



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2020

Nr. 2 Leistungsentgelte nach § 18 TVöD – selten leistungsbezogen

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 2 Leistungsentgelte nach § 18 TVöD – selten leistungsbezogen

1 Allgemeines

Mit dem am 1. Oktober 2005 in Kraft getretenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) hatten die Tarifvertragsparteien variable und leistungsorientierte Entgeltbestandteile für die kommunalen Beschäftigten verpflichtend eingeführt. Danach sollten ab 1. Januar 2007 zusätzlich zum Tabellenentgelt Leistungsprämien (in der Regel Einmalzahlungen), Erfolgsprämien (Zahlung in Abhängigkeit von einem wirtschaftlichen Erfolg)⁸⁶ oder Leistungszulagen (in der Regel befristete wiederkehrende Zahlungen) gewährt werden⁸⁷.

Die gesondert zu vergütende Leistung wird anhand von Zielvereinbarungen oder auf der Grundlage von systematischen Leistungsbewertungen ermittelt⁸⁸. Das hierzu erforderliche System der Leistungsbemessung und Leistungsbewertung ist durch einvernehmliche Dienstvereinbarung zu regeln⁸⁹. Zur weiteren Entwicklung und zum ständigen Controlling des Systems werden bei den kommunalen Arbeitgebern betriebliche Kommissionen eingerichtet⁹⁰.

Das für Leistungsentgelte jährlich verfügbare Gesamtvolumen beträgt seit Januar 2013 2 % der ständigen Monatsentgelte des jeweiligen Vorjahres aller unter den TVöD fallenden Beschäftigten⁹¹.

Turnusprüfungen des Rechnungshofs zeigten wiederholt, dass auch über zehn Jahre nach Einführung der Leistungsentgelte von den tarifvertraglichen Vorgaben abgewichen wurde. Daher hat der Rechnungshof durch einen Online-Fragebogen (Anlage 8) Angaben zur kommunalen Praxis der Leistungsentgelte bei den Verwaltungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, den Kreisverwaltungen, den Verwaltungen der kreisangehörigen verbandsfreien Gemeinden und den Verbandsgemeindeverwaltungen in Rheinland-Pfalz erhoben⁹². Damit sollte insbesondere erfasst werden, ob Leistungsentgelte pauschal oder leistungsdifferenziert gezahlt wurden, ob die Entgelte tarifkonform festgesetzt waren und aus welchen Gründen ggf. von einer Leistungsdifferenzierung bislang Abstand genommen wurde.

Anlässlich der am 25. Oktober 2020 erzielten Einigung in den Tarifverhandlungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bund und Kommunen wurde u. a. vereinbart, dass zwischen 2007 und dem 25. Oktober 2020 bestehende Betriebs- und Dienstvereinbarungen mit pauschaler oder undifferenzierter Verteilung des „Leistungsentgelts“ als vereinbar mit der Zielsetzung des § 18 Abs. 1 TVöD gelten.

Das bedeutet, dass die nachfolgend dargestellten zahlreichen Verstöße gegen den Tarifvertrag, indem Dienstvereinbarungen keinen oder nur einen unzureichenden Leistungsbezug für die Verteilung der Entgelte vorsahen, nachträglich „legitimiert“ werden.

⁸⁶ Erfolgsprämien kommen in der Regel für kommunale Wirtschaftsbetriebe in Betracht.

⁸⁷ § 18 Abs. 4 TVöD. Eine Kombination dieser Formen von Leistungsentgelten ist zulässig.

⁸⁸ § 18 Abs. 5 TVöD.

⁸⁹ § 18 Abs. 6 TVöD. Ein diesbezügliches Muster war dem Rundschreiben Nr. 13/2006 des Kommunalen Arbeitgeberverbands (KAV) Rheinland-Pfalz als Anlage 2 beigefügt.

⁹⁰ § 18 Abs. 7 TVöD.

⁹¹ § 18 Abs. 3 TVöD.

⁹² Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, die ab 2015 von Gebietsänderungsmaßnahmen betroffen waren, wurden nicht in die Erhebungen einbezogen. Ebenso wenig betraf die Erhebung Ortsgemeinden.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass die jeweiligen Vereinbarungen zunächst tarifwidrig waren. Zudem zahlten einige Kommunen pauschale „Leistungsentgelte“ ohne jegliche Dienstvereinbarung aus. Diese werden von der Tarifeinigung ebenso wenig begünstigt wie nach dem 25. Oktober 2020 abgeschlossene Dienstvereinbarungen.

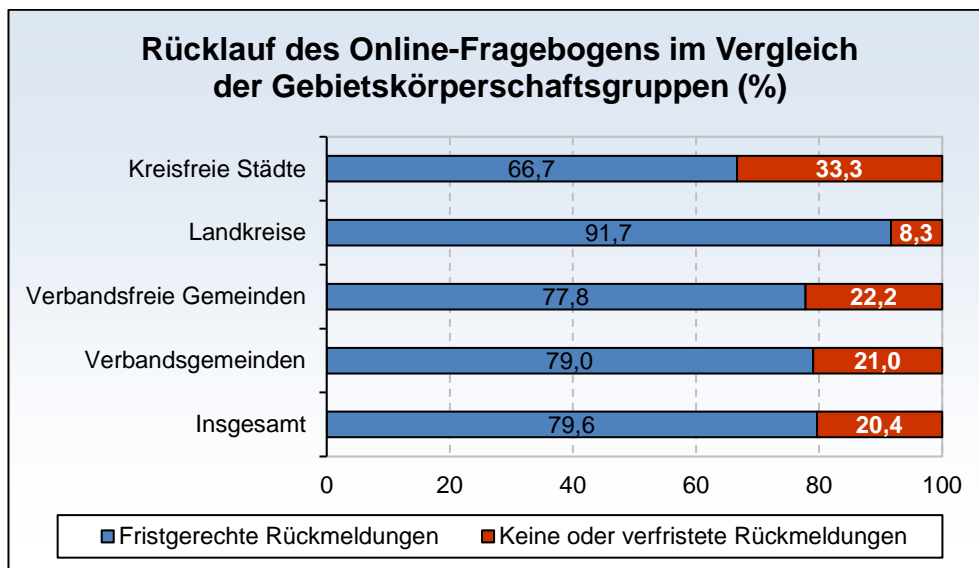
Insofern haben die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse trotz der nachträglichen „Amnestie“ leistungsferner Dienstvereinbarungen ihre Berechtigung. Mit ihnen wird aufgezeigt, dass Kommunalverwaltungen über einen langen Zeitraum bewusst von bindenden tariflichen Normen und dem Willen der Tarifvertragsparteien nach wenigstens teilweise leistungsbezogener Vergütung der Beschäftigten abgewichen sind.

Ungeachtet dessen sind die Feststellungen künftig in allen Fällen zu beachten, in denen Dienstvereinbarungen erstmals abgeschlossen oder neu gefasst werden.

2 Online-Abfrage von Daten – Beantwortungspflicht nicht selten verletzt

Der Rechnungshof hatte am 9. Januar 2020 den Fragebogen an insgesamt 167 Kommunalverwaltungen mit der Bitte übersandt, diesen bis spätestens 28. Februar 2020 auszufüllen und zurückzusenden⁹³. Dem kamen 133 Verwaltungen (80 %) fristgerecht⁹⁴ nach, während 34 Verwaltungen (20 %) nicht oder nicht innerhalb der zeitlichen Vorgaben antworteten. Dies betraf

- vier kreisfreie Städte,
- zwei Landkreise,
- sechs verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden sowie
- 22 Verbandsgemeinden.



Das Diagramm gibt Aufschluss über das Rückmeldeverhalten zur Online-Abfrage des Rechnungshofs nach Gebietskörperschaftsgruppen.

Nach § 111 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 95 Abs. 1 und 2 LHO haben die Kommunen vom Rechnungshof angeforderte Unterlagen innerhalb einer von ihm bestimmten Frist zu übersenden und ihm alle erbetenen Auskünfte zu erteilen. Diese Pflicht gilt für jede

⁹³ Mit E-Mail vom 10./13. Januar 2020 erhielten die Verwaltungen die Zugangsdaten für den Online-Fragebogen.

⁹⁴ Als fristgerecht wurden noch Antworten erachtet, die bis 6. März 2020 – und damit eine Woche nach der gesetzten Frist – eingegangen waren.

Form von Übersendungs- und Auskunftersuchen, mithin auch für solche mittels Online-Fragebogen.

Nur weil die fristgerechte Antwortquote von 80 % ein repräsentatives Bild über den Umgang der hauptamtlich geführten rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltungen mit den tariflichen Verpflichtungen nach § 18 TVöD verschafft, sah der Rechnungshof davon ab, die säumigen Kommunen zur Erfüllung der vorstehend beschriebenen Pflichten anzuhalten.

3 Dienstvereinbarungen, Umfang der Leistungsentgelte⁹⁵ und Zahl der Empfänger

Von den 133 Gemeinden und Gemeindeverbänden, die fristgerecht antworteten, hatten 123 Dienstvereinbarungen mit Regelungen zum Leistungsentgelt abgeschlossen. Zehn Kommunen, darunter acht Verbandsgemeinden, verfügten über keine Dienstvereinbarung, da entweder keine einvernehmliche Regelung mit dem Personalrat zustande gekommen war oder die Umsetzung einer solchen Vereinbarung als zu aufwändig erachtet wurde⁹⁶.

In den Jahren 2015 bis 2019 gewährten die 133 Gemeinden und Gemeindeverbände Leistungsentgelte von insgesamt 83,1 Mio. €. Das waren zwischen 15,3 Mio. € und 17,9 Mio. € jährlich. Im Jahr 2018 reichten die Beträge im Vergleich der Kommunen von 16.000 € bei einer Verbandsgemeinde bis 1,1 Mio. € jährlich bei einer kreisfreien Stadt⁹⁷.

Von zusammen 33.335 Beschäftigten am Jahresende 2018 erhielten 30.273 (91 %) ein Leistungsentgelt. Soweit für 2019 Angaben vorlagen, bezogen in diesem Jahr 27.648 von 30.510 Kräften (ebenfalls 91 %) solche Zahlungen⁹⁸.

Es ist davon auszugehen, dass die Entgelt- und Empfängerzahlen im Jahr 2019 höher ausfielen. Eine Reihe von Kommunen konnte für 2019 noch keine Angaben hierzu liefern, da die jeweiligen Zahlungsansprüche innerhalb der Abgabefristen des Online-Fragebogens noch nicht ermittelt waren.

