

# Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019

In diesem Beitrag werden aktuelle Ergebnisse zur Tarifbindung und der betrieblichen Interessenvertretung präsentiert. Er knüpft damit an die alljährlich in den WSI-Mitteilungen publizierte Berichterstattung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Reichweite von Tarifbindung und Mitbestimmung an. Die Befunde basieren auf Daten des IAB-Betriebspanels, das als einzige repräsentative Datenquelle entsprechende Auskünfte in einer langen Zeitreihe für die Gesamtwirtschaft liefert.<sup>1</sup>

PETER ELLGUTH, SUSANNE KOHAUT

## 1 Einleitung

Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen wird durch die gesetzlichen Bestimmungen zur Tarifautonomie und zur betrieblichen Interessenvertretung durch Betriebsräte getragen. Überbetriebliche Branchen- oder Flächentarifverträge spielen eine wesentliche Rolle bei der Regelung von Arbeitsbedingungen und bei der Lohnfindung. Sie werden meist für Regionen und Branchen ausgehandelt und sorgen dort für einheitliche Wettbewerbsbedingungen bei den Arbeitskosten. Während der Laufzeit der Verträge herrscht Betriebsfrieden. Der Aufwand bei Tarifverhandlungen liegt bei den Verbänden, was die Betriebe entlastet.

Löhne und Arbeitsbedingungen können jedoch nicht nur auf Branchenebene über (Flächen-)Tarifverträge, sondern auch auf Betriebs- oder Unternehmensebene (Firmentarifverträge) oder in individuellen Arbeitsverträgen geregelt werden. Individuelle Arbeitsverträge werden vor allem in kleineren Betrieben geschlossen. Für größere Firmen wird der Verwaltungsaufwand schnell zu groß, wenn mit jedem Beschäftigten einzeln ein Arbeitsvertrag verhandelt werden muss. Für diese Betriebe sind deshalb Firmentarifverträge eine interessante Alternative.

Im Arbeitsrecht haben Tarifverträge Vorrang gegenüber Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträgen und können deshalb auch als Mindestarbeitsbedingungen

interpretiert werden.<sup>2</sup> Lange Zeit galten Branchentarifverträge ihren Kritikern als zu starr, da sie branchenweit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt werden und somit nicht die Situation jedes einzelnen Betriebs berücksichtigen können. Mittlerweile sind jedoch Öffnungsklauseln in Branchentarifverträgen weit verbreitet, die explizit betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Unterschreitung tariflicher Standards anbieten. Damit haben betriebsbezogene Regelungen und die betrieblichen Interessenvertretungen an Bedeutung gewonnen.

Auf betrieblicher Ebene regelt das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) die institutionalisierte Interessenvertretung der Beschäftigten. Formal herrscht eine klare funktionale Trennung zwischen der Mitbestimmung auf Branchenebene und auf betrieblicher Ebene. Die Praxis ist geprägt von einem vielfältigen Ineinandergreifen beider Ebenen mit wechselseitigen Abhängigkeiten. Betriebsrä-

1 Dieser Beitrag ist in weiten Teilen eine Zweitveröffentlichung. Die Ergebnisse sind bereits im IAB-Forum Mai 2020 erschienen (Ellguth 2020; Kohaut 2020).

2 Nach § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) darf von den Regelungen eines Tarifvertrages nur abgewichen werden, sofern das im Tarifvertrag selbst – durch so genannte Öffnungsklauseln – ausdrücklich vorgesehen ist oder die Abweichung ausschließlich zugunsten des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin erfolgt.

ten obliegt die Umsetzung und Überwachung geltender Tarifverträge. Aber auch – oder gerade – für die Betriebe ohne Tarifbindung stellt sich die Frage nach einer (gesetzlich legitimierten) Vertretung der Beschäftigten auf betrieblicher Ebene.

Seit 1996 werden sowohl für West- als auch für Ostdeutschland jährlich Informationen zur Tarifbindung erhoben. Die aktuellen Ergebnisse beruhen auf Angaben von rund 15 500 Betrieben in beiden Landesteilen. Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe sind die Ergebnisse repräsentativ für die rund 2,1 Mio. Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt sind in diesen Betrieben knapp 40,9 Mio. Personen beschäftigt.<sup>3</sup>

## 2 Entwicklung und Ausmaß der Tarifbindung

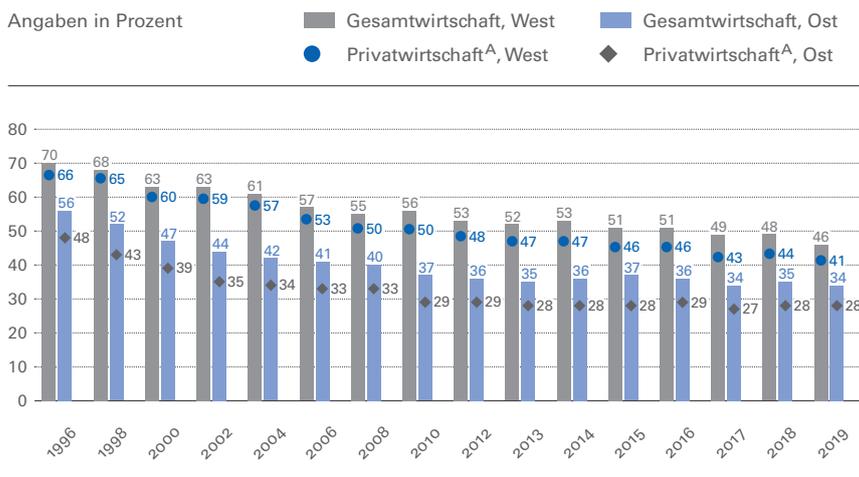
Seit Beginn der Erhebung 1996 bis Mitte der 2000er zeigt die Branchentarifbindung in den alten wie in den neuen Bundesländern eine stark rückläufige Tendenz. In Westdeutschland folgt danach zunächst eine Phase der Stabilisierung bis 2010, während in Ostdeutschland die Reichweite der Tarifbindung auch in dieser Zeitspanne stetig – wenn auch nur in kleinen Schritten – abnahm. Seit 2010 wiederum verzeichnet Westdeutschland einen erneuten Rückgang, während in Ostdeutschland in den letzten Jahren eine gewisse Stabilisierung eingetreten ist.

