öffentliche Dienst versuchen, den

Anforderungen aktueller Modernitätsdiskurse in seiner Umwelt zu entsprechen (Scott/Meyer 1991; Bahnmüller 2001b; Trevor 2009: 35; Jörges-Süß 2007). Auch wenn das Leistungsentgelt intern nicht die erwünschten Wirkungen erzielt, wäre unter diesem Gesichtspunkt seine Ein- und Fortführung als rational zu betrachten, da der öffentliche Dienst auf diese Weise seine Legitimation sicherstellen kann, auch wenn sich das Leistungsentgelt als bloße Fassade erweisen sollte (Oechsler 2007: 111). Obgleich symbolische Modernitätssignale an die Umwelt durchaus mit in das Repertoire der Intentionen der Promotoren gehören, beschränken sich deren Absichten jedoch wie beschrieben keineswegs darauf.

Allerdings sollte die Einführung von Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst weder auf die Frage eines Instruments des Leistungsanreizes und als eines Mittels zur Ausübung von Leistungsdruck, noch auf eine symbolische Betrachtung reduziert werden. Auch wenn eine „konventionelle Sichtweise“ des Leistungsentgelts als pures Instrument des materiellen Anreizes und der Leistungssteigerung im Feld sowohl bei etlichen Arbeitgebern als auch – meist kritisch gewendet – bei vielen Arbeitnehmervertretern vorkommt und keineswegs ohne praktische Relevanz ist: Ziele wie die Verbesserung der Dienstleistungsqualität oder eventuelle Impulse für die Führung und Steuerung im öffentlichen Dienst, nicht zuletzt für die Kommunikation, gehen darin nicht auf und erlauben zudem eine relevante Schnittmenge der Interessen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Jedoch stehen die öffentlichen Arbeitgeber wie beschrieben unter Haushaltsstress, d.h. sie sind selbst dann, wenn sie tatsächlich modernisierungswillig sind, nicht selten wenig modernisierungsfähig. Auch aus diesem Grund besteht seitens der Modernisierer im Arbeitgeberverband die Neigung, die Frage des Leistungsentgelts symbolisch aufzuladen. Die Frage der leistungsorientierten Bezahlung wird somit zu einem hoch aufgeladenen politischen Symbol der Modernisierungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und gilt manchen Vertretern der VKA gar als das Herzstück der Modernisierung schlechthin.

Auch auf Arbeitnehmerseite stellt das Leistungsentgelt für viele ein, allerdings negatives, politisches Symbol dar. Hier wird die leistungsorientierte Bezahlung von Beginn an auch zum Symbol für die Expropriation von Arbeitnehmerbesitzständen, d.h. es geht nicht nur – und vielleicht auch nicht in erster Linie – um die Frage der gerechten Binnenverteilung unter den Beschäftigten und das Problem der Messbarkeit, sondern um einen Verteilungskonflikt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Es werden seitens der Arbeitnehmervertreter nicht nur Bedenken hinsichtlich der mehr oder weniger bekannten Schwächen etwa von Beurteilungsverfahren geltend gemacht, mitunter geht es auch darum, potentiell auftretende Messprobleme als taktische Argumente zu verwenden, um für die Abschaffung des § 18 argumentieren zu können oder zumindest durch eine pauschale Ausschüttung die Verfügungsgewalt der Arbeitnehmer über das sog. Startvolumen zurückzugewinnen, d.h. eine Niederlage auf dem Feld der tarifpolitischen Verteilungskämpfe wieder wettzumachen.

Da das Leistungsentgelt auf Arbeitnehmerseite häufig symbolisch negativ aufgeladen ist, wird die vorhandene Schnittmenge mit auch auf Arbeitgeberseite vertretenen Zielen oftmals nicht wahrgenommen und die Entwicklung eigener Zielvorstellungen und Konzepte kaum vorangebracht, obwohl die Befunde der Personalrätebefragung zeigen, dass hier Erfolge etwa auf dem Gebiet der Mitbestimmung und der Partizipa-

tion erzielt werden könnten. Da die VKA die leistungsorientierte Bezahlung zum Symbol für die Modernisierung des öffentlichen Dienstes erhoben hat und auf gewerkschaftlicher Seite vor dem Hintergrund der reaktiven Ausgangssituation und in der Folge innerer Divergenzen ein Strategiedefizit diagnostiziert werden muss, ergibt sich eine hoch aufgeladene, jedoch ziemlich verfahrenere Konstellation. Während auf tarifpolitischer Ebene das Risiko einer anhaltenden konfliktreichen Stagnation droht, d.h. es weder gelingt, das Leistungsentgelt wieder abzuschaffen, noch es hinreichend funktionsfähig auszustatten, besteht die Gefahr, dass beide tarifpolitischen Akteure an Ansehen verlieren, da sich auch auf der betrieblichen Ebene in vielen Fällen keine eindeutige Situation herbeiführen lassen wird. Während bis zur erhofften endgültigen Abschaffung mancherorts weiterhin auf Formen der pauschalen Ausschüttung gesetzt werden dürfte, andernorts hingegen gegen Arbeitgeber und nicht zuletzt Organisationsberater an raffinierten Systemen feilen, dürfte sich nicht selten eine Umgangsform eingeschlichen haben, bei der eine einmal erfolgte, nach Leistung differenzierte Ausschüttung allmählich gerinnt, sich eine Ausschüttung verfestigt, die zwar invariabel, jedoch gleichwohl ungleich erfolgt, d.h. sich die Entsprechung zwischen Leistungsverhalten und Prämienauschüttung immer weiter und auf ausgeprägt ungerechte Weise lockert, eine Art von „Unterleben“ (Goffman) von Vorgaben, wie es sich etwa in Reinform in real-sozialistischen Ländern feststellen ließ (Schmidt 1996). Damit würde ein Zustand erreicht, der genau dem Gegenteil dessen entspricht, was mit dem § 18 an Modernisierungszielen angestrebt wird.

Allerdings müsste, um mittels leistungsorientierter Bezahlung einen Schritt hin zu einer realen Modernisierung des öffentlichen Dienstes voranzukommen, wie es der VKA vorschwebt, gerade deren symbolische Aufladung dekonstruiert und der Konflikt einer Rationalisierung unterzogen werden. Auch im wohlverstandenen Eigeninteresse müsste die Arbeitgebersseite „*attitudinal structuring*“ (Walton/McKersie 1965) auf Gewerkschaftsseite betreiben, d.h. die eigenen Vorstellungen in moderater Weise artikulieren und bei weiteren Schritten der Evaluation der Umsetzungserfahrungen besondere Offenheit für arbeitnehmerspezifische Anliegen aufbringen. Allerdings könnte eine Veränderung der jeweiligen Wahrnehmung des Leistungsentgelts als zentrales Symbol der Modernisierung einerseits und als Symbol eines arbeitgeberseitigen Übergriffs andererseits zwar eine entscheidende Voraussetzung zur Versachlichung des Konfliktes darstellen, Interessendivergenzen würden in dieser Frage jedoch gleichwohl fortbestehen, die durch bloße Kommunikation bei Fortbestand der Verteilungsmuster nicht aufgehoben werden können. Wahrscheinlich wäre deshalb eine Rücknahme des enteignenden Übergriffes zu Beginn der Einführung des Leistungsentgelts der „Königsweg“ zur Akzeptanz leistungsorientierter Bezahlung. Im Kontext der Finanzsituation der Kommunen ist damit jedoch eher nicht zu rechnen.

Nun halten sich die Anreizeffekte der eingeführten Leistungsentgeltsysteme nicht nur in Grenzen, Anreizeffekte sind aus einer Arbeitnehmerperspektive trotz Mitbestimmungs- und Beteiligungschancen ohnehin nicht in jedem Falle positiv zu sehen. Wie sich andeutete, können auch wachsende Konkurrenz, Ausbeutung oder „Selbstaussbeutung“ gefördert werden. Gleichwohl dürfte einiges dafür sprechen, die vorgelegten Befunde auch aus Arbeitnehmerperspektive als Anlass zu einer Entdramatisierung der Frage zu nehmen. Ein zusätzlicher Faktor zur Erzeugung von Leistungsdruck, der bereits bisher bestehende Möglichkeiten hierzu merklich ergänzen könnte,

wäre vor allem dann zu befürchten, wenn die Einführung des Leistungsentgelts die Spielräume der Arbeitgeber in der Leistungs politik ausweiten und den Einfluss kollektiven Aushandelns unterminieren würde (Marginson et al. 2007). Dies ist unseres Erachtens jedoch im Großen und Ganzen nicht der Fall. Leistungsdruck wurde im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund privater Konkurrenz und Privatisierung in den letzten Jahren durchaus aufgebaut, allerdings nicht zuletzt mittels verringerter Personalbesetzung (Statistisches Bundesamt 2008; Czerwick 2007) sowie durch Aufgabenausweitung und ohne hierfür Leistungsentgelt zu benötigen. Die Einführung von Leistungsentgelt vor dem Hintergrund der mitbestimmten Anlage der leistungsorientierten Bezahlung (Betriebs- bzw. einvernehmliche Dienstvereinbarung, paritätische betriebliche Kommission) allerdings, dies bestätigen die Befunde, durchaus die Chance des Einstiegs in eine bilaterale auch oder trilaterale, unter Beteiligung der Personal- und Betriebsräte und auch der Beschäftigten diskursiv angelegte Verständigung über die Arbeits- und Leistungs politik eröffnen. Allerdings kommt dabei der Ausgestaltung der Leistungsentgeltsysteme und der Anwendungspraxis erhebliche Bedeutung zu.

Während sich selektive Ansätze, die in erster Linie dort eingeführt wurden, wo es Personalräten zumindest zunächst an Orientierung fehlte, exakt so negativ auswirken, wie wir es erwartet hatten, und sich im Ranking der drei Ansätze mit erheblichen Akzeptanz- und Funktionalitätsproblemen auf dem letzten Platz finden, erweisen sich partizipative Konzepte zwar als überlegen, doch Beteiligungsorientierung allein ist auch bei engagierter Umsetzung noch kein Garant für Akzeptanz bei den Beschäftigten. Im gelingenden Fall bietet die beteiligungsoffenerer Zielvereinbarung jedoch bessere Chancen, zu einer beteiligungsorientierten Arbeits- und Leistungs politik zu finden.

Vor dem Hintergrund der asymmetrischen Beziehungen zwischen Organisation und Beschäftigten können zwar auch Zielvereinbarungen *de facto* nahezu unilateral praktiziert werden. Sie können den Charakter von Vorgaben annehmen (Breisig 2006: 110f), da auch formal bestehende Beteiligungsrechte ungenutzt bleiben können (Sterkel 1997). Allerdings ist anzunehmen, dass die aufgrund der Arbeitsplatzsicherheit vieler Beschäftigten im öffentlichen Dienst noch immer erhebliche „passive Stärke“ es häufig erlaubt, als Zumutung empfundene Vorgaben zurückzuweisen. Mehr als in der Privatwirtschaft (in der Leistungsentgelt bei den Beschäftigten allerdings größere Akzeptanz zu genießen scheint als im öffentlichen Dienst, vgl. etwa Kratzer/Nies 2009) könnte dies im öffentlichen Dienst dazu führen, dass Zielvereinbarungen einen echten Vereinbarungscharakter annehmen *müssen*, wenn sie denn funktionieren sollen. Verbunden mit der im Tarifvertrag bestimmten Freiwilligkeit könnten Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst ihrer „privatistischen Verengung“ (Kern/Schumann 1984) beraubt werden und zu einer Modernisierung im Sinne einer inneren Demokratisierung des öffentlichen Dienstes beitragen. So könnte über den öffentlichen Dienst hinaus ein neuer Impuls für eine ausgeweitete, partizipativ angelegte Inklusion der Beschäftigten, für eine Erneuerung und Fortführung der Mitbestimmung gegeben werden.

Allerdings sind die bisher feststellbaren Effekte, auch die der Beteiligung und der Mitbestimmung, einerseits allesamt schwach, weshalb es noch schwer fällt, ein ab-

schließendes Urteil über das Potenzial der leistungsorientierten Bezahlung im öffentlichen Dienst abzugeben, andererseits zeigen sich deutliche Unterschiede je nach Anlage und Anwendungspraxis, die es erlauben, bessere und schlechtere Praktiken auszumachen. Da eine Abschaffung der Bestimmungen des TVöD zum Leistungsentgelt kurzfristig kaum erfolgen dürfte, sollte es aus einer Arbeitnehmerperspektive schon allein aus pragmatischen Gründen sinnvoll sein, nicht allein auf eine Abschaffung zu setzen, sondern kritisch zu prüfen, welche Risiken und Chancen leistungsorientierte Bezahlung bietet, und Personal- und Betriebsräten Orientierungshilfe bei der praktischen Ausgestaltung vor Ort zu geben. Letzteres empfiehlt sich auch deshalb, weil in vielen Kommunen auf diesem Feld nicht allein die jeweiligen Personalverantwortlichen agieren, auch weniger der Arbeitgeberverband, sondern Organisationsberater, deren Interessen sich oftmals weder mit denen der Kommune, noch mit denen der Arbeitnehmer/innen decken.

Da zumindest in Nordrhein-Westfalen in der großen Mehrheit aller Kommunen der Einstieg in die Anwendung von Leistungsentgelt bereits erfolgt ist, stellt sich für viele Personal- und Betriebsräte in der Praxis realistischerweise nicht mehr die Frage nach Vermeidung oder Zustimmung, sondern nur noch die Frage des Hinnehmens oder des Mitgestaltens. Die Antwort auf diese Frage sollte gerade angesichts der durchaus unterschiedlichen Effekte verschiedener Systeme im Interesse der Beschäftigten leicht fallen: Gestalten! Dazu gehört selbstverständlich in manchen Fällen auch die Weigerung, eine Vereinbarung zu unterschreiben, sollte etwa arbeitgeberseitig auf der Einführung von Quoten bestanden werden. Ein relevanter Teil der Personal- und Betriebsräte scheint sich in dieser Frage allerdings auch bereits für das Mitgestalten entschieden zu haben, muss dabei jedoch auf praktische und strategische Orientierungen bei der Umsetzung zumindest seitens der Gewerkschaft Ver.di weitgehend verzichten, da dort organisationsintern eine Art Blockadesituation entstanden ist, bei der es einerseits trotz der grundsätzlichen Gegnerschaft von Teilen der Aktiven und der Mitgliedschaft bisher nicht gelungen ist, eine Abschaffung des § 18 gegenüber der VKA durchzusetzen, andererseits jedoch auch die pragmatische Entwicklung einer elaborierten Umsetzungsstrategie blockiert wird. Eine Überwindung dieser Blockade, und damit gewissermaßen ganz ähnlich wie auf Arbeitgeberseite eine Dekonstruktion der symbolischen Überladenheit des Leistungsentgelts, dürfte im Interesse der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, wie auch im Interesse des Ansehens von Ver.di bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes liegen. Dabei sollte es allerdings um eine Versachlichung gehen, nicht um eine unkritische Anpassung an das Faktische.

Während gewerkschaftlich unterstützte Mitwirkung bei der Anwendung leistungsorientierter Bezahlung möglich und sinnvoll erscheint, stellt sich die Frage auf der tarifpolitischen Ebene allerdings etwas anders: Tarifpolitisch genügt es nicht zu wissen, dass die prinzipielle Möglichkeit besteht, bei redlichem Bemühen aller Beteiligten akzeptable und im Interesse der Arbeitnehmer und der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen hinlänglich funktionsfähige Leistungsentgeltsysteme zu etablieren. Während die Akteure vor Ort die Chance haben, sich für eine gute Praxis einzusetzen, können die Tarifparteien die praktische Umsetzung nur begrenzt beeinflussen. Für eine tarifpolitische Diskussion der Zukunft des § 18 TVöD-VKA sollte deshalb auch von Relevanz sein, ob realistische Chancen bestehen, dass sich gute Praktiken

auch real in der Fläche verbreiten. Das ist dann nicht nur eine Frage des richtigen Konzeptes, sondern auch eine nach der Bereitschaft der Betriebsparteien, der Beschäftigten und der Führungskräfte. Das „Projekt Leistungsentgelt“ bedarf wie jedes Projekt nicht nur des richtigen Skripts, es bedarf auch der Trägerschaft. Ob sich eine hinreichend bereitwillige, konsensbereite und qualifizierte Trägerschaft in der Fläche herausbilden wird, muss zum jetzigen Zeitpunkt und insbesondere in bundesweiter Perspektive noch mit einem deutlichen Fragezeichen versehen werden. Während auf der betrieblichen Ebene somit eine klare Orientierung möglich sein sollte, muss eine definitive Antwort auf die Frage, ob Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst tarifvertraglich besser wieder abgeschafft, fortgeführt oder in anderer Weise gestaltet werden sollte, derzeit noch offen gelassen werden. Auch für die tarifpolitische Arena sollte jedoch gelten, dass im Interesse des öffentlichen Dienstes und seiner Beschäftigten in absehbarer Zeit über die weitere Entwicklungsrichtung entschieden werden sollte.

5. Der Konflikt um die neue Entgeltordnung

5.1 Ausgangslage und Ziele der Tarifparteien

Bedarf einer Entgeltreform und Ausgangslage

Herzstück der Entgeltreform im öffentlichen Dienst sollte (und soll) eine neue Entgeltordnung sein, die möglichst diskriminierungsfreie und für Arbeiter und Angestellte einheitliche Eingruppierungsregelungen schafft. Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Entgeltreformen in anderen Branchen und der internationalen Entwicklung hin zu „*single status*“-Systemen, dürfte bereits erkennbar geworden sein, dass der Schritt, mit dem TVöD eine einheitliche Tabelle für Arbeiter/innen und Angestellte zu schaffen und das Vorhaben, auch die Eingruppierungsregelungen zu vereinheitlichen, einem generellen Trend entspricht. Auch vollzogen sich im öffentlichen Dienst Änderungen in der Arbeitsorganisation, unter anderem hin zu einer „Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes“ (Czerwick 2007) durch Umstrukturierungen, Auslagerungen und die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken, die als Gründe für einen Bedarf an einer Reform der Entgeltsysteme gelten können. Da es im öffentlichen Dienst wenig anerkannten Spielraum gibt, im Lauf der Jahre gewachsene Dysfunktionalitäten des Tarifvertrags (etwa im Arbeitsmarktbezug) betrieblich auszugleichen, könnte der arbeitsmarktbedingte Reformdruck im öffentlichen Dienst sogar größer gewesen sein als in der Privatwirtschaft. Allerdings erschlossen sich viele kommunale Arbeitgeber mit Ausgründungen, Privatisierungen und (eher bei kommunalen Unternehmen) dem Austritt aus dem Arbeitgeberverband andere Wege, um mittels einer Erosion des Flächentarifvertrages an dessen Rändern Kostendruck und Dysfunktionalitäten des Entgeltsystems zu begegnen. Das Interesse an einer Entgelt- und Tarifreform sei auf gewerkschaftlicher Seite, so wird von dieser betont, stets ausgeprägter gewesen, da es darum gegangen sei, die stattfindenden Veränderungen unter dem Dach des Flächentarifvertrages halten zu können und schließlich auch darum, den Flächentarifvertrag selbst zu retten.

Zumindest auf gewerkschaftlicher Seite ist auch im öffentlichen Dienst das Thema einer grundlegenden Entgeltreform nicht neu. Bereits in den 80er Jahren wurden in den einschlägigen Vorläuferorganisationen Ver.di, der ÖTV und der DAG, Diskussionen um die Notwendigkeit einer Entgeltreform geführt, weil die bestehenden Tarifverträge als veraltet angesehen wurden und die Realität teils nicht mehr adäquat abbildeten. Darüber hinaus wurden die Verträge durch eine Vielzahl an Änderungstarifverträgen unübersichtlich und ausufernd. Auch die Aufrechterhaltung der Trennung von Arbeitern und Angestellten wurde als „anachronistisch“ angesehen. Nach Darstellung von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di seien es in der Vergangenheit eher die Gewerkschaften als die Arbeitgeberseite gewesen, die auf eine Reform des Entgeltsystems gedrängt und sie letztlich initiiert hätten (Ver.di-Vertreterin). Die finanzielle Dimension einer Neuregelung der Eingruppierungsbestimmungen im öffentlichen Dienst übersteige allerdings die Dimension z.B. des ERA der Metall- und Elektroindustrie „ganz gewaltig“, so ein Ver.di-Vertreter. Nicht nur der öffentliche Sektor selbst, sondern auch weitere Dienstleistungsbereiche seien (indirekt) von den Kernregelungen der Tarifverträge des öffentlichen Sektors mit betroffen (Ver.di-Ver-

treter). Hinzu kommt das für beide Tarifparteien hohe Risiko negativer, nicht-antizipierter und/oder nicht-intendierter Folgen einer grundlegenden Reform der Eingruppierungsbestimmungen. Da die bisherige Vergütungsordnung, bzw. die Anlage 1a des BAT, nur als Ganzes kündbar war und ist, stand für die Tarifparteien der Aussicht auf eine Verbesserung einzelner Teile immer das Risiko auf eine Verschlechterung in anderen Punkten gegenüber, weshalb eine Situation der Lähmung, ein „Gleichgewicht des Schreckens“ – so ein Gewerkschaftsvertreter – entstanden sei.

Die Trennung in Arbeiter und Angestellte äußerte sich im öffentlichen Dienst bis zum Abschluss des TVöD in unterschiedlichen Tarifverträgen für die beiden Beschäftigtengruppen, die je unterschiedliche Eingruppierungsregelungen enthielten. Auch abgesehen von der Bestimmung des Grundentgelts gab es Unterschiede, z.B. was die Gewährung von Leistungszulagen oder Schicht- und Erschwerungszuschlägen sowie die Bezahlung von Überstunden angeht.

Die Angleichung der beiden Statusgruppen Arbeiter und Angestellte ist im öffentlichen Dienst mittlerweile formal vollzogen. Es gibt einheitliche Mantelregelungen und eine einheitliche Tabelle mit 15 Entgeltgruppen für alle Tarifbeschäftigten (Arbeiter und Angestellte werden nur noch Beschäftigte genannt), aber zur Bewertung der Arbeit werden derzeit weiterhin die alten nach Statusgruppen unterschiedenen Regeln verwendet. Die Angleichung bleibt also bis zur Aushandlung neuer Eingruppierungsregelungen nur eine „Fassade“. Bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung ist § 17 TVÜ-VKA die zentrale Eingruppierungsvorschrift, in der geregelt ist, dass in der Übergangsphase prinzipiell das alte Eingruppierungsrecht weiter gilt.⁷³ Die Eingruppierung der ehemaligen Angestellten und Arbeiter/innen richtet sich bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung also weiterhin nach der Vergütungsordnung zum BAT bzw. den Lohngruppenverzeichnissen nach BMT-G II und MTArb bei Bund und Ländern. Die Eingruppierungsbestimmungen des BAT sind als Vergütungsordnung in den Anlagen 1a und 1b (für Angestellte im Kranken- und Altenpflegedienst) gefasst. Es gelten unterschiedliche Anlagen 1a zum BAT für den Bereich des Bundes und der Länder einerseits und für den Bereich der VKA andererseits. Die Anlage 1a für Bund und Länder ist in einen allgemeinen Teil und weitere Teile mit zusätzlichen Tätigkeitsmerkmalen gegliedert. Der Anlage 1a VKA fehlt ein solches übersichtliches Ordnungssystem, sie besteht neben dem allgemeinen Teil „aus einer Mischung verschiedenster Tarifverträge, die jeweils die Eingruppierung einzelner Berufsfelder, Tätigkeitsbereiche oder Berufe regeln“ (Conze 2006: 106). Die zentrale Eingruppierungsvorschrift des BAT war (und ist) der § 22, der den Grundsatz der Tarifautomatik regelt. Danach ist der Angestellte in die Vergütungsgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte von ihm nicht nur vorübergehend ausübende Tätigkeit entspricht. Der Grundsatz der Tarifautomatik bedeutet,

„dass der Beschäftigte allein dadurch, dass die von ihm ausübende Tätigkeit den Merkmalen einer Vergütungsgruppe entspricht, den Anspruch auf

⁷³ Dies gilt nicht für neu eingestellte Beschäftigte in Entgeltgruppe 1, für Tätigkeiten der bisherigen VergGr. I, die nicht fortgeführt wird, und für neu eingestellte Ärzte, für die die Entgeltordnung für Ärzte gemäß § 51 TVöD-BT-K gilt (Conze 2006: 139).

eine bestimmte Vergütung hat. Er wird automatisch in diese Vergütungsgruppe eingruppiert. Die Festlegung der Vergütungsgruppe durch den öffentlichen Arbeitgeber hat keine kons titutive Wirkung (= das Recht begründende) sondern nur deklaratorische (= das Recht erwähnende) Bedeutung. Die Angabe der Vergütungs- oder Entgeltgruppe im Arbeitsvertrag gibt somit nur die Rechtsauffassung der Arbeitsvertragsparteien wieder, welche von den Arbeitsgerichten in vollem Umfang überprüfbar ist“ (Cerff 2006: XI).

Es können also vor Ort in Dienststellen und Betrieben durch die Eingruppierung keine eigenen Rechtstatbestände geschaffen werden. (Noch) nicht „aus geurteilte“ Bestimmungen bergen deshalb (bei einer Klage) das Risiko gerichtlicher Konkretisierung, vor Ort kann dann selbst einvernehmlich keine andere Regelung getroffen werden. Es existieren formal keine akzeptierten betrieblichen Spielräume bei der Eingruppierung. Die Mitglieder der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände sind laut Satzung der VKA dazu verpflichtet, ihre Mitglieder wiederum per Satzung dazu zu verpflichten, „die von der VKA abgeschlossenen Tarifverträge durchzuführen und nicht zu überschreiten“ (Satzung der VKA, § 6, Abs. 2, S. 1). Nur in Einzelfällen können die Mitgliedsverbände Ausnahmen zulassen. Eine ggf. noch mögliche außertarifliche Bezahlung für einzelne Tätigkeiten (z.B. für Spezialistentätigkeiten oder um für bestimmte Führungspositionen, die üblicherweise mit Beamten besetzt sind, eine vergleichbare Vergütung der Tarifbeschäftigten zu gewährleisten) kommt zwar vor, dürfte aufgrund der schlechten Finanzsituation aber in den wenigsten Fällen eine Option sein.

§ 22 regelt weiter, dass die gesamte auszuübende Tätigkeit dann den Tätigkeitsmerkmalen einer Vergütungsgruppe entspricht,

„wenn zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die für sich genommen die Anforderungen eines Tätigkeitsmerkmals oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale dieser Vergütungsgruppe erfüllen. Kann die Erfüllung einer Anforderung in der Regel erst bei der Betrachtung mehrerer Arbeitsvorgänge festgestellt werden (z.B. vielseitige Fachkenntnisse), sind diese Arbeitsvorgänge für die Feststellung, ob diese Anforderung erfüllt ist, insoweit zusammen zu beurteilen.“⁷⁴

Für die Eingruppierung im Arbeiterbereich gibt es Lohngruppenverzeichnisse zum MTArb im Bereich des Bundes und der Länder, in denen die Lohngruppen und Tätigkeitsmerkmale festgelegt sind. Für den Bereich der Kommunen erfolgt die Eingruppierung über in landesbezirklichen Lohngruppenverzeichnissen zu vereinbarenden

⁷⁴ Nach der Protokollnotiz 1 zu § 22 Abs. 2 BAT sind „Arbeitsvorgänge (...) Arbeitsleistungen (einschließlich Zusammenhangersarbeiten), die, bezogen auf den Aufgabenkreis des Angestellten, zu einem bei natürlicher Betrachtung abgrenzbaren Arbeitsergebnis führen (z.B. unterschriftsreife Bearbeitung eines Aktenvorgangs, Erstellung eines EKG, Fertigung einer Bauzeichnung, Eintragung in das Grundbuch, Konstruktion einer Brücke oder eines Brückenteils, Bearbeitung eines Antrags auf Wohnungsgeld, Festsetzung einer Leistung nach dem Bundessozialhilfegesetz). Jeder einzelne Arbeitsvorgang ist als solcher zu bewerten und darf dabei hinsichtlich der Anforderungen zeitlich nicht aufgespalten werden.“

Tätigkeitsmerkmale gemäß dem Rahmentarifvertrag zu § 20 Abs. 1 BMT-G II. Für Nordrhein-Westfalen beispielsweise sind die Tätigkeitsmerkmale in der Anlage zum Bezirkszusatztarifvertrag BZT-G/NRW enthalten. Die Grundsätze der Eingruppierung im Arbeiterbereich sind denen des BAT vergleichbar. So regelt § 4 Abs. 1 BZT-G/NRW, dass der Arbeiter in die Lohngruppe eingruppiert ist, „deren Tätigkeitsmerkmalen die von ihm nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit zeitlich mindestens zur Hälfte entspricht.“

Auch wenn der Eingruppierung somit ähnliche Grundsätze zugrunde liegen, wird die Arbeit ehemaliger Arbeiter/innen und Angestellter jedoch nach wie vor nach unterschiedlichen Regeln bewertet. Darüber hinaus kann von tatsächlichem „*single status*“ im öffentlichen Dienst auch nach einer faktischen Aufhebung der Trennung von Arbeitern und Angestellten nicht die Rede sein, solange nicht auch die Beamten in ein einheitliches System mit einbezogen werden. Statt von „*single status*“ könnte bestenfalls von einem noch unvollendeten Schritt von einem „*triple status*“ zu einem „*double status system*“ die Rede sein.

Neben der faktisch fortbestehenden Trennung von Arbeitern und Angestellten gibt es eine ganze Reihe von Gründen, die für eine Neuregelung der oben erläuterten Eingruppierungsbestimmungen sprechen. Einen der wichtigsten Gründe dürften die nicht zu bestreitenden Anachronismen und das Aktualitätsdefizit des öffentlichen Tarifrechts darstellen, die für eine Anpassungsmodernisierung der Entgeltbestimmungen sprechen. Dieses Modernitätsdefizit erscheint mit Blick auf den 1.4.1961 als Einführungsdatum des BAT unmittelbar evident, doch der Arbeitertarifvertrag für die Gemeinden BMT-G II trat bereits ein Jahr später in Kraft (ursprüngliche Version BMT-G vom 22.5.1953). Der vergleichsweise späte Entstehungstermin 1.3.1996 für den Arbeiter-Manteltarifvertrag MTArb erklärt sich durch ursprünglich separate Tarifverträge bei Bund und Ländern (MTB und MTL). Die Grundsätze der Eingruppierung bzw. die an der ausübenden Tätigkeit ausgerichtete „Vergütungsautomatik“ entstanden sogar noch vor dem Abschluss der genannten Tarifverträge. Bereits auf der Grundlage der Tarifordnung A für Angestellte (TO.A) von 1938 hatte das Bundesarbeitsgericht (BAG) 1954 diesen Grundsatz ausformuliert, der dann von den Tarifparteien in den BAT übernommen wurde. „Die einschlägigen Regelungen gehören also zu den ältesten Teilen des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes“ (Steinherr 2005: 309). Zwar wurden die Vergütungsordnungen selbst immer wieder ergänzt und modifiziert, doch tarifvertragskundige Gesprächspartner sind meist nicht um Scherze über anachronistische Tarifbeispiele zu verlegen („Lochkarten“) und wissen auch um neue Tätigkeiten und neu entstandene Berufsbilder, die nach den alten Bestimmungen nur mit großen Spielräumen eingruppiert werden können. Auch liegen die letzten die Eingruppierung betreffenden Veränderungen an den alten Tarifverträgen mittlerweile ebenfalls immerhin fast 20 Jahre zurück (als letztes – vor der jüngsten Veränderung – wurden 1991 die Eingruppierungsregelungen im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes sowie für Techniker und Ingenieure geändert) (Ver.di-Vertreter). Wie am Beispiel der „Lochkarten“ deutlich wird, ist auch die in einigen Bereichen rasante technische Entwicklung der letzten Jahre, die viele Tätigkeitsbilder grundlegend veränderte und beeinflusste, in den alten Eingruppierungsbestimmungen nicht hinreichend abgebildet. Die über die lange Geltungsdauer hinweg immer wieder vorgenommenen Modifikationen und Ergänzungen der Tarifverträge führten zu einer

hohen Komplexität und Unübersichtlichkeit der Regelungen, die ein Bemühen um größere Transparenz, eine Vereinfachung bzw. Vereinheitlichung angeraten sein ließen. Heute umfassen die entgeltrelevanten Tarifverträge des öffentlichen Dienstes zusammengenommen, so die Gewerkschaft Ver.di, ca. 17.000 Tätigkeitsmerkmale. Im Arbeiterbereich vor kommende regional unterschiedliche tarifvertragliche Eingruppierungsniveaus erhöhen die Komplexität zusätzlich.

Auch eine Überprüfung der bisherigen Tarifverträge des öffentlichen Dienstes anhand europäischen (und in der Folge auch nationalen) Rechts, das den Grundsatz des gleichen Entgelts nicht nur für gleiche, sondern auch gleichwertige Arbeit fest schreibt, sowie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), nach der das gesamte Wesen einer Tätigkeit durch die Eingruppierungskriterien abgebildet werden muss, zeigt einen dringenden Überarbeitungsbedarf. Die vom EuGH formulierten Anforderungen an ein diskriminierungsfreies Eingruppierungssystem sind im Einzelnen ein einheitlicher Bewertungsmaßstab, die Durchschaubarkeit und Überprüfbarkeit, die Verwendung „objektiver“ Kriterien, die die Tätigkeit angemessen abbilden und überschneidungsfrei sind, sowie eine diskriminierungsfreie Auslegung und Anwendung der Kriterien. Schließlich muss das System als Ganzes diskriminierungsfrei sein. Diesen Anforderungen wird eine Vielzahl deutscher Tarifverträge, unter ihnen auch der BAT, wegen seiner veralteten, intransparenten und unsystematisch ergänzten Regelungen nicht gerecht (Krehnke 2003; Winter 1997). So dürfte z.B. die schrittweise erfolgte, eher unsystematische Aufnahme zusätzlicher Tätigkeitsmerkmale, beispielsweise für Techniker oder Angestellte im Sozial- und Erziehungsdienst, eine Quelle für Diskriminierung sein, die durch die (ehemalige) Arbeitsmarktposition der jeweiligen Beschäftigtengruppen oder durch gesellschaftlich verbreitete bzw. nachwirkende „gender status beliefs“ (Ridgeway 2001) beeinflusst sind. Auch die Anwendung unterschiedlicher (z.B. bei Angestellten und Arbeitern), unzureichender, aufeinander aufbauender oder nicht überschneidungsfreier Kriterien für die Bewertung der Arbeit kann dazu führen, dass ungleiches Entgelt für gleichwertige Tätigkeiten gezahlt wird (Ver.di-Vertreterin). Das Ziel des Abbaus von Diskriminierungen, dem sowohl seitens vieler Gewerkschaftsmitglieder als auch mit Blick auf die EU-gestützten Gleichstellungsbestrebungen hohe Bedeutung zukommt, spricht also ebenfalls für eine grundlegende Neufassung der Eingruppierungsbestimmungen.

Neben den bereits angesprochenen Punkten besteht auch ein Bedarf an Anpassung der Entgeltregelungen des öffentlichen Dienstes mit Blick auf den externen Arbeitsmarkt, und zwar sowohl hinsichtlich der Konkurrenz um Arbeitskräfte, als auch in Bezug auf die Konkurrenz auf Märkten für Dienstleistungsangebote. Darauf werden wir zurückkommen.

Ziele der Tarifparteien und Zieldilemmata

Die Tarifparteien sind sich grundsätzlich und erklärtermaßen einig darin, dass der öffentliche Dienst neue Eingruppierungsbestimmungen benötigt. Einen Bedarf hierfür sehen in der Regel auch die Vertreter der kommunalen Arbeitgeber vor Ort und die Personal- und Betriebsräte, mit denen wir Gespräche führten. Der Umstand, dass die Akteure beider Seiten sowohl der tarifpolitischen als auch der betriebspolitischen

Ebene weitgehend übereinstimmend Modernisierungsbedarf konstatieren, obwohl nicht zuletzt einige der Arbeitnehmervertreter durchaus Risiken sehen, dürfte für einen echten Reformbedarf sprechen.

Aus den dargelegten Defiziten der alten Tarifverträge in Bezug auf Modernität, Übersichtlichkeit, Diskriminierungsfreiheit so wie Konkurrenzfähigkeit ergeben sich einige grundsätzliche Reformziele, die bis zu einem gewissen Maß auch von den Tarifparteien geteilt werden. Allerdings werden sie nicht selten unterschiedlich gewichtet und selbstverständlich gibt es auch je spezifische Ziele, die Gewerkschaft und Arbeitgeberverband mit einer neuen Entgeltordnung verknüpfen. Während es aus Arbeitgebersicht besonders wichtig erscheint, die tarifvertraglichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstes zu modernisieren, zu entschlacken und die Eingruppierungsregelungen so zu reformieren, dass die öffentlichen Arbeitgeber gegenüber der Privatwirtschaft konkurrenz- und wettbewerbsfähig werden, kommt es der Gewerkschaft vor allem auf die Verminderung von Diskriminierungspotenzialen der alten Regelungen und die Erneuerung und Stärkung der Ordnungsfunktion des Flächentarifvertrags an. Auch die grundsätzlichen zwischen den Tarifparteien konsensfähigen Ziele sind darüber hinaus untereinander keineswegs widerspruchsfrei und lassen sich zweitens kaum zugleich mit den hinzukommenden, widerstreitenden Verteilungszielen der Tarifparteien vereinbaren: Kostenneutralität oder vielleicht auch Kostensenkung auf Arbeitgebersseite, Sicherung der Wertebenen und Besitzstände sowie Aufwertung bisher als unterbewertet empfundener Beschäftigtengruppen auf Gewerkschaftsseite. Es lassen sich gleich eine ganze Reihe von Dilemmata benennen: Soweit es Aufwertungen von Tätigkeiten geben soll, sei es um Diskriminierungen abzubauen oder um die Arbeitsmarktposition des öffentlichen Dienstes zu stärken, werden entweder auch Abwertungen und Verdiensteinbußen stattfinden müssen, um die „Kostenneutralität“ zu sichern⁷⁵ – oder zusätzliche Kosten entstehen, da auf Abwertungen verzichtet wird oder volle Besitzstandssicherung stattfindet. Die Beseitigung von Diskriminierungen und eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf bestimmten Arbeitsmarktsegmenten ließen sich wahrscheinlich nur bei relevanten Mehrkosten vereinbaren, während eine Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes in Dienstleistungssegmenten, die von einfacher Arbeit dominiert werden, dem Ziel des Abbaus von Diskriminierungen eher entgegenlaufen könnte. In jedem Fall würde jede Vereinheitlichung bisher wegen ungleicher Bewertungsmaßstäbe oder regionaler Differenzierung unterschiedlich bezahlter Tätigkeiten entweder zusätzliche Personalkosten verursachen (Angleichung „nach oben“) oder aber sie würde den bisher besser eingruppierten Beschäftigten materielle Verschlechterungen zumuten (Angleichung „nach unten“). Auch innerhalb des Arbeitgeberverbandes und der Gewerkschaft werden sich, insbesondere unter der (umstrittenen) Prämisse der Kostenneutralität, die mit einer Entgeltreform verfolgten Ziele also teilweise widersprechen. Im Zweifelsfall könnten Gestaltungsziele hinter verteilungspolitische Ziele zurückgestellt werden. Insbesondere für den Arbeitgeberverband scheint das Ziel der Vermeidung von Mehrkosten bzw. des Einsparens

⁷⁵ Dabei bleiben die jeweils auftretenden Auf- und Abwertungseffekte, wie wir bereits ausgeführt haben, allerdings in starkem Maße davon abhängig, welche Bezugsbasis (Ausgangsjahr) für die Berechnung von Kosteneffekten zugrunde gelegt wird (s.o.).

von Kosten im Vordergrund zu stehen, während gewerkschaftlicherseits – zumindest zu Beginn der Tarifreform – dem Projekt „Entgeltordnung“ größere Bedeutung beigemessen wird und gestalterische Ziele mit der Reform der Eingruppierungsbestimmungen verfolgt werden.

Obwohl eine solch grundlegende Reform wie die Neuregelung der Entgeltsysteme eigentlich als ein gemeinsames Projekt der Tarifparteien angelegt ist und auch angelegt sein muss (und zumindest ursprünglich auch so angelegt wurde), und eine Neufassung der Eingruppierungsregelungen zunächst einmal auf die Veränderung der Verteilungsrelationen innerhalb der Arbeitnehmerseite abzielt, treten bei der Reform der Eingruppierungsbestimmungen im öffentlichen Dienst – wie auch in manchen anderen Branchen – offenbar relevante Schwierigkeiten auf, die sich auf Verteilungskämpfe zwischen den Tarifparteien zurückführen lassen. Dabei handelt es sich nicht nur (wenngleich mitunter auch) deshalb um ein Problem, weil eine der beiden oder beide Tarifparteien die Gelegenheit nutzen wollen, um ihre Verteilungsposition zu verbessern, sondern auch, weil eine Neubewertung von Tätigkeiten stets entweder Abwertungen für manche Beschäftigtengruppen oder Kostensteigerungen für die Arbeitgeber einschließt. Neben dem Bestehen der Arbeitgeberseite auf einer kostenneutralen Veränderung der Eingruppierungsbestimmungen zu einer neuen Entgeltordnung sind zwischen den Tarifparteien im öffentlichen Dienst offenbar noch keine Lösungen für eine Finanzierung der Entgeltreform gefunden worden. Seitens der Gewerkschaft Ver.di wird Kostenneutralität aufgrund der Notwendigkeit der Aufwertung einiger Berufe und dem aus gewerkschaftlicher Sicht zwingenden Erhalt der bisherigen Wertebenen für schwer realisierbar bis unmöglich gehalten (Ver.di-Vertreter). Eingruppierungsreformen sind aber auch vor allen widerstreitenden Gestaltungs- und Verteilungszielen der Tarifparteien mit widersprüchlichen Anforderungen verbunden, da sie vielfältigen Arbeitsmarktbeziehungen unterliegen.

5.2 Arbeitsmarkt und Entgelt determination

Arbeitsmarktbezug und Entgelt determination im öffentlichen Dienst

Obwohl argumentiert werden kann, dass der öffentliche Dienst geradezu „idealtypische Merkmale eines internen Arbeitsmarktes“ (Henneberger 1997: 6) aufweist, d.h., dass er sich als eine administrative Beschäftigungseinheit darstellt, „innerhalb derer Ausbildung, Allokation und Entlohnung von Arbeit durch administrative formale wie informelle Regeln und Verfahren festgelegt wird“ (Henneberger 1997: 5), steht er doch in vielfältiger Weise mit diversen externen Arbeitsmarktsegmenten in Beziehung bzw. wird von diesen beeinflusst. Der öffentliche Dienst in Deutschland war traditionell durch die Selbstverpflichtung geprägt, ein „guter Arbeitgeber“ zu sein. Staatliche Lohnpolitik sträubte bewusst einen gesellschaftlichen Ausgleich an, was dazu führte, dass die Kluft zwischen hohen und niedrigen Einkommensgruppen und den Entgelten hoch und geringer qualifizierter Beschäftigter kleiner gehalten wurde als in der Privatwirtschaft (Tepe/Kroos 2010). In Zeiten sich verschärfender Haushaltsengpässe und sich verstärkenden Liberalisierungs- und Privatisierungsdrucks gerät der öffentliche Dienst daher durch seine diversen Berührungen mit externen Arbeitsmarktsegmenten in mehrfacher Weise unter Druck. Obgleich der Staat als

politischer Akteur auch mit dazu beigetragen hat, dass verbunden mit Leitbildern, die die Wirtschaftlichkeit und Effizienz öffentlicher Dienstleistungserbringung in den Vordergrund stellen, auch wirtschaftsliberale Zielvorstellungen propagiert und wirksam wurden, so wirken doch auch politisch gewollte Entwicklungen auf der Ebene der kommunalen Arbeitgeber dann als handfeste Zwänge.

Es können unterschiedliche Arbeitsmarktsegmente, die im bzw. für den öffentlichen Dienst eine Rolle spielen, unterschieden werden. Aus der Perspektive des öffentlichen Dienstes selbst sollen drei Varianten unterschieden werden:

Zunächst sind „*Jedermannarbeitsmärkte*“ zu nennen, in denen keine oder allenfalls geringe Mechanismen sozialer Schließung wirksam werden, da die Arbeitskräfte auf diesen Märkten keine besonderen Qualifikationen aufweisen, weshalb sich auch keine deutliche Differenzierung zwischen internem und externem Arbeitsmarkt ausprägen kann. Dies führt dazu, dass in diesem Beschäftigungssegment, zumindest bei fehlender Vollbeschäftigung und einem Angebotsüberhang an Arbeitskräften, für öffentliche Arbeitgeber im Grundsatz die Möglichkeit besteht, entweder die Verdienste auf das externe Niveau zu senken, soweit dies politisch gewollt und tarifpolitisch durchsetzbar ist, oder aber entsprechende Tätigkeiten aus dem öffentlichen Sektor auszugliedern, wenn eine Erbringung der Leistungen in Eigenregie zu kostenintensiv erscheint.

Als einen weiteren Typus könnte man „*berufliche Arbeitsmärkte mit externem Arbeitsmarkt*“ bezeichnen, d.h. also Segmente, in denen der öffentliche Dienst mit der Privatwirtschaft in Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte steht. In diesem Fall mögen die Einkommen im öffentlichen Dienst im Prinzip sowohl nach unten als auch nach oben von denen der Privatwirtschaft abweichen. Dies hängt davon ab, wie stark die Grenze zwischen internen und externen Arbeitsmärkten befestigt ist und in welcher Art und Weise die externen und internen Mechanismen der Entgelttermination jeweils wirken. Also beispielsweise davon, ob das externe Arbeitsmarktsegment einer Berufsgruppe sich in einem institutionellen Feld befindet, das durch Tarifparteien oder branchenbezogene Mindestlöhne tarifvertraglich oder politisch stark reguliert ist, oder ob sich in einem gering institutionalisierten Arbeitsmarkt unreguliert Mechanismen der dezentralen Preisbildung durchsetzen können (die nicht immer im eigentlichen Sinne Marktmechanismen sein müssen, vgl. Schmidt/Dworschak 2006). Soweit öffentliche Arbeitgeber besser bezahlten als Arbeitgeber des Privatsektors, werden sie latent oder manifest mit konkurrierenden kostengünstigen privaten Anbietern auf dem Dienstleistungsmarkt konfrontiert, soweit öffentliche Arbeitgeber geringere Verdienste anbieten (können) als konkurrierende private Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt, drohen Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung. Auch wenn es selbstverständlich von großer Relevanz ist, ob ein Arbeitsmarktsegment durch einen Angebots- oder einen Nachfrageüberschuss gekennzeichnet ist und welches Gewicht dem öffentlichen Sektor auf dem jeweiligen Arbeitsmarktsegment zukommt, so gilt doch grundsätzlich, dass mittelfristig eine Abkoppelung von der Entwicklung der Verdienste und Arbeitskonditionen eines Segments ohne politisch gewollte Schließung der jeweiligen Arbeitsmarkt- oder Dienstleistungssegmente auch für öffentliche Arbeitgeber kaum möglich ist. Vor allem im Bausektor und in technischen Bereichen,

etwa bei IT-Spezialisten, bestehen für den öffentlichen Dienst erhebliche Schwierigkeiten als Arbeitskraftnachfrager konkurrenzfähig zu bleiben.

„Öffentliche Arbeitsmärkte mit Nachfragemonopol“ können schließlich als ein dritter Typus bezeichnet werden. Da mit sind Arbeitsmärkte im öffentlichen Dienst ohne einen relevanten externen Arbeitsmarkt gemeint, der nicht der Regulierung durch die Flächentarifverträge des öffentlichen Dienstes unterliegt. Konkurrenz um Arbeitskräfte auch zwischen einzelnen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes (etwa verschiedene Kommunen, Bundesländer) kommt selbstverständlich und neuerdings in manchen Segmenten auch eher zunehmend (Lehrerabwerbung) vor, d.h. der öffentliche Dienst umschließt keineswegs nur einen einzigen riesigen internen Arbeitsmarkt, doch die noch immer hohe Verbindlichkeit der Tarifverträge des öffentlichen Sektors, insbesondere des TVöD, setzt der Nachfragekonkurrenz erhebliche Grenzen.

Eine typische Gruppe mit einem weitgehend gegenüber externem Arbeitskräfteangebot geschlossenen Arbeitsmarkt findet sich bei jenen Tätigkeiten, die ausschließlich oder überwiegend von Beamten wahrgenommen werden, die dann allerdings auch nicht mehr zum Tarifbereich gehören. Gegenüber externer Nachfrage sind solche Segmente dann geschlossen, wenn die erworbenen Qualifikationen ausgeprägt für den Einsatz im öffentlichen Dienst spezifiziert sind oder sich wegen einer Regulierung der Dienstleistungsmärkte nur vergleichsweise wenig private Anbieter finden, etwa bei Schulen. In solchen Fällen werden die Nachteile sozialer Schließung für die Beschäftigten sehr ausgeprägt: bei der Nichtaufnahme in den öffentlichen Dienst nach der Ausbildung (wie sie gerade bei Lehrern ja zyklisch immer wieder vorkommt) oder bei Verlassen des öffentlichen Dienstes besteht keine oder keine ausgeprägte Chance mehr, den eigenen Beruf auszuüben. Öffentliche Arbeitgeber müssen daher wenig Anstrengung entwickeln, um solche Beschäftigte halten zu können, auch wenn insbesondere im Beamtenbereich aus Gründen der Loyalität zum Dienstherrn eher geringere Verdienste durch ein hohes Maß an Beschäftigungssicherheit und Versorgung kompensiert werden.

Die Verbeamtung allein behindert auf dem externen Arbeitsmarkt allerdings nicht, sondern das jeweils spezifische Anforderungsprofil, weshalb auch Tarifbeschäftigte mit einem öffentlichen Arbeitsmarktsegment mit weitgehend ausgeprägtem Nachfragemonopol konfrontiert sein können. In zentraler Weise trifft dies für die Beschäftigten im Bereich der Sozial- und Erziehungsdienste (wobei die Kirchen und Wohlfahrtsverbände mit überwiegend an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes angelehnten Regulierungen als – in der hier relevanten Hinsicht – quasi-öffentliche Arbeitgeber hinzukommen⁷⁶) oder für nicht-verbeamtete Beschäftigte im Wissenschaftsbetrieb der Länder zu. Anders als im Falle der Beamten fehlt es hier in der Regel an der Kompensation von Verdiensthancen durch Sicherheit. Lediglich dann, wenn es an Nachwuchskräften fehlt, muss versucht werden, die Tätigkeit attraktiver

⁷⁶ Von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di wird allerdings zuweilen zunehmendes „Dumping“ der Kirchen und Wohlfahrtsverbände beklagt, welches die Entgelte des öffentlichen Dienstes unter Druck setze.

werden oder erscheinen zu lassen (beispielsweise durch die relative Erhöhung der Einstiegsgehälter, wie dies durch den TVöD im öffentlichen Dienst auch zu realisieren versucht wurde). Insbesondere in nicht-verbeamteten öffentlichen Arbeitsmarktsegmenten hat sich der öffentliche Dienst dann auch in die Spitzengruppe der Anbieter befristeter Arbeitsverhältnisse bewegen können, da ein Verlassen des öffentlichen Dienstes bei manchen Beschäftigtengruppen zu einem weit eren Einkommens- und auch Statusverlust führen würde, der, etwa für die Angehörigen von semi-professionellen Tätigkeiten im Sozialbereich, auch einen Verlust an beruflicher Identität bedeuten würde.

Diese unterschiedlichen Arbeitsmarktbezüge des öffentlichen Sektors haben Auswirkungen auf die Entgelt determination im öffentlichen Dienst. Die Einflüsse wirken dabei in verschiedener, teils sogar in widersprüchlicher Weise. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, so wie sie in den letzten Jahren bestand, wurde gegenüber den Tätigkeiten des „Jedermannarbeitsmarktes“ bzw. den dort Beschäftigten Druck aufgebaut, der primär in Richtung Outsourcing und Stellenabbau ausschlug, während in öffentlichen Arbeitsmarktsegmenten mit Nachfragemonopol – soweit es dort keine Arbeitskräfteknappheit gibt – primär versucht werden kann, (informelle) Entgeltsenkungen durchzusetzen (oder bspw. Arbeitszeitverlängerungen).

