

# Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2015

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 den 2015 erhobenen Daten des IAB-Betriebspanels, das als einzige repräsentative Datenquelle entsprechende Auskünfte in einer langen Zeitreihe für die Gesamtwirtschaft liefert.

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 sind deshalb Firmentarifverträge eine interessante Alternative.

Im Arbeitsrecht haben Tarifverträge Vorrang gegenüber Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträgen, sodass zumindest nicht zuungunsten der Beschäftigten von tariflichen Regelungen abgewichen werden kann. In diesem Sinne können Tarifverträge auch als Mindestarbeitsbedingungen interpretiert werden. Allerdings gelten Branchentarifverträge ihren Kritikern häufig als zu starr, da sie branchenweit zwis-

schen 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.

Eine weitere Form der Differenzierung, die allerdings eher selten diskutiert wird, besteht für Betriebe in der übertariflichen Entlohnung. Hierbei erhält meist nur ein Teil der Mitarbeiter höhere Effektivlöhne als in den Tarifverträgen vereinbart.

Der vermuteten „Erosion des Flächentarifvertrags“ und dem Thema „Stärkung der betrieblichen Aushandlungsebene“ wird in der Öffentlichkeit unverändert große Aufmerksamkeit entgegebracht. Weniger im Fokus stehen die Betriebe, die formal zwar nicht tarifgebunden sind, sich jedoch freiwillig an einem Branchentarifvertrag orientieren. Um die tatsächliche Bedeutung der Flächentarifverträge für die Wirtschaft abschätzen zu können, müssen auch diese Betriebe betrachtet werden.

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 allerdings geprägt von einem vielfältigen Ineinandergreifen beider Ebenen mit wechselseitigen Abhängigkeiten. Nicht zuletzt obliegt Betriebsräten die Umsetzung und Überwachung geltender Tarifverträge. ▶

TABELLE 1

**Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben nach Wirtschaftszweig, 2015**

Angaben in Prozent

	Branchentarif-vertrag		Haus-/Firmen-tarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon Orientierung am Branchentarif	Ost	davon Orientierung am Branchentarif
Landwirtschaft u. a.	49	21	(1)	(0)	50	40	79	59
Energie/Wasser/Abfall & Bergbau	75	58	17	(20)	8	62	22	50
Verarbeitendes Gewerbe	55	20	10	17	35	61	64	52
Baugewerbe	64	55	5	(6)	31	68	38	54
Großhandel, KfZ-Handel und -reparatur	35	13	8	(22)	57	52	65	47
Einzelhandel	38	26	4	(4)	57	54	70	45
Verkehr & Lagerei	37	19	19	10	44	41	72	43
Information & Kommunikation	15	12	(4)	(16)	80	38	73	(14)
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	78	62	2	(1)	19	47	37	30
Gastgewerbe & sonst. Dienstleistungen	39	22	3	(4)	58	45	74	39
Gesundheit & Erziehung/Unterricht	52	35	8	(20)	40	56	44	53
Wirtschaftl., wissenschaftl. u. freiberufl. Dienstleistungen	44	45	6	6	50	37	49	28
Organisationen ohne Erwerbscharakter	49	29	(12)	(28)	39	64	42	51
Öffentl. Verwaltung/Sozialversicherung	89	87	9	11	2	(61)	(2)	(100)
<b>Gesamt</b>	<b>51</b>	<b>37</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	<b>44</b>

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2015.

