

# Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2013

Der Beitrag präsentiert aktuelle Ergebnisse zur Tarifbindung und der betrieblichen Interessenvertretung. 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.

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 mit Tarifverhandlungen verbundene Aufwand 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. Letzteres gilt, soweit keine Tarifbindung besteht oder die individuell ausgehandelten Konditionen günstiger als die tariflichen sind. Individuelle Arbeitsverträge werden vor allem in kleineren, nicht tarifgebundenen Betrieben geschlossen. Für größere Firmen wird der Verwaltungsaufwand schnell zu groß, wenn mit jedem Beschäftigten einzeln ein Arbeitsvertrag verhandelt werden muss. Für solche Betriebe sind deshalb Firmentarifverträge eine interessante Alternative.

Im Arbeitsrecht haben Tarifverträge Vorrang gegenüber Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträgen,

was vor allem meint, dass nicht *zuungunsten* der Beschäftigten von tariflichen Regelungen abgewichen werden kann. Insoweit können sie auch als Mindestarbeitsbedingungen interpretiert werden. Ihren Kritikern gelten Branchentarifverträge häufig 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 zwischen den Tarifvertragsparteien vereinbarte 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 über-tariflichen 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 entgegengebracht. 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.

TABELLE 1

**Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben 2013 nach Wirtschaftszweig**

Anteile in Prozent

	Branchen-tarifvertrag		Haus-/Firmen-tarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon Orientierung am Branchentarif	Ost	davon Orientierung am Branchentarif
Landwirtschaft u.a.	50	14	(2)	(5)	48	47	81	51
Energie/Wasser/Abfall u. Bergbau	75	42	15	29	10	48	29	42
Verarbeitendes Gewerbe	55	20	12	14	33	62	66	51
Baugewerbe	69	51	2	(6)	29	65	43	65
Großhandel, KfZ-Handel und -reparatur	37	17	7	12	56	58	72	49
Einzelhandel	41	27	2	6	57	65	67	52
Verkehr u. Lagerei	42	20	13	12	45	39	68	45
Information u. Kommunikation	15	(7)	(19)	16	65	32	78	26
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	81	57	2	(0)	16	39	43	30
Gastgewerbe u. Sonst. Dienstleistungen (DL)	40	26	3	6	57	50	68	45
Gesundheit u. Erziehung/Unterricht	54	30	10	23	37	65	47	53
Wirtschaftl., wissenschaftl. u. freiberufl. DL	43	45	4	7	53	37	49	36
Org. ohne Erwerbscharakter	53	28	12	13	35	61	59	54
Öffentl. Verwaltung/ Sozialversicherung	89	83	9	16	2	63	2	(81)
<b>Gesamt</b>	<b>52</b>	<b>35</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>40</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>48</b>

Werte in Klammern aufgrund geringer Fallzahl wenig belastbar.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013).

WSI Mitteilungen

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 jedoch ist geprägt von einem vielfältigen Ineinandergreifen beider Ebenen mit wechselseitigen Abhängigkeiten. Betriebsräten obliegt die Umsetzung und Überwachung geltender Tarifverträge.

Seit 1996 werden sowohl für West- als auch für Ostdeutschland jährlich Informationen zur Tarifbindung und zur Existenz eines Betriebsrats erhoben. 2013 wurden zudem die tarifgebundenen Betriebe genauer befragt, ob sie übertariflich entlohnen, wie viele Mitarbeiter in den Genuss dieser Leistungen kommen und in welcher Höhe diese Zulagen gewährt werden. Die aktuellen Ergebnisse beruhen auf Angaben von rund 15.700 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 etwa 36,7 Mio. Personen beschäftigt.<sup>1</sup>