Den verschiedenen Anforderungen, auf Entwicklungen auf externen Arbeitsmärkten zu reagieren, um konkurrenz- und wettbewerbsfähig zu bleiben, stehen allerdings der im öffentlichen Dienst geltende Grundsatz der Tarifautomatik und der formal sehr geringe Spielraum bei der Eingruppierung der Beschäftigten entgegen. Für die Eingruppierung der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst kommt es, wie wir bereits dargelegt haben, allein auf die „auszuübende Tätigkeit“ an. Unbeachtlich für die Eingruppierung sind hingegen beispielsweise die Eingruppierung des Vorgängers, die Eingruppierung von Beschäftigten oder auch Beamten in vergleichbaren Funktionen, die Vorgaben des Haushalts- oder Stellenplans oder, wie bereits angesprochen, die Angabe der Vergütungsgruppe im Arbeitsvertrag (Conze 2006: 108). Unterschiede in der Eingruppierung bzw. Bezahlung zwischen Stellen können im öffentlichen Dienst formal nur über eine unterschiedliche Bewertung der Stellen zustande kommen, d.h. für eine unterschiedliche Bezahlung müssten sich zwei Stellen auch faktisch von ihren Tätigkeiten her voneinander unterscheiden.⁷⁷

Eine übertarifliche Bezahlung ist gemäß Satzung der VKA im kommunalen öffentlichen Dienst grundsätzlich untersagt, einer außertariflichen Bezahlung sind darüber hinaus durch die schlechte Haushaltslage und Kontrollen der Rechnungshöfe enge Grenzen gesetzt. Die Eingruppierungspraxis ist zudem durch eine umfangreiche Rechtsprechung gefestigt. In der Praxis werden sowohl von kommunalen Arbeitge-

⁷⁷ Allerdings können sich der Stellenbezeichnung bzw. dem äußeren Erscheinungsbild nach „gleich“ wirkende Stellen faktisch doch von den Tätigkeitsinhalten her unterscheiden, weshalb ungleiche Bewertung und Eingruppierung auch bei gleicher Stellenbezeichnung gerechtfertigt sein kann. Solche Unterschiede sind in zulässiger Weise vornehmlich auf von Kommune zu Kommune unterschiedliche Organisationsstrukturen zurückzuführen, die Auswirkungen auf beispielsweise den Verantwortungsbereich oder die Leitungsspanne bestimmter Posten haben.

bern als auch von Personal- oder Betriebsräten und von Vertretern der Tarifparteien Schwierigkeiten für die Rekrutierung qualifizierten Personals gesehen. Insbesondere bei Führungspositionen oder technischen und IT-Berufen mit hohem Gehaltserwartungen wird der öffentliche Dienst als Arbeitgeber häufig für nicht konkurrenzfähig mit der Privatwirtschaft erachtet. Zahlreiche Studien belegen, dass hoch qualifizierte Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft geringer entlohnt werden, während bei geringeren qualifizierten Tätigkeiten das Gegenteil gilt (Tepe/Kroos 2010: 7f.). Allerdings – so betonen auch Gewerkschaftsvertreter – stehen der geringeren Bezahlung höherqualifizierter im öffentlichen Dienst andere Vorteile, zum Beispiel die größere Beschäftigungssicherheit oder auch bessere Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gegenüber. In den Augen der Akteure vor Ort haben sich nach unseren Eindrücken aus den Fallstudien sowie den Befunden der Personalrätebefragung die Schwierigkeiten der Personalrekrutierung durch den TVöD eher verstärkt, zumindest hat sich die Situation nicht verbessert (vgl. Tab. 53). Eine weitere Verschärfung des Problems wird durch den demographischen Wandel erwartet (Wiechmann/Kißler 2010).

Tab. 53: Auswirkungen des TVöD auf die Personalrekrutierung
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

Auswirkungen auf ...	Rekrutierung qualifizierten Personals	Mobilität	Attraktivität bei Jüngeren	Beschäftigungschancen Älterer
Sehr gut (1)	1	1	1	0
Gut (2)	7	5	12	7
Weder gut, noch schlecht (3)	42,72		49	60
Schlecht (4)	39	17	32	25
Sehr schlecht (5)	11	5	6	9
<i>Mittelwert</i>	3,52	3,21	3,30	3,35

In der Praxis muss der Konflikt zwischen „starren“ tariflichen Regelungen und der Notwendigkeit, qualifiziertes Personal auch im Wettbewerb mit privaten Arbeitgebern gewinnen zu können, bewältigt werden. Dieser Umstand wird von Arbeitgebervertretern bereits seit längerem als problematisch angesehen:

„Der entscheidende Systemunterschied heutiger privatwirtschaftlicher Bezahlung zu derjenigen im öffentlichen Tarifrecht besteht darin, daß dort die tarifliche Vergütung vom jeweiligen Arbeitgeber bis zum Teil 40% aufgestockt wird (AT-Vergütung, Lohndrift), während hier die öffentliche Vergütung bis in alle

Einzelheiten und bis in die höchsten Eingruppierungsränge von den Tarifvertragsparteien selbst festgelegt ist.“ (Vesper 1996: 152)

Es entsteht für den öffentlichen Sektor Bedarf an einem funktionalen Äquivalent zur privatwirtschaftlichen Lohnspanne. Keller/Henneberger sehen im öffentlichen Dienst in „materiellen Verbesserungen, die getrennt von den in den allgemeinen Tarifverhandlungen vereinbarten Einkommenszuwächsen durchgesetzt werden“, wie der „Verbesserung der Beförderungsmöglichkeiten, Gewährung und Erhöhung ganz verschiedener Zulagen und Zuschläge einschließlich deren Dynamisierung“, ein „Äquivalent zur Lohndrift in der Privatwirtschaft“ (1991: 234). Etwa Erschwerniszulagen im ehemaligen Arbeiterbereich dürften gewisse Spielräume in diesem Sinne geboten haben. Unseres Erachtens spielt nicht zuletzt auch im öffentlichen Dienst das Phänomen der „verdeckten Entgeltspanne“ beim Grundentgelt eine relevante Rolle, nämlich die Abweichung zwischen der erfolgten Eingruppierung in eine Entgeltgruppe und, soweit vorhanden, der dazugehörigen Stellenbeschreibung, wenn man so will der formal „auszuübenden Tätigkeit“, einerseits, und der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit andererseits. Insbesondere mit Perspektive auf eine neue Entgeltordnung könnte diesem Phänomen große Relevanz zukommen.

Obwohl die Eingruppierung im öffentlichen Dienst nach dem Grundsatz der Tarifautomatik erfolgt und im Zweifelsfall durch die Gerichte über die Angemessenheit entschieden wird, zeigen unsere Fallstudien, dass man sich über Eingruppierungen – so formuliert es etwa ein Gewerkschaftsvertreter – „streiten kann ohne Ende“ (Ver.di-Vertreter). Beispielsweise bestehen bei der Stellenbewertung durch die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (beispielsweise „Grad der Verantwortung“) Spielräume, die dazu führen können, dass „gleiche“ Stellen in unterschiedlichen Kommunen unterschiedlich bewertet sind. Außerdem werden in der Praxis neben der auszuübenden Tätigkeit (bzw. um diese zu „operationalisieren“) auch weitere Kriterien für die Bewertung von Stellen herangezogen, die eigentlich dafür unbeachtlich sein sollten. Unsere Personalrätebefragung ergab, dass sich Arbeitgeber und Personalräte neben der Stellenbeschreibung, die nicht zwingend mit der ausgeübten Tätigkeit übereinstimmen muss, auch an Faktoren wie der Eingruppierung von Beschäftigten mit ähnlichen oder gleichen Aufgaben und an der vorhandenen Eingruppierung des vorherigen Stelleninhabers orientieren. Der Text des Tarifvertrags folgt erst an vierter Stelle im Ranking der Orientierungspunkte, die für Personalräte und Arbeitgeber bei der Eingruppierung neuer Beschäftigter relevant sind. Erwähnt wurde in unseren Fallstudien auch, dass sich aus der Nähe zum Beamtenbereich Einflüsse auf die Eingruppierung der Tarifbeschäftigten ergeben können. Mitunter komme trotz anderer Regeln der Verdienstbestimmung auch eine (außertarifliche) Übernahme der Vergleichsvergütung der Beamten vor, wenn ein Angestellter auf einer Stelle tätig werde, die ansonsten von Beamten besetzt wird. Von Gewerkschaftsvertretern wird darüber hinaus berichtet, bei der „Auslegung“ des Tarifvertrages würden sich die Akteure vor Ort auch durchaus am privatwirtschaftlichen Verdichtniveau der jeweiligen Region orientieren und die Eingruppierungen entsprechend entweder nach oben oder nach unten anpassen. „Da versuchen die Beteiligten natürlich nachzubessern und dann machen sie das zum Teil dann auch hoch einvernehmlich, aber am Tarifwortlaut vorbei“ (Ver.di-Vertreter). Mehrfach wurde uns von Fällen berichtet, in denen das Eingruppierungsniveau traditionell deutlich höher sei als tariflich vorgesehen. Die „Krea-

tivität“ im Umgang mit den tariflichen Regelungen steigt nach Einschätzung von Gewerkschaftsvertretern mit dem Wettbewerb, dem Teilbereich des öffentlichen Dienstes mehr und mehr ausgesetzt sind. Oder, allgemeiner formuliert, die politisch gewollte Öffnung und „Vermarktlichung“ der einst geschlossenen Dienstleistungsgebiete des öffentlichen Sektors beeinträchtigt auch die Funktionalität der Arbeitsmarktschließung – in beide Richtungen.

Durch entsprechendes Gestalten der Stell enpläne und Stellenb eschreibungen kann somit von den tarifvertraglichen Besti mmungen stillschweigend nach oben abgewichen werden, wenn sich Arbei tgeber- und Arbeitnehmerseite einig sind. Da spiele sich, wie es ein Gewerkschaftsvertreter ausdrückt, „viel Fantasiévoll es ab“. In ausgegliederten und relativ selbst ständig wirtschaftenden Betrieben komme mitunter auch noch ein größerer materielle r Spielraum hinzu, der die Möglichkeiten bei Bedarf großzügiger Eingruppierung verbessert. Das Instrument der Stellenbewertung kann somit zur Personalrekrutierung verwendet werden, da Stellenbewertungen mit bestimmten Merkmalen „angereichert“ werden können, um die Bezahlung attraktiver zu gestalten.

Abweichungen nach unten hingegen dürften wegen der zur Verfügung stehenden Klagemöglichkeiten eher selten vorkommen.⁷⁸ Bei häufig vorkommenden Tätigkeiten dürften Eingruppierungsunterschiede zumindest innerhalb einer Organisationseinheit wegen der Möglichkeit des Quervergleichs eher gering ausfallen, bei seltenen Tätigkeiten und Spezialisten, insbesondere auch bei neueren Berufsbildern, jedoch dürften dies bezüglich größere Spielräume bestehen. Eine Korrektur einer einmal entstandenen Eingruppierung oberhalb eines tarifvertraglich vorgeschriebenen Niveaus wird sich jedoch gerade wegen des Quervergleichs auch bei Neueinstellungen in häufig vorkommenden Tätigkeiten eher nicht ergeben.

Das Phänomen der verdeckten Entgeltspänne ist auch auf Seiten des Arbeitgeberverbandes offenbar seit längerem bekannt und wird insbesondere vor dem Hintergrund knapper finanzieller Mittel für problematisch erachtet:

„Früher mögliche Auswege, durch oft über tarifliche Höhergruppierungen zu belohnen, verbieten die Finanzlage und die Unwirtschaftlichkeit solcher ‚Beförderungsketten‘. Insbesondere in großen Verwaltungen haben sich über die Jahrzehnte die Wertebenen der Stellen insgesamt stetig nach oben entwickelt und den Personalaufwand erhöht. Kaum jemand ist nach dem Ausscheiden solcher verdienter Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen zur Normalität der Stellenbewertung im Zusammenhang mit der Neubesetzung zurückgekehrt.“ (Vesper 1996: 153)

Damit sind neben dem Versuch, die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf externen Arbeitsmärkten zu verbessern, noch zwei weitere Faktoren benannt, die

⁷⁸ Von Gewerkschaftsvertretern wird dennoch auf Abweichungen nach unten im regionalen Vergleich hingewiesen, beispielweise die geringere Vergütung eines Fallmanagers nach SGB II in den ostdeutschen im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern, sowie ein generelles Süd-Nord- und West-Ost-Gefälle im gewerblichen Bereich.

zur Herausbildung einer „verdeckten Entgeltspanne“ beitragen: der auch im öffentlichen Dienst vorhandene Bedarf zur Honorierung von besonderen Leistungen, Loyalitäten und dergleichen, wie er im Kontext von Effizienzlohntheorien oder ähnlichen Ansätzen begründet werden kann (Bewley 1999) und zweitens der Verzicht auf Rückgruppierungen, durch den einmal vorgenommene Abweichungen nach oben auf Dauer gestellt werden und – folgen wir den Ausführungen Vespers – auch bei Neubesetzungen in der Regel nicht korrigiert wurden.

Tab. 54: Gründe für einen Verzicht auf Rückgruppierungen
(Personalrätebefragung, Mehrfachnennungen in Prozent)

<i>„Bei welchen Anlässen wurde auf mögliche Rück-/Abgruppierungen (und geänderte Stellenbeschreibungen) verzichtet oder nicht verzichtet?“</i>			
<i>häufig</i>	<i>verzichtet</i>	<i>selten verzichtet</i>	<i>nie verzichtet</i>
bei einer Veränderung der Arbeitsprozesse	78 15		7
bei individueller Leistungsminderung	72	21	7
bei aus sonstigen Gründen geänderter Tätigkeit	66 20		14
<i>„Weshalb wurde auf Rückgruppierungen/Abgruppierungen (manchmal) verzichtet?“</i>			
<i>Trifft</i>	<i>zu</i>	<i>Trifft eher zu</i>	<i>Trifft nicht zu</i>
Rückgruppierungen lagen weder im Interesse des Personalrats noch des Arbeitgebers	79 16		5
Versuche des Arbeitgebers konnten abgewehrt werden	16 26		58
das Eingruppierungsniveau ist arbeitsrechtlich bereits an der untersten Grenze	11 31		58

In unserer schriftlichen Personalrätebefragung gaben 62% der befragten Personalräte an, dass in ihrer Kommune in der Vergangenheit auf Rückgruppierungen „meistens“ verzichtet wurde, „obwohl diese streng genommen möglich gewesen wären“, weitere 11% geben an, dies sei „öfter“ der Fall gewesen. Lediglich 9% geben an, ein Verzicht auf Rückgruppierungen sei „nie“ vorgekommen. Anlässe, bei denen Rückgruppierungen bzw. Abgruppierungen vorkamen oder hätten vorkommen können waren beispielsweise veränderte Arbeitsprozesse. Der häufigste Grund für einen Verzicht auf Rückgruppierungen, der von 79% der Befragten genannt wurde, ist der,

dass Rückgruppierungen weder im Interesse des Arbeitgebers noch des Personalrates gelegen seien (vgl. Tab. 54). Darüber hinaus finden sich im BMT-G II und BAT Regelungen, die leistungsgeminderte Beschäftigte vor Rückgruppierungen bzw. damit einhergehenden Entgeltverlusten schützen. Neben den bereits genannten wurden uns in den Interviews noch eine Reihe weiterer Gründe für die Herausbildung einer positiven Entgeltspanne genannt: etwa der faktische Wegfall von Leitungsaufgaben (Zusammenlegen von Stationen in Krankenhäusern, Verkleinerung von Zuständigkeiten und Mitarbeiterverantwortung) ohne Rückgruppierung bei den (ehemaligen) Führungskräften bzw. in der Folge organisationalen Wandels oder anderweitiger, etwa persönlich begründeter Veränderungen der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit. Auch der Einfluss und die „besitzstandssichernde Interessenpolitik“ (Henneberger 1997: 186) der Personal- und Betriebsräte dürfte für den Verzicht auf Rückgruppierungen und die höhere Eingruppierung von Beschäftigten eine wichtige Rolle spielen, auch wenn einer aktiven betrieblichen Entgeltspolitik der Interessenvertretungen im öffentlichen Dienst doch weniger Bedeutung zukommen dürfte und zukommen kann als in der Privatwirtschaft, da betriebliche Entgeltspolitik vor dem Hintergrund der Tarifautomatik einen eher informellen Charakter annehmen muss. Mehrmals waren in den Gesprächen auch Hinweise auf „extra-funktionale“ Hintergründe für bessere Eingruppierungen zu hören, wie Vetterwirtschaft oder Parteiseilschaften. Unsere Personalrätebefragung zeigt, dass persönliche oder politische Beziehungen sogar in 31% der Fälle in den Augen der Personalräte „öfter“ die Gründe für eine höhere Eingruppierung von Beschäftigten waren.

Eine große Rolle spielt auch aus der Sicht der Personalräte der Wunsch, verdiente oder loyale Mitarbeiter/innen zu honorieren sowie die Gewinnung qualifizierter Bewerber (vgl. Tab. 55). Die Angaben der Personalräte zeigen, dass die vielfältigen Arbeitsmarktbezüge auf die Entgelt determinieren im öffentlichen Dienst einen erheblichen Einfluss nehmen, jedoch auch innerhalb der Organisationen artikulierte Sonderinteressen und tarifvertraglich nicht abgedeckte Momente, wie die Bedienung von Loyalität, die Sicherung des Betriebsfriedens etc. eine Rolle spielen. Auch im öffentlichen Dienst lässt sich die Entgeltbildung somit nicht auf eine pure Determination durch Markt- und Tarifregeln reduzieren (Bahn Müller/Schmidt 2009b: 365), auch dort wurden Wege gefunden, wie sich „Effizienzlöhne“ Bahn brechen konnten.

Vor dem Hintergrund der desolaten Lage der kommunalen Finanzen dürften sich die Verhältnisse in einzelnen Fällen inzwischen allerdings geändert haben, zumindest dürfte die Ausweitung der „verdeckten Entgeltspanne“ gestoppt sein. So wurde beispielsweise in einer Kommune berichtet, es werde mit dem Ziel der Kostensenkung eine komplette Neubewertung der Eingruppierungen vorgenommen. Ein Vorgang, der ohne das Wissen oder zumindest die Vermutung einer „verdeckten Entgeltspanne“ keinen Sinn machen würde. Obwohl die informelle Entgelt drift inzwischen wohl weitgehend gestoppt oder gebremst sein mag, so gibt es gleichwohl noch immer aktuelle Beispiele für eine beabsichtigte, informell übertarifliche Eingruppierung. Zumindest soweit es ansonsten nicht gelingen würde, auf Arbeitsmarktsegmenten mit externer Konkurrenz den Bedarf an qualifizierten Spezialisten zu decken, wird auch weiterhin eine stillen Anpassung an das Verdichtniveau der privaten Konkurrenz stattfinden. Darüber hinaus darf angenommen werden, dass sich eine verdeckte

Entgeltspanne, ist sie einmal etabliert, ohne eine systematische Neueingruppierung kaum relevant verringern lässt. Ob sich also auch eine negative Drift mit einer Reduktion der „verdeckten Entgeltspanne“ etabliert hat, scheint uns durchaus fraglich zu sein. Ein weitgehendes Verschwinden der Entgeltspanne ist somit nicht nur aktuell empirisch nicht gedeckt, es wäre auch auf mittlere Sicht wenig plausibel. In der schriftlichen Befragung der Personalräte halten sich diejenigen allerdings mit jeweils einem guten Viertel die Waage, die glauben, bei ihnen sei im Schnitt „eher höher oder eher niedriger“ eingruppiert als es nach Tarifvertrag zwingend erforderlich wäre.

Tab. 55: Gründe für bessere Eingruppierungen als zwingend verlangt
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

„Kam es (früher) vor, dass besser eingruppiert wurde, als es zwingend erforderlich gewesen wäre (bzw. dass die Stellenbeschreibung entsprechend gestaltet wurde)?“

	um qualifizierte Bewerber/innen zu gewinnen	um gute Mitarbeiter/-innen zu halten	um verdiente oder loyale Mitarbeiter/-innen zu honorieren	weil sich der Personalrat dafür einsetzte	um besondere Leistungen zu honorieren	bei persönlichen oder politischen Beziehungen
öfter	30	26 34 20	19 31			
selten	52	53 46 52	57 38			
nie	18	21 20 28	24 31			

Es lässt sich festhalten, dass die fehlenden Möglichkeiten der übertariflichen Bezahlung betrieblicher Zulagen im öffentlichen Dienst gewissermaßen dazu zwingen, ein (informelles) Äquivalent zu finden. Durch den „kreativen Umgang“ mit Stellenbewertungen entsteht so eine verdeckte Entgeltspanne, die bei einer Neubewertung von Stellen im öffentlichen Dienst, etwa bei der Einführung neuer Eingruppierungsregelungen, erhebliche Diskrepanzen zwischen Eingruppierung und tatsächlich ausgeübter Tätigkeit der Beschäftigten zu Tage bringen könnte.

Allerdings gilt eine „Anreicherung“ von Stellenbeschreibungen und eine damit verbundene Höhergruppierung in den Augen der Personalverantwortlichen, mit denen wir sprachen, auch zur Personalrekrutierung nicht als unbedingt erstrebenswert, da die internen Stellen- und Organisationsgefüge nicht durcheinander gebracht und Akzeptanzprobleme bei den Beschäftigten sowie Klagen vermieden werden sollten. Auch von einem tarifvertraglich-ordnungspolitischen Standpunkt aus betrachtet ist eine verbreitete Abweichung nicht unproblematisch, reduziert sie doch die Ordnungsfunktion des Tarifvertrages. Und nicht zuletzt sind informelle Bessereingruppierungen ungesichert und prinzipiell revidierbar. Ein weiteres Instrument zur Personalgewinnung, das weniger stark in das jeweilige Organisationsgefüge eingreift und (daher) insbesondere im Bereich hochqualifizierter Tätigkeiten wie Techniker und Ingenieure offenbar recht häufig genutzt wird, stellt das Vorweggewähren von Erfahrungsstufen, das heißt das direkte Einstellen in höhere als zwingend erforderliche

Erfahrungsstufen innerhalb einer Entgeltgruppe dar. Auch die detaillierten, ausufernden und wenig systematischen tarifvertraglichen Eingruppierungsregelungen können unter anderem als eine Folge der fehlenden Möglichkeiten vom Tarifvertrag abweichender Bezahlung angesehen werden. Ein weiterer Effekt der relativ starren tarifvertraglichen Regelungen im öffentlichen Dienst bei gleichzeitigem Sparzwang kann in der bereits angesprochenen Differenzierung in relativ gut bezahlte und in sicheren Beschäftigungsverhältnissen befindliche Kernbelegschaften, bestehend aus Beamten und langjährig Tarifbeschäftigten, einerseits, und wachsende prekär beschäftigte Randbelegschaften andererseits gesehen werden (vgl. dazu auch Tepe/Kroos 2010: 6f.).

Der offenbar vorhandene betriebliche Bedarf an einem gewissen Entgeltspielraum, der sich bisher in informeller Weise Bahn bricht, könnte selbstverständlich auch systematisch eingeräumt werden, dann stünde den Chancen auf ein höheres Maß an Rationalität zweifelsfrei besser, andererseits könnte damit eine Dynamik eingeläutet werden, die eine Auseinanderentwicklung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen zwischen den öffentlichen Arbeitgebern weiter begünstigt. Ob langfristig eine kontrollierte Öffnung für betriebliche Arbeitsmarktzulagen oder die informelle Abweichung von der Eingruppierung höhere Stabilität verspricht, dürfte jedoch *ex ante* kaum zu entscheiden sein.

Während die „verdeckte Entgeltspanne“ als betriebliche Reaktion unter anderem auch auf einen arbeitsmarktinduzierten Druck nach oben auf die Entgelte im öffentlichen Dienst interpretiert werden kann, stellt die Entgeltgruppe 1, auf die wir noch näher eingehen werden (vgl. Kap. 5.4), eine Anpassung nach unten dar, um einfachste Tätigkeiten im Tarifgefüge des öffentlichen Dienstes erhalten bzw. sie reintegrieren zu können. Entgeltanpassungen in diese Richtung sind aus der Sicht von Gewerkschaftsvertretern und Personal- bzw. Betriebsräten selbstverständlich besonders kritisch zu sehen. Die Realisierung eines als „gerecht“ geltenden Eingruppierungssystems und Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Sektors, die nötig erscheinen, um eine weitere Ausdünnung des öffentlichen Sektors zu vermeiden, geraten in einen Konflikt. Die Entgeltgruppe 1 stellt allerdings anders als die „verdeckte Entgeltspanne“ keine betriebliche, die tariflichen Regelungen quasi umgehende, sondern eine auf tarifpolitischer Ebene vereinbarte Reaktion auf Arbeitsmarkterfordernisse dar.

Arbeitsmarkteinflüsse und Entgeltreform

Veränderungen auf den externen Arbeitsmärkten bleiben somit nicht ohne Wirkung auf die Verdienstmöglichkeiten des öffentlichen Dienstes. Obwohl gewisse informelle Spielräume bestehen, um im öffentlichen Sektor auf die Konkurrenz privater Wettbewerber und Konkurrenten um Arbeitskräfte zu reagieren, sind diese doch insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Kassen sehr begrenzt. Das Eingruppierungssystem des öffentlichen Dienstes gerät also zunehmend unter Veränderungsdruck, der allerdings bei manchen Tätigkeiten Abwertungs- und bei anderen Aufwertungsdruck erzeugt, da der öffentliche Dienst selbst mitunter relativ zu anderen besser bezahlt (etwa bei Reinigungskräften), in anderen Fällen jedoch schlechter (z.B. im IT-Bereich). Bei manchen Gruppen hingegen fehlen ein solcher externer Arbeitsmarkt-

druck und damit auch ein extern induziertes Entgeltniveau, an dem sich auch der öffentliche Dienst zu orientieren hätte, weitgehend.

Da der öffentliche Dienst, abgesehen von jenen Arbeitsmärkten, auf denen er über ein weitgehendes Nachfragemonopol verfügt, auf einer großen Zahl an externen Arbeitsmärkten konkurriert und gegenüber diesen sowohl zu den Besser- als auch den Minderzahlern gehört (anders etwa als die Metall- und Elektroindustrie), wird der arbeitsmarktinduzierte Veränderungsbedarf bei den Eingruppierungsregelungen, der durch die Schleifung fester Sektorgrenzen zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern erheblich an Schub gewann, im öffentlichen Dienst erstens besonders ausgeprägt, zweitens besonders schwer zu realisieren und drittens mit zentralen Veränderungszielen der Tarifparteien nicht ohne weiteres vereinbar sein.

Gerade das wichtige, ethisch erstrebenswerte und politisch verlangte Ziel, ein diskriminierungsfreies Eingruppierungssystem für den öffentlichen Dienst zu schaffen, scheint mit dem Erfordernis, auf Arbeitsmarktrealitäten außerhalb des öffentlichen Dienstes zu reagieren bzw. sich von diesen im eigenen Interesse nicht abzukoppeln, kaum vereinbar. Gleichzeitig die verschiedenen verteilungspolitischen Haltelinien der Tarifparteien (Kostenneutralität, Besitzstandssicherung, Sicherung der Wertebenen) zu beachten, die proklamierten Ziele anzustreben und Arbeitsmarktzwängen zu genügen, scheint einer Quadratwurzel des Kreises gleichzukommen. Dass zudem beide Tarifparteien – aus nachvollziehbaren Gründen (Haushaltssituation, Akzeptanz der Tarifreform etc.) – mehr oder weniger stillschweigend noch darüber hinausgehende Verteilungsziele verfolgen dürften (Kostensenkung, Besserstellung mit positivem Verteilungseffekt für die Arbeitnehmerseite), erleichtert das Vorhaben keineswegs.

Erschwerend kommt in dieser Situation hinzu, dass sich in jüngerer Vergangenheit zwei Veränderungen ergeben haben. Erstens kam es auch innerhalb des öffentlichen Dienstes zum Abbau bisher bestehender sozialer Schließungsmechanismen, beispielsweise zwischen länderspezifischen Arbeitsmärkten für Lehrer/innen, denen damit erstmals ein externer Arbeitsmarkt erwächst, der sich für die Lehrkräfte und die jeweiligen Bundesländer unterschiedlich auswirken kann. Von Gewerkschaftsvertretern wird ein zunehmender Wettbewerbsföderalismus beobachtet, in dem die Länder untereinander, aber auch der Bund mit den Ländern um qualifizierte Arbeitskräfte konkurrieren, auch indem sie je nach Finanzstärke die Systematik der tarifvertraglichen Eingruppierungsregelungen bewusst durchbrechen würden (Vertreter der DBB-Tarifunion). Hier spielen auch die Austritte (bzw. der Ausschluss) Berlins und Hessens aus der TdL eine Rolle (Tepe/Kroos 2010: 6). Zweitens treten Berufsgruppen wie die der Ärzte mit dem Marburger Bund neuerdings als weitere Tarifakteure auf und verfolgen bei Eingruppierungsfragen gänzlich andere Ziele als die der Beseitigung von Diskriminierungen. Dadurch wird die Konstitution spezifischer Entgeltregeln für Ärzte herbeigeführt, es tritt dann intern ein unmittelbar konkurrierender tarifpolitischer Mechanismus der Entgeltdetermination mit auf den Plan. Damit verabschieden sich die Krankenhäuser tarifpolitisch auf neue und andere Weise aus dem erstrebten „single status system“.

Aus dem Zusammenwirken von Arbeitsmarkt einflüssen, Liberalisierungstendenzen und Sparzwängen sowie den Gestaltungs- und Verteilungszielen der Tarifparteien ergeben sich zugleich vielfältige Anforderungen als auch Hindernisse für eine Entgeltreform des öffentlichen Dienstes.

5.3 Konzepte und Verhandlungsprozess

5.3.1 Konzepte und Verhandlungsprozess bis zum TVöD-Abschluss

Vorgeschichte der Entgeltreform und Verhandlungen

Im Jahr 2001 fasste die Bundestarifkommission der Gewerkschaft Ver.di den Beschluss, einen Reformprozess im öffentlichen Dienst anzustreben, mit dem Ziel, den Bundes-Angestelltentarifvertrag und die Arbeitertarifverträge durch einen neuen Tarifvertrag abzulösen. Bereits in den 80er und 90er Jahren stand die Neugestaltung der Tarifverträge und insbesondere der Entgeltregelungen des öffentlichen Dienstes auf dem Programm der Vorläuferorganisationen Ver.di, der ÖTV und der DAG. Obwohl eine so grundlegende Reform aus Sicht aller Akteure als mit Risiken behaftet galt und so auch innerhalb der Gewerkschaft Ver.di entsprechende Befürchtungen bestanden (Ver.di-Vertreterin), wurde die Entgeltreform zunehmend als eine Notwendigkeit betrachtet, um die Tarifautonomie und den Flächentarif im öffentlichen Sektor zu erhalten (Ver.di-Vertreter; DBB-Tarifunion 2005: 14), dem steigenden Wettbewerbs- und Privatisierungsdruck entgegenzusetzen und um auf EU-Vorgaben und die Krise der öffentlichen Haushalte sowie die Umstellung der Refinanzierungssysteme⁷⁹ zu reagieren (Ver.di-Vertreter). Neben diesen vornehmlich defensiven Zielen war es, wie bereits erwähnt, ein wichtiges Gestaltungsziel Ver.di, ein diskriminierungsfreies neues Eingruppierungssystem zu entwickeln. Auch dieses Thema war bereits in den 90er Jahren in den Vorläuferorganisationen Ver.di relevant. Es wurden Projekte und Untersuchungen zu diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungsmethoden und zur Bewertung von Frauenarbeit durchgeführt, die zum Ergebnis hatten, dass mit den bis her im öffentlichen Dienst bestehenden Eingruppierungsregelungen die Charakteristika von (häufig von Frauen ausgeübter) Dienstleistungsarbeit nicht hinreichend abgebildet würden. 1996 beschloss die ÖTV eine Kampagne zur Aufwertung von Frauentätigkeiten, die – um dieser Absicht Nachdruck zu verleihen – direkt im Tarifsekretariat angesiedelt wurde (Ver.di-Vertreterin). Zunehmend wurde auch deutlich, dass die alten Eingruppierungsregelungen europarechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Diskriminierungsfreiheit nicht mehr genügten, was die Notwendigkeit der Reform verstärkte. Neben der Beseitigung von Diskriminierungstatbeständen zwischen Berufsgruppen und Tätigkeiten war ein Ziel der Entgeltreform – wie bereits ausgeführt – die Aufhebung der Trennung von Arbeitern und Angestellten, möglicherweise auch von Beamten und Tarifbeschäftigten (Ver.di-Vertreter). Auch die DBB-Tarifunion verfolgte im Reformprozess eigene gestalterische

⁷⁹ Familienbezogene und lebensaltersabhängige Einkommensbestandteile (und damit ältere Beschäftigte und solche mit Kindern) wurden nicht mehr finanzierbar, da staatliche Personalkostenzuschüsse gedeckelt wurden.

Ziele, unter anderem die Vereinfachung des bisherigen Tarifrechts und das Ziel einer transparenten und leistungsgerechten Bezahlung (DBB-Tarifunion 2005: 14f.).

Die Gewerkschaften sehen sich selbst als Initiatoren der Entgeltreform im öffentlichen Dienst. Im Rahmen des Tarifabschlusses 2003 hätten die Arbeitgeber – zunächst noch Bund, Kommunen sowie die Länder – schließlich dazu bewegt werden können, mit in den Prozess der Neugestaltung des Tarifrechts einzusteigen, so Meerkamp (2008: 111). Aus Sicht der kommunalen Arbeitgeber ergab sich Modernisierungsbedarf für das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes insbesondere aus der zunehmenden Konkurrenz mit privaten Anbietern. Die Ziele der Wettbewerbsfähigkeit – insbesondere auch in Bereichen geringer qualifizierter Tätigkeiten – und der Produktivität des öffentlichen Dienstes waren von herausragender Bedeutung. Es wurde eine Entschlackung des Tarifrechts, die Flexibilisierung der Arbeitszeit und die Einführung von Leistungsorientierung „wo immer möglich“ angestrebt (Vesper 2004, zit. nach DBB-Tarifunion 2005: 17). Ein solcher Konkurrenzdruck, der den Bestand des Flächentarifvertrags gefährdete oder einzelne Arbeitgeber dazu brachte, denselben in Frage zu stellen, bestand für den Bereich des Bundes nicht. Nach Darstellung der DBB-Tarifunion war die Position des Bundes zum Reformprozess wenig detailliert, es wurde eine grundsätzliche Modernisierung des Tarifrechts, parallel zu einer Reform des Dienstrechts im Beamtenbereich angestrebt (DBB-Tarifunion 2005: 16). Das vorrangige Ziel der Länder schien demgegenüber die Einsparung von Personalkosten zu sein. Darüber hinaus bestand hier offenbar kein besonderes Interesse am Erhalt des Flächentarifvertrags, wie der Aufstieg der Länder aus der Verhandlungsgemeinschaft mit Bund und Kommunen und der (angedrohte) Austritt einiger Länder auch aus der TdL im Laufe der Verhandlungen zeigten. Es ergaben sich also auf Arbeitgeberseite unterschiedliche Positionen zum Reformprozess, die mit den unterschiedlichen Aufgabenbestimmungen bei Bund, Ländern und Kommunen und den damit einhergehenden unterschiedlichen Problematiken einerseits sachliche Gründe hatten, für die allerdings auch parteipolitische Erwägungen eine Rolle gespielt haben dürften (vgl. dazu auch Kühne/Sadowski 2009).

Nach der Prozessvereinbarung zur Neugestaltung des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes aus der Tarifrunde 2003 wurden mehrere, von den Tarifparteien paritätisch besetzte Arbeitsgruppen und eine Steuerungsgruppe gebildet (DBB-Tarifunion 2005). Die Projektgruppe A 4, die für die Fragen der Eingruppierung zuständig war, tagte zum ersten Mal im Sommer 2003 in Fulda (Ver.di 2003). Die Arbeiten in dieser Arbeitsgruppe gestalteten sich jedoch nicht einfach. Zwar sollten in den Arbeitsgruppen eigentlich keine Tarifverhandlungen geführt werden, jedoch entwickelte sich nach Darstellung einer Ver.di-Vertreterin dennoch – ohne externe Moderation, die dem hätte entgegenwirken können – eine gewisse Eigendynamik in Richtung einer Verhandlungssituation, die es erschwerte oder unmöglich machte, auch „mal quer (zu) denken“ (Ver.di-Vertreterin). Darüber hinaus seien auch bereits erzielte Verhandlungsergebnisse immer wieder erneut in Frage gestellt worden. Ein erstes eigenes Modell für eine neue Entgeltordnung, das Ver.di in die Arbeitsgruppe einbrachte, wurde von Arbeitgeberseite als unrealistisch abgelehnt. Die Arbeitgeber orientierten sich laut Auskunft einer Gewerkschaftsvertreterin ihrerseits nach wie vor eher am Beamtenrecht und der Systematik der bisherigen Tarifverträge. Als Antwort auf den Vorschlag Ver.dis hätten sie nur ein „ziemlich unausgegorenes“ Gegenmodell vor-

gelegt (Ver.di-Vertreterin). Das für die Arbeitgeber unabdingbare Erfordernis der Kostenneutralität der Tarifreform und das Ziel der Gewerkschaftsseite, mit einem neuen Eingruppierungssystem Diskriminierungsfreiheit zu erreichen, konnten nicht miteinander in Einklang gebracht werden. Für Ver.di hatten diese Erfahrungen zur Folge, dass zwar die grundsätzlichen Positionen nicht aufgegeben, einige jedoch etwas modifiziert wurden. Das Ziel, eine diskriminierungsfreie Entgeltordnung zu schaffen, wurde beispielsweise in Richtung des Ziels eines diskriminierungsfreieren Entgeltsystems an die Realität der Verhandlungssituation angepasst (Ver.di 2004: 10). Trotz solcher Modifikationen blieben die Zielvorstellungen und Konzepte der Tarifparteien jedoch unvereinbar. Da absehbar wurde, dass die komplexe Aufgabe, neue Eingruppierungsregelungen zu schaffen, in der Kürze der Zeit nicht zu bewältigen sein würde, wurden die Verhandlungen zu einer neuen Entgeltordnung 2004 unterbrochen und nach der entsprechenden Einigung in der Tarifrunde 2005 ein neuer Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst abgeschlossen, der noch keine neue Entgeltordnung enthält. Aus gewerkschaftlicher Sicht bestand die Notwendigkeit, das neue Tarifwerk noch vor der Bundestagswahl unter Dach und Fach zu bringen, weshalb diese Unvollständigkeit in Kauf genommen wurde. Zwar wurde die Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten mit der Schaffung einer gemeinsamen Tabelle beseitigt, allerdings blieben, wie bereits ausgeführt, die unterschiedlichen Eingruppierungsregelungen der alten Tarifverträge vorerst bestehen. Der Zeitraum für Verhandlungen über die neue Entgeltordnung wurde damals bis zum 31.12.2006 verlängert – nach Darstellung des BMI, damit man die neuen Regelungen in Pilotversuchen auf ihre Praxistauglichkeit prüfen könne (BMI 2005: 16).

Einige grundsätzliche Einigungen in Bezug auf neue Eingruppierungsbestimmungen waren bis dahin dennoch bereits erzielt worden. Die zentrale Eingruppierungsvorschrift des § 22 BAT, d.h. der Grundsatz der Tarifautomatik, der Begriff des Arbeitsvorgangs und die Anknüpfung an die überwiegend auszuübende Tätigkeit, sollte danach im Wesentlichen erhalten bleiben. Außerdem wurde der Verzicht auf Bewährungs-, Fallgruppen- und Tätigkeitsaufstiege beschlossen (BMI 2005: 16). Die künftige Entgeltordnung sollte darüber hinaus tätigkeitsbezogen sein, wobei allerdings vier ausbildungsbezogene Qualifikationsebenen in Anlehnung an die Laufbahngruppen eingezogen werden sollten, gewissermaßen eine Gliederung durch mehrere Eckentgeltgruppen: In die Entgeltgruppen 1–4 sollen demnach Beschäftigte mit keiner oder einer unter dreijährigen Ausbildung eingruppiert werden, Beschäftigte mit einer anerkannten, mindestens dreijährigen Ausbildung in die Entgeltgruppen 5–8, Beschäftigte mit einem Fachhochschulabschluss in die Entgeltgruppen 9–12 und Beschäftigte mit einem Hochschulabschluss in die Entgeltgruppen 13–15. Dabei sollte die erste Entgeltgruppe einer Qualifikationsebene die sogenannte „Einstiegsentgeltgruppe“ sein, während die anderen Entgeltgruppen einer Qualifikationsebene die „Heraushebungsebenen“ darstellen, die sich durch höhere inhaltliche Anforderungen von der Einstiegsentgeltgruppe abheben. Mit Bezug auf die Eingruppierungsmerkmale wurde festgelegt, dass diese durch abstrakte Oberbegriffe definiert werden sollten, ergänzt durch Beispiele sowie sogenannte „Ferner-Merkmale“ (s. unten). Die Kategorie des „Sonstigen Beschäftigten“ sollte für alle Qualifikationsebenen und Beschäftigtengruppen eingeführt werden (BMI 2005: 16f.). Der Einigungsstand, der eine ausformulierte Definition des Begriffs des "Sonstigen" enthielt, die

vorliegende Kritik der Gewerkschaft zu älteren Definitionen aufgriff und den gewerkschaftlichen Vorstellungen entsprach, stand nicht mehr unter dem Vorbehalt zukünftiger Verhandlungen hinsichtlich einzelner Aspekte, sondern lediglich unter einem Gesamteinigungsvorbehalt (Ver.di-Vertreter).

Ver.di-interne Diskussion um das Modell

Nicht nur zwischen den Tarifparteien, sondern auch innerhalb Ver.dis selbst verlief die Diskussion um ein Modell für eine neue Entgeltordnung im Vorfeld des TVöD-Abschlusses (und danach) durchaus kontrovers. Es bestehen grundsätzliche Differenzen zwischen denjenigen bei Ver.di, die im bisherigen Eingruppierungssystem des öffentlichen Dienstes Diskriminierungen als Resultat unzureichender Arbeitsbewertungsverfahren sehen, mit denen nicht alle für die Tätigkeiten relevanten Anforderungen hinreichend abgebildet werden, einerseits, und denjenigen, die die unterschiedlichen Stellungen von Beschäftigtengruppen im Eingruppierungsgefüge mit Arbeitsmarkteinflüssen und der jeweiligen Durchsetzungsstärke der einzelnen Beschäftigtengruppen erklären, andererseits. Die erste Strömung führt zu dem Bestreben, ein anforderungsbezogenes, analytisches Arbeitsbewertungsverfahren einzuführen und dadurch Diskriminierungen zu beseitigen. Erste Ansätze eines analytischen Modells, das die fünf Anforderungsbereiche fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten, Planungs- und Entscheidungskompetenz, soziale Kompetenz, Verantwortung, Belastungen und Anforderungen und deren Bewertung anhand von Punkten zur Eingruppierung heranziehen wollte, stießen jedoch auf Widerstand und wurden in den Reihen Ver.dis als nicht praktikabel kritisiert, weil – so argumentiert Wendl (2006) – das Modell eine genaue Arbeitsbeschreibung und -bewertung erfordere und die gewählten Bewertungskriterien eine Abwertung gering qualifizierter Tätigkeit und damit auch solcher Tätigkeiten im manuellen Bereich, die im alten Tarifgefüge aufgrund traditionell großer Durchsetzungskraft verhältnismäßig gut eingruppiert waren, zur Folge haben würden. Ein radikaler Anforderungsbezug wird von einigen Gewerkschaftsvertretern auch deshalb kritisch gesehen, weil sich dadurch für den Arbeitgeber die Chance böte, Tätigkeiten in möglichst viele einfache Tätigkeiten zu zerlegen und sie auch entsprechend geringer zu bezahlen (Ver.di-Vertreter). Außerdem besteht die Befürchtung, ein solches Verfahren der Arbeitsbewertung führe zur betrieblichen Entgeltfindung – was zumindest in eher schlechter organisierten Bereichen wie dem Krankenhausbereich abgelehnt wird (Ver.di-Vertreter).⁸⁰ Von anderen Gewerkschaftsvertretern wird allerdings betont, dass das von Ver.di diskutierte Modell der Arbeitsbewertung nicht in erster Linie als betrieblich anzuwendendes Instrument gedacht war, die Regel sollte vielmehr sein, dass anhand des Modells auf tarifpolitischer Ebene Funktionsmerkmale gebildet würden. Nur in Einzelfällen sollten die allgemeinen Regelungen als Auffangtatbestand gelten. Die Tarifautomatik sollte auf

⁸⁰ Hier könnte sich für die Gewerkschaft allerdings durchaus eine strategische Frage stellen: Soll möglichst strikt verringert werden, um Absenkungsrisiken zu vermeiden, oder sollte versucht werden, Spielräume für eine betriebliche Entgeltpolitik der Personal- und Betriebsräte zu gewinnen, um Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskompetenz vor Ort zu entwickeln.

jeden Fall erhalten bleiben, Entscheidungen der Betriebsparteien sollten auch weiterhin nur deklaratorische Wirkung haben (Ver.di-Vertreter).

Summarische Verfahren der Arbeitsbewertung, die Tätigkeiten nicht analytisch in einzelne Anforderungen zerlegen, sondern die zu bewertenden Tätigkeiten summarisch betrachten und einer Rangfolge zuordnen, werden hingegen von den Expert/inn/en für Diskriminierungsfragen bei Ver.di kritisiert, weil die fehlende Differenzierung viel Spielraum für wenig nachvollziehbare Auf- oder Abwertung bietet (Ver.di-Vertreterin). Von Anderen wird argumentiert, es sei ein Missverständnis, dass das Eingruppierungssystem des BAT summarisch und damit diskriminierungsanfälliger sei als ein analytisches Arbeitsbewertungsverfahren. Dieses Missverständnis bestehe, wie oben schon angedeutet, weil „die sozialen und politischen Rahmenbedingungen für Lohnfindungsprozesse – also Arbeitsmarkt und politische Konfliktfähigkeit bestimmter Gruppen von abhängig Beschäftigten – systematisch ausgeblendet werden“ (Wendl 2006: 36). In der weiteren Ausarbeitung des Ver.di-Modells für eine neue Entgeltordnung wurde versucht, beide Positionen zu berücksichtigen. Einerseits sollen durch „Zusatzmerkmale“ bisher unberücksichtigte Anforderungen an eine Tätigkeit abgebildet werden, andererseits soll verstärkt mit Funktionsmerkmalen gearbeitet werden, die bestimmte Berufe abschließend eingruppieren, um bestehende Wertebenen zu erhalten. Eine Weiterentwicklung des analytischen Modells in Richtung eines sog. Modularen Systems mit einer Mischung aus analytischer und summarischer Arbeitsbewertung sei aber ebenfalls zunächst für „unbrauchbar“ befunden worden, so Wendl (2006: 35).

5.3.2 Weiterarbeit am Ver.di-Modell und stockende Verhandlungen

Ver.di-Konzept

Nach dem Abschluss des TVöD wurde innerhalb Ver.dis das Modell für eine neue Entgeltordnung von der zuständigen Projektgruppe sowie später einem „Arbeitsstab Entgeltordnung“ unter Einbezug der Vorstellungen und Bedürfnisse der Fachbereiche weiterentwickelt. Es galt, wie ausgeführt, unterschiedlichen Ansprüchen und Interessen durch das Modell zu genügen. Zunächst sollte die neue Entgeltordnung diskriminierungsfrei sein und mit der entsprechenden EU-Rechtsprechung und Gesetzgebung übereinstimmen. Durch neue Eingruppierungsbestimmungen müsste also das gesamte Wesen einer Tätigkeit erfasst werden, wozu einheitliche, transparente und nicht kumulativ zu verwendende Kriterien entwickelt werden müssten. Darüber hinaus sollte die neue Entgeltordnung mitglieder- und berufsgruppenspezifischen Interessen gerecht werden und bisher erreichte Wertebenen bzw. Eingruppierungsniveaus erhalten. Um diese untereinander nicht widerspruchsfreien Ziele miteinander zu vereinbaren, sollte die Entgeltordnung nach dem Ver.di-Modell (auf dem Stand des Beschlusses der Bundestarifkommission von 2007) in verschiedene Teile gegliedert werden und sah eine Eingruppierung in zwei Schritten über Grund- und Zusatzmerkmale vor. Die Anforderungen an bestimmte *Kenntnisse* (Anforderungen an verstandesmäßig angeeignetes Wissen) und *Fertigkeiten* (Anforderungen an körperliches Können) werden als Grundmerkmale der Tätigkeit betrachtet. Ein Vorschlag für die Bestimmung der Grundmerkmale liegt auch für die einzelnen Entgelt-

gruppen vor. Dabei sind in dem Ver.di -Modell auch so genannte „Sonstige Beschäftigte“ vorgesehen, die ohne eine formale Vorbildung über entsprechende Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen und eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit ausüben. Die gesamte auszuübende Tätigkeit entspricht dann den Merkmalen einer Entgeltgruppe, wenn zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die für sich genommen die Anforderungen eines Merkmals oder mehrerer Merkmale dieser Entgeltgruppe erfüllen. *Selbständigkeit, Verantwortung, Schwierigkeit, soziale Kompetenz sowie physische oder psychische Anforderungen* sollen laut Konzept als fünf Zusatzmerkmale gelten, die ergänzend für die Eingruppierung herangezogen werden. Die Erfüllung eines Zusatzmerkmals in einem oder mehreren Arbeitsvorgängen, die mindestens 25% der gesamten Tätigkeit ausmachen, soll jeweils zu einer Steigerung um eine Entgeltgruppe führen. Man habe sich, so eine Gewerkschaftsvertreterin, bei dieser Regelung an das alte Modell des Arbeitsvorgangs angelehnt. Man habe also einerseits Neues entwickelt, andererseits aber auch Altes übernommen, um es der Arbeitgeberseite, aber auch der eigenen Organisation „ein bisschen leichter zu machen“ (Ver.di-Vertreterin). Mit einer ähnlichen Kompromissstrategie ließ sich laut einer Gewerkschaftsvertreterin auch der Streit um die analytische im Gegensatz zur summarischen Arbeitsbewertung entschärfen. Die einzelnen Prüfschritte bei der Bewertung der Tätigkeiten unter Verwendung der Zusatzmerkmale seien „ein Stück weit“ analytisch, aber letztlich könne man bei dem von Ver.di vorgeschlagenen Modell doch von einem summarischen System der Tätigkeitsbewertung sprechen (Ver.di-Vertreterin).

Bei den Zusatzmerkmalen wird, anders als dies noch bei früheren Überlegungen zur Entgeltordnung der Fall war, nur zwischen den beiden Ausprägungen „erreicht“ oder „nicht erreicht“ unterschieden. Die Zusatzmerkmale sind in allen Entgeltgruppen ab der Entgeltgruppe 2 abzuprüfen. Damit soll sichergestellt werden, dass bei der Bewertung alle Anforderungen an die Tätigkeit berücksichtigt werden, und nicht wie bisher bestimmte Anforderungen erst geprüft werden, wenn andere bereits erfüllt sind (Ver.di-Vertreter). Dabei soll die Erfüllung eines Zusatzmerkmals unter Berücksichtigung der vorausgesetzten Kenntnisse und Fertigkeiten geprüft werden, also abhängig vom Niveau der jeweiligen Entgeltgruppe. Damit soll dem von Arbeitgeberseite kritisierten, aber auch von Gewerkschaftlern erkannten Problem vorgebeugt werden, dass insbesondere bei höher qualifizierten Tätigkeiten „zu viele“ Zusatzmerkmale erfüllt werden und dies zu nicht fordere- bzw. durchsetzbaren oder in der Entgelttabelle des TVöD nicht vorgesehenen Eingruppierungen führen würde (Ver.di-Vertreter). Abgesehen davon ist jedoch durch das Modell der Zusatzmerkmale im Ver.di-Konzept eine hohe Durchlässigkeit vorgesehen, auch über die 2005 bereits (vorläufig) festgelegten Qualifikationsebenen oder ECKeingruppierungen hinweg, was jedoch mit Blick auf den damit ggf. verbundenen Verlust an Wert von formalen Qualifikationen auch kritisiert werden kann. Drei der genannten Zusatzmerkmale (Schwierigkeit, Verantwortung und Selbständigkeit) sind aus Gründen der besseren Kalkulierbarkeit in Anlehnung an die bisherigen Regelungen konzipiert, d.h. es wird dabei auf bereits ausgeurteilte Rechtsbegriffe zurückgegriffen. Die Zusatzmerkmale psychische und physische Anforderungen sowie soziale Kompetenz kamen hingegen neu hinzu, und sind mit der Absicht verbunden das gesamte Wesen einer Tätigkeit zu erfassen und die neue Entgeltordnung damit diskriminierungsfrei(er) zu gestalten.

