

# Tariffbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2021

In diesem Beitrag werden – wie in den Vorjahren – aktuelle Ergebnisse zur Tariffbindung und der Existenz betrieblicher Interessenvertretungen in Deutschland präsentiert. Die Befunde basieren auf den jüngst erhobenen Daten des IAB-Betriebspanels, das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als alljährliche Befragung durchgeführt wird und 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, bei denen der Verhandlungs- und Koordinationsaufwand bei den Verbänden liegt, spielen eine wesentliche Rolle bei der Regelung von Arbeitsbedingungen und der Lohnfindung. Sie werden meist für Regionen und Branchen ausgehandelt und sorgen dort vom Grundsatz her für einheitliche Wettbewerbsbedingungen und Betriebsfrieden während der Laufzeit der Verträge.

Wo keine Branchentariffbindung besteht, können Löhne und Arbeitsbedingungen 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 und können deshalb auch als Mindestarbeitsbedingungen

interpretiert werden. D.h. von ihnen kann nur abgewichen werden, soweit in Einzelarbeitsverträgen günstigere Vereinbarungen getroffen werden. Allerdings gelten Branchentarifverträge ihren Kritikern 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 Öffnungsklauseln in Branchentarifverträgen weit verbreitet, die explizit betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Unterschreitung tariflicher Standards anbieten. Damit haben betriebsbezogene Regelungen und deren Aushandlung durch 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 jedoch geprägt von einem vielfältigen Ineinandergreifen beider Ebenen mit wechselseitigen Abhängigkeiten. Betriebsräten obliegt die Umsetzung und Überwachung geltender Tarifverträge.

<sup>1</sup> Die in diesem Beitrag präsentierten Zahlen wurden in weiten Teilen vom IAB im Mai 2022 veröffentlicht, siehe IAB (2022).

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 Ergebnisse der aktuellen Erhebung beruhen auf Angaben von rund 15 200 Betrieben in beiden Landesteilen. Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe sind die Ergebnisse repräsentativ für die rund 2,1 Mio. Betriebe in Deutschland mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt sind in diesen Betrieben rund 41 Mio. Personen beschäftigt.<sup>2</sup>

## 2 Entwicklung und Ausmaß der Tarifbindung

Seit Beginn der Datenerhebung 1996 für West- und Ostdeutschland zeigt die Branchentarifbindung in beiden Landesteilen insgesamt eine stark rückläufige Tendenz, auch wenn es in Westdeutschland eine kurze Phase der Stabilisierung gab, bis hier ab 2010 erneut ein Rückgang bei der Tarifbindung einsetzt. Diese Entwicklung setzt sich zumindest zwischen 2020 und 2021 nicht fort. In Ostdeutschland zeigt sich ein nicht unähnliches Gesamtbild: Auch hier nimmt die Reichweite der Tarifbindung mit kleinen Schwankungen stetig ab. Das gilt bis 2020. Am aktuellen Rand (2021) ist in Ostdeutschland eine leichte Aufwärtsbewegung zu beobachten.

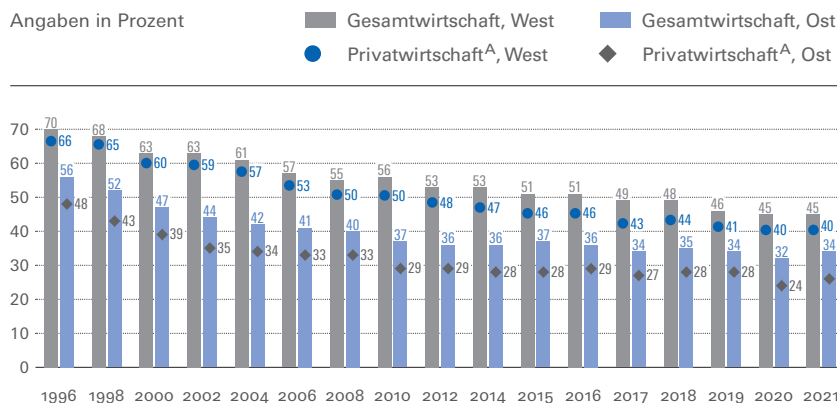
In *Abbildung 1* ist sowohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch die Entwicklung der Branchentarifbindung in der Privatwirtschaft dargestellt. Betrachtet man zunächst die Gesamtwirtschaft, so ging der Anteil der Beschäftigten in branchentarifgebundenen Betrieben von 1996 bis 2021 in Westdeutschland um 25 Prozentpunkte und in Ostdeutschland um 22 Prozentpunkte zurück. Eine ähnliche Entwicklung ist zu beobachten, wenn nur die Privatwirtschaft betrachtet wird.