Abbildung 1 zeigt sowohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch die Entwicklung in der Privatwirtschaft. In der Gesamtwirtschaft ging der Anteil der Beschäftigten in branchentarifgebundenen Betrieben von 1996 bis 2019 in Westdeutschland um 24 Prozentpunkte und in Ostdeutschland um 22 Prozentpunkte zurück. Eine ähnliche Entwicklung ist zu beobachten, wenn nur die Privatwirtschaft betrachtet wird.

Im Folgenden sind aktuelle Ergebnisse des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2019 dargestellt, wobei zwischen der Anzahl der tarifgebundenen Betriebe und der Anzahl der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben unterschieden wird. Betrachtet man zunächst die Betriebe, so zeigt sich, dass im Jahr 2019 hochgerechnet rund 27 % der westdeutschen, aber nur 17 % der ostdeutschen Betriebe durch Branchentarifverträge gebunden waren. Haus- oder Firmentarifverträge galten für 2 % der Betriebe in den alten und rund 3 % in den neuen Bundesländern (Tabelle 1). Der Rest, also etwa 71 % der westdeutschen und sogar 80 % der ostdeutschen Betriebe, war nicht tarifgebunden. Etwa 42 % der nicht tarifgebundenen Betriebe in Westdeutschland und 34 % in Ostdeutschland gaben an, sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifen zu orientieren. Allerdings lehnt sich nur ein Teil dieser Be-

ABBILDUNG 1

### Flächentarifbindung der Beschäftigten, 1996–2019



A ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck  
Anmerkung: seit 2010 verändertes Datenprüfverfahren, siehe Ellguth/Kohaut (2011, S. 243)

Quelle: IAB-Betriebspanel 2018, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 1

### Tarifbindung, 2019

Angaben in Prozent

|                                     | Betriebe |     |        | Beschäftigte |     |        |
|-------------------------------------|----------|-----|--------|--------------|-----|--------|
|                                     | West     | Ost | Gesamt | West         | Ost | Gesamt |
| Branchentarif                       | 27       | 17  | 25     | 46           | 34  | 44     |
| Firmen-/Haustarif                   | 2        | 3   | 2      | 7            | 11  | 8      |
| Kein Tarifvertrag                   | 71       | 80  | 73     | 47           | 55  | 48     |
| davon Orientierung am Branchentarif | 42       | 34  | 40     | 52           | 43  | 51     |

Quelle: IAB-Betriebspanel 2019, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

triebe, auch in allen relevanten Punkten an den jeweiligen Branchentarif an, wie wir aus älteren Erhebungen wissen. Allenfalls in diesen Betrieben dürften die Beschäftigten Arbeitsbedingungen vorfinden, die mit denen in branchentarifgebundenen Betrieben weitgehend vergleichbar sind. (Ellguth/Kohaut 2012).

Ein ähnliches Bild, aber ein größerer Geltungsbereich ergibt sich, wenn statt der Betriebe die Beschäftigten betrachtet werden. So haben im Jahr 2019 hochgerechnet rund 46 % der westdeutschen und etwa 34 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb gearbeitet, der

3 Für weitere Informationen zum IAB-Betriebspanel siehe Ellguth et al. (2014).

TABELLE 2

## Tarifbindung der Betriebe nach Wirtschaftszweigen, 2019

Angaben in Prozent

|   | Gesamtdeutschland        |           |            |                                    | Westdeutschland                |            |                                    | Ostdeutschland                 |            |                                    |
|---|--------------------------|-----------|------------|------------------------------------|--------------------------------|------------|------------------------------------|--------------------------------|------------|------------------------------------|
|   | Branchen-<br>tarif (BTV) | Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-<br>entierung<br>am BTV | Branchen-<br>oder<br>Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-<br>entierung<br>am BTV | Branchen-<br>oder<br>Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-<br>entierung<br>am BTV |
| Landwirtschaft u. a.  | 23                       | (1)       | 77         | 29                                 | 27                             | 73         | 30                                 | 8                              | 92         | 27                                 |
| Energie/Wasser/Abfall und Bergbau   | 49                       | 7         | 44         | 48                                 | 62                             | 38         | (53)                               | 36                             | 64         | 38                                 |
| Verarbeitendes Gewerbe  | 20                       | 4         | 76         | 48                                 | 25                             | 75         | 51                                 | 16                             | 84         | 36                                 |
| Baugewerbe  | 51                       | 1         | 48         | 54                                 | 55                             | 45         | 53                                 | 40                             | 60         | 58                                 |
| Großhandel, KfZ-Handel und -reparatur                                     | 20                       | 1         | 78         | 47                                 | 24                             | 76         | 51                                 | 12                             | 88         | 34                                 |
| Einzelhandel  | 18                       | 2         | 80         | 40                                 | 23                             | 77         | 41                                 | 9                              | 91         | 34                                 |
| Verkehr und Lagerei   | 14                       | 2         | 84         | 43                                 | 18                             | 82         | 45                                 | 8                              | 92         | 32                                 |
| Information und Kommunikation   | 4                        | (1)       | 94         | 25                                 | 6                              | 94         | 27                                 | (3)                            | 97         | (16)                               |
| Finanz- und Versicherungsdienstleistungen                                 | 22                       | (2)       | 76         | 30                                 | 25                             | 75         | 31                                 | 18                             | 82         | (24)                               |
| Gastgewerbe und Sonstige Dienstleistungen                                 | 24                       | 1         | 76         | 29                                 | 28                             | 72         | 31                                 | 9                              | 91         | 23                                 |
| Gesundheit und Erziehung/Unterricht                                       | 29                       | 6         | 66         | 51                                 | 37                             | 63         | 52                                 | 25                             | 75         | 50                                 |
| Wirtschaftliche, wissenschaftliche<br>und freiberufliche Dienstleistungen | 15                       | 1         | 84         | 34                                 | 15                             | 85         | 36                                 | 19                             | 81         | 25                                 |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter                                      | 30                       | 11        | 59         | 46                                 | 44                             | 56         | 47                                 | 33                             | 67         | 41                                 |
| Öffentliche Verwaltung/Sozialversicherung                                 | 83                       | 7         | 10         | (57)                               | 92                             | 8          | (61)                               | 85                             | (15)       | (51)                               |
| <b>Gesamt</b>   | <b>25</b>                | <b>2</b>  | <b>73</b>  | <b>40</b>                          | <b>29</b>                      | <b>71</b>  | <b>42</b>                          | <b>20</b>                      | <b>80</b>  | <b>34</b>                          |

