

A Einleitung

I. Gegenstand der Arbeit

Der Flächentarifvertrag hat in Deutschland zwischenzeitlich eine rund 135-jährige Geschichte durchlaufen.¹ In dieser Zeit hat er sich unzweifelhaft zu einem wesentlichen Element im Bereich der arbeitsrechtlichen Beziehungen entwickelt. Der erste bedeutendere Tarifvertrag war der Buchdruckertarifvertrag aus dem Jahr 1873.² Die Metall- und Elektroindustrie zog im Jahr 1904 mit ihrem ersten Flächentarifvertrag nach.³

Bis in die 80er Jahre hinein wurden Arbeitsbedingungen und Löhne in Deutschland fast ausnahmslos durch Flächentarifverträge zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften festgelegt. Seitdem ist das deutsche Tarifvertragssystem allerdings erheblich in die Kritik geraten.⁴ Doch diese Kritik ist kein neues Phänomen. Solange es Tarifverträge gibt, so alt ist die Kritik an ihnen.

So hat bereits der Zentralverband Deutscher Industrieller (ZDI = Vorgängerorganisation des BDI) gegen den Abschluss des Flächentarifvertrags in der M+E Industrie im Jahr 1904 Stellung bezogen. In einer Resolution wurde ausgeführt:

„Der Zentralverband Deutscher Industrieller betrachtet den Abschluss von Tarifverträgen (...) als der deutschen Industrie und ihrer gedeihlichen Fortentwicklung überaus gefährlich. (...) Die Tarifverträge sind nach Überzeugung des Zentralverbandes, wie auch durch die Erfahrungen in England und Amerika voll bestätigt wird, schwere Hindernisse der technischen und organisatorischen Fortschritte der deutschen Industrie.“⁵

Trotz dieser kritischen Aussage hat sich die deutsche Industrie im vergangenen Jahrhundert gut entwickelt. So stieg seit dem Jahr 1950 das Bruttoinlandsprodukt nominal von 97.180 Millionen Deutsche Mark auf 2.491.400 Millionen

¹ Däubler in Däubler, TVG Einleitung, Rn. 8.

² Däubler in Däubler, TVG Einleitung, Rn. 8; Oetker in Wiedemann, Geschichte, Rn. 4; Schaub, NZA 2000, 15 ff. (15).

³ Vgl. Busch, Flächentarifvertrag unter Modernisierungsdruck, S. 136.

⁴ Übersicht zur Kritik vgl. Buchner, NZA 1995, 761 ff. (765).

Euro (Jahr 2008) an.⁶ Die Bruttowertschöpfung wuchs im gleichen Zeitraum im produzierenden Gewerbe (einschließlich Baugewerbe) von 48.320 Millionen Deutsche Mark auf 673.940 Millionen Euro (Jahr 2008), die durchschnittlichen monatlichen Bruttoarbeitslöhne stiegen von 279 Deutsche Mark auf 2.851 Euro (Jahr 2008).⁷

Dennoch werden gerade in neuerer Zeit die Rufe nach einer größeren Flexibilisierung der Flächentarifverträge immer lauter. In der Rede vor dem Deutschen Bundestag zur „Agenda 2010“ am 14. März 2003 führte der damalige Bundeskanzler *Gerhard Schröder*⁸ Folgendes aus:

„Arbeitsrecht und Tarifverträge ergänzen sich in Deutschland zu einem dichten Netz geregelter Arbeitsbeziehungen. Das schafft Sicherheit. Aber es ist häufig nicht so flexibel und ausdifferenziert, wie das für eine komplexe Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb sein muss. Die Verantwortlichen – Gesetzgeber wie Tarifpartner – müssen in Anbetracht der wirtschaftlichen Situation und der Arbeitsmarktlage ihre Gestaltungsspielräume nutzen, um Neueinstellungen zu erleichtern. Dazu ist es unabdingbar, dass in den Tarifverträgen Optionen geschaffen werden, die den Betriebspartnern Spielräume bieten, Beschäftigung zu fördern und zu sichern.

