

Zielvereinbarungen und Interessenvertretung – ein Instrument dezentraler Leistungs- und Entlohnungspolitik in der Praxis

Ingrid Drexel

Das Interesse dieses Artikels gilt Zielvereinbarungen als einer der Formen einer Verbetrieblischung der Verhandlungen um (einen Teil von) Leistung und Entlohnung. Übergreifende Zielsetzung des Beitrags, der auf einer Untersuchung zur Umsetzung des Zielvereinbarungskonzepts in Metallunternehmen und zur Regelung dieser dezentralen Leistungs- und Entlohnungspolitik basiert, ist es zum einen, zu einem realistischen Bild dieser neuen Managementmethode und ihrer Folgen für Interessenvertretung beizutragen. Zum anderen werden aus den Risiken von Zielvereinbarungen Schlussfolgerungen für Betriebsrats- und Gewerkschaftspolitik gezogen.

1

Funktionalitätsversprechen und politische Befürchtungen

Zielvereinbarungen, d.h. Vereinbarungen über Leistungsziele, die von übergeordneten Unternehmenszielen abgeleitet und zwischen Vorgesetztem und Arbeitnehmer abgeschlossen werden und eventuell mit variablen Entgeltbestandteilen verknüpft sind, befinden sich auf dem Vormarsch in immer mehr Betrieben. Die Anwendung dieser neuen dezentralen Form der Verhandlung um Leistung und Entlohnung ist immer weniger auf Führungskräfte und IT-Unternehmen beschränkt, sie dehnt sich zunehmend auf Tarifbeschäftigte in klassischen Industriebetrieben aus, und sie wird rasch weiter expandieren. Diesen Eindruck vermitteln die wenigen verfügbaren Daten aus repräsentativen Umfragen (Bahnmüller 2001; Bispinck 2001), vor allem aber die von der betriebswirtschaftlichen (Beratungs-)Literatur und soziologischen Veröffentlichungen formulierte Annahme ihrer hohen Funktionalität für betriebliche Probleme und Interessen.

Sehr viel weniger Einigkeit besteht in der Bewertung dieser Entwicklung und ihrer Folgen für die industriellen Beziehungen durch Gewerkschaften und kritische Sozialwissenschaft: Einerseits werden Zielvereinbarungen kritisiert, da sie einen Verlust an kollektiver Regelung von Leistungsbedingungen bzw. deren Ausbebung mit sich bringen (Lang u.a. 2001). Andererseits werden in der Beteiligung der Arbeitnehmer an der Festlegung ihrer Leis-

tungsvolumina und an der Entscheidung über die Wege der Zielerreichung positive Partizipationspotenziale gesehen (Bender 2000; Hlawaty 2000; Tondorf 1998). In den Gewerkschaften dominieren ambivalente Einschätzungen und – in der Konsequenz der Annahme einer unaufhaltsamen Expansion von Zielvereinbarungen – die Strategie, ihre Anwendung so weit wie möglich in Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen zu regeln, um negative Auswirkungen auf Arbeitnehmer zu verhindern.

Alle diese Annahmen und Befürchtungen basieren weitgehend auf dem Konzept Zielvereinbarung, das in der (Beratungs-)Literatur propagiert wird, flankiert nur durch punktuelle einzelbetriebliche Erfahrungen. Kritische, empirisch begründete Forschung zur Realisierung dieses Konzepts in den Betrieben gibt es kaum. Hier setzt dieser Aufsatz an. Seine Zielsetzung ist es zum einen, empirische Informationen zur betrieblichen Umsetzung des Konzepts Zielvereinbarung in die Diskussion einzuspeisen und dadurch den Mythos Zielvereinbarung ein Stück weit zu problematisieren, zum anderen, der Frage der Regelung und Regelbarkeit der neuen Leistungs- und Entlohnungspolitik nachzugehen, und zum dritten, auf sich abzeichnende Folgeprobleme für die Interessenvertretung aufmerksam zu machen. Aus diesen Informationen werden abschließend einige Schlussfolgerungen für Gewerkschafts- und Betriebsratspolitik gezogen.

Der Beitrag stützt sich auf die Ergebnisse einer international vergleichenden Untersuchung, die mit Unterstützung von Hans Böckler Stiftung und IG-Metall durchgeführt wurde, in ihrem deutschen Teil ein gutes Dutzend Mittel- und Groß-

betriebe der Metallindustrie Baden-Württembergs und Bayerns einbezog und sich auf Interviews mit Betriebsräten und Gewerkschaftsvertretern aller Ebenen sowie einigen Arbeitgebervertretern konzentrierte (Drexel 2002). Diese beschränkte Informationsgrundlage setzt den Ergebnissen bestimmte Grenzen: Ihre Geltung für andere Tarifbezirke der Metallindustrie und andere Branchen muss offen bleiben; und sie sind auch für die genannten Tarifbezirke nicht repräsentativ im statistischen Sinn. Doch vermitteln sie einen kritischen Blick hinter die Kulissen eines hoch gelobten und – um dies vorwegzunehmen – zugleich über- und unterschätzten Instruments dezentraler Leistungs- und Entlohnungspolitik und auf seine Konsequenzen für die industriellen Beziehungen; einen Blick, der – zusammen mit Untersuchungen in anderen Bereichen – zu einem realistischen Bild dieser Entwicklung beitragen soll.