Im Folgenden (*Tabelle 1*) sind aktuelle Ergebnisse des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2021 dargestellt, wobei zwischen der Anzahl der tarifgebundenen Betriebe und der Anzahl der in tarifgebundenen Betrieben Beschäftigten unterschieden wird. Betrachtet man zunächst die Betriebe, so zeigt sich, dass hochgerechnet rund 25 % der westdeutschen, aber nur 15 % der ostdeutschen Betriebe durch Branchentarifverträge gebunden waren. Haus- oder Firmentarifverträge galten für 2 % der Betriebe in den westdeutschen und rund 3 % in den ostdeutschen Bundesländern. Der Rest, also etwa 73 % der westdeutschen und sogar 82 % der ostdeutschen Betriebe, war nicht tarifgebunden. Etwa 38 % der nicht tarifgebundenen Betriebe in Westdeutschland und 32 % in Ostdeutschland gaben an, sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifen zu orientieren. Allerdings lehnt sich nur ein Teil dieser Betriebe in allen relevanten Punkten an den je-

ABBILDUNG 1

### Flächentarifbindung der Beschäftigten, 1996–2021

Angaben in Prozent



A ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: IAB-Betriebspanel 1996–2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 1

### Tarifbindung, 2021

Angaben in Prozent

|                                     | Betriebe |     |        | Beschäftigte |     |        |
|-------------------------------------|----------|-----|--------|--------------|-----|--------|
|                                     | West     | Ost | Gesamt | West         | Ost | Gesamt |
| Branchentarif                       | 25       | 15  | 23     | 45           | 34  | 43     |
| Firmen-/Haustarif                   | 2        | 3   | 2      | 9            | 11  | 9      |
| Kein Tarifvertrag                   | 73       | 82  | 75     | 46           | 55  | 48     |
| davon Orientierung am Branchentarif | 38       | 32  | 37     | 49           | 43  | 47     |

Quelle: IAB-Betriebspanel 2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

weiligen Branchentarif an (Ellguth/Kohaut 2021). Nur in diesen Betrieben dürften Beschäftigte Arbeitsbedingungen vorfinden, die mit denen branchentarifgebundener Betriebe vergleichbar sind.

Ein ähnliches Bild, aber ein größerer Geltungsbereich, ergibt sich, wenn anstatt der tarifgebundenen Betriebe der Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben betrachtet wird. Anhand der Daten des IAB-Betriebspanels lässt sich allerdings nicht bestimmen, ob jeder Beschäftigte in einem tarifgebundenen Betrieb auch tatsächlich unter den Geltungsbereich des jeweiligen Tarifvertrags fällt. Ein Beispiel für Beschäftigtengruppen, die per Definition

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

TABELLE 2

Tarifbindung der Betriebe nach Wirtschaftszweigen, 2021

Angaben in Prozent

|  | Gesamtdeutschland    |           |            |                             | Westdeutschland         |            |                             | Ostdeutschland          |            |                             |
|--|----------------------|-----------|------------|-----------------------------|-------------------------|------------|-----------------------------|-------------------------|------------|-----------------------------|
|  | Branchen-tarif (BTV) | Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-entierung am BTV | Branchen-oder Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-entierung am BTV | Branchen-oder Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-entierung am BTV |
| Landwirtschaft u. a.   | 26                   | (0)       | 73         | 33                          | 31                      | 69         | 34                          | 8                       | 92         | 32                          |
| Energie/Wasser/Abfall und Bergbau                                      | 40                   | 4         | 56         | 26                          | 45                      | 55         | (27)                        | 34                      | 66         | 23                          |
| Verarbeitendes Gewerbe   | 20                   | 4         | 77         | 48                          | 25                      | 75         | 51                          | 14                      | 86         | 33                          |
| Baugewerbe   | 48                   | 1         | 51         | 52                          | 52                      | 48         | 53                          | 39                      | 61         | 49                          |
| Großhandel, Kfz-Handel und -reparatur                                  | 17                   | 1         | 82         | 34                          | 20                      | 80         | 35                          | 9                       | 91         | 33                          |
| Einzelhandel   | 16                   | 1         | 82         | 39                          | 20                      | 80         | 42                          | 10                      | 90         | 29                          |
| Verkehr und Lagerei  | 12                   | 2         | 86         | 38                          | 15                      | 85         | 39                          | 12                      | 88         | 34                          |
| Information und Kommunikation  | 3                    | (1)       | 95         | 28                          | 4                       | 96         | 30                          | (6)                     | 94         | (20)                        |
| Finanz- und Versicherungsdienstleistungen                              | 24                   | (4)       | 72         | 30                          | 29                      | 71         | 31                          | 24                      | 76         | (25)                        |
| Gastgewerbe und Sonstige Dienstleistungen                              | 21                   | 1         | 78         | 25                          | 26                      | 74         | 26                          | 10                      | 90         | 23                          |
| Gesundheit und Erziehung/Unterricht                                    | 29                   | 5         | 66         | 48                          | 36                      | 64         | 49                          | 24                      | 76         | 44                          |
| Wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen | 13                   | 1         | 86         | 30                          | 14                      | 86         | 31                          | 12                      | 88         | 25                          |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter                                   | 32                   | 8         | 60         | 43                          | 45                      | 55         | 40                          | 32                      | 68         | 49                          |
| Öffentliche Verwaltung/Sozialversicherung                              | 80                   | 9         | 10         | (46)                        | 91                      | 9          | (46)                        | 82                      | (18)       | (47)                        |
| Gesamt   | 23                   | 2         | 75         | 37                          | 27                      | 73         | 38                          | 18                      | 82         | 32                          |

