

Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz

Schmidt, Werner; Müller, Andrea; Trittel, Nele

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, W., Müller, A., & Trittel, N. (2011). Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 18(1/2), 78-98. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-344022>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Werner Schmidt, Andrea Müller, Nele Trittel*

Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz**

Zusammenfassung – Der Beitrag untersucht auf der Basis von Fallstudien, standardisierten Befragungen von Beschäftigten sowie von Personalräten die Einführung, die Akzeptanz und die Funktionalität von leistungsorientierter Bezahlung (LOB) im öffentlichen Dienst am Beispiel der Kommunen Nordrhein-Westfalens. Angeknüpft wird an die von David Marsden aufgeworfene Frage, weshalb im öffentlichen Sektor an LOB festgehalten werde, obgleich das Ausbleiben von Motivationseffekten evident sei. Es wird konstatiert, dass zwar tatsächlich bestenfalls schwache Anreizeffekte auftreten, sich die Absichten der LOB-Befürworter jedoch auch nicht auf die Motivationssteigerung beschränken. Die Arbeitgeberverbände beabsichtigen eine Fortführung der Verwaltungsmodernisierung mit tarifpolitischen Mitteln. Zudem finden sich nicht-antizipierte positive Folgen für die Mitbestimmung, Arbeitnehmerbeteiligung und kooperative betriebliche Arbeitsbeziehungen. Alle Effekte bleiben jedoch schwach.

Performance-Related Pay in the Public Sector: Intentions, Effects, and Acceptance

Abstract – Empirically based on case studies and surveys of employees and staff councils of local authorities in North Rhine-Westphalia, this article analyses the implementation, the acceptance, and the functionality of performance-related pay (PRP) in the German public sector. The article responds to the question raised by David Marsden of why we keep adopting PRP for the public sector in the face of evidence that it fails to motivate. It asserts that actually at best weak effects on motivation occur, but that the intentions of the PRP-proponents are not restricted to enhancing motivation. The employers' federation intends a continuation of public sector reform by the means of collective bargaining. Additionally, unanticipated positive effects on co-determination, employee participation, and cooperative workplace industrial relations appear. However, all effects remain weak.

Key words: **performance-related pay, public sector, collective bargaining, target agreements, public service reform**
(JEL: H83, J30, J33, J50, M52)

* Dr. Werner Schmidt, Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) an der Universität Tübingen, Hauserstr. 43, D – 72076 Tübingen.

E-Mail: w.schmidt@uni-tuebingen.de

Andrea Müller, M.A., Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) an der Universität Tübingen, Hauserstr. 43, D – 72076 Tübingen.

E-Mail: and.mueller@uni-tuebingen.de

Dipl.-Sozialwiss. Nele Trittel, Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) an der Universität Tübingen, Hauserstr. 43, D – 72076 Tübingen.

E-Mail: nele.trittel@uni-tuebingen.de

** Artikel eingegangen: 15.11.2010

revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 1.3.2011.

1. Die Tarifregelung

Im deutschen öffentlichen Dienst spielte Leistungsentgelt traditionellerweise keine Rolle, sehen wir ab von Modellversuchen und von Leistungszulagen im Arbeiterbereich, die in manchen Tarifbezirken (etwa in NRW) möglich waren (Tondorf 2007). Doch mit dem 2005 in Kraft getretenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) wurden für die Kommunen und den Bund die Voraussetzungen für eine flächendeckende Einführung von „Leistungsentgelt“ bzw. „Leistungsorientierter Bezahlung“ (LOB) geschaffen. Der § 18 des TVöD-VKA (TVöD für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände, VKA), in dem sich die Bestimmungen zur LOB finden, nennt als deren Ziel, „die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern“ und zugleich „Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz“ zu stärken.¹ Die LOB sollte zum 1. Januar 2007 eingeführt werden und „zusätzlich zum Tabellenentgelt“ zunächst 1% der (kollektiven) ständigen Monatsentgelte des Vorjahres betragen. Eine Steigerung des 1%igen Startvolumens auf die Zielgröße von 8% ist genannt und muss im Übereinkommen der Tarifparteien erfolgen. 2010 wurde zunächst eine schrittweise, über vier Jahre gestreckte Steigerung auf 2% vereinbart.

Die LOB kann individuell oder an Gruppen von Beschäftigten ausgeschüttet werden, Beschäftigte dürfen davon nicht prinzipiell ausgeschlossen werden.² Als Methoden zur Leistungsbestimmung sind die *Zielvereinbarung* und die *Systematische Leistungsbewertung* (oder eine Kombination beider) zulässig. Eine *Zielvereinbarung* (ZV) soll freiwillig sein und im Sinne einer Abrede über Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung erfolgen, wobei auch eine „*Verständigung auf zum Teil vorgegebene oder übergeordnete Ziele*“ möglich ist (Niederschriftserklärung zu § 18 Abs. 5 TVöD-VKA). Die vereinbarten Leistungsziele müssen beeinflussbar und in der regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sein. Unter einer *Systematischen Leistungsbewertung* (SLB) wird die „*auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien*“ (§ 18 Abs. 5 TVöD-VKA) oder eine „*aufgabenbezogene Bewertung*“ verstanden. *De facto* besteht zwischen der SLB und klassischen Verfahren der Leistungsbeurteilung sowie der im öffentlichen Dienst bekannten Regelbeurteilung allerdings nicht selten eine gewisse Ähnlichkeit.³

Um die eher allgemein gehaltenen Bestimmungen zu konkretisieren, sind die Betriebsparteien dazu verpflichtet, eine Betriebs- oder einvernehmliche Dienstvereinbarung abzuschließen, ohne die keine Einführung zulässig ist. Damit wurden erhebliche betriebliche Gestaltungsspielräume eröffnet sowie prinzipiell auch die Möglichkeit

¹ § 18 Abs. 6 TVöD-VKA bestimmt darüber hinaus, dass bei der Umsetzung „Ziele zur Sicherung und Verbesserung der Effektivität und Effizienz, insbesondere für Mehrwertsteigerungen (z.B. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, - der Dienstleistungsqualität, - der Kunden-/ Bürgerorientierung)“ festgelegt werden sollen.

² Beamte, für die der TVöD nicht gilt, sind anders als die sog. Tarifbeschäftigten bei der LOB in der Regel gleichwohl ausgeschlossen, lediglich in NRW wurde die Beteiligung der Beamten landesgesetzlich ermöglicht.

³ Die Niederschriftserklärung zu § 18 Abs. 5 TVöD-VKA hält jedoch ausdrücklich fest, dass die SLB nicht der Regelbeurteilung zu entsprechen habe.

gegeben, auf die LOB-Einführung zu verzichten. Allerdings gilt zudem: Falls für das Jahr 2007 keine Vereinbarung abgeschlossen wird, so müssen zwar pauschal 12% des Septembergehalts ausbezahlt werden, kommt jedoch auch für 2008 keine betriebliche Regelung zustande, soll an „die Beschäftigten mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember 2008 6 v.H. des für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts“ (also nur etwa die Hälfte des 1%igen Volumens) undifferenziert ausgeschüttet werden, um das Interesse der Beschäftigten an einer Einführung zu fördern.

Eine paritätisch besetzte *Betriebliche Kommission* soll bei der Entwicklung und beim ständigen Controlling des betrieblichen Systems mitwirken sowie notwendige Korrekturen empfehlen. Die Kommission ist zudem für die Beratung von Beschwerden zuständig, die sich auf Mängel des Systems und seiner Anwendung beziehen. Der Arbeitgeber entscheidet auf ihren Vorschlag über Beschwerden und muss abweichende Entscheidungen begründen.

2. Fragestellungen

Die Einführung von LOB im öffentlichen Dienst ist zwischen den Tarifparteien des Kommunalbereiches ein heftig umstrittener Vorgang. Umstritten sind nicht nur die Wirkungen, sondern auch, inwiefern eine Umsetzung tatsächlich erfolgt. Zunächst werden wir deshalb basale Fragen zu Umsetzungsfrequenz, Einführungsprozess und Ausgestaltung der LOB-Systeme (ZV oder SLB) zu beantworten suchen. Weil mit der dienstlichen Beurteilung („Regelbeurteilung“) im öffentlichen Dienst traditionell ein Instrument vorhanden ist, das dem der Leistungsbeurteilung ähnelt, jedoch primär für Aufstiegs- und Versetzungsprozesse von Relevanz war, war eine häufige Verwendung der SLB zu erwarten. Da die Regelbeurteilung gewerkschaftlich schon längere Zeit unter Kritik steht, und in der wissenschaftlichen Diskussion Zweifel an der Funktionalität von Beurteilungssystemen geäußert werden (etwa Breisig 2006: 104ff.), ist die Frage der Methodenwahl sowohl politisch als auch wissenschaftlich von Interesse. Obwohl es eingedenk des Drucks zum Abschluss einer Umsetzungsvereinbarung wahrscheinlich schien, dass LOB allmählich überwiegend eingeführt wird, war doch keineswegs auszuschließen, dass in vielen Fällen lediglich eine Umsetzungsfassade errichtet werden würde (Oechsler 2007). Auch war nicht mit Sicherheit abzusehen, wie viele Personal- und Betriebsräte eine Einführung zu blockieren suchen würden, stellt die neue LOB doch aus der Sicht vieler Gewerkschafter und Personalräte einen verteilungspolitischen Übergriff der Arbeitgeber dar, denn das sog. „Startvolumen“ wurde aus bisher fixen Entgeltbestandteilen gespeist (Urlaubs- und Weihnachtsgelder). Da von Kritikern diskriminierende Bewertungen und problematische Verteilungseffekte, etwa der weithin bekannte „Hierarchieeffekt“ oder Geschlechterdiskriminierung (etwa Krell 2008; Jochmann-Döll/Tondorf 2008), erwartet wurden, soll auch nach Verteilungseffekten gefragt werden.