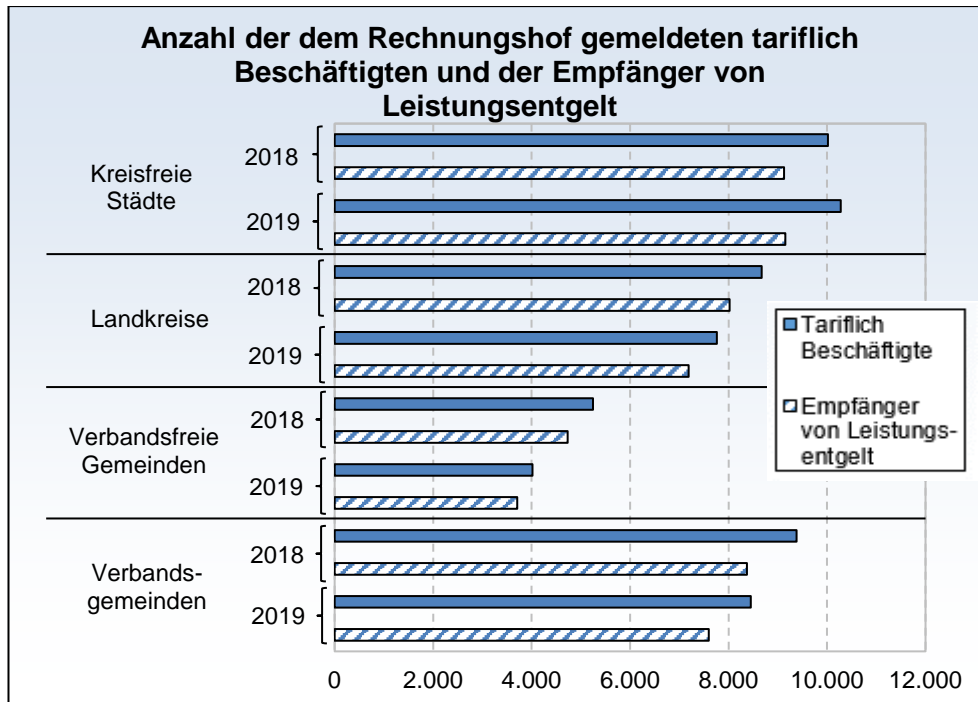
Bei einer Betrachtung von Beschäftigten- und Empfängerzahlen der an der Datenabfrage teilnehmenden Kommunen nach Gebietskörperschaftsgruppen ergibt sich folgendes Bild:

⁹⁵ Einschließlich pauschaler Zahlungen, die ohne Leistungsdifferenzierung gewährt wurden (vgl. hierzu Tz. 4).

⁹⁶ Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2019.

⁹⁷ Die Beträge für das Jahr 2018 sind aussagekräftiger als diejenigen für 2019. Für Letzteres lagen bis zum Rücklauf der Fragebogen noch nicht von allen Kommunen Daten vor, da einige erst im März oder auch später die individuellen Leistungsentgelte des Vorjahres ermittelten.

⁹⁸ Angaben bezogen auf diejenigen Gemeinden und Gemeindeverbände, die Daten für 2019 gemeldet hatten.



Aus der Grafik gehen die Zahl der tariflich Beschäftigten und der Empfänger von Leistungsentgelt im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen hervor. Da noch nicht alle Kommunen zur Zeit der Abfrage für 2019 Leistungsentgelte festgesetzt und verteilt hatten, sind die Angaben für 2019 unvollständig. Sie lassen daher nicht den Rückschluss zu, dass sich Beschäftigten- und Empfängerzahlen gegenüber 2018 verringert haben.

Je Empfänger betrug das Leistungsentgelt rechnerisch 592 € im Jahr 2018 und 613 € im Jahr 2019.

Die hohen Empfängerquoten waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass ein Großteil der Beschäftigten – wie nachstehend im Einzelnen dargestellt – Leistungsentgelte pauschal ohne vorherige Leistungsbestimmung erhielt.

4 Leistungsdifferenzierung der Entgelte – eher Ausnahme als Regel

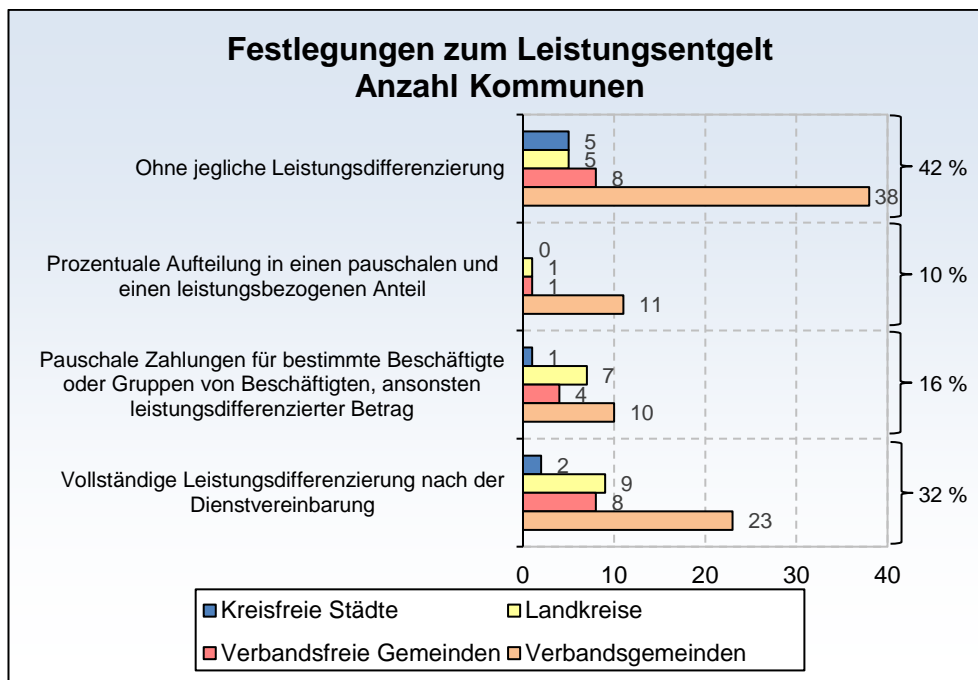
Bei den 133 Gemeinden und Gemeindeverbänden gab es folgende Festlegungen zum Leistungsentgelt:

- 56⁹⁹ (42 %) zahlten „Leistungsentgelte“ ohne jegliche Leistungsdifferenzierung (pauschal¹⁰⁰),
- 13 (10 %) hatten das Entgeltbudget prozentual in einen pauschalen und einen leistungsbezogenen Anteil aufgeteilt,
- 22 (16 %) sahen für bestimmte Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten pauschale Zahlungen und ansonsten leistungsdifferenzierte Beträge vor,

⁹⁹ Eine Verbandsgemeindeverwaltung hatte wahrheitswidrig im Fragebogen angegeben, dass sie – wie in der Dienstvereinbarung vorgesehen – mittels Zielvereinbarungen leistungsdifferenzierte Entgelte auszahle. Auf die Bitte des Rechnungshofs um Vorlage dieser Vereinbarungen teilte sie mit, dass solche nicht existierten. Vielmehr werde das „Leistungsentgelt“ pauschal verteilt.

¹⁰⁰ Pauschal bedeutet in diesem Zusammenhang nicht, dass alle Empfänger gleich hohe Beträge erhielten. Hier wurde insbesondere nach Entgeltgruppen und ggf. weiteren Kriterien (zum Beispiel jährlichen Ausfallzeiten) differenziert.

- 42 (32 %) verfügten über Dienstvereinbarungen, nach denen das Budget vollständig nach Leistungskriterien zu verteilen war¹⁰¹.



Das Schaubild verdeutlicht die unterschiedlichen Varianten der Leistungsdifferenzierung beim Vollzug des § 18 TVöD im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen.

4.1 Gänzlich fehlende Leistungsdifferenzierung

4.1.1 Verzicht auf Leistungsermittlung – bequem, aber tarifwidrig

56 Gemeinden und Gemeindeverbände gewährten „Leistungsentgelte“ ausschließlich nach dem sog. Gießkannenprinzip. Das bedeutet, dass die Kommunen die Entgelte ohne eine Überprüfung von Zielerreichungen oder Leistungsbewertungen auszahlten, da ein System der Leistungsbemessung und Leistungsbewertung nicht bestand.

Im Jahr 2019 entfielen auf solche Pauschalierungen Beträge von insgesamt 7,7 Mio. €, das waren 45 % der gesamten Leistungsentgelte.

Der Verzicht auf eine Leistungsermittlung wurde insbesondere damit begründet, dass

- es im Verhältnis zur Höhe des für Leistungsentgelte vorgesehenen Budgets zu aufwändig sei, ein System der Leistungsbemessung zu etablieren und umzusetzen sowie
- Unfriede in der Belegschaft befürchtet werde, wenn nur ein Teil der Beschäftigten in den Genuss der Entgelte käme¹⁰².

¹⁰¹ Das heißt nicht, dass bei sämtlichen dieser Kommunen ein den tariflichen Vorgaben entsprechendes System der Leistungsdifferenzierung praktiziert wurde. Exemplarisch angeforderte Zielvereinbarungen deuten vielmehr darauf hin, dass zum Teil keine besonderen Anforderungen an die Zielerreichung gestellt wurden.

¹⁰² Bei vielen Kommunen, die nach dem „Gießkannenprinzip“ auszahlten, fanden sich in den Präambeln der Dienstvereinbarungen Bekenntnisse zur Stärkung des Leistungsprinzips. Die sich daran anschließenden Regelungen zur leistungsunabhängigen Auszahlung entlarvten indessen deren fehlende Ernsthaftigkeit.

Darüber hinaus vertraten einige Kommunen die Auffassung, dass das Leistungsniveau ihrer Beschäftigten eine pauschale Verteilung rechtfertige. So enthielt zum Beispiel die Dienstvereinbarung einer Verbandsgemeinde folgende Begründung für den Verzicht auf eine Leistungsdifferenzierung:

Die diese Dienstvereinbarung schließenden Parteien sind sich einig, dass alle unter den Geltungsbereich dieser Dienstvereinbarung fallenden Mitarbeiter nach Kräften alles unternehmen, um für die Verbandsgemeinde (...) und damit für alle Bürgerinnen und Bürger beste Arbeitsergebnisse zu erzielen. Insoweit erfolgt keine differenzierte Auszahlung auf der Grundlage von Zielvereinbarungen oder in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg.

Eine andere Verbandsgemeinde hatte in ähnlicher Weise bestimmt:

Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass alle Beschäftigten die von ihnen erwarteten Leistungen erfüllen. Aufgrund dessen und zur Erhaltung des innerbetrieblichen Friedens wird auf individuelle Leistungsbeurteilungen verzichtet.

Leistungsentgelte sind – wie bereits dargestellt – variable und leistungsorientierte Zahlungen¹⁰³. Der Tarifvertrag verpflichtete dazu, das zur Verfügung stehende Gesamtvolumen „zweckentsprechend“ zu verwenden¹⁰⁴. Eine pauschale Verteilung der Gesamtsumme war weder leistungs- bzw. erfolgsorientiert noch variabel. Die zweckentsprechende Verwendung konnte so nicht sichergestellt werden.