Anmerkung: Werte in Klammern wenig belastbar, da weniger als 20 Fälle in der Stichprobe

Quelle: IAB-Betriebspanel 2019, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 3

## Beschäftigte nach Tarifbindung ihres Betriebes und Wirtschaftszweigen, 2019

Angaben in Prozent

|   | Gesamtdeutschland        |           |            |                                    | Westdeutschland                |            |                                    | Ostdeutschland                 |            |                                    |
|---|--------------------------|-----------|------------|------------------------------------|--------------------------------|------------|------------------------------------|--------------------------------|------------|------------------------------------|
|   | Branchen-<br>tarif (BTV) | Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-<br>entierung<br>am BTV | Branchen-<br>oder<br>Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-<br>entierung<br>am BTV | Branchen-<br>oder<br>Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-<br>entierung<br>am BTV |
| Landwirtschaft u. a.  | 29                       | (4)       | 67         | 37                                 | 38                             | 62         | 34                                 | (16)                           | 84         | 43                                 |
| Energie/Wasser/Abfall und Bergbau   | 56                       | 27        | 17         | 55                                 | 84                             | 16         | (51)                               | 80                             | 20         | 64                                 |
| Verarbeitendes Gewerbe  | 45                       | 11        | 44         | 58                                 | 59                             | 41         | 61                                 | 32                             | 68         | 46                                 |
| Baugewerbe  | 62                       | (1)       | 36         | 64                                 | 66                             | 34         | 67                                 | 54                             | 46         | 55                                 |
| Großhandel, KfZ-Handel und -reparatur                                     | 29                       | 4         | 67         | 54                                 | 34                             | 66         | 57                                 | 23                             | 77         | 40                                 |
| Einzelhandel  | 23                       | 5         | 72         | 52                                 | 30                             | 70         | 55                                 | 20                             | 80         | 40                                 |
| Verkehr und Lagerei   | 29                       | 14        | 58         | 49                                 | 45                             | 55         | 51                                 | 26                             | 74         | 44                                 |
| Information und Kommunikation   | 15                       | (2)       | 83         | 27                                 | 17                             | 83         | 29                                 | (18)                           | 82         | (13)                               |
| Finanz- und Versicherungsdienstleistungen                                 | 74                       | (2)       | 24         | 43                                 | 77                             | 23         | 44                                 | 69                             | 31         | (38)                               |
| Gastgewerbe und Sonstige Dienstleistungen                                 | 37                       | 3         | 60         | 39                                 | 43                             | 57         | 41                                 | 27                             | 73         | 34                                 |
| Gesundheit und Erziehung/Unterricht                                       | 46                       | 11        | 43         | 62                                 | 59                             | 41         | 63                                 | 50                             | 50         | 59                                 |
| Wirtschaftliche, wissenschaftliche<br>und freiberufliche Dienstleistungen | 41                       | 5         | 54         | 39                                 | 45                             | 55         | 41                                 | 51                             | 49         | 30                                 |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter                                      | 40                       | 13        | 47         | 55                                 | 58                             | 42         | 65                                 | 35                             | 65         | 31                                 |
| Öffentliche Verwaltung/Sozialversicherung                                 | 86                       | 11        | 3          | 74                                 | 96                             | (4)        | (81)                               | 97                             | (3)        | (43)                               |
| <b>Gesamt</b>   | <b>44</b>                | <b>8</b>  | <b>48</b>  | <b>51</b>                          | <b>53</b>                      | <b>47</b>  | <b>52</b>                          | <b>45</b>                      | <b>55</b>  | <b>43</b>                          |

Anmerkung: Werte in Klammern wenig belastbar, da weniger als 20 Fälle in der Stichprobe

Quelle: IAB-Betriebspanel 2019, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 4

### Tarifbindung der Betriebe nach Betriebsgröße, 2019

Angaben in Prozent

| Betriebsgröße             | Branchentarifvertrag |           | Haus-/Firmentarifvertrag |          | Kein Tarifvertrag |                                  |           |                                  |
|---------------------------|----------------------|-----------|--------------------------|----------|-------------------|----------------------------------|-----------|----------------------------------|
|                           | West                 | Ost       | West                     | Ost      | West              | davon:<br>Orientierung<br>am BTW | Ost       | davon:<br>Orientierung<br>am BTW |
| 1 bis 9 Beschäftigte      | 21                   | 13        | 1                        | 1        | 78                | 38                               | 86        | 32                               |
| 10 bis 49 Beschäftigte    | 36                   | 22        | 3                        | 5        | 61                | 49                               | 73        | 40                               |
| 50 bis 199 Beschäftigte   | 43                   | 40        | 7                        | 11       | 50                | 62                               | 49        | 46                               |
| 200 bis 499 Beschäftigte  | 55                   | 44        | 13                       | 20       | 32                | 52                               | 35        | 48                               |
| 500 und mehr Beschäftigte | 66                   | 55        | 13                       | 31       | 22                | 61                               | 14        | 58                               |
| <b>Gesamt</b>             | <b>27</b>            | <b>17</b> | <b>2</b>                 | <b>3</b> | <b>71</b>         | <b>42</b>                        | <b>80</b> | <b>34</b>                        |