WSI Mitteilungen

Seit 1996 werden mit dem IAB-Betriebspanel sowohl für West- als auch für Ostdeutschland jährlich Informationen zur Tarifbindung und zur Existenz eines Betriebsrats 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 in West- und Ostdeutschland mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt sind in diesen Betrieben etwa 38,2 Mio. Personen beschäftigt.<sup>1</sup>

ostdeutschen Beschäftigten. Für rund 41 % der westdeutschen und 51 % der ostdeutschen Arbeitnehmer gibt es keinen Tarifvertrag. Von diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Betrieben ohne Tarifvertrag wird in Westdeutschland die Hälfte indirekt von Tarifverträgen erfasst, da sich ihre Betriebe nach eigenen Angaben an tariflichen Standards orientieren. In Ostdeutschland sind es nur etwa 44 % der Beschäftigten, die von einer indirekten Erfassung eines Tarifvertrages profitieren. Diese Zahl ist gegenüber dem Vorjahr rückläufig: 2014 genossen noch 50 % der Beschäftigten in nicht tarifgebundenen Betrieben Ostdeutschlands den Vorteil, dass sich die entsprechenden Betriebe an den tarifvertraglichen Standards orientiert haben.

Das Ausmaß der Tarifbindung variiert zwischen den Wirtschaftszweigen stark, wobei sich die Bedeutung für die einzelnen Branchen von Jahr zu Jahr wenig ändert. Seit Jahren liegt die Tarifbindung bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und im Baugewerbe in beiden Landesteilen weit über dem Durchschnitt, wäh-

## 2. Ausmaß und Entwicklung der Tarifbindung

In der folgenden Darstellung wird zwischen der Tarifbindung der Betriebe und den Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben unterschieden. Betrachtet man zunächst die Beschäftigten, so arbeiten im Jahr 2015 hochgerechnet rund 51 % der westdeutschen und etwa 37 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb, der einem Branchentarifvertrag unterliegt (*Tabelle 1*). Firmen tarifverträge gelten für 8 % der westdeutschen und 12 % der

<sup>1</sup> Für weitere Informationen zum IAB-Betriebspanel siehe Ellguth et al. (2014). Die Erhebung wird von TNS Infratest Sozialforschung durchgeführt.

TABELLE 2

**Tarifbindung der Betriebe nach Wirtschaftszweig, 2015**

Angaben in Prozent

	Branchentarif-vertrag		Haus-/Firmen-tarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon Orientierung am Branchentarif	Ost	davon Orientierung am Branchentarif
Landwirtschaft u. a.	35	14	(1)	(0)	65	35	86	48
Energie/Wasser/Abfall & Bergbau	73	41	5	(8)	22	41	51	52
Verarbeitendes Gewerbe	34	14	3	3	63	56	82	43
Baugewerbe	53	44	1	(1)	46	57	55	50
Großhandel, KfZ-Handel und -reparatur	23	8	1	(2)	76	42	90	39
Einzelhandel	25	14	2	(2)	72	43	84	41
Verkehr & Lagerei	19	5	4	4	77	40	92	47
Information & Kommunikation	8	2	(5)	(2)	87	32	96	15
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	35	26	0	(0)	64	41	74	(20)
Gastgewerbe & Sonst. Dienstleistungen	25	11	1	(1)	74	38	88	34
Gesundheit & Erziehung/Unterricht	32	17	4	(7)	64	57	76	52
Wirtschaftl., wissenschaftl. u. freiberufl. Dienstleistungen	16	13	1	1	83	31	86	26
Organisationen ohne Erwerbscharakter	31	25	(10)	(14)	59	53	61	41
Öffentl. Verwaltung/Sozialversicherung	84	91	9	3	7	(46)	(6)	(96)
<b>Gesamt</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>69</b>	<b>43</b>	<b>79</b>	<b>38</b>

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2015.

WSI Mitteilungen

rend vor allem im Bereich der Information und Kommunikation Branchentarifverträge kaum eine Rolle spielen.

Aufgrund der starken Größenabhängigkeit der Tarifbindung ergibt sich auf Ebene der Betriebe, dass hochgerechnet rund 29 % der westdeutschen, aber nur 18 % der ostdeutschen Betriebe durch Branchentarifverträge gebunden sind. Haus- oder Firmendarifverträge gelten für 2 % der Betriebe in den alten und etwa 3 % der Betriebe in den neuen Bundesländern. Der Rest, also etwa 69 % der westdeutschen und etwa 79 % der ostdeutschen Betriebe, ist nicht tarifgebunden. Allerdings geben etwa 43 % der nicht tarifgebundenen Betriebe in Westdeutschland und 38 % in Ostdeutschland an, sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifen zu orientieren (*Tabelle 2*). Allerdings lehnt sich nur ein Teil dieser Betriebe in tatsächlich allen relevanten Punkten an den jeweiligen Branchentarif an.