## 2. Ausmaß und Entwicklung der Tarifbindung

In der folgenden Darstellung wird zwischen der Tarifbindung der Betriebe und der Beschäftigten unterschieden. Betrachtet man zunächst die Beschäftigten, so arbeiten im Jahr 2013 hochgerechnet rund 52 % der westdeutschen und etwa 35 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb, der einem Branchentarifvertrag unterliegt (Tabelle 1). Firmentarifverträge gelten für 8 % der westdeutschen und 12 % der ostdeutschen Beschäftigten. Für rund 40 % der westdeutschen und 53 % der ostdeutschen Arbeitnehmer gibt es keinen Tarifvertrag. Jeweils rund die Hälfte dieser Arbeitnehmer profitiert jedoch indirekt von Tarifverträgen, da sich ihre Betriebe nach eigenen Angaben daran orientieren. Das Ausmaß der Tarifbindung va- ▶

<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 2013 nach Wirtschaftszweig

Angaben in Prozent

	Branchen-tarifvertrag		Haus-/Firmen-tarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon Orientierung am Branchentarif	Ost	davon Orientierung am Branchentarif
Landwirtschaft u.a.	34	6	(1)	(2)	65	45	92	47
Energie/Wasser/Abfall u. Bergbau	62	29	6	9	32	43	62	33
Verarbeitendes Gewerbe	30	12	3	5	67	54	83	48
Baugewerbe	54	41	1	(0)	45	55	59	59
Großhandel, KfZ-Handel und -reparatur	24	9	2	2	73	48	89	43
Einzelhandel	30	13	1	4	69	51	83	43
Verkehr u. Lagerei	27	8	4	6	70	27	86	40
Information u. Kommunikation	4	(1)	(4)	3	92	26	96	20
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	40	15	0	(0)	60	33	85	9
Gastgewerbe u. Sonst. DL	26	12	1	2	74	37	86	35
Gesundheit u. Erziehung/Unterricht	35	15	3	7	62	58	78	53
Wirtschaftl., wissenschaftl. u. freiberufl. DL	16	13	1	1	82	33	86	36
Org. ohne Erwerbscharakter	39	17	15	11	46	59	72	44
Öffentl. Verwaltung/ Sozialversicherung	85	94	10	4	5	61	2	(95)
<b>Gesamt</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>67</b>	<b>44</b>	<b>80</b>	<b>42</b>

Werte in Klammern aufgrund geringer Fallzahl wenig belastbar.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013).

WSI Mitteilungen

riert 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 Baugeerbe in beiden Landesteilen weit über dem Durchschnitt, während 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 30 % der westdeutschen, aber nur 17 % der ostdeutschen Betriebe durch Branchentarifverträge gebunden sind. Haus- oder Firmentarifverträge gelten für 2 % der Betriebe in den alten und etwa 3 % der Betriebe in den neuen Bundesländern (Tabelle 2). Der Rest, also etwa 67 % der westdeutschen und etwa 80 % der ostdeutschen Betriebe, ist nicht tarifgebunden. Allerdings geben etwa 44 % der nicht tarifgebundenen Betriebe in Westdeutschland und 42 % in Ostdeutschland an, sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifen zu orientieren.

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 über 500 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.

Seit Beginn der Erhebung 1996 bis Mitte der 2000er Jahre 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 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 Abbildung 1 sind sowohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch die

TABELLE 3

**Tarifbindung der Betriebe 2013 nach Betriebsgröße**

Anteile in Prozent

	Branchen-tarifvertrag		Haus-/Firmen-tarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon Orientierung am Branchentarif	Ost	davon Orientierung am Branchentarif
1 bis 9 Beschäftigte	25	13	1	2	74	40	86	40
10 bis 49 Beschäftigte	41	26	4	6	57	56	69	48
50 bis 199 Beschäftigte	50	43	9	13	42	59	44	53
200 bis 499 Beschäftigte	61	50	12	18	27	55	32	54
500 und mehr Beschäftigte	76	54	12	28	12	59	19	48
<b>Gesamt</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>67</b>	<b>44</b>	<b>80</b>	<b>42</b>

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013).