Besonders heftig umstritten war und ist offenbar das Merkmal der sozialen Kompetenz, sowohl innerhalb Ver.di als auch im Austausch mit der Arbeitgebersseite, da argumentiert wird, dass es vielen Tätigkeiten immanent sei und keine zusätzliche Anforderung darstelle. Außerdem seien auch die Abgrenzung zu anderen Merkmalen und eine tarifpolitische Definition von „Sozialer Kompetenz“ nicht einfach (Ver.di-Vertreter). Neben diesen allgemeinen Eingruppierungsgrundsätzen soll die neue Entgeltordnung dem Ver.di-Modell zufolge Funktionsmerkmale enthalten, die eine bestimmte Tätigkeit im Tarifvertrag benennen und damit unmittelbar eingruppierend wirken. Das System der Eingruppierung nach Grund- und Zusatzmerkmalen soll daher eine Doppelfunktion erfüllen: einerseits wirkt es direkt eingruppierend, andererseits hinterlegt und begründet es die Zuordnung der Funktionsmerkmale zu den Entgeltgruppen. Neben den Grund- und Zusatzmerkmalen sollen Anforderungen, die sich aus der Wahrnehmung von „Vorgesetztenfunktionen im weitesten Sinne“ ergeben, mit einer weiteren Entgeltkomponente von 300 Euro im Monat abgegolten werden. Mit diesem Entgeltelement sollen bisherige Zulagenregelungen bspw. für Vorarbeiter/innen oder besondere Eingruppierungsregelungen und Funktionsmerkmale für bestimmte Leitungsfunktionen materiell abgedeckt werden.

Mit Einsetzung des Arbeitsstabes zur Weiterentwicklung des Modells für eine neue Entgeltordnung Ende 2006 wurde noch einmal verstärkt darauf hingewirkt, die unterschiedlichen Prioritätensetzungen innerhalb der Organisation (Diskriminierungsfreiheit einerseits, Berücksichtigung von sparten- und berufsspezifischen Interessen andererseits) miteinander zu vereinbaren. Außerdem gewann die Frage nach der Durchsetzbarkeit der neuen Regelungen größeres Gewicht. Es wurde in der Folge ein komplexes Strukturkonzept für die Entgeltordnung erarbeitet, mit dem das alte System des BMT-G II weiterentwickelt und auch auf den Bereich der ehemaligen Angestellten angewandt wird. Das Konzept sieht einen Allgemeinen Teil auf Bundesebene vor, der die abstrakt formulierten Tätigkeitsmerkmale enthält und Mindestbedingungen setzt, sowie mehrere Besondere Teile, die sowohl auf Bundes- als auch landesbezirklicher Ebene vereinbart werden (können) und sparten- oder berufsspezifische Tätigkeitsmerkmale in Form von Funktionsmerkmalen enthalten. Die landesbezirklichen Regelungen gehen den Regelungen auf Bundesebene vor, wenn sie materiell mindestens gleichwertig sind. Dies sei insbesondere von Bedeutung, weil sich im Bereich der ehemaligen Arbeiter teils nach Landesbezirken unterschiedliche Eingruppierungsniveaus herausgebildet haben, die auf diese Weise auch in einer neuen Entgeltordnung erhalten werden könnten. Die Besonderen Teile der Entgeltordnung für Sparten und Berufe auf Bundesebene wiederum gehen dem Allgemeinen Teil der Entgeltordnung vor, wobei in den Spartenspezifischen Teilen keine die in den Berufsgruppenspezifischen Teilen vereinbarten Eingruppierungsregelungen verschlechternden Vereinbarungen getroffen werden dürfen, es sollen dort grundsätzlich keine Tätigkeiten geregelt werden, die auch spartenübergreifend vorkommen. Der Allgemeine Teil der Entgeltordnung solle unmittelbar eingruppierend wirken, wenn kein Besonderer Teil greift, ansonsten sollen die in den Besonderen Teilen zu vereinbarenden Funktionsmerkmale gelten. Durch dieses flexible System einzelner Entgeltordnungsteile, die auch gesondert kündbar sein sollen, soll es möglich sein, Veränderungen einzuarbeiten oder auf Interessen einzelner Berufsgruppen eingehen zu können, ohne dabei das Gesamtsystem in Frage zu stellen. Damit soll die

„Blockadesituation“ der Vergangenheit, die dadurch entstand, dass die Anlage 1a des BAT nur als Ganzes kündbar war, nach den Vorstellungen der Gewerkschaft Ver.di vermieden werden. Darüber hinaus soll damit auch auf die Konkurrenz von Berufsgewerkschaften, z.B. des Marburger Bundes, reagiert werden (Ver.di-Vertreter). Allerdings werden von anderen Gewerkschaftsvertretern auch Nachteile in der Schaffung spezieller Entgeltordnungsteile mit Funktionsmerkmalen für Sparten und Berufe gesehen, weil sich damit die weniger gut organisierten Bereiche unter Umständen schlechter durchsetzen und nicht mehr wie zuvor von der Kampfstärke anderer Gruppen profitieren könnten (Ver.di-Vertreterin). Darin wird allerdings mitunter auch eine organisationspolitische Chance gesehen, da sich auch in den bisher weniger organisierten Bereichen dann die Einsicht in die Notwendigkeit der Gewerkschaftsmitgliedschaft durchsetzen könnte.

Im März 2007 wurde das hier skizzierte Ver.di-Modell als Verhandlungsgrundlage von der Bundestarifkommission beschlossen, wobei jedoch die Möglichkeit der Weiterentwicklung des Modells nicht ausgeschlossen wurde. Obwohl das Modell damit offizielle Ver.di-Linie war, sei es dennoch innerhalb der Organisation mit Blick auf den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Diskriminierungsfreiheit und dem Erhalt von Wertebenen nach wie vor nicht unumstritten (Ver.di-Vertreterin). Insgesamt hat sich wie es scheint – vor dem Hintergrund der Arbeitgeberforderung nach Kostenneutralität und den Einschätzungen zur Durchsetzbarkeit von Mehrkosten, sowie aber auch durch die innergewerkschaftlich geführte Diskussion – die Prioritätensetzung im Zeitverlauf etwas verschoben, eher ambitioniert von Idealen geprägte Vorstellungen scheinen etwas realistischer-pragmatischeren Zielvorstellungen mit dem Fokus auf der Sicherung von Besitzständen und dem Erhalt von Wertebenen gewichen zu sein. Durch das Setzen von Funktionsmerkmalen soll auch bewusst von der grundsätzlichen Bewertungssystematik abgewichen werden, um tarifpolitische Errungenschaften nicht zu verlieren. Dies sei nötig, weil sich die Bewertung mancher Tätigkeiten nicht nur aus deren Anforderungen ergebe, so ein Gewerkschaftsvertreter: „Manchmal steckt in einer bestimmten Vergütung auch die Kampfkraft von Generationen“ (Ver.di-Vertreter). Dennoch wird das Ver.di-Modell jedoch hinsichtlich seines Anspruchs, eine diskriminierungsfreie und „gerechte“ Eingruppierung zu ermöglichen, von einigen Gewerkschaftsvertretern als ein großer Schritt in diese Richtung und eine große Leistung der Organisation angesehen (Ver.di-Vertreter). Auch aus der Sicht stärker interessenlogisch orientierter Gewerkschafter, die davon ausgehen, dass die Durchsetzung materieller Mitgliederinteressen die vorrangige Aufgabe von Tarifpolitik sei und nicht primär die Herstellung von Gerechtigkeit und so auch eine neue Entgeltordnung Diskriminierungstatbestände enthalten werde, wurden mit dem Ver.di-Modell für neue Eingruppierungsregelungen „Gerechtigkeit ideale zumindest in Angriff genommen“ (Ver.di-Vertreter).

Verhandlungsprozess und -blockaden bis zur Tarifrunde 2008

In der Tarifeinigung vom 9.2.2005 hatten sich die Tarifparteien darauf verständigt, die Verhandlungen um eine neue Entgeltordnung bis zum 31.12.2006 abzuschließen. Diese Vereinbarung wurde trotz der zahlreichen Gründe, die für eine Neuregelung der Eingruppierungsbestimmungen sprechen, nicht eingehalten. Neben den der Materie immanenten Konflikten und Problemen gab es für die Verzögerungen in den

Verhandlungen auch noch weitere Gründe. Zum einen waren beide Tarifparteien in weitere Tarifverhandlungen eingebunden, die Gewerkschaften mit den Ländern und die VKA mit dem Marburger Bund. Zum anderen lagen die Ursachen in noch ungelösten tarifpolitischen Konflikten im Zusammenhang mit dem Abschluss des TVöD, aufgrund derer nach einem Auftakttermin im Januar 2006 zunächst keine weiteren Verhandlungen zur Entgeltordnung stattfanden. Der wohl schwerwiegendste dieser Konfliktpunkte war die Arbeitszeit, auf deren Erhöhung die Arbeitgeberseite schon während der Verhandlungen zum TVöD gedrängt hatte. Auf Grundlage einer im TVöD vereinbarten Öffnungsklausel forderten einige Kommunale Arbeitgeberverbände schon unmittelbar nach Inkrafttreten des TVöD eine Verlängerung der Arbeitszeiten über landesbezirkliche Tarifverträge. Im Frühjahr 2006 wurden dann die Arbeitszeitregelungen des TVöD durch mehrere kommunale Arbeitgeberverbände gekündigt. Es folgten intensive Arbeitskämpfe, aufgrund derer ein für März 2006 angesetzter Verhandlungstermin für die neue Entgeltordnung abgesagt wurde. Später einigte man sich auf differenzierte Arbeitszeitregelungen für die unterschiedlichen Landesbezirke. Damit war der Konflikt um die Arbeitszeit jedoch nicht beigelegt. Auf Grundlage der zwischen Bund und Kommunen auf der einen Seite und der Gewerkschaft Ver.di und der DBB-Tarifunion auf der anderen Seite vereinbarten sogenannten Meistbegünstigungsklausel⁸¹ forderte die VKA eine generelle Übertragung der mit den Ländern im TV-L vereinbarten längeren Arbeitszeiten auf die Kommunen.⁸² Obwohl die VKA es nach eigener Darstellung begrüßte, dass die Bundesarbeitskommission Ver.di im März 2007 beschließen hatte, die Verhandlungen um eine neue Entgeltordnung wieder aufzunehmen, verknüpfte der Arbeitgeberverband die Frage nach der Arbeitszeit in einer Presseinformation untrennbar mit der noch zu vereinbarenden Entgeltordnung und klagte im April 2007 gegen Ver.di und die DBB-Tarifunion auf Einhaltung der Meistbegünstigungsklausel (VKA 2007a). Die Verhandlungen um eine Entgeltordnung wurden davon erheblich belastet und erneut verzögert. Darüber hinaus ergaben sich als Konsequenz des überhasteten Abschlusses des TVöD auch neben der fehlenden Entgeltordnung einige „Unvollständigkeiten“ des Tarifwerkes, so dass einige strittige, ungeklärte Punkte aus dem TVöD und den dazugehörigen Überleitungsstarifverträgen durch Gewerkschaften und Arbeitgeber nachträglich verhandelt werden mussten. Diese sogenannten „Restanten“ konnten im Herbst 2006 geeint werden. Allerdings wurde die Restantenliste von den Arbeitgebern wegen des andauernden Konflikts um die Arbeitszeit nicht in Kraft gesetzt. Im September 2007 fand schließlich in Fulda eine Auftaktveranstaltung zur neuen Entgeltordnung statt, auf der sich die Tarifparteien gegenseitig ihre Modelle vorstellten. Man sei aber, so ein Gewerkschaftsvertreter, nicht inhaltlich in die Dis-

⁸¹ Die zwischen Bund/VKA und Gewerkschaften vereinbarte Meistbegünstigungsklausel sieht vor, dass, sofern die Gewerkschaften mit den Ländern in den Bereichen Arbeitszeit oder Sonderzahlung vom TVöD abweichende oder beim Entgelt für die Arbeitgeber günstigere Regelungen vereinbaren, dies als unwiderrufliches Angebot an Bund und Kommunen gilt. Diese Meistbegünstigungsklausel stellte ein Novum in der Tarifvertragspolitik dar und erschwerte die Tarifverhandlungen mit den Ländern nachhaltig (Keller 2007: 175).

⁸² Im TV-L wurde bezüglich der Arbeitszeiten ein Kompromiss vereinbart, der anhand einer Berechnungsformel individuelle Arbeitszeiten für jedes Bundesland vorsieht, um kein Angebot an VKA und Bund darzustellen (Bispinck 2006: 378).

kussion eingestiegen, sondern habe nur über die Verhandlungsorganisation gesprochen. Einen weiteren Konfliktpunkt in Folge des TVöD-Abschlusses stellte der Streit um eine Verlängerung der Übergangsregelungen für nach altem Recht begonnene Bewährungs- und Zeitaufstiege in den TVöD übergeleiteter Beschäftigter dar, die zum 30.9.2007 auslaufen sollten. Mit der Begründung der noch ausstehenden neuen Entgeltordnung forderte Ver.di eine Verlängerung des Übergangsrechts sowie eine Wiedereinführung von Bewährungs- und Tätigkeitsaufstiegen auch bei Neueinstellungen und Neueingruppierungen, was die Arbeitgeber ablehnten. Daraufhin wurden im November 2007 die neu angelaufenen Verhandlungen zur Entgeltordnung durch Ver.di erneut ausgesetzt. Die Verlängerung des Übergangsrechts sowie die Gewährung von Aufstiegen auch für neu eingestellte Beschäftigte ist für die Gewerkschaft, wie in Kapitel 3 erläutert, eine bedeutende Forderung. Aufgrund der durch das Übergangsrecht, d.h. der Weitergeltung der alten Eingruppierungsregelungen, jedoch ohne Aufstiege, entstandenen ungünstigen Verteilungssituation aus Sicht der Arbeitnehmer, ist eine längere Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung für die Arbeitgeberseite weniger problematisch als für die Gewerkschaftsseite, da die im Vertrauen auf die neuen Entgeltbestimmungen bereits im Vorgriff beseitigten Zeit- und Bewährungsaufstiege zumindest aus gewerkschaftlicher Sicht in einer neuen Entgeltordnung hätten kompensiert werden sollen. So lange eine neue Entgeltordnung aussteht, werden damit aus gewerkschaftlicher Perspektive temporäre Verschlechterungen verlängert und schlimmstenfalls auf Dauer gestellt, während die Arbeitgeber fürchten müssen, durch die Vereinbarung einer neuen Entgeltordnung an dieser Stelle verteilungspolitisch wieder zu verlieren. Durch diesen Umstand wurde gewissermaßen ein divergenter Anreiz für die Tarifparteien gesetzt: während auf gewerkschaftlicher Seite das Interesse an einer neuen Entgeltordnung verstärkt wurde, wurde dieses auf Arbeitgeberseite abgeschwächt. Einige Gewerkschaftsvertreter gingen und gehen daher davon aus, dass die Arbeitgeber eigentlich kein Interesse daran hätten, zügig eine neue Entgeltordnung zu vereinbaren und aus diesem Grund keine verhandelbaren Konzepte vorschlagen würden (Vertreter der DBB-Tarifunion; Ver.di-Vertreter). Nach Darstellung eines Arbeitgeberverbandvertreters schoben sich die Tarifparteien gegenseitig die Schuld an der Verzögerung der Verhandlungen um eine neue Entgeltordnung zu (VKA-Vertreter). Bis zur Tarifrunde 2008 fanden keine weiteren Gespräche statt.

Die Tarifrunde 2008 löste schließlich viele der beschriebenen Konflikte. Die Restanten wurden in der Tarifrunde letztlich in Kraft gesetzt und auch das Übergangsrecht bis zum 31.12.2009 verlängert. Die Frage der Arbeitszeit wurde in dieser Tarifrunde geregelt, indem die Arbeitszeit in den Kommunen für Westdeutschland auf 39 Stunden vereinheitlicht wurde und die Öffnungsklausel des TVöD zur landesbezirklichen Regelung der Arbeitszeit entfiel. Mit dieser Einigung, so wurde vereinbart, war die Klage der VKA auf Grundlage des TV-Meistbegünstigung, gegen deren erstinstanzliche Ablehnung im Januar 2008 die VKA Berufung eingelegt hatte, als erledigt anzusehen. Zwar wurden die im alten Tarifrecht enthaltenen Aufstiege für neu eingestellte Beschäftigte nicht wieder in Kraft gesetzt, doch in der Tarifrunde 2008 wurde beschlossen, dass die Eingruppierungsregelungen für den Sozial- und Erziehungsdienst ohne Präjudizwirkung für die neue Entgeltordnung vorab verhandelt werden sollten, da sich in diesem Bereich besondere Verwerfungen und Expektanzverluste

für die Beschäftigten ergeben hatten. Die Bedingungen für Verhandlungen zu einer neuen Entgeltordnung schienen in der Folge günstiger.

5.3.3 Schwierige Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses und Arbeitgeberkonzept

Arbeitgeberkonzept

Bei der Auftaktveranstaltung zur neuen Entgeltordnung im September 2007 stellte Ver.di ein aus Sicht der Gewerkschaft schon sehr elaboriertes Modell für eine neue Entgeltordnung vor. Die Überlegungen der Arbeitgeber hätten sich demgegenüber noch im „Diskussionsstadium“ befunden. Einige Gewerkschaftsvertreter gingen sogar Anfang 2008 noch so weit zu sagen, die Arbeitgeber hätten keinen eigenen Vorschlag für eine neue Entgeltordnung (Ver.di-Vertreter). Auch eine Veröffentlichung der VKA im Vorfeld der Tarifrunde 2008 lässt den Schluss zu, dass aus Sicht der Arbeitgeber für eine neue Entgeltordnung kein vollkommen neues Modell entwickelt werden sollte, da gefordert wird, dass die „vorübergehend weiter geltenden Eingruppierungsmerkmale (...) kostenneutral zusammengeführt, verschlankt und den heutigen Anforderungen entsprechend umgestaltet werden“ müssen (VKA 2007 b: 1). Von Arbeitgeberseite aus wird jedoch betont, es gebe sehr wohl ein eigenes Konzept für eine neue Entgeltordnung. Die Auftaktveranstaltung in Fulda sei nicht von fehlenden Konzepten, sondern vielmehr davon überschattet gewesen, dass von gewerkschaftlicher Seite ein „roll back“ beim Übergangsrecht gefordert worden wäre, so ein Arbeitgeberverbandsvertreter. Innerhalb der VKA wurde eine Lenkungsgruppe zur Entgeltordnung eingerichtet, die das Arbeitgeberkonzept weiter ausarbeiten sollte. Die VKA sei daran interessiert, die Verhandlungen zu einer neuen Entgeltordnung voranzubringen, betont ein Vertreter der VKA, man könne jedoch kein in Bezug auf die Personalkosten unkalkulierbares Konzept vereinbaren. Das Konzept Ver.di's wird als unbeherrschbar und daher nicht akzeptabel angesehen. Dabei gibt es zwischen den ordnungspolitischen Zielen beider Tarifparteien, wie bereits angesprochen, durchaus gewisse Übereinstimmungen. Auch die Ziele der Arbeitgeberseite (VKA und Bund) sind auf die beschriebenen Gründe bezogen, die den Bedarf für eine neue Entgeltordnung begründen. Transparenz, Übersichtlichkeit und auch Diskriminierungsfreiheit werden unter anderem als Anforderungen an eine neue Entgeltordnung genannt. Die gewerkschaftlichen Ziele der Sicherung der Wertebenen so wie der Besitzstände werden jedoch nicht verfolgt. Von besonderer Bedeutung scheinen aus Arbeitgeberricht hingegen die Steigerung von Effektivität und Effizienz sowie eine stärkere Leistungsorientierung und Wettbewerbsfähigkeit zu sein. Auch dem Eindruck von Gewerkschaftsvertretern zufolge beherrschen diese Stichworte die arbeitgeberseitigen Vorstellungen zu neuen Eingruppierungsregelungen, was jedoch kritisiert wird, da nach Auffassung Ver.di's die Umsetzung des Leistungsprinzips nicht Aufgabe einer Entgeltordnung sei.

Was die Grundsätze der Eingruppierung angeht, so will sich das Arbeitgebermodell am § 22 des BAT orientieren. Zur Eingruppierung in besonderen Fällen soll darüber hinaus § 23 BAT übernommen werden. Der Grundsatz der Tarifautomatik soll damit erhalten bleiben und die Eingruppierung soll sich an der überwiegend auszuübenden

Tätigkeit orientieren. In Bezug auf den Begriff des Arbeitsvorgangs sind jedoch einige Abweichungen von den bisherigen Bestimmungen des BAT und der Rechtsprechung des BAG vorgesehen, die sich auf die Eingruppierung der Beschäftigten im Vergleich zum alten Tarifrecht negativ auswirken könnten (z.B. soll eine Arbeitsaufgabe mit Leitungstätigkeit nicht mehr als ein einheitlicher Arbeitsvorgang angesehen werden). Auch einige von Arbeitgeberseite vorgeschlagene Regelungen, die den Personaleinsatz flexibilisieren sollen (s.u.), werden von gewerkschaftlicher Seite als faktisches Außerkraftsetzen der Tarifautomatik kritisiert. Bewährungs-, Zeit- und Tätigkeitsaufstiege sollen in einer neuen Entgeltordnung nicht mehr vorkommen.

Aus der Sicht der VKA unterscheidet sich das Konzept der Arbeitgeberseite vom gewerkschaftlichen Modell grundsätzlich dadurch, dass es nur eine Stufe im Eingruppierungsverfahren vorsieht, das Ver.di-Modell hingegen zwei Stufen. Bei der Grundeingruppierung seien beide Konzepte noch kompatibel, so ein VKA-Vertreter, bezüglich der zweiten Stufe, in der Ver.di Zusatzmerkmale bei der Bewertung von Tätigkeiten heranziehen wolle, nicht mehr. Dabei sind aus Sicht der Arbeitgeber nicht die Zusatzmerkmale an sich nicht sinnvoll, jedoch ihre zusätzliche Bewertung. Im Arbeitgeberkonzept seien solche zusätzlichen Anforderungen bereits in den Oberbegriffen integriert, die für jede Entgeltgruppe gebildet werden sollen und die jeweilige Wertigkeit definieren, so ein Arbeitgeberverbandsvertreter. Die Verwendung der Zusatzmerkmale, wie Ver.di sie vorschlägt, ist hingegen, wie oben bereits angedeutet, aus Arbeitgebersicht nicht praktikabel, da nach diesem System unter Umständen durch die Erfüllung mehrerer („zu vieler“) Zusatzmerkmale im TVöD gar nicht existierende Entgeltgruppen bei der Tätigkeitsbewertung herauskommen könnten, d.h. die Entgeltstrukturen nach oben überschritten werden (VKA-Vertreter). Außerdem haben trotz der gewünschten Flexibilität auch die Ziele der Beherrschbarkeit und der Rechtssicherheit einer neuen Entgeltordnung für die Arbeitgeber hohe Bedeutung. Die von Ver.di neu entwickelten Zusatzmerkmale werden daher abgelehnt, stattdessen sollen ausschließlich bereits ausgeurteilte unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Schwierigkeit“, „Verantwortung“ oder „selbstständige Leistung“ erhalten bleiben. Im Konzept der Arbeitgeber sollen, wie prinzipiell bereits im Jahr 2005 vereinbart, vier ausbildungsbezogene Wertebenen innerhalb der 15 Entgeltgruppen eingezogen werden.⁸³ Insbesondere in den unteren Entgeltgruppen bis Entgeltgruppe 4 unterschieden sich die Vorstellungen der Arbeitgeberseite von denen der Gewerkschaft in Bezug auf die Qualifikationen, die für eine Eingruppierung in die jeweiligen Entgeltgruppen vorausgesetzt werden. Im Modell Ver. di beispielsweise sollen in die Entgeltgruppe 2 einfache Tätigkeiten eingeordnet werden, die eine „kurze Einarbeitung“ erfordern (über die Einweisung in die örtlichen Gegebenheiten hinaus). Im Modell der Arbeitgeber wird für die Entgeltgruppe 2 bereits eine „eingehende fachliche Einarbeitung“, d.h. die „strukturierte, vertiefte Vermittlung von fachbezogenen Kenntnissen und Fertigkeiten, die erforderlich sind, um die Tätigkeiten fachgerecht ausüben zu können“, oder eine abgeschlossene Ausbildung mit einer Ausbildungsdauer von bis zu einem Jahr vorausgesetzt. Eine Heraushebung aus den qualifikationsbezogenen

⁸³ Die vier Wertebenen umfassen: ohne Ausbildung und unter dreijährige Ausbildung EG 1–4, dreijährige Ausbildung unterhalb der Fachhochschule EG 5–8, Fachhochschulausbildung EG 9–12, wissenschaftliche Hochschulbildung EG 13–15.

Eckengruppierungen soll im Modell der Arbeitgeber über Heraushebungsmerkmale möglich sein. Dabei sollen die Heraushebungsmerkmale aufeinander aufbauend gestaltet werden, das heißt, es müssen vorderen Wirksamwerden jeweils alle Tätigkeitsmerkmale der darunter liegenden Entgeltgruppen erfüllt sein. Wie im gewerkschaftlichen Modell sind auch im Arbeitgeberkonzept „Sonstige Beschäftigte“ vorgesehen. Allerdings wird von Gewerkschaftsseite kritisiert, dass die Eingruppierung als „Sonstiger Beschäftigter“ entgegen der Vereinbarung von 2005 nicht erleichtert werden sollte, sondern für Beschäftigte in einer Tätigkeit, denen hierfür die in der Regel erforderliche Qualifikation formal fehlt, vielmehr eine generelle Eingruppierung eine Entgeltgruppe tiefer vorgesehen sei. Allgemein wird die fehlende Durchlässigkeit des Arbeitgebermodells über die „Eckengruppierungen“ hinweg kritisiert. Demgegenüber steht die Kritik der Arbeitgeberseite, dass Ver.di.s Modell der Zusatzmerkmale den Grundsatz der Eingruppierung anhand der Qualifikation verletze. Arbeitgeberseitig wird also eine gegenüber dem alten Tarifrecht eher stärkere Qualifikationsorientierung bei der Eingruppierung angestrebt, das gewerkschaftliche Konzept hingegen strebt einen stärkeren Anforderungsbezug an. Die arbeitgeberseitige Ablehnung zusätzlicher Merkmale zur Bewertung von Tätigkeiten sowie die kumulative Anwendung von Heraushebungsmerkmalen widersprechen den gewerkschaftlichen Vorstellungen, da ein solches Vorgehen es aus Sicht der Gewerkschaft nicht gewährleistet, dass in Anlehnung an die europäische Rechtsprechung das gesamte Wesen einer Tätigkeit erfasst werde. Arbeitgeberseitig werde aber argumentiert, so berichtet eine Gewerkschaftsvertreterin, dass das Erfordernis der Diskriminierungsfreiheit schon durch die Orientierung der Eingruppierung an der Ausbildung gegeben sei, wenn – wie beabsichtigt – gleiche Ausbildungsabschlüsse unabhängig von der Fachrichtung gleich bewertet würden (Ver.di-Vertreterin). Nach Ansicht Ver.di.s macht die verlangte Ausbildung aber nur einen Teil der Anforderungen an eine Tätigkeit aus, weitere Anforderungen würden im Modell der Arbeitgeber nicht berücksichtigt. Darüber hinaus sei es teils schwierig festzustellen, welche Ausbildungen jeweils gleichwertig seien, so eine Gewerkschaftsvertreterin.

Ähnlich dem Modell Ver.di.s sieht das Konzept der Arbeitgeber für eine neue Entgeltordnung eine Vergütung von Leitungsstätigkeiten vor. Beschäftigten der Entgeltgruppen 5 bis 8, denen Führungsverantwortung übertragen wurde, soll eine „Teamleiterzulage“ in Höhe von 100 Euro im Monat gewährt werden. Dies unterscheidet sich allerdings deutlich von dem von Ver.di vorgeschlagenen „weiteren Eingruppierungselement“ bei Vorgesetztenstätigkeiten, das mit 300 Euro im Monat vergütet werden soll.

In ihrem in Anlehnung an das im TV-V entwickelte System der Oberbegriffe und Beispiele konzipierten Modell einer Entgeltordnung möchte die Arbeitgeberseite darüber hinaus im Gegensatz zu Ver.di möglichst wenig mit Funktionsmerkmalen arbeiten. Im Arbeitgeberkonzept können Funktionsmerkmale als Beispiele oder „Ferner-Merkmale“ angebracht werden. „Ferner-Merkmale“ wirken direkt eingruppierend, auch wenn sie die Anforderungen des Oberbegriffs der entsprechenden Entgeltgruppe nicht erfüllen. Diese Möglichkeit des Durchbrechens von Wertebenen durch Funktionsmerkmale, wie sie im Ver.di-Modell bewusst angelegt ist, wird von den Arbeitgebern aber als problematisch angesehen und soll nach Möglichkeit vermieden werden. Nach den Vorstellungen der Arbeitgeber sollen die Oberbegriffe durch Beispiele

ergänzt werden, diese sollen jedoch nur dann direkt eingruppiierend wirken, wenn gleichzeitig die Voraussetzungen des Oberbegriffs erfüllt sind. Damit kann betrieblich bei der Eingruppierung von Beispieltätigkeiten sowohl nach oben als auch nach unten abgewichen werden (VKA-Vertreter). Ziel der Arbeitgeber ist es, mit diesem System „weg vom Perfektionismus der Einzeltätigkeitsmerkmale“ zu kommen und auch den Betrieben relativ große Spielräume einzuräumen, um auf Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften reagieren zu können (VKA-Vertreter; KAV-Vertreter). Durch direkt eingruppiierende Beispiele könnte den differenzierten Organisationsformen der kommunalen Arbeitgeber nicht Rechnung getragen werden. Eine flexible Entgeltordnung hingegen soll eine effiziente Aufgabenerledigung ermöglichen und befördern (VKA 2009). Im Bereich des Bundes hingegen sollen in der Entgeltordnung genannte Beispiele direkt eingruppiierend wirken. Der Wunsch nach Vermeidung von Ferner-Merkmalen und der Gebrauch nicht direkt eingruppiierender Beispiele im Bereich der VKA dürften aus gewerkschaftlicher Sicht kaum als akzeptabel gelten, da sie den Spielraum des Arbeitgebers bei der Eingruppierung im Einzelfall erhöhen und entgegen der Intention Ver.di bestehende Wertebenen nicht zwingend erhalten bleiben. Darüber hinaus soll es nach dem Konzept der Arbeitgeber auch Öffnungsklauseln für Personalentwicklungsmaßnahmen für die Betriebs- oder Vertragsparteien geben, was die Möglichkeit der Erprobung von Beschäftigten auf einem höherwertigen Arbeitsplatz bei Weitergeltung der bisherigen Eingruppierung eröffnen soll. Dies wird von Gewerkschaftsseite sehr kritisch gesehen und bestärkt Gewerkschaftsvertreter in ihrer Einschätzung, dass die Arbeitgeber mit der neuen Entgeltordnung eine Senkung der Personalkosten anstreben (Ver.di-Vertreter).

In grundsätzlicher Übereinstimmung mit Ver.di wird auch von Arbeitgeberseite ein Bedarf an landesbezirklichen und spartenspezifischen Gestaltungsspielräumen gesehen. Es soll nach den Vorstellungen der Arbeitgeber einen Allgemeinen Teil der Entgeltordnung geben, der die Eingruppierungsgrundsätze festlegt und die Oberbegriffe definiert. Darüber hinaus soll es weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten für die landesbezirkliche oder die Bundesebene geben. Es sind spartenspezifische Besondere Teile vorgesehen, die die Oberbegriffe ggf. ergänzen und Beispiele sowie Ferner-Merkmale enthalten können. Hier wird allerdings von Ver.di befürchtet, dass diese spartenspezifischen Fassungen zur unterschiedlichen Eingruppierung gleicher Tätigkeiten führen könnten, da im Modell der Arbeitgeberseite im Gegensatz zu dem Vorschlag Ver.dis keine spartenübergreifenden Besonderen Teile vorgesehen sind, die die Eingruppierung von Berufen, die in mehreren Sparten vorkommen, regeln sollen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich das Modell der Arbeitgeberseite trotz der vorgeschlagenen Elemente, die eine Flexibilisierung und Leistungsorientierung erreichen sollen, recht stark an schon bestehenden Regelungen und bereits ausgeklagten Begriffen orientiert, um kostenwirksame Risiken zu vermeiden. Es erscheint damit gestalterisch weniger ambitioniert als das gewerkschaftliche Modell, das durch die Verwendung von Zusatzmerkmalen eine „gerechte“ Eingruppierung anstrebt. Die zweite grundlegende Differenz dürfte darin zu sehen sein, dass von gewerkschaftlicher Seite der Erhalt bestehender Wertebenen durch das umfassende Setzen von Funktionsmerkmalen angestrebt wird, während aus Sicht der Arbeitgeber die Eingruppierung nur an Oberbegriffen orientiert und betrieblich interpretierbar gemacht

werden soll, womit zumindest punktuell den tariflichen Entgeltbestimmungen auch ihr Charakter als Mindestnormen genommen wäre. Dem gewerkschaftlichen Ziel, durch eine neue Entgeltordnung (weitere) Entgeltverluste zu vermeiden und durch den Abbau von Diskriminierungen auch zu einer Aufwertung mancher Tätigkeiten zu kommen, steht auf Arbeitgeberseite die strikte Forderung nach Kostenneutralität (oder auch Kostensenkung) gegenüber. Auch innerhalb der Arbeitgeberseite könnten sich hier jedoch Konflikte ergeben. Vor dem Hintergrund der konstatierten Probleme bei der Personalgewinnung und der von einigen örtlichen Arbeitgebern als nicht hinreichend attraktiv empfundenen Arbeitskonditionen im öffentlichen Dienst könnte das übergeordnete Ziel der Kostenneutralität (auf noch ungelöste Definitionsfragen haben wir hingewiesen) nicht überall auf ungeteilte Zustimmung stoßen. Allerdings ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der öffentlichen Haushalte in absehbarer Zeit auf Arbeitgeberseite eher ein Bedeutungsgewinn von Kostensenkungszielen zu erwarten.

Nicht nur aus Gewerkschaftssicht, auch aus Sicht der Arbeitgeber sind die beiden Entgeltordnungsmodelle der Tarifparteien nicht miteinander zu vereinbaren. Sie seien wie „zwei Züge unter Dampf, die aneinander vorbeifahren“, so ein Vertreter des Arbeitgeberverbandes. Da innerhalb Ver.di immer weiter an dem Modell gearbeitet werde und dabei aus Arbeitgebersicht immer problematischer Ideen entwickelt würden, werde es nach Einschätzung der VKA mit der Zeit immer schwieriger werden, in einem Kompromiss zusammenzufinden (KAV-Vertreter).

Die DBB-Tarifunion, die gemeinsam mit Ver.di und den Arbeitgebern den TVöD abschloss, scheint in Bezug auf die neue Entgeltordnung in ihren Vorstellungen eher mit den Vorschlägen der Arbeitgeber übereinzustimmen als mit Ver.di. Auch die DBB-Tarifunion strebt ein an den Regelungen des TV-V orientiertes Eingruppierungssystem an, das durch die Verwendung von Oberbegriffen und Beispielen flexibler und anpassungsfähiger an Veränderungen in der Arbeitswelt sein sollte als die alten Bestimmungen (DBB-Tarifunion 2005; Vertreter der DBB-Tarifunion). In Übereinstimmung mit Ver.di muss auch für die DBB-Tarifunion eine neue Entgeltordnung dem Grundsatz des gleichen Lohns für gleiche Arbeit folgen und diskriminierungsfrei sein. Allerdings werden die von Ver.di vorgeschlagenen Zusatzmerkmale nicht für geeignet gehalten, dieses Ziel zu erreichen, weil sie nur subjektiv bestimmbar und nicht gerichtsfest seien, so ein Vertreter der DBB-Tarifunion. Der Nachweis der Funktionsfähigkeit des Ver.di-Modells in der Praxis steht noch aus. Durch die Möglichkeit, eine Entgeltgruppe mehr pro Zusatzmerkmal zu gewähren, verlasse Ver.di außerdem den 2005 geeinten Grundsatz der Orientierung an Qualifikationsebenen (Vertreter der DBB-Tarifunion). Die DBB-Tarifunion möchte an bereits ausgeurteilten Rechtsbegriffen festhalten und Heraushebungen aus den Eckentgeltgruppen anhand objektivierbarer Kriterien und der Höherwertigkeit der übertragenen Tätigkeiten, nicht der subjektiven Belastungen, ermöglichen. Von Vertretern der DBB-Tarifunion wurde zwischenzeitlich ein weitgehender Stillstand im inner-gewerkschaftlichen Austauschprozess bezüglich einer neuen Entgeltordnung konstatiert (Vertreter der DBB-Tarifunion).

Weiterer Verhandlungsverlauf

Von einigen Vertretern der Tarifparteien wurde der avisierte Zeitplan zur Vereinbarung einer neuen Entgeltordnung von vorneherein als recht unrealistisch angesehen, zumindest wurde der Zeitbedarf für die Entwicklung eines neuen Modells für kaum abschätzbar gehalten (Ver.di-Vertreter). Nachdem in den Jahren 2006 und 2007 die Verhandlungen aufgrund der beschriebenen vielfältigen Konflikte praktisch stillstanden, wurden in der Tarifrunde 2008 die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen geschaffen. Ein Austausch über die jeweiligen Konzepte wurde von den Tarifparteien für nötig gehalten und für Oktober 2008 ein Termin zur Vereinbarung der weiteren Vorgehensweise vereinbart (VKA-Vertreter). Im Dezember 2008 wurde dann eine Verfahrensvereinbarung zur Entgeltordnung getroffen. Es war allerdings absehbar, dass sich weiterhin Probleme auftun würden. Gewerkschaftlicherseits wurde beispielsweise kritisiert, dass das Arbeitgebermodell noch nicht über den Stand von 2007 hinaus weiter ausgearbeitet worden sei. Außerdem blieben die bisherigen Konfliktpunkte, insbesondere um die Anwendung von Funktionsmerkmalen, bestehen. Es wurde dennoch vereinbart, dass die Verhandlungen zu den allgemeinen Regelungen im Wechsel mit den Verhandlungen zur Eingruppierung im Sozial- und Erziehungsdienst stattfinden sollten, die im Januar 2009 begannen. Am ersten Verhandlungstermin für den Sozial- und Erziehungsdienst sei aber noch einmal deutlich geworden, wie unterschiedlich die Vorstellungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften für eine neue Entgeltordnung seien, so ein Arbeitgebervertreter. Die Verhandlungen zu den allgemeinen Eingruppierungsregelungen wurden dennoch fortgeführt. Allerdings bewegten sich die diesbezüglichen Diskussionen im Februar und April 2009 auf einem sehr abstrakten Niveau. Es wurde nicht konkret über die Modelle verhandelt, sondern abstrakt darüber gestritten, welches Modell dem Kriterium der Diskriminierungsfreiheit besser genüge. Es konnte keine Annäherung erzielt werden, die Tarifparteien zogen unterschiedliche Schlüsse aus der Rechtsprechung des EuGH zur Diskriminierungsfreiheit und vertraten unterschiedliche Auffassungen über deren Umsetzung in einer neuen Entgeltordnung. Im September und Oktober 2009 fanden daraufhin weitere Verfahrensgespräche zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften statt, um zu sondieren, ob es eine Grundlage für die Fortsetzung der Verhandlungen gebe und ggf. jenseits der vorliegenden Konzepte ein Einigungskorridor bestehe, um in annehmbarer Zeit zu einem Ergebnis zu gelangen. Allerdings gab es – erneut – Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Begriffs der Kostenneutralität bzw. der Bestimmung des Entgeltniveaus, von dem bei der Verhandlung einer neuen Entgeltordnung ausgegangen werden müsse, also der Frage, was „kostenneutral“ überhaupt bedeute. Im Oktober 2009 übergaben die Arbeitgebervertreter einen „Vorschlag für ein pragmatisches Vorgehen zur Beschleunigung der allgemeinen TVÖD-Entgeltordnungsverhandlungen“, wie sich auf der Internetseite des Haufe-Verlags entnehmen lässt (www.haufe.de 17. 6.2010). Ver.di schlug ihrerseits vor, sich in Anlehnung an die Tarifeinigung mit der TdL vom März 2009 auf eine Entgeltordnung auf Basis der zu aktualisierenden Anlage 1a des BAT sowie aus den bisherigen sonstigen Merkmalen der Anlagen 1a, 1b und den Eingruppierungsmerkmalen aus dem Arbeiterbereich zu entwickelnder Funktionsmerkmale zu verständigen. Dies könnte nach Ansicht der Gewerkschaft eine Übergangslösung darstellen, während gleichzeitig ein inhaltlich neues Modell einer Entgeltordnung entwickelt und

auf seine Praxistauglichkeit geprüft werden könnte (Ver.di 2009a). Aus den Vorschlägen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zum weiteren Verfahren wurde ein Kompromisspapier erarbeitet, wobei jedoch einige Punkte offen blieben, z.B. bezüglich des Stellenwerts von Funktionsmerkmalen und des Ausbildungsbezugs einer neuen Entgeltordnung. Die Gespräche zu dieser Verfahrensvereinbarung wurden aber schließlich am 26.11. 2009 ohne Ergebnis beendet, da eine Verständigung auf das derzeitige tatsächliche Entgeltniveau als materielle Grundlage einer neuen Entgeltordnung, wie es die Gewerkschaftsseite forderte, nicht möglich war (Ver.di 2009a). Die Absenkung des Entgeltniveaus durch den TVöD, insbesondere in den Entgeltgruppen 2 bis 8, in denen die nach den alten Tarifverträgen möglichen Aufstiege teils nicht in der Entgelttabelle des TVöD abgebildet wurden, gilt aus gewerkschaftlicher Sicht als nicht hinnehmbar und müsste mit einer neuen Entgeltordnung wieder rückgängig gemacht werden.

Für die Tarifrunde 2010 wurde daher von Ver.di erneut die Forderung gestellt, die Bewährungsaufstiege wieder in Kraft zu setzen. Wie bereits 2008 konnten in der Tarifrunde 2010 einige Klärungen herbeigeführt werden. Zunächst einigte man sich darauf, das bisherige Übergangsrecht noch einmal zu verlängern. Darüber hinaus wurde für nach Inkrafttreten des TVöD neu eingestellte Beschäftigte in den Entgeltgruppen 2 bis 8 die Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 250 Euro vereinbart. Dies kompensiert zwar nicht die entfallenen Aufstiege, signalisiert jedoch, dass auch arbeitgeberseitig eingestanden wird, dass in diesen Entgeltgruppen durch den TVöD besondere Verluste entstanden sind. Dies könnte auch auf die Diskussionen über das materielle Niveau einer zukünftigen Entgeltordnung Einfluss haben. Ein besonders wichtiger Bestandteil der Tarifeinigung 2010 dürfte jedoch die „Prozessvereinbarung zu den Tarifverhandlungen über eine Entgeltordnung zum TVöD“ sein. In ihren Grundzügen ähnelt die Prozessvereinbarung dem bereits Ende 2009 von den Tarifparteien erarbeiteten Kompromisspapier. Auf Basis der zu überarbeitenden bisherigen Tätigkeitsmerkmale soll eine diskriminierungsfreie und für Arbeiter/innen und Angestellte einheitliche Entgeltordnung erarbeitet werden. Der Arbeitsplan wurde zunächst für das Jahr 2010 festgelegt, in dem die alten Tätigkeitsmerkmale durchgesehen und auf Überarbeitungsbedarf geprüft werden sollen, eine Einigung auf eine Struktur der Entgeltordnung und die zentralen Eingruppierungsvorschriften des TVöD erfolgen soll, sowie letztlich die allgemeinen Tätigkeitsmerkmale formuliert werden sollen. Dabei bestehen allerdings die zuvor benannten Probleme, z.B. zur Struktur der Entgeltordnung inklusive Funktionsmerkmale und dem Umgang mit dem Niveau der Entgeltgruppen 2 bis 8 fort, obwohl bezüglich des zweiten Punktes mit Wirkung zum 1. Januar 2011 eine vorläufige Zuordnung der Tätigkeitsmerkmale vorgenommen werden soll, für die der TVÜ abweichende Zuordnungen der Vergütungs- und Lohngruppen zu Entgeltgruppen für übergeleitete Beschäftigte einerseits und neu eingestellte Beschäftigten andererseits vorsieht. In der Prozessvereinbarung wird wie schon 2003 von Arbeitgeberseite explizit auf die Notwendigkeit der Kostenneutralität hingewiesen, von Gewerkschaftsseite auf die Erforderlichkeit, mit der Entgeltordnung mindestens das nach früherem Recht geltende Eingruppierungsniveau zu erhalten. Bemerkenswert ist, dass anders als von der Gewerkschaft vor der Tarifrunde vorgeschlagen und abweichend von der Tarifeinigung mit der TdL in der Tarifeinigung zwischen Bund, Kommunen und Gewerkschaften nicht davon die Rede ist, neben der

Überarbeitung der bisherigen Tätigkeitsmerkmale ein gesondertes Modell für eine neue Entgeltordnung erproben zu wollen.

Vor dem Hintergrund der widersprüchlichen Zielvorstellungen der Tarifparteien sowie den durch die derzeitige Verteilungssituation zusätzlich gesetzten divergenten Anreizen zur Vereinbarung einer neuen Entgeltordnung sollten weitere Schwierigkeiten im Fortgang der Verhandlungen wenig überraschen. Hinzu kommt, dass die Arbeitgeberseite mit der Einführung der Entgeltgruppe 1, die nicht Gegenstand der Verhandlungen um neue Eingruppierungsbestimmungen ist, bereits ein Instrument an die Hand bekam, um einfachste Tätigkeiten unterhalb des bisherigen Lohn- und Gehaltsspektrums zu entlohnen. Eine erste Ausdifferenzierung nach unten und eine verbesserte Wettbewerbsposition des öffentlichen Dienstes im Niedriglohnbereich sind also bereits erreicht. Die Chancen, mittels einer neuen Entgeltordnung verteilungspolitisch weitere Erfolge erzielen zu können, halten sich für die Arbeitgeber deshalb in Grenzen. Zwar dürfte zusätzlich zur Einführung einer einheitlichen Tabelle eine weitere Vereinfachung der Eingruppierungsmerkmale und insbesondere ein Ende der Übergangsunsicherheit auch von den Arbeitgebern vor Ort gewünscht sein, doch zumindest besteht das Risiko, verteilungspolitische Zwischenerfolge wieder zu verlieren: Während die gestaltungs- und ordnungspolitische Taube noch immer auf dem Dach sitzt, befindet sich der verteilungspolitische Spatz bereits in der Hand der Arbeitgeber.

5.4 Vorgriff Entgeltgruppe 1

Regelungstext und Hintergründe der Einführung der Entgeltgruppe 1

Einen ersten Vorgriff auf die neue Entgeltordnung stellt die Schaffung einer neuen Niedrigentgeltgruppe, der Entgeltgruppe 1, dar. Sie kommt nur für Neueinstellungen in Betracht, aus den alten Tarifverträgen übergeleitete Beschäftigte werden mindestens in die Entgeltgruppe 2 eingruppiert. Die Entgeltgruppe 1 hat fünf Stufen, wobei ein Vorrücken in die nächsthöhere Stufe anders als in den anderen Entgeltgruppen jeweils nach vier Jahren vorgesehen ist. Die Einstiegsstufe ist in der Entgeltgruppe 1 im Gegensatz zu den anderen Entgeltgruppen die Stufe 2, da die dieser Gruppe zugeordneten Tätigkeiten keinerlei Einarbeitung erfordern. Das leistungsbezogene Hemmen und Beschleunigen der Stufenaufstiege nach § 17 TVöD ist auch in der Entgeltgruppe 1 möglich (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 TVöD, Rdn. 34, 51).

In die Entgeltgruppe 1 sollen Beschäftigte eingruppiert werden, die einfachste Tätigkeiten verrichten. Solche nach Auffassung der Tarifparteien einfachste Tätigkeiten wurden in Anlage 3 TVÜ-VKA in einem Beispielkatalog aufgelistet, mit der Option, diesen Katalog durch landesbezirklichen Tarifvertrag zu erweitern (vgl. Kas ten). Bei Tätigkeiten, die im Beispielkatalog zur Entgeltgruppe 1 vorkommen und zuvor in der Lohngruppe 1 aufgeführt waren, verdrängt der TVöD das Lohngruppenverzeichnis – dies trifft z. B. auf „Wärter/innen von Bedürfnisanstalten“ zu (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 TVöD, Rdn. 39).

Die Einführung der Entgeltgruppe 1 ist im Kontext der im öffentlichen Dienst seit Jahren stattfindenden Outsourcing- und Privatisierungsprozesse zu sehen. Als ein wichtiger Grund für diese Entwicklung gilt die Konkurrenz öffentlicher mit privaten Anbietern auf Dienstleistungsmärkten insbesondere im Bereich der einfacheren Tätigkeiten in den so genannten Servicebereichen (Küchen, Kantinen, Werkstätten, Fuhrparks) (Meerkamp 2008: 117). Da die Verdienste im öffentlichen Dienst im Vergleich mit privaten Dienstleistern in diesen Arbeitsmarktsegmenten in der Regel höher sind, stellt sich aus Arbeitgebersicht die Erbringung solcher Tätigkeiten in Eigenregie vielfach als unwirtschaftlich dar. Insbesondere auf die „klassischen“ Arbeiterbereiche im Krankenhaus- und Pflegebereich scheint der Druck dabei hoch zu sein (Ver.di-Vertreter). Im Zuge der Entwicklung des öffentlichen Dienstes weg vom Leitbild des „fürsorglichen Arbeitgebers“ hin zu einem zunehmend betriebswirtschaftlichen Blick auf öffentliche Dienste, der den Fokus verstärkt auf die Effizienz der Leistungserbringung richtet, und vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage der kommunalen Haushalte werden die entsprechenden Beschäftigungsbereiche im Zuge einer systematischen Unterscheidung zwischen „Kern- und Unterstützungsprozessen“ (Meerkamp 2008: 117) vielfach ausgelagert und die benötigten Leistungen kostengünstiger von privaten Anbietern erbracht.

Regelung des TVÜ-VKA zur Entgeltgruppe 1

Beschäftigte mit einfachsten Tätigkeiten, zum Beispiel

- Essens- und Getränkeausgeber/innen
- Garderobenpersonal
- Spülen und Gemüseputzen und sonstige Tätigkeiten im Haus- und Küchenbereich
- Reiniger/innen in Außenbereichen wie Höfe, Wege, Grünanlagen, Parks
- Wärter/innen von Bedürfnisanstalten
- Servierer/innen
- Hausarbeiter/innen
- Hausgehilfe/Hausgehilfin
- Bote/Botin (ohne Aufsichtsfunktion)

Ergänzungen können durch landesbezirklichen Tarifvertrag geregelt werden.

Hinweis: Diese Zuordnung gilt unabhängig von bisherigen tariflichen Zuordnungen zu Vergütungs-/Lohngruppen.