Im Jahr 2011 wurden die betreffenden Betriebe ausführlicher dazu befragt, ob sie sich bei den Löhnen oder auch bei anderen Regelungen – etwa bei den finanziellen Zusatzleistungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld, den Arbeitszeiten oder der Dauer des Jahresurlaubs – nach dem Branchentarif richten. Die Befragung hat gezeigt, dass dies bezogen auf die nicht tarifgebundenen Betriebe nur rund 19 % im Westen und 25 % im Osten waren. Nur in diesen Betrieben dürften die Beschäftigten Arbeitsbedingungen

vorfinden, die mit denen in branchentarifgebundenen Betrieben weitgehend vergleichbar sind.

Ein Vergleich mit dem Vorjahr zeigt in Ostdeutschland einen auffallend deutlichen Rückgang von acht Prozentpunkten bei Betrieben, die angeben, sich an einem Tarifvertrag zu orientieren. Über die Gründe hierfür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Möglicherweise hat die Einführung des Mindestlohns dazu geführt, dass sich Betriebe in bestimmten Bereichen nicht mehr an den Branchentarifen orientieren können oder wollen. Vermutlich sind darunter aber auch Betriebe, die einem Arbeitgeberverband beigetreten sind.

Betrachtet man die Tarifbindung der Betriebe nach ihrer Größe (*Tabelle 3*), 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. Firmendarifverträge mit steigender Betriebsgröße zu. Insbesondere in ostdeutschen Großbetrieben mit 500 und mehr Beschäftigten spielen Firmendarifverträge eine große Rolle. ▶

TABELLE 3

**Tarifbindung der Betriebe nach Betriebsgröße, 2015**

Angaben in Prozent

Beschäftigte	Branchentarifvertrag		Haus-/Firmentarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon Orientierung am Branchentarif	Ost	davon Orientierung am Branchentarif
1 bis 9	23	14	1	1	76	40	85	37
10 bis 49	41	27	3	5	56	51	68	44
50 bis 199	48	38	8	14	44	58	48	46
200 bis 499	62	51	10	22	28	56	28	49
500 und mehr	73	53	15	29	13	46	18	49
<b>Gesamt</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>69</b>	<b>43</b>	<b>79</b>	<b>38</b>

Quelle: IAB-Betriebsp panel 2015.

WSI Mitteilungen

Die Daten des IAB-Betriebsp panels lassen sich auch auf Ebene der Bundesländer<sup>2</sup> auswerten (*Tabelle 4*). Der Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben in den westdeutschen Ländern variiert zwischen rund 46 % in Niedersachsen und 57 % in Rheinland-Pfalz. Zwischen den ostdeutschen Ländern sind die Unterschiede geringer. Hier liegt die geringste Durchdringung bei 34 % in Mecklenburg-Vorpommern und die stärkste bei rund 40 % in Brandenburg. Auffallend ist dabei, dass selbst der niedrigste Anteil Beschäftigter in tarifgebundenen Betrieben in einem westdeutschen Bundesland immer noch deutlich über den Werten für die ostdeutschen Länder liegt. Die beträchtlichen Niveauunterschiede, die sich beim Vergleich von West- und Ostdeutschland bereits beobachten lassen, zeigen sich

hier nochmals mit einer klaren Trennlinie zwischen den Bundesländern beider Landesteile mit jeweils relativ homogenen, aber deutlich auseinanderliegenden Binnenverteilungen.