WSI Mitteilungen

Entwicklung der Branchentarifbindung in der Privatwirtschaft dargestellt. Betrachtet man zunächst die Gesamtwirtschaft in Westdeutschland, so ging die Flächentarifbindung bezogen auf die Beschäftigten von 1996 bis 2013 um 17 Prozentpunkte zurück. In Ostdeutschland belief sich dieser Rückgang auf 20 Prozentpunkte. 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.

derung, ob übertariflich entlohnt wird, auf welchen Personenkreis sich die zusätzlichen Leistungen erstrecken und welchen Umfang die Leistungen haben, hat der Betriebsrat allerdings kein Mitbestimmungsrecht.

Informationen über Verbreitung und Ausmaß der übertariflichen Entlohnung werden jährlich im IAB-Betriebspanel erhoben. 2013 wurde darüber hinaus erstmals der Anteil der Beschäftigten, die in den Genuss dieser höheren Effektivlöhne kommen, erfragt. 39 % der westdeutschen und 24 % der ostdeutschen tarifgebundenen Betriebe geben 2013 an, dass sie höhere Löhne als im

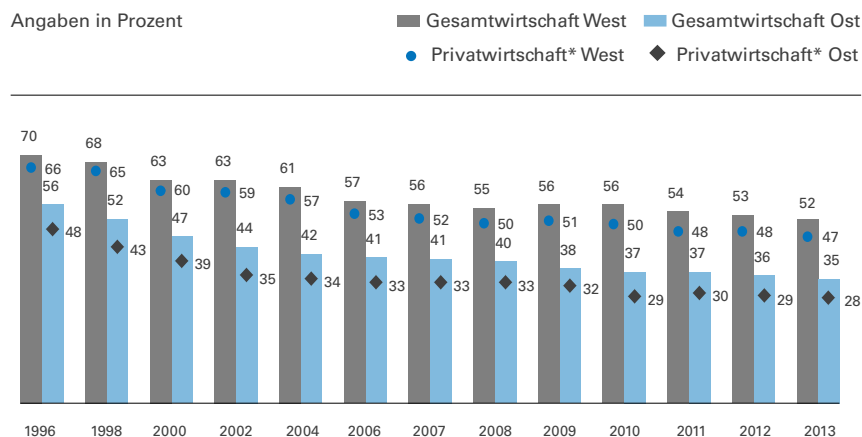
### 3. Verbreitung und Ausmaß der übertariflichen Entlohnung

Angesichts des Mindestlohncharakters und der relativ geringen Differenzierung der Tariflöhne spielt die übertarifliche Entlohnung eine wichtige Rolle für die Ausgestaltung der effektiven Entgelte innerhalb der Betriebe, um beispielsweise besonders qualifizierte Beschäftigte zu halten oder die eigene Attraktivität als Arbeitgeber zu erhöhen. Übertarifliche Entlohnung erhöht zudem die Flexibilität der Betriebe, da bei veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die übertariflichen Lohnbestandteile abgeschmolzen oder mit tariflichen Lohnerrhöhungen verrechnet werden können. Der Anteil der Betriebe, die übertariflich entlohnen, sowie die Höhe der Lohnspanne geben Aufschluss über die relative Bedeutung der übertariflichen Entlohnung für das Lohnfindungssystem und die betrieblichen Gestaltungsspielräume. Bei der Entschei-

ABB. 1

**Flächentarifbindung der Beschäftigten 1996-2013**

Angaben in Prozent



\*ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

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

Quelle: IAB-Betriebspanel; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

TABELLE 4

**Übertarifliche Entlohnung tarifgebundener Betriebe 2013 nach Betriebsgröße\***

Anteile in Prozent

	Anteil übertariflich entlohnender Betriebe		Anteil der begünstigten Beschäftigten in den betreffenden Betrieben		Höhe der übertariflichen Entlohnung für begünstigte Beschäftigte	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
1 bis 9 Beschäftigte	30	19	71	67	11	12
10 bis 49 Beschäftigte	51	29	61	53	10	11
50 bis 199 Beschäftigte	50	31	50	52	10	10
200 bis 499 Beschäftigte	50	35	44	45	11	12
500 und mehr Beschäftigte	48	17	47	12	10	9
<b>Gesamt</b>	<b>39</b>	<b>24</b>	<b>64</b>	<b>59</b>	<b>10</b>	<b>11</b>

\* Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013).