Der TVöD enthält zwei Regelungen, mit denen auf diese Entwicklungen reagiert werden sollte. Die bereits beschriebene Regelung des § 15 Abs. 3 ist dazu gedacht, durch die Absenkung der Entgelte für an- und ungelernete Tätigkeiten durch Anwendungsvereinbarung bei einzelnen Arbeitgebern Outsourcing zu verhindern. Mit der Einführung einer neuen, vom Niveau her unter der Lohngruppe 1 des alten BMT-G II angesiedelten Entgeltgruppe 1 für eine begrenzte Zahl von Tätigkeiten wurde der Versuch unternommen, einfachste Tätigkeiten, die früher im öffentlichen Dienst vorhanden waren, deren Erbringung aber aus Arbeitgebersicht zunehmend unwirtschaftlich erschien, wieder in das Tarifgefüge des öffentlichen Sektors einzugliedern, ohne dabei aber die Absicht zu verfolgen, einen Abwärtssog bei den Entgelten einzuleiten. Aus gewerkschaftlicher Sicht kann die Vereinbarung der Entgeltgruppe 1 sowie der Absenkungsoption für die Entgeltgruppen 1 bis 4 vor dem Hintergrund massiven Outsourcings bzw. einer „schleichenden Privatisierung“ durch Nicht-Besetzung entsprechender Stellen im öffentlichen Dienst, die die Leistungen privater Anbieter durch stillschweigend produzierte Zwänge nötig werden lässt, sowie auch der Konkurrenz mit anderen Tarifverträgen in den entsprechenden Arbeitsmarktsegmenten (z.B. der IG BAU oder NGG) als eine „tarifpolitische Notwendigkeit“ (Ver.di-Vertreterin) gesehen werden. Es ging aus der Sicht Ver.di um die Abwehr „kalter wie warmer Privatisierung“ (Ver.di-Vertreter). Durch die Vereinbarung einer Niedrigentgeltgruppe und eines Instruments, das einen Tausch von Entgeltverzicht gegen den Verzicht von Outsourcing ermöglicht, wollte man in die Entwicklung eingreifen, um den Prozess nicht ungeregelt ablaufen zu lassen (Ver.di-Vertreter).

Innerhalb Ver.di ist die Einführung der Entgeltgruppe 1 aber durchaus umstritten (Ver.di-Vertreterin), auch da in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes – und damit auch in einigen Bereichen Ver.di – der Wettbewerbsdruck durch kostengünstigere private Anbieter stärker zu spüren ist als in anderen (Ver.di-Vertreterin). Es ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Anliegen, Arbeitsplätze (im öffentlichen Dienst) zu erhalten bzw. zu reintegrieren einerseits und „moralischen“ Überzeugungen bezüglich einer „angemessenen“ Entlohnung für das Erbringen einer Arbeitsleistung andererseits. Auch Vertreter der DBB-Tarifunion sehen die Entgeltgruppe 1 kritisch. Mit dieser Niedrigentgeltgruppe sowie mit dem TVöD insgesamt sei man „einen Schritt mitgegangen“, so ein Vertreter der DBB-Tarifunion, um den öffentlichen Dienst wettbewerbsfähig zu halten. Damit sei jedoch die Grenze dessen erreicht, was die Gewerkschaften ihren Mitgliedern zumuten könnten. Außerdem sollten manche Bereiche des öffentlichen Dienstes auch aus Gründen von Qualitätsstandards, die durch den ausschließlichen Fokus auf Kostensenkung durchaus leiden könnten, wettbewerbsfrei gehalten werden. Es gehe hier grundsätzlich um die Frage, welche Art öffentlicher Dienst gewollt sei und was der Gesellschaft qualitativ hochwertige öffentliche Dienste wert seien (Vertreter der DBB-Tarifunion).

Der Streit um den Beispielkatalog

Die Entgeltgruppe 1 bzw. der dazugehörige Beispielkatalog ist zwischen den Tarifparteien sehr umstritten. Es herrscht eine Kontroverse darüber, ob es sich bei dem Katalog um einen offenen Katalog handelt, der betrieblich auf alle Tätigkeiten ausgeweitet werden kann, die ebenfalls dem Niveau einfachster Tätigkeiten entsprechen, oder nicht. Arbeitgeberseitig wird die Auffassung der Erweiterbarkeit vertreten,

die sich auf die bisherige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) zur Eingruppierung nach Anlage 1a des BAT stützt. Nach ständiger Rechtsprechung des BAG kann ein Beispielkatalog auch auf andere, dort nicht bezeichnete Tätigkeiten angewendet werden, soweit es sich um Tätigkeiten handelt, die in ihren Anforderungen mit den im Katalog enthaltenen vergleichbar sind (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 TVöD, Rdn. 43a). Von gewerkschaftlicher Seite wird jedoch, ebenfalls in Anlehnung an die Rechtsprechung, argumentiert, dass bei der Auslegung einer Tarifnorm auch auf den wirklichen Willen der Tarifparteien sowie den tariflichen Gesamtzusammenhang abgestellt werden müsse. Der Umstand, dass wegen der absichtlichen Begrenzung des Katalogs auf die aufgeführten Tätigkeiten kein gemeinsamer Wille, diesen zu erweitern, zu unterstellen sei, spreche gegen eine Erweiterung des Katalogs auf betrieblicher Ebene. Ferner wäre die getroffene Regelung zur Erweiterung des Katalogs durch landesbezirklichen Tarifvertrag überflüssig, wenn bereits auf betrieblicher Ebene über die Zuordnung weiterer Tätigkeiten zur Entgeltgruppe 1 entschieden werden könnte. Die Eingruppierung in die Entgeltgruppe 1 könne demnach nur für ausdrücklich im Beispielkatalog genannte Tätigkeiten erfolgen. Zur Beilegung dieser Konflikte möchte die gewerkschaftliche Seite die Entgeltgruppe 1 in den Verhandlungen zur neuen Entgeltordnung wieder zum Verhandlungsgegenstand machen.⁸⁴

Ein konkretes Beispiel, an dem sich der Streit zwischen den Tarifparteien entzündet, ist der Bereich der Gebäudeinnenreinigung, der nicht im Beispielkatalog aufgeführt ist. Die Arbeitgebersseite betrachtet auch die Innenreinigung von Gebäuden als einfachste Tätigkeit, da sich keinerlei Anlehnungserfordernisse ergäben. Da der Katalog zudem ein nicht abgeschlossener Beispielkatalog sei, sei es deshalb zulässig, entsprechende Tätigkeiten der Entgeltgruppe 1 zuzuordnen. Nach Ansicht der Gewerkschaften ist der Katalog in der Anlage 3 TVÜ-VKA nicht nur abgeschlossen bzw. nur durch landesbezirklichen Tarifvertrag erweiterbar, sondern die Innenreinigung von Gebäuden stelle zudem höhere Anforderungen an Beschäftigte als die im Katalog genannte Reinigung in „Außenbereichen, wie Höfe, Wege, Grünanlagen, Parks“. Etwa sei innerhalb von Gebäuden eine größere Kompetenz in der Verwendung angemessener Reinigungsmittel und bei der Beachtung von Hygienevorschriften erforderlich. Das Tätigkeitsbeispiel „Reiniger/innen in Gebäuden“ stand in den Tarifverhandlungen unter anderem als Beispiel für die Entgeltgruppe 1 zur Debatte, war aber unter den Tarifparteien nicht einigungsfähig. Dies liefere einen weiteren Hinweis darauf, dass ein gemeinsamer Wille der Tarifparteien hier nicht unterstellt werden könne (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 TVöD, Rdn. 43b).

In der Praxis wird auf betrieblicher Ebene der Beispielkatalog allerdings nicht selten erweitert und auch Beschäftigte im Innenreinigungsdienst in der Entgeltgruppe 1 ein-

⁸⁴ Auch in den Verhandlungen über eine neue Entgeltordnung im Bereich der TdL war die Abgrenzung zwischen Entgeltgruppe 1 und 2 mehrfach Thema. Es wurde schließlich folgende Legaldefinition für die Entgeltgruppe 2 vereinbart: „Einfache Tätigkeiten sind Tätigkeiten, die keine Vor- und Ausbildung, aber eine Einarbeitung erfordern, die über eine sehr kurze Einarbeitung oder Anlernphase hinausgeht. Die Einarbeitung dient dem Erwerb derjenigen Kenntnisse und Fertigkeiten, die für die Beherrschung der Arbeitsabläufe als solche erforderlich sind“ (Ver.di 2009b).

gestellt. Diese Beschäftigtengruppe scheint sogar diejenige zu sein, für die diese Entgeltgruppe am häufigsten diskutiert oder tatsächlich angewandt wird (s.u.).

Mittlerweile liegen zur Entgeltgruppe 1 auch ein Grundsatzbeschluss (vom 28.1.2009) sowie weitere, diesen konkretisierende Urteile des Bundesarbeitsgerichts vor. Weitere Rechtsverfahren (z.B. zur Eingruppierung von Reinigerinnen in einem Krankenhaus) sind noch anhängig. Die Rechtsprechung des BAG befasste sich sowohl mit den grundsätzlichen Fragen, wann eine Tätigkeit als „einfachste“ zu bezeichnen ist und ob der zur Entgeltgruppe 1 vereinbarte Katalog abschließend sei oder nicht, als auch mit konkreten Fällen, in denen Beschäftigte in der Innenreinigung in die Entgeltgruppe 1 eingruppiert wurden.

Das BAG kommt zu dem Schluss, dass es sich bei dem Beispielkatalog zur Entgeltgruppe 1 nicht um eine abschließende Aufzählung handle. Auch die vereinbarte Möglichkeit der Erweiterung durch einen landesbezirklichen Tarifvertrag stehe dieser Auffassung nicht entgegen (BAG 28.1.2009 – 4 ABR 92/07). Das heißt, auch Tätigkeiten, die nicht im Katalog aufgeführt sind, können der Entgeltgruppe 1 zugeordnet werden, wenn sie ihrem Anforderungsniveau nach „einfachste“ Tätigkeiten sind. Es kommt also bei der Zuordnung zur Entgeltgruppe 1 nicht darauf an, ob die entsprechende Tätigkeit durch den Beispielkatalog abgedeckt ist, sondern ob es sich im konkreten Einzelfall um eine einfachste Tätigkeit handelt, oder nicht (BAG 20.5.2009 – 4 AZR 315/08). Die Beurteilung dessen, ob eine einfachste Tätigkeit im Sinne der Entgeltgruppe 1 ausgeübt wird, ist nach BAG anhand einer Gesamtbetrachtung vorzunehmen. „Maßgebende Kriterien sind dabei neben einer nicht erforderlichen Vor- oder Ausbildung vor allem eine sehr kurze Einweisung oder Anlernphase in die übernommene Tätigkeit und das Fehlen eines eigenständigen, nicht gänzlich unbedeutenden Entscheidungs- und Verantwortungsbereichs“ (BAG 28.1.2009 – 4 ABR 92/07). Bezüglich des ersten Kriteriums reiche allerdings eine Orientierung allein an der Dauer der Einweisung nicht aus. Auch bei Eingruppierung in die Entgeltgruppe 1 wird grundsätzlich auf die zeitlich mindestens zur Hälfte auszuübende Tätigkeit abgestellt, da die Entgeltgruppe 1 zwar die bisher gültigen Vergütungsordnungen und Lohngruppenverzeichnisse verdränge, nicht aber die bestehenden Eingruppierungsgrundsätze (BAG 28.1.2009 – 4 ABR 92/07). Wenn zu mindestens 50% einfachste Tätigkeiten ausgeübt werden, sei also eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 1 vorzunehmen. Dies gilt auch bei Misch Tätigkeiten, die sich aus mehreren Einzeltätigkeiten zusammensetzen (BAG 20.5.2009 – 4 ABR 99/08).

In Bezug auf den speziellen Fall der Innenreinigung besagt die Rechtsprechung, dass Reinigungstätigkeiten in Gebäuden nicht generell der Entgeltgruppe 1 zugeordnet werden können. Die Tätigkeit einer Reinigungskraft in Gebäuden fällt nicht unter die Tätigkeitsbeispiele der Entgeltgruppe 1 im TVÜ bzw. ist nicht durch die dortigen Beispiele mit abgedeckt.⁸⁵ Auch sei eine Reinigungstätigkeit in Gebäuden nicht auto-

⁸⁵ In einem Streitfall wurde argumentiert, die Reinigung in Gebäuden werde vom Beispiel der „Hausarbeiter/in“ mit abgedeckt. Diese Auffassung wies das BAG mit Verweis auf den Ablauf der Tarifverhandlungen zur Entgeltgruppe 1 zurück. Da für das Tätigkeitsmerkmal „Reiniger/innen in Gebäuden“ keine Einigung erzielt werden konnte, könne nicht davon

matisch der Entgeltgruppe 1 zuzuordnen, da sie wegen fehlender Witterungseinflüsse weniger schwierig sei als die im Katalog auf gezählte Außenreinigung (BAG 20.5.2009 – 4 AZR 315/08). Obwohl die Tarifparteien die Entgeltgruppe 1 mit der Intention vereinbart hätten, einfachste Tätigkeiten im öffentlichen Dienst zu erhalten, könne nicht davon ausgegangen werden, dass Reinigungstätigkeiten im Innenbereich generell der Entgeltgruppe 1 zuzuordnen seien, um auch diese Tätigkeiten vor Ausgliederungen zu schützen. Ein solcher gemeinsamer Wille habe keinen Niederschlag im Wortlaut der Regelung gefunden (BAG 28.1.2009 – 4 ABR 92/07). Trotzdem kann auch bei einer Reinigungstätigkeit in Gebäuden eine „einfachste“ Tätigkeit vorliegen, was dann eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 1 zur Folge hätte. In den konkreten Entscheidungen zur Reinigung in Gebäuden war insbesondere ein eigener Entscheidungsspielraum der Beschäftigten über das ob und wie des Einsatzes von Desinfektionsmitteln, d.h. also ein eigener Verantwortungsbereich, ausschlaggebend für die Einordnung der Tätigkeit als nicht mehr „einfachste“. Allein der allgemeine Hinweis auf erhöhte Hygiene- und Sorgfaltanforderungen in den zu reinigenden Räumen begründet demgegenüber noch keine „nicht-einfachsten“ Tätigkeiten (BAG 28.1.2009 – 4 ABR 92/07).

Der Streit der Tarifparteien über die Zuordnung von Tätigkeiten der Gebäudeinnenreinigung zur Entgeltgruppe 1 wird durch die Rechtsprechung somit faktisch nicht letztgültig beendet, sondern muss anhand der Betrachtung der Gegebenheiten im konkreten Einzelfall entschieden werden.

Der praktische Umgang mit der Entgeltgruppe 1

Unsere Personalrätebefragung ergab, dass es insgesamt in etwas weniger als einem Drittel (32%) der Kommunen in NRW Beschäftigte in der Entgeltgruppe 1 gibt. Die Gruppe der in diese Entgeltgruppe eingruppierten Beschäftigten ist allerdings in der Regel nicht besonders groß. Im Schnitt finden sich in den Kommunen mit Entgeltgruppe 1 etwa 22 Beschäftigte bzw. ein Anteil von 2,7% der Beschäftigten in dieser Entgeltgruppe. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Entgeltgruppe 1 nur für Neueinstellungen in Betracht kommt, also im Laufe der Zeit relevanter werden dürfte. Es könnte angenommen werden, dass die Eingruppierung von Beschäftigten in die Entgeltgruppe 1 in einer Kommune von deren wirtschaftlicher bzw. finanzieller Lage abhängig ist, da Kostendruck eine breitere Anwendung der Entgeltgruppe 1 begünstigen könnte. Dies ist jedoch offenbar nicht der Fall. Es besteht kein Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein der Entgeltgruppe 1 und der Einschätzung der finanziellen Situation der jeweiligen Kommune im Vergleich zu anderen Kommunen durch die Personalräte. Ebenso wenig hierfür relevant scheint zu sein, ob die jeweilige Kommune sich in der Haushaltsicherung befindet oder nicht. Bei korrekter Anwendung der Entgeltgruppe 1 sollte ein solcher Zusammenhang allerdings auch nicht bestehen. Es besteht allerdings ein Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune bzw. der Beschäftigtenzahl und dem Vorkommen der Entgeltgruppe 1: in kleinen Kommunen mit bis zu 200 Beschäftigten kommt diese Entgeltgruppe weniger

ausgegangen werden, dass die Tarifparteien die Reinigung im Innenbereich den „Hausarbeiten“ zuordnen wollten (BAG 28.1.2009 – 4 ABR 92/07).

häufig vor als in größeren Kommunen. Dabei dürfte es allerdings auf der Hand liegen, dass die Wahrscheinlichkeit, Neueinstellungen auf für geeignet gehaltenen Arbeitsplätzen vorzunehmen, mit der Anzahl der Beschäftigten wächst. Außerdem hat der Anteil ehemaliger Arbeiter sowie der Frauenanteil an der Belegschaft einen Einfluss auf das Vorkommen der Entgeltgruppe 1. Mit dem Arbeiter- bzw. Frauenanteil steigt die Wahrscheinlichkeit, dass in der jeweiligen Kommune die Entgeltgruppe 1 eingeführt ist. Ein negativer Zusammenhang besteht hingegen mit dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Ist ein größerer Anteil der Beschäftigten in einer Kommune gewerkschaftlich organisiert, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass in dieser Kommune die Entgeltgruppe 1 eingeführt ist.⁸⁶

Tab. 56: Beschäftigte in der Entgeltgruppe 1
(Personalrätebefragung, Mehrfachangaben in Prozent)
„Sind bei Ihnen bereits Beschäftigte in der Entgeltgruppe 1 eingruppiert?“
„Welche Beschäftigte sind bei Ihnen derzeit in der Entgeltgruppe 1 eingruppiert?“

	Prozent
Beschäftigte in der Entgeltgruppe 1 vorhanden (bezogen auf alle Kommunen)	32
Davon (bezogen auf die Fälle mit EG 1):	
- Beschäftigte in Tätigkeiten aus dem tariflichen Beispielkatalog	28
- Beschäftigte in der Gebäudeinnenreinigung/Raumpflege	69
- Sonstige Beschäftigte	12

Vor dem Hintergrund des Streits der Tarifparteien um die Entgeltgruppe 1 ist von besonderem Interesse, welche Beschäftigten vor Ort in dieser Gruppe eingestellt werden. Wie erläutert, besteht zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaft insbesondere bezüglich der Eingruppierung von Beschäftigten der Gebäudeinnenreinigung Dissens. Während Ver.di davon ausgeht, dass die Reinigung in Gebäuden generell nicht als einfachste Tätigkeit angesehen werden kann, vertritt der KAV NW die Auffassung, dass Raumpflegerinnen „unzweifelhaft“ einfachste Tätigkeiten verrichten. Unsere Personalrätebefragung zeigt eindeutig, dass in der Praxis die Entgeltgruppe 1 für die Beschäftigten in der Innenreinigung die größte Relevanz hat (vgl. Tab. 56). In 69% der Fälle, in denen die Entgeltgruppe 1 überhaupt vorkommt, wer-

⁸⁶ Andersherum verhält es sich allerdings mit dem Anteil an Personalratsmitgliedern, die einer Gewerkschaft angehören. Steigt dieser Anteil, so steigt auch die Wahrscheinlichkeit des Vorhandenseins der Entgeltgruppe 1. Dies ist allerdings auch wieder auf den Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und dem Vorkommen der Entgeltgruppe 1 zurückzuführen, da in größeren Kommunen der Personalrat häufiger gewerkschaftlich organisiert ist.

den Beschäftigte in der Gebäudereinreinigung bzw. Raumpflege in diese Entgeltgruppe eingestellt. Dies dürfte auch den Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil an der Belegschaft und dem Vorhandensein der Entgeltgruppe 1 erklären, sind doch im Reinigungsdienst überwiegend weibliche Beschäftigte zu finden. In nur 28% der Fälle wird die Entgeltgruppe 1 – teils zusätzlich – für Tätigkeiten aus dem tariflichen Beispielkatalog angewandt. In wenigen Fällen wurde angegeben, dass weitere Tätigkeiten der Entgeltgruppe 1 zugeordnet seien. In einigen dieser Fälle dürften diese weiteren Tätigkeiten jedoch auch dem tarifvertraglichen Beispielkatalog zuzuordnen sein. In den von uns im Rahmen der Fallstudien untersuchten Kommunen und kommunalen Betrieben gibt es in etwa der Hälfte der Fälle Beschäftigte, die in die Entgeltgruppe 1 eingruppiert sind. Es handelt sich in wiederum etwas mehr als der Hälfte dieser Fälle um Mitarbeiter/innen im Reinigungsdienst. Die in den untersuchten Kommunen neben dem Reinigungsdienst von der Entgeltgruppe 1 betroffenen Beschäftigtengruppen (z.B. Essensausgeber/innen oder Garderobepersonal) sind – wie auch die Personalrätebefragung zeigte – zahlenmäßig recht klein, und es wurden auch von den Interviewpartnern mehrheitlich keine weiteren Tätigkeiten gesehen, auf die die Entgeltgruppe 1 ausgeweitet werden könnte. Die größte Relevanz hat die neue Niedrigentgeltgruppe somit auch in unseren Fallstudien für den umstrittenen Bereich der Gebäudeinnenreinigung.

In den anderen von uns untersuchten Fällen existiert die Entgeltgruppe 1 nicht. Dabei gibt es in keinem der vier von uns untersuchten kommunalen Betriebe die Entgeltgruppe 1, auch in den beiden Krankenhäusern kommt diese nicht vor. Die Abwesenheit der Entgeltgruppe 1 wird meist damit begründet, dass Beschäftigungsbereiche, für die diese Entgeltgruppe in Frage käme, bereits ausgegliedert seien bzw. aufgrund der Aufgabenstruktur nach Auffassung der Betriebsparteien keine Tätigkeiten vorhanden seien, für die die Entgeltgruppe 1 relevant sein könnte. Des Weiteren wurde aber für die Nicht-Anwendung der Entgeltgruppe 1 auch die Begründung genannt, dass man sich nicht „zum Spielball der Interessengruppen“ (Arbeitgebervertreter, B2) im ungelösten Tarifkonflikt um die Entgeltgruppe 1 machen wollte.

Die Anwendung oder Nicht-Anwendung der Entgeltgruppe 1 scheint auch in unseren Untersuchungsfällen unabhängig von der finanziellen Lage der Kommune oder des Betriebes zu sein. Zumindest werden auch in einigen unserer Fälle mit guter Haushaltslage Beschäftigte in die Entgeltgruppe 1 eingruppiert. In vielen unserer Untersuchungsfälle wurde auch darauf hingewiesen, dass die Entscheidung für oder gegen eine Auslagerung bzw. Reintegration von Aufgabenbereichen immer eine politische sei, und nicht nur von wirtschaftlichen Überlegungen abhängt. Trotzdem lässt sich zumindest für unsere Fallstudien kein Zusammenhang zwischen der bisherigen Ausgliederungs- bzw. Privatisierungspraxis einer Kommune und der jetzigen Anwendung oder Nicht-Anwendung der Entgeltgruppe 1 feststellen.

Bewertung der Entgeltgruppe 1 durch die Akteure

Von den von uns schriftlich befragten Personalräten wird die Entgeltgruppe 1 eher nicht als hilfreich betrachtet, um öffentliche Beschäftigung zu stabilisieren.⁸⁷ Vielmehr wird tendenziell die Gefahr gesehen, dass durch die Entgeltgruppe 1 Druck nach unten auf die Verdienste im öffentlichen Dienst entsteht (vgl. Tab. 57).

Tab. 57: Bewertung der Entgeltgruppe 1 durch die Personalräte
(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

	„Ist die Einführung der Entgeltgruppe 1 hilfreich, um öffentliche Beschäftigung zu stabilisieren?“	„Fürchten Sie, dass durch die Entgeltgruppe 1 ein Druck nach unten auf die Verdienste im öffentlichen Dienst entsteht?“
ja (1)	1	26
eher ja (2)	13	35
teil, teils (3)	14	13
eher nein (4)	33	20
nein (5)	38	5
<i>Mittelwert</i>	<i>3,95</i>	<i>2,42</i>

In unseren Fallstudien begegneten uns unterschiedliche Haltungen der Personalvertretungen gegenüber der Entgeltgruppe 1. Einige halten die neue Niedrigentgeltgruppe, auch wenn sie ihr skeptisch gegenüber stehen, für sinnvoll, um ausgelagerte Beschäftigungsbereiche wieder in den öffentlichen Dienst bzw. die Kernkommune zu reintegrieren oder mittelfristig einer Privatisierung vorzubeugen, andere lehnen die Zahlung eines solchen empfundenen „Skavenlohns“ (Betriebsrat, K 1) grundsätzlich ab und argumentieren, dass eine Vollzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst in jedem Fall das Existenzminimum sichern sollte.

Von den kommunalen Arbeitgebern in den von uns untersuchten Fällen wird die Entgeltgruppe 1 mehrheitlich als sinnvoll bzw. notwendig erachtet, um in der Konkurrenz mit privaten Anbietern in Niedriglohnbereichen bestehen zu können. Dies bedeutet offensichtlich jedoch nicht zwangsläufig, dass die Einführung der Entgeltgruppe 1 auch im eigenen Betrieb bzw. der Kommune forciert wird. Teilweise wird die Einführung der Entgeltgruppe 1 unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung positiv

⁸⁷ Da die Entgeltgruppe 1 einerseits eine reguläre Entgeltgruppe ist, sie andererseits nur bei Neueinstellungen wirksam werden darf und kein spezielles Instrument zur Vermeidung von Outsourcing darstellt, damit somit lediglich mittelfristig Beschäftigung stabilisiert werden kann, könnten die positiven Effekte möglicherweise unterschätzt sein (vgl. Tab. 57).

gesehen, da eine Angleichung der Verdienste von zumeist weiblichen Beschäftigten in der Innenreinigung und meist männlichen Beschäftigten in der Außenreinigung erwartet wird – wobei vereinzelt jedoch auch für Arbeitgebervertreter/innen die Angleichung nach oben die bevorzugte Entwicklung gewesen wäre (Arbeitgebervertreterin, B 1).

Effekte der Entgeltgruppe 1

Aus Arbeitnehmerperspektive entsteht – wie bereits angedeutet – hinsichtlich der Einführung der neuen Niedrigentgeltgruppe sowie insbesondere ihrer Ausdehnung auf nicht im Beispielkatalog aufgeführte Tätigkeiten, eine schwierige Situation: Werden die bisherigen Tarifstandards des öffentlichen Dienstes ohne Abstriche verteidigt, dann muss mit weiteren Ausgliederungsprozessen gerechnet werden, die dazu führen können, dass die Arbeitnehmer/innen mit entsprechenden Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes unter deutlich schlechteren Konditionen arbeiten müssen. Werden Abstriche gemacht, dann können eventuell Outsourcing-Prozesse begrenzt und günstigstenfalls auch rückgängig gemacht werden. Zugleich besteht jedoch die Gefahr, dass im öffentlichen Dienst selbst ein Sog zur Absenkung der Entgelte weiterer Tätigkeiten aufkommt und sich der positive Einfluss des öffentlichen Dienstes auf die Entgeltbildung des Arbeitsmarktsegmentes abschwächt. Die Sicherung von Beschäftigung im öffentlichen Sektor und die Sicherung der Breite des öffentlich kontrollierten Sektors selbst geraten deshalb in einen Konflikt mit dem Erhalt der Wertebenen der Verdienste im öffentlichen Dienst. Zu den Interessendivergenzen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite treten also die widerstreitenden Logiken von Arbeitsplatzsicherung und Entgeltinteressen hinzu.

Sollten die mit der Einführung der Entgeltgruppe 1 verfolgten Intentionen aufgehen, ist ein durchaus ambivalenter Effekt zu erwarten: durch Insourcing im Kontext der Anwendung der Entgeltgruppe 1, die vom Niveau her noch über dem im Reinigungsbereich konkurrierenden Tarif des Gebäudereinigerhandwerks liegt, käme es zu einem Absinken des Verdienstniveaus bei positiven Beschäftigungseffekten im öffentlichen Dienst und einer gleichzeitigen Anhebung des gesamtwirtschaftlichen Niveaus für die betreffenden Beschäftigtengruppen. Im negativen Falle evoziert die Entgeltgruppe 1 eine Negativdynamik im öffentlichen Dienst, die die Entwicklung zur Entgeltabsenkung im privaten Dienstleistungssektor zusätzlich befördert.

Um Antworten auf Fragen nach zukünftigen Entwicklungen näher zu kommen, muss zunächst einmal geklärt werden, welche Effekte die Entgeltgruppe 1 auf kommunaler Ebene tatsächlich zeigt. Einer Studie zur Ausgliederung und Privatisierung in den deutschen Kommunen zufolge ist die Gebäudewirtschaft – wozu auch der im Kontext der Entgeltgruppe 1 am meisten diskutierte Reinigungsbereich zu zählen ist – im Vergleich zu anderen Bereichen, insbesondere den klassischen Versorgungsbereichen (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme) wie auch den Bereichen Sparkassen, ÖPNV, Abfall und Krankenhäuser, erheblich weniger oft ausgegliedert und häufiger noch innerhalb der Verwaltung organisiert (Richter et al. 2006: 121). In den in dieser Studie untersuchten Kommunen mit 10.000 – 50.000 Einwohnern und Landkreisen in sechs Bundesländern wurde in 62,7% der Fälle die Reinigung durch die Kommunalverwaltung erledigt, in 47,1% durch private Unternehmen oder freie Träger (Bremer

et al. 2006: 47). Der Anteil externer Dienstleister steigt dabei mit der Größe der Kommune an, teils gibt es auch ein Nebeneinander von privatem und kommunalem Reinigungsdienst. Auch der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks konstatiert und kritisiert, dass die Kommunen ihre Reinigungsaufgaben nicht vollständig an Private auslagerten, sondern vielmehr zunehmend selbst kommunale Unternehmen gründeten, die die Reinigung übernehmen würden (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks 2010). Gerade der Bereich öffentlicher Gebäudeberge für das Gebäudereinigerhandwerk noch ein großes Auftragspotenzial, durch die kommunalen Betriebe entstände hier aber ein besonders starker Wettbewerb (Grömling 2006). In Nordrhein-Westfalen allerdings – so ein weiterer Befund der oben genannten Studie – werden im Bereich der Reinigung die Aufgaben überdurchschnittlich häufig an private Anbieter vergeben (Bremeier et al. 2006: 46f.).

Von besonderem Interesse ist vor dem Hintergrund der Intentionen der Tarifparteien, inwieweit in der Praxis tatsächlich (zuvor ausgelagerte) Beschäftigungsbereiche oder Tätigkeiten in die Kommune (re)integriert werden, indem Beschäftigte in der Entgeltgruppe 1 eingestellt werden. Da die Entgeltgruppe 1 es dem Arbeitgeber ermöglicht, bei Neueinstellungen in den entsprechenden Bereichen Kosten zu sparen, könnte die neue Niedrigentgeltgruppe vermittelt auch zur Verhinderung von Outsourcing beitragen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich bei der Entgeltgruppe 1 – im Gegensatz zu der Möglichkeit der Absenkung der Entgelte in den Entgeltgruppen 1 bis 4 nach § 15 Abs. 3 – nicht um ein „Instrument“ handelt, das angewandt werden kann oder nicht. Die Entgeltgruppe 1 ist eine reguläre Entgeltgruppe, Beschäftigte werden gemäß Tarifautomatik dort eingruppiert, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Anders als bei der möglichen Absenkung der Entgelte nach § 15 Abs. 3 ist daher an die Anwendung der Entgeltgruppe 1 auch keine „Gegenleistung“ (also der Verzicht auf Outsourcing) des Arbeitgebers geknüpft. Die Entgeltgruppe 1 war nicht als ein Instrument zur Abwehr von Outsourcing gedacht, so ein Gewerkschaftsvertreter. Die unklare Situation in Bezug auf den Umgang mit dem Beispielkatalog der Entgeltgruppe 1 führt(e) allerdings dazu, dass *de facto* doch auf betrieblicher Ebene darüber verhandelt wird, ob die Entgeltgruppe 1 für bestimmte Tätigkeiten – insbesondere im Reinigungsbereich – angewandt werden soll oder nicht und die Zustimmung des Personalrats zu ihrer Anwendung unter Umständen auch mit Zugeständnissen des Arbeitgebers verknüpft werden kann.

Unsere Fallstudien und die Personalrätebefragung ergaben, dass in einigen Kommunen Wiedereingliederungen in der Diskussion bzw. bereits vollzogen sind oder konkret anstehende Auslagerungen verhindert werden konnten. Den Personalräten zufolge wurden in 5% bzw. 3% der Kommunen durch die Entgeltgruppe 1 Ausgliederungen vermieden bzw. Beschäftigungsbereiche wieder in die Kommune eingegliedert, wobei in 2% der Fälle beides zutraf. Damit lässt sich resümieren, dass in 6% der Kommunen die mit der Einführung der Entgeltgruppe 1 verfolgte Intention der Sicherung von Beschäftigung im öffentlichen Dienst aufging. In weiteren 2% der Fälle ist eine Rekommunalisierung unter Anwendung der Entgeltgruppe 1 bereits in der Planung. In 6% der Fälle setzt sich der Personalrat für eine Wiedereingliederung von Beschäftigungsbereichen mithilfe der Entgeltgruppe 1 ein. Da ein Teil der Personalräte angab, sich für eine Rekommunalisierung mithilfe der Entgeltgruppe 1 einzusetzen, während gleichzeitig schon diesbezügliche Planungen laufen, lässt sich fest-

halten, dass in insgesamt 7% der Fälle die Entgeltgruppe 1 mehr oder weniger konkret Diskussionsthema zwischen den Betriebsparteien sein dürfte, wobei hier nochmals darauf hingewiesen sein soll, dass die Entscheidung über Eingruppierung oder Nicht-Eingruppierung neuer angestellter Beschäftigter in die Entgeltgruppe 1 nicht in der Entscheidungshoheit der Betriebsparteien liegt (reguläre Entgeltgruppe) und somit im Prinzip kein Verhandlungsgegenstand zwischen den Betriebsparteien sein kann. 91% der Personalräte geben an, dass die Entgeltgruppe 1 (bisher) noch keine positiven Effekte ausgelöst habe (vgl. Tab. 58).

Tab. 58: Effekte der Entgeltgruppe 1
(Personalrätebefragung, Mehrfachangaben in Prozent)

	Fälle
Bisher keine positiven Effekte durch EG 1	91
Vermeidung von Ausgliederung/Personalabbau durch EG 1	5
Rekommunalisierung durch EG 1	3
Vermeidung von Ausgliederung/Personalabbau sowie Rekommunalisierung	2
Personalrat setzt sich für Rekommunalisierung mit EG 1 ein	6
Rekommunalisierung mit EG 1 ist geplant	2
Personalrat setzt sich für Rekommunalisierung ein <i>und</i> sie ist bereits geplant	1

In unseren Fallstudien war Wiedereingliederung bzw. Verhinderung von Auslagerungen vorrangig in Bezug auf den Innenreinigungsbereich in der Diskussion, für Tätigkeiten also, die nicht im Beispielkatalog genannt sind und zumindest aus gewerkschaftlicher Sicht auch nicht für die Entgeltgruppe 1 in Betracht kommen sollten. In einem der von uns untersuchten Fälle, in denen die Entgeltgruppe 1 zur Anwendung kommt, wurde damit der Reinigungsbereich wieder in die Kommune eingegliedert. In einigen weiteren unserer Fälle wurde durch Anwendung der Entgeltgruppe 1 ein drohendes Outsourcing des Reinigungsbereichs abgewendet, bzw. unter Anwendung dieser Entgeltgruppe eine „schleichende“ Ausgliederung durch Nicht-Besetzung von Stellen im Reinigungsdienst verhindert. Letzteres bedeutet zunächst ein Absenken der Verdienste bei einfachsten Tätigkeiten, allerdings auch die Vermeidung negativer Beschäftigungseffekte – ein Effekt jedoch, der mit Messproblemen verbunden ist, da nicht immer sicher ist, ob ein angedrohtes Outsourcing auch tatsächlich stattgefunden hätte. Angekündigte Standortverlagerungen sind als „*bargaining chip*“ des Arbeitgebers in der Industrie seit längerem bekannt.

In mehreren weiteren Fällen, in denen sie derzeit noch nicht angewandt wird, ist die Entgeltgruppe 1 Diskussionsgegenstand zwischen Arbeitgeber und Personal- bzw.

Betriebsrat. Meist geht es auch hier um die Intention, den Reinigungsbereich durch Einstellungen in der Entgeltgruppe 1 (wieder) in die Kommune einzugliedern. Dabei gibt es sowohl Fälle, in denen dieser Vorschlag arbeitgeberseitig eingebracht wurde, als auch solche, in denen die Initiative von der Personalvertretung ausging. In einem Krankenhaus beispielsweise machte der Arbeitgeber den Vorschlag, durch Anwendung der Entgeltgruppe 1 die gesamte Reinigungstätigkeit in Eigenregie auszuführen und damit das dort seit „Jahren“ (Betriebsrat, K 1) bestehende duale System aus Eigen- und Fremdreinigung zu beenden. Insbesondere im Krankenhausbereich stellt sich allerdings die Frage, ob eine Reinigungstätigkeit tatsächlich „einfach“ ist und somit überhaupt für eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 1 in Frage kommt, doch recht nachdrücklich.

Bisher sind in unseren Untersuchungsfällen also fast ausschließlich und auch der Personalrätebefragung zufolge größtenteils Beschäftigte im Reinigungsdienst von einer Absenkung der Verdienste bei Neueinstellungen durch die neue Niedrigentgeltgruppe 1 betroffen. Daher zeigen sich auch positive Beschäftigungseffekte primär in dem Bereich, der auf der tarifpolitischen Ebene am heftigsten umstritten ist. In einem der von uns untersuchten Betriebe wurde befürchtet, dass es aufgrund der Einführung der Entgeltgruppe 1 auch zu einer erheblichen Absenkung der Verdienste im Bereich der Außenreinigung/Straßenreinigung kommen werde. In den von uns untersuchten Wirtschaftsbetrieben ist der größte Teil der Beschäftigten bisher erst ab der Entgeltgruppe 4 aufwärts eingruppiert. Allerdings scheint es sich hier um ein weiteres Beispiel für eine „verdeckte Entgeltspanne“ zu handeln, waren doch Straßenreinigungsarbeiter laut Lohngruppenverzeichnis zum BMT-G II in die Lohngruppe 2 einzugruppiert. Auch weitere Tätigkeiten in den Krankenhäusern, die bei den von uns untersuchten kommunalen Arbeitgebern bisher höher eingruppiert waren (z.B. Küchenkräfte, die bisher mindestens nach Entgeltgruppe 2, meist eher höher, bezahlt wurden), könnten potenziell von einer Absenkung durch die Entgeltgruppe 1 betroffen sein.

Gleichzeitig wird, wie bereits dargelegt, im öffentlichen Dienst allerdings – auch von unseren Interviewpartnern – häufig beklagt, dass in Bereichen mit hoch qualifizierten Tätigkeiten ein Mangel an qualifizierten Bewerbern herrsche oder zu erwarten sei, weil der öffentliche Dienst nicht mit privaten Arbeitskraftnachfragern konkurrieren könne. Es wird daher vielfach der Wunsch geäußert bzw. die Notwendigkeit gesehen, den öffentlichen Dienst nicht nur in niedrig entlohnten Feldern wettbewerbsfähig zu gestalten, sondern auch in den hoch bezahlten Bereichen – z.B. bei Ingenieuren oder Technikern – bei der Nachfrage nach Arbeitskräften konkurrenzfähig zu machen. Daher ist ein generelles Absinken der Verdienste im öffentlichen Sektor aufgrund eines durch die Einführung der Entgeltgruppe 1 ausgelösten Abwärtssogs keine sehr wahrscheinliche Entwicklung. Ein denkbares Szenario stellt allerdings die Entstehung einer stärkeren Spreizung zwischen nicht oder gering qualifizierten Tätigkeitsbereichen mit niedriger(er) Entlohnung einerseits, und Bereichen hoch qualifizierter Tätigkeit mit höherer Vergütung andererseits dar. Innerhalb des öffentlichen Dienstes würde sich dann eine Entwicklung vollziehen, wie sie auch für die Verdienste der Erwerbsbevölkerung insgesamt zu beobachten ist. Sowohl der Niedriglohnsektor als auch der Bereich hoher Entgelte vergrößert sich, es kommt zu einer stärkeren Entgeltspreizung (vgl. z.B. Becker 2006, S. 31f.). Vor dem Hintergrund der

arbeitgeberseitigen Forderung nach Kostenneutralität der Entgeltreform im öffentlichen Dienst könnte damit gerade die Ausweitung des Niedriglohnbereichs den nötigen Verteilungsspielraum eröffnen, ohnehin höhere Entgelte gefragter Beschäftigengruppen anzuheben.

Auch wenn mit der Entgeltgruppe 1 der Einstieg in die Entwicklung eines neuen Niedriglohnbereichs innerhalb des öffentlichen Dienstes vollzogen worden sein mag, könnte dennoch wie oben angesprochen die Wirkung auf das Verdienstniveau in den betroffenen Arbeitsmarktsegmenten insgesamt – also den öffentlichen und den privaten Sektor zusammen betrachtet – sogar positiv sein, wenn die Entgeltgruppe 1 vom Niveau her über den anderen in diesem Bereich relevanten Tarifen liegt und durch *Insourcing* – wie es zumindest vereinzelt vorzukommen scheint – mehr Beschäftigte in diese Entgeltgruppe eingestellt werden bzw. zusätzliche Stellen im öffentlichen Dienst entstehen oder in Reaktion eine Angleichung der bestehenden „externen“ Tarife „nach oben“ stattfinden würde. Da die Entgeltgruppe 1 entgegen der gewerkschaftlichen Intention *de facto* primär für die Innenreinigung angewandt wird, ist eine Überprüfung dieser Frage insbesondere für diesen Bereich relevant. Obwohl der Stundenlohn in der Einstiegsstufe der neuen Niedrigentgeltgruppe im öffentlichen Dienst bei ihrer Vereinbarung unter dem niedrigsten Stundenlohn des im Reinigungsbereich konkurrierenden Gebäudereinigerhandwerks lag (vgl. Bepler et al. 2008: Kommentar zum TVöD, § 16 Rdn. 25), blieb das Verdienstniveau der Entgeltgruppe 1 insgesamt noch über dem Tarif des Gebäudereinigerhandwerks, da sich durch das Vorrücken in den Erfahrungsstufen das Entgelt im öffentlichen Dienst erhöht, während dies im Gebäudereinigerhandwerk nicht der Fall ist. Ferner kommen bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst eine Zusatzversorgung und die Jahressonderzahlung hinzu (Meerkamp 2008: 118). Aus Sicht von Ver.di war die Tatsache, dass durch die Entgeltgruppe 1 der Tarif im Gebäudereinigerhandwerk nicht grundsätzlich unterboten wurde, ein wichtiger Aspekt im Rahmen der Verhandlungen. Der Bundesinnungsverband des Gebäudereinigerhandwerks seinerseits beklagte allerdings die Absenkung der Tarife im öffentlichen Dienst, mit denen die Löhne in diesem Arbeitsmarktsegment im Westen Deutschlands erstmals unter denen des Gebäudereinigerhandwerks lägen. Seit 2010 stellt sich die Situation allerdings anders dar. Nachdem der entsprechende Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt wurde, lag der Mindestlohn der dort für die Innenreinigung relevanten Lohngruppe 1 des Gebäudereinigerhandwerks für 2008 bei 8,15 Euro im Westen Deutschlands, seit 2010 beträgt er jedoch 8,40 Euro und wird ab 2011 8,55 Euro betragen. In eine ähnliche Richtung entwickelte sich auch der Stundenlohn in der Einstiegsstufe 2 der Entgeltgruppe 1 im öffentlichen Dienst. 2008 betrug er 8,12 Euro im Westen (vgl. Bepler et al. 2010: Kommentar zum TVöD, § 16 (VKA) TVöD, Rdn. 35), nach der letzten Tarifrunde für 2010 nun 8,45 Euro. Für 2010 liegt die Entgeltgruppe 1 also knapp über dem Mindestlohn des Gebäudereinigerhandwerks, ab 2011 wird sie mit 8,50 bzw. ab August 8,54 Euro knapp darunter liegen, dies allerdings auch nur in der ersten Erfahrungsstufe. Es lässt sich somit keine durch die Entgeltgruppe 1 angestoßene oder verstärkte Absenkung der Löhne im Bereich der Gebäudeinnenreinigung beobachten. Folgende Konstellation der Lohnentwicklung im Reinigungsbereich erscheint denkbar. Vor dem Abschluss des TVöD existierten im Reinigungsbereich drei verschiedene Lohnniveaus: Der öffentliche Dienst markierte das obere Ende der

Skala, private tarifgebundene Reinigungsanbieter fanden sich in der Mitte, und am unteren Ende der Skala rangierten private Anbieter, die sich nicht den tariflichen Regelungen des Gebäudereinigerhandwerks verpflichtet fühlten. Die tarifgebundenen privaten Reinigungsanbieter konkurrierten also sowohl nach „unten“ als auch nach „oben“ mit anderen Anbietern, der öffentliche Dienst wurde ausschließlich mit „billigerer“ Konkurrenz konfrontiert. Durch die Einführung der Entgeltgruppe 1 bzw. deren faktische Ausdehnung auf den Reinigungsbereich ging der öffentliche Dienst einen Schritt, um wettbewerbsfähig(er) zu werden und reduzierte damit deutlich den Wettbewerbsvorteil der privaten Reinigungsfirmen. Mit der Aufnahme des Gebäudereinigerhandwerks in das Entsendegesetz 2007 und die Einführung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohnes seit 2008 wird gleichzeitig gegen die „Dumpinganbieter“ auf dem Reinigungsmarkt vorgegangen. Es kommt also zu einer Angleichung des ehemals oberen und des mittleren Lohnniveaus und zumindest einer partiellen Austrocknung des unteren Segments.⁸⁸ Durch die Annäherung der beiden Tarifverträge wird die Kartellfunktion des Tarifvertrags wieder hergestellt. Sollte eine Stabilisierung in diese Richtung gelingen, wäre eine weitere Absenkung der Verdienste sehr unwahrscheinlich. Hinzu kommt, dass trotz allen Sparzwangs nicht nur die Kosten, sondern auch die Qualität der Leistung eine Rolle spielen. Nach Beobachtung von Gewerkschaftsvertretern würden auch öffentliche Arbeitgeber zunehmend zu der Erkenntnis gelangen, dass insbesondere im Reinigungsbereich die zuweilen kostengünstigeren Angebote von Fremdfirmen nicht zwangsläufig die bessere Wahl sind.

Im Hinblick auf die geplante neue Entgeltordnung stellt sich die Frage, inwiefern die Entgeltgruppe 1 bzw. deren faktische Ausweitung auf nicht im Beispielkatalog aufgeführte Tätigkeiten entgegen der Intention *Ver.di* *de facto* doch als Vorentscheidung für die Entgeltordnung wirksam werden könnte. Eine generelle Absenkung des Entgeltniveaus im öffentlichen Dienst dürfte jedoch wie oben ausgeführt nicht sehr wahrscheinlich sein. Außerdem stellt die 2009 vereinbarte vorläufige Entgeltordnung für den Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes, auf die wir zurückkommen werden, möglicherweise ein Signal dergestalt dar, dass mindestens das Niveau des BAT erhalten bzw. wieder hergestellt werden könnte. Allerdings zeigte sich gerade auch im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes, dass ein aus Arbeitnehmersicht vertretbares Verhandlungsergebnis in hohem Maße von der Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften und der Beschäftigten selbst abhängt. In den für die Entgeltgruppe 1 potenziell relevanten Bereichen dürften sich die Bedingungen aus gewerkschaftlicher Sicht ungleich ungünstiger darstellen als im Sozial- und Erziehungsdienst (*Ver.di*-Vertreter).

Insgesamt legen unsere Befunde den Schluss nahe, dass zumindest im Bereich der kommunalen Verwaltungen⁸⁹ die Intention der Tarifparteien, Beschäftigung in den

⁸⁸ Allerdings wird Angaben von Gewerkschaftsvertretern und einer Untersuchung der Bundesregierung zufolge der Mindestlohn im Gebäudereinigerhandwerk trotz Allgemeinverbindlichkeit von einigen Arbeitgebern umgangen.

⁸⁹ Andere kommunale Arbeitgeber, zum Beispiel Krankenhäuser, in denen möglicherweise noch größere Tätigkeitsbereiche neben der Innenreinigung für die Entgeltgruppe 1 relevant sind und in denen der Wettbewerb mit privaten Anbietern noch stärker wirkt, waren in unserer flächendeckenden Personalrätebefragung nicht einbezogen.

Niedriglohnbereichen des öffentlichen Sektors zu reintegrieren und zu stabilisieren, am ehesten aufgehen könnte, wenn die Entgeltgruppe 1 für den Bereich der Innenreinigung angewandt wird. Auch hier sind zwar die positiven Effekte gering, für die unumstritten vom Tarifvertrag für die Entgeltgruppe 1 vorgesehenen Tätigkeiten scheinen sie allerdings noch deutlich geringer zu sein. Eine grundsätzliche Ausweitung der Entgeltgruppe 1 auch auf den Bereich der Innenreinigung würde allerdings zu einer zumindest aus gewerkschaftlicher Sicht nicht intendierten generellen Absenkung des Entgeltniveaus in diesem Beschäftigungsbereich im öffentlichen Sektor führen. Mit Blick auf das Entgeltniveau des öffentlichen Dienstes dürfte aus gewerkschaftlicher Perspektive die Bewertung der Einführung der Entgeltgruppe 1 also eher negativ ausfallen, in einer sektorübergreifenden Perspektive allerdings könnte damit ein positiver Einfluss auf die Lohnentwicklung in diesem Arbeitsmarktsegment insgesamt erfolgen, wenn es gelänge, die Marktanteile von Billiganbietern einzuschränken. Aus Arbeitgebersicht dürfte das Urteil ohne Abstriche positiv ausfallen. Selbst wenn im Bereich der Kommunalverwaltungen die intendierten Effekte laut den befragten Personalräten nur in geringem Ausmaß eintraten, wird die Entgeltgruppe 1 doch in 32% der Kommunen angewandt, wobei nur in einem geringen Teil der Fälle positive Beschäftigungseffekte erzielt wurden, es konnten somit die Personalkosten gesenkt werden. Darüber hinaus kommt der neuen Niedrigentgeltgruppe ein hoher symbolischer Wert zu. Aus Sicht der Arbeitgeber wird damit der Wille signalisiert, den öffentlichen Sektor konkurrenz- und wettbewerbsfähig zu machen. Für die Gewerkschaftsseite dürfte die Entgeltgruppe 1 den zwar tarifpolitisch notwendigen aber doch beklagenswerten Abschied des öffentlichen Dienstes von seiner Rolle als „good employer“ mit Vorbildfunktion für private Arbeitgeber manifestieren (vgl. dazu auch Tepe/Kroos 2010).

Während mit der Einführung der Entgeltgruppe 1 im öffentlichen Dienst versucht wird, den öffentlichen Dienst in unteren Einkommensbereichen wettbewerbsfähig(er) zu machen und an die Bedingungen des Segments der Jedermann-Arbeitsmärkte anzupassen, zielt ein zweiter, vorläufiger Vorgriff auf die neue Entgeltordnung – die vorgezogenen Verhandlungen der Eingruppierungsregelungen im Sozial- und Erziehungsdienst – materiell eher in die Gegenrichtung. Durch den TVöD entstandene besondere Verluste für die betroffenen Beschäftigten sollten in diesem Fall ausgeglichen und einem drohenden Fachkräftemangel vorgebeugt werden.

5.5 Partielle Aushandlung: Sozial- und Erziehungsdienst

Das Tätigkeitsfeld der Sozial- und Erziehungsdienste

Der Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes umfasst etwa 50 Tätigkeitsgruppen⁹⁰, beispielsweise die Beschäftigten in Kindertagesstätten, in den Jugendämtern und den dazugehörigen Diensten, sowie Beschäftigte in Behindertenwerkstätten und Einrichtungen der Behindertenhilfe und im Bereich der Sozialämter und der

⁹⁰ In Veröffentlichungen der VKA wird von 45 Tätigkeitsgruppen gesprochen, die Gewerkschaft Ver.di spricht von über 50 verschiedenen Tätigkeiten.

ARGEn.⁹¹ Der Anteil der Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst, die unter den TVöD fallen, liegt bei einem guten Drittel der insgesamt etwa 600.000 Beschäftigten in diesem Feld, die weiteren zwei Drittel sind bei Wohlfahrtsverbänden und Kirchen angestellt (Ver.di-Vertreter). Insbesondere im Osten Deutschlands scheint sich das in der Vergangenheit zugunsten der kommunalen Träger positive Verhältnis hin zu mehr freien Trägern zu verschieben. Bezogen auf Gesamtdeutschland ist der Bereich der stationären Jugendhilfe (Heime) fast komplett an freie Träger übergegangen. Eine weitere Änderung ergibt sich durch das Kinderförderungsgesetz, das zum 1.1.2009 in Kraft trat. In dessen Rahmen wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, den Bereich der Kindertagesstätten auch für gewerbliche Anbieter zu öffnen.