Seit Beginn der Erhebung 1996 bis Mitte der 2000er Jahre zeigt die Branchentarifbindung in den alten wie in den neuen Bundesländern in der Gesamtschau eine stark rückläufige Tendenz. In Westdeutschland folgt danach zunächst eine Phase der Stabilisierung bis 2010, während in Ostdeutschland die Reichweite der Tarifbindung weiterhin stetig – wenn auch nur in sehr kleinen Schritten – abnimmt. Auch in Westdeutschland ist nach einer „ruhigen“ Phase erneut ein Rückgang zu verzeichnen. Ob sich dieser Abwärtstrend fortsetzt, werden die nächsten Jahre zeigen. In Ostdeutschland ist in den letzten beiden Jahren eine gewisse Stabilisierung eingetreten mit leichten Zugewinnen am aktuellen Rand.

In *Abbildung 1* ist sowohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch die Entwicklung der Branchentarifbindung in der Privatwirtschaft dargestellt. Betrachtet man zunächst die Gesamtwirtschaft, so ging die Flächentarifbindung bezogen auf die Beschäftigten von 1996 bis 2015 in beiden Landesteilen um 19 Prozentpunkte zurück. Nahezu die gleiche Entwicklung ist zu beobachten, wenn nur die Privatwirtschaft betrachtet wird. Das bedeutet, dass der Rückgang der Branchentarifbindung durch die Betriebe der Privatwirtschaft getrieben wird, während die Flächentarifbindung im öffentlichen Sektor im betrachteten Zeitraum weitgehend stabil blieb.

ABB. 1

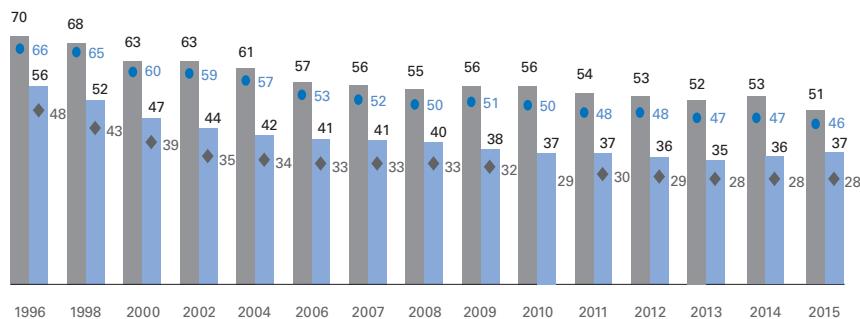
**Flächentarifbindung der Beschäftigten 1996 – 2015**

Angaben in Prozent

■ Gesamtwirtschaft West ■ Gesamtwirtschaft Ost

● Privatwirtschaft\* West

◆ Privatwirtschaft\* Ost



\*ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Anmerkung: Seit 2010 verändertes Datenprüfverfahren, siehe Ellguth/Kohaut (2011, S. 243).

Quelle: IAB-Betriebsp panel; Darstellung der Autoren.

2 Die Stichprobe des IAB-Betriebsp panels ist so aufgebaut, dass die Ergebnisse auch jeweils für die einzelnen Bundesländer repräsentativ sind. Nur für Hamburg genügt die Fallzahl für eine gesonderte Auswertung nicht. Aus diesem Grund wurden Hamburg und Schleswig-Holstein zusammengefasst.

TABELLE 4

**Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben nach Bundesland, 2015**

Angaben in Prozent

	Branchentarif	Haustarif	kein Tarifvertrag	davon Orientierung am BTV
Rheinland-Pfalz	57	6	38	46
Nordrhein-Westfalen	56	7	37	52
Hessen	53	9	38	60
Saarland	52	3	45	51
Baden-Württemberg	51	6	44	45
Schleswig-Holstein/ Hamburg	47	10	43	40
Bayern	46	7	48	53
Bremen	46	13	40	35
Niedersachsen	46	13	41	55
Brandenburg	40	11	49	42
Berlin	39	14	47	37
Sachsen-Anhalt	37	16	47	51
Thüringen	36	12	52	47
Sachsen	34	9	57	46
Mecklenburg-Vorpommern	34	13	53	46
<b>Gesamt</b>	<b>48</b>	<b>9</b>	<b>43</b>	<b>49</b>

Quelle: IAB-Betriebspanel 2015.