2

Formen und angestrebte Funktionen betrieblicher Zielvereinbarungssysteme

Zielvereinbarungen existieren in den Betrieben in vielen konkreten Formen: Individual- und Gruppenzielvereinbarungen,

Dr. Ingrid Drexel, Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, München (bis 31.12.01).

Arbeitsschwerpunkte: Berufsbildungssysteme, industrielle Beziehungen, internationaler Vergleich.

Zielvereinbarungen ohne oder mit an Zielerreichung gebundenes (tarifliches oder übertarifliches) Entgelt, Zielvereinbarungen ohne oder mit Regelung in Betriebsvereinbarungen, die wiederum sehr unterschiedliche Inhalte haben. Manche dieser Systeme einer Vereinbarung von Leistungszielen tragen betriebsspezifische Bezeichnungen, werden aber von den betrieblichen Akteuren als Zielvereinbarungen verstanden, andere werden so genannt, erfüllen aber wichtige Kriterien des Konzepts Zielvereinbarung nicht. „Betrieb mit Zielvereinbarung“ kann also sehr Unterschiedliches heißen.

Ähnlich groß ist die Vielfalt der Zielsetzungen, die Betriebe mit dem neuen personalpolitischen Instrument verfolgen; Zielvereinbarungen werden als Vielzweckwaffe für die Lösung ganz unterschiedlicher konkreter Probleme eingesetzt. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch ein innerer Zusammenhang: Zielvereinbarungen sollen einen den aktuellen Bedingungen angepassten Ersatz schaffen für traditionelle Instrumente der Leistungsstimulierung und -steuerung, die durch die Rationalisierungspolitik der jüngeren Vergangenheit funktionsunfähig wurden bzw. verschwanden: für finanzielle Leistungsanreize wie insbesondere Akkord, für straffe Führung und direkte Leistungskontrolle durch eine dichte Führungsstruktur, die auch für Transparenz sorgte, und nicht zuletzt für Aufstiegschancen mit ihren Bewährungsanreizen. Die an die Stelle der traditionellen Steuerungsinstrumente tretenden Mechanismen – vor allem intrinsische Motivation und Gruppendruck – sollen ergänzt und auf qualitativ veränderte und quantitativ zu steigernde Anforderungen ausgerichtet werden.

3

Lückenhafte Durchsetzung und viele Abweichungen vom Konzept

(1) Die *Umsetzung des Zielvereinbarungskonzepts* in die betriebliche Praxis ist ein oft langwieriger, problematischer, iterativ und mit Rückschritten verlaufender Prozess: Zielvereinbarungen werden nicht für alle Beschäftigtengruppen des jeweiligen Betriebs praktiziert, und auch innerhalb der betroffenen Beschäftigtengruppe nur selektiv. Der Implementationsprozess zeigt

Anfangserfolge und Phänomene des „Wiedereinschlafens“, aber auch Anfangswiderstände, die sich allmählich geben; häufig „dümpelt er vor sich hin“, Zielvereinbarungen werden nach einiger Zeit „nicht mehr gelebt“. Dazu kommt, dass Zielvereinbarungssysteme (zumindest in den in die Untersuchung einbezogenen Bezirken Baden-Württembergs und Bayerns) häufig nicht oder nur indirekt entgeltrelevant sind (und ggf. eher in Form übertariflicher Entgeltbestandteile); und dies, obwohl sie fast durchgängig in der Perspektive einer Verknüpfung mit variablen Entlohnungsbestandteilen eingeführt wurden.

Ursache dieser überraschend unsystematischen und unvollständigen Implementationsprozesse scheint vor allem die Ablehnung des Systems durch einen Teil der Arbeitnehmer und der Vorgesetzten zu sein. Erstere antizipieren verschärfte Leistungskontrolle und -intensivierung, letztere halten Zielvereinbarungen für unrealistisch und für eine unsinnige Verschwendung ihrer äußerst knappen Zeit. Hintergrund sind schlechte Erfahrungen mit dem System im eigenen Betrieb oder in Betrieben des regionalen Umfelds. Offenbar gibt es deshalb – neben durchaus engagierter Beteiligung in bestimmten (vor allem Angestellten-) Bereichen – einen informellen Widerstand in Form eines Unterlaufens bzw. eines Sich-Totlaufen-Lassens des neuen Systems.