WSI Mitteilungen

Tarifvertrag vorgesehen zahlen. Jeweils 64 % (West) bzw. 59 % (Ost) der Beschäftigten profitieren von der höheren Bezahlung. Die Lohnspanne (bei den Beschäftigten, die in den Genuss der zusätzlichen Leistungen kommen) liegt in beiden Landesteilen bei rund 10 %.

Eine Betrachtung der übertariflichen Entlohnung nach Betriebsgröße (Tabelle 4) ergibt kein einheitliches Bild. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland scheinen vor allem die kleineren und mittelgroßen Betriebe mit zehn bis unter 500 Beschäftigten überdurchschnittlich häufig das Instrument der übertariflichen Entlohnung zu nutzen. Der Anteil der Beschäftigten, die mehr als den Tariflohn bekommen, nimmt tendenziell mit der Betriebsgröße ab, während die Höhe der Lohnspanne kaum Streuung über die Betriebsgrößeklassen hinweg aufweist.

Die Darstellung der übertariflichen Entlohnung nach Wirtschaftszweigen zeigt, dass im Bereich des Großhandels in beiden Landesteilen überdurchschnittlich häufig tarifgebundene Betriebe nach oben von den Löhnen abweichen, wobei der Anteil der Beschäftigten in Ost und West, die von den höheren Löhnen profitieren, eher im Durchschnitt liegt und auch die Höhe der Lohnspanne durchschnittlich bleibt. Besonders selten zahlen Betriebe im Bergbau und Energiebereich übertariflich. Auch das ist in West- wie Ostdeutschland zu beobachten. Insgesamt kann zwar eine deutliche Variation des Anteils übertariflich entlohnender Betriebe und des Anteils der Beschäftigten, die hiervon profitieren, festgestellt werden. Die Höhe der Lohnspanne variiert im Vergleich hierzu jedoch nur wenig (Tabelle 5).

#### 4. 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 im Gegensatz zur sektoralen Ebene 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, konstatiert worden (vgl. Ellguth/Kohaut 2012). Vor diesem Hintergrund soll nun neben der Präsentation aktueller Strukturdaten besonderer Wert auf eine differenzierte Betrachtung der mittlerweile 18 (Ost) bzw. 21 (West) Jahre zurückreichenden Zeitreihe gelegt werden.

In Tabelle 6 sind die entsprechenden Daten zur Verbreitung von Betriebsräten in der Privatwirtschaft (Betriebe ab fünf Beschäftigte)<sup>2</sup> für Westdeutschland seit 1993

2 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 39 % der privatwirtschaftlichen Betriebe im Westen und 46 % 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

TABELLE 5

**Übertarifliche Entlohnung tarifgebundener Betriebe 2013 nach Wirtschaftszweig\***

Anteile in Prozent

	Anteil übertariflich entlohnender Betriebe		Anteil der begünstigten Beschäftigten in den betreffenden Betrieben		Höhe der übertariflichen Entlohnung für begünstigte Beschäftigte	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Energie/Wasser/Abfall u. Bergbau	26	18	63	57	18	12
Verarbeitendes Gewerbe	43	26	62	62	10	10
Baugewerbe	36	28	65	60	10	11
Großhandel, KfZ-Handel und -reparatur	55	36	66	55	9	12
Einzelhandel	44	24	66	60	10	12
Verkehr u. Lagerei	45	5	60	83	11	15
Information u. Kommunikation	48	23	51	33	7	9
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	24	10	54	84	11	15
Gastgewerbe u. Sonst. Dienstleistungen (DL)	34	32	60	75	12	14
Gesundheit u. Erziehung/Unterricht	32	9	63	30	11	10
Wirtschaftl., wissenschaftl. u. freiberufl. DL	38	28	67	50	12	10
<b>Gesamt</b>	<b>39</b>	<b>24</b>	<b>64</b>	<b>59</b>	<b>10</b>	<b>11</b>

\* Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013).