WSI Mitteilungen

### 3. Verbreitung betrieblicher Interessenvertretungen

Neben der Tarifautonomie bildet die betriebliche Mitbestimmung die zweite tragende Säule im bundesdeutschen System industrieller Beziehungen. In den bisherigen Veröffentlichungen zur quantitativen Entwicklung der industriellen Beziehungen in Deutschland auf Basis des IAB-Betriebspanels war die betriebliche Ebene im Gegensatz zur sektoralen über Jahre als Hort weitgehender Stabilität und Kontinuität mit keinen bzw. geringen (inhaltlich nicht interpretierbaren) jährlichen Veränderungen beschrieben worden (siehe z. B. Ellguth 2007). Zuletzt war aber auch hier ein Abwärtstrend beim Anteil der Beschäftigten, deren Interessen durch einen Betriebsrat vertreten werden, zu konstatieren (vgl. Ellguth/ Kohaut 2012). Vor diesem Hintergrund soll nun neben der Präsentation aktueller Strukturdaten besonderer Wert auf eine differenzierte Betrachtung der mittlerweile 20 (Ost) bzw. 23 (West) Jahre zurückreichenden Zeitreihe gelegt werden.

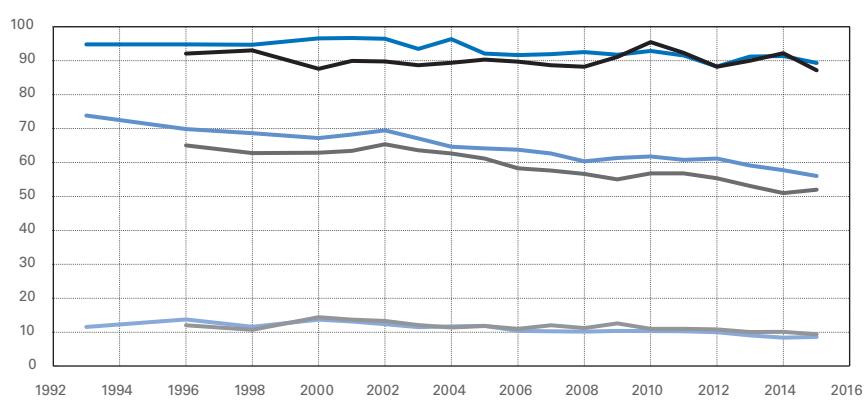
In Tabelle 5 sind die entsprechenden Daten zur Verbreitung von Betriebsräten in der Privatwirtschaft (Betriebe ab fünf Beschäftigte)<sup>3</sup> für Westdeutschland seit 1993 und für Ostdeutschland seit 1996 dargestellt. Für den Anteil der Betriebe mit gesetzlich legitimierter Interessenvertretung bestätigt sich das bisherige Bild. Es lässt sich auch weiterhin weder in den alten noch den neuen Bundesländern ein deutlicher Trend ausmachen. Die An-

teilsraten bewegen sich seit einigen Jahren in beiden Landesteilen um die 9 %. In Westdeutschland liegt dies ►

ABB. 2

**Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat 1993 – 2015\***

Angaben in Prozent



\*Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

TABELLE 5

**Anteil der Betriebe bzw. Beschäftigten mit Betriebsrat, 1993–2015\***

Angaben in Prozent

	Anteil der Betriebe mit Betriebsrat		Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat	
	West-deutschland	Ost-deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland
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**	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

\*Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und ohne Erwerbszweck.

\*\*im Vergleich zum Vorjahr veränderte Fragestellung.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

WSI Mitteilungen

zwar um drei Prozentpunkte unterhalb des Wertes von 1996, aber z. B. nur knapp unter dem von 1993. In Ostdeutschland ist eine ähnliche Beharrlichkeit mit geringer Schwankungsbreite zu beobachten. Allerdings ist hier 2015 mit gerundeten 8 % der bislang geringste Anteilswert seit Bestehen des IAB-Betriebspanels zu verzeichnen.