Innerhalb des kommunalen Sozial- und Erziehungsdienstes macht der Kita-Bereich mit etwa 127.000 Beschäftigten (etwa drei Viertel Erzieher/innen und ein Viertel Kinderpfleger/innen bzw. Sozialassistenten/-assistentinnen) den größten Anteil aus. Weitere je etwa 35.000 Beschäftigte sind Ver.di zufolge in den Bereichen der Sozialen Dienste und der offenen Kinder- und Jugendarbeit tätig, noch einmal ca. 20.000 im Bereich der Behindertenwerkstätten und Behindertenhilfe (Ver.di-Vertreter).

Die Arbeitssituation insbesondere in Kindertagesstätten und den Sozialen Diensten stellt sich aus Sicht der Beschäftigten eher problematisch dar. Die gesundheitlichen Belastungen gelten als hoch, viele Beschäftigte arbeiten nicht bis zum Erreichen des Rentenalters. Insbesondere in den Sozialen Diensten gebe es eine hohe Fluktuation an Arbeitskräften (Ver.di-Vertreter). Im Arbeitsfeld der Kindertagesstätten (allerdings nicht nur bezogen auf den kommunalen Bereich) ist der Anteil an Teilzeit-, geringfügiger und befristeter Beschäftigung verglichen mit dem sonstigen Arbeitsmarkt hoch, nur 40% des Kita-Personals sind vollbeschäftigt (Gragert et al. 2008: 7). Beiden Bereichen – den Sozialen Diensten und den Kindertagesstätten – gemein sind die gestiegenen Anforderungen (beispielsweise frühkindliche Bildung im Kita-Bereich und höhere Verantwortung in den Sozialen Diensten sowie multiple soziale Probleme der Klienten) bei meist gleichbleibender oder sinkender Personalausstattung⁹² und Bezahlung (Erlbeck/Giesecke 2009: 31). Dies erhöht auch den Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern, es wird anders als dies teilweise aus dem Krankenhausbereich berichtet wird und entgegen entsprechender Befürchtungen im Bereich der Kindertagesstätten kein Trend zur vermehrten Einstellung gering qualifizierter Arbeitskräfte beobachtet (in diesem Fall etwa mehr Kinderpfleger/innen und dafür weniger Erzieher/innen), um die Personalkosten zu senken. Eher werde Tarifpolitik in die Gegenrichtung betrieben und auch die gesetzlichen Vorgaben, z.B. zum Ausbau der Betreuung von unter Dreijährigen, weisen in eine andere Richtung (Ver.di-Vertreter).

⁹¹ Arbeitsgemeinschaften zwischen den Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern zur Verwaltung der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung, Arbeitslosengeld II). Nachdem das Bundesverfassungsgericht diese Form der Mischverwaltung für verfassungswidrig erklärt hatte, wurde 2010 eine Grundgesetzänderung beschlossen, nach der die Mischverwaltung nun zulässig ist.

⁹² Eine Studie des Deutschen Jugendinstituts ergab, dass 60 % der Kindertageseinrichtungen manchmal oder häufig noch unter dem gesetzlich geregelten Personalschlüssel arbeiten (Gragert et al. 2008).

Nach dem BAT (bzw. den in dessen Anlage 1a enthaltenen Tätigkeitsmerkmalen der Angestellten im Sozial- und im Erziehungsdienst) wurden Erzieher/innen in der Regeltätigkeit in die Vergütungsgruppe VIb eingruppiert und absolvierten nach drei Jahren einen Bewährungsaufstieg in die Gruppe Vc, die etwa der heutigen Entgeltgruppe 8 nach TVöD entspricht. Hinzu kam später eine Vergütungsgruppenzulage, die ein Gehalt jenseits der jetzigen Entgeltgruppe 8 TVöD erbrachte. Lagen die Heraushebungsmerkmale „besonders schwierige fachliche Tätigkeiten“ bzw. „fachlich koordinierende Aufgaben für mindestens drei Angestellte mindestens der Vergütungsgruppe Vc Fallgruppe 5“ vor, erfolgte die Eingruppierung in die Vergütungsgruppe Vc bzw. Vb. Sozialpädagogen bzw. Sozialarbeiter in der Regeltätigkeit wurden in die Vergütungsgruppe Vb eingruppiert und konnten nach zweijähriger Bewährung in die Vergütungsgruppe IVb aufsteigen. Auch hier wurde nach sechs Jahren eine Vergütungsgruppenzulage gewährt. Hinzu kommen für die Sozialpädagogen/innen vier mögliche Heraushebungen, die „schwierigen Tätigkeiten“ (Vergütungsgruppe IVb), „mindestens ein Drittel besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ (Vergütungsgruppe IVa), „besonders schwierige Tätigkeiten“ (Vergütungsgruppe IVa) und die „besondere Verantwortung“ (Vergütungsgruppe III). Diese Eingruppierungsregelungen stammen aus dem Jahr 1991. Damals kam es aufgrund eines Fachkräftemangels zu einer Aufwertung der betroffenen Tätigkeiten. Der Kita-Bereich (sowie auch der Pflegebereich) seien so laut einer Ver.di-Vertreterin im öffentlichen Dienst „schon immer“ etwas besser bezahlt gewesen als andere typische Frauenberufe. Für den Bereich der Sozialpädagogen/Sozialarbeiter war der Tarifvertrag von 1991 allerdings schon bei seiner Entstehung umstritten, da die mit der Vereinbarung eigentlich intendierte Durchlässigkeit für diese Berufsgruppe in höhere Vergütungsgruppen in der Praxis kaum realisiert werden konnte, weil die vereinbarten Heraushebungsmerkmale durch die Rechtsprechung selten zugestanden wurden (Erlbeck/ Giesecke 2009: 32).

Wie oben ausgeführt (vgl. Kap. 3) ergaben sich mit Abschluss des TVöD bzw. des TVÜ insbesondere für Beschäftigte der neuen Entgeltgruppen 3 bis 8 erhebliche Veränderungen, da trotz der einstweiligen Fortgeltung der Eingruppierungsregelungen des BAT die früheren Bewährungs- und Zeitaufstiege sowie die Vergütungsgruppenzulagen wegfielen und die bisherigen Tätigkeitsverläufe im TVöD nicht innerhalb einer Entgeltgruppe abgebildet wurden. Daher stellte sich im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes auch insbesondere im Fall der Erzieher/innen die Eingruppierungssituation problematisch dar: nach Abschluss des TVöD neu eingestellte Erzieher/innen wurden in die Entgeltgruppe 6 eingruppiert, ohne die Möglichkeit eines Aufstiegs (Ver.di-Vertreter). Beschäftigte, die vor Abschluss des TVöD eingestellt wurden, ihre Aufstiege aber bei der Überleitung noch nicht vollendet hatten, konnten diese gemäß den Bestimmungen des Übergangsrechts ggf. noch nachholen. Es ergaben sich im Bereich der Erzieher/innen deshalb Eingruppierungsunterschiede zwischen Alt- und Neu-Beschäftigten von teilweise über zwei Entgeltgruppen bei gleicher Tätigkeit.

Auch im Vergleich der Sozial- und Erziehungsberufe mit anderen Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst, insbesondere Ingenieuren bzw. Technikern, ergeben sich nach Maßstab gleicher Bewertungsregeln und vor dem Hintergrund europäischer Rechtsprechung möglicherweise nicht zu rechtfertigende Unterschiede die Bewer-

tung des f für die jeweilige Tätigkeit notwendigen Fachhochschulabschlusses betreffend. Dies wurde offenbar auch von den Tarifparteien als problematisch erkannt, denn in einer Protokollerklärung zu § 17 TVÜ-VKA ist festgeschrieben, dass „in der noch zu verhandelnden Entgeltordnung die bisherigen unterschiedlichen materiellen Wertigkeiten aus Fachhochschulabschlüssen (einschließlich Sozialpädagogen/innen und Ingenieuren/innen) auf das Niveau der vereinbarten Entgeltwerte der Entgeltgruppe 9 (...) zusammengeführt werden“, was bisher allerdings aufgrund der noch ausstehenden Entgeltordnung nicht geschah.⁹³

Neben der Frage nach solchen durch den Tarifvertrag zu erklärenden Entgeltdifferenzen stellt sich die Frage, inwieweit auch im Sozial- und Erziehungsdienst in der Praxis das erläuterte Phänomen einer verdeckten Entgeltspanne, also eine Diskrepanz zwischen Eingruppierung und tatsächlich ausgeübter Tätigkeit der Beschäftigten, auftreten könnte. Dies ist insbesondere von Bedeutung, um die Wirkung der Einführung neuer Eingruppierungsregelungen abschätzen zu können. Das Ausmaß einer solchen „verdeckten Entgeltspanne“ wird für den Bereich des klassischen Sozial- und Erziehungsdienstes jedoch für eher gering erachtet. Für diese Berufe enthielt der BAT wie oben angesprochen Funktionsmerkmale (beispielsweise „Erzieherinnen mit staatlicher Anerkennung und entsprechender Tätigkeit“), die eine konkrete Tätigkeit benennen und einer Entgeltgruppe zuordnen. Daher und aufgrund des eher kleinen und überschaubaren Spektrums an Tätigkeiten insbesondere in einer Kindertagesstätte (Kinderpflegerin/Sozialassistentin, Erzieherin, Leitung) sei der Interpretationsspielraum bei der Eingruppierung gering (Ver.di-Vertreter). Grundsätzlich würden Änderungen in der Tätigkeit, z.B. eine Verringerung der Kinderzahl in einer Gruppe einer Kindertageseinrichtung, im Rahmen der Tarifautomatik sofort in der Bezahlung nachvollzogen. Zu eigentlich durch Änderungen in der Arbeitsorganisation zu rechtfertigenden, aus anderen Gründen aber ausbleibenden Rückgruppierungen, die dann wiederum bei einer Neubewertung einer Tätigkeit im Rahmen einer neuen Entgeltordnung eine zuvor verdeckte Entgeltspanne zutage treten lassen würden, komme es also in diesem Bereich eher nicht. Ein weiterer Grund dafür, dass man sich eng an die tarifvertraglichen Normen halte, könne nach Angaben eines Ver.di-Vertreters auch sein, dass über das System der Refinanzierung das Land, die Kommune und die Eltern die Kitas gemeinsam finanzierten (Ver.di-Vertreter). Allerdings gebe es dennoch Städte (mit hohem Organisationsgrad, durchsetzungstarker Personalvertretung und/oder Fachkräftemangel), die den Beschäftigten in Kindertagesstätten von vornherein das Heraushebungsmerkmal der besonderen Schwierigkeit der Tätigkeit (beispielsweise in sozialen Brennpunkten) zugestehen würden und sie entsprechend höher eingruppierten (Ver.di-Vertreter), also Auslegungsspielräume bei der Eingruppierung zur Personalgewinnung und Honorierung von Mitarbeitern nutzen. Darüber hinaus wurden die ebenfalls dem Bereich der Sozial- und Erziehungs-

⁹³ Selbstverständlich wäre eine solche Vereinheitlichung aus gewerkschaftlicher Sicht problematisch, wenn damit ein Entgeltverlust für Beschäftigte einherginge. Satz 2 der oben genannten Protokollerklärung, nach dem ab dem 1.1.2008 bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung alle Beschäftigten mit Fachhochschulabschluss in die „verkürzte“ Entgeltgruppe 9 eingruppiert werden sollten, wurde mittlerweile wieder gestrichen, was von den Gewerkschaften als Erfolg gesehen wird (Vertreter der DBB-Tarifunion).

dienste zuzuordnenden Verwaltungstätigkeiten (zum Beispiel in den ARGEn) nach BAT nicht nach Funktionsmerkmalen, sondern nach allgemeinen und daher stärker auslegbaren Merkmalen eingruppiert. Hier gebe es daher teils dramatische Unterschiede in der Bezahlung, es bestehe ein Süd-Nord und vor allem ein West-Ost-Gefälle von teils vier bis fünf Vergütungsgruppen nach BAT, so ein Vertreter der Gewerkschaft Ver.di. Auch gebe es Bezahlungsunterschiede zwischen großen und kleinen Kommunen. Allerdings sei hier ein Vergleich schwierig, da Tätigkeiten aufgrund von Unterschieden in der Arbeitsorganisation auch tatsächlich variieren und so eine unterschiedliche Eingruppierung rechtfertigen könnten (Ver.di-Vertreter).

Als eine Folge der teils schwierigen Arbeitsbedingungen und der gemessen daran als gering empfundenen Bezahlung sowie der gestiegenen Anforderungen, z.B. durch den Ausbau der Kindertagesstätten, bestehe in einigen Regionen bereits ein Fachkräftemangel im Sozial- und Erziehungsdienst bzw. es gibt Anzeichen für einen künftigen Fachkräftemangel, der sich aufgrund der demographischen Entwicklung verstärken könnte. Generell entstanden in den sozialen Berufen in den letzten Jahren mehr offene Stellen als in anderen Berufen (Heckmann et al. 2009; Gragert et al. 2008). Ein Umstand, der auch die Verhandlungen zu einer neuen Entgeltordnung aus Sicht der betroffenen Beschäftigten positiv beeinflusst haben dürfte.

Ziele und Positionen der Tarifparteien

Bereits vor Einführung des TVöD und dem damit einhergehenden Wegfall von Bewährungsaufstiegen und Zulagen bestand aus gewerkschaftlicher Sicht im Sozial- und Erziehungsdienst Bedarf an einer neuen Entgeltordnung. Einerseits begründete sich dies damit, dass für Sozialpädagogen die Vergütungsgruppe IVa BAT kaum erreichbar war, andererseits in den gestiegenen Anforderungen in vielen Bereichen des Sozial- und Erziehungsdienstes. Dieser Druck für eine neue Entgeltordnung sei durch den TVöD noch einmal verstärkt worden, so Gewerkschaftsvertreter. Aus Sicht der Arbeitgeber begründete der bestehende oder sich abzeichnende Fachkräftemangel insbesondere im Kita-Bereich Verhandlungsbedarf. In der Tarifrunde 2008 wurde daher zwischen Gewerkschaften und VKA vereinbart, übergangsweise eine, der noch zu verhandelnden Entgeltordnung nicht vorgreifende, Eingruppierung der Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst zu verhandeln:

„Um unangemessene und ungewollte Erwartungsverluste im Verhältnis zum abgelösten BAT/BAT-O zu vermeiden, die dadurch eintreten können, dass die laufenden Verhandlungen zur Entgeltordnung nicht rechtzeitig zu einem Ergebnis geführt werden können, werden die Tarifvertragsparteien nach Abschluss der Tarifrunde 2008 übergangsweise insbesondere die Eingruppierung für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst ohne Präjudizwirkung für die Verhandlung der Entgeltordnung vereinbaren.“ (Tarifeinigung 2008)

Die Verhandlungen umfassten dabei nur den klassischen Sozial- und Erziehungsdienst, die dem Bereich zugehörigen Verwaltungstätigkeiten wurden ausgeklammert. Die Verhandlungen über eine neue Entgeltordnung im Sozial- und Erziehungsdienst begannen am 19.1.2009.

Ziel Ver.di war es, abweichend von der oben zitierten Tarifeinigung nicht nur, in den Verhandlungen die entstandenen Exspektanzverluste auszugleichen und damit das Niveau des BAT bezogen auf die Lebenserwerbseinkommen wieder herzustellen, sondern eine Neubewertung der Tätigkeiten zu erreichen, um die seit 1991 gestiegenen Anforderungen an die Beschäftigten abzubilden. Angestrebt wurden die Beseitigung der Diskriminierung der sozialen Berufe im Vergleich zu den technischen Berufen und eine Anhebung der Wertigkeit des gesamten Berufsfeldes (Erlbeck/Giesecke 2009: 31f.). Damit sollte den Anliegen aller Beschäftigten, nicht nur der Neueingestellten, entsprochen und dies ebenso auch in den Tarifkonflikt mit einbezogen werden. Eine Verschlechterung für bisher besser gestellte Beschäftigte war aus Gewerkschaftssicht keinesfalls hinnehmbar. Daher spielte auch die Forderung der Besitzstandswahrung bei Überleitung in eine neue Entgeltordnung eine wichtige Rolle.

Die Argumentation der Arbeitgeberseite zu Beginn der Verhandlungen zielte in eine andere Richtung. Die oben genannte Potsdamer Einigung stellte den Ausgangspunkt für ihre Verhandlungsposition dar, von der ausgehend nicht die finanzielle Aufwertung der Tätigkeiten, sondern der Ausgleich ungewollter und unangemessener Exspektanzverluste gegenüber dem BAT das Ziel sein sollte (Tarifinfo der VKA 5/2009). Für neu eingestellte Beschäftigte bestünde allerdings kein Exspektanzverlust, da sie nicht in der Erwartung eingestellt worden seien, über die Entgeltgruppe 6 hinaus aufzusteigen. Alles, was über die Entgeltgruppe 6 hinaus an Entgeltssteigerung angeboten werde, wurde deshalb aus Arbeitgebersicht – so berichtet ein Vertreter der Gewerkschaft Ver.di – als eine Erhöhung betrachtet. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die knappen kommunalen Finanzen wurden die gewerkschaftlichen Forderungen von der VKA als überzogen und realitätsfern geschildert (Tarifinfo der VKA 1/2009). Davon abgesehen bekundeten auch die kommunalen Arbeitgeber ihren Willen, den Sozial- und Erziehungsdienst aufzuwerten und die „Wertschätzung für den Erzieherinnenberuf auch finanziell zu dokumentieren“ (Presseinformation der VKA vom 19.6.2009), jedoch trügen sie gleichzeitig Verantwortung für die kommunalen Finanzen, die sich aufgrund der Wirtschaftskrise und steigender Sozialausgaben dramatisch verschlechterten (Presseinformation der VKA vom 18.6.2009).

Das Konzept der Arbeitgeberseite sah vor, bei der Eingruppierung der Erzieher/innen nach dem Schwierigkeitsgrad der Tätigkeit zu gehen und unbestimmte Rechtsbegriffe einzuführen. Eine Erzieherin in der Regeltätigkeit sollte in die Entgeltgruppe 6 eingruppiert werden und – je nach Schwierigkeit der Tätigkeit – ein Teil der Beschäftigten in die Entgeltgruppe 7 und in die Entgeltgruppe 8 eingruppiert werden können. Das erste Angebot der VKA vom 30.3.2009 sah laut deren Berechnung für die Erzieher/innen eine Gehaltssteigerung von bis zu 8,9% vor (Tarifinfo der VKA 1/2009), in späteren Angeboten waren es nach Presseinformationen der VKA 11,62% bzw. bis zu 13,75%, allerdings ausgehend vom Niveau des TVÜ. Ein Angebot für die übrigen Berufsgruppen blieb zunächst aus. Aus Sicht Ver.di waren diese Angebote aus mehreren Gründen nicht akzeptabel. Einerseits sollte aus Sicht der Gewerkschaft nicht nur über ein Angebot für die Gruppe der Erzieher/innen verhandelt werden, um eine Spaltung des Bereichs zu verhindern. Andererseits wurde das Angebot selbst als nicht ausreichend angesehen, da selbst die von den Arbeitgebern höchstens angebotene Entgeltgruppe 8 für Erzieher/innen wegen der unter dem BAT gewährten

Zulage hinter der Vergütung zurück geblieben wäre, die eine Erzieherin nach altem Recht erreichen konnte (Ver.di-Vertreter). Das Konzept Ver.di sah vor, für den Sozial- und Erziehungsdienst Funktionsmerkmale zu schaffen, die eine wenig Binnendifferenzierung vorsahen und eine allgemeine Anhebung des Bereiches erreichen sollten. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit unbestimmten Rechtsbegriffen in Bezug auf die Schwierigkeit der Tätigkeit bei Sozialpädagogen nach dem Tarifvertrag von 1991 sowie der teilweise bestehenden Differenzen in der Bezahlung im Sozial- und Erziehungsdienst lief die Ver.di-intern recht breit und nachhaltig geführte Diskussion nach Darstellung eines Ver.di-Vertreters schnell in Richtung Funktionsmerkmale. Es sollte ein Tarifwerk geschaffen werden, das möglichst viel zentral regelt und möglichst wenig betriebliche Spielräume lässt. Die Entwicklung der Funktionsmerkmale verlief dabei unter Berücksichtigung des von Ver.di entwickelten Modells für eine neue Entgeltordnung (Ver.di-Vertreter). Während im Bereich der Erzieher/innen für Ver.di auch ein Beibehalten der alten Tätigkeitsmerkmale und deren Hinterlegen mit neuen Wertungen vertretbar gewesen wäre, war es im Bereich der Sozialen Dienste aus gewerkschaftlicher Sicht zwingend erforderlich, ein neues Eingruppierungsmerkmal für Beschäftigte einzuführen, die mit Kindeswohlgefährdung zu tun haben und daher besonders schwierige und verantwortungsvolle Tätigkeiten ausüben. Für diese Beschäftigten sollte damit die nach BAT zwar gegebene, in der Praxis aber kaum realisierte Möglichkeit des Aufstiegs in die ehemalige Vergütungsgruppe IVa verbindlich geregelt werden (Ver.di-Vertreter). Konkrete Forderungen Ver.di waren die Eingruppierung von Erzieher/innen in die Entgeltgruppe 9, für Kinderpfleger/innen wurde die Entgeltgruppe 7 gefordert, Sozialarbeiter/innen und Sozialpädagogen sollten mindestens in die Entgeltgruppe 10 eingruppiert werden (Tarifinfo der VKA 2/2009).

In den Verhandlungen zum Sozial- und Erziehungsdienst galten die Erzieher/innen beiden Tarifparteien als Referenzgruppe, da sie eine der letzten großen homogenen Berufsgruppen im öffentlichen Dienst darstellen. Aus gewerkschaftlicher Sicht war es nötig, für Erzieher/innen die Möglichkeit der Eingruppierung in Entgeltgruppe 9 zu erreichen, weil es dann in der Folge schwer sein würde, auch alle Sozialpädagogen in Entgeltgruppe 9 zu belassen. Aus Sicht der Arbeitgeber musste daher die Erzieherin unbedingt in der Entgeltgruppe 8 (oder darunter) verbleiben. An der Forderung Ver.di, Erzieher/innen in die Entgeltgruppe 9 einzugruppieren, wurde darüber hinaus kritisiert, dass damit die 2005 grundsätzlich vereinbarten Wertebenen der TVöD-Tabelle in Frage gestellt würden, da die Entgeltgruppe 9 eigentlich nur Beschäftigten mit Fachhochschulabschluss zugänglich sein sollte. Von Seiten Ver.di war es bewusst so intendiert, mit der Berufsgruppe der Erzieher/innen das System der bisherigen Wertigkeiten zu „sprengen“ und so eine gewisse Sogwirkung auch für andere Beschäftigtengruppen zu erreichen (Ver.di-Vertreter). Im Laufe der Verhandlungen wurde man sich nach Darstellung eines Ver.di-Vertreters dann einig, dass das alte BAT-Niveau wieder hergestellt werden sollte, strittig blieb jedoch lange, ob und ggf. um wie viel es von dort ausgehend eine Erhöhung geben werde (Ver.di-Vertreter).

Neben der Eingruppierung der sozialen Berufe war auch ein Tarifvertrag zum Gesundheitsschutz bzw. zur Gesundheitsförderung Gegenstand der Verhandlungen im Sozial- und Erziehungsdienst, der auch über die inhaltliche Dimension hinaus eine wichtige Funktion für die Gewerkschaft Ver.di erfüllte. Die Eingruppierungsregelungen des Sozial- und Erziehungsdienstes waren Teil der Anlage 1a BAT, für die Frie-

denspflicht bestand, da sie nicht gekündigt wurde. Erst durch den Einbezug des Themas Gesundheitsförderung in die Verhandlungen wurden die Gewerkschaften also arbeitskampffähig. Dieses Vorgehen wurde von den Arbeitgebern scharf kritisiert (Tarifinfo der VKA 5/2009). Das erste Angebot der Arbeitgeber zum Gesundheitsschutz wurde am 27.5.2009 verhandelt (Presseinformation der VKA vom 10.6.2009). Mitte Mai kam es zu den ersten Streiks von Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst, die im Juni in Köln ihren Höhepunkt erreichten.

Arbeitskampf und organisationspolitische Relevanz

Der Aspekt der Gesundheitsförderung stellte sich im Laufe der Verhandlungen und des Arbeitskampfes als hochgradig relevant für die Beschäftigten im Feld heraus, da er für alle Arbeitsbereiche gleichermaßen von Bedeutung war und vor allem auch die (psychischen) Belastungen durch gestiegene Anforderungen aufgrund neuer gesetzlicher Vorgaben und erhöhter Verantwortung mit umfasste. Besonders im Mittelpunkt standen auch hier die Beschäftigten in den Kitas sowie die mit Kindeswohlgefährdung befassten Beschäftigten in den Allgemeinen Sozialen Diensten. Dabei unterschätzten insbesondere die Arbeitgeber, aber auch die Gewerkschaften, zunächst die Bedeutung, die das Thema Gesundheitsförderung für die Beschäftigten tatsächlich hatte (Ver.di-Vertreter). Für die Beschäftigten selbst ging es offensichtlich um die Anerkennung ihrer Leistung und die Wertschätzung der Sozialen Berufe, was neben einer besseren Eingruppierung auch einen besseren Gesundheitsschutz bedeutete. Dies spiegelt sich auch in unterschiedlichen Veröffentlichungen Ver.dis während der Verhandlungen wider (vgl. zum Beispiel Ver.di Streikzeit 4/2009, Ver.di Streikzeit 5/2009). Die Gesundheitsförderung geriet während des Arbeitskampfes teilweise gegenüber den Entgeltfragen in den Vordergrund, auch da die Gesundheitsthematik in den Medien und in der Öffentlichkeit auf große Resonanz und Sympathie stieß (Ver.di-Vertreter). Nachdem das Thema in den Verhandlungen zunächst eher aus strategischen Gründen für die Gewerkschaften eine Rolle spielte und von den Arbeitgebern in seiner Bedeutung unterschätzt und offenbar als sachfremder Streikabhängiger der Gewerkschaften angesehen und abgetan wurde (Tarifinfo der VKA 1/2009), trat es nach den ersten Streiks und dem resultierenden Medienecho auch in den Verhandlungen in den Vordergrund (Ver.di-Vertreter). Die kommunalen Arbeitgeber legten im Laufe der Verhandlungen Angebote zum Gesundheitsschutz vor, die nach Darstellung der VKA weit über die gesetzlichen Ansprüche hinausgingen und den Verband zu einem Vorreiter der tarifvertraglichen Ausgestaltung des Gesundheitsschutzes machten (Presseinformation der VKA vom 4.6.2009). Von gewerkschaftlicher Seite wird diese Einschätzung allerdings alles andere als geteilt und erste Angebote der Arbeitgeberseite als nicht ernst zunehmend beschrieben. Obwohl Ver.di wohl auch aus taktischen Gründen, um streikfähig zu bleiben, zunächst nicht auf arbeitgeberseitige Angebote zum Gesundheitsschutz hätte eingehen können, habe eine Einigung aufgrund der unzureichenden Angebote jedoch auch nie angestanden, so ein Gewerkschaftsvertreter. Eine Einigung sowohl über die künftigen Eingruppierungsregelungen als auch zum Thema Gesundheitsschutz wurde letztlich im Juli 2009 erzielt. Insgesamt umfassten die (von Arbeitgeberseite) als schwierig eingeschätzten Verhandlungen somit acht Verhandlungsrunden und Sondierungsgespräche von insgesamt 25 Tagen (Tarifinfo der VKA 5/2009).

In der Tarifaueinandersetzung im Sozial- und Erziehungsdienst spielte aus Sicht von Ver.di die öffentliche Meinung eine wesentliche Rolle. Weil durch Streiks im Sozial- und Erziehungsdienst kein wirtschaftlicher Schaden entstünde, sei es klar gewesen, dass man nur über öffentlichen Druck erfolgreich sein könne, so ein Gewerkschaftsvertreter. Auch Vertreter der Bundespolitik sollten als Unterstützer mit „ins Boot“ geholt werden, was letztlich auch gelang.⁹⁴ Der Arbeitskampf war stark von öffentlicher Sympathie begleitet. Das Thema eignete sich für die Gewerkschaft offenbar hervorragend im Kampf um die Anerkennung der Bürger als im öffentlichen Dienst besonders relevantes tarifpolitisches Publikum. Die Parteinahme insbesondere der damaligen Familienministerin Ursula von der Leyen und der öffentlichen Meinung für die Gewerkschaften bzw. die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst ohne Berücksichtigung der Kosten, die durch eine Aufwertung den kommunalen Arbeitgebern entstehen würden, sorgte allerdings bei der VKA für Ärger (Tarifinfo der VKA 5/2009). Sie warf den Gewerkschaften vor, den Beruf der Erzieher in „schlecht zu reden“ und einen Streik zu Lasten der Kinder und ihrer Eltern zu provozieren (Tarifinfo der VKA 2/2009). Nach Einschätzung eines Ver.di-Vertreters hätten die Arbeitgeberverbandsfunktionäre die Verhandlungen unter rein fiskalischen Gesichtspunkten geführt und den Druck der Öffentlichkeit, die auch die Notwendigkeit zur Aufwertung bzw. gesellschaftlichen Neubewertung der Sozial- und Erziehungsberufe sah, sowie der Bundespolitik zunächst selbst nicht wahrgenommen, sondern nur verspätet und vermittelt über die Kommunalpolitiker gespürt (Ver.di-Vertreter). Aus Sicht Ver.dis bestanden innerhalb des Arbeitgeberverbandes auch inhaltliche Diskrepanzen bezüglich der Zielsetzung der Verhandlungen zwischen den Funktionären des Arbeitgeberverbandes einerseits und der Positionen etlicher Bürgermeister und Landräte andererseits (Ver.di-Vertreter). Problematisch aus der Sicht Ver.dis war aber auch, dass Bürgermeister aus großen und kleinen Städten sowie Landräte alle je nur eine Stimme in den Gremien der VKA hätten. Da sich Streiks gewöhnlich eher auf größere Städte konzentrieren, spürten Bürgermeister kleinerer Kommunen deren Auswirkungen in erheblichem Maße und standen damit weniger unter Druck, einer Aufwertung zuzustimmen (Ver.di-Vertreter). Aus Sicht der kommunalen Arbeitgeber hingegen habe gerade ihre Geschlossenheit letztlich die Kompromissbereitschaft der Gewerkschaften erzwungen (Tarifinfo der VKA 5/2009). Im Tarifkonflikt um Eingruppierung und Gesundheitsschutz zeigte sich einmal mehr der besondere Charakter der industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes. Der Erfolg oder Misserfolg eines Arbeitskampfes wird in erheblichem Maße dadurch mitbestimmt, ob es den Tarifparteien gelingt, die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu mobilisieren und ihre Forderungen als gemeinwohlverträglich oder -förderlich darzustellen. Im Falle des Sozial- und Erziehungsdienstes ist dies den Gewerkschaften offenbar etwas besser gelungen. Dennoch schlug sich dies zur Enttäuschung der Gewerkschaftsvertreter kaum im Verhandlungsergebnis nieder. Trotz der Zustimmung, die die gewerkschaftlichen Forderungen in Öffentlichkeit und Politik erfuhren, scheinen vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage fiskalische Erwägungen der Kommunen letztlich das größere Gewicht gehabt zu haben. Je länger der Streik an-

⁹⁴ Bei der größten Demonstration in Köln am 15.6.2009 sprachen Bundespolitiker, unter anderem die damalige Familienministerin Ursula von der Leyen, den Beschäftigten des Sozial- und Erziehungsdienstes ihre Unterstützung aus (Ver.di Streikzeit 4/2009).

dauerte und je stärker sich die Folgen der Wirtschaftskrise auch für die Bevölkerung bemerkbar machten, umso mehr schwand die öffentliche Unterstützung für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst. Es zeigt sich, dass die erfolgreiche Mobilisierung der öffentlichen Meinung für Tarifauseinandersetzungen im öffentlichen Dienst zwar für die Tarifparteien von großer Bedeutung, dennoch aber kein Erfolgsgarant ist. Neben Sympathien für die Arbeit im Erziehungsbereich wirkt offenbar auch in der Bevölkerung eine Orientierung, die öffentliche Dienstleistungen in erster Linie unter Kostengesichtspunkten betrachtet.

Für Ver.di hatte die Auseinandersetzung um die Entgeltordnung im Sozial- und Erziehungsdienst auch organisationspolitisch eine hohe Bedeutung. Die Mobilisierung für das abstrakte Thema „Entgeltordnung“ stellt sich nicht einfach dar. Offenbar fiel es Ver.di schwer, zu kommunizieren, dass es sich nicht um eine übliche Tarifrunde handele, sondern es vielmehr um grundlegende Veränderungen gehe, die materiell viel größere Auswirkungen haben könnten. Weiterhin sei es nicht leicht zu vermitteln gewesen, dass die neue Entgeltordnung nicht primär ein organisationspolitisches Anliegen der Gewerkschaft sei, sondern im Interesse der betroffenen Beschäftigten selbst liege, für das sie auch selbst eintreten müssten (Ver.di-Vertreter). Nach Einschätzung von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di scheint der Komplex „Entgeltordnung“ in den Köpfen der Betroffenen noch nicht angekommen zu sein. Wenn es aber zu verdeutlichen gelänge, dass es in den Auseinandersetzungen um neue Eingruppierungsbestimmungen darum gehe, den Wert von (sozialer) Arbeit festzulegen, wird auch die Mobilisierung der Beschäftigten für eine neue Entgeltordnung für möglich gehalten (Ver.di-Vertreter). Der Arbeitskampf im Sozial- und Erziehungsdienst verlief offensichtlich genau aus diesem Grund aus gewerkschaftlicher Sicht so erfolgreich: konkretisiert durch die Aspekte Entgelt und Gesundheit wurde von den Beschäftigten um die Anerkennung des Wertes ihrer Arbeit gestritten. Es gelang, eine Beschäftigtengruppe, die nicht zu den traditionell arbeitskampfstarken Gruppen des öffentlichen Dienstes zählt, die aber bereits in den letzten Auseinandersetzungen im öffentlichen Dienst zunehmend in Erscheinung getreten war, weiter zu mobilisieren. Auch die Mitgliederentwicklung in diesem Bereich stellte sich positiv dar (Ver.di-Vertreter). Bereits vor dem Arbeitskampf um Eingruppierung bzw. Gesundheitsschutz bestand aufgrund der Erfahrungen aus der Tarifrunde 2008, in der die Sozialen Berufe der „stärkste aktive Block“ (Erlbeck/Giesecke 2009: 33) gewesen seien, gewerkschaftlicherseits die Erkenntnis, dass mit der Gruppe der Erzieher/innen bzw. Kinderpfleger/innen neues Mobilisierungspotenzial besteht und diese Beschäftigtengruppe Bewegung in die Position der Arbeitgeber zur Entgeltordnung bringen könnte (Ver.di-Vertreter). Bereits die Forde­rungs­diskussion sei „vom wachsenden Bewusstsein der Beschäftigten in der Sozialen Arbeit“ geprägt gewesen (Erlbeck/Giesecke 2009: 33). Dies erkläre sich durch ein gestiegenes Selbstbewusstsein der Erzieher/innen in der Folge der Diskussion um die Bedeutung frühkindlicher Bildung bzw. den Bildungsauftrag von Kindertagesstätten, während die gleichzeitige gesellschaftliche Nicht-Beachtung der schlechten Arbeitsbedingungen Wut erzeuge, so ein Ver.di-Vertreter. Aus Sicht der Gewerkschaft Ver.di war die Aufwertungskampagne für den Sozial- und Erziehungsdienst eine der erfolgreichsten im öffentlichen Dienst überhaupt. Man erhofft sich, über das Dauerthema Gesundheitsförderung viele der neuen Mitglieder auch halten zu können. Zu Spitzenzeiten des Arbeitskampfes waren nach Angaben

Ver.di etwa 15% der betroffenen Beschäftigten mobilisiert (Ver.di-Vertreter). In einigen Regionen wurden – auch durch Multiplikatoreffekte – erstmals Streiks organisiert und das entsprechende Know-how vermittelt, das Streiken somit zunächst erst einmal „erlernt“. Die Strategie der Ver.di sei dabei nicht spezifisch auf Frauen, die den Großteil der Beschäftigten im Bereich der Kindertagesstätten stellen, abgestimmt, sondern vielmehr berufsfachlich ausgerichtet gewesen, so ein Gewerkschaftsvertreter. Vor dem Hintergrund der Auslagerung traditionell arbeitskampfstarker Arbeiterbereiche (Entsorgung etc.) aus dem öffentlichen Dienst dürfte es aus gewerkschaftlicher Sicht auch zukünftig wichtig sein, neue Gruppen wie die der Erzieher/innen für Arbeitskämpfe mobilisieren und als Mitglieder gewinnen zu können. Hierfür ist es auch von Bedeutung, dass die neue Tabelle für den Sozial- und Erziehungsdienst an die regulären Tarifrunden im öffentlichen Dienst gekoppelt bleibt.

Das Resultat des Tarifkonfliktes

Eine Einigung über eine Entgeltordnung im Sozial- und Erziehungsdienst sowie über den Gesundheitsschutz wurde am 27.7.2009 erzielt, Gültigkeit hat der neue Tarifvertrag nach Abschluss der schwierigen Redaktionsverhandlungen am 14.10.2009 seit dem 1.11.2009 (Presseinformation der VKA vom 27.7.2009). Es wurde eine eigene Entgelttabelle für den Sozial- und Erziehungsdienst vereinbart, die die Entgeltgruppen von S 3 bis S 18, in den Redaktionsverhandlungen um die S 2 für „Beschäftigte in der Tätigkeit von Kinderpfleger/innen“ ergänzt, enthält. Offenbar legte die Arbeitgeberseite Wert darauf, eine eigene Tabelle zu vereinbaren und keine Neueingruppierung im Rahmen der TVöD-Tabelle vorzunehmen, möglicherweise um den vorläufigen Charakter der Entgeltordnung für den Sozial- und Erziehungsdienst zu unterstreichen und die oben angesprochenen qualifikationsbezogenen Wertebenen (Entgeltgruppe 9 nur mit Fachhochschulabschluss) zumindest in der TVöD-Standardtabelle grundsätzlich beizubehalten. Mit 17 Entgeltgruppen ist die neue Tabelle recht differenziert, allerdings liegen die einzelnen Gruppen nah beieinander bzw. überschneiden sich in großen Teilen. Die neue Tabelle enthält pro Entgeltgruppe – wie die übrigen Gruppen des TVöD – sechs Stufen, allerdings sind die Stufenlaufzeiten in den Stufen 2 und 3 demgegenüber um je ein Jahr verlängert (Tarifinfo der VKA 5/2009). Die S-Tabelle gilt längstens bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung und ist frühestens zum 31.12.2014 kündbar. Die neuen Eingruppierungsregelungen im Sozial- und Erziehungsdienst haben somit, wie bereits dargelegt und von Gewerkschaftsvertretern betont, nur vorläufigen Charakter und sind in der Folge der Prozessvereinbarung der Tarifrunde 2010 auch im Rahmen der allgemeinen Entgeltordnungsverhandlungen wieder Verhandlungsgegenstand.

Nach der neuen Entgeltordnung sind Erzieher/innen (ohne Leitungstätigkeit) in die Entgeltgruppen S 6, S 8 oder S 9 eingruppiert. Die S 6 reicht dabei von 2.040 – 2.864 Euro und ist damit breiter als die Entgeltgruppe 8 des TVöD (2.094 – 2.695 Euro⁹⁵), liegt aber deutlich unter der von Ver.di für alle Erzieher/innen geforderten Entgeltgruppe 9 (2.237 – 3.423 Euro). Erzieher/innen mit schwierigen fachlichen Tä-

⁹⁵ Es werden hier jeweils die Tabellenwerte von 2009 angegeben, um den Vergleich nicht zu verzerren.

tigkeiten allerdings werden in die S 8, die von 2.140 – 3.250 Euro reicht, eingruppiert. Eine Neuerung ist die (partielle) Besitzstandsregelung für Kita-Leitungen bei sinkender Kinderzahl trotz grundsätzlicher Beibehaltung der Kinderzahl als Eingruppierungskriterium (Tarifinfo der VKA 5/2009). Sozialarbeiter und Sozialpädagogen mit entsprechender Tätigkeit bzw. mit schwierigen Tätigkeiten werden in die S 11 bzw. S 12 eingruppiert, darüber hinaus existieren weiterhin die verschiedenen Heraushebungsmerkmale des BAT. Die S 11 bzw. S 12 erstrecken sich von 2.300 bzw. 2.400 bis 3.450 bzw. 3.470 Euro, liegen also eng beieinander und recht deutlich unter der ursprünglich gewerkschaftlich geforderten Entgeltgruppe 10 (2.533 – 3.730 Euro). Hinzu kommt für die Gruppe der Beschäftigten in den Sozialen Diensten, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdung und Garantenstellung ausüben, als einziger Berufsgruppe ein neues Tätigkeitsmerkmal, das eine Eingruppierung in die S 14, die ebenfalls unterhalb der Entgeltgruppe 10 liegt, vorsieht. Diese neue Eingruppierung ist nach Arbeitgeberangaben für etwa 30% der bisher in Entgeltgruppe 9 eingruppierten Beschäftigten in den Sozialen Diensten relevant.⁹⁶ Für die übrigen Berufsgruppen wurden die bisherigen Eingruppierungsregelungen (ohne Bewährungsaufstiege) übernommen, um die neuen Entgeltgruppen zu hinterlegen (Tarifinfo der VKA 5/2009). Für die Überleitung in die neue S-Tabelle wurde eine Besitzstandsgarantie vereinbart. Es erfolgt keine Neueingruppierung bzw. Neubewertung der Tätigkeit.⁹⁷ Einige Beschäftigte, beispielsweise Erzieher/innen mit schwierigen Tätigkeiten, können wählen, ob sie in die neue S-Tabelle übergeleitet werden wollen. Für die Beschäftigten entfallen mit der Überleitung alle nach den §§ 8 und 9 TVÜ noch laufenden Bewährungs-, Fallgruppen- und Tätigkeitsaufstiege sowie laufende Bewährungs- oder Tätigkeitszeiten für eine Vergütungsgruppenzulage.

Sowohl aus Sicht der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaft Ver.di entspricht das Ergebnis nicht den Idealvorstellungen. Aus Sicht der kommunalen Arbeitgeber stellt der Abschluss eine erhebliche finanzielle Belastung dar (etwa 500 bis 700 Millionen Euro jährlich) und ist daher nicht zufriedenstellend. In Abwägung gegen eventuell drohende zukünftige Streiks sei aber zugestimmt worden. Die Kostenbelastungen würden je nach Arbeitgeber unterschiedlich sein, zum Beispiel in Abhängigkeit davon, ob viele Alt- oder Neu-Beschäftigte vorhanden seien und welche Einrichtungen es in der jeweiligen Kommune gebe (Tarifinfo der VKA 5/2009). Aus Sicht Ver.dis wurden trotz der erfolgreichen Mobilisierung der Beschäftigten nicht alle Forderungen erreicht, das Ergebnis sei damit kein „Traumergebnis“. Dies zeigt sich auch in der mit 55% recht geringen Zustimmung der Ver.di-Mitglieder zu dem Tarifergebnis, bei der GEW wurde eine Zustimmung von 84% erreicht. Teils sei „nur“ das BAT-Niveau wieder hergestellt worden, was recht erhebliche Gehaltssteigerungen für neu eingestellte Beschäftigte erbrachte, allerdings eher geringe für Altbeschäftigte. Der angestrebte „Dambruch“ im System der Wertigkeiten durch eine generelle Eingruppie-

⁹⁶ Nach Einschätzung eines Gewerkschaftsvertreters „funktioniert“ die neue S 14 allerdings in der Praxis nicht den (gewerkschaftlichen) Intentionen entsprechend, da sie von Arbeitgeberseite sehr restriktiv ausgelegt werde.

⁹⁷ Aus diesem Grund wäre auch das mögliche, von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di allerdings ohnehin für nicht in relevantem Ausmaß wahrscheinlich gehaltene Vorkommen einer „verdeckten Entgeltspanne“ nicht problematisch gewesen.

rung von Erzieher/innen in die Entgeltgruppe 9 wurde nicht erreicht. Allerdings sei ein Einstieg in die Aufwertung erreicht worden (an der weiter gearbeitet werden müsse) und auch eine tatsächliche Verbesserung für einige Beschäftigtengruppen, so z.B. die Erzieher/innen mit besonders schwierigen fachlichen Tätigkeiten und Beschäftigte in den Sozialen Diensten, die Grundrechtseingriffe vornehmen müssen. Auch die Ergebnisse beim Gesundheitsschutz werden von Ver.di positiv gesehen (Skrabs/Wegner 2010).

Die Bedeutung des Abschlusses im Sozial- und Erziehungsdienst für die Auseinandersetzung um eine neue Entgeltordnung

Mit der Entgeltordnung für den Sozial- und Erziehungsdienst wurden für einen ausgewählten Beschäftigtenkreis – wenn auch vorläufig – vorab neue Eingruppierungsbestimmungen verhandelt und vereinbart. Aus Sicht von Ver.di waren es eher günstige Umstände, nur über den „exklusiven Kreis“ der Sozial- und Erziehungsberufe verhandeln zu müssen, und beispielsweise niedrig bezahlte Tätigkeiten, die mit 1-Euro-Jobbern konkurrierten und für die die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit erheblich geringer wäre, ausblenden zu können (Ver.di-Vertreter). Ferner stellte der sich abzeichnende und in manchen Regionen schon akute Fachkräftemangel eine gute Voraussetzung für die Durchsetzung der Forderungen dar. Es war also für die Gewerkschaft Ver.di auch aus strategischen Gründen günstig, mit dem Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes in die Verhandlungen zur neuen Entgeltordnung einzusteigen. Eine Strategie der weiteren schleichenden Verhandlung neuer Eingruppierungsregelungen für einzelne, aktuell durchsetzungsstarke Berufsgruppen erscheint nicht ausgeschlossen, wäre jedoch aus gewerkschaftlicher Perspektive keineswegs unproblematisch, da die Zersplitterung des öffentlichen Dienstes in unterschiedlich durchsetzungsstarke Beschäftigtengruppen (zu beobachten beispielsweise beim Marburger Bund) auch mit negativen Effekten für die Integration und Solidarität der Beschäftigten verbunden sein würde. Auch vor dem Hintergrund des gewerkschaftlichen Ziels, eine diskriminierungsfreie und überschaubare neue Entgeltordnung zu schaffen, wäre ein solches Vorgehen eher kontraproduktiv.

Auch aus Sicht der Arbeitgeber müssen nach Beschäftigtengruppen differenzierte Verhandlungen nicht positiv sein, da die Gefahr eines „*leap frogging*“, also des sich gegenseitigen Überbietens der zeitlich versetzt verhandelnden Gruppen besteht. Aus Sicht der Gewerkschaft sollten die erreichten Eingruppierungsregelungen für den Sozial- und Erziehungsdienst durchaus positive Ausstrahlungswirkungen auf andere Beschäftigtengruppen haben. Obwohl die restliche noch zu verhandelnde Entgeltordnung in den Verhandlungen zum Sozial- und Erziehungsdienst explizit keine Rolle spielte und der Abschluss formal keine präjudizierende Wirkung hat, ist dennoch davon auszugehen, dass die Vorstellungen bei der Tarifparteien zur Neuregelung der Eingruppierungsbestimmungen im gesamten öffentlichen Dienst implizit mitdiskutiert wurden. Dafür spricht auch, dass die Verhandlungen zum allgemeinen Teil der Entgeltordnung mit denen im Sozial- und Erziehungsdienst parallel wieder aufgenommen wurden. Der Verhandlungsausgang könnte Auswirkungen auf die weiteren Verhandlungen haben, etwa was das Niveau des Abschlusses (kein dauerhaftes Absenken auf TVÜ-Niveau) oder die Durchsetzbarkeit von Funktionsmerkmalen für einzelne Berufsgruppen (im Gegensatz zu trotz Tarifautomatik *de facto* lokal interpre-

tierbaren unbestimmten Rechts begriffen und allgemeinen Eingruppierungsregelungen) betrifft. Manche Gewerkschaftsvertreter sehen den Kampf der Erzieher/innen in diesem Sinne als einen Stellvertreterkampf. Auch könnten andere Beschäftigtengruppen die Eingruppierung der Erzieher/-in zum Maßstab ihrer eigenen Forderungen machen. Für den Bereich der Krankenpflegeberufe wird von Vertretern der Gewerkschaft Ver.di beispielsweise davon ausgegangen, dass für die dortigen Beschäftigten die Eingruppierung der Beschäftigten des Sozial- und Erziehungsdienstes – ganz im Sinne des oben erwähnten „*leap frogging*“ – zum „Maß der Dinge“ werden würde (Ver.di-Vertreter).

Andererseits könnte jedoch zumindest aus strategischer Arbeitgebersicht argumentiert werden, dass durch die Vorabverhandlungen im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes gewissermaßen „der Druck vom Kessel“ genommen werden konnte. Für den besonders kampfbereiten Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes wurden Zugeständnisse gemacht, für andere, für sich genommen weniger durchsetzungsstarke Beschäftigtengruppen besteht dieses Erfordernis nun jedoch nicht mehr. Auch mit Blick auf die gewerkschaftliche Seite wäre es denkbar, dass nun, da die größten Ungerechtigkeiten des TVöD bzw. TVÜ, die im Bereich der Erzieher/innen bestanden, beseitigt sind, etwas weniger Druck in Bezug auf weitere Verhandlungen über neue Eingruppierungsregelungen bestehen könnte. Jedenfalls dürfte ohne die kampfstärke Gruppe der Erzieher/innen die Mobilisierungsfähigkeit von Ver.di nachlassen. Auch wenn in weiteren Verhandlungen über eine neue Entgeltordnung auch der Sozial- und Erziehungsdienst – dem vorläufigen Charakter der S-Tabelle entsprechend – wieder reintegriert wird, besteht aus gewerkschaftlicher Sicht somit die Gefahr, dass die Bereitschaft zum Arbeitskampf der Beschäftigten aus diesem Bereich aufgrund der zumindest partiell befriedigten Forderungen oder des aus deren Sicht offenbar enttäuschenden Ergebnisses der Verhandlungen um ihre Eingruppierung nachlässt. Während des zurückliegenden Arbeitskampfes wurde deutlich, dass sich selbst innerhalb des Sozial- und Erziehungsdienstes der Bereich der Erzieher/innen wesentlich besser mobilisieren und in den Fokus der Medien und der öffentlichen Meinung rücken ließ als der der Sozialpädagogen, für die jedoch eigentlich finanziell bedeutendere Forderungen durchgesetzt werden sollten. Organisationspolitisch bestand nach Einschätzung eines Vertreters der Gewerkschaft Ver.di die Gefahr einer Spaltung des Sozial- und Erziehungsbereichs und das Risiko, den Bereich der Sozialpädagogen, zu dem ohnehin eine gewisse Distanz bestehe und in dem wegen des Tarifabschlusses von 1991 Enttäuschung der Gewerkschaft gegenüber vorherrsche, bei einem negativen Verhandlungsergebnis dauerhaft zu verlieren (Ver.di-Vertreter). Mit der neuen Entgeltordnung für den Sozial- und Erziehungsdienst wurden nun vornehmlich (neu eingestellte) Erzieherinnen sowie Sozialarbeiter/innen bzw. Sozialpädagogen/innen im Allgemeinen Sozialen Dienst aufgewertet. Eine breitere Aufwertung aller Beschäftigten blieb aus. Wie sich dies auf die Mitgliederentwicklung und die Arbeitskampfbereitschaft des Bereichs auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Zusätzliche Relevanz gewannen die Verhandlungen zwischen den Tarifparteien um die Entgeltregulierung in den Sozial- und Erziehungsdiensten, obgleich sie sich formal nur auf den Bereich der kommunalen Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst bezogen, weil Ausstrahlungseffekte auf den Rest der Beschäftigten in diesem

Feld erwartet bzw. gewerkschaftlicherseits beabsichtigt waren (Ver.di-Vertreter). Ziel der Gewerkschaften war es, im Rahmen der Kampagne zur Aufwertung des Sozial- und Erziehungsdienstes das gesamte Feld, nicht nur den kommunalen Bereich, zu beleuchten und mit der neuen Entgeltordnung einen Mindeststandard im Feld zu setzen, der auch die teils erheblich weniger zahlenden freien Träger erfassen sollte, und so die Standards des öffentlichen Dienstes (wieder) als Leitwährung zu etablieren (Ver.di-Vertreter).