WSI Mitteilungen

für den Osten seit 1996 dargestellt. Für den Anteil der Betriebe mit gesetzlich legitimer Interessenvertretung bestätigt sich das bisherige Bild. Es lässt sich auch weiterhin weder in den alten noch den neuen Bundesländern ein eindeutiger Trend ausmachen. Die Anteilswerte bewegen sich seit einigen Jahren in beiden Landesteilen zwischen 9 % und 10 %. In Westdeutschland liegt dies 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.

Mehr Bewegung – und zwar eine rückläufige – 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 (vgl. Ellguth/Kohaut 2005, S. 401). In der aktuellen Befragungswelle bestätigt sich für Westdeutschland der letztjährige Tiefstwert, in Ostdeutschland ergibt sich der geringste Wert seit Bestehen des IAB-Betriebspanels.

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, die (ein) Ausgangspunkt für das gesetzgeberische Handeln war, den Tatsachen entsprach, wurde auch 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 eines entsprechenden Gründungsbooms von Betriebsratsgremien nicht erfüllt (vgl. Bellmann/Ellguth 2006), wie sich auch mit unserer Zeitreihe für die Betriebe bis 50 Beschäftigte ►

Anzahl der Kleinbetriebe 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 9 % im Osten.



TABELLE 6

**Anteil der Betriebe bzw. Beschäftigten mit Betriebsrat 1993–2013\***

Anteile 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

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

\*\* Im Vergleich zum Vorjahr veränderte Fragestellung.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

WSI Mitteilungen

(Abbildung 2, untere zwei Linien) bestätigt. Dort arbeiten mit weiter leicht abnehmender Tendenz nur 10 % der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat.

In Ordnung ist die Welt der betrieblichen Mitbestimmung nach wie vor unter den Großbetrieben mit Anteilswerten über 90 % und einem aktuellen Niveau, das ungefähr dem zu Beginn der Datenerhebung entspricht (Abbildung 2, obere Linien). Von einer Erosion (zumindest in quantitativer Hinsicht) kann hier keine Rede sein. Besondere Aufmerksamkeit verdient aber die Entwicklung in Betrieben der Größenordnung zwischen 51 und 500 Beschäftigte (Abbildung 2, mittlere Linien). Der in den Gesamtwerten zu beobachtende Rückgang von jeweils ungefähr acht Prozentpunkten 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 7 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, 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 verfügt ungefähr die Hälfte über einen Betriebsrat und 70 % 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 9 Prozentpunkte im Westen und 13 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 7).

Ansonsten zeigen sich wiederum die aus den Vorjahren bekannten größenspezifischen Unterschiede. Nur knapp jeder 17. Kleinbetrieb (bis 50 Beschäftigte) verfügt über einen Betriebsrat. Ab 200 Beschäftigte (Freistellungsgrenze) sind es dann 80 % im Westen und 70 % 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 zwar sowohl in Betriebs- als auch Beschäftigtenperspektive (Tabelle 8). 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 Bereich Verkehr/Lagerei. 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 (WZ 2008) nur für einen relativ kurzen Zeitraum verfolgen. Klar identifizierbar sind für die vergangenen vier Jahre Rückgänge in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (in beiden Landesteilen) und im Bereich Verkehr/Lagerei in Ostdeutschland, also in Branchen, die sich bislang eher am oberen Ende der Verteilung befunden haben.