Ein wesentliches Anliegen des 2005 abgeschlossenen Tarifvertrags im öffentlichen Dienst war die Stärkung des Leistungsprinzips. Mit dem Leistungsentgelt sollte ein modernes Tarifinstrumentarium zur Verfügung gestellt werden, um auch über differenzierte Bezahlung auf die Leistung des Einzelnen und den Erfolg der jeweiligen Kommunalverwaltungen einzuwirken¹⁰⁵. Ziel war, zwischen guten und schlechten Leistungen zu differenzieren. Dieses Ziel wurde mit einer Ausschüttung „per Gießkanne“ konterkariert.

Es verstieß gegen den Tarifvertrag, wenn Kommunen auch noch mehr als ein Jahrzehnt nach der tarifvertraglichen Einführung des Leistungsentgelts auf jegliche Leistungsmessung verzichteten und deshalb weiterhin leistungsunabhängige Pauschalen zahlten. Die Pflicht der Kommunen, ihren Beschäftigten ausschließlich tarifkonform Leistungen zu gewähren, beruht auf Gesetz¹⁰⁶. Zur Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Gesetzesbindung der Verwaltung¹⁰⁷ erforderlicher Aufwand ist einer Begrenzung durch wirtschaftliche oder gruppenpsychologische Erwägungen nicht zugänglich. Ungeachtet dessen hält sich der nach einmaligem Einführungsaufwand erforderliche Betriebsaufwand eines Leistungsermittlungssystems mit zunehmender Anwendungsroutine der Beteiligten in Grenzen; ihm ist zudem nicht nur das zu verteilende Entgeltvolumen, sondern auch die bei tarifgerechter Ausgestaltung des Leistungsentgeltsystems zu erwartende „Rendite“ in Form verbesserter Personalführung und -entwicklung sowie Verwaltungssteuerung gegenüberzustellen.

§ 18 Abs. 4 Satz 6 TVöD, wonach Leistungsentgelt grundsätzlich allen Beschäftigten zugänglich sein muss, legitimiert nicht, zugunsten einer generellen vertraglichen Leistungsfiktion auf eine individuelle Leistungsermittlung zu verzichten. Diese Regelung verbietet lediglich, Beschäftigte aus leistungsfremden Erwägungen vom Bezug von Leistungsentgelt auszuschließen. An dem Erfordernis der Leistungsmessung

¹⁰³ § 18 Abs. 2 TVöD.

¹⁰⁴ § 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD.

¹⁰⁵ KAV Rheinland-Pfalz, Rundschreiben Nr. 13/2006.

¹⁰⁶ § 61 Abs. 3 GemO.

¹⁰⁷ Art. 20 Abs. 3 GG.

und einer an deren Ergebnis orientierten differenzierten Auszahlung des Leistungs-entgelts ändert dies nichts.

Eine Kreisverwaltung wies darauf hin, dass die Länder seit 2009 keine Leistungs-entgelte mehr zahlen¹⁰⁸, sondern die Mittel zugunsten der allgemeinen Erhöhung der Tabellenentgelte verwenden. Dies solle der Rechnungshof bei seiner Bewertung der kommunalen Praxis berücksichtigen.

Änderungen des TV-L sind ohne rechtliche Bedeutung für die Geltung des TVöD und daher für dessen Auslegung unbeachtlich.

4.1.2 Verzicht auf Leistungsdifferenzierung – reduziert zulässiges Entgeltvolumen

Bei 54 von 56 Gemeinden und Gemeindeverbänden mit pauschalen „Leistungs-entgelten“ betrug das zur Auszahlung vorgesehene Budget ganz überwiegend entwe-der 2 % der ständigen Monatsentgelte (vgl. Tz. 1) oder 24 % der Septembertabel-lenentgelte¹⁰⁹. Lediglich eine Stadt und eine Verbandsgemeinde¹¹⁰ zahlten im Jahr 2019 jeweils 6 % des für den Monat September des Vorjahres zustehenden Tabel-lenentgelts aus.

Zehn der 54 Kommunen verfügten über keine Dienstvereinbarung¹¹¹.

Pauschalbeträge waren während einer Übergangsphase im Jahr 2007 in Höhe von 12 % der Septembertabellenentgelte auszuführen. Seit 2008 durften ohne Leis-tungsdifferenzierung – und somit auch beim Fehlen einer Dienstvereinbarung – le-diglich 6 % der Septembertabellenentgelte gezahlt werden¹¹². Mit dieser „Ver-spätungsklausel“ sollte die unterlassene Einführung eines Systems der Leistungs-bemessung und Leistungsbewertung sanktioniert werden.

Die Differenz zwischen dem Budget bei Leistungsdifferenzierung und demjenigen bei Pauschalierung ging den Beschäftigten nicht verloren. Vielmehr erhöhte der nicht auszuzahlende Betrag im Folgejahr das Gesamtvolumen¹¹³. Er war solange zu the-saurieren, bis sich die Dienststellen und die Personalvertretungen auf ein tarifge-rechtes System der differenzierten und variablen Bemessung von Leistungen ver-ständigt haben. Diese Abfolge war zeitlich nicht begrenzt, sodass das nicht ausge-schüttete Budget gegebenenfalls über Jahre anwuchs¹¹⁴.

Die vollständige Verteilung der Beträge, die für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehen, setzte eine Dienstvereinbarung mit dem Mindestregelungsgehalt nach § 18 Abs. 6 TVöD voraus. Fehlt diese, führt das nicht dazu, dass die kommunalen Arbeit-geber Entgelte auf Dauer einsparen, sondern dass der Betrag des zunächst nicht auszuzahlenden Entgelts solange steigt, bis es zu einer wirksamen Vereinbarung

¹⁰⁸ Mit dem Änderungstarifvertrag vom 1. März 2009 wurden die Regelungen zum Leistungsentgelt in § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) gestrichen.

¹⁰⁹ Das entsprach näherungsweise 2 % der ständigen Monatstabellenentgelte. Eine Verbandsgemeinde berechnete das zur Verteilung vorgesehene Budget anhand von 22 % der Septembertabellenentgelte.

¹¹⁰ Beide aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs.

¹¹¹ Diese lagen entweder nie vor oder waren infolge Fristablauf oder Kündigung beendet worden.

¹¹² Nr. 1 Satz 3 und Satz 5 Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD.

¹¹³ Nr. 1 Satz 4 Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD.

¹¹⁴ Tatsächlich hatten 2019 nur sieben Gemeinden und Gemeindeverbände Beträge von etwa 1,2 Mio. € (davon 0,8 Mio. € bei einer kreisfreien Stadt) thesauriert.

kommt. Allein im Jahr 2019 hätten daher überschlägig 5,4 Mio. €¹¹⁵ nicht ausgezahlt werden dürfen¹¹⁶. Das entsprach 32 % der insgesamt 2019 ausgeschütteten Leistungsentgelte.

Der Auszahlungsbetrag, der bei fehlender Leistungsdifferenzierung 6 % des individuellen Septembertabellenentgelts überschreitet, wurde ohne Rechtsgrund gewährt.

4.1.3 „Gießkannenprinzip“ per Dienstvereinbarung – keine Rechtfertigung für ungekürzte Zahlungen

37 der 54 Gemeinden und Gemeindeverbände mit tarifwidrig überhöhten pauschalen „Leistungsentgelten“ (vgl. Tz. 4.1.2) hatten diese Auszahlungen in Dienstvereinbarungen geregelt. In den Vereinbarungen befand sich häufig eine Bestimmung, wonach die Höhe des zur Auszahlung vorgesehenen Volumens nach Maßgabe von § 18 Abs. 3 TVöD festgesetzt werde. Das bedeutete, dass pauschal 2 % der ständigen Monatsentgelte zur Verteilung vorgesehen waren.

Die Kommunen vertraten die Auffassung, die Pauschalzahlungen seien aufgrund der Vereinbarungen rechtskonform. Da Dienststellen und Personalräte durch Verzicht auf eine Dienstvereinbarung pauschale Zahlungen herbeiführen können, müsse es ihnen gleichermaßen gestattet sein, solche Zahlungen im Wege der Vereinbarung einzuführen.

Dem war nicht so. Zwar haben die Tarifvertragsparteien nur ausdrücklich geregelt, welche Folgen entstehen, wenn keine Dienstvereinbarung abgeschlossen wird (vgl. zuvor Tz. 4.1.2). Allerdings gab der Tarifvertrag obligatorisch vor, dass durch eine Dienstvereinbarung ein System der leistungsbezogenen Bezahlung auszugestalten ist¹¹⁷. Bei pauschalen Zahlungen handelte es sich hingegen nicht um Leistungsentgelte, sondern lediglich um Leistungsentgeltsurrogate¹¹⁸ ohne Leistungsbezug, die folglich nicht Gegenstand einer Dienstvereinbarung sein konnten¹¹⁹.

Wenn dennoch solche Vereinbarungen getroffen wurden¹²⁰, begründeten sie keine Ansprüche, da sie unwirksam waren¹²¹. Unwirksame Dienstvereinbarungen stehen fehlenden gleich. Für die Rechtsfolgen wird daher auf Nr. 4.1.2 verwiesen.

Allein eine kreisfreie Stadt mit unwirksamer Dienstvereinbarung hätte deswegen für das Jahr 2019 über 0,5 Mio. € zurückbehalten müssen.

Eine Kommune vertrat die Auffassung, die Dienstvereinbarung mit der darin geregelten leistungsundifferenzierten Zahlung entfalte Vertrauensschutz für die Beschäftigten.

Dies traf nicht zu. Auch langjährige Zahlungen abweichend vom Tarifrecht verschaffen keinen Anspruch auf deren Weiterbestehen. Vielmehr müssen kommunale Beschäftigte davon ausgehen, dass sich die Gemeinden und Gemeindeverbände

¹¹⁵ Bezogen auf die 54 Kommunen mit vollständiger Pauschalierung und die 13 Gemeinden und Gemeindeverbände, in denen das Leistungsentgelt prozentual anteilig nach dem „Gießkannenprinzip“ gewährt wurde (vgl. Tz. 4).

¹¹⁶ Ohne zu thesaurierende Beträge aus Vorjahren.

¹¹⁷ § 18 Abs. 6 Satz 3 TVöD.

¹¹⁸ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 16. Mai 2012 – 10 AZR 202/11, juris Rn. 16.

¹¹⁹ Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. April 2014 – 15 Sa 2097/13, juris Rn. 11 f.

¹²⁰ Oder nach dem 25. Oktober 2020 getroffen werden.

¹²¹ Arbeitsgericht Brandenburg an der Havel, Urteil vom 29. Oktober 2013 – 2 Ca 565/13, juris Rn. 44 ff.

grundsätzlich rechtmäßig verhalten wollen und dass rechtswidrige Zahlungen wieder eingestellt werden¹²².

Ein Landkreis, der Pauschalen auf der Grundlage von 2 % der ständigen Monatsentgelte auszahlte, wollte dies damit rechtfertigen, dass das anhand von 6 % der Septembertabellenentgelte bereitzustellende Budget vermeintlich größer sei als das tatsächlich gebildete Volumen. Dazu berechnete die Kreisverwaltung das „Vergleichsbudget“, indem sie die Tabellenentgelte des Monats September eines Jahres mit zwölf multiplizierte, was zu einem etwa 90.000 € höheren Betrag¹²³ geführt hätte.