Unser Interesse gilt auch der Akzeptanz der LOB bei den Beschäftigten, den Führungskräften sowie den Akteuren der betrieblichen Arbeitsbeziehungen. Dabei nehmen wir an, dass Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit (bspw. Lengfeld 2003: 56) auch bei LOB relevant sind. Eine breite Beteiligung am Bewertungsverfahren, wie es typisch für die ZV ist, sollte deshalb deren Akzeptanz der Leistungsentgelte begünstigen. Allerdings dürfte, ähnlich wie es für Prozesse anforderungsbezogener Ar-

beitsbewertung beschrieben wurde (Bahnmüller/Schmidt 2009; Kuhlmann/Schmidt 2011), der Umstand der Bewertung an sich, unabhängig von Verteilung und Verfahren, ein gewisses Unbehagen bei den Beschäftigten auslösen und LOB deshalb selbst unter günstigen Umständen lediglich schwache Akzeptanz erzielen. Auch bei Führungskräften und bei Personalräten (wegen des Streits zwischen den Tarifparteien) war geringe Akzeptanz zu erwarten. Zudem kommt mit der LOB allemal ein neues Element in die Beziehung von Organisation und Beschäftigten sowie die betrieblichen Sozialbeziehungen (Menz 2008, 2009), wird doch das Tauschverhältnis zwischen Arbeitsleistung und Vergütung jenseits des Arbeitsvertrages konkretisiert: Das volle Entgelt steht zwar dem Kollektiv der Beschäftigten unabhängig vom Leistungsniveau zu, einzelne Beschäftigte erhalten die volle Ausschüttung jedoch – anders als zuvor – nur noch, wenn ihnen bescheinigt wird, dass vereinbarte Leistungsziele erreicht wurden oder die Leistung bestimmten Kriterien genügt. Diagnosen der „Vermarktlichung“ und „Ökonomisierung“ sind deshalb zumindest nicht ganz von der Hand zu weisen (etwa Czerwick 2007; Richter 2009; Senghaas-Knobloch 2008).

Insbesondere seitens der Gewerkschaft Ver.di, aber auch von manchen Arbeitgebern, wird der Nutzen leistungsabhängiger Vergütung im öffentlichen Dienst grundsätzlich bezweifelt: Der Aufwand sei groß, doch Motivationseffekte nicht festzustellen. Auch in der wissenschaftlichen Debatte werden nicht selten grundsätzliche Zweifel angemeldet und negative Effekte auf die Motivation konstatiert. Eine ganze Strömung psychologischer Forschung widmet sich der Frage, ob und ggf. unter welchen Rahmenbedingungen besondere „extrinsische“ Leistungsanreize die „intrinsische“ Motivation beeinträchtigen oder nicht (als Übersicht Sansone/Harackiewicz 2000). Soweit Anreize als Kontrolle und Sanktion wahrgenommen werden, wäre demnach mit negativen, im Falle von „social contextual conditions that support one’s feelings of competence, autonomy, and relatedness“ auch mit positiven Effekten auf die Motivation zu rechnen (Ryan/Deci 2000: 65). In der personalwirtschaftlichen Forschung wurde der Ansatz aufgegriffen und betont, dass „the use of extrinsic incentives may crowd out intrinsic work motivation under identifiable conditions“ (Frey 1997: 428; Frey/Jegen 2001: 594ff.). Matiaske/Weller (2008: 54) argumentieren in der Folge, das geringe Volumen der LOB-Komponente des öffentlichen Dienstes könne dazu führen, dass intrinsische Motivation zerstört, jedoch nicht hinreichend durch zusätzliche extrinsisch generierte Motivation kompensiert werde. Allerdings blieb dieser Ansatz von Kritik selbst nicht verschont, kritisiert wurde etwa die für Beschäftigungsverhältnisse keineswegs selbstverständliche Implikation vorgängig intrinsischer Motivation (Sadowski et al. 1999). Wir nehmen jedoch an, dass nicht nur extrinsische und intrinsische Motivation, sondern auch materielle Interessen und soziale Anerkennung miteinander ins Gehege geraten können (Schmidt 2005: 63f.). Skeptisch wird der Nutzen leistungsabhängiger Vergütung im öffentlichen Sektor zudem auch in anderen Studien betrachtet (bspw. Kessler/Purcell 1992; Brown et al. 2003; OECD 2005; Demmke 2009), selbst wo deren Funktionalität im Grundsatz nicht bezweifelt wird, finden sich etliche Hinweise auf mögliche Anwendungsfehler (etwa Lazear/Gibbs 2009).

Alle Erwartungen, es dürfte sich bei leistungsabhängiger Bezahlung im öffentlichen Dienst um ein internationales, doch rasch vorübergehendes Modephänomen handeln, erwiesen sich bisher jedoch als unzutreffend. Marsden (2010) bringt dies

folgendermaßen auf den Punkt: „The paradox of performance-related pay systems: Why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?“ Er erklärt sich dieses Phänomen 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”* (Marsden 2010: 188). Es liegen Studien vor, die von solchen positiven Effekten auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes berichten (Makinson 2000; Prentice et al. 2007).

Aus diesem Grund, aber nicht zuletzt, weil bereits ein Blick in die Zieldefinition des § 18 TVöD-VKA genügt, um festzustellen, dass die dort verfolgten Absichten sich nicht auf Motivationsförderung beschränken, soll die Frage der Funktionalität leistungsabhängiger Vergütung im öffentlichen Dienst breiter betrachtet und auch nach Funktionen jenseits der Motivation gefragt werden.⁴ Da wir es mit einer flächentarifvertraglichen Regelung von LOB zu tun haben, werden wir die Betrachtung über die individuelle Ebene hinaus nicht nur auf die organisationale Ebene ausweiten (Marsden 2010: 193f.), sondern auch die Intentionen der tarifpolitischen Akteure mitbetrachten. Auch nach den machtpolitischen Folgen der Einführung von LOB für die industriellen Beziehungen soll gefragt werden (Marginson 2009; zu den industriellen Beziehungen des öffentlichen Sektors vgl. Keller 2010). Sehen wir mit Kratzer/Nies (2009: 229) bei der Leistungssteuerung eine „Steuerungslücke“, so dürfte der Versuch, die Lücke mittels LOB zu schließen, auch im öffentlichen Sektor für alle Beteiligten „Problem und Chance zugleich“ sein. LOB, so die zu prüfende Annahme, könnte neben Steuerungschancen für den Arbeitgeber auch Regulierungschancen für Mitbestimmung und Partizipation bieten (Schmidt et al. 2010a). Im Weiteren werden wir nach einer Darlegung der empirischen Basis des Beitrags (3.) zunächst Verbreitung und Ausgestaltung der LOB beschreiben (4.), um dann die Fragen der Akzeptanz (5.) und der Funktionalität (6.) aufzuwerfen. Im Anschluss wird die Bedeutung der Befunde für die industriellen Beziehungen skizziert werden (7.) sowie eine zusammenfassende und perspektivische Betrachtung der Befunde erfolgen (8.).

3. Empirische Basis

Empirisch basiert der Beitrag auf einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt zur Tarifreform im öffentlichen Dienst (Schmidt et al. 2010b), das sich unter anderem auch der Einführung von LOB widmete. Der Beitrag fragt auf der tarif- und der betriebspolitischen Ebene nach den Absichten und den Wirkungen bei LOB: Um beide Ebenen aufeinander zu beziehen, wird methodisch primär ein qualitativer Ansatz gewählt, auf der tarifpolitischen Ebene beschränken wir uns auf diesen. Auf der betrieblichen Ebene hingegen beziehen wir neben Fallstudien Daten auch standardisierte Erhebungen mit ein, die als Elemente in die qualitative Gesamtbetrach-

⁴ Als mögliche Erklärung für LOB mag auch der Bedarf für eine symbolische Anpassung an privatwirtschaftliche Managementmethoden gelten (Jörges-Süß 2007).

tung integriert werden. Als Untersuchungsfeld wurden die Kommunen Nordrhein-Westfalens gewählt.⁵

Für die Untersuchung der tarifpolitischen Ebene wurden 15 Experteninterviews mit Vertretern der Tarifparteien (Ver.di, DBB-Tarifunion, VKA und KAV NW) geführt,⁶ ergänzt um teilnehmende Beobachtung, die ihren Schwerpunkt auf gewerkschaftlicher Seite hatte, sich jedoch nicht darauf beschränkte. Die Erhebungen auf der tarifpolitischen Ebene dienten primär dazu, die Orientierungen und Strategien der tarifpolitischen Akteure sowie die tarifpolitischen Verhandlungsprozesse zu eruieren.

Tab. 1: Übersicht 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	^(a) 18.772
Verteilte Fragebogen	980	144	809	989	1.047	^(a) 3.969
Rücklauf	298	45	335	212	394	^(a) 1.284
Rücklaufquote auf Verteilung	30,4%	31,3%	41,4%	21,4%	37,6%	32,4% ^(b) (32,4%)
Rücklaufquote auf Beschäftigte	27,7%	28,5%	33,7%	20,4%	2,5%	22,6% ^(b) (6,8%)
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	–

^(a) = Zeilensumme, ^(b) = Zeilenmittelwert (gewogener Zeilenmittelwert in Klammern).