## 5. Das Zusammenspiel von betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung

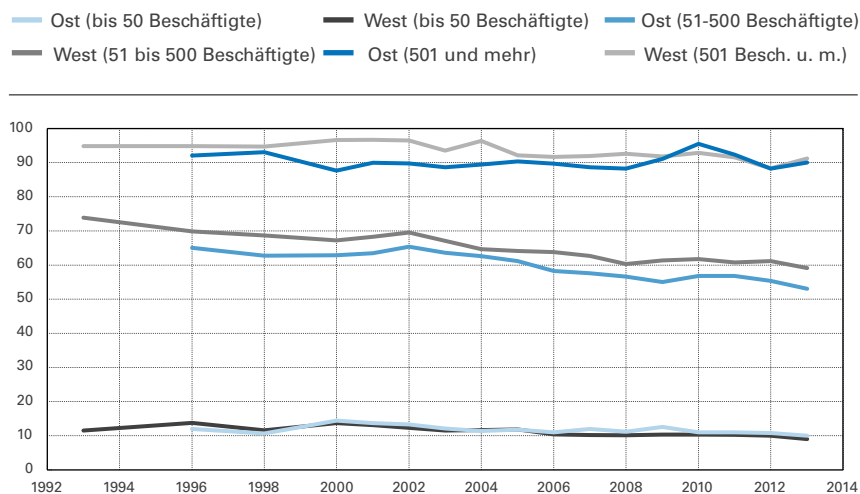
Auf das eigentümliche Ineinandergreifen der beiden formal unabhängigen Institutionen des bundesdeutschen Systems industrieller Beziehungen – Tarifautonomie und betriebliche Mitbestimmung – mit ihren wechselseitigen Abhängigkeiten und der daraus resultierenden Fähigkeit zur kooperativen Konfliktverarbeitung wurde immer wieder hingewiesen (z. B. Schmidt/Trinczek 1991; Müller-Jentsch 2003). 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 der Interessenvertretung virulent.

Im abschließenden gemeinsamen Blick auf die betriebliche und sektorale Ebene der (gesetzlich legitimierten) Interessenvertretung soll vor allem auch ein Eindruck von den Verschiebungen im dualen System der Interessenvertretung gegeben werden. Damit gilt im Folgenden das Augenmerk vor allem der Entwicklung der sogenannten betrieblichen Vertretungslücken, also Betrieben, die zwar tarifgebunden sind, aber 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 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.

ABB. 2

### Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat 1993 – 2013\*

Angaben in Prozent



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

Quelle: IAB-Betriebspanel; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

Die aktuellen Zahlen bestätigen das bekannte Bild: Nur eine Minderheit der in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer sind in Betrieben (ab fünf Beschäftigte) tätig, die zur Kernzone des dualen Systems der Interessenvertretung gehören. Diese Zone umfasst deutlich weniger als ein Drittel (28 %) der Beschäftigten in Westdeutschland und gerade noch ein Siebtel (15 %) in Ostdeutschland (Tabelle 9). Bemerkenswert ist die mit 10 % relativ große Bedeutung von Betrieben mit Haustarifen und einem Betriebsrat ►

TABELLE 7

### Verbreitung eines Betriebsrats nach Betriebsgröße 2013\*

Anteile in Prozent

	Betriebsgrößenklassen					nachrichtlich:		
	5–50 Besch.	51–100 Besch.	101–199 Besch.	200–500 Besch.	501 u.m. Besch.	Gesamt (ab 5)	ab 21 Beschäftigte	ab 51 Beschäftigte
<b>Westdeutschland</b>								
Betriebe mit BR	5	37	61	73	87	9	29	51
Beschäftigte mit BR	9	38	62	74	91	43	58	70
<b>Ostdeutschland</b>								
Betriebe mit BR	6	35	53	68	89	10	26	45
Beschäftigte mit BR	10	36	54	69	90	35	48	60

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

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013).