Diese Betrachtung war falsch. Die 6 %-Regelung bezieht sich ausschließlich auf die Tabellenentgelte für den Monat September, sodass eine Hochrechnung des Monats auf einen Jahresbetrag unzulässig war. Im konkreten Fall hätten statt 250.000 € nur knapp 86.000 € ausgeschüttet werden dürfen.

Eine verbandsfreie Gemeinde vertrat die Auffassung, dass die nach der Dienstvereinbarung vorzunehmende Kürzung der „Leistungsentgelte“ für Zeiten ohne Tabellenentgelt (zum Beispiel aufgrund von Elternzeit, Sonderurlaub, Arbeitsunfähigkeit ohne Anspruch auf Entgeltfortzahlung) bereits eine Leistungs differenzierung im Tarifsinne darstelle.

Diese Ansicht ist nicht rechtskonform. Fehlzeiten können sich zwar durchaus auf die Höhe der Leistungsentgelte im Einzelfall auswirken. Das ersetzt jedoch nicht den tarifvertraglich geforderten Leistungsbezug und die Leistungsermittlung durch Zielvereinbarung oder Leistungsbewertung.

Allein im Jahr 2019 zahlte die Gemeinde 89.000 € zu viel aus, die zu thesaurieren gewesen wären¹²⁴.

4.1.4 Aussetzung von Dienstvereinbarungen – rechtlich untauglicher Umgehungsversuch

Neun Gemeinden und Gemeindeverbände verfügten über Dienstvereinbarungen, in denen eine leistungsdifferenzierte Bemessung der Leistungsentgelte vorgesehen war. Abweichend davon erhielten die Beschäftigten die Entgelte ohne Leistungsermittlung, wobei dennoch das zur Ausschüttung vorgesehene Budget 2 % der ständigen Monatsentgelte oder 24 % der Septembertabellenentgelte betrug¹²⁵.

In vier Fällen lag dem eine vom Personalrat formlos gebilligte „Aussetzung“ der Dienstvereinbarung durch die Dienststelle zugrunde.

In einem Fall hatten die Betriebsparteien in der Dienstvereinbarung die Zahlung von Entgelten nach Maßgabe einer systematischen Leistungsbewertung geregelt. Zugleich enthielt die Dienstvereinbarung eine Ermächtigung der betrieblichen Kommission, abweichende oder ergänzende Regelungen zu treffen. Diese hatte daraufhin eine bewertungsunabhängige Verteilung der Mittel beschlossen.

In vier weiteren Fällen hatten die Betriebsparteien durch gesonderte Dienstvereinbarung oder in ihren Leistungsentgelt-Dienstvereinbarungen geregelt, dass die Dienstvereinbarung zur Einführung leistungsorientierter Entgelte zwar bestehen bleiben solle, jedoch bis auf Weiteres ausgesetzt werde.

¹²² Arbeitsgericht Brandenburg an der Havel, a. a. O., juris Rn. 75 ff.

¹²³ Dabei verglich der Landkreis 2 % der auf ein Jahr hochgerechneten Septembertabellenentgelte mit 2 % der ständigen Monatsentgelte.

¹²⁴ Ohne unrechtmäßige Auszahlungen aus Vorjahren.

¹²⁵ Diese Kommunen sind in der Anzahl von 56 Kommunen mit einer Ausschüttung nach dem „Gießkannenverfahren“ berücksichtigt (Vgl. Tz. 4).

Dienstvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge. Solange sie wirksam sind binden sie die Vertragsparteien als dienststelleninternes Recht¹²⁶ und sind von der Dienststelle umzusetzen¹²⁷. Die Wirksamkeit einer Dienstvereinbarung wird durch eine vom Personalrat formlos gebilligte vereinbarungsabweichende Praxis der Dienststelle nicht berührt. Zur (vorübergehenden) Beseitigung ihres Geltungsanspruchs bedarf es vielmehr einer gesonderten Vereinbarung in der nach § 76 Abs. 1 Satz 2 LPersVG vorgeschriebenen Form¹²⁸.

Soweit eine solche nicht geschlossen war, erwies sich die pauschale Auszahlung des ungekürzten Leistungsentgelts vollumfänglich als rechtswidrig. Wegen des fortbestehenden Geltungsanspruchs der Dienstvereinbarung über die leistungsdifferenzierte Bemessung der Entgelte fehlte es selbst an einer Legitimation für die Auszahlung gekürzter pauschaler Entgelte nach Nr. 1 Satz 3 und Satz 5 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD. Die dort geregelten Voraussetzungen (Fehlen einer Einigung über ein betriebliches System der Leistungsbemessung) lagen nicht vor.

Ebenso war der Beschluss der betrieblichen Kommission nicht geeignet, den Geltungsanspruch der Dienstvereinbarung zu beseitigen. Nach § 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD wird das jeweilige System der leistungsbezogenen Bezahlung betrieblich vereinbart. Partner der Vereinbarung sind die Dienststelle, vertreten durch den Dienststellenleiter sowie der Personalrat, vertreten durch den Vorsitzenden¹²⁹. Zu Änderungen einer derartigen Vereinbarung ist die betriebliche Kommission gemäß § 18 Abs. 7 TVöD nicht befugt. Sie kann notwendige Korrekturen des Systems bzw. von Systembestandteilen lediglich empfehlen. Die Kompetenzen der betrieblichen Kommission sind in der genannten Vorschrift abschließend geregelt und einer Erweiterung durch Dienstvereinbarung nicht zugänglich. Hierfür fehlt es an der gemäß § 4 Abs. 3 TVG erforderlichen tarifvertraglichen Gestattung. Auch in diesem Fall hätte daher keine pauschale Entgeltzahlung erfolgen dürfen.

Soweit die Betriebsparteien in der Form des § 76 Abs. 1 Satz 2 LPersVG wirksam die Aussetzung der Dienstvereinbarung vereinbart hatten, beseitigte dies zwar während der Geltungsdauer der Aussetzungsvereinbarung den Geltungsanspruch der Dienstvereinbarung. Dies legitimierte gleichwohl nicht die pauschale Auszahlung ungekürzter Leistungsentgelte. Denn während dieses Zeitraums fehlte es an einer Einigung über ein betriebliches System der Leistungsbemessung, sodass lediglich die pauschale Auszahlung eines gekürzten Entgelts nach Nr. 1 Satz 3 und Satz 5 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD zulässig war.

Bei den von den jeweiligen Fallkonstellationen betroffenen Kommunen belief sich der Umfang der rechtswidrig ausgezahlten Entgelte auf insgesamt 0,7 Mio. € im Jahr 2019.

4.2 Aufteilung des Budgets nach Leistungsdifferenzierung und nach „Gießkanne“ – mit dem Tarifvertrag nicht vereinbar

13 der 133 Gemeinden und Gemeindeverbände hatten in ihren Dienstvereinbarungen prozentuale Anteile des Leistungsentgelts zur pauschalen Auszahlung vorgesehen. Diese Sockelbeträge lagen zwischen 25 % und 95 % des jeweiligen Budgets. So hatte zum Beispiel eine Verbandsgemeinde eine „Grundverteilung“ von 40 % des Budgets anhand der individuellen ständigen Monatsentgelte der Beschäftigten vereinbart, während 60 % nach dem Ergebnis von Leistungsbewertungen verteilt wurden.

¹²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27. Juni 2019 – 5 P 2/18, juris Rn. 36 ff.

¹²⁷ § 77 LPersVG.

¹²⁸ Arbeitsgericht Düsseldorf, Urteil vom 5. Februar 2013 – 2 Ca 5607/12, juris Rn. 43.

¹²⁹ § 27 Abs. 2 LPersVG.

In einer Dienstvereinbarung müssen u. a. die Formen des Leistungsentgelts geregelt werden¹³⁰. Pauschale, nicht auf Leistungsdifferenzierungen beruhende Zahlungen sind keine Leistungsentgelte¹³¹ und damit auch keine zulässige Form. Folglich waren sie einer Regelung durch Dienstvereinbarung nicht zugänglich.

Eine Splitting des Leistungsentgelts in pauschale und leistungsdifferenzierte Komponenten war demnach ebenso wenig zulässig wie eine vollständig pauschale Verteilung.

4.3 Auszahlung thesaurierter Beträge – nur bei Leistungsorientierung zulässig

Ein Landkreis hatte in den Jahren 2012 bis 2017 insgesamt 559.000 € thesauriert, da keine Dienstvereinbarung über eine leistungsorientierte Vergütung mit dem Personalrat zustande gekommen war¹³². Daher wurde in diesem Zeitraum das zur Auszahlung vorgesehene Budget auf jeweils 6 % des Septembertabellenentgelts begrenzt¹³³.

Die mit Wirkung ab 1. Juli 2018 geschlossene Vereinbarung sah vor, dass 50 % des Budgets für das Leistungsentgelt nach dem „Gießkannenprinzip“ und die andere Hälfte – ebenfalls ohne Leistungsbezug – für Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Teambildung gewährt werden (vgl. auch Tz. 13). In der Dienstvereinbarung wurde zudem festgelegt, dass die bis 2017 zurückgestellten Beträge im Mai 2019 vollständig auszuzahlen waren.

Die nachträglichen Zahlungen standen nicht im Einklang mit dem Tarifvertrag. Eine Auflösung thesaurierter Beträge setzt ein betrieblich vereinbartes System der leistungsorientierten Bezahlung voraus, das auch tatsächlich zur Anwendung kommt. Dem war jedoch mangels Leistungsorientierung in der Dienstvereinbarung nicht Genüge getan. Daher bestand weiterhin die Pflicht zur Thesaurierung. Die Auszahlung von mehr als 0,5 Mio. € im Jahr 2019 war somit rechtswidrig.

Von der Ausschüttung profitierten auch mehr als 100 mittlerweile ausgeschiedene Kräfte, die im Zeitraum 2012 bis 2017 beim Landkreis beschäftigt waren und während dieser Zeit ein auf das Septembertabellenentgelt reduziertes pauschales „Leistungsentgelt“ erhalten hatten¹³⁴. Auf diesen Personenkreis entfielen 106.000 €, das entsprach 19 % der nachträglich ausgeschütteten Summe.

Ungeachtet der mangels Leistungsbezug fehlenden Voraussetzungen für die Auszahlung wäre die Ausschüttung an ehemalige Beschäftigte auch bei tarifgemäßer Dienstvereinbarung unzulässig gewesen. Das Leistungsentgelt steht Beschäftigten zusätzlich zum Tabellenentgelt zu. Ausgeschiedene Kräfte erhalten kein Tabellenentgelt, weshalb sie nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses keinen Anspruch auf bislang thesaurierte Beträge erwerben.

¹³⁰ § 18 Abs. 6 Satz 3 TVöD.