Quelle: IAB-Betriebspanel 2019, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

einem Branchentarifvertrag unterlag (Tabelle 1). Firmentarifverträge galten für 7 % der westdeutschen und 11 % der ostdeutschen Beschäftigten. Für rund 47 % der westdeutschen und 55 % der ostdeutschen Arbeitnehmer gab es keinen Tarifvertrag. Rund die Hälfte dieser Beschäftigten in Westdeutschland (52 %) und 43 % in Ostdeutschland arbeiten in Betrieben, die sich nach eigenen Angaben an einem Branchentarif orientierten.

Geht man weiter ins Detail und analysiert die Tarifbindung in den einzelnen Wirtschaftszweigen, so zeigt sich, dass das Ausmaß der Tarifbindung zwischen den Wirtschaftszweigen stark variiert. In Tabelle 2 ist der Anteil der tarifgebundenen Betriebe und in Tabelle 3 der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, ausgewiesen.<sup>4</sup>

Im Bereich Energie/Wasser/Abfall und Bergbau, im Baugewerbe sowie in der öffentlichen Verwaltung sind überdurchschnittlich viele Betriebe an einen Branchen- oder Haustarif gebunden. In diesen Branchen liegt der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, weit über dem Durchschnitt. Gleiches gilt für die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Im Gegensatz hierzu spielen im Bereich der Information und Kommunikation Branchentarifverträge eine geringe Rolle.

Betrachtet man die Tarifbindung der Betriebe nach ihrer Größe (Tabelle 4), so zeigt sich wie in den Vorjahren, dass der Deckungsgrad mit zunehmender Beschäftigtenzahl steigt. Das gilt sowohl für die alten als auch für die neuen Bundesländer, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Während für die Kleinbetriebe die Branchentarifverträge eine untergeordnete Rolle spielen, sind Großbetriebe mit 200 und mehr Beschäftigten in der Mehrheit tarifgebunden. Ebenso nimmt die Bedeutung der Haus- bzw. Firmentarifverträge mit steigender Betriebsgröße zu. Insbesondere in ostdeutschen Großbetrieben mit 500 und mehr Beschäftigten spielen Firmentarifverträge eine große Rolle.

### 3 Verbreitung betrieblicher Interessenvertretungen

Neben der Tarifautonomie bildet die betriebliche Mitbestimmung die zweite tragende Säule im bundesdeutschen System industrieller Beziehungen. Seit 1993 in Westdeutschland und 1996 in Ostdeutschland werden im IAB-Betriebspanel Informationen zur Existenz eines Betriebsrats erhoben. Obwohl die Betrachtung von Jahr zu Jahr keine oder nur geringe (in der Regel inhaltlich nicht interpretierbare) Veränderungen zutage bringt, ist auch hier seit 2002 ein klarer Abwärtstrend beim Anteil der Beschäftigten, deren Interessen durch einen Betriebsrat vertreten werden, zu konstatieren (Ellguth/Kohaut 2012). Dieser Abwärtstrend scheint aber in Ostdeutschland zuletzt gebrochen zu sein. Vor diesem Hintergrund soll nun neben der Präsentation aktueller Strukturdaten besonderer Wert auf eine differenzierte Betrachtung der mittlerweile 24 (Ost) bzw. 27 (West) Jahre zurückreichenden Zeitreihe gelegt werden.

In Tabelle 5 sind zunächst die entsprechenden Daten zur Verbreitung von Betriebsräten in der Privatwirtschaft (Betriebe ab fünf Beschäftigte)<sup>5</sup> für Westdeutschland seit 1993 und für Ostdeutschland seit 1996 dargestellt. Um die Jahrtausendwende verfügten im Westen wie im Osten noch 12 % der Betriebe über eine gesetzlich legitimierte Interessenvertretung. Dieser Wert sank bis Mitte der 2010er Jahre mit gewissen Schwankungen auf 9 %. Für die letzten

4 Die Branchen- und Haustarifbindung werden nur für Gesamtdeutschland getrennt ausgewiesen. Für West- und vor allem Ostdeutschland ist in vielen Branchen die Anzahl der Betriebe mit Haustarif in der Stichprobe so niedrig, dass die Ergebnisse nicht mehr sinnvoll interpretiert werden können.

TABELLE 5

**Anteil der Betriebe bzw. Beschäftigten mit Betriebsrat 1993–2019<sup>A</sup>**

Angaben in Prozent

|                   | Anteil der Betriebe mit Betriebsrat |                | Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat |                |
|-------------------|-------------------------------------|----------------|---|----------------|
|                   | Westdeutschland                     | Ostdeutschland | Westdeutschland                                       | Ostdeutschland |
| 1993              | 10                                  |                | 51  |                |
| 1996              | 12                                  | 11             | 51  | 43             |
| 1998              | 10                                  | 9              | 50  | 40             |
| 2000              | 12                                  | 12             | 50  | 41             |
| 2001              | 12                                  | 12             | 50  | 41             |
| 2002              | 11                                  | 11             | 50  | 42             |
| 2003 <sup>B</sup> | 11                                  | 11             | 48  | 40             |
| 2004              | 10                                  | 9              | 47  | 40             |
| 2005              | 11                                  | 10             | 47  | 40             |
| 2006              | 10                                  | 10             | 46  | 39             |
| 2007              | 10                                  | 10             | 46  | 39             |
| 2008              | 10                                  | 9              | 45  | 37             |
| 2009              | 10                                  | 10             | 45  | 38             |
| 2010              | 10                                  | 10             | 45  | 37             |
| 2011              | 10                                  | 9              | 44  | 36             |
| 2012              | 9                                   | 9              | 43  | 36             |
| 2013              | 9                                   | 10             | 43  | 35             |
| 2014              | 9                                   | 9              | 43  | 33             |
| 2015              | 9                                   | 8              | 42  | 33             |
| 2016              | 9                                   | 9              | 43  | 34             |
| 2017              | 9                                   | 9              | 40  | 33             |
| 2018              | 9                                   | 10             | 42  | 35             |
| 2019              | 9                                   | 9              | 41  | 36             |