(2) Aber auch da, wo Zielvereinbarungen praktiziert werden, folgt man nur teilweise den zentralen Elementen des Konzepts, oft aber auch nicht. Diese qualitativen Abweichungen verweisen auf systematische Probleme des Instruments: Ein erstes Umsetzungsdefizit heißt „Vorgabe statt Vereinbarung“, die Arbeitnehmer haben nicht die Möglichkeit, die Ziele zu beeinflussen und auszuhandeln. Zum Teil beziehen sich die Ziele auch nicht, wie vorgesehen, auf eine längere Periode, es geht um Zielvorgaben von Tag zu Tag, die die traditionellen Einsatzbesprechungen zu Schichtbeginn reproduzieren. Ein zweiter Komplex von Implementationsdefiziten betrifft Zielaushandlung und Bewertung der Zielerreichung: Oft „laufen die Gespräche schlecht“, da die Vorgesetzten dafür und für die Beobachtung und Beurteilung qualitativer Leistungen des einzelnen Arbeitnehmers viel zu wenig Zeit haben. Außerdem stellt die lückenhafte Verbreitung von Zielvereinbarungen die vertikale Abstimmung der Ziele und ihre Kohärenz in Frage: Wenn

sich nicht alle Vorgesetzten auf allen Ebenen beteiligen, kann der unterstellte Prozess des kaskadenförmigen „Herunterbrechens“ von Zielen nicht laufen.

Diese Umsetzungsdefizite sind nicht (nur) auf „resistance to change“ zurückzuführen, sie haben strukturelle Ursachen: Die zentrale Leistung der Arbeitnehmer vor allem im Arbeiterbereich ist oft objektiv gar nicht verhandelbar, da durch Technik und Arbeitsorganisation und/oder Marktanforderung „festgezurr“ ist. Zwar können bestimmte Nebenleistungen variiert und deshalb zum Gegenstand von Zielvereinbarungen gemacht werden; doch ist für solche Nebenleistungen oft kein Raum, ihre Vereinbarung wirkt angesichts des Gewichts der zentralen Leistung aufgesetzt. Auch die Notwendigkeit kurzfristiger Umplanungen führt dazu, dass sich doch immer wieder Vorgaben durchsetzen. Die sich abzeichnende Diskrepanz zwischen Zielvereinbarungen und etablierter betrieblicher Organisation zeigt sich auch in der zeitlichen Überforderung vieler Führungskräfte durch die für Zielvereinbarungen erforderlichen intensiven Kommunikationsprozesse in diesen und anderen Umsetzungsdefiziten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die quantitative und qualitative Umsetzung des Konzepts Zielvereinbarung keineswegs dem Bild des unaufhaltsamen Siegeszugs eines hochfunktionalen Instruments betrieblicher Personalpolitik entspricht, das oft gezeichnet wird.

4

Die ambivalenten Folgen für Betriebe und Arbeitnehmer

Ungeachtet dieser problematischen Umsetzungsprozesse haben Zielvereinbarungen Folgen: ambivalente Folgen sowohl für Betriebe als auch für Arbeitnehmer. Zwar ist es unmöglich, Effekte von Zielvereinbarungen von den Effekten parallel laufender Entwicklungen – Restrukturierungsprozessen, anderen neuen Praktiken betrieblicher Personalpolitik, Betriebskrisen sowie verändertem Betriebsklima – genau zu trennen. Dessen ungeachtet zeigen sich – zum Teil überraschende – Auswirkungen von Zielvereinbarungen sowohl auf betriebliche wie auch auf Arbeitnehmerinteressen:

(1) Der Nutzen von Zielvereinbarungen für die *Betriebe* besteht vor allem in der Steigerung der Leistung und damit tendenziell der Betriebsergebnisse; dies ist allerdings, wie gesagt, auch auf andere Entwicklungen zurückzuführen. Die wirtschaftlichen Effekte von Zielvereinbarungen sind Folge einer Leistungsintensivierung und -extensivierung, aber auch einer rationelleren Gestaltung der Arbeitsprozesse und/oder einer besseren Nutzung von Arbeitszeit, die durch Zielvereinbarungen mit angestoßen werden können. Leistungsintensivierung und rationellere Arbeitsgestaltung bedeuten in all den Fällen, in denen Zielvereinbarungssysteme nicht entgeltrelevant sind, eine Verbesserung der Relation von Leistung und Entlohnung durch unentgeltliche quantitative oder qualitative Mehrleistung der Arbeitnehmer.