Auf der betrieblichen Ebene stützen sich die Ausführungen neben Dokumentenanalysen auf Experteninterviews mit Personalräten und (überwiegend) Personalverantwortlichen bei 18 kommunalen Arbeitgebern (12 Kommunen, 4 kommunale Betriebe, 2 Krankenhäuser; vgl. zu den Fallstudien auch Schmidt et al. 2011) sowie in vier Fällen auf jeweils mehrere Gruppendiskussionen mit Beschäftigten und Führungskräften (30 Experteninterviews und 28 Gruppengespräche). Die Fallauswahl zielte darauf, das Spektrum der nach Expertenhinweisen und einer umfangreichen Auswertung von 215 Dienstvereinbarungen zum § 18 TVöD (Trittel et al. 2010) zu erwartenden Umsetzungsvarianten abzudecken. Im Rahmen von fünf Fallstudien wurden schriftliche Beschäftigtenbefragungen durchgeführt, mit denen Repräsentativität für den jeweiligen Fall, nicht jedoch darüber hinaus angestrebt wurde. In vier von fünf Fällen richtete sich der Fragebogen an die komplette Belegschaft, in der Großstadt V 12 wurde eine Stichprobe der Beschäftigten (LOB-Pilotbereiche) befragt (vgl. Tab. 1). Da die

⁵ Für NRW sprachen die hohe Konzentration größerer Städte, Erfahrungen mit Leistungszulagen im Arbeiterbereich und das Engagement der tarifpolitischen Akteure. Diese Besonderheiten schränken allerdings die Übertragbarkeit der Befunde ein.

⁶ In der Regel waren die Experteninterviews als themenzentrierte und leitfadengestützte, jedoch relativ offen geführte Gespräche angelegt; sie konnten trotz der tarifpolitisch brisanten Thematik überwiegend aufgezeichnet und vollständig transkribiert werden.

Pilotbereiche so ausgewählt wurden, dass sie die Stadtverwaltung repräsentieren sollten, spiegelt der Anteil der Beamten sowie der ehemaligen Arbeiter und Angestellten der Nettostichprobe in etwa ihren Anteil in der Grundgesamtheit wider. Unter anderem zur Erhebung von Effekten der LOB in der Fläche wurde im Frühjahr 2010 eine Befragung aller Personalräte der 396 Städte und Gemeinden, der 31 Kreise sowie der drei Landschafts- bzw. Regionalverbände in NRW durchgeführt (Grundgesamtheit 430 Fälle). 179 auswertbare Fragebogen kamen zurück, das sind knapp 42% der Grundgesamtheit. Der Datensatz wurde nach Größe der Kommunen gewichtet (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Grundgesamtheit und Stichprobe Personalrätebefragung

	Grundgesamtheit		Personalrätebefragung				
	Absolut	Prozent	Stichprobe ungew.		Stichprobe gewichtet		Gewichtungsfaktor
Absolut			Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	
Kommune nach Einwohnern, Kreis, Landschaftsverband							
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
Landschafts-/Regionalverbände	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	

4. Einführung, Ausgestaltung und Verteilungseffekte

89% der schriftlich befragten Personalräte bejahen die Frage nach einer Dienstvereinbarung zur LOB nach § 18 TVöD (diese Fälle repräsentieren auch 89% der Beschäftigten). In zwei Drittel der Anwendungsfälle sind, wie in NRW zulässig, auch Beamtinnen und Beamte in das System einbezogen. Wurde keine Dienstvereinbarung abgeschlossen, ist der Grund keineswegs stets eine grundsätzliche Ablehnung der LOB. Allerdings kann aus der bloßen Existenz einer Dienstvereinbarung auch nicht auf leistungsdifferenzierte Ausschüttung geschlossen werden, denn 14% der Vereinbarungen sehen eine pauschale Ausschüttung vor. Pauschal ausschüttende mit und ohne Dienstvereinbarung stellen zusammen in etwa ein Viertel der Kommunen in NRW (mit einem Drittel der Beschäftigten).

Bei den ausschließlich oder überwiegend eingesetzten Methoden dominiert die SLB mit 54% über die ZV mit 16% und die Kombination aus beiden mit 17% der Fälle. Kommunen, die die ZV einsetzen, sind häufig eher größer und beschäftigen 30% der Beschäftigten. Nehmen wir alle Fälle zusammen, in denen der ZV mehr als eine gänzlich marginale Existenz zukommt, so steigt ihr Vorkommen auf 39% der Kommunen mit Dienstvereinbarung (57% der Beschäftigten).

Insgesamt wurden in der großen Mehrheit der Fälle Beschäftigte und Führungskräfte vor der Einführung „gut“ oder „sehr gut“ informiert. Dennoch sind auch Fälle zu konstatieren, in denen die LOB-Einführung lediglich *pro forma* erfolgte, nur eine Fassade der Leistungsdifferenzierung errichtet wurde, oder die Bereitschaft fehlte, hinreichend Zeit und Ressourcen einzusetzen. 70% der befragten Personalräte geben zudem an, die meisten Führungskräfte hätten an Schulungen teilgenommen, 68% sagen, es habe auch Schulungen für Beschäftigte gegeben und nennen im Mittel eine Teilnahmequote von 51%. Für die Mehrheit der Umsetzungsfälle kann ein engagiertes Bemühen um die LOB-Einführung konstatiert werden.

Zwar muss das LOB-Budget vollständig an die Beschäftigten ausgeschüttet werden und ist somit kollektiv gesichert, die Binnenverteilung unter den Beschäftigten kann jedoch sehr unterschiedlich ausfallen. In 62% der Kommunen finden sich keine Regelungen, die einer breiten Ausschüttung an die Beschäftigten entgegenstehen würden, in den anderen bestehen Regelungen, die darauf zielen, einer Ausschüttung an alle entgegenzuwirken, doch lediglich in 8% aller Fälle gibt eine Quote den Anteil der Beschäftigten strikt vor, an den ausgeschüttet werden darf.⁷ Allerdings waren die weichen Selektionsvorgaben *de facto* wenig wirksam. Insgesamt erhielten im Durchschnitt aller Fälle 92% der Teilnehmer eine Prämie: 59% die volle Ausschüttung, 33% eine Teilausschüttung. Allein mit Blick auf die Streuung der ausgeschütteten Prämien sollte einer breiten Akzeptanz der LOB bei den Beschäftigten somit wenig entgegenstehen.

Arbeitgeber bewerten geringe Differenzierung häufig negativ, sie sehen diese in der Furcht von Führungskräften begründet, sich der Auseinandersetzung mit den Beschäftigten zu stellen. Zwar kann eine breite Ausschüttung auch ein positives Leistungsverhalten spiegeln, falls dies nicht zutrifft, können Beschäftigte jedoch tatsächlich keinen Kausalzusammenhang zwischen Leistungsverhalten und Prämien Erfolg mehr ausmachen, womit jede rein interessen-rationale Begründung für verändertes Leistungsverhalten hinfällig würde. Ähnlich dysfunktional wie eine vorgegeben selektive (z. B. Quotierung), wäre eine willkürliche oder sogar systematisch diskriminierende Verzerrung der Leistungsbewertung. Wie erwartet kommt eine Besserbewertung von statushöheren Beschäftigten auch vor: 22% der Personalräte geben an, Beschäftigte in den unteren Entgeltgruppen würden schlechter, 39% meinen, die Leistungen der Beschäftigten in höheren Entgeltgruppen würden besser bewertet. Abgesehen von diesem „Hierarchieeffekt“ scheinen Benachteiligungen jedoch ein eher marginales Phänomen zu sein. Hinweise auf verbreitete Diskriminierung nach Geschlecht, Herkunft oder Alter etc. ergeben sich aus den Befragungen und den Fallstudien nicht.

Neben Bewertungsvorgaben beeinflussen auch Regeln zur Übersetzung von Bewertungen in Geldbeträge die Verteilungseffekte. Es finden sich drei Varianten: In 44% der Fälle gilt die Regel „Gleiche Bewertung erbringt gleichen Geldbetrag“, d.h. es wird monetär nicht nach Entgeltgruppen unterschieden. In einem Fünftel der Fälle

⁷ Bei Quotierungen steigt in der Regel der Ausschüttungsbetrag für einen Teil der Beschäftigten an, doch die Zahl derjenigen, die sich eine Chance auf eine Prämie ausrechnen, nimmt spätestens nach den ersten Bewertungsrunden ab. Doch auch Quotierungen sehen mitunter eine eher breite Ausschüttung vor: Lediglich bei ca. vier Zehnteln der Fälle mit Quote beträgt die Ausschüttungsquote weniger als 50%.

bringt ein Gewichtungsfaktor die Prämienhöhe in Übereinstimmung mit der Regel „Gleiche Bewertung erbringt einen prozentual gleichen Aufschlag auf das Grundentgelt“. Zu 36% wird schließlich nach der Regel „Gleiche Bewertung erbringt den gleichen Betrag in hierarchisch gestaffelten Entgeltgruppen-Clustern“ (bspw. innerhalb EG 1–5) verfahren.