<sup>A</sup> Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

<sup>B</sup> Im Vergleich zum Vorjahr veränderte Fragestellung

Quelle: IAB-Betriebspanel 1993–2019, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

Jahre lässt sich weder in den alten noch den neuen Bundesländern ein klarer Trend ausmachen. Die insgesamt niedrigen Anteilswerte werden von der großen Zahl der Kleinbetriebe geprägt, in denen die Existenz eines Betriebsrats eher die Ausnahme ist.

Mehr Bewegung zeigt sich mit Blick auf die Beschäftigtenzahlen in den Betrieben mit Betriebsrat. Zu erkennen sind die zwar von Jahr zu Jahr geringen Veränderungen, wobei sich immer wieder Phasen einer (nominellen) Stabilisierung mit solchen geringer Rückgänge abwechseln. In der Gesamtschau ist aber ein klarer Abwärtstrend unverkennbar – auch unter Berücksichtigung der veränderten Fragestellung im IAB-Betriebspanel seit 2003, durch die die Anteilswerte um ca. einen Prozentpunkt nach unten korrigiert wurden (Ellguth/Kohaut 2005, S. 401). Die Werte für die aktuelle Befragungswelle liegen im Westen mit 41 % nach einer gewissen Erholung 2018 (42 % gegenüber 40 % im Jahr 2017) wieder etwas unter denen im Vorjahr. Im Osten zeigt sich allerdings mit 36 % im zweiten Jahr in Folge ein leichter Anstieg (2017: 33 %; 2018: 35 %).

Es bleibt abzuwarten, ob diese Annäherung zwischen Ost- und Westdeutschland den Beginn einer Angleichung der beiden Landesteile markiert.

Interessantes fördert nun eine nach Betriebsgröße differenzierte Betrachtung zutage. In *Abbildung 2* ist dazu die Entwicklung für die Betriebe unterschiedlicher Größenklassen dargestellt. Bei der Reform des BetrVG 2001 ging es dem Gesetzgeber ja unter anderem darum, die Erosionsprozesse der betrieblichen Mitbestimmung zu stoppen und durch eine Entbürokratisierung des Wahlrechts die Neugründung von Betriebsratsgremien in Kleinbetrieben zu forcieren. Unabhängig davon, ob die damals zugrundeliegende Einschätzung einer beständig erodierenden institutionellen Basis den Tatsachen entsprach, wurde in der Folge die quantitative Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung vor allem mit Blick auf die Kleinbetriebe betrachtet. Nach allen vorliegenden Analysen haben sich allerdings die Erwartungen auf einen entsprechenden Gründungsboom von Betriebsratsgremien nicht erfüllt, was sich auch mit unserer aktuellen Zeitreihe für die Betriebe bis 50 Beschäftigte (*Abb. 2*, untere zwei Reihen) bestätigt. Dort gingen die Anteilswerte nach 2000 eher noch zurück und bewegen sich seither ohne eine klare Tendenz um die 9 bzw. 10 % der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat.

In Ordnung scheint die Welt der betrieblichen Mitbestimmung nach wie vor in den Großbetrieben zu sein: mit Anteilswerten von knapp 90 % (*Abb. 2*, obere Reihen). Von einer Erosion (zumindest in quantitativer Hinsicht) kann hier (noch) keine Rede sein. Besondere Aufmerksamkeit verdient aber die Entwicklung in den Betrieben zwischen 51 und 500 Beschäftigte (*Abb. 2*, mittlere Reihen). Der in den Gesamtwerten zu beobachtende Rückgang (*Tabelle 5*) ist vor allem der Entwicklung in diesem Segment geschuldet, in dem ein Betriebsrat weder eine Selbstverständlichkeit noch die Ausnahme ist. Offensichtlich verliert gerade hier die betriebliche Mitbestimmung an Boden.

*Tabelle 6* zeigt die aktuelle Verbreitung von Betriebsräten nach der Betriebsgröße und beinhaltet auch die Zahlen für Betriebe ab 21 bzw. ab 51 Beschäftigte (*Tabelle 6*, rechte Spalte), um sich ein Bild von der Reichweite

- 5 Die Betrachtung der Betriebe ab fünf Beschäftigte ergibt sich aufgrund der Gesetzeslage, die erst ab dieser Betriebsgröße die Wahl eines Betriebsrats zulässt. Damit sind immerhin rund 37 % der privatwirtschaftlichen Betriebe im Westen und 42 % im Osten per se ohne eine gesetzlich legitimierte Interessenvertretung. Allerdings stellt sich die Situation weniger dramatisch dar, wenn wir von der Betriebs- zur Beschäftigtenperspektive wechseln und die entsprechenden Anteilswerte betrachten. Da in der großen Anzahl Kleinstbetriebe nur ein relativ kleiner Teil der Gesamtbeschäftigten arbeitet, ergibt sich ein Anteil an Arbeitnehmern, die qua Gesetz ohne einen Betriebsrat bleiben, von 6 % im Westen und 8 % im Osten.