(...) In den Tarifverträgen muss durch geeignete Regelungen ein entsprechend flexibler Rahmen geschaffen werden. Das ist die Herausforderung für die Tarifpartner und es ist auch ihre Verantwortung.

(...) Ich erwarte also, dass sich die Tarifparteien entlang dessen, was es bereits gibt – aber in weit größerem Umfang –, auf betriebliche Bündnisse einigen, wie das in vielen Branchen bereits der Fall ist. Geschichte das nicht, wird der Gesetzgeber zu handeln haben.“

⁵ Vgl. Busch, Flächentarifvertrag unter Modernisierungsdruck, S. 136.

⁶ Quelle: http://www.bmas.de/portal/38586/statistisches__taschenbuch__2009.html, zuletzt abgerufen 2. Februar 2010.

⁷ Quelle: http://www.bmas.de/portal/38586/statistisches__taschenbuch__2009.html, zuletzt abgerufen 2. Februar 2010.

⁸ Schröder, Plenarprotokoll 15/32, S. 2479 ff. (2478).

Die CDU-/CSU-Bundestagsfraktion wartete Resultate der Aufforderung des Bundeskanzlers an die Tarifparteien nicht ab, sondern brachte Mitte Juni des Jahres 2003 den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts ein.⁹

Im Herbst 2003 wurden schließlich die Reformvorschläge zum Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrecht im Bundestag beraten. In seiner Sitzung vom 19. Dezember 2003 wurden Vorschläge des Vermittlungsausschusses zwar nicht beschlossen, allerdings wurde in diesem Zusammenhang folgende Protokollerklärung der Bundesregierung abgegeben:

„Protokollerklärung zur Tarifautonomie:

Wir erwarten von den Tarifvertragsparteien, dass sie sich in den nächsten zwölf Monaten auf eine neue Balance zwischen Regelungen auf tarifvertraglicher und betrieblicher Ebene verständigen.“¹⁰

Diesem Trend konnten sich auch Vertreter anderer politischer Parteien anscheinend nicht entziehen. So forderten führende Politiker in einer Stellungnahme zur Tarifrunde 2007 die Tarifparteien auf, bei den Lohnerhöhungen auf differenzierte Lösungen zu setzen.

Auch andere politische Parteien, forderten – insbesondere zur Bundestagswahl 2005 – eine Überarbeitung des Tarifrechts.¹¹ Dabei scheint es, als seien diese „Betrieblichen Bündnisse für Arbeit“ ein neues Allheilmittel, um den als zu starr und zu belastend empfundenen Wirkungen des Flächentarifvertrags zu entkommen.¹²

„Betriebliche Bündnisse“¹³ sind in deutschen Unternehmen zum einen kein neues Phänomen und zum anderen längst keine Ausnahme mehr. Bereits seit 1993 gibt es in den Tarifverträgen der ostdeutschen Metall- und Elektroindust-

⁹ Ausführliche Besprechung des Gesetzentwurfs bei Wolter, NZA 2003, 1317 ff.; vgl. auch frühere Gesetzgebungsinitiativen der FDP bei Dieterich, DB 2001, 2398 ff. (2399); zu beiden Übersicht bei Möschel, BB 2003, 1951 ff. (1953).

¹⁰ Vgl. Schmidt, Plenarprotokoll 18/32, S. 7359 ff. (7439).

¹¹ Überblick über die bislang in die Diskussion eingebrachten Modelle zur Neujustierung bei Natzel, NZA 2005, 903 ff.

¹² Zum Trend der Verbetrieblichung industrieller Beziehungen vgl. Trinczek, S. 248.