Welche Verteilungswirkungen letztlich auftreten, hängt zudem davon ab, wie sich das Ausschüttungsbudget konstituiert, ob ein gemeinsames Budget für alle Beschäftigten oder Teilbudgets nach Organisationseinheiten oder Entgeltgruppenclustern gebildet werden. Bei Berücksichtigung auch der Budgetbildung wird in 41% der Fälle nach dem Prinzip „gleiche Bewertung – gleicher Betrag“ ausgeschüttet. In diesen Fällen dürften nicht nur die materiellen Folgen des „Hierarchieeffekts“ kompensiert werden, sondern häufig sogar gegenüber der Stafflung beim fixen Entgelt eine Umverteilung zugunsten der unteren Entgeltgruppen erfolgen. Bei der ansonsten breiten Streuung der Prämien dürften die differenzierenden Effekte insgesamt deutlich begrenzt bleiben, vielleicht sogar überkompensiert werden. Ein zumindest unerwarteter Effekt der Einführung von leistungsdifferenzierter Bezahlung.

5. Akzeptanz

In den Interviews wurde deutlich, dass LOB auf erhebliche Skepsis nicht nur bei Personalräten, sondern mitunter auch bei Arbeitgebern stößt. Auch die Personalrätebefragung zeigt, dass LOB unter den Spitzen der Kommunalverwaltungen keine ungeteilte Zustimmung findet, doch immerhin berichten zwei Drittel der Befragten, das „eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt“ werde von den Verwaltungsspitzen mit „gut“ oder „sehr gut“ bewertet (vgl. Tab. 3). Auf Arbeitgeberseite vorkommende Kritik bezieht sich häufig auf das geringe Ausschüttungsvolumen, das den zu treibenden Aufwand nicht lohne. Obwohl der nordrhein-westfälische kommunale Arbeitgeberverband (KAV NW) in dieser Frage die Position entwickelt hat, dass Qualifizierung, Mitarbeitergespräche, Zielentwicklung und Leistungsbewertung nicht als Aufwand, sondern als Nutzen zu gelten haben, da gerade damit zentrale Ziele wie die Stärkung der Führungskompetenz verfolgt werden können, konnte diese Sicht nicht überall durchgesetzt werden. Dem Verband scheint es allerdings nicht nur an Ressourcen zu fehlen, um die Umsetzung des § 18 TVöD in der Fläche intensiv begleiten zu können, es fehlt offenbar auch an Erfahrungen mit aktiver verbandlicher Umsetzungs politik, für die vor dem Hintergrund von vorgabenorientiertem Verwaltungshandeln und Verrechtlichung („Tarifautomatik“) traditionell auch wenig Anlass bestand. Extern begleitet wurde die LOB-Einführung in vielen Kommunen gleichwohl, vornehmlich jedoch waren hier Organisationsberater tätig.

Auf Betriebs- und Personalrätetreffen der Gewerkschaft Ver.di für den öffentlichen Dienst dominierte eindeutig die Ablehnung der LOB. Überraschenderweise ist die Haltung der befragten Personalräte bei der Bewertung der eingeführten Systeme in der Tendenz jedoch leicht positiv (vgl. Tab. 3). Allerdings bewerten Personalräte mit Ver.di-Mitgliedschaft die eingeführten Systeme deutlich negativer als Mitglieder der DBB/Komba oder nicht organisierte Personalräte und Personalräte kleinerer Kommunen deutlich häufiger mit „gut“ oder sogar „sehr gut“ als die größerer Kommunen. Personalräte aus großen Kommunen und Ver.di-Mitglieder sind enger an tarifpoliti-

sche Debatten angeschlossen. Sie entwickeln ihre Position anders als lediglich örtlich verankerte Personalräte eher in einem Wechselspiel mit den tarifpolitischen Diskursen. Die deutlich positivere Haltung tarifpolitikferner Personalräte spricht dafür, dass sich in der Ablehnung der LOB auf der tarifpolitischen Ebene nicht allein betriebliche Orientierungen artikulieren, sich vielmehr umgekehrt der Dissens der tarifpolitischen Dynamik betrieblich spiegelt.⁸ Trotz einer gewissen Akzeptanz der eingeführten Systeme plädiert die Mehrheit der Personalräte (diejenigen ohne Dienstvereinbarung eingeschlossen) dafür, den § 18 TVöD wieder abzuschaffen.⁹ Vielen Personalräten scheint angesichts der geringen Akzeptanz bei den Beschäftigten, des tarifpolitischen Streites und der schwachen Wirkungen (s.u.) der Aufwand zu groß und das Risiko zu hoch zu sein,

Tab. 3: Bewertung LOB insgesamt (Personalrätebefragung, prozentual)

„Abgesehen von Einzelheiten: Wie wird das bei Ihnen eingeführte System der leistungsorientierten Bezahlung insgesamt beurteilt?“

durch...	Verwaltungsspitze	Personalrat	Führungskräfte	Beschäftigte
Sehr gut (1)	16	7	4	2
Gut (2)	52	33	24	8
Teils, teils (3)	22	34	48	49
Schlecht (4)	10	17	22	33
Sehr schlecht (5)	2	8	1	7
<i>Mittelwert (Standardfehler d. Mittelwertes, SEM)</i>	<i>2,30 (0,073)</i>	<i>2,86 (0,085)</i>	<i>2,91 (0,066)</i>	<i>3,36 (0,066)</i>

In der Tabelle angegeben sind gewichtete Mittelwerte und deren Standardfehler, die sich nur minimal von den ungewichteten Werten unterscheiden (zur Gewichtung vgl. Tab. 2).

⁸ Wir haben jedoch keine Belege dafür, dass die LOB-Bewertung von Ver.di-Personalräten weniger mit den diesbezüglichen Einstellungen der Beschäftigten korreliert als die anderer Personalräte. Auf Basis der Personalrätebefragung zeigt sich sowohl bei Ver.di- als auch bei unorganisierten Personalräten eine ausgeprägte Korrelation zwischen deren LOB-Bewertungen und den Angaben zu den Bewertungen der Beschäftigten (bei DDB/Komba-Personalräten ist diese Korrelation ein wenig schwächer). Die LOB-Bewertungen der unorganisierten und Ver.di-Personalräte korrelieren mit jenen der Führungskräfte ebenfalls, jedoch merklich schwächer (wenn auch ebenfalls hoch signifikant), mit jenen der jeweiligen Verwaltungsspitze kaum (nicht signifikant; nur bei DDB/Komba-Personalräten ist die Korrelation ein wenig stärker und schwach signifikant). Wir interpretieren dies so, dass trotz einer im Schnitt positiven Abweichung der LOB-Bewertung der Personalräte von der der Beschäftigten (in 61% der Fälle stimmen die Bewertungen von Personalräten und Beschäftigten überein, zu 35% ist die Bewertung der Personalräte besser), die Bewertung der Beschäftigten doch den Ausgangswert liefert, von dem die LOB-Bewertung der Personalräte ggf. abweicht.

⁹ 64% der befragten Personalräte sprechen sich dafür aus, den § 18 abzuschaffen. Darunter sind jedoch auch solche, die lediglich deshalb für eine Abschaffung plädieren, weil sie das Ausschüttungsvolumen von zum Erhebungszeitpunkt 1% für zu gering erachten, ohne diese verbleiben noch 58% der Personalräte (die ca. drei Viertel der Beschäftigten repräsentieren).

an Ansehen bei den Beschäftigten zu verlieren. Immerhin 17% nehmen an, die Meinung der Beschäftigten über den Personalrat habe sich im Zusammenhang mit der Einführung der LOB „negativ“ oder „eher negativ“ verändert. Lediglich 9% berichten von einer „positiven“ oder „eher positiven“ Veränderung.

Die geringe Akzeptanz der LOB bei etlichen Führungskräften, die sich in den Gruppengesprächen zeigte, bestätigt sich in der Tendenz (nach den Angaben der Personalräte) auch in der Fläche, auch wenn demnach bei den Führungskräften im Mittel die Zustimmung ein wenig überwiegt. Führungskräfte begründen ihre Ablehnung in erster Linie mit einem Mangel an Zeit und einer negativ ausfallenden Aufwand-Nutzen-Abwägung. In Zeiten knapper öffentlicher Haushalte, ausgedünnter Personalbesetzung und gewachsener Arbeitsanforderungen leuchtet es Vorgesetzten häufig nicht ein, Zeit und Energie für eine Prozedur aufzuwenden, deren Effekte zweifelhaft erscheinen, und die sich zudem negativ auf das Verhältnis zu ihren Mitarbeitern auswirken könnte.

Trotz breiter Ausschüttung fällt die Akzeptanz der LOB bei den Beschäftigten erwartungsgemäß gering aus. Lediglich ein Zehntel der Personalräte berichtet von überwiegender Zustimmung, vier Zehntel hingegen geben an, die Beschäftigten würden das „eingeführte System“ als „schlecht“ oder „sehr schlecht“ beurteilen. Im Mittel dominiert Ablehnung (vgl. Tab. 3). Da nur wenige Personalräte angeben, die Beschäftigten würden das System als „sehr schlecht“ bewerten, darf jedoch angenommen werden, dass sich lediglich bei wenigen Kommunen durchgängige Unzufriedenheit findet. Anlässe für Empörung sind vor allem selektive Verteilungsvorgaben sowie willkürliche oder als ungerecht wahrgenommene Bewertungen durch Vorgesetzte. Obwohl viele Beschäftigte die gleiche Bezahlung aller als nicht leistungsgerecht betrachten, findet sich selbst dort nur verhaltene Zustimmung zur LOB, wo engagierte betriebliche Akteure als vorbildlich geltende Systeme eingeführt haben, wie in den Fällen V 1 und V 12, oder sich allemal stark engagierten wie in der Gemeinde V 2.