¹³¹ Siehe Fußnote 118.

¹³² Die zuvor geschlossene Dienstvereinbarung, die eine Auszahlung nach dem „Gießkannenprinzip“ vorsah, hatte die Dienststelle zum Jahresende 2011 gekündigt.

¹³³ Abweichend vom Tarifvertrag wurden in einem Jahr 12 % des Septembertabellenentgelts bereitgestellt.

¹³⁴ Damit war nach Angaben der Verwaltung ein erheblicher Arbeitsaufwand verbunden (zum Beispiel für Adressermittlung, Informationsschreiben an die Begünstigten sowie Berechnung und Zahlung der Beträge).

4.4 Sonderregelungen für bestimmte Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten – nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt

Viele Dienstvereinbarungen sahen vor, dass einige Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten zwar nicht vom Leistungsentgelt, jedoch von der Leistungsermittlung ausgenommen waren.

4.4.1 Mitglieder des Personalrats, Gleichstellungsbeauftragte und Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen

Häufig waren ganz oder teilweise von ihrer dienstlichen Tätigkeit freigestellte Mitglieder des Personalrats, Gleichstellungsbeauftragte sowie Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen von einer Leistungsbemessung oder Leistungsbewertung ausgenommen. Sie erhielten dann pauschale Zahlungen.

Eine Stadt verteilte die Leistungsentgelte mithilfe von Zielvereinbarungen. Für die vorstehend bezeichneten freigestellten Funktionsträger fingierte sie in ihrer Dienstvereinbarung den Abschluss von Leistungsvereinbarungen und zugleich den höchsten Zielerreichungsgrad von 100 % (Ziel vollständig erreicht).

Personalratsmitglieder sind bezüglich ihrer Personalratsarbeit weisungsfrei¹³⁵. Gleiches gilt für Gleichstellungsbeauftragte¹³⁶ sowie die Vertrauenspersonen¹³⁷. Daher ist in Bezug auf diese Tätigkeiten eine Leistungsbemessung durch Zielvereinbarung oder Bewertung ausgeschlossen¹³⁸. Aufgrund des Benachteiligungsverbots¹³⁹ dürfen solche Beschäftigte jedoch nicht vom Leistungsentgelt ausgenommen werden.

Allerdings dürfen sie im Hinblick auf ihre übernommenen Funktionen auch nicht begünstigt werden¹⁴⁰. Die Anerkennung von Höchstwerten bei der Zielerreichung oder der Leistungsbewertung stand damit nicht im Einklang.

Der Kommunale Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz schlägt daher vor, solchen Beschäftigten ein Leistungsentgelt in Höhe des Durchschnittsbetrags der Beschäftigten ihrer jeweiligen Entgeltgruppe zu gewähren¹⁴¹.

4.4.2 Schulverwaltungskräfte und Schulhausmeister

Des Öfteren erhielten Schulverwaltungskräfte und Hausmeister an Schulen „Leistungsentgelte“ ohne Leistungsnachweise. Das wurde zum Teil damit begründet, dass die Leistungen dieser Kräfte aufgrund einer gewissen „Verwaltungsferne“ nur schwierig bewertet oder bemessen werden könnten. Zudem seien die Schulleiter nicht immer gewillt, zu bewerten. Darüber hinaus sei es fraglich, ob sie als Landesbeamte dazu berechtigt seien.

In solchen Fällen wurden als Leistungsentgelte beispielsweise 2 % der individuellen ständigen Monatsentgelte des Vorjahres oder 12 % des individuellen Septembertabellenentgelts ohne Leistungsermittlung gewährt.

¹³⁵ § 39 Abs. 1 Satz 2 LPersVG.

¹³⁶ § 20 Abs. 2 Satz 1 LGG.

¹³⁷ § 179 Abs. 3 Satz 1 SGB IX.

¹³⁸ Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7. Juni 2018 – 5 Sa 482/17, juris Rn. 45.

¹³⁹ Für Personalratsmitglieder aufgrund § 39 Abs. 5 LPersVG, für Gleichstellungsbeauftragte aufgrund § 20 Abs. 3 LGG und für die Vertrauenspersonen aufgrund § 179 Abs. 2 SGB IX.

¹⁴⁰ Vgl. für Gleichstellungsbeauftragte § 20 Abs. 3 Satz 1 LGG, für Personalräte § 6 Satz 2 LPersVG und für Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen § 179 Abs. 2 SGB IX.

¹⁴¹ KAV Rheinland-Pfalz, Rundschreiben Nr. 23/2006. Im Fall von Teilfreistellungen sollten die Beschäftigten nach Auffassung des Arbeitgeberverbands hinsichtlich ihrer arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit in das betriebliche System der Leistungsermittlung einbezogen werden.

Die angegebenen Gründe konnten den Verzicht auf die Leistungsbestimmung grundsätzlich nicht rechtfertigen. Schulverwaltungskräfte und Schulhausmeister sind in die Verwaltungsorganisation der jeweiligen Schulträger eingebunden. Demnach unterstehen sie der Führungsverantwortung der dort zuständigen Leitungs-kräfte. Diese Führungsverantwortung umfasst auch die Befugnis zur Leistungsbe-wertung und -bemessung. Nicht maßgeblich ist, dass die Leitungs-kräfte ihre Bewer-tung im Hinblick auf die zumeist selteneren dienstlichen Kontakte nicht aufgrund ste-tiger eigener Anschauung treffen können¹⁴². Weisungsrechte der Schulleitungen ge-genüber den Schulverwaltungs-kräften und den Hausmeistern¹⁴³ stehen dem nicht entgegen. Die Kräfte befinden sich in einem Arbeitsverhältnis mit den Schulträgern, sodass diese für sämtliche arbeitsrechtlichen Entscheidungen zuständig sind. Dass die Schulleiter Landesbeamte sind, schließt zumindest Beurteilungsbeiträge nicht aus¹⁴⁴, wobei solche Beiträge nicht verpflichtend für die Leistungsfeststellung sind.

Da viele Kommunen auch für solche Kräfte Entgelte leistungsbezogen ermittelten, sind die dargestellten Schwierigkeiten offensichtlich kein entscheidendes Hindernis bei der Leistungsbestimmung.

Wurden dennoch pauschale Leistungsentgelte gezahlt, waren diese zwingend auf 6 % des Septembertabellenentgelts zu begrenzen¹⁴⁵.

4.4.3 Geringfügig Beschäftigte

Vielfach waren geringfügig Beschäftigte¹⁴⁶ von der Leistungsbewertung oder der Zielvereinbarung ausgeschlossen. Dies betraf insbesondere Reinigungskräfte und Betreuungskräfte¹⁴⁷ in Schulen. Als Begründung wurde deren zumeist geringer Be-schäftigungsumfang sowie die Schwierigkeit der Leistungsermittlung angegeben. Vergleichbar zu der zuvor dargestellten Handhabung bei Schulverwaltungs-kräften und Hausmeistern erhielten sie pauschale Leistungsentgelte von mehr als 6 % ihres Septembertabellenentgelts.

Auf Tz. 4.4.2 wird verwiesen.

5 Leistungsentgelt außerhalb des § 18 TVöD – Verstoß gegen § 61 Abs. 3 GemO

Ein Landkreis, der das für Leistungsentgelte bereitgestellte Budget von 2 % der stän-digen Monatsentgelte im „Gießkannenverfahren“ auszahlte, verfügte bereits seit dem Jahr 2000 über eine weitere Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Be-zahlung. Diese sah in Anlehnung an besoldungsrechtliche Regelungen für Be-amte¹⁴⁸ vor, dass für 10 % der Beschäftigten Leistungsstufen festgesetzt sowie Lei-stungszulagen und Leistungsprämien gezahlt werden können. Der jährliche Haus-haltsansatz hierfür betrug 120.000 €.

Die Tarifvertragsparteien haben die Möglichkeiten des Leistungsentgelts mit Aus-nahme der Modalitäten abschließend in § 18 TVöD geregelt. Für darüber hinausge-hende freiwillige Leistungen bleibt aufgrund der durch § 61 Abs. 3 GemO normierten

¹⁴² Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7. August 2012 – 3 Sa 108/12, juris Rn. 74.

¹⁴³ § 26 Abs. 3 Satz 2 SchulG.

¹⁴⁴ Das wurde von einigen Kommunen auch so praktiziert.

¹⁴⁵ Vgl. Tz. 4.1.2.

¹⁴⁶ Damit sind geringfügig entlohnte Kräfte gemeint, deren Arbeitsentgelt regelmäßig nicht mehr als 450 € im Monat beträgt (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV).

¹⁴⁷ Zur Betreuung von Schülern in Grundschulen außerhalb des Unterrichts.

¹⁴⁸ Landesverordnung zur Durchführung der §§ 27 und 42 a des Bundesbesoldungsgesetzes. Voraus-setzung für entsprechende Zahlungen sind dauerhaft herausragende Gesamtleistungen oder her-ausragende besondere Leistungen.

Tarifbindung der Kommunen kein Raum¹⁴⁹. Die Zahlungen waren somit rechtswidrig.

6 Leistungsbewertung – Zahlungen auch bei durchschnittlichen oder sogar unterdurchschnittlichen Leistungen gerechtfertigt?

Häufig reichten durchschnittliche Leistungen aus, um Leistungsentgelte zu erhalten.

Bei einer Reihe von Kommunen mit Leistungsbewertung berechnete jede Bewertung mit mehr als null Punkten – und damit auch unterdurchschnittliche Leistungen – zu einer (wenn auch geringeren) Prämie¹⁵⁰. So sah zum Beispiel das Bewertungssystem einer verbandsfreien Gemeinde eine Bewertungsskala zwischen einem Punkt (entspricht nicht den Anforderungen) und fünf Punkten (übertrifft die Anforderungen erheblich) vor. Bei fünf Bewertungsmerkmalen konnten somit zwischen fünf und 25 Punkten erzielt werden¹⁵¹. Aus dem Produkt von erreichten Punkten und Arbeitszeitanteil wurde für jeden Beschäftigten ein individueller Punktwert ermittelt, der maßgeblich für den Anteil am Leistungsentgeltbudget war. Für das Jahr 2019 erhielten sämtliche 107 Beschäftigte eine Leistungsprämie.

Das Leistungsentgelt wird nach § 18 Abs. 4 TVöD zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt. Der Zweck dieser Regelung verbietet es, Leistungen zu honorieren, die bereits mit dem Tabellenentgelt abgegolten sind. Dies ist bei durchschnittlichen und erst recht bei unterdurchschnittlichen Leistungen der Fall. Demnach setzt die Gewährung von Leistungsentgelt mindestens Bewertungsergebnisse voraus, die über dem Durchschnitt liegen. Davon geht auch der Hessische Rechnungshof aus¹⁵².