Diesen „Gewinnen“ der Betriebe aus der Einführung von Zielvereinbarungen stehen Disfunktionalitäten gegenüber. Besonders häufig werden ihre Auswirkungen auf die Kooperation in der Belegschaft angesprochen: Es gäbe zwar mehr Kommunikation, ihre Qualität habe sich aber sehr verschlechtert; es komme zunehmend zu Reibereien in und zwischen den Abteilungen; die informell entstandenen Elemente der Feinsteuerung der betrieblichen Arbeitsprozesse würden zerstört; die Möglichkeiten einer gegenseitigen Hilfeleistung seien deutlich reduziert; die wachsende Konkurrenz in den Gruppen verschlechtere das Gruppenklima erheblich. Zusammen mit der zusätzlichen Überlastung der Führungskräfte schwächen Zielvereinbarungen also häufig wesentliche Voraussetzungen einer qualitativ hochwertigen und in ihren Teilprozessen abgestimmten Leistungserbringung, zu deren Optimierung sie eigentlich eingesetzt werden. Dazu kommt, dass solche problematischen Folgen sich herumsprechen und, zusammen mit der Erfahrung des „Dümpelns“ der Umsetzung, zu einem Glaubwürdigkeitsverlust nicht nur dieses Instruments, sondern betrieblicher Modernisierungskampagnen generell führen.

(2) Auch in den Auswirkungen auf *Arbeitnehmer* zeigen sich Ambivalenzen. Einerseits können Zielvereinbarungen durchaus positive Auswirkungen haben: Sie bedingen regelmäßige Gespräche zwischen Arbeitnehmern und Vorgesetzten; der Arbeitnehmer wird sich der Fülle seiner Aufgaben deutlicher bewusst und lernt, diese dem Vorgesetzten gegenüber darzustellen; er

kann unter günstigen Umständen eine Ausweitung der Leistungsabforderungen abwehren; und er bekommt eine formalisierte Gelegenheit für Abmachungen in Bezug auf seine berufliche Entwicklung.

Doch überwiegen gegenüber diesen Chancen, die in der Literatur oft als „Partizipationschancen“ thematisiert werden, häufig die problematischen Konsequenzen: Im Mittelpunkt steht das Thema Leistungsspirale. In allen in die Untersuchung einbezogenen Fällen wird von einer (weiteren) Intensivierung der Leistung der Arbeitnehmer berichtet. Leistungssteigerung wird durch den Aushandlungsprozess und die Unterschrift des Arbeitnehmers moralisch verpflichtend. Es ist wohl kein Zufall, dass in Betrieben mit Zielvereinbarungen im Angestelltenbereich in großem Umfang Überstunden verfallen. Im Arbeiterbereich wird zusätzlicher Stress erzeugt durch eine Visualisierung der Ziele. Besonders problematisch ist die schleichende Gewöhnung an kontinuierlich steigende Leistung, die in Zielvereinbarungssystemen angelegt ist. Dazu kommen die wachsende Konkurrenz zwischen den Beschäftigten, das „Kaputtmachen der Schwächeren“ bei Gruppenzielvereinbarungen und die Zangen-Situation der unteren und mittleren Führungskräfte, die die mit ihnen vereinbarten Leistungsziele an ihre Mitarbeiter weitergeben sollen, hier jedoch u.U. auf Regelungen einer kollektiven Leistungsvereinbarung und/oder Strategien einer kollektiven Leistungsbegrenzung stoßen. Diese Beobachtungen werden flankiert von der auf die Zukunft gerichteten Befürchtung der Betriebsräte, die Zielvereinbarungssysteme, an die man sich allmählich gewöhne, würden dann wirklich gefährlich werden, wenn sie für einen nennenswerten Teil der tariflichen Entgelte relevant werden: Dann werde massive „Selbstaussbeutung“ um sich greifen.

5 Zielvereinbarungen zwischen Regelungslücke, Reregulierung im Tarifvertrag und faktischer Deregulierung

Um Arbeitnehmer gegen diese Risiken zu schützen, setzen Gewerkschaft und Betriebsrat auf Regelungen.

5.1 INDIREKTE REGELUNG DURCH GESETZ UND BESTEHENDE TARIFVERTRÄGE UND DAS ZIEL EINER REREGULIERUNG IN ERA

(1) Zielvereinbarungen sind in den bestehenden Flächentarifverträgen der Metall- und Elektroindustrie nicht explizit geregelt, doch treffen sie nicht auf ein völlig gestaltungsoffenes Feld. Ihre Nutzung wird durch Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes und der Tarifverträge begrenzt und damit auch in ihren konkreten Formen beeinflusst; dies gilt insbesondere für Zielvereinbarungen mit Entgeltrelevanz. Es gilt jedoch nicht für alle Tarifbezirke in gleicher Weise, da die Tarifverträge in den hier einschlägigen Regelungen Unterschiede aufweisen. Es besteht also eine erhebliche Komplexität in den rechtlichen Rahmenbedingungen, die das Einsatzfeld für Zielvereinbarungen vorstrukturieren. Diese Komplexität kann hier natürlich nicht nachgezeichnet werden (vgl. dazu IG-Metall 2000). Potenzielle Interessen an entgeltrelevanten Zielvereinbarungssystemen stoßen also auf die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats und auf zum Teil enge Korridore einer tarifvertragskonformen Lösung, die durch die Schutzbestimmungen der bestehenden Tarifverträge vor allem für Arbeiter begründet sind. Doch gibt es an verschiedenen Punkten (je nach Tarifvertrag unterschiedlich weitreichende) Möglichkeiten für rechtlich einwandfreie Lösungen. Zudem können die Sozialpartner für einzelne Betriebe Abweichungen von den Tarifverträgen (Ergänzungstarifverträge bzw. änderungstarifliche Regelungen) vereinbaren; diese Möglichkeit wird allerdings aus unmittelbar einsichtigen Gründen nur mit großer Zurückhaltung genutzt.