¹³ Zum Begriff siehe unten Pkt. C.

rie (M+E Industrie) so genannte Härtefallklauseln, nach denen zur Abwendung von Insolvenz oder zur Sicherung von Arbeitsplätzen von den im Flächentarifvertrag vereinbarten Bedingungen abgewichen werden kann.¹⁴

Aktuell gibt es in jedem vierten Betrieb mit mehr als 20 Beschäftigten eine derartige Vereinbarung. Die Bündnisse beschränken sich gerade nicht auf Unternehmen, die in akuten wirtschaftlichen Schwierigkeiten stecken. Das ist das Ergebnis einer Analyse des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.¹⁵ Die Daten stammen aus der Betriebsräte-Umfrage 2005, an der rd. 2.000 Betriebsrätinnen und Betriebsräte teilgenommen haben.

II. Untersuchungsdesign und Vorgehen

Insbesondere von der Arbeitgeberseite wird im Zusammenhang mit der Diskussion um die Reform des Flächentarifvertrages vielfach eine zahlenmäßige und inhaltliche Ausweitung der Öffnungsmöglichkeiten gefordert.¹⁶

Im Rahmen der Metalltarifrunde 2004 haben die Arbeitgeber vor dem Hintergrund der Diskussion um eine gesetzliche Öffnungsklausel eine tarifautonome Öffnungsklausel gefordert. Die Arbeitgeber forderten die Einführung eines betrieblichen Arbeitszeit-Korridors von 35 bis 40 Stunden, welche über eine entsprechende Öffnungsklausel für freiwillige Betriebsvereinbarungen geregelt werden sollte. Darüber hinaus sollte auch eine Regelung gefunden werden, die Mehrarbeit auch ohne Lohnausgleich ermöglicht.¹⁷

Im Februar 2004 wurde im Tarifgebiet Nordwürttemberg/Nordbaden im Bereich der M+E Industrie die so genannte „Vereinbarung von Pforzheim“ abgeschlossen, die anschließend in den anderen Tarifgebieten der M+E Industrie übernommen wurde.

¹⁴ Berthold Huber, Bezirkskonferenz Bayern: Zukunft der Tarifpolitik, München, 25.06.2005, http://www2.igmetall.de/homepages/bezirk-bayern/file_uploads/050629beziko_rede_huber.pdf, zuletzt abgerufen 21.01.2007.

¹⁵ Ergebnis der Betriebsräte-Befragung des WSI 2005, http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/320_38340.html, zuletzt abgerufen 21.01.2007.

¹⁶ Zur Kritik auch Dieterich, Hanau, Henssler, Oetker, Wank, Wiedemann, RdA 2004, 65 ff. (65); Überblick über einzelne Reformmodelle bei Bayreuther, Tarifautonomie, S. 486 ff.

Diese Vereinbarung ähnelt in ihrem Kern zunächst einer Absichtserklärung und lässt es an einem verbindlichen Ergebnis vermissen.

Und dennoch ist die „Vereinbarung von Pforzheim“ in ihren Auswirkungen und der in ihr immanenten richtungweisenden tarifpolitischen Tendenz nicht zu unterschätzen. Erklärtes Ziel der Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektroindustrie mit der „Vereinbarung von Pforzheim“ ist es, am Standort Deutschland bestehende Arbeitsplätze durch den Erhalt und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Innovationsfähigkeit und der Investitionsbedingungen der Unternehmen bzw. Betriebe zu sichern und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Tarifparteien verpflichten sich zur Vereinbarung ergänzender Tarifregelungen oder zur einvernehmlichen befristeten Abweichung von tariflichen Mindeststandards.

1. Standortsicherungsvereinbarungen – Fallstudien

Als Untersuchungsfeld der Arbeit sollten einzelne dieser Vereinbarungen genauer analysiert werden. Im Vorfeld wurden dabei die Vereinbarungen herausgefiltert, die einen besonders innovativen Charakter haben bzw. die besonders repräsentativ waren.

Um die Vorauswahl der Vereinbarungen zu ermöglichen, wurden sowohl Arbeitgeberverbände der M+E Industrie als auch Vertreter der IG Metall um Unterstützung gebeten. Über den Arbeitgeberverband Südwestmetall konnten mehrere Kontakte zu Unternehmen hergestellt werden.