7 Fehlende Aktualisierung von Leistungsbewertungen – einmal Leistung, immer Leistung?

Die Dienstvereinbarung einer Verbandsgemeinde sah vor, dass bis zum 31. März des dem Bewertungsjahr folgenden Jahres die Fachbereichsleiter Beurteilungen ihrer Beschäftigten vorzulegen haben. Nachdem eine Fachbereichsleitung dieser Pflicht seit Jahren nicht nachkam¹⁵³, ergänzten die Betriebsparteien die Vereinbarung dahingehend, dass bei fehlender aktueller Beurteilung zur Leistungsbewertung auf die Punktwerte des dem Bewertungsjahr vorausgegangenen Jahres zurückzugreifen sei. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass auch die Kräfte in diesem Fachbereich ein Leistungsentgelt erhalten.

Die Festlegung war mit dem Tarifvertrag, der Leistungsentgelte als variabel bezeichnet, nicht zu vereinbaren. Die geforderte Variabilität wird nur erreicht, wenn eine Leistung regelmäßig als solche festgestellt wird.

¹⁴⁹ Gründe, die ausnahmsweise die freiwilligen Zahlungen gerechtfertigt hätten, waren nicht ersichtlich.

¹⁵⁰ Der Rechnungshof hat nicht durchweg abgefragt, in welchem Umfang solche unterdurchschnittlichen Bewertungen anfielen.

¹⁵¹ Nach Angaben der Verwaltung erreichten einzelne Kräfte eine Bewertung zwischen acht und zehn Punkten (entspricht teilweise den Anforderungen).

¹⁵² Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2018, Seite 207. Obwohl § 18 TVöD für die Gewährung von Leistungsentgelt – anders als § 17 Abs. 2 TVöD für die Verkürzung von Stufenlaufzeiten oder § 6 Abs. 5 Satz 1 TV-V für widerrufliche Leistungszulagen – nicht ausdrücklich auf erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistungen abstellt, geht die Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) sogar davon aus, dass nur solche ein Leistungsentgelt rechtfertigen (Nummer 11 Rundschreiben R 144/2006 der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 15. Mai 2006, abgedruckt als Anlage 1 im Rundschreiben Nr. 13/2006 des KAV Rheinland-Pfalz).

¹⁵³ Sachliche Gründe, von der Beurteilung der etwa zehn Beschäftigten des Fachbereichs abzusehen, gab es nicht.

Anstelle einer Anpassung der Dienstvereinbarung wäre die Sanktionierung der Fachbereichsleitung wegen fehlender Leistungsbewertungen die angebrachte Reaktion gewesen.

8 Verzicht sämtlicher Beschäftigter auf Teilnahme am System der leistungsorientierten Vergütung – und dennoch ungeschmälerter Auszahlung?

Eine verbandsfreie Gemeinde hatte in ihrer Dienstvereinbarung Folgendes bestimmt:

„Beschäftigte, die aus persönlichen Gründen nicht am System der leistungsorientierten Bezahlung teilnehmen möchten, können freiwillig auf die Teilnahme verzichten. Der Verzicht ist schriftlich gegenüber dem Arbeitgeber zu erklären.“

Nach Angaben der Verwaltung hatten sämtliche Beschäftigte eine solche Verzichtserklärung abgegeben. Die Dienstvereinbarung sah eine Leistungsermittlung anhand von Bewertungen vor. Diese fehlten verzichtsbedingt. Dennoch wurden „Leistungsentgelte“ in Höhe von 2 % der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres verteilt.

Sieht eine Dienstvereinbarung die Möglichkeit eines Verzichts auf die Teilnahme an der Leistungsbewertung vor und wird hiervon umfassend Gebrauch gemacht, findet letztlich – ermöglicht durch die Regelung in der Dienstvereinbarung – keine Leistungsermittlung statt. Dieser Fall stand damit einer Dienstvereinbarung gleich, die die vollständig pauschale Ausschüttung des Leistungsentgelts ohne Leistungsermittlung vorsieht (Tz. 4.1.3). Die hierfür geltenden tarifvertraglichen Regelungen waren zumindest analog anzuwenden.

Also durften allenfalls 6 % der Septembertabellenentgelte ausgezahlt werden.

9 Zielvereinbarungen bei zwei Verbandsgemeinden – Leistungsfiktion führte zu Prämien

Zwei Verbandsgemeinden gewährten „Leistungsprämien“. Die Dienstvereinbarungen setzten den Abschluss von Zielvereinbarungen voraus, um solche Prämien zu erhalten. Diese lagen jedoch 2020 und damit mehr als sieben bzw. 13 Jahre nach Inkrafttreten der Dienstvereinbarungen noch nicht vor. Um dennoch Prämien auszahlen zu können, bestimmten die Dienstvereinbarungen, dass, solange für Beschäftigte der Abschluss von Zielvereinbarungen durch den jeweiligen Vorgesetzten nicht angeregt wird, fiktiv vom Vorliegen einer Zielvereinbarung und deren vollständiger Erfüllung auszugehen sei.

Ziele können nur tatsächlich, jedoch nicht fiktiv erfüllt werden. Wenn mehrere Jahre nach Abschluss der Dienstvereinbarung noch immer kein Zielfindungsprozess in Gang gesetzt worden ist¹⁵⁴, kann nicht ernsthaft davon ausgegangen werden, dass die Kommunen an einer Leistungsbemessung interessiert waren.

Solange keine Ziele oder andere Formen der Leistungsermittlung eingeführt wurden, durfte lediglich eine reduzierte Pauschale in Höhe von 6 % der Septembertabellenentgelte ausgezahlt werden. Bei einer der Verbandsgemeinden hätten 2019 statt 54.400 € demnach lediglich 14.600 € geleistet werden dürfen. Bei der anderen Kommune wären 11.200 € anstelle 40.800 € tarifkonform gewesen.

10 Zielvereinbarungen – zum Teil anspruchlos

Ergänzend zu den Angaben im Fragebogen hat der Rechnungshof von einigen Verwaltungen Beispiele für Zielvereinbarungen angefordert. Darunter fanden sich folgende Vereinbarungen:

¹⁵⁴ Die Laufzeit einer der beiden Dienstvereinbarungen wurde mehrfach verlängert und dadurch die Fiktion perpetuiert.

Beispiele für Zielvereinbarungen		
Nr.	Aufgabenbereich	Zielvereinbarung
1	Erziehungspersonal in Kindertagesstätten	Wir wandern zum Rhein mit Rucksack und Decken.
2		Wir gestalten eine Einladung für den Elternabend, teilen sie aus und bekommen den Teilnahmeabschnitt zurück.
3	Reinigungskräfte	Instandhaltung und Pflege der Arbeitsgeräte
4	Bauhof	Fahrzeugreinigung und Unterhalt des Einsatzfahrzeugs
5		Reinigung von Handwerkzeug und Maschinen
6	Grünflächenpflege	Durchführung von Grünpflegearbeiten
7	Stadtkasse	Überweisung von Auszahlungen
8	Stellvertretender Abteilungsleiter	Vorschriftensammlung scannen
9	Hauswirtschaftskräfte	Einmal im Monat wird ein vegetarisches Gericht angeboten.
10	Fachbereich Natürliche Lebensgrundlagen und Bauen	Termintreue und Pünktlichkeit
11	Eigenbetrieb	Datenpflege (Eigentümerwechsel, Zählerwechsel etc.)

Zielvereinbarungen sind freiwillige Abreden zwischen den jeweiligen Führungskräften und einzelnen Beschäftigten oder Gruppen von Beschäftigten über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung¹⁵⁵. Ziele haben zwar Aufgabenbezug; sie sind jedoch nicht mit Aufgaben identisch, sondern stellen auf die Ergebnisse der Aufgabenerfüllung ab¹⁵⁶.

Die vorgenannten Zielvereinbarungen betrafen demgegenüber vielfach Aufgaben anstelle von Ergebnissen (Nummern 3 bis 7 sowie 11). Eine Zielorientierung war nicht erkennbar.

Da der Tarifvertrag zudem Leistungsziele fordert, müssen Ziele einen Leistungsbezug aufweisen. Sie müssen durch „Sorgfalt, Fleiß und Mühewaltung“¹⁵⁷ erreichbar sein. Diese Anforderungen fanden sich jedoch zum Beispiel bei den Zielvereinbarungen nach den Nummern 1, 2 sowie 8, 9 und 10 der Übersicht nicht wieder.

Die richtige Auswahl von Zielen ist Voraussetzung für eine an der Zielerreichung orientierte Vergütung von Leistungen. Dem wurden die abgeschlossenen Zielvereinbarungen nicht gerecht.

Nachfolgend sind einige Beispiele von Zielvereinbarungen aufgeführt, die entgegen den zuvor dargestellten Vereinbarungen als tarifkonform bezeichnet werden können:

- Einführung des Dialogverfahrens bei der Personalabrechnung und Umstellung der Reisekostenabrechnung auf das entsprechende Abrechnungsmodul¹⁵⁸,
- Im Rahmen der E-Vergabe, nach Erhalt der geprüften Ergebnisse durch Ingenieurbüros bzw. Architekten, Auftragserteilung innerhalb einer Woche vornehmen,

¹⁵⁵ § 18 Abs. 5 Satz 2 TVöD.

¹⁵⁶ Nummer 4 Rundschreiben R 144/2006 der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 15. Mai 2006, abgedruckt als Anlage 1 im Rundschreiben Nr. 13/2006 des KAV Rheinland-Pfalz.

¹⁵⁷ Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24. März 2007 – 6 SA 1848/16, juris Rn. 135.

¹⁵⁸ Die Aufgabe war innerhalb des Bewertungsjahres zu erledigen.

- Detailplanung für Friedhofspflege bis Ende Januar 2020 erstellen,
- Erstellen der Jahresverbrauchsabrechnung sowie Vorbereitung zum Versand bis zum 31. Januar 2019.
- Im Sachgebiet Bauleitplanung hat sich aufgrund der spezifischen Planungsprozesse und der daraus folgenden Bearbeitungsmethodik eine Vielzahl von Daten nach eigenem Ordnungsprinzip angesammelt, das für Sachgebietsfremde kaum überschaubar ist. Die im Bereich der Bauleitplanung erarbeiteten Planunterlagen müssen jedoch als Grundlagen für geltendes Ortsrecht lange Zeit digital erhalten bleiben und zugreifbar sein:
 - Systematisierung und Neustrukturierung des sachgebietsbezogenen digitalen Ablagesystems und Einordnung der Daten nach Ortsbezirken und Projekten,
 - Überprüfung der Vielzahl an Daten auf ihre derzeitige und zukünftige Relevanz. Entfernung der während der einzelnen Planungsphasen und Verfahrensschritten notwendigen Daten und Planungsvarianten aus der für den täglichen Gebrauch erforderlichen Hauptstruktur. Sicherung der wichtigen ausgesonderten Daten in einer separaten Ablage für ggf. erforderliche spätere Recherchen,
 - Anpassung und Integration der Datenstruktur soweit als möglich in das in Entwicklung befindliche verwaltungseinheitliche digitale Ordnungssystem.