(2) Doch sollen Zielvereinbarungen in die künftigen *Entgelttrahmentarifverträge* integriert werden (dies gilt zumindest für Baden-Württemberg und Bayern, die beiden untersuchten Gebiete): Zielvereinbarungen sollen eine Form der Leistungsbeurteilung neben anderen werden und damit die für Leistungslohn gültigen besonderen Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats absichern bzw. in Bereiche hinein ausdehnen, wo es sie bislang nicht gibt. Damit soll die Regelungsarchitektur in dieser Frage verändert werden. Zielvereinbarungen sollen sowohl im Tarifvertrag als auch in Betriebsvereinbarungen geregelt werden:

Der Tarifvertrag soll allgemeine Rahmenbedingungen und die Sachverhalte festlegen, die in Betriebsvereinbarungen zwingend geregelt werden müssen, die Betriebsvereinbarung alles andere (Drexel 2002).

(3) Die IG-Metall in Baden-Württemberg strebt darüber hinaus für Zeitlohn- und Angestelltenbereiche für jeden Beschäftigten einen individuellen *Anspruch auf eine Leistungsvereinbarung* an. Dieses neue Konzept soll einen Ansatzpunkt schaffen, auch von Seiten der Arbeitnehmer den Bereich der Leistungsentlohnung und dessen besondere Mitbestimmungsrechte ausdehnen zu können und der weit verbreiteten Flucht in den Zeitlohn entgegenzuwirken. Das Konzept der Leistungsvereinbarung übernimmt bestimmte, gerade für Angestellte oft attraktive Elemente des Zielvereinbarungskonzepts (den Zwang für die Vorgesetzten, Leistungserwartungen zu formulieren, darüber mit den Arbeitnehmern zu verhandeln und das Ergebnis verbindlich zu fixieren), flankiert sie aber mit erweiterten Schutzrechten, so insbesondere Reklamationsrechten von Arbeitnehmern und Betriebsrat und eine systematische Information des Betriebsrats über Reklamationsfälle. Damit bekäme die klassische Zielvereinbarung Konkurrenz und „eine andere Dimension“ (so ein Gewerkschaftsvertreter): Sie würde zur schlechteren Alternative der Leistungsvereinbarung, bei der der Arbeitnehmer selbst über die Wahrnehmung seines Anspruchs auf Aushandlung von Leistung und Entlohnung entscheidet.

Inwieweit die Ziele einer tarifvertraglichen Neuregelung des Komplexes Zielvereinbarungen durchgesetzt werden können, ist zur Zeit der Abfassung dieses Aufsatzes noch offen. Wenn dies gelingt, wäre das ein Beispiel für einen Prozess der Reregulierung eines zunächst auf Individualisierung und Deregulierung hin angelegten und oft explizit mit diesem Ziel propagierten Instruments betrieblicher Politik. Auch bei einem Erfolg wären allerdings Zielvereinbarungen in ihrer ursprünglichen Gestalt und Stoßrichtung nicht ungeschehen gemacht, sie dürften ihre Nachwirkungen haben.

5.2 DIE REGELUNG VON ZIELVEREINBARUNGEN IN BETRIEBSVEREINBARUNGEN UND DEREN GRENZEN

Zielvereinbarungssysteme können natürlich auch schon bislang in Betriebsvereinbarungen geregelt werden. Eine solche Regelung liegt eigentlich auch in der Tradition der in die Untersuchung einbezogenen, durchweg starken und erfahrenen betrieblichen Arbeitnehmervertretungen, risikobehaftete Sachverhalte zu regeln. Doch hat nur ein Teil dieser Betriebsräte einschlägige Betriebsvereinbarungen mit mehr oder minder weitreichenden Absicherungen geschaffen.

Diese werden in sehr unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt, es zeigen sich erhebliche Umsetzungslücken. Sie sind zu einem guten Teil auf die innere Logik dieser Systeme zurückzuführen, die Betriebsleitungen und Vorgesetzten Möglichkeiten und „Verführungen“ zu Leistungsvorgaben und Leistungsintensivierung bietet, denen sie sich offenbar nur schwer entziehen können und die auch durch weitreichende Regelungen nur begrenzt ausschalten sind. Ein Vergleich der untersuchten Fälle zeigt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Regelungsqualität und Qualität der Umsetzung; auch bei sehr guten Betriebsvereinbarungen gab es Fälle großer Umsetzungsdefizite. Es liegt auf der Hand, dass die untersuchten Fälle für generalisierende Aussagen nicht ausreichen. Doch warnen die hier gemachten Erfahrungen vor der Annahme, durch betriebliche Regelung sei durchgängig eine Gefahrenabwendung möglich.