der betrieblichen Mitbestimmung ohne die große Masse der klein(er)en Betriebe machen zu können. Vielfach wird argumentiert, dass der geringe Deckungsgrad im kleinbetrieblichen Segment nicht verwunderlich sei, da dort andere (direkte) Formen der Partizipation möglich sind. Die Wahl eines Betriebsrats (Obmanns) wäre hier nur erforderlich, wenn diese unmittelbaren, nicht institutionalisierten (Austausch-)Beziehungen nicht (mehr) funktionieren würden. Wie dem auch sei, die Ergebnisse für diese eingeschränkten Größensegmente zeigen ein deutlich positiveres Bild. Bei den Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten verfügen in beiden Landesteilen 44 % über einen Betriebsrat und knapp zwei Drittel (64 %) der Beschäftigten in West- und 60 % in Ostdeutschland arbeiten in diesen Betrieben. Allerdings müssen auch für diese eingeschränkten Größensegmente in unserem Betrachtungszeitraum deutliche Verluste im Deckungsgrad konstatiert werden. Wieder auf Beschäftigte bezogen sind das 15 Prozentpunkte im Westen und 14 Prozentpunkte im Osten.

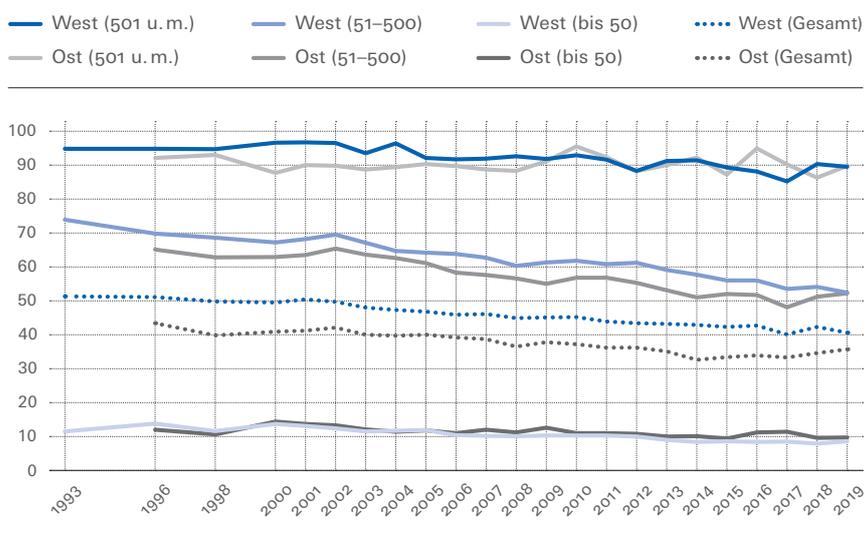
Ansonsten zeigen sich wiederum die aus den Vorjahren bekannten größenspezifischen Unterschiede. Nur rund jeder 18. Kleinbetrieb (bis 50 Beschäftigte) verfügt über einen Betriebsrat. Ab 200 Beschäftigte (Freistellungs-grenze) sind es dann in beiden Landesteilen rund sieben von zehn Betrieben. Prägt in betrieblicher Perspektive die große Zahl der Kleinbetriebe das Gesamtbild, so relativiert sich deren Gewicht natürlich bei Betrachtung des auf Beschäftigte bezogenen Deckungsgrads.

Starke Unterschiede zeigen sich auch im Deckungsgrad in einzelnen Branchen und das sowohl in Betriebsals auch Beschäftigtenperspektive (Tabelle 7). Die größte quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung besteht im traditionell stark mitbestimmten Bereich Energie- und Wasserversorgung/Abfallwirtschaft/Bergbau, in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, im Ver-

ABBILDUNG 2

**Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat 1993–2019<sup>A</sup>**

Angaben in Prozent



A Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: IAB-Betriebspanel 1993–2019, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

arbeitenden Gewerbe und im Gesundheitswesen/Erziehung und Unterricht. Das untere Ende bilden die vorwiegend kleinbetrieblich strukturierten Branchen des sonstigen Dienstleistungsbereichs (inkl. Gastgewerbe) und der Bauwirtschaft. Branchenspezifische Entwicklungen lassen sich leider wegen der 2009 erfolgten Umstellung auf eine neue Wirtschaftszweigsystematik (WZ2008) nur für einen kürzeren Zeitraum verfolgen. Klar identifizierbar sind für die vergangenen zehn Jahre Rückgänge in den

TABELLE 6

**Verbreitung eines Betriebsrats nach Betriebsgröße, 2019<sup>A</sup>**

Angaben in Prozent

|                          | Betriebsgrößenklassen (Anzahl Beschäftigte) |        |         |         |           | Insgesamt (ab 5) | nachrichtlich: |       |
|--------------------------|---|--------|---------|---------|-----------|------------------|----------------|-------|
|                          | 5–50  | 51–100 | 101–199 | 200–500 | 501 u. m. |                  | ab 21          | ab 51 |
| <b>Gesamtdeutschland</b> |   |        |         |         |           |                  |                |       |
| Betriebe mit BR          | 6   | 31     | 50      | 70      | 86        | 9                | 25             | 44    |
| Beschäftigte mit BR      | 9   | 32     | 52      | 72      | 90        | 40               | 52             | 64    |
| <b>Westdeutschland</b>   |   |        |         |         |           |                  |                |       |
| Betriebe mit BR          | 6   | 30     | 51      | 69      | 86        | 9                | 25             | 44    |
| Beschäftigte mit BR      | 9   | 32     | 54      | 71      | 89        | 41               | 53             | 64    |
| <b>Ostdeutschland</b>    |   |        |         |         |           |                  |                |       |
| Betriebe mit BR          | 6   | 35     | 44      | 73      | 86        | 9                | 26             | 44    |
| Beschäftigte mit BR      | 10  | 36     | 45      | 76      | 90        | 36               | 48             | 60    |

A Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: IAB-Betriebspanel 2019, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 7