11 Mitarbeitergespräche – prämienswürdige Leistung?

Die Dienstvereinbarung einer Stadtverwaltung enthielt folgende Regelung:

„Bei der Stadtverwaltung (...) werden mit allen Beschäftigten verpflichtend Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche durchgeführt (...). Das Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch wird mit der Gewährung der Leistungsprämie honoriert.“

Aus Mitarbeitergesprächen resultieren idealerweise Zielvereinbarungen, deren Erreichen dann ggf. zu Leistungsprämien führt. Allein das Mitarbeitergespräch hat noch keinen Leistungsbezug und war somit untauglich, um damit Prämien zu begründen.

12 Prämiensberechtigende Tätigkeiten und Dienste – nicht immer mit Leistungsbezug

Einige Verwaltungen hatten ein System entwickelt, bei dem bestimmte Tätigkeiten oder Dienste, aber auch allein das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses, mit Festbeträgen oder Punkten bewertet wurden, denen wiederum Leistungsprämien entsprachen. Beispiele sind nachfolgend dargestellt.

12.1 Treueprämien

Eine Verbandsgemeinde zahlte im Rahmen einer Zielvereinbarung denjenigen Beschäftigten, die ohne Unterbrechung im Kalenderjahr in einem Beschäftigungsverhältnis mit der Verbandsgemeinde standen, nachträglich eine sog. Treueprämie von 160 €. Geringere als jährliche Beschäftigungszeiten berechtigten zu einer anteiligen Prämie.

Der Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses ist mit der Zahlung des monatlichen Tabellenentgelts abgegolten. Da das Leistungsentgelt zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt wird, muss auch eine zusätzliche Leistung erbracht werden, die über die Aufrechterhaltung der Beschäftigung hinausgeht. Die Treueprämie war somit tarifwidrig.

Eine verbandsfreie Gemeinde hatte nach eigenem Bekunden die systematische Leistungsbewertung eingeführt. Jeder Tarifbeschäftigte konnte nach dem dortigen

System maximal 20 Leistungspunkte erhalten. Für jeden Monat des Bewertungszeitraums, in dem die Kräfte in einem Beschäftigungsverhältnis zur Kommune standen, wurde ihnen ein Punkt, somit bis zu zwölf Punkte im Bewertungszeitraum, zuerkannt.

Wie zuvor bei der Treueprämie dargestellt, fehlte es bei dieser Regelung an einem Leistungsbezug. Bei durchgehender unterjähriger Beschäftigung beruhten demnach mindestens 60 % (12 von 20 Punkten) der jeweiligen Leistungsentgelte auf tarifwidrigen Erwägungen.

12.2 Ausdauerprämien

Eine Verbandsgemeinde honorierte es mit 180 € je Mitarbeiter, wenn Beschäftigte im Kalenderjahr nicht mehr als fünf Krankheitsphasen aufwiesen (sog. Ausdauerprämie als Zielvereinbarung). Unter Krankheitsphasen wurden krankheitsbedingte, zeitlich zusammenhängende Fehlzeiten verstanden¹⁵⁹. Damit sollten häufige Kurzzeiterkrankungen eingedämmt werden. Eine andere Verbandsgemeinde berechnete für jeden Kalendermonat ohne Fehltage wegen Arbeitsunfähigkeit jeweils zwei sog. Bonuspunkte.

Die Regelungen knüpften offenbar an das Vorbild verbreiteter, arbeitsrechtlich zulässiger¹⁶⁰ Anwesenheitsprämien an. Diese werden typischerweise von Unternehmen allen Mitarbeitern freiwillig gewährt, im Falle von Arbeitsunfähigkeit jedoch gekürzt. Hier erhält der Arbeitnehmer ausnahmsweise weniger, wenn er arbeitsunfähig ist und nicht ausnahmsweise mehr, weil er arbeitsfähig ist. Dies entspricht jedoch nicht dem Ansatz der Leistungsentgeltgewährung nach § 18 TVöD. Dieser setzt nicht das Unterlassen einer Nichtleistung, sondern eine Leistung als Anspruchsgrundlage für ein gesondertes Entgelt voraus. Eine solche kann nicht schon in der bloßen Anwesenheit am Arbeitsplatz gesehen werden.

Eine „Umwidmung“ des tarifvertraglich geregelten Leistungsentgelts in eine „Anwesenheitsprämie“ läuft daher dem Zweck der Regelung zuwider.

12.3 Wochenend- und Nachtprämien

Prämien in Höhe des Wertes von zehn Leistungspunkten erhielten bei einer Verbandsgemeinde Mitarbeiter für jeden dienstplanmäßig oder aufgrund gesonderter Anordnung zeitlich zusammenhängenden Dienst an Wochenenden, gesetzlichen Feiertagen oder während der Nacht, sofern der Dienst grundsätzlich mehr als die Hälfte der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit umfasste¹⁶¹. Davon unabhängig zahlte die Verbandsgemeinde die tarifvertraglich vorgesehenen Zeitzuschläge für diese Sonderformen der Arbeit¹⁶².

Mit den Zeitzuschlägen waren die Dienste abgegolten. Für eine zusätzliche Honorierung durch Leistungsentgelte bestand daher kein Anlass.

13 Leistungsentgelte für gesundheits- und teambildende Maßnahmen

Ein Landkreis zahlte 50 % (92.000 €) des Leistungsentgeltbudgets nach dem „Gießkannenprinzip“ aus. Weitere 20 % (37.000 €) des Budgets waren für Maßnahmen

¹⁵⁹ Nach Angaben der Verwaltung wurde der Bonus anteilig gekürzt für jeden Monat ohne Anspruch auf Entgeltfortzahlung.

¹⁶⁰ Zum Beispiel Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 26. Oktober 1994 – 10 AZR 482/93, juris.

¹⁶¹ Die Prämie war begrenzt auf 24 Tage jährlich.

¹⁶² § 8 TVöD.

des Persönlichkeitstrainings und für gesundheitsfördernde Maßnahmen (persönliches Budget) sowie 30 % (55.000 €) für gemeinsame teambildende Maßnahmen (Teambudgets) vorgesehen.

Aus dem persönlichen Budget durften beispielsweise Saunabesuche, Yogakurse, Krankengymnastik, Massagen, professionelle Zahnreinigungen sowie die Mitgliedschaft in Fitnessstudios und Sportvereinen finanziert werden¹⁶³. Die Teambudgets wurden u. a. für Kurse und Seminare zu den Themen wertschätzende Kommunikation, Zeit- und Selbstmanagement, Work-Life-Balance und Mentaltraining verwendet, aber auch für freizeitbezogene gemeinsame Maßnahmen außerhalb der Arbeitszeit, wie Grillen, Wandern oder den Besuch von Freizeitparks.

Solche Mittelverwendungen können durchaus zu den nach § 18 Abs. 1 TVöD mit dem Leistungsentgelt verfolgten Zielen (Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen, Stärkung von Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz) beitragen. Sie wurden in der Tarifeinigung vom 25. Oktober 2020 sogar ausdrücklich als zulässige Maßnahmen der Budgetverwendung festgelegt. Jedoch fehlte hier offensichtlich der Leistungsbezug. Denn den Zahlungen ging keine Leistungsbewertung oder Leistungsbemessung voraus.

Folglich hätten insgesamt nur 6 % der Septemberentgelte (überschlägig 47.000 €) als Budget verwendet werden dürfen.

14 Entgeltbestandteile zur Bildung des Budgets – nicht alles durfte einbezogen werden

Neben den ständigen Monatsentgelten berücksichtigten einige Gemeinden und Gemeindeverbände weitere Entgeltbestandteile bei der Bildung des zu verteilenden Budgets:

In das Budget für das Leistungsentgelt einbezogene Entgeltbestandteile	
Entgeltbestandteil	Anzahl der Kommunen
Strukturausgleichszahlungen ¹⁶⁴	20
Unständige Entgeltbestandteile ¹⁶⁵	12
Jahressonderzahlungen ¹⁶⁶	4
Einmalzahlungen ¹⁶⁷	2
Entgelte außertariflich Beschäftigter	1

Aufgrund von betrieblichen Entscheidungen dürfen auch unständige Entgeltbestandteile in die Bemessung des Budgets einbezogen werden¹⁶⁸. Das gilt jedoch nicht für die anderen vorstehend aufgeführten Entgelte¹⁶⁹.

¹⁶³ Soweit solche Leistungen nicht von der Krankenversicherung übernommen wurden. Die Mitarbeiter reichten hierzu Rechnungen bei der Verwaltung ein, die dann ganz oder anteilig im Rahmen des jeweiligen individuellen Leistungsentgelts erstattet wurden.

¹⁶⁴ Für aus dem Geltungsbereich des BAT/BAT-O und BAT-Ostdeutsche Sparkassen übergeleitete Beschäftigte (§ 12 TVÜ-VKA).

¹⁶⁵ Das sind zum Beispiel spitz abgerechnete Überstunden- und Erschwerniszuschläge.

¹⁶⁶ § 20 TVöD.

¹⁶⁷ Zum Beispiel Jubiläumsgeld bei Vollendung bestimmter Beschäftigungszeiten.

¹⁶⁸ Satz 2 Protokollerklärung zu § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD.

¹⁶⁹ Satz 1 Protokollerklärung zu § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD.

Die tarifvertraglichen Vorgaben, welche Bestandteile des Entgelts beim Budget berücksichtigt werden können, stehen nicht zur Disposition der die Dienstvereinbarung schließenden Parteien. Folglich war die Erhöhung der Budgets um die nicht dafür vorgesehenen Zahlungen rechtswidrig¹⁷⁰.

Eine Kommune berechnete das Leistungsentgeltbudget einschließlich der unständigen Entgeltbestandteile, obwohl dies in der Dienstvereinbarung nicht vorgesehen war. Die Verfahrensweise beruhte auf einer Entscheidung der betrieblichen Kommission.

Die vom Tarifvertrag geforderte betriebliche Festlegung auf Einbeziehung unständiger Entgeltbestandteile in das Budget für Leistungsentgelte bedarf einer Regelung in der Dienstvereinbarung. Die aufgrund § 18 Abs. 7 TVöD zur Entwicklung und zum Controlling des betrieblichen Systems der Leistungsbewertung und Leistungsbeurteilung gebildete Kommission hat hierzu keine Entscheidungsbefugnisse.

Die Dienstvereinbarung einer kreisfreien Stadt sah vor, dass die durch Zielerreichungen erwirtschafteten besonderen Mehrwerte (erhebliche zusätzliche Einnahmen sowie verminderte Ausgaben) zu einem gewissen Anteil in das Budget einbezogen werden können.

Diese Regelung verstieß gegen die bindenden tarifvertraglichen Regelungen. Eine solchermaßen freiwillige Erhöhung des Budgets der Leistungsentgelte wäre zudem bei einer Anwendung mit der hochdefizitären Haushaltslage der Stadt und ihrer deutlich überdurchschnittlichen Verschuldung nicht vereinbar.