Die Einführung von LOB verändert den Charakter der betrieblichen Sozialbeziehungen, und zwar, so jedenfalls die Beschäftigten, negativ. Neid und Konkurrenzdenken würden begünstigt. In den Interviews, den Beschäftigtenbefragungen¹⁰ sowie der indirekten Erhebung über die Personalräte findet sich die gleiche Tendenz. Drei Viertel der befragten Personalräte gaben an, mit der Einführung von LOB hätten „Neid und Konkurrenzdenken“ zugenommen (24%) oder „eher zugenommen“ (54%). In vier der fünf Beschäftigtenbefragungen konstatiert die Mehrheit der Mitarbeiter sowie der Führungskräfte, dass sich ihr Verhältnis durch LOB verschlechterte, einheitlich ist die Bewertung jedoch nicht. Die Personalrätebefragung bekräftigt auch diese Befunde.

Eine widersprüchliche Wirkung des von den meisten Beschäftigten anerkannten Leistungsprinzips scheint es zu sein, dass einerseits eine nicht nach Leistung differen-

¹⁰ Die Aussage „LOB brachte Neid und Konkurrenzdenken“ wird von den Beschäftigten in vier der fünf Befragungen überwiegend für zutreffend (V 1: 44%, V 2: 32%, V 6: 50%, V 7: 51%) oder teilweise zutreffend gehalten (32%, 34%, 34%, 36%), lediglich in der Großstadt V 12 halten sich Zustimmung und Ablehnung des Statements nahezu die Waage.

zierte Ausschüttung im Grundsatz als ungerecht gilt,¹¹ andererseits jedoch die Einführung von LOB 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 erbringe. Selbst wenn viele die Auffassung teilen, dass mehr verdienen sollte, wer sich mehr Mühe gibt, so sind doch nahezu alle befragten Beschäftigten auch der Auffassung, selbst *„mit und ohne LOB gute Arbeit zu leisten“* (ca. 97% Zustimmung in den Beschäftigtenbefragungen). LOB honoriert (soweit keine Messfehler vorliegen) Leistung im Einklang mit dem Leistungsprinzip, es artikuliert aber auch Misstrauen an der Leistungsbereitschaft. Diesen Befund deuten wir vor dem Hintergrund der Literatur zum Verhältnis von extrinsischer und intrinsischer Motivation so, dass trotz der Asymmetrie der Beziehung zwischen Beschäftigtem und Organisation in der Regel ein an die berufliche Identität geknüpftes Arbeits- und Leistungsethos besteht (das man als „intrinsisch“ bezeichnen mag), das erodieren kann.¹² Zudem befördern das materielle Interesse und die Standardisierung von sozialer Anerkennung Leistungsvergleiche unter den Beschäftigten und kompetitives Verhalten. Der Charakter der Beziehung zwischen der Kommune oder dem Betrieb als Arbeitgeber und den Beschäftigten wird durch die LOB als Tauschbeziehung bloßgelegt. Eine als von Vertrauen und Loyalität geprägt erscheinende Beziehung, die etwa im Sozial- und Erziehungsbereich von einem Ethos des Helfens durchdrungen ist, wird damit entzaubert. Es geht hier durchaus um eine Art von „Ökonomisierung“ oder „Vermarktlichung“, angesichts des geringen Volumens jedoch weniger um eine materielle Veränderung, als um eine veränderte Wahrnehmung der Beziehung selbst.

6. Funktionalität

Fragt man die Beschäftigten danach, ob LOB motivationssteigernd wirkt, dann findet sich wenig Zustimmung. Lediglich eine Minderheit von bis zu einem Zehntel der schriftlich befragten Beschäftigten hält das Statement *„Durch die LOB nahm die Motivation zu“* für zutreffend, etwa ein weiteres Drittel der Beschäftigten nimmt Motivationseffekte mit Einschränkungen wahr. Die große Mehrheit sieht keine positiven Effekte auf die Motivation (vgl. Tab. 4). Die befragten Führungskräfte beurteilen die Effekte ganz ähnlich.

Vor dem Hintergrund der generell eher skeptischen Haltung in der wissenschaftlichen Debatte zur Wirkung von LOB im öffentlichen Dienst sowie spezifischer Kritik am Instrument der Beurteilung, aber auch der fehlenden Erfahrung und der mitunter skeptischen Haltung der Betriebsparteien, sollte die geringe Zustimmung zu moti-

¹¹ Gut zwei Drittel der befragten Beschäftigten stimmen dem Statement *„Wer sich mehr Mühe gibt, soll auch mehr verdienen“* zu, fast ein Drittel stimmt teilweise zu und nur zwischen 3% und 5% lehnen es ab.

¹² Anzumerken bleibt, dass das unter den Beschäftigten verbreitete Leistungsethos (*„gute Arbeit zu leisten“*) keineswegs umstandslos mit einer ebensolchen Leistungspraxis gleichgesetzt werden sollte. Leistungsethos und Leistungshandeln sind nicht deckungsgleich: Trotz Leistungsethos kommt Leistungszurückhaltung (auch) im öffentlichen Dienst vor und trotz eines im Kontext der Einführung von Leistungsentgelt erodierten Ethos können Prämien gleichwohl einen praktisch wirksamen Anreiz darstellen (s.u.).

vationsfördernden Effekten nicht überraschen. Die Angaben der Beschäftigten sprechen allerdings auch dafür, dass positive Effekte auf die Motivation durchaus vorkommen. In der Annahme, dass das Wort „Motivation“ alltagssprachlich eher mit „intrinsischer Motivation“ konnotiert ist und Beschäftigte der LOB auch dann wenig motivierende Wirkung zuschreiben könnten, wenn sich faktisch Effekte auf das Arbeitsverhalten zeigen, wurde Motivationseffekten auch noch mit anderen Fragen beizukommen versucht. Tatsächlich fällt die Zustimmung dann höher aus, wenn nicht nach „Motivation“, sondern danach gefragt wird, ob LOB einen „Anreiz“ darstelle (zwischen 33% und 53% der befragten Beschäftigten sehen gewisse Anreizeffekte). Obwohl viele Beschäftigte negative Auswirkungen auf die Beziehungen zu Kollegen und Vorgesetzten sehen, erfüllt LOB offenbar doch auch aus deren Sicht eine gewisse Anreizfunktion.

Tab. 4: LOB und Motivation (Beschäftigtenbefragungen, prozentual)
„Durch die LOB nahm die Motivation zu.“

	Kreis V 1	Gemeinde V 2	Stadt V 6	Stadt V 7	Großstadt V 12
trifft zu	8	5	9	10	11
trifft teilweise zu	30	34	42	28	38
trifft nicht zu	63	61	49	62	51
n =	288	44	328	187	376

Aus Sicht der befragten Personalräte überwiegen positive Effekte auf die Motivation der Beschäftigten nicht (vgl. Tab. 5).¹³ Nahezu zwei Drittel der Personalräte geben an, an der Motivation habe sich durch die Einführung der LOB nichts geändert. Ein Viertel der Personalräte macht negative Effekte auf die Motivation aus. Es bestätigt sich zwar, dass motivationssteigernde Effekte durch LOB möglich sind, offenbar fehlt es jedoch erheblich an Breitenwirkung. Allerdings darf angenommen werden, dass die Frage nach der Motivation auch bei den Personalräten eher „extrinsische“ Anreizwirkungen nicht vollständig abbildet. Dies berücksichtigt fallen die Anreizwirkungen gleichwohl noch schwach aus,¹⁴ auch werden sie partiell durch Negativeffekte wie Demotivation konterkariert.

Eine erste Antwort auf die Frage von Marsden, weshalb trotz ausbleibender Motivation an LOB festgehalten werde, darf gleichwohl lauten, weil sich zumindest schwache Motivations- und Anreizeffekte durchaus finden lassen und die Befürworter zudem, wie uns geschildert wurde, erwarten, dass sich mit mehr Erfahrung und besserer finanzieller Ausstattung die Anreizeffekte verstärken werden. Selbst wenn Illusionen und Managermythen mit im Spiel sein mögen, so ist jedoch entscheidend, dass

¹³ Die Angaben der Beschäftigten und der Personalräte sind nicht unmittelbar vergleichbar, da die Personalratsangaben die Beschäftigtenhaltungen nur in einer aggregierten Form zum Ausdruck bringen können, etwa dürften eher polarisierte Haltungen in Belegschaften zu mittleren Bewertungen bei Personalräten führen.

¹⁴ Mehr als ein Viertel der Personalräte hält das Statement „Der Betrag könnte höher sein, aber die LOB ist schon ein Anreiz“ für zutreffend oder eher zutreffend.

sich die mit LOB verbundenen Intentionen keineswegs auf die Schaffung von Anreizen zur Leistungssteigerung bei den Beschäftigten reduzieren lassen.

Keineswegs rationaler Begründung entbehren würde es, wenn es der VKA statt um interne Anreize primär um an die politische und wirtschaftliche Öffentlichkeit adressierte Signale der Angleichung an den Privatsektor gehen würde, um Modernität und Leistungsfähigkeit zu symbolisieren. Modernitätssignale liegen durchaus in der Absicht der VKA, doch Modernität soll mittels LOB nicht nur symbolisiert, sondern betrieblich real hergestellt werden. Dabei zielt die VKA allerdings auf mehr, als nur auf Leistungsanreize für die Beschäftigten (Vesper/Feiter 2008; Litschen 2007).