**Verbreitung eines Betriebsrats nach Branche, 2019<sup>A</sup>**

Angaben in Prozent

|                            | Wirtschaftszweige                 |                           |            |        |                      |                                |   |   |   |   |                                  |
|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------|------------|--------|----------------------|--------------------------------|---|---|---|---|----------------------------------|
|                            | Energie/Wasser/<br>Abfall/Bergbau | Verarbeitendes<br>Gewerbe | Baugewerbe | Handel | Verkehr /<br>Lagerei | Information /<br>Kommunikation | Finanz- und<br>Versicherungs-<br>dienstleistungen | Gastgewerbe<br>und Sonstige<br>Dienstleistungen | Gesundheit und<br>Erziehung /<br>Unterricht | Wirtschaftliche,<br>wissenschaftliche,<br>freiberufliche DL | Insgesamt<br>(ab 5 Beschäftigte) |
| <b>Gesamtdeutschland</b>   |                                   |                           |            |        |                      |                                |   |   |   |   |                                  |
| <b>Betriebe mit BR</b>     | 33                                | 17                        | 2          | 9      | 10                   | 9                              | 26  | 3   | 13  | 6   | 9                                |
| <b>Beschäftigte mit BR</b> | 80                                | 64                        | 14         | 26     | 36                   | 39                             | 74  | 12  | 51  | 26  | 40                               |
| <b>Westdeutschland</b>     |                                   |                           |            |        |                      |                                |   |   |   |   |                                  |
| <b>Betriebe mit BR</b>     | 38                                | 18                        | 2          | 10     | 10                   | 10                             | 31  | 3   | 13  | 6   | 9                                |
| <b>Beschäftigte mit BR</b> | 82                                | 66                        | 15         | 27     | 38                   | 41                             | 79  | 13  | 50  | 24  | 41                               |
| <b>Ostdeutschland</b>      |                                   |                           |            |        |                      |                                |   |   |   |   |                                  |
| <b>Betriebe mit BR</b>     | 21                                | 12                        | 3          | 8      | 9                    | 8                              | 11  | 3   | 16  | 9   | 9                                |
| <b>Beschäftigte mit BR</b> | 75                                | 48                        | 11         | 21     | 29                   | 27                             | 26  | 10  | 53  | 32  | 36                               |

A Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

WSI Mitteilungen

Quelle: IAB-Betriebspanel 2019, eigene Darstellung

Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, im Bereich Verkehr/Lagerei, bei den Dienstleistungen (beide Landesteile) sowie im Bereich Information/Kommunikation in Westdeutschland und im Segment Gesundheitswesen/Erziehung und Unterricht in Ostdeutschland.

fünf Beschäftigte. Eine Berücksichtigung der Kleinbetriebe, die ja nicht zur Wahl eines Betriebsrats berechtigt sind, würde bei der gemeinsamen Betrachtung des Deckungsgrades von betrieblicher Mitbestimmung und Tarifbindung ein systematisch verzerrtes Bild liefern.

#### 4 Das Zusammenspiel von betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung

Auf das besondere Zusammenspiel der beiden formal unabhängigen Institutionen des bundesdeutschen Systems industrieller Beziehungen – Tarifautonomie und betriebliche Mitbestimmung – mit ihren wechselseitigen Abhängigkeiten und die daraus resultierende Fähigkeit zur kooperativen Konfliktverarbeitung wurde schon vielfach hingewiesen (z. B. Schmidt/Trinczek 1991). Das Verhältnis von tarifvertraglicher und betrieblicher Regulierung bleibt auch angesichts der immer wieder – nicht nur zu Wahlkampfzeiten – aufflammenden politischen Diskussion um die Zukunft des dualen Systems virulent.

Im abschließenden gemeinsamen Blick auf die betriebliche und sektorale Ebene der (gesetzlich legitimierten) Interessenvertretung soll ein Eindruck von den Verschiebungen im dualen System gegeben werden. Damit gilt im Folgenden das Augenmerk vor allem der Entwicklung der sogenannten betrieblichen Vertretungslücken, also Betrieben, die zwar tarifgebunden sind, jedoch keinen Betriebsrat haben, und den sogenannten weißen Flecken in der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft, wo es keinerlei gesetzlich legitimierte Interessenvertretung gibt. Die präsentierten Zahlen beziehen sich ebenfalls auf die Betriebe der Privatwirtschaft ab

Die aktuellen Zahlen bestätigen das bekannte Bild: Nur eine Minderheit der in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer sind in Betrieben tätig, die zur Kernzone des dualen Systems der Interessenvertretung gehören (Betriebe ab fünf Beschäftigte). Diese Zone umfasst nur knapp ein Viertel (24 %) der Beschäftigten in Westdeutschland und gerade noch ein Siebtel (14 %) in Ostdeutschland (Tabelle 8). Bemerkenswert ist die mit 10 % der Beschäftigten relativ große Bedeutung von Betrieben mit Haustarifen und einem Betriebsrat in den neuen Bundesländern. Von einer betrieblichen Vertretungslücke (Betrieb ist an einen Branchentarif gebunden, verfügt aber über keinen Betriebsrat) sind 18 % der Beschäftigte in Westdeutschland, aber nur 15 % in Ostdeutschland betroffen. Diese vermeintlich günstigere Situation in den neuen Bundesländern ist allerdings nur der dort geringeren Reichweite der Tarifbindung geschuldet, die sich in deutlicher ausgeprägten „weißen Flecken der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft“ äußert. Während in Westdeutschland „nur“ 40 % der Beschäftigten ohne Branchentarif und ohne Betriebsrat auskommen müssen, ist dies in Ostdeutschland knapp die Hälfte (48 %).