Mehr Bewegung – und zwar eine deutlich rückläufige – zeigt sich mit Blick auf die Beschäftigtenzahlen in den Betrieben mit Betriebsrat. Zu erkennen sind die zwar von Jahr zu Jahr nur geringen Veränderungen, wobei sich immer wieder Phasen einer (nominellen) Stabilisierung mit solchen geringer Rückgänge abwechseln. In der Gesamtanschau 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 (siehe Ellguth/Kohaut 2005, S. 401). In der aktuellen Befragungswelle wird mit Blick auf Westdeutschland ein neuer Tiefststand erreicht: Hier arbeiten noch 42 % der Beschäftigten in Betrieben, die über einen Betriebsrat verfügen. Für Ostdeutschland bestätigt sich mit 33 % der letztjährige Tiefstwert.

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 Betriebsverfassungsgesetzes 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 zugrunde liegende 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 (vgl. Bellmann/Ellguth 2006), wie sich auch mit unserer Zeitreihe für die Betriebe bis 50 Beschäftigte (Abbildung 2, untere zwei Linien) bestätigt. Dort arbeiten mit weiter leicht abnehmender Tendenz weniger als 10 % der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat.

In Ordnung zu sein scheint die Welt der betrieblichen Mitbestimmung nach wie vor unter den Großbetrieben mit Anteilswerten von knapp 90 %, auch wenn in den letzten Jahren leichte Verluste zu verzeichnen sind (Abbildung 2, obere Linien). 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 (Abbildung 2, mittlere Linien). Der in den Gesamtwerten zu beobachtende Rückgang von neun bzw. zehn Prozentpunkten (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. Bemerkenswert ist auch, dass dieser Trend in beiden Landesteilen weitgehend parallel verläuft.

Tabelle 6 beinhaltet auch die Zahlen für Betriebe ab 21 und ab 51 Beschäftigte, um sich ein Bild von der Reichweite 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,

3 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 38 % der privatwirtschaftlichen Betriebe im Westen und 45 % 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 Gesamtbeschäftigen arbeitet, ergibt sich ein Anteil an Arbeitnehmern, die qua Gesetz ohne einen Betriebsrat bleiben, von 6 % im Westen und 9 % im Osten.

TABELLE 6

**Verbreitung eines Betriebsrats nach Betriebsgröße, 2015\***

Angaben in Prozent

Betriebsgrößenklassen (Anzahl Beschäftigte)						Insgesamt	nachrichtlich:	
	5–50	51–100	101–199	200–500	≥501	(ab 5 Besch.)	ab 21 Besch.	ab 51 Besch.
<b>Gesamtdeutschland</b>								
Betriebe mit BR	5	34	55	72	88	9	27	47
Beschäftigte mit BR	9	35	57	73	89	41	54	66
<b>Westdeutschland</b>								
Betriebe mit BR	5	34	56	73	88	9	27	48
Beschäftigte mit BR	9	35	58	74	89	42	56	67
<b>Ostdeutschland</b>								
Betriebe mit BR	5	34	51	67	88	8	25	44
Beschäftigte mit BR	9	36	52	69	87	33	46	58

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

Quelle IAB-Betriebsppanel 2015.

WSI Mitteilungen

da dort andere (direkte) Formen der Partizipation möglich seien. 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 48 % (West) bzw. 44 % (Ost) über einen Betriebsrat und zwei Drittel der Beschäftigten in West- und 68 % 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 zwölf Prozentpunkte im Westen und 15 Prozentpunkte im Osten.

Eine differenzierte Betrachtung der Verbreitung eines Betriebsrats nach der Betriebsgröße am aktuellen Rand zeigt auch genauer, dass die insgesamt nach wie vor vorhandenen West-Ost-Unterschiede auf die geringere Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung im Segment zwischen 101 und 500 Beschäftigte in Ostdeutschland zurückzuführen sind (*Tabelle 6*).