Diese Warnung wird in gewisser Weise bestätigt durch einen Teil der Fälle, in denen Betriebsräte bewusst keine Betriebsvereinbarung zu Zielvereinbarungen abschließen:¹ Diese Betriebsräte verfolgen eine Strategie der Regelungsabstinenz, um Zielvereinbarungen nicht zu legitimieren und damit ihre Ausbreitung zu unterstützen. Sie wollen die Setzung leistungspolitischer Ziele als ureigenste Aufgabe des Unternehmens belassen und setzen für den Schutz der Arbeitnehmer vor Leistungsüberforderung auf die bestehenden Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats. Vor allem aber wollen sie Situationen vermeiden, in denen sie gegen die von einem Arbeitnehmer vereinbarte überhöhte Leistungsverpflichtung vorgehen müssten – „das ist politisch kaum durchzustehen“.

6

Zielvereinbarungen und Interessenvertretung

Damit deuten sich bereits bestimmte Auswirkungen auf die Interessenvertretung an. Eine umfassende Aussage zu dieser Frage ist angesichts einer begrenzten Zahl von Fallstudien und sich abzeichnender weitreichender Veränderungen (Stichwort Entgelttrahmentarifvertrag – ERA) natürlich nicht möglich. Die folgenden Aspekte sind zu verstehen als Beitrag zu einer umfassenderen Bestandsaufnahme, der durch andere Untersuchungen ergänzt werden muss.

Mit Zielvereinbarungen ist eine dritte Ebene der Aushandlung von Leistung und Entlohnung entstanden, die bislang nicht tariflich geregelt ist; auf diese Regelungslücke und die damit verbundene *Konkurrenz für geregelte Verhandlungen* (Stichwort: Unterminierung des Tarifvertrags) beziehen sich Befürchtungen einer Deregulierungswirkung. Diese Befürchtung erscheint nicht unbegründet; insbesondere wird sie dann Gewicht bekommen, wenn an Zielerreichung gebundene variable Entgeltbestandteile einen großen Anteil des Entgelts ausmachen und wenn gleichzeitig der Anteil der Tariflohnerhöhungen am Einkommen sinkt.

Doch erscheint die Thematisierung von Deregulierung in diesem Kontext im doppelten (widersprüchlichen) Sinne einseitig: Einerseits muss ja berücksichtigt werden, dass auch schon bislang durch das „ererbte“ Regelungsnetz von Betriebsverfassungsgesetz und Tarifverträgen Grenzen gesetzt und dass darüber hinaus vielfältige Absicherungen in Betriebsvereinbarungen möglich sind. Vor allem jedoch ist zu berücksichtigen, dass dann, wenn die hier einschlägigen Ziele der IG-Metall in den ERA-Verhandlungen realisiert werden –

1 Der andere Teil dieser Fälle – durchgängig Betriebe in Baden-Württemberg – ist bedingt durch die Zurückhaltung der Betriebsräte im Vorfeld der Verhandlungen um einen neuen Rahmentarifvertrag, in dem auch Zielvereinbarungen geregelt werden sollen. In diesem Prozess würden einzelbetriebliche Regelungen Präzedenzfälle schaffen, die die Verhandlungen stören, den Einigungsdruck auf die Arbeitgeber reduzieren und zudem nach Abschluss des Tarifvertrags wieder „eingefangen“ werden müssten.

was durchaus wahrscheinlich ist –, dieser zunächst nicht geregelte Sachverhalt einer zweistufigen Regelung unterworfen sein wird. Diese Entspannung im Hinblick auf die formale Regelung bedeutet andererseits keineswegs eine Entwarnung: Die Möglichkeiten einer Regelung und Kontrolle von Zielvereinbarungen sind begrenzt; das zeigen sowohl die Umsetzungsdefizite bestehender Betriebsvereinbarungen als auch die Skepsis mancher Betriebsräte, die in Zielvereinbarungen eingebauten Risiken einer Leistungsdynamisierung durch Regelungen in den Griff zu bekommen. Diese Dynamik wird zunehmen, wenn Zielvereinbarungen in großem Umfang entgeltrelevant werden; denn mit Entgeltrelevanz kommt ja ein „Henkel“ an dieses Instrument der Leistungssteigerung, sie wird Prozesse einer *faktischen Deregulierung von Leistungsstandards* auslösen.