Bereits der § 18 TVöD-VKA benennt mehrere Ziele der Einführung von LOB: Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz sollen gestärkt und die öffentlichen Dienstleistungen sowie Effektivität und Effizienz verbessert werden. Es wird somit eine breite Palette an Zielen verfolgt, und zwar durchaus auch „by other means than motivation“ (Marsden 2010: 188). Anders als Marsden feststellt, wäre Zielerreichung dann allerdings keine nicht-intendierte Nebenfolge, sondern durchaus intendiert. Nachdem andere Ansätze zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes nur begrenzt erfolgreich waren (Bogumil et al. 2007), gerieten die Tarifverträge nicht mehr nur als Modernisierungshindernis in den Blick. Mittels LOB wird jetzt versucht, jene „Steuerungs-lücken“ zu verringern, auf deren Behebung bereits das *Neue Steuerungsmodell* zielte.¹⁵ Dabei ermöglicht der § 18 nicht nur jenen Kommunen leistungsdifferenzierte Bezahlung, die diese wünschen, er bietet auch der VKA (nach deren eigener Sicht) die Chance, steuernd auf die Entwicklung der Kommunen einzuwirken und Modernisierungsblokkaden aufzubrechen. Da „Verkrustung und Kaffeehausmentalität“ (Vertreter KAV NW) im öffentlichen Dienst noch immer weit verbreitet seien, darf nicht allein auf interne Erneuerung gewartet, es muss interveniert werden: Der Flächentarifvertrag wird vom Hindernis zum Instrument der Modernisierung.

Auch wenn mit der Pflicht zum Abschluss einer Dienstvereinbarung, der starken Rolle einer paritätisch besetzten Kommission sowie der Pflicht zur Ausschüttung des kompletten Volumens an die Beschäftigten durchaus auch gewerkschaftliche Anliegen aufgenommen wurden, so reflektiert der § 18 doch eher die Ziele des Arbeitgeberverbandes. Aus gewerkschaftlicher Sicht wird LOB primär als unvermeidliche Konzession zur Rettung des Flächentarifvertrags gesehen, ohne die es keinen TVöD gegeben hätte. Nachdem sich innergewerkschaftlich starker Unmut gegen die LOB artikuliert wurde, wurden eher zaghafte Versuche, eine eigene gewerkschaftliche Umsetzungsstrategie zu entwickeln, wieder aufgegeben. Zwar wird in der Konsequenz der Kritik an der traditionellen „Regelbeurteilung“ die ZV empfohlen, doch an einer klaren Orientierung fehlt es ebenso wie an einer elaborierten Umsetzungsstrategie.

Folgt man den Angaben der befragten Personalräte, so haben die Ziele bessere Dienstleistungsqualität, Motivation und verbesserte Wirtschaftlichkeit die höchste Priorität bei den Arbeitgebern vor Ort. Das wichtigste Ziel der Personalräte selbst ist nach deren eigenen Angaben die Beteiligung der Beschäftigten. Ähnlich häufig werden

¹⁵ Die KGSt machte für die öffentliche Verwaltung neben einer „Strategielücke“ und einer „Attraktivitätslücke“ auch eine „Legitimitätslücke“ und eine „Managementlücke“ aus (KGSt 1993: 9ff.).

die Ziele bessere Führungskultur und mehr Mitbestimmung bei Leistungsfragen genannt (vgl. Tab. 6). Obwohl bei Ver.di primär darüber gestritten wird, wie die Chancen auf eine Wiederabschaffung des § 18 stehen, hatten die Betriebs- und Personalräte notgedrungen Umsetzungsziele zu bestimmen, da ein Verzicht auf die Einführung von LOB entweder nicht ihren Absichten entsprochen hätte oder eingedenk der ggf. reduzierten Ausschüttung auf längere Frist vielen nicht vertretbar schien.

Wie steht es nun aber um die Zielerreichung?

Nur eine Minderheit von 17% der befragten Personalräte meint, das Ziel Verbesserung der Dienstleistungsqualität sei erreicht worden, 81% sehen keine Veränderung, wenige eher negative Wirkungen (vgl. Tab. 5). Beim Ziel der Dienstleistungsqualität, das immerhin den meisten Arbeitgebern, aber auch etwa der Hälfte der Personalräte wichtig und das im Prinzip wohl konsensfähig ist, überwiegen somit die Fälle mit positiven gegenüber denjenigen mit negativen Wirkungen.¹⁶ Nahezu gleichauf liegt ein von den Personalräten verfolgtes Ziel, das sich explizit im Tarifvertrag nicht finden lässt: verbesserte Mitbestimmung bei Leistungsfragen. Graduelle Verbesserungen werden auch bei Eigenverantwortung, Führen mit Zielen, Beteiligung der Beschäftigten und Führungskultur gesehen. Lediglich den Zielen verbesserte Wirtschaftlichkeit und, wie dargelegt, Motivationssteigerung werden im Mittel eher negative Effekte zugeschrieben. Bemerkenswert ist dabei, dass ein Teil der Personalräte trotz des Mangels an einer klaren gewerkschaftlichen Strategie gerade die Ziele Mitbestimmung und Beteiligung für (eher) erreicht hält. Allerdings müssen die aus der Sicht der Personalräte eher schwachen Positiveffekte gegenüber aus Arbeitnehmersicht negativen Effekten („Neid und Konkurrenzdenken“ und „Leistungsdruck“) abgewogen werden.

Als ein Indikator sowohl für die Qualität der Umsetzungspraxis als auch für die Effektivität der Verbesserung der Führungspraxis darf – im Sinne der VKA – darüber hinaus gelten, ob Mitarbeitergespräche mit dem Bewertungsprozess verbunden werden. Während für die Zeit vor der LOB-Einführung nur 7% der Personalräte angeben, regelmäßige Mitarbeitergespräche hätten „überwiegend“ stattgefunden, finden Gespräche zur Bekanntgabe der Leistungsbewertung heute in 76% der Kommunen „überwiegend“ statt. 58% der Personalräte berichten darüber hinaus davon, dass Gespräche zu Beginn des Bewertungszeitraums stattfinden, und immerhin 25% geben an, auch Zwischengespräche würden „überwiegend“ durchgeführt. Im Falle der ZV werden Mitarbeitergespräche deutlich häufiger geführt, der Aushandlung und der Kommunikation von Organisations- und Leistungszielen wird bei ZV offenbar größerer Raum gegeben. Die ZV trägt das größere Wirkungspotential in sich. Die befragten Personalräte bewerten die ZV auch insgesamt deutlich besser als die SLB.¹⁷

¹⁶ Zu berücksichtigen gilt es selbstverständlich, dass die Bewertung der Zielerreichung aus der jeweiligen Perspektive der beteiligten Akteure unterschiedlich ausfallen kann. Wir nehmen an, dass die Bewertung durch Arbeitgebervertreter eher etwas positiver ausgefallen wäre.

¹⁷ Auf einer 5er-Skala von 1 = „gut“ bis 5 = „schlecht“ bewerten die befragten Personalräte die ZV mit 2,73 (SEM 0,085) und die SLB mit 3,20 (SEM 0,078).

Tab. 5: Effekte der LOB (Personalrätebefragung, prozentual)
 „Welche Effekte hatte die Einführung der LOB auf nachfolgende Punkte?“

	Verbessert (1)	Eher verbessert (2)	Unverän- dert (3)	Eher ver- schlechtert (4)	Ver- schlechtert (5)	Mittelwert (Standard- fehler MW)
Dienstleistungsqualität	3	14	81	1	1	2,83 (0,044)
Mitbestimmung bei Leistungsfragen	2	19	72	5	1	2,85 (0,050)
Eigenverantwortung	2	13	81	3	1	2,87 (0,044)
Führen mit Zielen	3	19	64	11	2	2,90 (0,064)
Beteiligung der Beschäftigten	2	18	68	11	2	2,93 (0,053)
Führungskultur	2	19	62	16	1	2,94 (0,058)
Wirtschaftlichkeit	3	6	80	3	8	3,07 (0,061)
Motivation	3	10	63	20	4	3,12 (0,061)

In der Tabelle angegeben sind gewichtete Mittelwerte und deren Standardfehler, die sich kaum von den ungewichteten Werten unterscheiden (zur Gewichtung vgl. Tab. 2).

7. LOB und industrielle Beziehungen

Der LOB-Einführungsprozess verlief je nach Kommune durchaus unterschiedlich, insgesamt jedoch kooperativ. In einem Großteil der Kommunen herrschte nach Angaben der Personalräte Einigkeit darüber, dass die Einführung nur gelingen könne, wenn sie gemeinsam und in kooperativer Weise angegangen werde. Die Personalräte bewerten die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Arbeitgeberseite bei der LOB-Einführung deutlich positiver (31% „sehr gut“, 47% „gut“, Mittelwert 5er-Skala 1,99) als die ohnehin als überwiegend positiv eingestufte Zusammenarbeit im Allgemeinen (13% „sehr gut“, 48% „gut“, Mittelwert 2,40). Dieser Befund mag vor dem Hintergrund des Streits auf der tarifpolitischen Ebene überraschen, er könnte dafür stehen, dass sich manche Personalräte vor Ort kooperativer verhalten, als dies auf Gewerkschaftsveranstaltungen zum Ausdruck kommt.¹⁸ Eine Ursache für die positive Bewertung der Zusammenarbeit dürfte in der Mitbestimmung bei der Ausgestaltung der betrieblichen LOB-Systeme liegen. Auch die betrieblichen Kommissionen haben in den Augen der Personalräte gute Arbeit geleistet. Jedenfalls waren im Hinblick auf den Einführungszeitraum rund drei Viertel der Personalräte mit dieser Einrichtung „sehr zufrieden“ bzw. „zufrieden“.