Bisherige Untersuchungen zu Standortsicherungsvereinbarungen begnügen sich oft im Wesentlichen mit einer quantitativen Analyse der Verhandlungsgegenstände. Dabei ist gerade bei Standortsicherungsvereinbarungen entscheidend, dem Sinngehalt der Regelungen besondere Beachtung zu schenken. Denn gerade im Zusammenhang mit Standortsicherungsvereinbarungen zeigt sich oft das Phänomen, dass sich das Regelungsziel der Vertragsparteien nicht immer aus dem Wortlaut ohne weiteres von allein erschließt. Eine Ursache dafür ist die allgemeine Unvollkommenheit der menschlichen Sprache. Der

¹⁷ www.handelsblatt.com/politik/deutschland/metall-tarifrunde-2004-erfolglos-gestartet;697759; zuletzt abgerufen am 26.02.2010.

Zeitdruck, unter dem betriebliche Standortsicherungsvereinbarungen häufig geschlossen werden, verstärkt diesen Effekt noch. Darüber hinaus werden häufig so genannte „Formelkompromisse“ verwendet, d.h. es wird auf präzise Formulierungen verzichtet, um bestehende Interessengegensätze in der konkreten Verhandlungssituation zu überbrücken.¹⁸ Während bei Tarifverträgen mitunter auch in Kauf genommen wird, dass die abschließende Klärung vor einem Gericht erfolgt,¹⁹ gilt das nicht für Standortsicherungsvereinbarungen. Hier wird regelmäßig eine Lösung auf betrieblicher Ebene angestrebt, um zum einen das erzielte Ergebnis nicht zu gefährden. Zum anderen spielt auch hier die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gemäß § 2 Abs. 1 BetrVG eine entscheidende Rolle. Vor diesem Hintergrund sollten nur Standortsicherungsvereinbarungen in die Untersuchung aufgenommen werden, bei denen Vertreter der Arbeitgeberseite zu einem persönlichen leitfadengestützten Experteninterview bereit waren. Diese Experteninterviews stellen ein gängiges Instrument der Sozialforschung dar.²⁰ Sie erlauben eine offene Gesprächsführung sowie die Erweiterung der Antwortspielräume und ermöglichen dadurch einen Einblick in die Relevanzstrukturen und die Erfahrungshintergründe der Betroffenen.²¹

Entscheidend sollte sein, welche Wirkungen die Standortsicherungsvereinbarung konkret in dem Unternehmen bzw. Betrieb entfaltet. Auf die Auswertung von Geschäftsberichten, Internet-Auftritte der Unternehmen usw. wurde ergänzend zurückgegriffen.

Ziel der Fallstudien ist es, einen konzentrierten Einblick in die Thematik und die Inhalte innovativer Standortsicherungsvereinbarungen zu erhalten und dadurch inhaltliche Trends zu analysieren. Eine umfassende empirische Untersuchung ist nicht Ziel dieser Arbeit. Allerdings werden die in dieser Untersuchung gefundenen Ergebnisse mit einer empirische Untersuchung, die von der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg für den deutschen

¹⁸ Jeweils zur Auslegungsbedürftigkeit von Tarifverträgen: Däubler, TVG Einleitung, Rn. 489 ff.; Liedmeier S. 16 ff.; Neumann, AuR 1985, 320 ff. (320).

¹⁹ Däubler in Däubler, TVG Einleitung, Rn. 489.

²⁰ Schnell/Hill/Esser, S. 396 ff.

²¹ Völkl, S. 19.

Maschinen- und Anlagenbau durchgeführt wurde,²² verglichen. Der Vergleich dient im Wesentlichen dazu, abzuprüfen, ob auch die untersuchten Vereinbarungen weitestgehend dem Trend entsprechen.

2. Experteninterviews

Darüber hinaus wurden persönliche Experteninterviews mit Tarifexperten der Metall- und Elektroindustrie geführt und hinsichtlich möglicher weiterer Entwicklungen im Bereich Standortsicherungsvereinbarungen analysiert.