Daraus resultieren erhebliche Probleme für die Interessenvertretung: Zwar kann der Betriebsrat aus der Mitbestimmung bei Regelung und Gestaltung von Zielvereinbarungen durchaus Momente einer Stärkung beziehen und sie für eigenständige Zielsetzungen der Arbeitnehmervertretung nutzen. Dem stehen jedoch deutliche Schwächungspotenziale gegenüber: Zielvereinbarungssysteme erschweren den Schutz der Schwächeren und die Stabilisierung betrieblicher Leistungsnormen, die Vertretung heterogener Arbeitnehmerinteressen wird noch einmal schwieriger. Auch können Betriebsrat und Gewerkschaft, wenn sie einschlägige Regelungen vereinbart und das neue Instrument damit legitimiert haben, bei für die Arbeitnehmer negativen Folgen politisches Vertrauen verlieren. Zudem bauen sich auf beiden Vertretungsebenen Informationsdefizite auf, die mittelfristig problematische Folgen haben: In dem Ausmaß, in dem Zielvereinbarungssysteme entgeltrelevant werden, entgleitet Betriebsräten wie Gewerkschaften das Wissen über das faktische Verhältnis von Leistung und Entlohnung und deren Entwicklung, das doch Voraussetzung zielgenauer Mobilisierungspolitik und Regelungsstrategien wäre. Zudem erfahren sie nicht, inwieweit durch Betriebsvereinbarungen tatsächlich die Risiken des neuen Instruments begrenzt werden.

Schließlich und vor allem verändern sich unter dem Einfluss von Zielvereinbarungen die Orientierungen der Arbeitnehmer, die mit der Dezentralisierung der Verhandlungen über Leistung und Entloh-

nung zu neuen Verhandlungsakteuren werden. Die Akzeptanz von Zielvereinbarungssystemen bei den Arbeitnehmern ist sehr unterschiedlich: Zum Teil stehen sie ihnen durchaus positiv gegenüber, insofern sie Angebote machen, die sonst oft fehlen: individuelle Mitspracherechte bei der Definition des eigenen Leistungsvolumens, Transparenz von Leistungserwartungen und Bewertungskriterien der Hierarchie, sowie das Recht auf Einflussnahme auf die Ausführung der Arbeitsaufgabe. Daneben gibt es jedoch großes Misstrauen gegen Zielvereinbarungen, das auf bisherigen Erfahrungen und/oder Prognosen und/oder Erfahrungen aus anderen Betrieben resultiert. Dieses Misstrauen findet seinen Ausdruck in einigen weit verbreiteten Schlagworten: „Vorgabe statt Vereinbarung“, „Erarbeitung der Zielvereinbarung des Vorgesetzten durch die Mitarbeiter“, „Leistungsspirale“.

Ungeachtet dieses Misstrauens bleiben Zielvereinbarungen nicht ohne Auswirkungen auf Orientierungen und Verhaltensweisen (Stichworte: Überziehung der gesetzlichen Arbeitszeit; individualistisches und konkurrenzzieltes Verhalten, weniger Solidarität mit Leistungsschwächeren, Aufgeben von Reserven gegenüber den Zielen des Betriebs). Die Arbeitnehmer lassen sich also zunehmend auf die innere Logik von Zielvereinbarungen ein.

Doch sind in diesem Kontext auch die Probleme der Umsetzung des neuen Systems in kontinuierliche Alltagspraxis in die Betrachtung einzubeziehen: Das „Dümpeln“ der Durchsetzungsprozesse dürfte u.a. auch als naturwüchsiger Widerstand mancher Arbeitnehmer zu interpretieren sein. Da Misstrauen und Ablehnung von der Arbeitnehmervertretung angesichts einer Strategie des Mitgestaltens nicht politisch zu einer Gegenstrategie der Verhinderung zugespitzt werden, schaffen sie sich, so ist zu vermuten, Bahn in Individual- oder Abteilungsstrategien eines Unterlaufens des neuen Systems. Diese Entwicklung ist nicht ohne Risiken für die Arbeitnehmervertretung und für diese Arbeitnehmer: Zum einen signalisiert sie das Risiko eines Glaubwürdigkeitsverlusts der Arbeitnehmervertretung. Zum anderen aber hat diese Art des Widerstands nur begrenzte Zukunftschancen: Wenn Zielvereinbarungssysteme in großem Umfang entgeltrelevant werden, wird es auch in Fällen des „Dümpelns“ zu ihrer (Re-)Vitalisierung kommen. Das wird solchen informellen und vopolitischen

(wenn auch vielleicht durchaus politisch begründeten) Formen des Selbstschutzes und Widerstands ein Ende machen.

7 Schlussfolgerungen für die Politik von Gewerkschaft und Betriebsrat

Die vorgestellten Informationen reichen für die Begründung umfassender vertretungspolitischer Konsequenzen nicht aus, doch legen sie eine Reihe von Schlussfolgerungen nahe:

(1) Sowohl die Funktionalitäts- als auch die Partizipationsversprechungen des Zielvereinbarungskonzepts erweisen sich, wie gezeigt, unter den gegebenen betrieblichen Bedingungen oft als Illusion, das Konzept Zielvereinbarung enthält systematische innere Widersprüche. Die Arbeitnehmervertretung sollte deshalb dieses Konzept und seine Zukunftsträchtigkeit nicht überschätzen.