¹⁸ Differenzen zwischen dem praktischen Handeln in bestimmten Situationen und allgemeinen Einstellungen sind jedoch kein Spezifikum bei Personalräten und werden sozialwissenschaftlich seit längerem beobachtet (LaPiere 1934; daran anknüpfend Esser 1999: 59ff.).

Nicht nur die ausgeprägte und überwiegend gute Kooperation mag überraschen, wir stehen offenbar vor einem weiteren Paradox: Während die Arbeitnehmerseite die LOB tarifpolitisch bekämpft, können die Personalräte zumindest in manchen Kommunen zentrale Ziele erreichen, wohingegen wichtige Ziele der Arbeitgeberseite im Mittel als eher verfehlt gelten müssen (vgl. Tab. 6). Letztere scheinen zum Teil nicht einmal unter günstigen Voraussetzungen wirksam zu werden. Gleichwohl engagiert sich die VKA in starkem Maße für die Fortführung und den Ausbau der LOB nach § 18 TVöD, während bei Ver.di Ablehnung dominiert. Obgleich vor und zu Beginn der Umsetzung des § 18 TVöD von Ver.di-Vertretern mitunter durchaus Hoffnungen auf im Arbeitnehmersinne positive Effekte bestanden (Martin 2008; Herbing 2004), werden Chancen zur Stärkung von Mitbestimmung und Beteiligung bei der betrieblichen Leistungssteuerung seitens der Gewerkschaften bislang nicht systematisch zu nutzen versucht.

Tab. 6: Ziele der Arbeitgeber und der Personalräte

(Personalrätebefragung, Mittelwerte 5er-Skala: 1 = „trifft zu“, 5 = „trifft nicht zu“)

	„Welche speziellen Ziele verfolgt der Arbeitgeber mit der LOB-Umsetzung?“		„Welche speziellen Ziele verfolgt der Personalrat mit der LOB-Umsetzung?“		„Welche Effekte hatte die Einführung der LOB auf nachfolgende Punkte?“
	Mittelwerte (Standardfehler MW)	^(a) Wichtigste Ziele	Mittelwert (Standardfehler MW)	^(a) Wichtigste Ziele	^(a) Mittelwert (Standardfehler MW)
Bessere Dienstleistungsqualität	2,27 (0,092)	(X)	2,75 (0,096)		2,83 (0,044)
Mehr Motivation	2,30 (0,099)	(x)	2,36 (0,102)		3,12 (0,061)
Verbesserte Wirtschaftlichkeit	2,49 (0,098)	(x)	3,21 (0,094)		3,07 (0,061)
Mehr Eigenverantwortung	2,61 (0,096)		2,38 (0,098)		2,87 (0,044)
Mehr Leistungsdruck	2,67 (0,099)		4,18 (0,077)		^(b) 2,38 (0,054)
Bessere Führungskultur	2,80 (0,099)		2,17 (0,101)	(X)	2,94 (0,058)
Führen mit Zielen	3,06 (0,105)		2,68 (0,110)		2,90 (0,064)
Beteiligung der Beschäftigten	3,13 (0,089)		2,15 (0,096)	(X)	2,93 (0,053)
Er verfolgt keine besonderen Ziele	3,26 (0,125)		3,41 (0,123)		
Mehr Mitbestimmung bei Leistungsfragen	3,57 (0,089)		2,20 (0,097)	(X)	2,85 (0,050)
Begrenzung des Leistungsdrucks	3,93 (0,080)		2,87 (0,113)		^(c) 3,62 (0,054)

In der Tabelle angegeben sind gewichtete Mittelwerte und deren Standardfehler (zur Gewichtung vgl. Tab. 2). ^(a) = Ziele mit Mittelwert Zielerreichung < 3 (= „erreichte Ziele“) sind fett gedruckt; ^(b) = Mittelwert auf Basis der Frage „Hatte die Einführung von Leistungsentgelt auch problematische Effekte? Leistungsdruck?“ auf einer Skala von 1 = „zugenommen“ bis 5 = „abgenommen“; ^(c) = Mittelwert auf Basis der Frage „Hatte die Einführung von Leistungsentgelt auch problematische Effekte? Leistungsdruck?“ auf einer (invertierten) Skala von 5 = „zugenommen“ bis 1 = „abgenommen“.

Der Versuch der VKA, mittels LOB gegenüber den Kommunen Modernisierungsprozesse durchzusetzen, also zu steuern, wird mit der Schaffung von Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung erkauft, die ein Detailsteuern mittels Tarifvertrag ausschließen. Die unmittelbare Wirkungskraft des Tarifvertrages wird somit beim Versuch der steuernden Einflussnahme auf die Kommunen herabgesetzt. Ein Umstand, der dann im Interesse des Verbandes liegen könnte, wenn es gelänge, die nachlassende Wirkungskraft tarifvertraglicher durch verbandliche Steuerung zu ersetzen, ansonsten wird die „Steuerungslücke“ der tarifvertraglichen Ebene eher vergrößert. Problematisch könnte aus Arbeitgeberperspektive zudem sein, dass die tarifvertraglich geschaffene Öffnung betrieblich nicht etwa allein vom Arbeitgeber gefüllt werden darf. Durch die zur LOB-Einführung erforderliche einvernehmliche Dienst- oder Betriebsvereinbarung bleibt der Einfluss der Arbeitnehmerseite erhalten, er wird lediglich von der tarifvertraglichen in die betriebliche Arena verschoben. Dezentralisierung ist hier kein Instrument zur Durchsetzung bloßer Arbeitgeberinteressen. Gerade in Folge der mitbestimmten Gestaltungschancen vor Ort, können die Betriebsparteien, insbesondere die Personalräte, den Nichtabschluss einer Dienst- oder Betriebsvereinbarung als Ausstiegsoption nutzen bzw. dadurch ihrer Stimme Gewicht verleihen. Von einer Veränderung der Machtbalance der industriellen Beziehungen kann deshalb nicht gesprochen werden, allerdings ergeben sich widersprüchliche Verschiebungen zwischen der betrieblichen und der tarifpolitischen Ebene, die noch genauer untersucht werden sollten.

8. Zusammenfassung und Perspektive

Wir beleuchteten die Einführung, Verbreitung und Ausgestaltung von LOB nach § 18 TVöD-VKA in den Kommunen Nordrhein-Westfalens und fragten nach deren Akzeptanz und nach Effekten auf die betrieblichen Sozialbeziehungen, die Motivation und nach weiteren Wirkungen. Zu resümieren ist, dass LOB weitgehend eingeführt ist, es vielerorts Bemühungen um eine gute Einführung gab, doch die eher konventionelle Methode der SLB dominiert. Die Prämien werden in der Regel breit ausgeschüttet. Obwohl die Beschäftigten leistungsdifferenzierte Vergütung im Grundsatz befürworten, ist die Akzeptanz im Konkreten ausgesprochen gering. Eine eindeutig positive Haltung dominiert nur bei den Arbeitgebern. Die Ablehnung vieler Beschäftigter steht in einem Zusammenhang mit einer Entzauberung des Charakters der betrieblichen Sozialbeziehungen, die mit der Einführung der LOB einhergeht.

Motiviert fühlen sich die Beschäftigten durch LOB nicht, Anreizeffekte werden gleichwohl in begrenztem Maße bestätigt. Allerdings zielen die kommunalen Arbeitgeberverbände nicht nur auf die Motivation der Beschäftigten, sondern auch auf die Fortführung der Verwaltungsmodernisierung mit anderen, tarifpolitischen Mitteln. Zumindest schwache Veränderungen in Hinsicht auf Verwaltungsmodelle, insbesondere positive Effekte auf die Qualität der Dienstleistungserbringung, werden auch beobachtet. Da die Effekte überwiegend schwach ausgeprägt sind und die quantitativen Befunde lediglich auf der Basis von Befragungen der Personalräte in NRW sowie der Beschäftigten in fünf ausgewählten Kommunen erfolgten, stehen die Befunde jedoch unter dem Vorbehalt weiterer Erhebungen.

Schwache Positiveffekte finden sich auch bei Zielen, etwa der Mitbestimmung bei Leistungsfragen sowie der Beteiligung der Beschäftigten, die den Personalräten besonders wichtig sind. Da der Einführungsprozess vor Ort der Mitbestimmung unterlag und zudem in der Regel ausgesprochen kooperativ erfolgte, blieb eine Machtverschiebung zugunsten der Arbeitgeberseite aus. Die positiven Wirkungen auf Mitbestimmung und Beteiligung könnten sich dann verstärken, wenn die gewerkschaftliche Selbstblockade überwunden und betriebspolitisch darauf orientiert würde, LOB für eine Beteiligung der Arbeitnehmerseite an einem Diskurs über Leistungsziele zu nutzen.

Das von Marsden (2010) konstatierte Paradox, trotz ausbleibender, oder besser: geringer Motivationswirkungen an der Anwendung von LOB im öffentlichen Dienst festzuhalten, erweist sich dabei eher als Effekt eines reduzierten Verständnisses von LOB durch die Forschung, denn als das Resultat nicht-intendierter Handlungsfolgen. Die Initiatoren der tariflichen Regelung der LOB verfolgen ganz bewusst umfassende Ziele, die nicht nur auf die Motivation der Beschäftigten, sondern nicht zuletzt auch auf eine Organisationsreform im öffentlichen Sektor zielen. Nicht-antizipierte Folgen gibt es hingegen gleichwohl: Trotz der dort verbreiteten Skepsis scheint die Arbeitnehmerseite ihre Ziele eher besser zu erreichen als die Arbeitgeberseite.