Ansonsten zeigen sich wiederum die aus den Vorjahren bekannten Größenspezifischen Unterschiede. Nur knapp jeder 20. Kleinbetrieb (bis 50 Beschäftigte) verfügt über einen Betriebsrat. Ab 200 Beschäftigte (Freistellungsgrenze) sind es dann acht von zehn im Westen und sieben von zehn im Osten. 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 Betriebs- als 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 Verarbeitenden Gewerbe und im Gesundheitswesen/Erziehung u. 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 relativ kurzen Zeitraum verfolgen. Klar identifizierbar sind für die vergangenen sechs Jahre Rückgänge in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, im Bereich Verkehr/Lagerei (in beide Landesteile) und im Bereich Information u. Kommunikation in Westdeutschland, also in Branchen, die sich bislang eher in der oberen Hälfte der Verteilung fanden.

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

Auf das eigentümliche Ineinandergreifen der beiden formal unabhängigen Institutionen des bundesdeut-

TABELLE 7

**Verbreitung eines Betriebsrats nach Branche, 2015\***

Angaben in Prozent

Wirtschaftszweige											
Energie/ Wasser/ Abfall/ Bergbau	Verarb. Gewerbe	Bau- gewerbe	Handel	Verkehr/ Lagerei	Informat./ Kommuni- kat.	Finanz-/ Versich.- DL	Gastgew. sonst. DL	Gesundheit Erziehung/ Unterricht	Wirt- schaftl. wissen- schaftl. freiherufl. DL	Insgesamt (ab 5 Besch.)	
<b>Gesamtdeutschland</b>											
<i>Betriebe mit BR</i>	41	16	2	9	10	11	23	2	11	7	9
<i>Beschäftigte mit BR</i>	86	65	16	26	44	37	66	12	47	28	41
<b>Westdeutschland</b>											
<i>Betriebe mit BR</i>	44	16	2	9	11	11	22	2	11	6	9
<i>Beschäftigte mit BR</i>	88	67	16	27	50	36	67	13	47	29	42
<b>Ostdeutschland</b>											
<i>Betriebe mit BR</i>	33	13	3	7	6	12	26	3	12	9	8
<i>Beschäftigte mit BR</i>	76	51	17	24	19	39	49	10	46	28	33

\*Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2015.

WSI Mitteilungen

TABELLE 8

**Tarifbindung und Betriebsrat, 2015\***

Angaben in Prozent

Anteil der Beschäftigten		Westdeutschland			Ostdeutschland			
		Privat- wirtschaft	darunter:		Privat- wirtschaft	darunter:		
Verarb. Gewerbe	Bauwirt- schaft	Dienst- leistungen				Verarb. Gewerbe	Bauwirt- schaft	Dienst- leistungen
BR und Branchentarif	27	46	10	22	14	15	9	15
BR und Haustarif	7	9	4	6	11	16	6	11
BR und kein Tarif	9	12	2	7	8	20	1	7
Branchentarif und kein BR	20	10	57	24	15	5	49	19
Haustarif und kein BR	2	1	2	1	2	1	1	3
kein Tarif und kein BR	36	23	25	40	49	43	34	45
<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	47	56	67	46	29	20	58	34
Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat	42	67	16	35	33	51	17	33

\*Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2015 (Abweichungen von 100 % aufgrund von Rundungsfehlern möglich).

WSI Mitteilungen

schen Systems industrieller Beziehungen – Tarifautonomie und betriebliche Mitbestimmung – mit ihren wechselseitigen Abhängigkeiten und die daraus resultierende Fähigkeit zur kooperativen Konfliktverarbeitung wurde immer wieder hingewiesen (z. B. Schmidt/Trinckzeck 1991; Müller-Jentsch 2003). Das Verhältnis von tarifvertraglicher und betrieblicher Regulierung bleibt auch angesichts der immer wieder – nicht nur zu Wahlkampf-

zeiten – 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 tarif-

gebunden sind, aber über keinen Betriebsrat verfügen, 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 fünf Beschäftigte. Eine Berücksichtigung der Kleinstbetriebe, 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.