Um das Bild etwas zu erweitern und mögliche branchenspezifische Unterschiede hinsichtlich der beschriebenen „Problemzonen“ zu identifizieren, sind die Ergebnisse zur Reichweite von Tarifverträgen und betrieblicher Mitbestimmung in Tabelle 8 zusätzlich für das Verarbeitende Gewerbe, die Bauwirtschaft und den Dienstleistungsbereich dargestellt. Für Westdeutschland lässt sich feststellen, dass die Kernzone des dualen Systems im Verarbeitenden Gewerbe gut vier von zehn Beschäftigten (43 %) umfasst und damit weit über den Durchschnitt der Privatwirtschaft hinausreicht; mit nur jedem elften bzw. gut fünften Arbeitnehmer fallen

TABELLE 8

### Tarifbindung und Betriebsrat nach Branche, 2019<sup>A</sup>

Beschäftigtenanteile in Prozent

|  | Westdeutschland  |                              |               |                               | Ostdeutschland   |                              |               |                               |
|--|------------------|------------------------------|---------------|-------------------------------|------------------|------------------------------|---------------|-------------------------------|
|  | Privatwirtschaft | darunter:<br>Verarb. Gewerbe | Bauwirtschaft | Dienstleistungen <sup>B</sup> | Privatwirtschaft | darunter:<br>Verarb. Gewerbe | Bauwirtschaft | Dienstleistungen <sup>B</sup> |
| BR und Branchentarif                               | 24               | 43                           | 9             | 21                            | 14               | 14                           | 9             | 16                            |
| BR und Haustarif                                   | 6                | 10                           | 1             | 5                             | 10               | 13                           | 1             | 10                            |
| BR und kein Tarif                                  | 10               | 13                           | 5             | 8                             | 12               | 21                           | 1             | 12                            |
| Branchentarif und kein BR                          | 18               | 6                            | 59            | 22                            | 15               | 5                            | 47            | 18                            |
| Haustarif und kein BR                              | 1                | 1                            | 0             | 1                             | 2                | 1                            | 0             | 2                             |
| kein Tarif und kein BR                             | 40               | 27                           | 26            | 42                            | 48               | 46                           | 42            | 41                            |
| <b>Gesamt</b>                                      | <b>100</b>       | <b>100</b>                   | <b>100</b>    | <b>100</b>                    | <b>100</b>       | <b>100</b>                   | <b>100</b>    | <b>100</b>                    |
| Beschäftigte in Betrieben mit Branchentarifvertrag | 42               | 50                           | 68            | 43                            | 29               | 19                           | 56            | 34                            |
| Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat          | 41               | 66                           | 15            | 35                            | 36               | 48                           | 11            | 38                            |

A Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck (Abweichungen von 100 % aufgrund von Rundungsfehlern möglich)

B Der Dienstleistungsbereich umfasst die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, das Gastgewerbe, die Sonstigen Dienstleistungen, das Gesundheitswesen, den Bereich Erziehung und Unterricht und die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und freiberuflichen Dienstleistungen

WSI Mitteilungen

Quelle: IAB-Betriebspanel 2019, eigene Darstellung

dagegen insbesondere die Bauwirtschaft und auch der Dienstleistungsbe-  
reich deutlich ab.

Im Baugewerbe haben vor allem die betrieblichen Vertretungslücken (59 %) einen ganz beträchtlichen Umfang, was wohl in erster Linie den dort geltenden Regelungen zur Allgemeinverbindlichkeit geschuldet ist. Der Dienstleistungsbereich tut sich hingegen mit ausgedehnten „weißen Flecken“ (42 %) hervor. Im Verarbeitenden Gewerbe bleiben diese „Problemzonen“ dagegen in relativ engen Grenzen (27 %).

In Ostdeutschland ergibt sich ein etwas anderes Bild. Hier unterscheidet sich das Verarbeitende Gewerbe weit weniger von der restlichen Privatwirtschaft, als dies in den westlichen Bundesländern der Fall ist. Die Kernzone der Interessenvertretung ist mit 14 % sogar kleiner als im Dienstleistungsbereich und fällt im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands (43 %) stark ab. Offensichtlich ist in Ostdeutschland der industrielle Kernbereich nicht im gleichen überdurchschnittlichen Maße mit den beiden Institutionen der Interessenvertretung ausgestattet, wie das traditionell im Westen der Fall ist. Für den Dienstleistungsbereich ergibt sich hingegen in den neuen Bundesländern mit 16 % ein in Relation weit weniger negatives Bild als in Westdeutschland. ■

#### LITERATUR

Ellguth, P. (2020): Ost- und Westdeutschland nähern sich bei der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung an, in: IAB-Forum v. 13.05.2020, <https://www.iab-forum.de/ost-und-westdeutschland-naehern-sich-bei-der-reichweite-der-betrieblichen-mitbestimmung-an>

Ellguth, P./Kohaut, S. (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, in: WSI-Mitteilungen 58 (7), S. 398–403, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-aktuelle-ergebnisse-aus-dem-iab-11978.htm>

Ellguth, P./Kohaut, S. (2011): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010, in: WSI-Mitteilungen 64 (5), S. 242–247, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-aktuelle-ergebnisse-aus-dem-iab-12818.htm>

Ellguth, P./Kohaut, S. (2012): Tarifbindung und betriebliche Interessensvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011, in: WSI-Mitteilungen 65 (4), S. 297–305, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-aktuelle-ergebnisse-aus-dem-iab-12896.htm>

Ellguth, P./Kohaut, S./Möller, I. (2014): The IAB-Establishment Panel – methodological essentials and data quality, in: Journal for Labour Market Research 47 (1-2), S. 27–41

Kohaut, S. (2020): Tarifbindung geht in Westdeutschland weiter zurück, in: IAB-Forum v. 13.05.2020, <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-geht-in-west-deutschland-weiter-zurueck>

Schmidt, R./Trinczek, R. (1991): Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München/Mering, S. 167–199

#### AUTOREN

PETER ELLGUTH, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen und betriebliche Arbeitszeitpolitik.

@ peter.ellguth@iab.de

SUSANNE KOHAUT, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin im IAB im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen und Betriebsgründungen.

@ susanne.kohaut@iab.de