Auch in den Verhandlungen zum Sozial- und Erziehungsdienst zeigte sich einmal mehr der grundsätzliche Konflikt zwischen der Eingruppierung über Funktionsmerkmale, die teils mit dem Ziel angestrebt wird, Bezahlungsniveaus für bestimmte Beschäftigtengruppen halten zu können, teils aber auch, um keine unrealistischen Forderungen aufzustellen, die sich unter Umständen durch die Anwendung der im Ver.di-Modell vorgesehenen Zusatzmerkmale ergeben würden, einerseits, und andererseits dem Vorhaben, eine diskriminierungsfreie Eingruppierung aller Tätigkeiten zu verwirklichen, indem eine anforderungsbezogene Tätigkeitsbewertung unter Verwendung neuer, insbesondere für typische Frauenberufe relevanter Eingruppierungsmerkmale wie z. B. „Soziale Kompetenz“ angestrebt wird. Im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes wurde dieses Spannungsverhältnis zugunsten der Vereinbarung von Funktionsmerkmalen aufgelöst. Auch die Vereinbarung einer neuen, gesonderten S-Tabelle ist dem Ziel, ein neues einheitliches und durchschaubares Eingruppierungssystem zu schaffen, nicht eben zuträglich.

5.6 Realisierungschancen und Risiken einer neuen Entgeltordnung

5.6.1 Hindernisse und Risiken

Das Ziel, bis Ende des Jahres 2006 eine neue Entgeltordnung zum TVöD zu vereinbaren, wurde bis auf die geschilderten, wenn auch teilweise temporär angelegten Vorgriffe nicht eingehalten. Nach wie vor ist die Tarifreform im öffentlichen Dienst unvollständig. Vor dem Hintergrund der widersprüchlichen Zielvorstellungen der Tarifparteien und der vielfältigen Hindernisse und Risiken, die einer solch grundlegenden Reform entgegenstehen, ist dies nicht völlig überraschend.

Materielle Probleme

Wie bereits ausgeführt scheinen die gestalterischen Interessen, die die Tarifparteien mit der Reform der Eingruppierungsregelungen verfolgen und die teilweise sogar grundsätzlich konsensfähig zwischen beiden sind, von ihren verteilungspolitischen Zielen (Kostenneutralität oder -senkung auf Arbeitgeberseite, Erhalt der Wertebenen oder Aufwertung auf Seiten der Gewerkschaften) zunehmend überlagert zu werden. Diese Entwicklung wird durch die sich verschlechternde ökonomische Lage und den sich damit verstärkenden finanziellen Druck auf den öffentlichen Sektor befördert. Eine Ver.di-Vertreterin berichtet, dass sich das „Projekt Entgeltordnung“, mit dem große, positive Ziele wie die der Diskriminierungsfreiheit verfolgt wurden, allmählich in einen Versuch wandle, „Schlimmeres“ zu verhindern. Diese Positionen der Tarifparteien ließen sich bereits in den Verhandlungen zum Sozial- und Erziehungsdienst

erkennen: die Gewerkschaften drängten auf die Vereinbarung von Funktionsmerkmalen zum Erhalt von Wertebenen bzw. eine Aufwertung der durch den TVöD schlechter gestellten Beschäftigten, und auch von Seiten der kommunalen Arbeitgeber schienen sich die Verhandlungen primär als Verteilungskonflikt darzustellen, während andere Gestaltungsabsichten eher in den Hintergrund traten. Die derzeitige Situation ist allerdings für die Tarifparteien nicht in gleichem Maße problematisch: Durch das geltende Übergangsrecht sowie die im Vorgriff auf eine neue Entgeltordnung bereits eingeführte neue Entgeltgruppe 1 müssen derzeit die Gewerkschaften bzw. die Beschäftigten als die verteilungspolitischen Verlierer angesehen werden.

Zu den gegensätzlichen Verteilungsinteressen der Tarifparteien hinzu kommen mit Blick auf den (teils widersprüchlichen) Arbeitsmarktbezug des öffentlichen Dienstes weitere Anforderungen zur Auf- oder Abwertung bestimmter Beschäftigten- bzw. Berufsgruppen, wenn der öffentliche Sektor bei der Nachfrage nach Arbeitskräften sowie beim Angebot von Dienstleistungen konkurrenzfähig bleiben bzw. werden will. Auch solche Bedarfe scheinen aber im konkreten Fall hinter das Erfordernis der Kostenneutralität zurückgestellt zu werden, wie sich an der Haltung der Arbeitgeberseite im Konflikt um die neue Entgeltordnung im Sozial- und Erziehungsbereich zeigte. Obwohl die Notwendigkeit der zumindest ansatzweisen Aufwertung der Sozial- und Erziehungsberufe vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels gesehen wurde, standen finanzielle Restriktionen gegenüber eventuellen gestalterischen Absichten im Vordergrund.

Über die (mehr oder weniger explizierten) Verteilungsziele der Tarifparteien hinaus, muss bei einer Reform der Eingruppierungsbestimmungen allerdings auch noch berücksichtigt werden, zu welchen nicht-intendierten materiellen Effekten es durch die Einführung neuer Regelungen bei der praktischen Umsetzung kommen kann. Werden solche Effekte nicht hinreichend antizipiert und bei der Vereinbarung der neuen Eingruppierungsbestimmungen oder in flankierenden Bestimmungen zum Einführungsprozess berücksichtigt, dann können die beabsichtigten Wirkungen in unbeabsichtigter Weise verstärkt oder durch gegenläufige Effekte kompensiert werden. Ein erstes Risiko könnte in der Modernisierung von Tätigkeitsbestimmungen selbst liegen. Der „moralische Verschleiß“ von Qualifikationen durch deren allgemeine Verbreitung oder die Durchsetzung höherer allgemeiner Standards blieb entgeltpolitisch latent, da die Eingruppierung entlang der alten Tarifregeln erfolgte. Erst wenn neue Bestimmungen eingeführt und dabei eine systematische Überprüfung vorgenommen wird (Neueingruppierung), könnte sich die latente Entwertung von Qualifikationen schlagartig manifestieren:

„Der Vorteil des BAT war, dass es der Standard von 1970 war in diesem Feld. Das heißt heute eigentlich, dass 90 Prozent (ihre Arbeit) nach dem alten Standard – zumindest bei uns im Haus – als schwierige Tätigkeit ausüben. Und wenn ich jetzt eine neue Entgeltordnung mache, wird es mindestens für die Neuen dann das Thema sein: Werden sie an der gleichen Basis starten oder werden sie von der höheren Basis starten.“ (Personalrat)

Hiervon könnten etwa wissensintensive technische Bereiche oder sprachliche Kompetenzen betroffen sein. Aus diesem Grund dürfte es sinnvoll sein, eventuelle neue

Eingruppierungsregelungen zunächst in Pilotprojekten zu erproben, um ihre materiellen Auswirkungen jenseits der damit intendierten Veränderungen in etwa abschätzen zu können. Entschärft werden könnte das Problem zumindest aus Sicht der Beschäftigten durch eine gute Übergangsregelung, die eine Besitzstandssicherung für in eine neue Entgeltordnung übergeleitete Beschäftigte vorsieht. Fraglich ist allerdings, ob eine vollständige, tarifdynamische Besitzstandssicherung aus Arbeitgebersicht eine reelle Option darstellt. Von Seiten der Gewerkschaft wird sie angestrebt.

Verdeckte Entgeltspanne

Ein weiterer Faktor, der die materiellen Risiken einer Reform der Eingruppierungsregelungen schwer kalkulierbar macht, ist das erläuterte Phänomen der „verdeckten Entgeltspanne“, d.h. mögliche Diskrepanzen zwischen der Entgeltgruppe sowie (so weit vorhanden) einer zugehörigen Stellenbeschreibung auf der einen Seite und der real ausgeübten Tätigkeit andererseits.

Den Ausmaßen sowie den wahrscheinlichsten Ausprägungsdifferenzen der „verdeckten Entgeltspanne“ wird erwartungsgemäß große Bedeutung für die Effekte der neuen Eingruppierungsbestimmungen zukommen, und sie stellt – sollte es nicht zu einer Regelüberleitung, sondern zu einer tatsächlichen Neueingruppierung aller Beschäftigten kommen – möglicherweise das größte Risiko der Einführung einer neuen Entgeltordnung dar, wie sich am Beispiel der ERA-Einführung in der Metall- und Elektroindustrie zeigte.⁹⁸ Relevant sind dabei nicht nur eventuelle Einkommenseinbußen der Beschäftigten. Selbst wenn Besitzstände gesichert sind, ist mit Problemen („innere Kündigung“) oder Konflikten zu rechnen, da die Beschäftigten, die zuvor höher eingruppiert waren, ihre Arbeit und ihre bisher erbrachte Leistung als entwertet und ihren Beitrag als nicht anerkannt empfinden (Bahnmüller/Schmidt 2007: 363; Bahnmüller/Schmidt 2009a: 124). Die Einführung des ERA in der Metall- und Elektroindustrie zeigte, dass die Bewertung des ERA und des ERA-Einführungsprozesses durch die Beschäftigten nicht nur eine Frage der materiellen Interessen, sondern auch eine Frage der sozialen Anerkennung ist. Geld und Einkommen sind sowohl in der Sphäre der materiellen Interessen als auch in der Sphäre der Anerkennung hoch bedeutsam (Schmidt 2005).

Allerdings ist eine solche Entgeltspanne, ihrem „verdeckten“ Charakter gemäß, *ex ante* nur unter Schwierigkeiten und nur partiell zu ermitteln. Soweit a) in einer Dienststelle oder einem Fachbereich verschiedene Stellenbeschreibungen und Eingruppierungen für *de facto* gleichwertige Tätigkeiten vorkommen, dürfte dies für die Experten vor Ort noch relativ einfach zu erkennen sein. Größere Schwierigkeiten, nicht gedeckte Eingruppierungsunterschiede zu erkennen, dürften dann auftreten, wenn diese b) zwischen Berufsgruppen oder c) zwischen verschiedenen öffentlichen Arbeitgebern auftreten. Interkommunale Vergleiche sind schwierig, können allerdings Hinweise auf Verdienstunterschiede zwischen Kommunen liefern. Die Bewertung von

⁹⁸ Auch im öffentlichen Dienst seien bei der Einführung neuer Eingruppierungsbestimmungen für Techniker und Ingenieure 1991 ähnliche Erfahrungen gemacht worden, da vor der Reform faktisch gezahlte Entgelte, anders als von den Beschäftigten angenommen, nicht immer auch tarifvertraglich gedeckt gewesen seien (Ver.di-Vertreter).

Verdienstunterschieden im Berufsgruppenvergleich ist hingegen kaum ohne einen detaillierten Vergleich so wohl der Tarifbestimmungen als auch der praktischen, realen Tätigkeiten, d.h. eigentlich kaum ohne die Durchführung zu mindest exemplarischer Eingruppierungen möglich. Die Schwierigkeiten zur Ermittlung einer verdeckten Entgeltspanne dürften allerdings gerade dann groß sein, wenn letztere weit verbreitet ist – dann hilft auch kein interkommunaler Vergleich mehr, sondern lediglich eine Überprüfung der Eingruppierungen selbst. Realitätsnah angelegte Überprüfungen der bisherigen Eingruppierungspraxis könnten deshalb neben Pilotstudien zur Wirkung der neuen Regeln einen wichtigen Schritt zur Vorbereitung auf die neue Entgeltordnung darstellen. Erste Hinweise auf das Vorkommen in der Fläche und mögliche Ausmaße einer solchen verdeckten Entgeltspanne liefert (neben einzelnen Hinweisen aus unseren Fallstudien) unsere Personalrätebefragung. Zunächst einmal sieht die große Mehrheit der befragten Personalräte Unterschiede in der Auslegung der Eingruppierungsbestimmungen zwischen verschiedenen kommunalen Arbeitgebern. Zwei Drittel (66%) sind dabei der Meinung, es gebe höhere und niedrigere Eingruppierungsniveaus, ein weiteres knappes Drittel (32%) sieht Unterschiede im Einzelfall, während sich das Niveau generell nicht unterscheidet. Was die Höhe dieser Unterschiede angeht, so gehen immerhin 59% der Personalräte davon aus, dass eine Abweichung von im Schnitt einer Entgeltgruppe in etwa hinkommen könnte, weitere 25% sehen Abweichungen, die zwar relevant, jedoch geringer als eine Entgeltgruppe sind. Diese Zahlen liefern zunächst nur Hinweise darauf, dass es Eingruppierungsunterschiede zwischen den Kommunen gibt, es ist jedoch noch nichts darüber ausgesagt, ob diese durch unterschiedliche Organisationsstrukturen zu erklären sind, oder ob tatsächlich gleiche Tätigkeiten in unterschiedlichen Kommunen unterschiedlich vergütet werden. Allerdings sehen etliche Personalräte nicht nur Unterschiede in der Eingruppierung zwischen den Kommunen, sondern ein Fünftel von ihnen auch „große Diskrepanzen“ und 80% „vereinzelte Diskrepanzen“ zwischen der Eingruppierung der Beschäftigten und den von ihnen tatsächlich verrichteten Tätigkeiten, also insofern eine Abweichung von den tarifvertraglichen Eingruppierungsbestimmungen als die offiziell, nach Papierlage ausübende Tätigkeit nicht der tatsächlich ausgeübten und informell ausübenden Tätigkeit entspricht.

Auf die Frage, ob es relevante Abweichungen im Eingruppierungsniveau zwischen den tarifvertraglichen Mindestbedingungen und der tatsächlichen Praxis gebe, antworten 29% der Personalräte, dass solche Abweichungen zwar relevant, vom Ausmaß her im Schnitt aller Beschäftigten jedoch geringer als eine Entgeltgruppe seien. Immerhin 8% der Personalräte sind jedoch der Meinung, dass Abweichungen von etwa einer Entgeltgruppe im Schnitt aller Beschäftigten durchaus hinkommen könnten. Mehrheitlich geben die Personalräte mit 61% allerdings auch auf diese Frage an, dass solche Abweichungen eher selten seien. Allerdings nehmen wir an, dass das Ausmaß der Abweichung von den Tarifregeln aus zwei Gründen unterschätzt sein könnte: Erstens zeigt sich in Interviews, dass manche Personalräte in dieser Frage nur begrenzt urteilsfähig waren, da man sich im betrieblichen Alltag bei Eingruppierungen doch eher an bereits vorhandenen Beispielfällen orientiert (vgl. Tab. 59). Zweitens gibt es weder ein ausgeprägtes Interesse von Personalräten, noch entspricht es dem Selbstverständnis derselben, gute Eingruppierung als möglicherweise nicht tarifvertraglich gedeckt zu betrachten. In manchen Interviews wurde diesbezüg-

lich jedoch von aus geprägten Abweichungen berichtet, was auch ein gewerk schaftlicher Experte bestätigt. Eine s olche „v erdeckte Ent geltspanne“ scheint demnach selbst in stark verschuldeten Kommunen vorzukommen.

Tab. 59: Orientierung bei neuen Eingruppierungen
(Personalrätebefragung, Mehrfachnennungen in Prozent, Angabe „wichtig“)
„Woran orientiert sich bei Ihnen der Arbeitgeber (der Personalrat) gewöhnlich bei der Eingruppierung neuer Beschäftigter?“

Arbeitgeber		Personalrat
an der Stellenbeschreibung	75	97
an anderen Beschäftigten mit gleichen/ähnlichen Aufgaben	56 83	
an der vorhandenen Eingruppierung der Vorgänger/innen	52 74	
am Text des Tarifvertrages	45	76
so gut es geht nach unten	38	0,4
vergleichbaren Fällen bei anderen kommunalen Arbeitgebern	16 41	
an der Eingruppierung, die der neue Beschäftigte früher hatte	11 16	
am Arbeitsmarkt	6	5
so gut es geht nach oben	3	56

Auf Basis einer 3er-Skala von 1= „wichtig“, 2 = „weniger wichtig“ bis 3 = „unwichtig“

Aus Beschäftigtensicht besteht allerdings im Falle des Auftretens einer „verdeckten Entgeltspanne“ das Risiko, dass eine umfassende Neueingruppierung ausgeprägtere Veränderungen nach sich zieht, als es die Veränderungen der neuen gegenüber den alten Eingruppierungs regeln versprechen würden, und unerwartete Verteilungseffekte auslöst. Nicht zuletzt wäre eine Absenkung des kollektiven Entgeltniveaus nicht auszuschließen. Durch die Fortschreibung und Ergänzung der Besitzstandssicherungen der TVöD-Einführung könnte dem für die aktuell Beschäftigten Rechnung getragen werden. Vermittelt über Fluktuation würden dann allerdings die Effekte für das Entgeltniveau wirksam. Aller Wahrscheinlichkeit nach würde vor dem Hintergrund knapper kommunaler Kassen auch eine eher restriktive Neubewertung der jeweiligen Stellen vorgenommen werden.

Durchsetzungsmacht und organisationspolitische Interessen

Neben den Konflikten, die sich aufgrund der unterschiedlichen (Verteilungs-)Ziele der Tarifparteien bezüglich der neuen Eingruppierungsbestimmungen selbst ergeben, war und ist der Verhandlungsprozess (wie bereits erläutert) auch immer wieder durch andere Konflikte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften überlagert. Aus gewerkschaftlicher Sicht stellt sich das Problem, dass die Entgeltordnung selbst kaum ein geeignetes Thema ist, um Interessen ggf. auch im Konflikt durchzusetzen. Große Teile der Beschäftigten des Kommunalbereiches, gerade in den Kernverwaltungen, sind nach Einschätzung eines Ver.di-Vertreters nicht darauf vorbereitet, eine ggf. harte Auseinandersetzung um neue Eingruppierungsbestimmungen zu führen. Schon im Teilbereich der Sozial- und Erziehungsberufe stellte es sich zunächst nicht einfach dar, die Beschäftigten für ein abstraktes Thema wie neue Eingruppierungsregelungen zu mobilisieren. Im Laufe der Auseinandersetzungen jedoch wurden der Wert der Arbeit selbst und ihre gesellschaftliche Anerkennung das zentrale Thema des Tarifkonfliktes und die Streikbereitschaft der Beschäftigten sowie die Resonanz der Öffentlichkeit waren aus gewerkschaftlicher Sicht sehr positiv und der Verlauf des Arbeitskampfes erfolgreich (auch wenn sich die Zufriedenheit der Beschäftigten mit dem Resultat letztlich in Grenzen hielt). Auch für andere Bereiche wie beispielsweise den der Pflege wird es von Gewerkschaftsvertretern durchaus für möglich gehalten, die neue Entgeltordnung zu einem mobilisierungsfähigen Thema zu machen, wenn klar würde, dass dabei um den Wert der Arbeit jedes einzelnen Beschäftigten gestritten werde. Gerade wenn dies gelänge, wäre jedoch auch die Gefahr sehr groß, dass die Ergebnisse der Auseinandersetzung Enttäuschung auslösen, wie sie auch im Sozial- und Erziehungsdienst an der sehr niedrigen Zustimmung zu dem Verhandlungsergebnis zu sehen war. Diese Enttäuschung könnte unter Umständen in eine Frustration gegenüber der Gewerkschaft umschlagen, wie es in Ansätzen offenbar bereits nach dem Tarifvertragsabschluss von 1991 bei der Gruppe der Sozialpädagogen zu beobachten war (Ver.di-Vertreter), obwohl sich Unzufriedenheit der Beschäftigten mit einem Tarifabschluss nicht zwingend in geringerer Mobilisierungsfähigkeit äußern muss, wie das Beispiel ERA zeigt (Kuhlmann/Schmidt 2011).

Schlechte Haushaltslage der Kommunen

Eine der entscheidenden Rahmenbedingungen für Verhandlungen um eine neue Entgeltordnung dürfte die dramatische Lage der kommunalen Haushalte sein, wie sich auch schon bei den Verhandlungen im Sozial- und Erziehungsdienst zeigte. Nach den Ergebnissen der Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW (StGB NRW) befinden sich die Städte und Gemeinden NRWs in der schwierigsten Finanzsituation seit Bestehen der Bundesrepublik. Wegen der wegbrechenden Steuereinnahmen und steigenden Ausgaben vor allem im Sozialbereich können in diesem Jahr noch nicht einmal fünf Prozent der Mitgliedskommunen des StGB NRW ohne Abbau von Eigenkapital ihren Haushalt ausgleichen. 143 der 359 Mitgliedskommunen müssen ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, 115 Kommunen unterfallen gar dem Nothaushaltsrecht, das heißt ihr Haushaltssicherungskonzept wurde von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt, da sie auch auf mittlere Sicht keinen Haushaltsausgleich erreichen können (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2010). Weitere Daten zur finanziellen Situation des Staates und der

Kommunen im Besonderen haben wir bereits eingangs dargelegt. Diese finanziellen Rahmungen einmal gegeben, scheint der Arbeitgeberseite wenig entgeltpolitischer Spielraum zu verbleiben. Eine ambitionierte neue Entgeltordnung wäre somit mit großen Hindernissen konfrontiert.

5.6.2 Lösungen und Auswege

Trotz der zahlreichen beschriebenen Probleme und Risiken bieten sich jenseits des vollständigen Verzichts auf eine Reform der Eingruppierungsbestimmungen verschiedene Auswege aus den Zieldilemmata an.

Partiallösungen

Das sich zunächst abzeichnende Muster in den Reformbemühungen der Tarifparteien im Bereich des Bundes und der Kommunen könnte als „Aufschub und Partiallösung“ bezeichnet werden: Zwar werden die generell mit einer neuen Entgeltordnung verfolgten Ziele nicht aufgegeben, doch immer wieder aufgeschoben, während zugleich akut drängende Fragen „im Vorgriff“ (auf eine allerdings möglicherweise nie stattfindende Vereinbarung einer neuen umfassenden Entgeltordnung) behandelt werden. So wurden für den Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes – wenn auch nur vorläufig – gesondert neue Eingruppierungsregelungen bzw. eine eigene S-Tabelle vereinbart, und bereits 2006 spezielle Entgeltgruppen für (Fach-)Ärzte im TVöD festgelegt (die auch im Kontext der Aktivitäten des Marburger Bundes zu sehen sind), um diese aufzuwerten. Einige Gewerkschaftsvertreter halten es durchaus für denkbar, dass weitere Berufsgruppen, für die sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber einen Neuregelungsbedarf sehen, ausgewählt werden und weitere spezielle Eingruppierungsregelungen im Vorgriff auf eine neue Entgeltordnung vereinbart werden. Wie sich beim Sozial- und Erziehungsdienst zeigte, ist in unterschiedlichen Bereichen und bei unterschiedlichen Berufsgruppen der Neuregelungsbedarf unterschiedlich hoch. Dies kann einerseits aufgrund eines besonderen Aufwertungsbedarfs (der unterschiedlich begründet sein kann) der Fall sein, andererseits aber auch aufgrund technologischen, organisatorischen und wissenschaftlichen Wandels, der zur Neuentstehung von Berufsbildern geführt hat, die ohne neue Entgeltordnung ungeregelt bleiben würden. Dieser Weg hat selbstverständlich den Nachteil, dass die Chance zur Herstellung systematischer, gerechterer und diskriminierungsarmer Entgeltstrukturen schwindet. Auch in der Vergangenheit wurden für einzelne Gruppen, bei denen beispielsweise ein Fachkräftemangel bestand, gesonderte Eingruppierungsregelungen verhandelt. Die dadurch unsystematisch gewachsenen Entgeltregelungen im öffentlichen Dienst sollten – dem Anspruch nach – eigentlich durch eine neue Entgeltordnung überschaubarer, nachvollziehbarer und diskriminierungsfreier gemacht werden. Diese Ziele würden durch weitere Partiallösungen weitgehend aufgegeben. Weiterhin spielt auch bei diesem Vorgehen das Thema Kostenneutralität eine Rolle. Durch die Aufwertung zumindest der neu eingestellten Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst könnte sich daher der materielle Spielraum für eventuell noch folgende Reformen bereits weiter verengt haben (Vertreter der DBB-Tarifunion). Weniger durchsetzungsstarke und/oder aufgrund ihrer Arbeitsmarktposition benachteiligte Beschäftigtengruppen hätten das Nachsehen. Aus gewerkschaftlicher Sicht ergäbe sich ein Problem der Entsolidarisierung und Zersplitterung der Beschäf-

tigten. Auch aus Arbeitgebersicht könnten jedoch problematische Effekte im Sinne eines *leap frogging* eintreten. Darüber hinaus könnten mit der Vorabverhandlung des Sozial- und Erziehungsdienstes, wie dargelegt, einerseits der dringendste Handlungsbedarf befriedigt, andererseits aber auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Gewerkschaft verkleinert worden sein.

Allerdings böte eine Strategie der Partialverhandlungen für beide Seiten den Vorteil, stets auf neue nur Reformen mit einem überschaubaren und begrenzten Risiko zu verhandeln. Irgendwann könnten verbleibende Aktualisierungsnotwendigkeiten (z.B. der Wegfall überholter Tätigkeitsbezeichnungen und die formale Einpassung in die §§ 12 und 13 TVöD) dann im Sinne einer späten, aufgeschobenen Minimallösung erfolgen, um zu einem Abschluss zu kommen. Weitgehend hätte sich in diesem Fall jedoch die neue Entgeltordnung in diverse Vorgriffe aufgelöst, deren Beitrag zur Erreichung der proklamierten Ziele zweifelsfrei suboptimal sein dürfte.

Minimallösung

Einer Minimallösung im Sinne einer Umsetzung benötigter Aktualisierung (z.B. Wegfall überholter Tätigkeiten, partiell veränderte Terminologie, formale Integration von Arbeiter- und Angestelltentätigkeiten und eventuell leichte Tabellenkorrekturen) müssen selbstverständlich nicht zwingend weitere Vorgriffe wie der im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes vorausgehen. Ein solcher Weg zeichnet sich offenbar, wenn auch langsamer als geplant und obwohl das Ziel einer grundsätzlichen Neugestaltung nicht aufgegeben wird, im Bereich der TdL ab. In der Tarifeinigung zwischen TdL und Gewerkschaften vom 1. März 2009 wurde die Vereinbarung getroffen, unmittelbar nach den Sommerferien Verhandlungen über eine Entgeltordnung inklusive des Bereichs der bis dato tariflich nicht geregelten Eingruppierung der Lehrer/innen aufzunehmen. Es wurde festgelegt, dass die bisherigen Eingruppierungsgrundsätze, die redaktionell zu bereinigenden Fallgruppen des allgemeinen Teils der Anlage 1a zum BAT und zu entwickelnde Funktionsmerkmale (aus den zusätzlichen Tätigkeitsmerkmalen für Angestellte, inklusive der Anlage 1b zum BAT, und den Eingruppierungsmerkmalen der Arbeiter) die Entgeltordnung zum TV-L bilden sollen, welche „alsbald in Kraft zu setzen“ sei (Tarifeinigung Länder). Zusätzlich soll ein gesondert zu vereinbarendes Modell in ausgewählten Verwaltungen erprobt werden. Anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des gesonderten Modells werden die Tarifparteien der Vereinbarung nach der Geeignetheit und die Auswirkungen des geltenden sowie erprobten Modells prüfen. Trotz des pragmatischen Ansatzes, zunächst die bestehenden Vorschriften lediglich zu aktualisieren und als Entgeltordnung in Kraft zu setzen, wurde also das grundsätzliche Vorhaben einer umfassenderen Reform nicht aufgegeben. Die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Ländern begannen im September 2009 und sollten ursprünglich bereits im Dezember 2009 zum Abschluss gebracht werden. Man einigte sich darauf, die §§ 22 und 23 des BAT als §§ 12 und 13 TV-L weitgehend zu übernehmen (Ver.di 2009b). Obwohl die Verhandlungen von beiden Seiten als konstruktiv angesehen wurden und auf beiden Seiten ein ehrliches Interesse an einer schnellen Einigung bestanden hatte, blieben einige Konfliktpunkte bestehen. Neben der Eingruppierung der Lehrer, die bisher aufgrund einseitiger Arbeitgeberrichtlinien erfolgte, bestand wie bei Bund und Kommunen auch im Bereich der Länder der Hauptkonflikt in der Frage nach der Abbil-

derung ehemaliger Aufstiege in den Entgeltgruppen 2 bis 8 in einer neuen Entgeltordnung. Die Arbeitgeber waren bereit, die ein- bis dreijährigen Aufstiege mit abzubilden, von gewerkschaftlicher Seite wird es aber als unbedingt erforderlich angesehen, alle Aufstiege einzubeziehen, um eine Absenkung des Niveaus einer neuen Entgeltordnung gegenüber dem BAT zu verhindern. Der TdL wurde in diesem Zusammenhang von gewerkschaftlicher Seite aus vorgeworfen, sie spiele auf Zeit, weil sie mit jeder Neueinstellung nach TVÜ-Länder Geld spare und darauf baue, dass sich mit längerer Dauer des Status quo auch die normative Kraft des Faktischen erhöhe (GEW 2009). Im Dezember 2009 gerieten die Verhandlungen ins Stocken und wurden schließlich durch Ver.di abgebrochen, obwohl ein Ergebnis nach Meinung der TdL zum Greifen nah gewesen sei (Tarifgemeinschaft deutscher Länder 2009). Weitere Verhandlungstermine wurden für Februar 2010 vereinbart, wo jedoch gemeinsam mit der TdL festgestellt wurde, dass noch die Möglichkeiten der Zusammenführung der Merkmale für Arbeiter und Angestellte sowie die Berücksichtigung neuerer beruflicher Entwicklungen zu klären seien und sich größerer Modernisierungsbedarf als ursprünglich angenommen gezeigt habe. Daher sollen „die zur Vorbereitung der Weiterführung der Verhandlungen notwendigen Sachverhaltsaufklärungen“ in der zweiten Jahreshälfte 2010 stattfinden, bis dahin werden keine weiteren Verhandlungen geführt (Ver.di 2010b). Auch eine klare Lösung konnte also im Bereich der Länder nicht wie avisiert zügig vereinbart werden, ist aber weiterhin geplant.

Ein solches pragmatisches Vorgehen wie im Bereich der Länder könnte auch ein mögliches Szenario für die Entwicklung einer Entgeltordnung im Bereich der Kommunen und des Bundes darstellen. Das Risiko, das mit einer Reform der Tarifbestimmungen einhergeht, wächst mit dem Ausmaß an Veränderungen. Je tiefgreifender die bis her bekannte Terminologie verändert wird, desto risikoreicher wird eine Reform. Ein neues Eingruppierungssystem enthält – zumindest nach dem Modell Ver.di – noch nicht ausgeklagte Bestimmungen (Ver.di-Vertreter), eine Auslegung durch die Gerichte in einem von den Akteuren selbst nicht intendierten Sinne ist somit nicht ausgeschlossen. Auch für die Beschäftigten und kommunalen Arbeitgeber besteht Rechtsunsicherheit. Auch dies kann aus Sicht der Tarifparteien als ein Argument für eine „kleine Lösung“ angesehen werden. Ein weiteres, ganz pragmatisches Argument, das gegen eine umfassende Reform spricht bzw. eine solche schwieriger macht, ist, dass weder die Arbeitgeber noch die Gewerkschaften über zusätzliche Kräfte zur Entwicklung einer neuen Entgeltordnung verfügen. Auf Seiten Ver.di gibt es einen „Arbeitsstab Entgeltordnung“, deren Mitglieder für die Arbeit darin teilweise von ihren sonstigen Verpflichtungen freigestellt sind. Darüber hinaus muss die gesamte Organisation in die Entwicklung einer neuen Entgeltordnung eingebunden werden, beispielsweise bei der Entwicklung der Funktionsmerkmale (Ver.di-Vertreter). Allein rein organisatorisch bedeutet die Entwicklung eines ganz neuen Konzeptes also einen großen Aufwand.

Je dürftiger eine Minimallösung ausfiele, desto näher käme sie jedoch einem Scheitern der Reform. Doch selbst eine ausgesprochen minimalistische Lösung würde sich politisch erheblich von einem erklärten Scheitern unterscheiden. Die Tarifparteien würden ihr Gesicht wahren und ihre Reformfähigkeit unter Beweis stellen, die industriellen Beziehungen im öffentlichen Dienst wären weniger belastet und auch in der

öffentlichen Wahrnehmung wäre im Gegensatz zu einem tatsächlichen Scheitern der Reform ein weniger großer Imageschaden angerichtet. Eine „kleine Lösung“, die nur minimale Veränderungen brächte, käme damit eher einer symbolischen als einer faktischen Modernisierung gleich. Bestandsschutz und Erhalt der Wertebenen käme vor Diskriminierungsfreiheit, und Kostenneutralität bzw. -senkung stünde vor Modernisierung und Qualitätsteigerung. Gleichwohl wäre damit zu rechnen, dass die Funktionalität des Flächentarifvertrages bei einer Minimallösung zunehmend beeinträchtigt würde. Zwar dürfte – anders als im Privatsektor (vgl. z.B. Artus 2001; Bahn Müller/Bispinck 1995; Bahn Müller et al. 2010) – die Erosion der Tarifvertragsbindung in der Fläche derzeit – trotz CDU/ FDP-Regierung – nicht ernsthaft fortschreiten (erinnert sei hier jedoch an die Krise des Flächentarifvertrages insbesondere bei den Ländern in der Vorphase des TVöD- bzw. TV-L-Abschlusses) und durch die Tarifautomatik bzw. die starke Verrechtlichung der Eingruppierung im öffentlichen Dienst auch die „innere Erosion“ (vgl. etwa Bispinck/Schulten 2003 u. 2005) äußerlich betrachtet in Schach gehalten bleiben, doch die Funktionalität (d.h. die Ordnungsfunktion, die Funktion für die Personalführung etc.) würde immer mehr schwinden und eine spontane Implosion eines hinsichtlich mancher seiner Funktionen dysfunktional gewordenen Flächentarifvertrages aus nichtigem oder politisch gewolltem Anlass zu einem späteren Zeitpunkt wahrscheinlicher. Zugespitzt formuliert: Eine Minimallösung würde zwar zunächst zur Rettung der Verbände nützen, auf Dauer jedoch wenig zur Rettung des Flächentarifvertrages beitragen.

Regelung zur Finanzierung

Da der Verteilungskonflikt zwischen den Tarifparteien auch die Umsetzung der Gestaltungsziele durchtränkt und erschwert, könnte die Vereinbarung neuer Eingruppierungsregelungen durch eine partielle Entkopplung von Gestaltungs- und Verteilungsfragen begünstigt werden. Jenseits denkbarer Partial- oder Minimallösungen könnten Einführungs- und Übergangsbestimmungen, die eine finanzielle Absicherung für beide Seiten sowie eine zeitliche Streckung des Einführungsprozesses beinhalten, den Umgang mit den Zieldilemmata erheblich erleichtern und die Reformbereitschaft der Tarifparteien innerhalb eines zuvor gesondert vereinbarten Rahmens befördern.

Beispiele für solche Vorgehensweisen finden sich etwa bei der Einführung der ERA-Tarifverträge in der Metall- und Elektroindustrie. Für die ERA-Einführung wurde neben einer (allerdings nur in Niedersachsen vollständig tarifdynamischen) individuellen Besitzstandssicherung für die Beschäftigten die Sicherung der bisherigen betrieblichen Entgeltsumme für fünf Jahre und eine kostenneutrale Einführung auch für die Arbeitgeber vereinbart. Die erwarteten Mehrkosten von 2,79% wurden im Rahmen normaler Lohn- und Gehaltstarifrunden durch vereinbarte Entgeltsteigerungen vorfinanziert, die teilweise nicht ausbezahlt, sondern in einem sogenannten betrieblichen ERA-Anpassungsfonds thesauriert wurden. Sollte ERA gleichwohl teurer werden als prognostiziert, konnten die Arbeitgeber dies zudem durch Kürzungen an anderer Stelle wieder ausgleichen. Die Regelungen zur Kostenneutralität sollten den Verteilungskonflikt zwischen Kapital und Arbeit ausklammern, was jedoch nur sehr begrenzt gelang (Bahn Müller/Schmidt 2009a: 120).

Über das (arbeitgeber seitige) Streben nach Kostenneutralität hinaus ist ein Modell zur Finanzierung der Reform der Eingruppierungsbestimmungen im öffentlichen Dienst nach Auskunft von Ver.di-Vertretern zumindest im Vorfeld der Verhandlungen noch nicht diskutiert worden. Selbstverständlich ließen sich die finanziellen Risiken einer neuen Entgeltordnung für die vorhandenen Beschäftigten am sichersten durch eine Regelüberleitung, also eine Überführung ohne systematische Neueingruppierung vermeiden, da in einem solchen Fall nur vertraglich intendierte Auf- und Abwertungen eintreten würden. Ein solches Vorgehen, wie es auch bei der Einführung des TV-V praktiziert wurde, wird von Gewerkschaftsseite angestrebt. Die Erfahrungen mit der „verdeckten Entgeltspanne“ bei der ERA-Einführung und den zum Teil hohen Unzufriedenheiten und Konflikten sprechen in jedem Fall dafür, dass jenseits individueller Besitzstandssicherung auch eine langfristige oder dauerhafte kollektive Absicherung des Entgeltniveaus vereinbart werden sollte. Die Versuchung, anlässlich der Neugestaltung der Eingruppierungsbestimmungen die öffentlichen Haushalte zu sanieren, dürfte in nächster Zeit angesichts der Folgen der Finanzmarktkrise bzw. der Krise des Finanzmarktkapitalismus für die öffentlichen Haushalte nicht zu unterschätzen sein. Erschwert werden Überlegungen bezüglich der eventuellen Vereinbarung eines Rahmens zur finanziellen Absicherung einer Entgeltreform offenbar dadurch, dass es nach Auskunft von Gewerkschaftsvertretern Schwierigkeiten bereitet, die genauen Kosten zu schätzen, die bestimmte Veränderungen der Eingruppierungsregelungen erzeugen würden, da die Personalkosten der Kommunen unter anderem auch wegen der unterschiedlichen im öffentlichen Dienst vorkommenden (Re-) Finanzierungsstrukturen schwer zu überblicken seien (Ver.di-Vertreter).⁹⁹

New Deal

Die bisher aufgezeigten Varianten des Umgangs mit den bestehenden Zieldilemmata sind abstrakt betrachtet lediglich Maßnahmen zur Abmilderung des Problems durch eine Begrenzung der Veränderung selbst, die Eindämmung der Kosten- und Verdienstrisiken oder die zeitliche Streckung von finanziellen Auswirkungen. Es könnte auch gesagt werden, dass es dabei um ein „Kleinarbeiten der Widersprüche“ geht. Einen ganz anderen Ansatz würde die Einbettung in eine „große Lösung“ darstellen, gewissermaßen eine Art „New Deal öffentlicher Sektor“, in dem die Entgeltreform in eine Aufwertung des öffentlichen Dienstes eingebettet würde, indem eine Reallokation von Ressourcen zugunsten des öffentlichen Sektors erfolgte, mit dem eigentlichen Ziel der Infrastrukturverbesserung und des Ausbaus der Binnennachfrage. Während die Krise des „Finanzmarktkapitalismus“ zwar einerseits die Situation der öffentlichen Haushalte verschlechtert, könnte das G 20-Ziel ausgeglichener Han-

⁹⁹ Nach Auskunft von Vertretern der DBB-Tarifunion könnten nur die Arbeitgeber die finanziellen Auswirkungen abschätzen, da sie über Daten zum Personalbestand verfügten. Die Gewerkschaftsseite habe diese Daten nicht, könne aber diesbezügliche Schätzungen anstellen (Vertreter der DBB-Tarifunion). Innerhalb Ver.dis gebe es einen „Rechner“, mit dem daran gearbeitet werde, die Kosteneffekte einer neuen Entgeltordnung zu bestimmen (Ver.di-Vertreter). Überlegungen, die Auswirkungen neuer Entgeltordnungsmodelle in einigen Kommunen und beim Bund zu testen, seien zu Beginn der Reform angestellt worden, wurden dann jedoch wieder verworfen, auch weil der TVöD „mit der ganz heißen Nadel gemacht“ worden sei, so ein Vertreter der DBB-Tarifunion.

delsbilanzen dazu führen, dass eine Gewichtsverschiebung weg von der Exportorientierung notwendig wird. Eine Modifikation des Akkumulationsregimes unter stärkerer Beachtung öffentlicher Aufgaben wäre ein möglicher Weg zur Umsetzung. Nun steht das Programm der gewählten Regierungskoalition, insbesondere der FDP, einem solchen Regimewechsel zwar entgegen, doch internationaler und ggf. europäischer Einfluss hat schon manches entgegen der Programmatik ermöglicht (allerdings geht auch der Druck durch die Europäische Union derzeit noch immer in die umgekehrte Richtung). Wenn hinreichende Unterstützung durch gewerkschaftlichen Druck erfolgt, dann könnten jedoch möglicherweise vor dem Hintergrund einer internationalen Neuorientierung zumindest erste Schritte erfolgen, die eine begrenzte funktionale Aufwertung und Modernisierung des öffentlichen Sektors ermöglichen und dabei die Zieldilemmata von Verhandlungen zu einer neuen Entgeltordnungspregen könnten.¹⁰⁰ Dann könnte sich bei den tarifpolitischen Akteuren beider Seiten eine andere Perspektive auftun, die öffentlichen Dienst, Dienst- und Tarifrecht und insbesondere Eingruppierung in einer anderen Sprache buchstabieren und einen Paradigmenwechsel erlauben würde. Eine solche Veränderung würde kaum macht- und konfliktfrei ablaufen, ein Durchschlagen des gordischen Knotens würde wahrscheinlich jedoch nicht allein durch gewerkschaftliche Mobilisierung gelingen, sondern müsste auch mit einem generellen Perspektivwechsel einhergehen. Zumindest in Ansätzen schien ein solcher Perspektivenwechsel für den Teilbereich der Sozial- und Erziehungsdienste bereits auf, indem das Bürgerinteresse an gut funktionierenden Sozial- und Erziehungsdiensten und das Interesse der Beschäftigten an guten Arbeitsbedingungen nicht als entgegenstehend wahrgenommen wurden und sich die öffentliche Meinung zumindest zeitweise auf die Seite der Beschäftigten schlug und die Forderungen der Gewerkschaft auch aus der (Bundes-)Politik Unterstützung erhielten.

5.6.3 Erwartungen zum weiteren Verlauf der Verhandlungen zur neuen Entgeltordnung

Nachdem nun einige, mehr oder weniger wahrscheinliche Szenarien zur weiteren Entwicklung der Entgeltreform im öffentlichen Dienst skizziert wurden, soll noch die Frage aufgeworfen werden, wie sich der Fortgang der Verhandlungen zu neuen Eingruppierungsbestimmungen tatsächlich am wahrscheinlichsten gestalten wird.

Zunächst stellt sich die Frage, ob es überhaupt zu einer Reform – welchen Umfangs auch immer – kommen wird, oder ob ein Scheitern der Verhandlungen die wahrscheinlichere Variante darstellt. Ein solcher Verzicht auf eine neue Entgeltordnung würde bedeuten, dass die Probleme, die eine Reform notwendig erscheinen ließen, beispielsweise das der Diskriminierung sowie der mangelnden Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes in einigen Arbeitsmarkt- und Dienstleistungssegmenten,

¹⁰⁰ Einen gewerkschaftlichen Schritt in diese Richtung stellt der Beschluss des Landesbezirksvorstands von Ver.di NRW „Rettet unsere Städte und Gemeinden in NRW – Programm zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit“ dar, in dem eine Gemeindefinanzreform und weitere Maßnahmen gefordert und vorgeschlagen werden (Ver.di NRW 2009).

perpetuiert würden. Darüber hinaus würden die Tarifparteien zwar die Risiken einer Reform vermeiden, mittelfristig wäre jedoch eine Kumulation der negativen Folgen der anachronistischen Eingruppierungsbestimmungen zu erwarten, die das Bild von Tarifverträgen als überholt und verzichtbar nicht nur bei den Arbeitgebern, sondern auch bei den Beschäftigten befördern würde. Dies dürfte langfristig auch negative Effekte auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad und die Mitgliederentwicklung in den Arbeitgeberverbänden haben, da den von den Tarifparteien ausgehandelten Tarifverträgen zunehmend weniger Bedeutung für die Realität in den Verwaltungen und Betrieben zukäme. Gesamtgesellschaftlich kommt einer Entgeltreform im öffentlichen Dienst eine wichtige Funktion zu, da eine Modernisierung des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes auch zu dem damit ursprünglich verfolgten Ziel einer Absicherung des öffentlichen Sektors beitragen würde. Bei allen Schwierigkeiten und Konflikten lässt sich also festhalten, dass zumindest eine kleine Reform der Eingruppierungsregelungen, die zwar bei Weitem nicht allen der gesetzten Ziele gerecht werden würde, aber zumindest eine gewisse Modernisierung brächte und die Handlungsfähigkeit der Tarifparteien (kurzfristig) in Takt ließe, vor dem Hintergrund der proklamierten Ziele unverzichtbar scheint.

Nach der Prozessvereinbarung aus der Tarifrunde 2010 im Bereich des Bundes und der Kommunen deutet Einiges darauf hin, dass es tatsächlich auf eine solche kleine, eher symbolische Reform, die im Wesentlichen aus einer Überarbeitung und Aktualisierung der bisherigen Eingruppierungsbestimmungen besteht, hinauslaufen könnte. Im Gegensatz zu der Vereinbarung zwischen den Gewerkschaften und der TdL vom März 2009 ist in der Prozessvereinbarung für Bund und Kommunen wie erläutert auch kein Hinweis auf eine spätere oder parallele Verhandlung eines ganz neuen Entgeltordnungsmodells enthalten. Zwar stehen die Verhandlungen mit den Ländern einerseits und mit Bund und Kommunen andererseits formal in keinem Zusammenhang, dennoch beeinflussen sie sich gegenseitig. So dürfte auch der Abbruch der Verhandlungen um eine neue Entgeltordnung mit den Ländern durch Ver.di im Dezember 2009 damit zusammenhängen, dass kurz zuvor die diesbezüglichen Gespräche mit Bund und Kommunen gescheitert waren. Zwar beschloss die Bundestarifkommission Ver.di im Dezember 2009, die Verhandlungen mit der TdL zukünftig unabhängig von denen mit Bund und Kommunen fortzuführen (Ver.di 2010), jedoch wurde, wie dargelegt, im Februar 2010 beschlossen, die Verhandlungen zunächst wieder auszusetzen und in der zweiten Jahreshälfte 2010 fortzuführen, was wieder eine gewisse Parallelität zu den im Anschluss an die Tarifrunde 2010 wieder aufgenommenen Verhandlungen mit Bund und Kommunen herstellte.¹⁰¹ Möglicherweise könnte hierbei auch die Erwägung eine Rolle gespielt haben, dass das Ziel, das Niveau des BAT inklusive aller Aufstiege in einer neuen Entgeltordnung abzubilden, im streikanfälligeren Kommunalbereich leichter durchzusetzen sein würde als im Bereich der stärker mit Beamten besetzten Länder. Ein ungünstigerer Abschluss im

¹⁰¹ In einem Verfahrensgespräch am 10. Juni 2010 wurden von den Gewerkschaften einerseits und Bund und Kommunen andererseits weitere Verhandlungstermine für die zweite Jahreshälfte 2010 vereinbart. Generell sei der Zeitplan der Prozessvereinbarung, bis Ende 2010 zu einem Ergebnis zu kommen, jedoch von vorneherein unrealistisch gewesen, so ein Gewerkschaftsvertreter.

Länderbereich sollte möglicherweise vermieden werden, da er aller Wahrscheinlichkeit nach präjudizierende Wirkung auch auf den Bereich des Bundes und der Kommunen gehabt hätte. Denn trotz der formalen Unabhängigkeit der Verhandlungen, so auch ein Vertreter des Arbeitgeberverbandes, müssen sich Bund und Kommunen einerseits und die Länder andererseits doch zu einem gewissen Maße aneinander orientieren, was das Niveau der Eingruppierung von Tätigkeiten angeht, um nicht untereinander in Wettbewerb zu treten.

Auch die neue Entgeltordnung im Sozial- und Erziehungsdienst könnte dahingehend gedeutet werden, dass es zu eher geringen Änderungen an den bisherigen Eingruppierungsbestimmungen kommen wird: bis auf ein neues Tätigkeitsmerkmal wurden für diesen Bereich die Tätigkeitsbeschreibungen des BAT beibehalten und nur mit neuen Wertungen hinterlegt.

Aus Sicht der Gewerkschaften dürfte trotz des generellen Veränderungsbedarfs vieles dafür sprechen, in der derzeitigen wirtschaftlichen Lage zumindest zunächst nur eine „kleine Lösung“ für eine neue Entgeltordnung anzustreben. Vor dem Hintergrund der Verschlechterungen, die der TVöD real und in der verbreiteten Wahrnehmung für die Beschäftigten brachte, würde ein Misserfolg bei einer neuen Entgeltordnung bei Ver.di und der DBB-Tarifunion erheblichen Unmut unter den Mitgliedern auslösen, so ein Vertreter der DBB-Tarifunion. Da ein solcher Misserfolg vor dem Hintergrund der Lage der öffentlichen Finanzen zumindest nicht ausgeschlossen ist und mit der Tiefe der Veränderungen das Risiko zunehmen würde, spricht dies für eine zunächst weitgehend eher symbolische Modernisierung der Eingruppierungsbestimmungen. Sowohl manche Vertreter Ver.dis als auch der DBB-Tarifunion sehen in einem „aufgepeppten BAT“ einen möglichen „Königsweg“, um zu einer für alle Seiten tragbaren neuen Entgeltordnung zu gelangen (Vertreter der DBB-Tarifunion; Ver.di-Vertreter). Nach Auskunft eines Ver.di-Vertreters gegen Jahresende 2010 geht die aktuelle Tendenz der Gewerkschaft Ver.di tatsächlich dahin, nur eine „kleine Lösung“ für neue Eingruppierungsregelungen anzustreben, ein entsprechender Vorschlag sei der Arbeitgeberseite übergeben worden. Neuerdings sprechen die Tarifparteien mit Blick auf die neue Entgeltordnung von einem "Relaunch", die VKA hat sich auf ihrer Mitgliederversammlung im November 2010 für „einen pragmatischen Zugang im Sinne eines Relaunch des jetzigen Eingruppierungsrechts“ ausgesprochen, der sich „an den bisherigen Regelungen orientieren“, aber „notwendige Modernisierungen im Eingruppierungsrecht ermöglichen“ sollte (Pressemitteilung der VKA vom 12.11.2010). Entscheidende Bedingung für die Vereinbarung einer neuen Entgeltordnung von gewerkschaftlicher Seite dürfte jedoch die Abbildung oder Kompensation aller Aufstiege des BAT und die Rücknahme der Verluste der Beschäftigten durch das Übergangsrecht bleiben.

Tab. 60: Erwartungen an eine neue Entgeltordnung

(Personalrätebefragung, Angaben in Prozent)

„Welche Merkmale sollten bei der Eingruppierung mehr Gewicht erhalten als bisher?“

	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	unwichtig
Anforderung durch die jeweilige Tätigkeit	51 49		0	0
Soziale Kompetenz	48 42		9	1
Verantwortung	47 49		4	0
psychische Belastungen	38 52 10			0
Qualifikation	32 57 10			1
Leistung	29 56 12			2
Erfahrung	25 62 13			1
physische Belastungen	25 56 18			1
Loyalität	12 35 43 10			
Seniorität (Betriebszugehörigkeit)	6 29		56 8	
Lebensalter	2	20 59 19		

Fraglich ist, ob mit diesem „Kurswechsel“ Richtung „kleine Lösung“ (gegenüber der die VKA zumindest im Grundsatz aufgeschlossen sein dürfte) die ursprünglichen Ziele und aufwendig entwickelten Modelle für eine neue Entgeltordnung durch die Gewerkschaft nicht nur (wie für die Prozessvereinbarung im Vorfeld der Tarifrunde 2010 ursprünglich vorgeschlagen) auf einen späteren, bezüglich der finanziellen Lage der Kommunen evtl. wieder günstigeren Zeitpunkt verschoben, sondern tatsächlich vollständig aufgegeben werden sollen. Dabei sollte von gewerkschaftlicher Seite nicht übersehen werden, dass bei den Beschäftigten und Personalräten neben der Befürchtung von Verschlechterungen durchaus auch Erwartungen an eine neue Entgeltordnung bestehen, denen Beachtung geschenkt werden sollte. So ergibt beispielsweise unsere Personalrätebefragung, dass insbesondere die von Ver.di als Zusatzmerkmale in die Diskussion eingebrachten Merkmale der sozialen Kompetenz, der Verantwortung und der psychischen Belastung – neben einer generellen Befürwortung des Anforderungsbezugs bei der Tätigkeitsbewertung – nach Meinung der Personalräte mehr Gewicht bei der Eingruppierung erhalten sollten als bisher (vgl. Tab. 60).