Konkret standen dem Verfasser als Interviewpartner Verantwortliche im Bereich Tarifpolitik der IG Metall sowie Experten im Bereich Tarif- und Sozialpolitik bei Gesamtmetall für eine Diskussion zur Verfügung.

Weitere telefonische bzw. persönliche Interviews wurden mit regionalen Bevollmächtigten der IG Metall geführt, in denen insbesondere weitere praxisnahe tarifpolitische Ansätze vertieft wurden.

3. Untersuchungszeitraum

Die Arbeit startete im August 2006 mit der Erhebung der Interviewleitfäden und den Experteninterviews. Alle untersuchten Standortsicherungsvereinbarungen hatten ihre Grundlagen in der sog. Tarifvereinbarung von Pforzheim.²³ Zum Teil liefen die Vereinbarungen noch während der Dauer der Arbeit aus. Folgevereinbarungen wurden nicht mehr berücksichtigt.

4. Themenbereiche der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in folgende Bereiche:

In dem ersten Teil gilt es, einen Überblick über die neuere Entwicklung der tarifvertraglichen Flexibilisierung zu gewinnen. Nach der Einführung der 35-Stunden-Woche in der Metall- und Elektroindustrie hat das tarifvertragliche System in Deutschland insbesondere durch die Wirtschaftskrise der Jahre 1992 und 1993 einen wesentlichen Schub in Richtung Flexibilisierung erhalten. Und schließlich haben die Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektroindustrie

²² Berthold/Brischke/Stettes, S. 1 ff.

²³ Vgl. Pkt. B II.

durch die so genannte Tarifvereinbarung von Pforzheim²⁴ – oder auch Pforzheimer Vereinbarung – den bislang letzten Schritt in Richtung Flexibilisierung des Tarifvertragssystems dokumentiert. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden die rechtlichen Grundlagen des Systems der Arbeitsbeziehungen – insbesondere die Aufgaben des Tarifrechts bzw. des Flächentarifvertrags – einschließlich der in diesem Zusammenhang diskutierten Problemfelder näher erläutert. Neben den rechtlichen Grundlagen werden hier auch die unterschiedlichen Funktionen des Flächentarifvertrags dargestellt. Ebenfalls Gegenstand dieses Teils sind Grundfragen des Verfassungs- und Tarifrechts sowie Ausführungen zum Tarifvorbehalt und zum Günstigkeitsprinzip. Die Aufzählung der Aufgaben des Tarifwesens dient dabei dem Verständnis und der Auslegung des Tarifvertragsgesetzes.²⁵ Diese Darstellung ist hier insbesondere deswegen von Bedeutung, um die Zusammenhänge zwischen Flächentarifvertrag und betrieblicher Standortsicherungsvereinbarung aufzuzeigen.

Nachdem der Begriff der Standortsicherungsvereinbarung weder legal definiert ist, noch sich diesbezüglich eine allgemeingültige Definition durchgesetzt hat, erfolgt zunächst die Begriffsklärung sowie eine Darstellung der möglichen Erscheinungsformen einer Standortsicherungsvereinbarung in einem ersten Teil dieser Arbeit.

Als Regelungsgrundlage für eine Standortsicherungsvereinbarung kommen grundsätzlich alle Möglichkeiten in Betracht, durch die arbeitsvertragliche Beziehungen zwischen den Parteien eines Arbeitsvertrages geregelt werden können. Demzufolge waren neben Arbeitsverträgen, Betriebsvereinbarungen auch Tarifverträge als Grundlage einer Standortsicherungsvereinbarung mit den jeweiligen Problemfeldern zu analysieren.

Ein Schwerpunkt der rechtlichen Analyse liegt neben der Diskussion der neueren Rechtsprechung des BAG zu den sog. gemischten Vereinbarungen zudem insbesondere bei der Frage, wie weit die Tarifvertragsparteien, in (betrieblichen) Standortsicherungsvereinbarungen eine tariflich geregelte Materie letztlich den Betriebsparteien zur Ausfüllung überlassen können.

²⁴ Vgl. Pkt. B II.