15 Leistungsentgelt für Beamte – zulasten des Budgets der Beschäftigten unzulässig

Einige Dienstvereinbarungen sahen vor, dass Beamte ebenfalls Leistungsentgelte erhalten, wobei diese Entgelte zum Teil aus dem Budget für Beschäftigte finanziert wurden. Bei einer Stadt¹⁷¹ betraf dies beispielsweise zwischen 74.000 € und 78.000 € in den Jahren 2018 und 2019.

Eine Einbeziehung von Beamten in das Leistungsentgeltsystem des § 18 TVöD zulasten des Budgets für die Beschäftigten ist nicht zulässig. Das Budget ist zweckentsprechend zu verwenden. Das Leistungsentgelt wird zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt und steht somit nur für Tarifkräfte zur Verfügung. Die davon abweichende Handhabung und die daraus resultierenden Zahlungen für Beamte waren demnach tarifwidrig.

Eine gesonderte Leistungshonorierung von Beamten durch Leistungszulagen und Leistungsprämien ist für bis zu 10 % der Beamten der Besoldungsordnung A im Rahmen besonderer haushaltsrechtlicher Regelungen zulässig¹⁷². Fehlen letztere und werden leistungsbezogene Besoldungsbestandteile stattdessen unter Rückgriff auf für Tarifkräfte vorgesehene Beträge gewährt, wird damit nicht nur gegen den Tarifvertrag, sondern auch gegen den Grundsatz der Gesetzesbindung der Besoldung¹⁷³ verstoßen. Daher sind solche Zahlungen einzustellen und Überzahlungen nach den besoldungsrechtlichen Vorschriften zurückzufordern.

¹⁷⁰ § 61 Abs. 3 GemO.

¹⁷¹ Sowohl die Beschäftigten als auch die Beamten erhielten die Entgelte nach dem „Gießkannenprinzip“ ohne gesonderte Leistungsermittlung.

¹⁷² § 33 Abs. 2 und 3 LBesG.

¹⁷³ Den Beamten darf nur die gesetzlich zustehende Besoldung gewährt werden (§ 2 LBesG).

16 Fazit – Ziele des Leistungsentgelts bislang vielfach verfehlt

Nach dem Ergebnis der Prüfung bestand auch 13 Jahre nach Einführung des Leistungsentgelts noch eine erhebliche Diskrepanz zwischen kommunaler Praxis und Wortlaut sowie Intention des § 18 TVöD.

Lediglich 42 von 133 Gemeinden und Gemeindeverbänden – und damit nur knapp ein Drittel – hatten zumindest nach ihren Angaben vollständig leistungsdifferenzierte Entgelte in ihren Verwaltungen eingeführt. Der hohe Anteil der Empfänger von Leistungsentgelten an der Zahl der Beschäftigten bei diesen Kommunen (insgesamt 87 %) lässt allerdings vermuten, dass auch bei diesen Kommunen Wege gefunden wurden, um möglichst vielen Mitarbeitern Leistungsentgelte zu gewähren. Dies dürfte bei genauerer Betrachtung den Anteil der Kommunen mit einer den Tarifierwartungen entsprechenden Anwendung von § 18 TVöD noch weiter verringern.

Die Mehrzahl der Kommunen ignorierte die tarifvertraglichen Regelungen ganz oder teilweise bzw. investierte ein hohes Maß an Kreativität in die Konstruktion rechtswidriger Umgehungsmodelle. Insgesamt verfehlten die erheblichen Aufwendungen der Kommunen zur Zahlung von Leistungsentgelt weitgehend den tarifvertraglich vereinbarten Zweck. Sie verstießen insoweit auch gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO. Dieses gebietet in der hier einschlägigen Variante des Maximalprinzips, mit vorgegebenen Mitteln einen bestimmten Zweck im größtmöglichen Umfang zu erreichen.

Allerdings haben die Kommunen vielfach Gründe für ihre rechtswidrige Praxis¹⁷⁴ vorgebracht, die – ungeachtet der Frage nach ihrer inhaltlichen Überzeugungskraft¹⁷⁵ – einen aufwandsadäquaten Nutzen von Leistungsentgelten in Abrede stellen. Dem haben die Tarifvertragsparteien mit der aktuellen Tarifeinigung offensichtlich zum Teil Rechnung getragen, indem sie Pauschalzahlungen nachträglich als tarifkonform ansehen¹⁷⁶. Faktisch können dadurch Kommunen an der durch Dienstvereinbarung¹⁷⁷ geregelten Auszahlung von Entgelten im „Gießkannenverfahren“ zumindest solange festhalten, bis sich Änderungsbedarf an der Dienstvereinbarung ergibt oder deren Gültigkeit aus anderen Gründen endet. Im Hinblick auf die dargelegte Intention und die Vorzüge leistungsorientierter Entgeltbestandteile kann ein Festhalten an pauschalen Leistungsentgelten nicht empfohlen werden.

¹⁷⁴ Demotivation bei Leistungsdifferenzierung, hoher Aufwand, ablehnende Haltung der Belegschaft etc.

¹⁷⁵ So wird etwa bei dem Hinweis auf die angeblich demotivierende Wirkung einer Leistungsdifferenzierung ausschließlich die Perspektive des Leistungsschwachen berücksichtigt, der nicht willens oder in der Lage ist, die Voraussetzungen für ein leistungsdifferenziertes Zusatzentgelt zu erfüllen. Unberücksichtigt bleibt hingegen die demotivierende Wirkung pauschaler Ausschüttungen auf Leistungsträger, von denen das Erscheinungsbild und die Akzeptanz der Verwaltung in der Öffentlichkeit wesentlich abhängt.

¹⁷⁶ Vgl. Tz. 1.

¹⁷⁷ Soweit diese am 25. Oktober 2020 bestanden.

Hinweis:

Die Verpflichtung zur Dateneingabe ergibt sich aus den §§ 111, 95 LHO.

Formular ID: 0

Prüfsumme:

Hinweis für Verbandsgemeindeverwaltungen:

In der Erhebung sind nur die Beschäftigten der Verbandsgemeinde, die unter § 18 TVöD-VKA fallen, zu berücksichtigen. Leistungszulagen für Beschäftigte von Ortsgemeinden sind nicht Gegenstand dieser Erhebung.

Allgemeines

Verwaltung:

Name der Gebietskörperschaft:

Einwohnerzahl zum 31.12.2018:
(Statistisches Landesamt)**Ansprechpartner für Rückfragen**

Anrede:

Name:

Telefon:

E-Mail:

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

1. Wird ein Leistungsentgelt nach § 18 TVöD ausgezahlt? (Damit sind auch Entgelte umfasst, die nicht leistungsdifferenziert, sondern pauschal ausgezahlt werden.)

 Ja Nein

2. Anzahl der Empfänger von Leistungsentgelten:

Tariflich Beschäftigte (TVöD) am:

31.12.2018

31.12.2019

Davon Empfänger von Leistungsentgelt:

31.12.2018

31.12.2019

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

3. Wie hoch war der Gesamtbetrag des Leistungsentgelts für die nachfolgend aufgeführten Jahre?

2015: € 2016: € 2017: €
2018: € 2019: €

Der Gesamtbetrag entsprach (bitte Zutreffendes auswählen):

a) Für das Jahr 2015

b) Für das Jahr 2016

c) Für das Jahr 2017

d) Für das Jahr 2018

e) Für das Jahr 2019

f) Der zur Verteilung anstehende Gesamtbetrag wurde anderweitig wie folgt bestimmt:

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

4. Gibt es Beträge, die aufgrund fehlender betrieblicher Vereinbarung im Sinne von Nr. 1 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD thesauriert werden?

Ja Nein

Wenn ja:

Wie hoch waren diese Beträge Ende 2019? (kumuliert) €

5. Der für die Ermittlung von Leistungsentgelten maßgebliche Entgeltbetrag enthält u. a. folgende Zahlungen:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Tabellenentgelt | <input type="checkbox"/> Einmalzahlungen |
| <input type="checkbox"/> Zulagen | <input type="checkbox"/> Jahressonderzahlungen |
| <input type="checkbox"/> Entgelte im Krankheitsfall | <input type="checkbox"/> Leistungsentgelte |
| <input type="checkbox"/> Urlaubsgeld | <input type="checkbox"/> Strukturausgleichszahlungen |
| <input type="checkbox"/> Abfindungen | <input type="checkbox"/> unständige Entgeltbestandteile |
| <input type="checkbox"/> Aufwandsentschädigungen | <input type="checkbox"/> Entgelte außertariflich Beschäftigter |

6. Das Leistungsentgelt wird gezahlt als:

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

7. Der Gesamtbetrag

im Jahr 2015

im Jahr 2016

im Jahr 2017

im Jahr 2018

im Jahr 2019

8. Gründe für eine nicht leistungsdifferenzierte Auszahlung von Leistungsentgelt:

- eine Dienstvereinbarung fehlt
- Zielvereinbarungen/Beurteilungen noch nicht/noch nicht vollständig vorhanden
- Dienstvereinbarung regelt eine undifferenzierte Auszahlung
- hoher Aufwand für Etablierung und Umsetzung von Systemen der Leistungsbemessung
- Bei differenzierter Leistungsbezahlung wird Unfrieden befürchtet
- Sonstige Gründe (bitte erläutern):

Art, Höhe, Berechnung und Verteilung des Leistungsentgelts

9. Wie hoch war der Gesamtbetrag der ständigen Monatsentgelte (im Sinne des § 18 Abs. 3 TVöD) für die Jahre?

2015: € 2016: € 2017: €
 2018: € 2019: €

10. Das Tabellenentgelt für den Monat September (Nr. 1 Satz 5 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD) betrug (Gesamtbetrag aller Beschäftigten):

2015: € 2016: € 2017: €
 2018: € 2019: €

Betriebliche Vereinbarung

1. Besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung?

- Ja
 Nein

Bitte laden Sie hier Ihre derzeit gültige Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung im PDF-Format hoch.

Falls nein: aus welchen Gründen?

- Bislang ist keine gemeinsame Beschlussfassung mit dem Personalrat zustande gekommen.
 Für eine Dienstvereinbarung wird seitens der Dienststelle keine Notwendigkeit gesehen.
 Die Umsetzung der Dienstvereinbarung wird als zu aufwendig erachtet.
 Sonstige Gründe (bitte erläutern):

Betriebliche Vereinbarung

2. Wird die Dienstvereinbarung so wie beschlossen angewendet?
(Nur durch Verwaltungen mit Dienstvereinbarung auszufüllen)

Ja Nein

Falls nein: aus welchen Gründen?

3. Wurde eine betriebliche Kommission im Sinne des § 18 Abs. 7 TVöD gebildet?

Ja Nein

Um Ihr Formular für Ihre Unterlagen aufzubewahren, drücken Sie bitte auf "PDF erstellen" und speichern Sie die PDF-Datei anschließend auf Ihrem Computer ab.

Zur Übermittlung Ihrer Daten drücken Sie bitte auf "Daten absenden". Sobald Ihre Daten an uns übermittelt sind, erhalten Sie hierüber eine Bestätigung.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme an der Erhebung.