Außerdem ist immerhin 20% bzw. 43% der Personalräte das Konzept Ver.di für eine neue Entgeltordnung „gut bekannt“ bzw. „in etwa bekannt“, für das Konzept der Ar-

Arbeitgeber geben dies noch 7% bzw. 36% der Befragten an. Darüber hinaus sehen die Personalräte einige Beschäftigtengruppen bisher als relativ unterbewertet an. Bemerkenswert ist dabei, dass immerhin 39% derer, die bei dieser offenen Frage eine Angabe machten, nach wie vor Beschäftigtengruppen aus dem Sozial- und Erziehungsbereich (inklusive der Nennungen „Erzieherinnen“, „Sozialpädagogen/-arbeiter“ und „Mitarbeiter Sozialamt“) als relativ unterbewertet ansehen. Es folgen als nächstgrößte Gruppen die Technischen Berufe, Techniker und/oder Ingenieure (15%), (Schul-)Sekretäre/innen (14%) und (Schul-) Hausmeister/innen (11%) sowie der Bereich der Raumpflege bzw. Reinigungskräfte (10%).¹⁰² Auch das Ausbleiben einer Reform kann somit Erwartungen enttäuschen. Die Arbeitgeberziele der Wettbewerbsfähigkeit und Modernisierung bleiben bei einer kleinen Reform ebenfalls nach wie vor uneingelöst, wobei mit der Entgeltgruppe 1 sowie auch mit der Einführung des Leistungsprinzips im öffentlichen Dienst große arbeitgeberseitige Reformziele zumindest partiell bereits erreicht sind und auch nach außen als der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zuträglich Erfolge kommuniziert werden können. Durch die Möglichkeit der Konzentration auf das Leistungsentgelt sinkt der öffentliche Druck auf den Arbeitgeberverband, in weiteren Punkten Reformfähigkeit demonstrieren zu müssen. Für die Arbeitgeber vor Ort allerdings bleiben die vielfach beklagten Probleme bei der Personalgewinnung bestehen.

Es lässt sich festhalten, dass vor dem Hintergrund der widersprüchlichen Verteilungsziele der Tarifparteien, die durch die schlechten finanziellen Rahmenbedingungen verschärft werden, sowie der durch die Unvollständigkeit der Reform gesetzten divergenten Anreize zur weiteren Verhandlung die Gestaltungsziele, die beide Tarifparteien mit neuen Eingruppierungsregelungen verknüpft haben, in den Hintergrund getreten sind. Derzeit erscheint der Weg einer „kleinen Reform“, die für notwendig erachtete Anpassungsmodernisierungen und den Ausgleich von Expektanzverlusten für Beschäftigte beinhalten kann, möglicherweise in Verbindung mit Einzelregelungen für weitere Berufsgruppen, als der wahrscheinlichste. Wie sich dies langfristig auf die Praxis und die Wirkungskraft der tarifvertraglichen Regeln im öffentlichen Dienst auswirkt, bleibt abzuwarten.

¹⁰² Insgesamt antworteten 113 Personalräte (gewichtet n=108) auf die offene Frage danach, welche Tätigkeiten bzw. Beschäftigtengruppen bei der Bezahlung bisher relativ unterbewertet seien.

6. Tarifreform, Modernisierung, industrielle Beziehungen

6.1 Tarifreform: Die Verhandlungskonstellation

Es finden sich sowohl ethische als auch politische und ökonomische Gründe, die für eine Reform der tarifvertraglichen Entgeltbestimmungen des öffentlichen Dienstes sprechen. Etwa ist die Beseitigung diskriminierender Entgeltbestimmungen nicht nur vor dem Hintergrund von EU-Richtlinien und Allgemeinem Gleichbehandlungsgesetz (AGG) längst von einer ethischen auch zu einer politischen und rechtlichen Frage geworden. Und durch die politisch betriebene Aufweichung der Grenze zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor stehen öffentliche Arbeitgeber als Dienstleistungsanbieter wie als Nachfrager von Arbeitskräften bereits seit längerem in einem zunehmenden Wettbewerb mit privaten Konkurrenten, weshalb eine Anpassung der Tarifbestimmungen an eine veränderte Arbeitsmarktkonstellation nötig erscheint. Selbst wenn die rationalen Gründe, die einen Bedarf für eine Entgeltreform des öffentlichen Dienstes begründen, manchmal einen ideologischen Anstrich bekommen, indem (etwa in den Präsentationen mancher Berater) mitunter jede Besonderheit des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft als ein zu behebendes Defizit betrachtet wird, so sind sich doch die Verantwortlichen in den Verwaltungen und auch die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes im Grundsatz einig darin, dass ein realer Veränderungsbedarf besteht, für den Lösungen zu finden sind.

Nachdem andere Ansätze zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes nur begrenzt erfolgreich waren, gerieten die Tarifverträge auch in den Blick einer auf den öffentlichen Dienst insgesamt gerichteten Modernisierungsperspektive: zunächst als Modernisierungshindernis, dann aber auch als ein mögliches Instrument zur Modernisierung. Modernisierte Tarifverträge für den öffentlichen Dienst schienen ein geeignetes Instrument zu sein, mit dem über die Beseitigung zum Teil offensichtlich anachronistischer Eingruppierungsbestimmungen hinaus, sowohl über Jahrzehnte gewachsenen Ungerechtigkeiten der unübersichtlich gewordenen Lohn- und Gehaltsbestimmungen überwunden (und dabei auch die Unterschiede zwischen den Arbeitern und Angestellten aufgehoben) als auch Modernisierungsanreize gesetzt werden können. Während moderne Tarifbestimmungen damit einerseits dazu beitragen sollten, die Dienstleistungsqualität, die Wirtschaftlichkeit und die Steuerbarkeit des öffentlichen Dienstes zu verbessern, käme andererseits einem in dieser Weise generalüberholten Tarifvertrag eine Modernisierungsfunktion zu, die dafür bewahren könnte, dass die bei den Arbeitgebern und Teilen des politischen Spektrums sich ausbreitende Kritik an den Flächentarifverträgen und die seit Jahren zu beobachtende Erosion auch im öffentlichen Sektor größere Relevanz erhalten könnte. Flächentarifvertrag und Modernisierung erscheinen in dieser Perspektive anders als im neoliberalen Zeitgeist der achtziger und neunziger Jahre nicht als Gegensatz, sondern als synergetisches Paar. Selbst wenn sich die Verantwortlichen der Tarifparteien beiderseits über latente Widersprüche zwischen der klassischen Schutzfunktion des Tarifvertrages und der zgedachten Modernisierungsfunktion bewusst gewesen sein dürften, so gab es doch für beide Seiten zum einen das geteilte Anliegen, offensichtlich anachronistische Regeln zu überholen, zum anderen gute Gründe für ein jenseits jeder Modernisierungs- oder Konfliktrhetorik abzuschließendes Tauschgeschäft: Sicherung des

Flächentarifvertrages gegen die Aufnahme für modernisierungsförderlicherer Regelungen.

Zur Sicherung des Flächentarifvertrages sollte für die gewerkschaftliche Seite allerdings durchaus mehr gehören als die bloße Verhinderung von Tariflosigkeit. Durch aktualisierte, diskriminierungsfreie und arbeitsmarkadäquate Entgeltbestimmungen sollte auch die Ordnungsfunktion des Tarifvertrages gestärkt und damit die „innere Erosion“ gestoppt bzw. verhindert werden, um einem Bedeutungsverlust der Tarifvertragsbestimmungen gegenüber unilateralen Arbeitgeberentscheidungen und arbeitsrichterlichen Deutungen entgegenzuwirken. An einer Begrenzung und möglichst Revision des Schrumpfens des Geltungsbereichs durch die Konkurrenzen mit dem Privatsektor hatte keineswegs nur die VKA ein Interesse. Dabei schlossen allerdings die Zielvorstellungen beider Seiten trotz im Grundsatz bestehender Übereinstimmungen durchaus Divergenzen im Einzelnen ein. Etwa kann zur Anpassung an Markterfordernisse sowohl die Einführung der Entgeltgruppe 1 gerechnet werden, als auch die Anhebung der Verdienste in einem anderen Arbeitmarktsegment. Wie die tarifvertragliche Herstellung von Arbeitsmarktcompatibilität letztlich konkretisiert wird, ist deshalb durchaus eine Frage auszuhandelnder Kompromisse. Auf Seiten der Gewerkschaft Ver.di sollte nicht zuletzt die sog. neue Entgeltordnung die diversen Anforderungen erfüllen und dabei den Schutz der Beschäftigten mit der Gestaltungs- oder Modernisierungsfunktion versöhnen. Viel Energie und Aufwand wurde auf Gewerkschaftsseite deshalb in die Ausarbeitung eines neuen Entgeltordnungskonzeptes investiert. Auf die Vereinbarung einer neuen Entgeltordnung wurde dann jedoch im Kontext nicht von der Hand zu weisender Befürchtungen, nach einem Regierungswechsel könnte sich die Gefährdung des Flächentarifvertrages zuspitzen, zugunsten einer raschen Verabschiedung des TVöD zunächst verzichtet.

Mit der Verabschiedung des TVöD wurden etliche Elemente aus dem Gesamtpaket der Entgeltreform tarifvertraglich fixiert, etwa die Einführung der Entgeltgruppe 1 oder der Einstieg in die leistungsorientierte Bezahlung, während auf die Vereinbarung der aus gewerkschaftlicher Perspektive als Herzstück der Tarifreform geltenden Entgeltordnung verzichtet wurde. Wenn auch, wie es erschien, lediglich vorübergehend, so hatte sich unter den Rahmenbedingungen einer akuten Gefährdung des Flächentarifvertrages der Charakter des Kompromisses deutlich verändert. Trotz verabredeter Zeitpläne und Absprachen zu Grundzügen der Entgeltordnung kamen die weiteren Verhandlungen über Jahre hinweg kaum voran, stattdessen wurde in Tarifrunden wiederkehrend um die Fortgeltung des sog. Übergangsrechts gestritten, um die mit der Verabschiedung des Teilpaketes verbundenen Verschlechterungen für die Beschäftigten aufzuschieben oder zumindest abzumildern. Aus einem Kompromiss zu den verschiedenen Merkmalen der Entgeltreform, wie er konzipiert war, wurde nach dem weitgehenden Verzicht auf die Regelung neuer Eingruppierungsbestimmungen im Kern ein Kompromiss zwischen aus Arbeitgebersicht vordringlich erscheinenden Neuregelungen einerseits, wozu aus Sicht der VKA insbesondere das Leistungsentgelt zu zählen ist, und dem für die Gewerkschaften zentralen Anliegen der Sicherung des Flächentarifvertrages andererseits. Während die Gewerkschaften den Flächentarifvertrag sichern konnten, gelang es den Arbeitgebern, eine Verschiebung von dessen Funktion in Richtung hin zu ihrer Vorstellung von Modernisierung durchzusetzen. Und da sich insbesondere für die VKA die Modernisierungsfunktion in Form der leis-

tungsorientierten Bezahlung konkretisiert, kann zumindest aus der Perspektive der beteiligten tarifpolitischen Akteure des Kommunalbereichs zugespitzt formuliert werden, der mit der Verabschiedung des TVöD *de facto* eingegangene Kompromiss laute: Sicherung des Tarifvertrags gegen den Einstieg ins Leistungsentgelt. Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass sich eine Gefährdung des Flächentarifvertrages im öffentlichen Sektor in wesentlich dramatischerer Weise auszuwirken drohte, als dies im Privatsektor zu beobachten war. Die besondere tarifvertragliche Struktur des öffentlichen Sektors, in der der Bundes-Angestelltentarifvertrag und die Arbeitertarifverträge als Flächentarifverträge zugleich direkt und ohne verbandliche Vermittlungsstufe vom Großarbeitgeber Bund und ebenfalls ohne voll entwickelte Verbandsstruktur von den Ländern verhandelt wurden und sich lediglich im Kommunalbereich Arbeitgeberinteressen verbandlich vermittelt artikulierten, drohte nicht eine allmähliche Erosion, sondern ein schlagartiger Einbruch der Tarifvertragsbindung. Wie die vorübergehend tariflosen Verhältnisse in den Ländern bis zum Abschluss des TV-L zeigen, war dieses Risiko durchaus real.

Wir wollen die Betrachtung der Bargaining-Konstellation noch etwas systematisieren, indem wir den Tarifparteien mit Blick auf den Regelungsgegenstand Entgelt jeweils drei Arten von Zielen zuschreiben: a) Gestaltungs- oder ordnungspolitische Ziele, b) macht- bzw. organisationspolitische Ziele und nicht zuletzt c) verteilungspolitische Ziele, und zugleich unterstellen, dass sich diese jeweiligen Ziele zwar analytisch und damit bis zu einem gewissen Maß auch im Verhandlungsprozess trennen lassen, das Erreichen oder Verfehlen eines Zieles im Feld jedoch nicht ohne Bedeutung für die Zielerreichung in einem anderen Feld bleibt. Damit lässt sich eine Matrix aufmachen, die neun Felder umfasst. Diese Felder sollen danach unterschieden werden, ob Kompromisse zwischen den Tarifparteien in der Sache selbst angelegt erscheinen oder die Ziele der Parteien ähnlich einem Nullsummenspiel aufeinander treffen (vgl. Abb. 23).

Von einem Kompromissfeld soll gesprochen werden, soweit sich die Ziele der Parteien ähneln (im Extremfall könnte dann von einem Konsensfeld gesprochen werden) oder eine Einigung auf eine spezifische Regelungs- oder Umsetzungsvariante erfolgen kann, in die unterschiedliche Ziele weitgehend widerspruchsfrei integriert werden können. In einem Kompromissfeld ist die Chance der diskursiven Herstellung von Konsens hoch, allerdings, nicht zuletzt, da es nicht für sich allein besteht und für Konflikte auf anderen Feldern instrumentalisiert werden kann, keineswegs zwingend. Von einem Konfliktfeld soll hingegen dann die Rede sein, wenn sich die gleichzeitige Realisierung der Ziele beider Parteien ausschließt, somit die Durchsetzungsmacht der Parteien über den Grad an der jeweiligen Zielerreichung entscheidet und (jedenfalls mit Blick allein auf das spezifische Feld) ein Kompromiss allein auf der Basis eines manifesten oder zumindest latenten Konflikts erfolgen kann. Doch während auf Kompromissfeldern eine Einigung ausbleiben kann, weil sie in ein Konfliktpaket eingebunden werden, können Kompromisspakete, in denen Ziele feldübergreifend artikuliert werden, auch Konfliktfelder einbinden, ohne dass auf diesen ein Kräftemessen erfolgen muss. Ein komplexes, da sowohl die betriebliche als auch die tarifliche Ebene einbeziehendes Einzelbeispiel für den Fall der Blockade eines Kompromisses war etwa die Haltung eines Personalrats in einer der untersuchten Kommunen, so

lange dem Abschluss einer Dienstvereinbarung zum § 18 TVöD nicht zuzustimmen, bis die Frage der sog. Restanten zufriedenstellend gelöst war.

Abb. 23: Konflikt- und Kompromissfelder der Tarifparteien

Ver.di \ VKA	Gestaltungs-, ordnungspolit. Ziel (primär LOB)	Organisations-, machtpolitisches Ziel	Verteilungspolit. Ziel
Gestaltungs-, bzw. ordnungspolitisches Ziel (primär EO)	<u>Kompromissfeld (1)</u>	<u>Kompromissfeld (2)</u>	<u>Konfliktfeld (3)</u>
	Steuerbarkeit, Leistungs- prinzip Entgelt- gerechtigkeit	Einfluss auf Kommunen Entgelt- gerechtigkeit	Kostenneutralität/ -senkung Entgelt- gerechtigkeit
Organisations-, bzw. machtpolitisches Ziel	<u>Kompromissfeld (4)</u>	<u>Kompromissfeld (5)</u>	<u>Kompromissfeld (6)</u>
	Steuerbarkeit, Leistungs- prinzip Flächen-TV, Mitbestimmung, (Partizipation)	Einfluss auf Kommunen Flächen-TV, Mitbestimmung, (Partizipation)	Kostenneutralität/ -senkung Flächen-TV, Mitbestimmung, (Partizipation)
Verteilungspolitisches Ziel	<u>Kompromissfeld (7)</u>	<u>Konfliktfeld (8)</u>	<u>Konfliktfeld (9)</u>
	Steuerbarkeit, Leistungs- prinzip Besitzstands- sicherung	Einfluss auf Kommunen Besitzstands- sicherung	Kostenneutralität/ -senkung Besitzstands- sicherung

Die Felder, auf denen bisher kein stabiler Kompromiss gefunden werden konnte, sind grau markiert.

Konkretisieren wir die drei Zielarten Gestaltungsziel, organisationspolitisches Ziel und verteilungspolitisches Ziel, so kann fest gestellt werden: Die VKA verfolgt mit der Tarifreform erklärtermaßen primär das gestaltungs- bzw. ordnungspolitische Ziel der Modernisierung des öffentlichen Dienstes, wobei dieses eher vage definierte Gesamtziel verschiedene Aspekte umfasst, etwa Verbesserung der Führungskompetenz, der Dienstleistungsqualität etc. Im Kern scheint es darum zu gehen, die kommunalen Verwaltungen und Organisationen des öffentlichen Dienstes mehr als bisher steuerbar zu gestalten, um Qualität, Effektivität und Effizienz zu verbessern und dem „Leistungsprinzip“ zum Durchbruch zu verhelfen. Organisations- bzw. machtpolitisch geht es der VKA im Kontext der Entgeltreform nicht in erster Linie darum, die Gewerkschaften zu schwächen, sondern die gestaltungs- und ordnungspolitischen Ziele auch vor Ort gegen mitunter vorkommendes Desinteresse der Verwaltungsspitzen, der Personalräte und vor allem widerständiger Führungskräfte durchzusetzen. Insbesondere die leistungsorientierte Bezahlung dient der VKA als Vehikel, um Schritte in Richtung Steuerbarkeit sowohl vor Ort in den Verwaltungen und Betrieben

anzustoßen, als auch seitens des Verbands Einflusses auf die Entwicklungsrichtung der Kommunen nehmen zu können (weg von der „Kaffeehaus mentalität“). In der leistungsorientierten Bezahlung manifestieren sich deshalb aus der Perspektive der VKA sowohl die gestaltungs- als auch die organisationspolitischen Ziele des Verbandes. Durch Modernisierung, die weitgehend mit Leistungsorientierung gleichgesetzt zu werden scheint, soll der Bestand des öffentlichen Sektors selbst gesichert werden. Drittens schließlich verfolgt die VKA ein verteilungspolitisches Ziel, das erklärtermaßen darin besteht, die Entgeltreform kostenneutral durchzuführen, wobei zumindest mit dem bisher erfolgten Schritt der TVöD-Einführung faktisch allerdings auch Kostensenkungseffekte erzielt wurden.

Differenzieren wir die gewerkschaftlichen Ziele in derselben Weise, so darf die Herstellung eines höheren Maßes an Entgeltgerechtigkeit als deren zentrales gestaltungs- und ordnungspolitisches Ziel gelten. Das zentrale organisations- und machtpolitische Ziel besteht in der Sicherung von Flächentarifvertrag und betrieblicher Mitbestimmung. Verteilungspolitisch sollen bei einer Neugestaltung der Eingruppierungsbestimmungen die Wertebenen der Eingruppierungsstrukturen gesichert und individuelle Besitzstände gewahrt werden, ein Ziel, das zugleich mit der Beseitigung von Diskriminierungen nicht ohne Mehrkosten realisierbar ist. Während die Ziele der VKA sich nicht zuletzt in der leistungsorientierten Bezahlung kristallisieren, stellt für Ver.di (unter der Voraussetzung eines gesicherten Flächentarifvertrages) die neue Entgeltordnung das Herzstück der Tarifreform dar.

In der Matrix der Abb. 23 stellt das Feld 1 ein geeignetes Kompromissfeld dar, da gewöhnlich nicht nur Arbeitgeber, sondern auch Arbeitnehmer und Gewerkschaften ein Interesse an einer funktionsfähigen Organisation haben.¹⁰³ D.h. Steuerbarkeit und Leistungsgerechtigkeit bei der Entlohnung sollten im Prinzip in ein Konzept eingebunden werden können, über das Konsens hergestellt werden kann. Arbeitgeber sollten ebenso wie Gewerkschaften ein Interesse an einem transparenten, diskriminierungsfreien (Grund-)Entgeltsystem haben, da ansonsten weder die Funktionalität als Anreizsystem gewährleistet ist, noch die Bezahlung als gerecht wahrgenommen wird. Soweit Übereinstimmung bei den im Feld 1 dargestellten Zielen gefunden ist, müssen beide Tarifparteien ein Interesse daran haben, dass der gefundene Kompromiss auch wirksam wird. Dem Ziel des Arbeitgeberverbandes auf Einflussnahme auf seine Mitglieder (im Sinne einer Verpflichtungsfähigkeit) würde somit bei hinreichender Realisierung des Gerechtigkeitszieles gewerkschaftlich nichts entgegenstehen. Auch die ordnungspolitischen Ziele der Gewerkschaften und die organisationspolitischen Ziele des Arbeitgeberverbandes sind dann zur Deckung zu bringen (Feld 2). Eine Durchsetzung des gewerkschaftlichen Gestaltungszieles der Entgeltgerech-

¹⁰³ Selbst wenn argumentiert werden kann, dass ein Interesse der Beschäftigten an einer gut funktionierenden Organisation in einem unmittelbaren Sinne lediglich dort zwingend ist, wo das Bestehen vom Markterfolg abhängt, so gilt doch zumindest unter der Voraussetzung von Privatisierungsdruck und einer im politischen Diskurs nur noch eingeschränkten Legitimation des öffentlichen Dienstes, dass auch dort die Arbeitnehmerseite ein Interesse an guter Funktionalität entwickeln muss, um den öffentlichen Dienst und die dortigen Arbeitsplätze und damit indirekt auch das gewerkschaftliche Organisationsinteresse zu sichern.

tigkeit wäre allerdings nur unter Verzicht auf das eigene verteilungspolitische Ziel der Besitzstandssicherung mit dem verteilungspolitischen Ziel der Arbeitgeberseite zu vereinbaren und würde des halb auf gewerkschaftlicher Seite organisationsintern großen Unmut nach sich ziehen. Ein Verzicht der VKA auf die eigenen verteilungspolitischen Ziele zugunsten der Durchsetzung gewerkschaftlich angestrebter (partiell auch mit den Gewerkschaften geteilter) ordnungspolitischer Ziele ist unwahrscheinlich, da vor dem Hintergrund der finanziellen Situation im Kommunalbereich eine solche Kompromissbereitschaft der VKA unwahrscheinlich Ärger mit den eigenen Mitgliedern einbringen würde. Das dritte Feld betrachten wir deshalb als Konfliktfeld.¹⁰⁴ Da die Gewerkschaft das Ziel der Sicherung des Flächentarifvertrags sehr hoch ansetzt, oder mit anderen Worten: da die Sicherung des Flächentarifvertrags als der Realisierung von Verteilungszielen gewissermaßen vorgeordnet gilt, sind Kompromisse nicht nur mit den ordnungs- und organisationspolitischen Zielen des Arbeitgeberverbandes, sondern auch Kompromisse auf Basis von verteilungspolitischen Zugeständnissen nicht unwahrscheinlich. Da die konträren verteilungspolitischen Ziele dort, wo sie unmittelbar aufeinander treffen, eindeutig eine Nullsummenkonstellation bedingen (idealtypische Konstellation des „*distributive bargaining*“ im Sinne von Walton/McKersie 1965), stellt das Feld 9 das idealtypische Konfliktfeld dar. Da im Kontext der derzeitigen Haushaltskrise der Einfluss der VKA auf die Kommunen auch mit davon abhängig, dämpfend auf die Kostenentwicklung einzuwirken, ist auch das verteilungspolitische Ziel der Arbeitnehmerseite kaum mit dem organisationspolitischen Ziel des Arbeitgeberverbandes zu vereinbaren, während die Durchsetzung der VKA-Ziele Steuerbarkeit und Leistungsgerechtigkeit nicht prinzipiell in einen Widerspruch zur Besitzstandssicherung geraten sollte.

Obwohl es sich somit eine erhebliche Zahl an potentiellen Kompromissmöglichkeiten finden lässt, fällt die Zahl der stabilen Kompromisse letztlich doch erheblich geringer aus. Zwar erfolgte mit dem Abschluss des TVöD ein Kompromiss zwischen der Absicherung des Flächentarifvertrages und der Einführung von Leistungsentgelt, womit Schritte in Richtung der Arbeitgeberziele Leistungsprinzip und Stärkung des VKA-Einflusses auf die Kommunen sowie Kostendämpfungseffekte einhergingen. Während jedoch das (zumindest aus heutiger Sicht) zentrale ordnungs- und organisationspolitische Ziel der VKA (wenn auch zu nächst nur mit geringem 1%igen Budget) tarifvertraglich vereinbart wurde, wurde nicht zuletzt wegen des notwendigen Konflikts zwischen einem Abbau von Diskriminierungen und den Zielen Kostenneutralität bzw. Kostensenkung bzw. den Zielen von Kostenneutralität bzw. Kostensenkung und Besitzstandssicherung das zentrale Gestaltungsziel von Ver.di zunächst vertagt. Damit konnte Ver.di seine (ohneindefensiven) macht- und organisationspolitischen Ziele zwar weitgehend durchsetzen, verfehlte jedoch vorerst sowohl die ordnungs- als auch die verteilungspolitischen Ziele.

¹⁰⁴ Gänzlich ausgeschlossen ist ein faktischer Kompromiss zwischen dem gewerkschaftlichen Ziel der Entgeltgerechtigkeit und dem verteilungspolitischen Ziel der Arbeitgeber nach Kostenneutralität bzw. Kostensenkung zwar nicht, wie das Beispiel der ERA-Einführung in Baden-Württemberg zeigt, doch erstens war dieser Kompromiss auch dort nur in Teilen so intendiert, und zweitens blieben erhebliche Konflikte auch dort nicht aus (vgl. Bahn Müller/Schmidt 2009b).

Seit dem Inkrafttreten des TVöD haben sich jedoch einige Dinge verändert. Die derzeitige Handlungskonstellation lässt sich etwa folgendermaßen charakterisieren:

1) Die akute Gefährdung der Flächentarifverträge im öffentlichen Dienst scheint zumindest vorerst abgewendet zu sein. Eine gewisse Erschöpfung der neoliberalen Diskurshegemonie in Politik und Gesellschaft und die praktischen Erfahrungen der Arbeitgeber mit partikularistisch orientierten Berufsgewerkschaften dürften hieran Anteil haben. Damit hat sich die Grundlage, auf der der Notkompromiss zur Rettung des Flächentarifvertrages geschlossen wurde, inzwischen verändert.¹⁰⁵

2) Während zum Zeitpunkt des Abschlusses des TVöD noch angenommen werden konnte, dass vor dem Hintergrund grundsätzlicher Übereinstimmung über bestehenden Reformbedarf die Verhandlungsprozesse um eine neue Entgeltordnung einigermaßen zügig vorankommen würden, verfliegen Hoffnungen der gewerkschaftlichen Seite auf eine Übereinkunft zu einer grundlegenden Neugestaltung der Eingruppierungsbestimmungen allmählich immer mehr. Da eine im Arbeitgebersinne gänzlich kostenneutrale, gleichwohl jedoch eingreifende Neuordnung weitere Verschlechterungen für bestimmte Tätigkeitsgruppen nach sich ziehen müsste, sollten andere Tätigkeiten aufgewertet werden, wäre ein bei den Arbeitgebern für vertretbar gehalten Weg auf gewerkschaftlicher Seite zumindest organisationsintern kaum zustimmungsfähig. Eine kostenrelevante Neugestaltung der Eingruppierungsbestimmungen hingegen scheint keine Zustimmung auf Arbeitgebersseite zu finden, zumal, zumindest aus einer engen Kostenperspektive betrachtet, die Arbeitgeber mit dem Reformfragment TVöD durchaus nicht unzufrieden sein müssen. Jedenfalls wären relevante Kosteneffekte durch eine neue Entgeltordnung unter den derzeitigen und auf mittlere Sicht erwartbaren finanziellen Rahmenbedingungen im Arbeitgeberlager ausgesprochen schwer zu vermitteln. Wie auch immer weitere Vereinbarungen deklariert werden mögen, ein „großer Wurf“ wird bei den Eingruppierungsbestimmungen wohl zumindest bis auf weiteres ausbleiben.

3) Zwar bleibt die tarifvertragliche Einführung von Leistungsentgelt bestehen, doch da es für die Steigerung des noch immer geringen Entgeltbudgets der Zustimmung beider Tarifparteien bedarf und bei der Umsetzung den Personal- und Betriebsräten eine starke Stellung zukommt, gibt es *de facto* gleichwohl partiell auch jetzt noch die Möglichkeit, die Fortführung der leistungsorientierten Bezahlung in Frage zu stellen, indem auf der betrieblichen und der tarifpolitischen Ebene die weitere Entwicklung blockiert wird.

4) Nachdem es Ver.di seither nicht mehr primär darum gehen muss, den Flächentarifvertrag zu sichern, kann allerdings versucht werden, die ausbleibende neue Entgeltordnung durch Auseinandersetzungen um die Eingruppierungen für bestimmte Beschäftigtengruppen und Tätigkeitsfelder zu ersetzen und partielle Entgeltverbesserungen durchzusetzen, wie es auf dem Feld der Sozial- und Erziehungsdiens te be-

¹⁰⁵ So kritisieren Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gemeinsam die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, den Grundsatz der Tarifeinheit aufzugeben. Auch die VKA fordert in einer Pressemitteilung vom 23. Juni 2010 nun die gesetzliche Verankerung dieses Grundsatzes.

reits der Fall war. Unter der Voraussetzung des Fehlens einer akuten Gefährdung des Flächentarifvertrags sowie des wahrscheinlichen Ausbleibens einer Einigung auf eine neue Entgeltordnung, die dem Anspruch an eine grundlegende Neuregelung der Eingruppierungsbestimmungen genügen würde, dürfte die gewerkschaftliche Neigung eher zunehmen, den mit dem TVöD eingegangenen Teilkompromiss zumindest partiell zu revidieren. Da eine Kündigung des TVöD gleichwohl unwahrscheinlich sein dürfte und zudem kaum Verhandlungsspielraum für die Durchsetzung von Entgeltverbesserungen besteht, könnte, trotz der in der Tarifrunde 2010 getroffenen Vereinbarung einer schrittweisen Verdoppelung des Budgets für die Leistungskomponente von einem auf zwei Prozent, die Abschaffung des § 18 TVöD zu einem gewerkschaftlichen Ziel werden, um die machtpolitische Balance des Kompromisses TVöD wieder auszurufen.¹⁰⁶

5) Anders als vor Abschluss des TVöD geht es jetzt allerdings nicht mehr nur um erwartbare Wirkungen zu ändernder Tarifbestimmungen. Erstens haben in Kraft getretene Bestimmungen teilweise bereits verändernd zu wirken begonnen. Dies gilt nicht zuletzt für das Leistungsentgelt. Die Entscheidung über eine Fortführung oder eine Absetzung der tarifvertraglichen Regelung ist damit nicht mehr die danach, ob eine Praktik eingeführt oder auf eine Veränderung verzichtet werden soll. Sowohl eine weitere Ausweitung des Budgets, wie sie von der VKA angestrebt wird, als auch eine eventuelle Abschaffung würden eine in zwischen vielerorts begonnene Praxis tangieren, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Auch einer Nichtentscheidung der Tarifparteien kommt deshalb ein anderer Stellenwert zu als dies vor der Einführung der Fall war. Zweitens liefert die begonnene Praxis auch die Chance, reale Erfahrungen auszuwerten und tarifpolitische Entscheidungen nicht nur auf der Basis der intendierten Effekte zu beurteilen. Drittens lassen sich erst nach der Einführung auch die Akzeptanz einer Regelung definitiv bestimmen und deren organisationspolitische Konsequenzen abschätzen.

Nachdem die Arbeitgeberseite während der Verhandlungen um den TVöD *de facto* die Krise des Flächentarifvertrags als *bargaining chip* nutzen konnte, um die Einführung des Leistungsentgelts trotz fehlender Entgeltordnung durchzusetzen, versucht Verdi nun nach Restabilisierung des Flächentarifvertrages, die eingetretene Schiefelage bei der Durchsetzung der Verhandlungsziele beider Seiten zu korrigieren. Eigentlich wäre der Abschluss einer tragfähigen neuen Entgeltordnung, wie sie als Ziel vereinbart und auf gewerkschaftlicher Seite auch erwartet wurde, ein konstruktiver Weg zur Re-Balancierung der Zielerreichung, allerdings würde die VKA in der finanziell für die Kommunen ausgesprochen angespannten Situation bei einem kostenwirksamen Abschluss, denn einen solchen müsste die gründliche Neugestaltung der Eingruppierungsbestimmungen bei hinreichender Besitzstandssicherung darstellen, die Unterstützung der eigenen Mitglieder riskieren. Die angestrebte neue Entgeltordnung steht deshalb noch immer aus. Dar relevante verteilungspolitische Zugeständ-

¹⁰⁶ Allerdings ist die Abschaffung des § 18 selbst nur durch eine Kündigung des TVöD erreichbar, zumindest solange kein Konsens oder Tauschpaket zwischen den Tarifparteien besteht, wie es zwar im Bereich der Länder der Fall war, für den Kommunalbereich aber eher unwahrscheinlich sein dürfte.

nisse der VKA auch zukünftig unwahrscheinlich sind, wird es auf absehbare Zeit wahrscheinlich auch keine wirklich neue Entgeltordnung geben, bestenfalls eine wenig eingreifende Aktualisierung der Eingruppierungsbestimmungen dürfte wahrscheinlich sein. D.h. die Gestaltungs- bzw. ordnungspolitischen Ziele Verdis dürften auch in nächster Zeit eher nicht erreicht werden.

Als Ersatz für die konstruktive Lösung des Schiefelageproblems bietet sich aus Gewerkschaftsperspektive im Interesse einer Ausbalancierung der jeweils erreichten bzw. nicht erreichten Ziele als zweite Möglichkeit an, soweit dies für durchsetzbar gehalten wird, Vereinbarungen zu revidieren, in denen sich die Zielerreichung der Arbeitgeber manifestiert. Einen geradezu idealen Ansatzpunkt hierfür scheint das Leistungsentgelt darzustellen. Erstens besteht zumindest im Prinzip die Möglichkeit, vor Ort auf eine Umsetzung einer differenzierten Ausschüttung von Leistungsentgelt zu verzichten, zweitens bedarf die Ausweitung des Volumens einer erneuten Einigung der Tarifparteien und drittens ist die leistungsorientierte Bezahlung nach § 18 TVöD unbeliebt bei den Beschäftigten. Zudem fordert die Mehrheit der Personalräte (und vermutlich auch der Betriebsräte) zu mindest in NRW die Abschaffung des Paragraphen.

Eine Auseinandersetzung der Tarifparteien nach dem Motto, wenn es keine hinreichende Neugestaltung der Eingruppierungsbestimmungen im Sinne der gewerkschaftlichen Forderungen gibt, dann wird es im Gegenzug Bemühungen um eine Abschaffung der leistungsorientierten Bezahlung geben, mag deshalb unter Betrachtung ausschließlich der tarifpolitischen Machtbalance (nach Verhandlungszielen) nahe liegen, sie ist es bei Berücksichtigung der Erfahrungen auf der betriebspolitischen Ebene jedoch weniger. Erstens verlangt die bereits begonnene Praxis von beiden Seiten Vorsicht bei weiteren Schritten. Zweitens finden sich gerade beim Leistungsentgelt ja wie beschrieben bis zu einem gewissen Maße Wirkungen, die sich gegenüber den Intentionen von Befürwortern und Gegnern etwas paradox verhalten. Unter Beachtung der tatsächlichen Effekte könnten deshalb mit einer gewissen Berechtigung auch aus Gegnern des Leistungsentgelts Befürworter und aus Anhängern Gegner werden. Dabei dürfte es von zentraler Bedeutung sein, wie die jeweils andere Gruppe agiert: Sollte die Arbeitnehmerseite verstärkt darauf setzen, das Leistungsentgelt als Hebel zur Mitbestimmung und zur Beteiligung der Beschäftigten an einem leistungs- und arbeitspolitischen Diskurs zu nutzen, dann könnten in dieser Hinsicht beobachtbare Effekte weiter zunehmen. Dies könnte einerseits einem Anhalten des Interesses an einem Leistungsentgelt auf Arbeitgeberseite abträglich sein, andererseits könnte eine Abschwächung der Ablehnung auf Arbeitnehmerseite dazu beitragen, dass die gewerkschaftliche Unterstützung bei der praktischen Anwendung zunimmt und zu einer verbesserten Praxis beiträgt. Vor dem Hintergrund der beobachtbaren Praxiseffekte wäre deshalb auf der tarifpolitischen Ebene nicht nur ein anhaltender Kampf um das Leistungsentgelt bei Einnahme der bisherigen Rollen der Gegner und Befürworter denkbar, sondern auch ein wachsender Konsens über eine Fortführung (um den bisher noch etwas schwachen Effekten größere Durchschlagskraft zu geben) oder auch eine Abschaffung des Paragraphen (um einen tarifpoliti-

schen Streitpunkt zu beseitigen, dessen Effekte eher schwach sein werden).¹⁰⁷ Drittens haben die Tarifparteien jedoch auch die organisationspolitischen Wirkungen des Leistungsentgelts zu beachten. Dabei gilt es zum einen zu berücksichtigen, wie tarifpolitische Entscheidungen zur Akzeptanz der Organisation bei den eigenen Mitgliedern beitragen. Selbst eine branchen- und leistungspolitisch möglicherweise sinnvolle Vereinbarung kann dann nicht unterstützt werden, wenn der Widerstand aus der eigenen Mitgliedschaft zu groß wird. Zumindest aus Sicht der Personalräte hat leistungsorientierte Bezahlung dem Ansehen der Tarifparteien geschadet. Zudem spielt es eine Rolle, welche Möglichkeiten eine tarifliche Regelung bietet, um gestaltenden Einfluss auf die jeweiligen Mitglieder nehmen zu können. Etwa würden die Arbeitgeberverbände bei einem Verzicht auf die leistungsorientierte Bezahlung nicht nur auf ein Modernisierungsinstrument verzichten, das in Bezug auf die damit verfolgten Ziele (Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und der Führungsqualität sowie Stärkung von Motivation und Eigenverantwortung) nur schwache Wirkungen zu zeigen scheint, sondern auch auf ein Instrument, mit dem sie selbst Modernisierungsprozesse auch dort anstoßen zu können meinen, wo eine lediglich argumentative Einflussnahme keine Wirkungen zeigen würde.

Ausgehend von der Frage des Leistungsentgelts bieten sich somit drei Szenarien an:

Erstens ist es denkbar, dass sich bei Verdi und möglicherweise auch der DBB-Tarifunion eine Strategie durchsetzt, die trotz der schrittweisen Ausweitung des Volumens auf 2% der Tabellenentgelte auf eine Abschaffung des § 18 zielt. Doch auch wenn diese Strategie aus der Perspektive der Machtbalance legitim und vor dem Hintergrund der Akzeptanzprobleme nahe liegend scheint, so weist sie doch zwei Schwächen auf: zum einen kann diese Vorgehensweise misslingen, dann führt die Strategie der Abschaffung in eine Realität des tarifpolitischen Dauerkonflikts, zum anderen würde bei einem Erfolg der Forderung nach Abschaffung des § 18 ein Instrument aus der Hand gegeben, mit dem auf betrieblicher Ebene Einfluss auf die Leistungsgestaltung genommen werden kann.

Zweitens: Würde sich statt der erhofften Abschaffung des § 18 ein tarifpolitischer Dauerkonflikt um das Leistungsentgelt entwickeln, dann bestünde die Gefahr, dass zwar auf betrieblicher Ebene nahezu überall Leistungsentgeltsysteme etabliert werden, jedoch gewerkschaftlich darauf verzichtet würde, den Hauptämtern vor Ort und den Personal- und Betriebsräten hinreichend Hilfestellung für die Durchsetzung bestmöglicher Systeme zu geben, wäre doch der Druck groß, die Nachteile von Leistungsentgelt belegen zu müssen. Das Dilemma zwischen einer Unterstützung zur Etablierung möglichst akzeptabler Systeme und der Produktion von Negativbelegen könnte dazu führen, dass von den Personal- und Betriebsräten verstärkt auf die Unterstützung von Beratern zurückgegriffen wird. Ein Umstand, der kaum der ge-

¹⁰⁷ Nicht nur mit Blick auf die Einführung von Leistungsentgelt konstatiieren Perkins/White auch für Großbritannien trotz einschlägiger Forderungen und im Vergleich zu Deutschland erheblich größeren Anstrengungen nach einem eingreifenden „pay modernisation project“ einen „lack of radical change“ (Perkins/White 2010: 255).

werkschaftlichen Verankerung zu gute kommen würde und zumindest bei manchen Beratern auch nicht den Partizipationschancen der Beschäftigten.

Drittens: Das dritte Szenario wäre davon geprägt, dass die Arbeitnehmerseite sich darum bemühen würde, die Regelungen zum Leistungsentgelt zu nutzen, um Einfluss auf die Bestimmung der Ziele und der Leistungsgestaltung nehmen zu können. Die vorgestellten Befunde deuteten an, dass es hierfür Ansatzpunkte gibt und Leistungsentgelt offenbar die Mitbestimmung vor Ort eher fördert und – ganz anders als es auf der tarifpolitischen Ebene zu beobachten ist – die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmerseite eher verbessert. Tatsächlichen Erfolg verspräche eine solche Strategie allerdings nur, wenn es gelingen würde, hinreichende Akzeptanz für diese zu finden. Der Nachteil einer solchen Strategie wäre zweifelsfrei, dass die Akzeptanz zumindest zunächst gering sein dürfte. Da trotz des mehrheitlichen Wunsches nach einer Abschaffung des § 18 T VöD die grundsätzliche Ablehnung gegenüber dem Leistungsentgelt bei den Personalräten allerdings eher geringer ausfällt, als es auf der tarifpolitischen Ebene den Anschein hat, könnte eine gewerkschaftlich getragene Gestaltungsoffensive bei den Personal- und Betriebsräten durchaus mehrheitsfähig werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann festgestellt werden, dass lediglich das erste Szenario der Abschaffung und das dritte der Gestaltung ernsthaft erwogen werden sollten. Das zweite Szenario, das bis heute ja den höchsten Realitätsgehalt aufweist, dürfte auch im organisationspolitischen Interesse der Gewerkschaften die schlechteste Lösung darstellen. Letztere könnte einerseits die Akzeptanz der Tarifparteien bei den betrieblichen Akteuren auf Dauer beschädigen und zu einer Belastung zwischen der tarifvertraglichen und der betrieblichen Ebene werden, sowie andererseits auch eine Dauerbelastung der industriellen Beziehungen auf der überbetrieblichen Ebene darstellen. Vorbehaltlich einer noch ausstehenden bundesweiten Erhebung der Umsetzungserfahrungen, die ausreichende Argumente für und wider die Abschaffung oder eine Gestaltung liefern sollte, kann jedenfalls festgehalten werden, dass die Effekte der leistungsorientierten Bezahlung nicht dramatisch sind.

6.2 Zukunft des Flächentarifvertrages und Modernisierung des öffentlichen Dienstes

Tarifverträge galten zwar in der öffentlichen Meinung lange Jahre als ein Instrument, das in erster Linie im Interesse der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer wirksam werden kann, doch in aller Regel erlangten Flächentarifverträge nur dann längerfristig Stabilität, wenn sie auch einen Nutzen für die Arbeitgeber aufwiesen. In der Konsequenz der Doppelrolle des Staates als politischer Akteur und Arbeitgeber gilt für den öffentlichen Dienst mehr noch als für den Privatsektor, dass dieser Nutzen nicht zwingend in einem engen betriebswirtschaftlichen Sinne definiert sein muss, sondern auch als angenommener Nutzen für die Gesellschaft insgesamt bestimmt sein kann. Erinnern wir uns daran, dass das politische Personal des demokratischen Staates auch um die Zustimmung der Bürger werben muss, dann dürfte klar sein, dass ein Für und Wider der Flächentarifverträge des öffentlichen Dienstes auch eine Frage gesellschaftlich bestehender kultureller Hegemonie und der politischen Machtver-

hältnisse darstellt. Wird den Tarifverträgen aus Arbeitgebersicht kein hinreichender Nutzen zugebilligt, dann häufen sich die Austritte aus den Verbänden oder zumindest aus dem Tarifvertrag (etwa bieten viele Verbände des Privatsektors, aber auch die VKA, inzwischen eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung an, sog. OT-Mitgliedschaft). Die Erosion der Tarifvertragsbindung setzt ein. Bisher nur wenig beobachtet und beachtet wurde hingegen, dass Arbeitgeber auch versuchen können, Tarifverträge so umzugestalten, dass damit primär Zwecke verfolgt werden, die im Interesse der Arbeitgeber und mehr noch im Interesse des Arbeitgeberverbandes liegen. Eine solche Strategie des Arbeitgeberverbandes Südwestmetall war bei der Einführung der neuen Entgelttarifverträge (ERA) in der Metall- und Elektroindustrie zu beobachten, wobei der neue Tarifvertrag als Instrument zu nutzen versucht wurde, um sowohl gegenüber der IG Metall und den Betriebsräten als auch gegenüber den eigenen Mitgliedsfirmen durchzusetzen, dass eine Überschreitung der tariflich verlangten Eingruppierung und der ausbezahlten Leistungsanteile nach oben verhindert wird und tariflich und betrieblich verursachte Entgeltbestandteile deutlich geschieden werden (Bahnmüller/Schmidt 2009; Bahnmüller et al. 2010). Mit dem Setzen auf leistungsorientierte Bezahlung findet sich bei der VKA ein ähnlicher Ansatz, auch damit versucht ein Arbeitgeberverband, eigene Anliegen mittels Tarifvertrag nicht nur gegen die Gewerkschaft, sondern auch gegenüber den davon bisweilen wenig begeisterten Kommunen durchzusetzen. Auch zwischen den Verteilungseffekten von ERA und TVöD gibt es eine gewisse Ähnlichkeit, weshalb die Frage erwägenswert erscheint, ob ein sektorübergreifender Trend zur Konversion von Tarifverträgen zu Arbeitgeberinstrumenten feststellbar ist, der die seit längerem beobachtete Tendenz der Erosion verdrängen oder zumindest ergänzen könnte. Zwar war die Strategie von Südwestmetall in der Metall- und Elektroindustrie nur begrenzt erfolgreich, da verteilungspolitische Erfolge durch ein hohes Maß an betrieblichen Konflikten erkaufte und später betrieblich auf Druck der Gewerkschaft, der Betriebsräte und der Belegschaften auch wieder partiell revidiert werden mussten, doch könnte vor dem Hintergrund der Tarifvertragstradition des öffentlichen Dienstes, in der die Tarifautomatik geringere Chancen der betrieblichen Abweichung zu bieten scheint, eine solche Strategie möglicherweise größeren Erfolg versprechen.

Eine hohe Übereinstimmung zwischen beiden Branchen ist zweifelsfrei darin zu sehen, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses der Tarifverträge der Flächentarifvertrag als gefährdet gelten musste und unter anderem deshalb der Druck auf die Gewerkschaften hoch war, Konzessionsbereitschaft zu zeigen. Allerdings sollten die erheblichen Unterschiede nicht übersehen werden. Während Südwestmetall mittels des ERA-Tarifvertrags mit neuen Eingruppierungsbestimmungen gerade im Kernbereich der Entgelt determination erhebliche Eingriffe im eigenen Sinne vereinbaren konnte, und anschließend vor Ort in den Betrieben mit eigenem verbandlichen Personal die Umsetzung in einem starken Maße prägte, fehlt es im öffentlichen Dienst noch immer gerade an der Vereinbarung einer neuen Entgeltordnung. Die VKA nutzte die Situation gewerkschaftlicher Schwäche nicht, um eine durch eigene Konzepte geprägte neue Entgeltordnung durchzusetzen, sondern primär dafür, um das von Verdi entwickelte Konzept zu verhindern. Zwar wurde mit dem Wechsel vom Alimentations- zum Leistungsprinzip durchaus eine prinzipielle Veränderung eingeläutet, doch diese konkretisiert sich in der Umsetzungspraxis nur zurückhaltend. Während die Leis-

tungskomponente beim Stufenaufstieg lediglich begrenzt wirkungsmächtig wird, wird die leistungsorientierte Bezahlung zwar, anders als es von manchen Ver.di-Vertretern angenommen wurde, zumindest in NRW überwiegend umgesetzt, doch die vom Arbeitgeberverband intendierten Effekte realisieren sich nur schwach. Zudem stehen ihnen zumindest schwache Effekte in Richtung betriebliche Mitbestimmung und Beschäftigtenpartizipation gegenüber, die in keinem Falle als einseitige Durchsetzung von Arbeitgeberinteressen gelten dürfen. Anders als Südwestmetall überlässt der KAV NW es darüber hinaus verbandsfremden Beratern, die Umsetzung zu begleiten. Es fehlt im öffentlichen Dienst – dies gilt auch für das gewerkschaftliche Gegenüber mehr als im Privatsektor – an der Tradition einer verbandlichen Umsetzungskontrolle von Tarifverträgen. Die Kontrollinstanz für die Einhaltung der tarifvertraglichen Bestimmungen waren bisher im öffentlichen Dienst weitgehend die Arbeitsgerichte. Darüber hinaus verfügen die VKA und deren Regionalverbände über keine dem Arbeitgeberverband der Metallindustrie vergleichbaren finanziellen und personellen Ressourcen.¹⁰⁸ Trotz der ähnlichen Ausgangslage einer aus Angst um den Flächen-tarifvertrag eher schwachen gewerkschaftlichen Position und der Absicht, eigene Verbandsziele durchzusetzen, unterscheiden sich somit die Resultate zwischen den beiden Fällen doch erheblich. Während die befragten Betriebsräte in der baden-württembergischen Metallindustrie die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber während der ERA-Einführung deutlich schlechter bewerten als die allgemeine Zusammenarbeit mit diesen, machen die befragten Personalräte der nordrhein-westfälischen Kommunen mit Blick auf die Einführung des Leistungsentgelts hierzu konträre Angaben. Das Bewertungsmuster der Zusammenarbeit allgemein und im konkreten Einführungsfall gleicht bei den Personalräten eher dem der Betriebsräte der niedersächsischen Metall- und Elektroindustrie, die mit einem deutlich anderen ERA-Einführungsprozess konfrontiert waren als ihre Kollegen in Baden-Württemberg: Der niedersächsische ERA-Tarifvertrag veränderte deutlich weniger, die Mitbestimmungsrechte waren stärker und der Arbeitgeberverband trat gegenüber den eigenen Mitgliedsfirmen wesentlich defensiver auf, als Südwestmetall dies tat (vgl. Bahnmüller et al. 2010).

Jenseits des Faktors gewerkschaftliche Durchsetzungsschwäche, der bei der Vereinbarung des TVöD wie bei der des ERA eine relevante Rolle spielte, und damit verbunden gewissen negativen Verteilungswirkungen für die Arbeitnehmerseite, finden sich somit sowohl Ähnlichkeiten mit der baden-württembergischen als auch mit der niedersächsischen ERA-Einführung, wenn wir diese mit der Einführung von

¹⁰⁸ Ein Faktor, der die trotz der gemeinsamen Intention, mittels Tarifvertrag gegenüber den Mitgliedern und den Gewerkschaften Zielvorstellungen des Verbandes durchzusetzen, bestehenden Unterschiede mit erklären kann, dürfte im Umstand zu suchen sein, dass in der Metall- und Elektroindustrie regionale Tarifverträge abgeschlossen werden, die es stärker ermöglichen, die Absichten der regionalen tarifpolitischen Akteure aufzunehmen. Bei ERA unterscheiden sich sowohl Regelungen als auch Umsetzung regional stark, während der TVöD bundesweit für alle Kommunen gleichermaßen gilt, unabhängig davon, welchen Stellenwert die regionalen Akteure bestimmten Regelungen beimessen. Die Stellung von Südwestmetall kann deshalb weder mit der des KAV NW noch der der VKA gleichgesetzt werden. Sowohl dem KAV NW als auch der VKA muss es unter diesen Bedingungen schwer fallen, ein Südwestmetall ähnlicher, „starker Verband“ zu werden.

Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst vergleichen. Der Streit zwischen den Tarifparteien erinnert an die ERA-Einführung in Baden-Württemberg, bei der seitens des Arbeitgeberverbandes eine *Umnutzung* des Tarifvertrages intendiert war, die gute Zusammenarbeit vor Ort an die ERA-Einführung in Niedersachsen (vgl. Tab. 61), die eher für eine *Kontinuität* der deutschen industriellen Beziehungen steht (Bahnmüller et al. 2010). Während die Offensive Südwesmetalls zur Konversion des Flächentarifvertrags ihre Begrenzung im Widerstand der Arbeitnehmerseite fand, führt der vergleichsweise schwächere Ansatz der VKA, der mit starken Mitbestimmungs- und Gestaltungsrechten vor Ort verbunden werden musste, zu Konflikten vornehmlich auf der tarifpolitischen Ebene, während vor Ort meistens nach Wegen gesucht zu werden scheint, wie die Veränderung kooperativ umgesetzt werden kann. Nicht die konträren Interessenlagen vor Ort werden von den Tarifparteien in dieser Frage gebündelt und in Verhandlungen ausbalanciert, vielmehr werden die Gegensätze der Tarifvertragsebene auf der betrieblichen Ebene ausartiert und „klein gearbeitet“. Neben der klassischen Form des bürokratischen Durchstellens von Tarifvertragsregelungen und dem Prinzip der Tarifautomatik, wie sie noch immer weite Teile der Umsetzungspraxis tarifvertraglicher Entgeltpraxis im öffentlichen Dienst prägen, gewinnt mit der Einführung von Leistungsentgelt die betriebspolitische Aushandlung an Bedeutung, ohne dass diese mehrheitlich allerdings zu einer betrieblichen Replikation der heftigen tarifpolitischen Konflikte führen würde. Den Personal- und Betriebsräten dient ihre starke Position der Mitbestimmung beim Leistungsentgelt dazu, die Kooperation mit dem Arbeitgeber zu verbessern. Den Betriebsparteien bietet sich beim Leistungsentgelt die Chance zu einem gemeinsamen Gestaltungsprojekt „auf Augenhöhe“. Bei aller Kritik, die die Personalräte am TVöD im Allgemeinen, am Leistungsentgelt und etlichen anderen Einzelbestimmungen im Besonderen äußern, von einer Schwächung der betrieblichen Mitbestimmung dadurch kann ebenso wenig die Rede sein, wie von einer ernsthaften Schwächung des Arbeitnehmereinflusses. Letzteres gilt zumindest dann, wenn wir die Eröffnung betrieblicher Gestaltungsspielräume, wie sie der TVöD gerade hinsichtlich des § 18 bietet, nicht *per se* als eine Schwächung der Arbeitnehmerseite verstehen.

Obgleich Ver.di eine Aufweichung des Flächentarifvertrages prinzipiell ablehnt, wird vor dem Hintergrund der Mitbestimmungschancen, die der Zwang zum Abschluss einer Betriebs- oder einvernehmlichen Dienstvereinbarung beim Leistungsentgelt bietet, und die (mit Einschränkungen) auch die Möglichkeit eröffnen, auf leistungsorientierte Bezahlung zu verzichten, kaum Kritik an einer Verbetrieblichung des Tarifpolitik laut. Vielmehr wird die Öffnung eher als eine Exit-Option begrüßt, und mitunter wird ein noch höheres Maß an Freiwilligkeit gefordert, nicht nur, wie beschrieben, von den Personalräten, sondern auch in den Reihen der Funktionäre Ver.dis. Diese Position steht für eine Wahrnehmung, in der es der VKA zumindest in dieser Hinsicht gelungen ist, den TVöD zu ihrem Instrument zu machen, weshalb (aus Arbeitnehmer- bzw. Gewerkschaftsicht) damit durchgesetzte Verschlechterungen nachträglich auf Betriebsebene geheilt werden müssen. Während die Arbeitnehmerseite deshalb in diesen Fällen die bestehende Exit-Option begrüßt, wird sie hier vom Arbeitgeberverband bedauert. Trotz formaler Ähnlichkeit handelt es sich bei den in den letzten Jahren gewöhnlich als „Verbetrieblichung“ diskutierten Vorgängen im Privat-

sektor hinsichtlich der Interessensubstanz häufig um geradezu konträre Ereignisse. Mit dem Versuch einer Umnutzung des Tarifvertrags im Interesse der Arbeitgeberseite geht auch eine gewissermaßen gegenläufige Konversion von Öffnungsklauseln einher.

Tab. 61: Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Arbeitgeber im Allgemeinen und bei der Einführung von Leistungsentgelt (Vergleich mit der ERA-Einführung in der Metallindustrie) (Personal- und Betriebsrätebefragungen, Angaben in Prozent)

LOB-Einführung	Nordrhein-Westfalen		ERA-Einführung Baden-Württemberg		ERA-Einführung Niedersachsen	
	allgemein	LOB	allgemein	ERA allgemein	n	ERA
Zusammenarbeit ...						
Sehr gut/gut (sehr gut/gut/eher gut) ^a	60	78	46	39	62	74
Teils, teils	29	15	42	30	26	6
Schlecht/sehr schlecht (eher schlecht/schlecht/ sehr schlecht) ^a	11	7	12	31	12	20

^a = In Niedersachsen wurde eine 7er-Skala eingesetzt, die „sehr gut“, „gut“, „eher gut“, „teils, teils“, „eher schlecht“, „schlecht“, „sehr schlecht“ lautete. Aus diesem Grund dürfte der mittlere Wert „teils, teils“ bei der Befragung in Niedersachsen vergleichsweise etwas schwächer und beide, die positiven wie die negativen Ausprägungen etwas stärker ausgefallen sein.

Hat die Entgeltreform des öffentlichen Dienstes den Flächentarifvertrag stabilisiert? Der Abschluss des TVöD hat zunächst dazu beigetragen, den Flächentarifvertrag zu erhalten, allerdings verteilungspolitisch zu Lasten der Arbeitnehmerseite. Dem Gewicht der Arbeitnehmerseite in den industriellen Beziehungen hat dies letztlich jedoch nicht geschadet, da auf der betrieblichen Ebene machtpolitisch eher hinzugewonnen wurde. Der zentrale tarifpolitische Schwerpunkt des TVöD liegt im Fehlen einer neuen Entgeltordnung, weshalb der unvollständig neue Tarifvertrag die intendierte gestaltungs- und ordnungspolitische Funktion allenfalls in Ansätzen erfüllt. Die zugeordnete Funktion der Modernisierung konzentriert sich deshalb tatsächlich auf die leistungsorientierte Bezahlung, deren Effekte jedoch schwach bleiben und voraussichtlich nur dann stärker wirksam werden könnten, wenn die Tarif- und Betriebsparteien beider Seiten sich auf ein gemeinsames Modernisierungsprojekt verständigten. Dazu muss der unausgewogene Kompromiss des TVöD entweder zu Ende verhandelt oder ein anderweitiger Ausgleich gesucht werden. Ein tragfähiger Kompromiss dürfte unter Ausschluss einer neuen Entgeltordnung, die auch gewerkschaftlichen Anforderungen einigermaßen genügt, allerdings schwer zu realisieren sein, da ansonsten eine Re-Balancierung ohne die Abschaffung der leistungsorientierten Bezahlung im *intra-organizational bargaining* auf Gewerkschaftsseite kaum vermittelbar sein dürfte.

Betrachten wir die Effekte der leistungsorientierten Bezahlung, so finden sich bei Anwendung insbesondere von Zielvereinbarungen durchaus Ansatzpunkte für ein Modernisierungsprojekt des öffentlichen Dienstes, das nicht zwingend in erster Linie als die Anpassung an die Logik der Privatwirtschaft, sondern in Form einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität unter der Voraussetzung von Mitbestimmung und Partizipation erfolgen könnte. Da die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes aus eingangs dargelegten Gründen bei den mehr als in anderen Branchen auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in Verpflichtung stehen, d.h. partiell durchaus für dieselben Interessen eintreten, sollte die Utopie einer Reform, die den öffentlichen Dienst nicht im Sinne eines Nachzüglers der finanzmarktgetriebenen Restrukturierung im Privatsektor umbaut, sondern (wieder) zu einer Reform-Avantgarde einer gesellschaftlich verantwortlichen Modernisierung von Dienstleistungserbringung und Arbeitswelt macht, grundsätzlich vorstellbar sein.¹⁰⁹ Selbst wenn die Tarifreform des öffentlichen Dienstes bisher ohne neue Entgeltordnung weder die „innere Erosion“ des Tarifvertragssystems stoppen und die Ordnungsfunktion des Tarifvertrages stärken, noch einen starken Modernisierungsimpuls geben konnte, so könnte eine Utopie „guter öffentlicher Dienstleistungen“ doch mit als Richtschnur tarifpolitischer Handelns dienen. Die sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen werden die Chancen für eine konstruktive Wende der Entwicklung der industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes und zu einem kooperativ angelegten Modernisierungsprojekt allerdings nicht verbessern.

¹⁰⁹ Eine der Voraussetzungen hierfür sollte allerdings sein, dass der öffentliche Dienst die Leitlinien der Modernisierung in gesellschaftlicher Verantwortung gegenüber dem Gemeinwesen mit den Bürger/innen und den Beschäftigten demokratisch und partizipativ entwickelt und sich nicht die eigenen Zielvorstellungen bei Beratern glaubhaft einkaufen lassen können, die für eine Verquickung von eigenen Geschäftsinteressen und der Definition öffentlicher Aufgaben sorgen. Der Einkauf von Berater-Sachverstand zur Problemlösung steht dem nicht entgegen, doch die zumindest in Ansätzen erkennbare Herausbildung eines Komplexes, in dem die Rollen von Beratern, Kommunalvertretern und Verbandsrepräsentanten zu verschwimmen drohen, mag einer Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes dienlich sein, sie steht einer gesellschaftlich orientierten Modernisierung des öffentlichen Dienstes jedoch entgegen (vgl. auch etwa Richter 2009: 186ff).

Literatur

Adamaschek, B./PROSOZ (Institut für Sozialforschung der PROSOZ Herten GmbH) (2010): Befragung zur Leistungsorientierten Bezahlung gem. § 18 TVöD (im Auftrag der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände). Herten, Frankfurt

Artus, I. (2001): Krise des deutschen Tarifsystems. Die Erosion des Flächentarifvertrags in Ost und West. Wiesbaden

Bahn Müller, R. (2001a): Stabilität und Wandel der Entlohnungsformen. Entgeltsysteme und Entgeltspolitik in der Metallindustrie, in der Textil- und Bekleidungsindustrie und im Bankgewerbe. München, Mering

Bahn Müller, R. (2001b): Stabilität und Wandel in der Leistungsentlohnung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 54, S. 426-433

Bahn Müller, R./Bispinck, R. (1995): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifsystem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen. In: Bispinck, R. (Hg.): Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag? Hamburg, S. 137-172

Bahn Müller, R./Kuhlmann, M./Schmidt, W./Sperling, H. J. (2010): Erosion, Erneuerung, Umnutzung: Arbeitgeberverbände und ihr Umgang mit dem Flächentarifvertrag am Beispiel der ERA-Einführung in der Metall- und Elektroindustrie. In: Industrielle Beziehungen, Jg. 17, S. 241-260

Bahn Müller, R./Schmidt, W. (2007): Auf halbem Weg – Erste Befunde zur ERA-Umsetzung in Baden-Württemberg. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 60, S. 358-364

Bahn Müller, R./Schmidt, W. (2009a): Riskante Modernisierung: Wirkungen und Bewertungen der ERA-Einführung in Baden-Württemberg. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 62, S. 119-126

Bahn Müller, R./Schmidt, W. (2009b): Riskante Modernisierung des Tarifsystems. Die Reform der Entgelttarifverträge am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs, Berlin

Banner, G. (2005): Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen. In: Behrens, F./Heinze, R. G./Hilber, J./Stöbe-Blosey, S. (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin, S. 163-186

Becker, I. (2006): Effektive Bruttostundenlöhne in Deutschland. Eine Verteilungsanalyse unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit und besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnsegments, (Arbeitspapier Nr. 2 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, J.W. Goethe Universität). Frankfurt/M.

Bender, G. (1997): Lohnarbeit zwischen Autonomie und Zwang. Neue Entlohnungsformen als Element veränderter Leistungs politik. Frankfurt/M., New York

Bepler, K./Böhle, T./Meerkamp, A./Stöhr, F. (Hg.) (2008): TVöD-Kommentar, inkl. neunte Ergänzungslieferung v. März 2008. München

Bepler, K./Böhle, T./Meerkamp, A./Stöhr, F. (Hg.) (2010): TVöD-Kommentar, inkl. 15. Ergänzungslieferung v. Juni 2010. München

Bewley, T. F. (1999): Why Wages Don't Fall during a Recession. Cambridge

Bispinck, R. (2006): Mehr als ein Streik um 18 Minuten – Die Tarifauseinandersetzungen im öffentlichen Dienst 2006. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 59, S. 374-381

Bispinck, R./Schulten, Th. (2001): Zur Kritik der wettbewerbsorientierten Tarifpolitik. In: Wagner, H. (Hg.): Interventionen wider den Zeitgeist. Für eine emanzipatorische Gewerkschaftspolitik im 21. Jahrhundert. Hamburg, S. 209-225

Bispinck, R./Schulten, Th. (2003): Verbetrieblichung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 56, S. 157-166

Bispinck, R./Schulten, Th. (2005): Deutschland vor dem tarifpolitischen Systemwechsel? In: WSI-Mitteilungen, Jg. 58, S. 466-472

Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2010): Tarifpolitischer Jahresbericht 2009: Tarifverdienste mit kräftigem Plus – Effektivverdienste im Minus. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 63, S. 143-151

Bispinck/WSI-Tarifarchiv (2010): WSI-Tarifhandbuch 2010, hrsg. vom WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt/M.

BMI (2001): Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform. Berlin

BMI (2005): Künftiger Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Tarifeinigung vom 9. Februar 2005 in Potsdam; Informationen zum Tarifabschluss. Rundschreiben des BMI vom 23.03.2005

BMI (2010): Tarifverhandlungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bund und kommunalen Arbeitgebern. Tarifabschluss 2010. Rundschreiben des BMI vom 02.03.2010

Bogumil, J./Grohs, St./Kuhlmann, S./Ohm, A. K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin

Böhle, Th. (2005): Ein modernes, leistungsorientiertes und transparentes Tarifrecht. In: Ifo Schnelldienst, Jg. 58, Heft 7, S. 3-5

Brandt, T./Schulten, Th. (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick. In: Brandt, T./Schulten, Th./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (Hg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg, S. 68-91

Breisig, T. (2006): Vergütung nach Leistung und Erfolg. Neue Trends der betrieblichen Entlohnung als Herausforderung für den Betriebsrat. In: Lorenz, F./Schneider, G. (Hg.): Haben wir das verdient? Verteilungsgerechtigkeit, solidarische Lohnpolitik und betriebliche Vergütungsregelungen. Hamburg, S. 84-117

Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W. (2006): Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen. In: Killian, W./Richter, P./Trapp, J.H. (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin, S. 25-53

Brown, T. F. (1997): Consumer Demand and the Social Construction of Industry. Working Paper Series, Program in Comparative and International Development. Baltimore

- Brown, W./Marginson, P./Walsh, J. (2003): The Management of Pay as the Influence of Collective Bargaining Diminishes. In: Edwards, P. (Hg.): Industrial Relations, Theory and Practice. Oxford, S. 189-213
- Bryson, A./Forth, J. (2008): The Theory and Practice of Pay Setting. In: Blyton, P./Bacon, N./Fiorito, J./Heery, E. (Hg.): The SAGE Handbook of Industrial Relations, SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, S. 491-512
- Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (2010): Daten und Fakten. (Internet: http://www.gebaeudereiniger.de/daten_fakten.html; Zugriff: 3.6.2010)
- Bundesministerium der Finanzen (2010): Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Haushaltsjahr 2009 (Internet: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4144/sid_09C44235137C5911765E56638ECA4CF4/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2010/07/analysen-und-berichte/b02-Steuereinnahmen-im-Haushaltsjahr-2009/b02-Steuereinnahmen-im-Haushaltsjahr-2009.html?__nnn=true; Zugriff: 18.11.2010)
- Cerff, G. (2006): Einführung. In: Eingruppierungsrecht öffentlicher Dienst (Beck-Texte). München, S. IX-XIX
- Conze, P. (2006): Personalbuch TVöD. Das neue Arbeits- und Tarifrecht des öffentlichen Dienstes. München
- Czerwick, E. (2007): Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991. Wiesbaden
- DBB-Tarifunion (2005): Neugestaltung des Tarifrechts. Materialien für Vorstand und Tarifkommission der DBB Tarifunion. Berlin
- Deci, E.L. (1976): The hidden costs of rewards. In: Organizational Dynamics, Jg. 4, S. 61-72
- Deutscher Städtetag (2010a): Gemeindefinanzbericht 2010. In: Der Städtetag, 5/2010
- Deutscher Städtetag (2010b) : Kein Licht am Ende des Tunnels – Kommunen von Ausgaben entlasten, um prekäre Finanzlage zu stabilisieren. In: Mitteilungen 7/10, S. 2
- Deutschmann, Ch. (2002): Postindustrielle Industriesoziologie. Theoretische Grundlagen, Arbeitsverhältnisse und soziale Identitäten. München
- Die Tarifverhandlungen zur Entgeltordnung des TVöD, (Internet: <http://www.haufe.de/Auftritte/ShopData/media/attachmentlibraries/domino/OeffentlicherDienst/Entgeltordnung.pdf>; Zugriff: 17.6.2010)
- DiMaggio, P./Powell, W. (1983) : The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review, Jg. 48, S. 147-160
- Edwards, P. K. (2001): ‚Industrial Relations‘: From Apparently Anachronic to Analeptic and Anaclastic Condition‘. Paper presented at the conference on ‚Industrial Relations: An Anachronism?‘ University of Tübingen, June 2001
- Egolf, B./ Lasker, J./ Wolf, St./ Potvin, L. (1992): The Roseto Effect: A 50-Year Comparison of Mortality Rates. In: American Journal of Public Health, Jg. 82, S. 1089–1092

- Eichhorst, W./Marx, P./Thode, E. (2010): Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung. Gütersloh
- Eicker-Wolf, K./Truger, A. (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, 3. Auflage. Frankfurt/M.
- England, P. (1992): Comparable Worth. Theories and Evidence. New York
- Erlbeck, P./Giesecke, H. (2009): Soziale Berufe sind Mehrwert. Tarifverhandlungen für den Sozial- und Erziehungsdienst. In: Sozial Extra, 2009, Heft 3/4, S. 31-33
- Frey, B. S. (1997): On the relationship between intrinsic and extrinsic work motivation. In: International Journal of Industrial Organization, Jg. 15, S. 427-439
- Frey, B.S./Jegen, R. (2001): Motivation Crowding Theory. In: Journal of Economic Surveys, Jg. 15, S. 589-611
- Gauss, L. (2010): Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2009 im Zeichen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. In: Wirtschaft und Statistik 8/2010, S. 754-764
- GEW (2009): Verhandlungen gehen in die Endphase. Lehrkräfteverhandlung am 8. Dezember, Tarifinfo L-ego Nr. 2
- Goffman, E. (1961): Asylums. Essay on the Social Situations of Mental Patients and Other Inmates. Garden City
- Gragert, N./Peucker, Ch./Pluto, L./ Seckinger, M. (2008): Ergebnisse einer bundesweiten Befragung bei Kindertagesstätten. Zusammenfassung für die teilnehmenden Einrichtungen. München
- Grömling, M. (2006): Branchenporträt Gebäudereiniger-Handwerk, hrsg. vom Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (Internet: http://www.gebaeudereiniger.de/uploads/media/_Branchenportr_t_GRHW.pdf , Zugriff: 3.6.2010)
- Hall, P. A./Soskice, D. (2001): An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall, P. A./Soskice, D. (Hg.): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford, New York, S. 1-68
- Hans-Böckler-Stiftung (2005): Analysen zur Tarifrunde 2005. Öffentlicher Dienst (Internet: http://www.boeckler.de/57722_37073.html; letzter Zugriff: 16.7.2010)
- Heckmann, M./Kettner, A./Rebien, M. (2009): Offene Stellen im IV. Quartal 2008. Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu. IAB-Kurzbericht, 11/2009. Nürnberg
- Henneberger, F. (1997): Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen. Bern, Stuttgart, Wien
- Herbing, Th. (2004): Leistungsbemessung, Beteiligung und Motivation – Perspektiven für die gewerkschaftliche Politik. In: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden, S. 361-373
- Hock, K./Klapproth, K.-D. (2006): Eingruppierung, Höhergruppierung und Stufenzuordnung im TVöD. In: Zeitschrift für Tarifrrecht, 3/2006, S. 118-123

- Horn, G./Truger, A. (2010): Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung zum Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung zum Nachtragsgesetz 2010 und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010. Gesetzentwürfe der Landesregierung Drucksachen 15/200 und 15/207, Policy Brief Oktober 2010. Düsseldorf
- Hoyer, H./Lutz, W. (2005): Neues Tarifrecht im öffentlichen Dienst bedeutet Verschlechterungen und die Aufgabe gewerkschaftlicher Prinzipien. Eine zusammenfassende Kritik. Erlangen
- Hyman, R. (2008): The State in Industrial Relations. In: Blyton, P./Bacon, N./Fiorito, J./Heery, E. (Hg.): The SAGE Handbook of Industrial Relations. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, S. 258-284
- Innenministerium NRW (2009): Kommunalfinanzbericht September 2009. Düsseldorf
- Jauch, P./Schmidt, W. (2000): Industrielle Beziehungen im Umbruch. Die Regulierung von Lohn, Gehalt und Arbeitszeit in Deutschland und Großbritannien. München, Mering
- Jochmann-Döll, A./Tondorf, K. (2008): Leistungsabhängige Entgeltdifferenzierung auf dem gleichstellungspolitischen Prüfstand. In: Krell, G. (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen. Wiesbaden, S. 283-298
- Jörges-Süß, K. (2007): Leistungsorientierte Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung. Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse, (Schriftenreihe Empirische Personal- und Organisationsforschung, Band 29). München, Mering
- Kadritzke, U. (2004): White-Collar Blues. Über Angestellte im modernen und im neuesten Kapitalismus. In: Artus, I./Trinczek, R. (Hg.): Über Arbeit, Interessen und andere Dinge. Phänomene, Strukturen und Akteure im modernen Kapitalismus. München, Mering, S. 101-121
- Kädtler, J. (1991): Der Bundesentgelttarifvertrag für die chemische Industrie – Leitbild einer neuen Tarifpolitik? Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 43, Berlin
- Kanter, R. M. (1977): Men and Women of the Corporation. New York
- KAV NW (2005): Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), Präsentation Stand 15.8.2005
- KAV NW (2009): Erklärung des KAV NW zum Tarifabschluss der Länder vom 1. März 2009: Niemals Vorbild für die kommunale Welt! Wuppertal
- Keller, B. (1981): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Zur Problematik der Tarif- und Besoldungsverhandlungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B11, S. 3-18
- Keller, B. (2004): Multibranchengewerkschaft als Erfolgsmodell? Zusammenschlüsse als organisatorisches Novum. Hamburg
- Keller, B. (2005): Union formation through Merger: The Case of Ver.di in Germany. In: British Journal of Industrial Relations, Jg. 43, S. 209-232
- Keller, B. (2006): Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im Öffentlichen Dienst. In: Die Verwaltung, Jg. 39, S. 79-99

- Keller, B. (2007): Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven. In: Die Verwaltung, Jg. 40, S. 173-202
- Keller, B. (2010a): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen. Berlin
- Keller, B. (2010b): Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors. In: Schroeder, W./Weßels, B. (Hg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Wiesbaden, S. 105-125
- Keller, B./Henneberger, F. (1991): Privatwirtschaft und Öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München, Mering S. 221-244
- Kenis, P. (1992): The Social Construction of an Industry - A World of Chemical Fibres. Frankfurt/M., Boulder/Col.
- Kern, H./Schumann, M. (1984): Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion. München
- Kessler, I./Purcell, J. (1992): Performance Related Pay: Objectives and Application. In: Human Resource Management Journal, Jg. 2, No. 3, S. 16-33
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5/1993. Köln
- KGSt (2005): Vorlage zur ersten Sitzung der KGSt-AG Umsetzung des TVöD am 18. und 19. Oktober 2005 in Köln
- KGSt (2007): Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung. Bericht Nr. 2/2007. Köln
- KGSt (2008): Steuerung durch Leistungsdifferenzierung. Einbeziehungsmöglichkeiten von Beamtinnen und Beamten in leistungsdifferenzierende Anreizsysteme. Materialien Nr. 3/2008. Köln
- Kilian, W./Richter, P./Trapp, H. H. (Hg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25. Berlin
- Kißler, L./Graf, M./Wiechmann, E. (2000): Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 14. Berlin
- Knyphausen-Aufseß, D./Linke, R./Nikol, P. (2010): Die deutschen Gewerkschaften: Ein Review der aktuellen Forschungsliteratur. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Jg. 80, S. 561-609
- Kocka, J. (1981): Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1950 – 1980. Göttingen
- Komba (2006): tacheles: Neuer Tarifvertrag für Servicebereiche, 18.5.2006
- Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München, Mering
- Kratzer, N./Nies, S. (2009): Neue Leistungs politik bei Angestellten. ERA. Leistungssteuerung, Leistungssetgelt. Berlin

- Krehnke, A. (2003): Projektbericht. Analyse von tarifvertraglichen Tätigkeitsmerkmalen und aktuellen Anforderungen ausgewählter Funktionen im öffentlichen Dienst als Grundlage für die Neugestaltung der Eingruppierungsregelungen im Rahmen der Tarifrechtsreform. Berlin
- Krell, G. (2008): Diskriminierungs- und Gleichstellungspotenzial von Leistungsbeurteilungen. In: Krell, G. (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen. Wiesbaden, S. 195-206
- Kuhlmann, M./Schmidt, W. (2011): Materielle Interessen und soziale Anerkennung: Die ERA-Umsetzung aus Sicht der Beschäftigten und der Betriebsräte. In: Brandl, S./Wagner, H. (Hg.): Modernisierung von Tarifstrukturen: Zwischenbilanz der ERA-Einführung (Arbeitstitel). Berlin (im Erscheinen)
- Kühne, K./Sadowski, D. (2009): Empirische Mitbestimmungsforschung und Öffentlichkeit: Zur Differenz von wirtschaftswissenschaftlichem und massenmedialem Diskurs über Arbeitsrecht. Beitrag zur GIRA-Jahrestagung am 8./9. Oktober 2009 in Erlangen
- Landesregierung NRW/Städtetag NRW/Landkreistag NRW/Städte- und Gemeindebund NRW (2010): Gemeinsame Erklärung „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen nachhaltig sichern“ vom September 2010
- Landesvorstand Ver.di NRW (2009): Beschluss vom 16.12.2009. In: Verdi NRW (Hg.): Rettet unsere Städte und Gemeinden in NRW – Programm zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. Düsseldorf
- Lawson, P. (2000): Performance Related Pay. In: Thorpe, R./Homan, G. (Hg.): Strategic Reward Systems. Essex, S. 302-317
- Lazear, E. P./Gibbs, M. (2009): Personnel Economics in Practice. Hoboken, NJ
- Leist, A./Mischlewitz, Th. (2007): Leistungsentgelt auf Grundlage des TVöD. Leitfaden zur Entwicklung und Einführung eines Leistungsentgeltsystems am Beispiel des LeistungTV-Bund. Köln
- Lengfeld, H./Liebig, S. (2002): Gruppenarbeit, Entlohnung und Gerechtigkeit. Zu einem vergessenen Feld der arbeitssoziologischen Reorganisationsforschung. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 31, S. 211-231
- Liebig, B./Nentwig-Gesemann, I. (2002): Gruppendiskussion. In: Kühl, S./Strodtholz, P. (Hg.): Methoden der Organisationsforschung. Reinbek b. Hamburg, S. 141-174
- Litschen, K. (2007): Leistungsorientierte Vergütung: Ein Katalysator des Kulturwandels im öffentlichen Dienst. In: Matiaske, W./Holtmann, D. (Hg.): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst. München, Mering, S. 87-92
- Makinson, J. (2000): Incentives for change. Rewarding performance in national government networks. Public Services Productivity Panel, HM Treasury. London
- Marginson, P./Arrowsmith, J./Gray, M. (2007): Undermining or Reframing Collective Bargaining? Variable Pay in Two Sectors Compared. Paper prepared for the 2007 Performance and Reward Conference (PARC), March 29th. Manchester
- Marsden, D. (2006): Individual Employee Voice: Renegotiation and Performance Management in Public Services. CEP Discussion Paper No 752, October 2006. London

- Marsden, D. (2009): The Paradox of Performance Related Pay Systems: 'Why Do We Keep Adopting Them in the Face of Evidence that they Fail to Motivate?' CEP-Discussion Paper No 946, August 2009. London
- Marsden, D. (2010): The Paradox of Performance-Related Pay Systems: Why Do we Keep Adopting Them in the Face of Evidence that they Fail to Motivate? In: Margetts, H./6, P./Hood, C. (Hg.): Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reform. Oxford, S. 185–202
- Marsden, D./French, St./Kubo, K. (2001): Does Performance Pay De-Motivate, and Does It Matter? London
- Martin, K. (2007): Leistungsentgelte sollten Verbesserung von Mitarbeiterbeteiligung und Führung anregen. In: Matiaske, W./Holtmann, D. (Hg.): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst. München, Mering, S. 97-101
- Marx, K. (1979): Das Kapital, 3. Band. In: Marx-Engels-Werke, Band 25. Berlin (DDR)
- Masters, M. F./Gibney, R./Shevchuk, I./Zagenczyk, T. (2008): The State as Employer. In: Blyton, P./Bacon, N./Fiorito, J./Heery, E. (Hg.): The SAGE Handbook of Industrial Relations. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, S. 305-324
- Matiaske, W./Weller, I. (2008): Leistungsorientierte Vergütung im öffentlichen Sektor: Ein Test der Motivationsverdrängungsthese. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Jg. 78, S. 35-60
- Matuschek, I. (2010): Konfliktfeld Leistung. Eine Literaturstudie zur betrieblichen Leistungs politik. Berlin
- Meerkamp, A. (2008): Neue Gestaltung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst. In: Bispinck, R. (Hg.): Verteilungskämpfe und Modernisierung. Aktuelle Entwicklungen in der Tarif politik. Hamburg, S. 109-122
- Menz, W. (2008): „Techniken, welche nutzbringende Individuen fabrizieren“. Was nützt Foucault für eine kritische Analyse von Leistungsbeurteilungsverfahren? In: Dröge, K./Marrs, K./Menz, W. (Hg.): Rückkehr der Leistungsfrage. Leistung in Arbeit, Unternehmen und Gesellschaft. Berlin
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2010a): Orientierungsdaten 2011-2014 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 3. November 2010. Düsseldorf
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2010b): NRW plant Soforthilfe für die Kommunen, Pressemitteilung vom 25.8.2010. Düsseldorf
- Mönig-Raane, M. (2010): Welche Chancen gibt es für eine solidarische und humane Offensive? Leistungsdruck und Leistungsentgelt als gewerkschaftliche Herausforderung. In: Sterkel, G./Ganser, P./Wiedemuth, J. (Hg.): Leistungs politik: neu denken. Erfahrungen – Stellschrauben – Strategien. Hamburg, S. 12-19
- Neu Morén, E. (2008): Shaping the Appropriate Employee through Performance-Related Pay. The Role of the First Line Manager. In: Vartiainen, M./Antoni, C./Baeten, X./Hakonen, N./Lucas, R./Thierry, H. (Hg.): Reward Management – Facts and Trends in Europe. Groß-Umstadt, S. 164-187
- OECD (2005a): Paying for Performance: Policies for Government Employees, OECD Policy Briefs, May. Paris

- OECD (2005b): Performance-related Pay Policies for Government Employees, OECD Publications. Paris
- OECD (2010): Germany - Economic Outlook 88 Country Summary: http://www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_34109_45268596_1_1_1_1,00.html (heruntergeladen am 19.11.2010)
- Oechsler, W.A. (2005): Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – eine Beurteilung aus personalwirtschaftlicher Sicht. In: Ifo Schnelldienst, Jg. 58, Heft 7, S. 8-11
- Oechsler, W.A. (2007): Umsetzung, Effektivität und Perspektiven von Leistungsentgelten im öffentlichen Sektor. In: Fisch, R./Mühlenkamp, H./Siedentopf, H. (Hg.): Anreizorientierte Entgeltsysteme im öffentlichen Dienst – der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) und die neue Dienstrechtsreform (Speyerer Arbeitsheft Nr. 193). Speyer, S. 97-112
- Ortmann, G. (2004): Als ob. Fiktionen und Organisationen. Wiesbaden
- Perkins, St. J./White, G. (2010): Modernising pay in the UK public services: trends and implications. In: Human Resource Management Journal, Jg. 20, S. 244-257
- Prentice, G./Burgess, S./Propper, C. (2007): Performance pay in the public sector: A review of the issues and evidence, commissioned by the Office of Manpower Economics. London
- Richter, P. (2009): Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung. Eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors. Konstanz
- Richter, P./Killian, W./Trapp, J.H. (2006): Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringung und die Folgen. In: Killian, W./Richter, P./Trapp, J.H. (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin, S. 111-130
- Ridgeway, C. L. (2001): Gender, Status, and Leadership. In: Journal of Social Issues, Jg. 57, S. 637–655
- Riedel, P. (2010): Lohngleichheit im Test. In: Mitbestimmung, Heft 10, S. 52-53
- Rob, W. (2007): Leistungsorientierte Bezahlung. Stufenaufstieg und Leistungsentgelte nach TVöD-VKA und TV-L. In: Die Personalvertretung, Jg. 50, S. 353-363
- Roggenkamp, G. (2006): Die Leistungselemente des TVöD. In: Der Personalrat, 2006, Heft 2, S. 48-53
- Ryan, R.M. /Deci, E.L. (2000): Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. In: Contemporary Educational Psychology, Jg. 25, S. 54-67
- Sadowski, D. (2002): Personalökonomie und Arbeitspolitik. Stuttgart
- Sansone, C./Harackiewicz, J.M. (Hg.) (2000): Intrinsic and Extrinsic Motivation. The Search for Optimal Motivation and Performance. San Diego, CA
- Schaub, G. (2007): Paradigmenwechsel im öffentlichen Dienst. In: Die Personalvertretung, Jg. 50, S. 278-294
- Schmidt, W. (2004): Flächentarifvertrag oder mimetische Löhne. Der Einfluss von multinationalen Unternehmen und industriellen Beziehungen auf Entgelt und Arbeitszeit in Deutschland und Großbritannien. München, Mering

Schmidt, W. (2005): Industrielle Beziehungen, Interesse und Anerkennung. Plädoyer für eine duale Perspektive. In: Industrielle Beziehungen, Jg. 12, S. 51-73

Schmidt, W./Dworschak, B. (2006): Pay Developments in Britain and Germany: Collective Bargaining, 'Benchmarking' and 'Mimetic Wages'. In: European Journal of Industrial Relations, Jg. 12, S. 89-109

Schmidt, W./Müller, A./Trittel, N. (2010a): Leistungsentgelt bekämpfen oder gestalten? Erste Befunde zur Umsetzung leistungsorientierter Bezahlung in den Kommunen. In: Sterkel, G./Ganser, P./Wiedemuth, J. (Hg.): Leistungspolitik: neu denken. Erfahrungen – Stellschrauben – Strategien. Hamburg, S. 60-92

Schmidt, W./Schönberger, K. (1999): „Jeder hat jetzt mit sich selbst zu tun“. Arbeit, Freizeit und politische Orientierungen in Ostdeutschland. Konstanz

Schmidt, W./Trittel, N./Müller, A. (2010b): Performance-Related Pay in German Public Services. The Example of Local Authorities in North Rhine-Westphalia. In: Employee Relations (im Erscheinen)

Schnabel, K. (2007): Arbeitnehmervertretungen im öffentlichen Sektor: Bedeutung und (potenzielle) Effizienzwirkungen. In: Neumärker, B./Schnabel, K. (Hg.): Ordnungspolitik für den öffentlichen Sektor. Festschrift für Cay Folkers. Marburg

Schulten, Th. (2003): Der Flächentarifvertrag – ein europäisches Auslaufmodell? Tarifvertragssysteme in Europa im Überblick. In: Wagner, H./Schild, H. (Hg.): Der Flächentarif unter Druck. Die Folgen von Verbetrieblichung und Vermarktlichung. Hamburg, S. 157-167

Schur, K. S. (2005): Leistungsorientierte Besoldung und Vergütung in der Kommunalverwaltung. Stuttgart

Schürmann, T. (2006): Zur Leistungsbezahlung im TVöD. Schwerpunkt: Vorbereitung Tarifvertrag Bund zur Leistungsbezahlung, (Vortragsmanuskript)

Scott, W. R./Meyer, J. W. (1991): The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, London, S. 108-40

Skrabs, S. /Wegner, A. (2010): Trotz Krise: Tariflicher Gesundheitsschutz im Sozial- und Erziehungsdienst. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 63, S. 382-384

Sperling, H. J. (1998): Verwaltungsmodernisierung: Chancen für Beteiligung? In: Industrielle Beziehungen, Jg. 5, S. 322-339

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2010): Kommunalumfrage belegt schwere Finanzkrise. StGB NRW-Pressemitteilung 15/2010. Düsseldorf

Statistisches Bundesamt (2008): Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 16. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2009): Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2010): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte 2009. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2010a): Verdienste und Arbeitskosten. Index der Tarifverdienste und Arbeitszeiten, Oktober 2009 (4. Vierteljahresausgabe). Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt (2010b): Befristete Beschäftigung: Jeder elfte Vertrag hat ein Verfallsdatum. In: STATmagazin, 13. März 2010. Wiesbaden
- Steinherr, F. (2005): Auszuübende Tätigkeit, Eingruppierung und Direktionsrecht – eine Bestandsaufnahme anhand der Rechtsprechung des BAG. In: Zeitschrift für Tarifrecht, 6/2005, S. 303–310
- Stellermann, R./Jaitner, A./Kuhlmann, S./Schneider, G. (2009): Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich. Gutachten im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Speyer, Frankfurt/M.
- Sterkel, G. (1997): Beteiligungseuphorie und Emanzipationsbarrieren. Probleme mit betrieblicher Partizipation. Münster
- Streeck, W. (2010): Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise. In: Leviathan, Jg. 38, S. 159-173
- Streeck, W./Rehder, B. (2005): Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft? In: Busch, H. W./Frey, H.P./Hüther, M./Rehder, B./Streeck, W. (Hg.): Tarifpolitik im Umbruch. Köln, S. 49-82
- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (1973): Bericht der Kommission. Baden-Baden
- Tarifgemeinschaft deutscher Länder (2009): Gewerkschaften brechen Verhandlungen zu einer neuen Entgeltordnung in den Ländern ab. Presseinfo 04/2009 vom 11. Dezember 2009
- Tepe, M./Kroos, D. (2010): Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 63, S. 3-10
- Tondorf, K. (2007a): Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor. In: Matiaske, W./Holtmann, D. (Hg.): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst. München, Mering, S. 25-39
- Tondorf, K. (2007b): Tarifliche Leistungsentgelte – Chance oder Bürde (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 29). Berlin
- Tondorf, K./Bahnmüller, R./Klages, H. (2002): Steuerung durch Zielvereinbarungen. Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 17). Berlin
- Tondorf, K./Jochmann-Döll, A. (2004): Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor. In: WSI Mitteilungen, Jg. 57, S. 428-434
- Tondorf, K./Jochmann-Döll, A. (2010): Entgeltgleichheit prüfen mit eg-check.de. (Internet: <http://www.eg-check.de/html/283.htm>; letzter Zugriff: 22.10.2010)
- Traxler, F. (1995): Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations. In: Crouch, C./Traxler, F. (Hg.): Organized Industrial Relations in Europe: What Future? Aldershot, S. 3-19
- Trevor, J. (2009): Can Pay be Strategic? In: Corby, S./Palmer, S./Lindop, E. (Hg.): Rethinking Reward. Basingstoke, New York, S. 21-40
- Trinczek, R. (1995): Experteninterviews mit Managern. Methodische und methodologische Hintergründe. In: Brinkmann, C./Deeke, A./Völkel, B. (Hg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu

methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 191). Nürnberg, S. 59-68

Trittel, N./Schmidt, W./Müller, A./Meyer, Th. (2010): Leistungsentgelt in den Kommunen. Typologie und Analyse von Dienst- und Betriebsvereinbarungen. Berlin

Umlauf, K. (2000): Einführung in die Eingruppierung nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT, BAT-O) für Mitarbeiter an kommunalen Öffentlichen Bibliotheken. Handreichung zum Umgang mit Arbeitsplatzbeschreibungen, (Berliner Handreichungen zur Bibliothekswissenschaft, 54). (Internet: <http://www.ib.hu-berlin.de/~kumlau/handreichungen/h54/>; Zugriff: 26.05.2010)

Ver.di (2003): Projektgruppe Eingruppierung (A 4) nimmt Arbeit auf, TS-berichtet 94/2003

Ver.di (2004): Neugestaltung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst, Folienvortrag, Stand 17.12.2004

Ver.di (2006): Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst. TVöD (VKA) v. 1.10.2005. Ergebnisse der „AG Tarif“ des Bundesfachbereichsvorstandes Gemeinden zu Leistungsentgelt nach § 18. Berlin

Ver.di (2009a): Viertes Informati onsgespräch zur Entgeltordnung am 26. November 2009 in Frankfurt ergebnislos beendet, TS-berichtet 38/2009

Ver.di (2009b): Verhandlungen zum Eingruppierungsrecht vom 10. bis 12. November 2009 in Düsseldorf fortgesetzt, TS-berichtet 36/2009

Ver.di (2010a): Warum gibt es eine Schlichtung? Video: <http://tarif-oed.verdi.de/tarifunden/2010-bund-und-kommunen/schlichtung>; Zugriff: 4.3.2010)

Ver.di (2010b): Weiterführung der Verhandlungen zur Entgeltordnung wird im Herbst vorbereitet, TS-berichtet 07/2010

Ver.di NRW (2007): Tarifinformation für die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst NRW v. 19.2.2007. Düsseldorf

Ver.di NRW (2009): Rettet unsere Städte und Gemeinden in NRW – Programm zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. Beschluss des Landesbezirksvorstands vom 16.12.2009. Düsseldorf

Vesper, E. (1996): Leistungsanreize und andere (auch nicht monetäre) Möglichkeiten der Mitarbeitermotivation. In: Zeitschrift für Tarifrecht, 4/1996, S. 150-155

Vesper, E. /Feiter, M. (2008): „LOB“ bewirkt mehr als Tadel! – Leistungsorientierte Bezahlung nach einem Jahr TVöD. In: Zeitschrift für Tarifrecht, 1/2008, S. 2-17

VKA (2007a): Reformprozess im öffentlichen Dienst geht weiter, Presseinformation der VKA vom 24.04.2007

VKA (2007b): Kommunale Arbeitgeber: 10 Punkte zur Tarifrunde 2008. Mannheim

VKA (2009): Fortsetzung der Tarifverhandlungen über eine neue Entgeltordnung, Rundschreiben R 125/2009

Voswinkel, St./Kocyba, H. (2008): Die Kritik des Leistungsprinzips im Wandel. In: Dröge, K./Marrs, K./Menz, W. (Hg.): Rückkehr der Leistungsfrage. Leistung in Arbeit, Unternehmen und Gesellschaft. Berlin

Walton, R.E./McKersie, R.B. (1965): A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System. New York

- Weiß, J./Kratz, F. (2008): Die Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst stärken! In: Zeitschrift für Tarifrecht, 9/2008, S. 466-475
- Wendl, M. (2006): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit? Arbeitsbewertung und Eingruppierung im öffentlichen Dienst. In: Sozialismus, Jg. 33, 12/2006, S. 34-39
- Wiechmann, E./Kißler, L. (2010): Kommunale Demographiepolitik. Antworten auf den sozio-demographischen Wandel in den Rathäusern (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 37). Berlin
- Winter, R. (unter Mitarbeit von G. Krell) (1997): Aufwertung von Frauentätigkeiten. Ein Gutachten für die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (hrsg.). Stuttgart
- Witzel, A. (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt/M., New York
- Witzel, A. (2000): Das problemzentrierte Interview. In: Forum Qualitative Sozialforschung, Jg. 1, Heft 1, Artikel 22
- Wurm, Th. (2005): Das neue Entgeltsystem des TVöD und die Überleitung bestehender Beschäftigungsverhältnisse. In: Zeitschrift für Personalvertretungsrecht, 2005, Ausgabe Mai
- Zetl, H. P. (2008): Vom BAT zum TVöD/TV-L – war das sinnvoll? In: ZMV Die Mitarbeitervertretung 2/2008, S. 63-67
- Zoega, G. (2010): The Financial Crisis: Joblessness and Investmentlessness. In: Capitalism and Society, Jg. 5, Ausgabe 2, Artikel 3

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Übersicht über die untersuchten kommunalen Arbeitgeber	39
Tab. 2	Übersicht über die Beschäftigtenbefragungen	42
Tab. 3	Beschäftigtenbefragungen: Belegschaftsanteile nach Grundgesamtheiten und Stichprobe	44
Tab. 4	Grundgesamtheit und Stichprobe der Personalrätebefragung	49
Tab. 5	Aufhebung der Trennung in Arbeiter und Angestellte	59
Tab. 6	Statusdifferenzierungen unter den Beschäftigten	60
Tab. 7	Anerkennung von Vorerfahrung.....	75
Tab. 8	Erhoffte Veränderungen durch die Tarifreform	81
Tab. 9	Information bei Einführung des TVöD	82
Tab. 10	Bewertung des Entgeltsystems des TVöD	83
Tab. 11	Ungerechte Behandlung durch Einführung des TVöD.....	84
Tab. 12	Notwendigkeit einer Gewerkschaft	85
Tab. 13	Methoden der Leistungsfeststellung in den Kommunen Nordrhein-Westfalens	115
Tab. 14	Gründe für das Fehlen einer Dienst- oder Betriebsvereinbarung	122
Tab. 15	Zielvereinbarung oder Systematische Leistungsbewertung?	123
Tab. 16	Gründe zur Veränderung einer Dienstvereinbarung	125
Tab. 17	Freiwilligkeit der Teilnahme am LOB-System	126
Tab. 18	Regeln für selektive Ausschüttung	128
Tab. 19	Prämienausschüttung bei der Stadtverwaltung V 7	143
Tab. 20	Generelle Einstellung zu leistungsorientierter Bezahlung bei der Stadtverwaltung V 7	144
Tab. 21	Wirkung LOB auf das Verhältnis Führungskräfte Mitarbeiter bei der Stadtverwaltung V 7.....	145
Tab. 22	Information und Schulung zum Leistungsentgelt	147
Tab. 23	LOB-Mitarbeitergespräche	148
Tab. 24	Wirkungen leistungsorientierter Bezahlung aus Beschäftigtensicht	149
Tab. 25	LOB-Einführung und Akteursbewertung	152
Tab. 26	Personalrat und Gewerkschaften in den Augen der Beschäftigten	153
Tab. 27	Teilnahme an LOB.....	154

Tab. 28	Einfluss der Beschäftigten auf die Bewertungsergebnisse bei Zielvereinbarung	155
Tab. 29	Einfluss der Beschäftigten auf die Bewertungsergebnisse bei Systematischer Leistungsbewertung	156
Tab. 30	Prämienausschüttung nach Beschäftigtenbefragungen	157
Tab. 31	Schwierigkeiten zur Erfüllung der Leistungsanforderungen...	158
Tab. 32	Ausschüttungsbetrag und materieller Anreiz	161
Tab. 33	LOB: Gute Idee, schlechte Praxis?.....	162
Tab. 34	Verbesserung oder Verschlechterung der LOB-Praxis.....	163
Tab. 35	Subjektivität der Leistungsbewertung	164
Tab. 36	Vorbereitung der „Bewerter“ auf die Leistungsbewertung	167
Tab. 37	Prämienausschüttung bei der Stadtverwaltung V 6	169
Tab. 38	Übersicht über die Untersuchungsfälle	170
Tab. 39	Generelle Einstellung zu leistungsorientierter Bezahlung.....	172
Tab. 40	Wirkung von Leistungsentgelt auf das Verhältnis von Führungskräften und Mitarbeitern.....	173
Tab. 41	Aussagen zur leistungsorientierten Bezahlung aus Beschäftigtensicht	174
Tab. 42	LOB und Einfluss Führungskräfte auf die Arbeit.....	179
Tab. 43	Bewertung des § 18 TVöD durch die Personalräte.....	183
Tab. 44	Diverse Aussagen zur leistungsorientierten Bezahlung.....	184
Tab. 45	LOB-Bewertung der Verwaltungsspitze nach Einwohnerklassen	189
Tab. 46	Veränderung der LOB-Praxis gegenüber der ersten Runde..	190
Tab. 47	Bewertung der Methoden	201
Tab. 48	Bewertung der Methoden nach Einwohnerzahl der Kommune	202
Tab. 49	Teilnahme und Ausschüttung	207
Tab. 50:	Angemessenheit der Bewertung nach Geschlecht	209
Tab. 51	Funktionalität differenziert nach Kooperativität	215
Tab. 52	Akteursbewertung durch Beschäftigte und Personalrat im Zusammenhang der Einführung von Leistungsentgelt	219
Tab. 53	Auswirkungen des TVöD auf die Personalrekrutierung	237
Tab. 54	Gründe für einen Verzicht auf Rückgruppierungen.....	240
Tab. 55	Gründe für bessere Eingruppierungen als zwingend verlangt.....	242
Tab. 56	Beschäftigte in der Entgeltgruppe 1.....	268
Tab. 57	Bewertung der Entgeltgruppe 1 durch Personalräte	270

Tab. 58	Effekte der Entgeltgruppe 1	273
Tab. 59	Orientierung bei neuen Eingruppierungen	295
Tab. 60	Erwartungen an eine neue Entgeltordnung	305
Tab. 61	Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Arbeitgeber im Allgemeinen und bei der Einführung von Leistungsentgelt (Vergleich mit der ERA-Einführung in der Metallindustrie)	321

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Beginn der Modernisierungsmaßnahmen	13
Abb. 2	Index der Tarifverdienstentwicklung	18
Abb. 3	Entwicklung der Beamten und Tarifbeschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden 1991 - 2008	20
Abb. 4	Typen von Dienst-/Betriebsvereinbarungen nach Vereinbarungen und Beschäftigten	120
Abb. 5	Haltungen zum Leistungsentgelt	177
Abb. 6	Bewertung Leistungsentgelt insgesamt	180
Abb. 7	Bewertung Leistungsentgelt insgesamt: Personalrat.....	181
Abb. 8	Gerechtigkeit der Bewertung	185
Abb. 9	Kooperation und Beteiligung	193
Abb. 10	Zusammenarbeit der Betriebsparteien	194
Abb. 11	Zufriedenheit mit betrieblicher Kommission	195
Abb. 12	Information von Beschäftigten und Führungskräften	196
Abb. 13	Mitarbeitergespräche nach Methode	198
Abb. 14	Bemühung um gute Bewertung	202
Abb. 15	Schwierigkeit der Anforderung.....	203
Abb. 16	Angemessenheit der Bewertung.....	204
Abb. 17	Bewertungsunterschiede bei Beschäftigtengruppen.....	208
Abb. 18	Negative Effekte des Leistungsentgelts	211
Abb. 19	Arbeitgeberziele beim Leistungsentgelt	212
Abb. 20	Personalratsziele beim Leistungsentgelt	213
Abb. 21	Effekte des Leistungsentgelts	214
Abb. 22	Änderungsvorstellungen der Personalräte zum Leistungsentgelt	217
Abb. 23	Konflikt- und Kompromissfelder der Tarifparteien.....	310