Im Zeitverlauf sind somit Veränderungen in den Orientierungen der Akteure keineswegs ausgeschlossen. Etwa gibt es Anzeichen dafür, dass angesichts der Verschärfung der kommunalen Finanzsituation der Aufwand für eine adäquate Handhabung von LOB-Systemen (Mitarbeitergespräche etc.) manchen Arbeitgebern als Einsparpotential gilt, worunter Verbreitung oder Qualität der LOB leiden würden. Die Modernisierungsbestrebungen des öffentlichen Dienstes müssen zwar als Reaktion auf geänderte ökonomische und politische Rahmenbedingungen verstanden werden, nicht zuletzt politische und wirtschaftliche Restriktionen sind es jedoch auch, die einer akzeptablen Finanzierung und einer adäquaten Praxis erhebliche Hindernisse in den Weg stellen. Nicht gänzlich ausgeschlossen dürfte auch sein, dass die erkennbaren Gestaltungschancen im Arbeitnehmersinne seitens der Gewerkschaft Ver.di intensiver genutzt werden. Auf Gewerkschaftsseite könnten gerade die schwachen Anreizwirkungen Befürchtungen über zusätzlichen Leistungsdruck relativieren und zur Stabilisierung der LOB im öffentlichen Dienst beitragen. Über die Entwicklungschancen der LOB werden jedenfalls nicht nur die Umsetzungserfahrungen vor Ort, sondern auch deren Reflexion auf der tarifpolitischen Ebene entscheiden. Wichtig dürfte hierfür in der Konsequenz der Ziele der Tarifparteien jedenfalls nicht nur die Frage der Motivationseffekte sein.

Nicht nur die Frage der Funktionalität von LOB im öffentlichen Sektor, eine in der Folge von Zielpluralität und von Problemen der Erfolgsbestimmung im öffentlichen Dienst (etwa der Messung organisationaler Produktivität und der Kausalitätszurechnung) noch nicht hinreichend gelöste Aufgabe, sondern auch die Frage nach der Genese und den Entwicklungschancen der mit LOB verfolgten Ziele auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene darf somit als noch unzureichend geklärt gelten. Die Voraussetzungen für die Erarbeitung eines erklärenden und prognostisch brauchbaren Modells der weiteren Entwicklung der LOB im öffentlichen Dienst sind damit noch nicht hinreichend gegeben, bedarf ein solches doch neben theoretischen Anregungen

auch einer gegenstandsbezogenen Rekonstruktion der Interessenlagen und Entscheidungsprozesse im komplexen System der industriellen Beziehungen des öffentlichen Dienstes und einer Beschäftigung mit der (von den Akteuren wahrgenommenen) Funktionalität der LOB.

Literatur

- Bahn Müller, R./Schmidt, W. (2009): Riskante Modernisierung des Tarifsystems. Die Reform der Entgelt- rahmenabkommen am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs. Berlin.
- Bogumil, J./Grohs, St./Kuhlmann, S./Ohm, A.K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.
- 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: 84-117.
- Brown, W./Marginson, P./Walsh, J. (2003): The Management of Pay as the Influence of Collective Bargaining Diminishes. In: Edwards, P. (ed.): Industrial Relations, Theory and Practice. 2. Aufl. Malden und Oxford: 189-213.
- Czerwick, E. (2007): Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Wiesbaden.
- Demmke, C. (2009): Leistungsbezahlung in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedsstaaten – Eine Reformbaustelle. In: Der moderne Staat, 2: 53-71.
- Esser, H. (1999): Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 1: Situationslogik und Handeln. Frankfurt und New York.
- Frey, B.S. (1997): On the Relationship between Intrinsic and Extrinsic Work Motivation. In: International Journal of Industrial Organization, 15: 427-439.
- Frey, B.S./Jegen, R. (2001): Motivation Crowding Theory. In: Journal of Economic Surveys, 15: 589-611.
- Herbing, T. (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: 361-373.
- Jochmann-Döll, A./Tondorf, K. (2008): Leistungsabhängige Entgeltdifferenzierung auf dem gleichstellungspolitischen Prüfstand. In: Krell, G. (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden: 283-298.
- Jörges-Süß, K. (2007): Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung. Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse. München und Mering.
- Keller, B. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen. Berlin.
- Kessler, I./Purcell, J. (1992): Performance Related Pay: Objectives and Application. In: Human Resource Management Journal, 2: 16-33.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5/1993. Köln.
- Kratzer, N./Nies, S. (2009): Neue Leistungs politik bei Angestellten. ERA, Leistungssteuerung, Leistungs-entgelt. Berlin.
- Krell, G. (2008): Diskriminierungs- und Gleichstellungspotenzial von Leistungsbeurteilungen. In: dies. (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden: 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)
- LaPiere, R.T. (1934): Attitudes vs. Action. In: Social Forces, 13: 230-237.
- Lazear, E.P./Gibbs, M. (2009): Personnel Economics in Practice. 2. Aufl. Hoboken, NJ.
- Lengfeld, H. (2003): Mitbestimmung und Gerechtigkeit. Zur moralischen Grundstruktur betrieblicher Verhandlungen. München und Mering.
- Litschen, K. (2007): Leistungsorientierte Vergütung: Ein Katalysator des Kulturwandels im öffentlichen Dienst. In: Matiaske, W./Holtmann, D. (Hg.): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst. München und Mering: 87-92.

- Makinson, J. (2000): Incentives for Change. Rewarding Performance in National Government Networks. Public Services Productivity Panel. London.
- Marginson, P. (2009): Performance Pay and Collective Bargaining: A Complex Relationship. In: Corby, S./Palmer, S./Lindop, E. (eds.): Rethinking Reward. Basingstoke und New York: 102-219.
- 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: 185-202.
- Martin, K. (2007): Leistungsentgelte sollten Verbesserung von Mitarbeiterbeteiligung und Führung anregen. In: Matiaske, W./Holtmann, D. (Hg.): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst. München und Mering: 97-101.
- Matiaske, W./Weller, I. (2008): Leistungsorientierte Vergütung im öffentlichen Sektor: Ein Test der Motivationsverdrängungsthese. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 78: 35-60.
- 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: 91-121.
- Menz, W. (2009): Die Legitimität des Marktregimes. Leistungs- und Gerechtigkeitsorientierungen in neuen Formen betrieblicher Leistungspolitik. Wiesbaden.
- OECD (2005): Performance-related Pay Policies for Government Employees, OECD Publications. Paris.
- Oechsler, W.A. (2007): Umsetzung, Effektivität und Perspektiven von Leistungsentgelten im öffentlichen Sektor. In: Fisch, R./Mühlkamp, H./Siedentopf, H. (Hg.): Anreizorientierte Entgeltsysteme im öffentlichen Dienst – der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) und die neue Dienstrechtsreform. Speyer: 97-112.
- Prentice, G./Burgess, S./Propper, C. (2007): Performance Pay in the Public Sector: A Review of the Issues and Evidence. London.
- Richter, P. (2009): Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung. Eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors. Konstanz.
- Ryan, R.M./Deci, E.L. (2000): Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. In: Contemporary Educational Psychology, 25: 54-67.
- Sadowski, D./Pull. K./Schneider, M. (1999): Vertrauen: Voraussetzung oder Ergebnis effizienter Arbeitsbeziehungen? – Gutenbergs Solidaritätsaxiom und die institutionenökonomische Unternehmenstheorie. In: Albach, H./Eymann, E./Luhmer, A./Steven, M. (Hg.): Die Theorie der Unternehmung in Forschung und Praxis. Berlin, Heidelberg und New York: 537-549.
- Sansone, C./Harackiewicz, J.M. (eds.) (2000): Intrinsic and Extrinsic Motivation. The Search for Optimal Motivation and Performance. San Diego, CA.
- Schmidt, W. (2005): Industrielle Beziehungen, Interesse und Anerkennung. Plädoyer für eine duale Perspektive. In: Industrielle Beziehungen, 12: 51-73.
- 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: 60-92.
- Schmidt, W./Müller, A./Trittel, N. (2010b): Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes, Projektbericht. Tübingen (erscheint Berlin 2011).
- Schmidt, W./Trittel, N./Müller, A. (2011): Performance-related Pay in German Public Services. The Example of Local Authorities in North Rhine-Westphalia. In: Employee Relations, 33: 140-158.
- Senghaas-Knobloch, E. (2008): Care-Arbeit und das Ethos fürsorglicher Praxis unter neuen Marktbedingungen am Beispiel der Pflegepraxis. In: Berliner Journal für Soziologie, 18: 221-243.
- Tondorf, K. (2007): Tarifliche Leistungsentgelte – Chance oder Bürde. Berlin.
- Trittel, N./Schmidt, W./Müller, A./Meyer, T. (2010): Leistungsentgelt in den Kommunen. Typologie und Analyse von Dienst- und Betriebsvereinbarungen. Berlin.
- Vesper, E./Feiter, M. (2008): „LOB“ bewirkt mehr als Tadel! – Leistungsorientierte Bezahlung nach einem Jahr TVöD. In: ZTR, 22: 2-17.