Die aktuellen Zahlen bestätigen das bekannte Bild: Nur eine Minderheit der in der Privatwirtschaft (ab fünf Beschäftigte) beschäftigten Arbeitnehmer sind in Betrieben tätig, die zur Kernzone des dualen Systems der Interessenvertretung gehören. Diese Zone umfasst nur etwas mehr als ein Viertel (27%) der Beschäftigten in Westdeutschland und gerade noch ein Siebtel (14%) in Ostdeutschland (*Tabelle 8*). Bemerkenswert ist die mit 11% relativ große Bedeutung von Betrieben mit Haistarifen und einem Betriebsrat in den neuen Bundesländern. Von einer betrieblichen Vertretungslücke (Betrieb ist an einen Branchentarif gebunden, verfügt aber über keinen Betriebsrat) sind 20% der Beschäftigten 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“ 36% der Beschäftigten ohne Branchentarif und ohne Betriebsrat auskommen müssen, ist dies in Ostdeutschland fast die Hälfte (46%).

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<sup>4</sup> dargestellt. Für Westdeutschland lässt sich feststellen, dass die Kernzone des dualen Systems im Verarbeitenden Gewerbe knapp die Hälfte der Beschäftigten (46%) umfasst und damit weit über den Durchschnitt der Privatwirtschaft hinausreicht. Mit nur jedem zehnten bzw. gut fünften Arbeitnehmer fallen dagegen insbesondere die Bauwirtschaft und auch der Dienstleistungsbereich deutlich ab.

Im Baugewerbe haben vor allem die betrieblichen Vertretungslücken (57%) einen ganz beträchtlichen Umfang, was wohl in erster Linie den dort geltenden Allgemeinverbindlichregelungen geschuldet ist. Der Dienstleistungsbereich tut sich hingegen mit ausgedehnten „weißen Flecken“ (40%) hervor. Im Verarbeitenden Gewerbe bleiben diese „Problemzonen“ dagegen in relativ engen Grenzen.

In Ostdeutschland ergibt sich ein etwas anderes Bild. Hier unterscheidet sich das Verarbeitende Gewerbe weit weniger von der restlichen Privatwirtschaft als das in den westlichen Bundesländern der Fall ist. Die Kernzone der Interessenvertretung ist mit 15% nur ähnlich groß wie im Dienstleistungsbereich und fällt im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands (46%) 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 ein in Relation weit weniger negatives Bild als in Westdeutschland. ■

## LITERATUR

- Bellmann, L./Ellguth, P.** (2006): Verbreitung von Betriebsräten und ihr Einfluss auf die betriebliche Weiterbildung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 226 (5), S. 487–504
- Ellguth, P.** (2007): Betriebliche und überbetriebliche Interessenvertretung – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2005, in: WSI-Mitteilungen 60 (3), S. 155–157, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_24874\\_24879.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_24874_24879.htm)
- Ellguth, P./Kohaut, S.** (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanels, in: WSI-Mitteilungen 58 (7), S. 398–403, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_24579\\_24584.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_24579_24584.htm)
- Ellguth, P./Kohaut, S.** (2012): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011, in: WSI-Mitteilungen 65 (4), S. 297–305, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_39698\\_39705.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_39698_39705.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
- Müller-Jentsch, W.** (2003): Re-assessing co-determination, in: Müller-Jentsch, W./Weitbrecht, H. (Hrsg.): The changing contours of German industrial relations, München und Mering, S. 39–56
- Schmidt, R./Trinczek, R.** (1991): Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München und Mering, S. 167–199

## AUTOREN

**PETER ELLGUTH**, ist 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., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im IAB im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen und Betriebsgründungen.

@ susanne.kohaut@iab.de

4 Der Dienstleistungsbereich in Tabelle 8 umfasst die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, das Gastgewerbe, die Sonstigen Dienstleistungen, das Gesundheitswesen, den Bereich Erziehung und Unterricht und die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und freiberuflichen Dienstleistungen.