WSI Mitteilungen



TABELLE 8

**Verbreitung eines Betriebsrats nach Branche 2013\***

Anteile in Prozent

Wirtschaftszweige											Insgesamt (ab 5 Besch.)
Energie/ Wasser/ Abfall Bergbau	Verarb. Gewerbe	Bau- gewerbe	Handel	Verkehr/ Lagerei	Informat./ Kommunikat.	Finanz-/ Versich.-DL	Gastgew. sonst. DL	Gesundheit Erziehung/ Unterricht	Wirtschftl. wissenschaftl. freiberufl. DL		
Westdeutschland											
Betriebe mit BR	42	16	3	9	12	17	27	3	11	7	9
Beschäftigte mit BR	83	69	16	29	49	50	70	14	44	27	43
Ostdeutschland											
Betriebe mit BR	23	11	3	8	13	6	19	8	14	10	10
Beschäftigte mit BR	66	48	19	23	33	29	62	17	51	29	35

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

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013).

WSI Mitteilungen

TABELLE 9

**Tariffindung und Betriebsrat 2013\***

Angaben des Anteils der Beschäftigten in Prozent

	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Privat- wirtschaft	darunter:			Privat- wirtschaft	darunter:		
		Verarb. Gewerbe	Bauwirt- schaft	Dienst- leistungen		Verarb. Gewerbe	Bauwirt- schaft	Dienst- leistungen
BR und Branchentarif	28	47	14	22	15	16	10	15
BR und Haustarif	7	12	2	5	10	12	5	11
BR und kein Tarif	8	10	1	7	10	20	4	10
Branchentarif und kein BR	20	8	59	25	15	4	44	19
Haustarif und kein BR	1	0	1	1	3	2	2	4
kein Tarif und kein BR	35	22	24	41	46	46	36	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	49	56	73	46	30	21	53	34
Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat	43	69	16	33	35	48	19	37

\* Basis: privatwirtschaftliche Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2013); (Abweichungen von 100 % aufgrund von Rundungsfehlern möglich).

WSI Mitteilungen

in den neuen Bundesländern. Von einer betrieblichen Vertretungslücke (Betrieb ist an einen Branchentarif gebunden, hat aber 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 Reich-

weite der Tariffindung geschuldet, die sich in deutlicher ausgeprägten „weißen Flecken der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft“ äußert. Während in Westdeutschland „nur“ 35 % der Beschäftigten ohne Branchentarif und ohne Betriebsrat auskommen müssen, sind dies in Ostdeutschland 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 9* zusätzlich für das Verarbeitende Gewerbe, die Bauwirtschaft und den Dienstleistungsbereich<sup>3</sup> dargestellt. Für Westdeutschland lässt sich feststellen, dass die Kernzone des dualen Systems im Verarbeitenden Gewerbe knapp die Hälfte der Beschäftigten (47 %) umfasst und damit weit über den Durchschnitt der Privatwirtschaft hinausreicht. Mit nur jedem siebten bzw. gut fünften Arbeitnehmer fallen 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 Allgemeinverbindlichregelungen geschuldet ist. Der Dienstleistungsbereich tut sich hingegen mit ausgedehnten „weißen Flecken“ (41 %) 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 16 % kaum größer als im Dienstleistungsbereich (15 %) und fällt im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands (47 %) 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. ■

3 Der Dienstleistungsbereich in Tabelle 9 umfasst die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, das Gastgewerbe, die Sonstigen Dienstleistungen, das Gesundheitswesen, den Bereich Erziehung und Unterricht und die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und freiberuflichen Dienstleistungen.

## 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/wsimit\\_2007\\_03\\_ellguth.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2007_03_ellguth.pdf)
- 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/wsimit\\_2005\\_07\\_ellguth.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2005_07_ellguth.pdf)
- Ellguth, P./Kohaut, S.** (2011): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010, in: *WSI-Mitteilungen* 64 (5), S. 242–247, [http://www.boeckler.de/wsimit\\_2011\\_05\\_ellguth.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2011_05_ellguth.pdf)
- 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/wsimit\\_2012\\_04\\_ellguth.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2012_04_ellguth.pdf)
- 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/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/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