(2) Trotz der Defizite von Konzept und Umsetzung sind Zielvereinbarungen in ihren Risikopotenzialen für die Arbeitnehmer und für die Interessenvertretung nicht zu unterschätzen. Beim Abschluss von Betriebsvereinbarungen ist deshalb deren Absicherungsfunktion sorgfältig gegen ihre Legitimationsfunktion abzugrenzen und notfalls, bei hohem Risiko der Nichteinhaltung dieser Regelungen, gegen Glaubwürdigkeitsverluste des Betriebsrats abzusichern. Zudem kann der Betriebsrat u.U. die Filterwirkungen des Implementationsprozesses gezielt nutzen, insbesondere da, wo eine Tradition einer politisch begründeten Leistungsbegrenzung existiert.

(3) Absicherung durch Regelungen ist wichtig, reicht aber nicht aus. Sie muss ergänzt werden durch eine Politisierung der geregelten Sachverhalte bei und mit den Arbeitnehmern. Dies gilt insbesondere bei Zielvereinbarungen, da diese die Arbeitnehmer selbst zu primären Verhandlungsakteuren machen: Letztlich sind – auch bei guten Regelungen – sie es, die ein kontinuierliches Drehen an der Leistungs- und Konkurrenzschraube verhindern müssen. Sie können dies jedoch in der Regel nicht individuell, sondern nur koordiniert mit Kollegen und der Arbeitnehmervertretung.

Deshalb sollten sie in ihrer Fähigkeit und Entschlossenheit zu einer kollektiven bzw. kollektiv koordinierten Leistungs(begrenzungs)politik gestärkt werden. Das vor allem in der Arbeiterschaft oft (noch) vorhandene Wissen über Notwendigkeit und Formen einer informellen Begrenzung von Leistung und Konkurrenz muss reaktiviert und an die veränderten Bedingungen angepasst, bei Angestellten vermutlich oft erst geschaffen werden. Dabei kann teilweise auch an schlechte Erfahrungen, Misstrauen und informellen Widerstand angeknüpft werden.

(4) Auf jeden Fall aber sollte sich die Arbeitnehmervertretung den Zugang zur In-

formation über die Ergebnisse der dezentralen Verhandlungen sichern: Notwendig sind zum einen Aufbau und laufende Aktualisierung eines Informationssystems sowohl zum Insgesamt der einschlägigen betrieblichen Regelungen als auch zu ihrer tatsächlichen Umsetzung; sonst bekommt die Gewerkschaft kein realistisches Bild der Regelungssituation, ihrer Effizienz und möglicher Nachsteuerungserfordernisse. Notwendig sind zum anderen Aufbau und laufende Aktualisierung der Information über die für die einzelnen Arbeitnehmergruppen vereinbarten Ziele, die Zielerreichung und ihre Bedeutung für das Entgelt; sonst verlieren Betriebsrat und Gewerkschaft den Überblick über das reale Ver-

hältnis von Leistung und Entlohnung und können künftige Forderungsstrategien nicht realistisch anlegen.

Für den Aufbau solcher Informationssysteme wären entsprechende Vereinbarungen in Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung sinnvoll, wenn nicht notwendig. Erforderlich ist aber in dieser Frage auch die Kooperation von Betriebsrat, Vertrauensleuten und vor allem Arbeitnehmern, die Vertrauen gewinnen müssen, dass derartige Informationssysteme ihren Interessen dienen; auch dies Voraussetzung wie Ergebnis der notwendigen Politisierung der Frage Zielvereinbarungen.

LITERATUR

Bahn Müller, R. (2001): Stabilität und Wandel der Entlohnungsformen, München/Mehring

Bender, G. (2000): Dezentral und entstandardisiert – neue Formen der individuellen Entgeltdifferenzierung, in: Industrielle Beziehungen 2

Bispinck, R. (2001): Betriebliche Interessenvertretung, Entgelt und Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen 2

Drexel, I. (2002): Neue Leistungs- und Lohnpolitik zwischen Individualisierung und Tarifvertrag – Deutschland und Italien im Vergleich, Frankfurt/ New York (im Erscheinen)

Hlawaty, P. (2000): Zielvereinbarungen – eine Herausforderung für

betriebliche Interessenvertretung und Gewerkschaft, in: Jetter; S./ Skrotzki, R. (Hrsg.), Handbuch Zielvereinbarungsgespräche, Stuttgart

IG-Metall (2000): Zielvereinbarungen – Bausteine betrieblicher Leistungs- politik? Grüne Reihe 5, Frankfurt

Lang, K./Meine, H./Ohl, K. (Hrsg.) (2001): Arbeit, Entgelt, Leistung. Handbuch Tarifarbeit im Betrieb, 3. Auflage, Frankfurt

Tondorf, K. (1998): Zielvereinbarungen – zum Mitbestimmungspotential eines dezentralisierten Regulationsmodus, in: WSI-Mitteilungen 6