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 3

Beschäftigte nach Tarifbindung ihres Betriebs und Wirtschaftszweigen, 2021

Angaben in Prozent

|  | Gesamtdeutschland    |           |            |                             | Westdeutschland         |            |                             | Ostdeutschland          |            |                             |
|--|----------------------|-----------|------------|-----------------------------|-------------------------|------------|-----------------------------|-------------------------|------------|-----------------------------|
|  | Branchen-tarif (BTV) | Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-entierung am BTV | Branchen-oder Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-entierung am BTV | Branchen-oder Haustarif | Kein Tarif | davon: Ori-entierung am BTV |
| Landwirtschaft u. a.   | 37                   | (2)       | 61         | 40                          | 45                      | 55         | 39                          | (20)                    | 80         | 42                          |
| Energie/Wasser/Abfall und Bergbau                                      | 66                   | 5         | 29         | 40                          | 70                      | 30         | (43)                        | 74                      | 26         | 31                          |
| Verarbeitendes Gewerbe   | 44                   | 12        | 45         | 55                          | 58                      | 42         | 59                          | 43                      | 57         | 42                          |
| Baugewerbe   | 55                   | (2)       | 43         | 60                          | 60                      | 40         | 64                          | 46                      | 54         | 50                          |
| Großhandel, Kfz-Handel und -reparatur                                  | 27                   | 5         | 68         | 46                          | 34                      | 66         | 47                          | 16                      | 84         | 45                          |
| Einzelhandel   | 26                   | 2         | 73         | 54                          | 28                      | 72         | 56                          | 21                      | 79         | 46                          |
| Verkehr und Lagerei  | 32                   | 14        | 54         | 43                          | 48                      | 52         | 44                          | 32                      | 68         | 40                          |
| Information und Kommunikation  | 15                   | (7)       | 78         | 31                          | 23                      | 77         | 35                          | (19)                    | 81         | (12)                        |
| Finanz- und Versicherungsdienstleistungen                              | 66                   | (4)       | 30         | 52                          | 72                      | 28         | 58                          | 52                      | 48         | (23)                        |
| Gastgewerbe und Sonstige Dienstleistungen                              | 38                   | 3         | 59         | 32                          | 45                      | 55         | 31                          | 23                      | 77         | 35                          |
| Gesundheit und Erziehung/Unterricht                                    | 44                   | 16        | 40         | 61                          | 62                      | 38         | 60                          | 50                      | 50         | 63                          |
| Wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen | 40                   | 7         | 53         | 33                          | 47                      | 53         | 34                          | 46                      | 54         | 29                          |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter                                   | 46                   | 14        | 39         | 41                          | 63                      | 37         | 39                          | 50                      | 50         | 47                          |
| Öffentliche Verwaltung/Sozialversicherung                              | 79                   | 19        | 2          | 56                          | 98                      | (2)        | (52)                        | 99                      | (1)        | (76)                        |
| Gesamt   | 43                   | 9         | 48         | 47                          | 54                      | 46         | 49                          | 45                      | 55         | 43                          |

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 4

**Tarifbindung der Betriebe nach Betriebsgröße, 2021**

Angaben in Prozent

| Betriebsgröße             | Branchentarifvertrag (BTV) |           | Haus-/Firmentarifvertrag |          | Kein Tarifvertrag |                                  |           |                                  |
|---------------------------|----------------------------|-----------|--------------------------|----------|-------------------|----------------------------------|-----------|----------------------------------|
|                           | West                       | Ost       | West                     | Ost      | West              | davon:<br>Orientierung<br>am BTV | Ost       | davon:<br>Orientierung<br>am BTV |
| 1 bis 9 Beschäftigte      | 20                         | 11        | 1                        | 1        | 79                | 34                               | 87        | 28                               |
| 10 bis 49 Beschäftigte    | 35                         | 22        | 3                        | 4        | 62                | 48                               | 74        | 41                               |
| 50 bis 199 Beschäftigte   | 41                         | 35        | 7                        | 10       | 52                | 54                               | 56        | 44                               |
| 200 bis 499 Beschäftigte  | 54                         | 40        | 12                       | 27       | 33                | 50                               | 33        | 51                               |
| 500 und mehr Beschäftigte | 59                         | 59        | 23                       | 17       | 18                | 57                               | 24        | 88                               |
| <b>Gesamt</b>             | <b>25</b>                  | <b>15</b> | <b>2</b>                 | <b>3</b> | <b>73</b>         | <b>38</b>                        | <b>82</b> | <b>32</b>                        |

Quelle: IAB-Betriebspanel 2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

nicht von den tarifvertraglichen Regelungen erfasst werden, sind die sogenannten außertariflichen Angestellten, deren Anteil mit den verfügbaren Daten nicht abgegrenzt werden kann.

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass im Jahr 2021 hochgerechnet rund 45 % der westdeutschen und etwa 34 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb gearbeitet haben, der einem Branchentarifvertrag unterlag (Tabelle 1). Firmentarifverträge galten für 9 % der westdeutschen und 11 % der ostdeutschen Beschäftigten. Für rund 46 % der westdeutschen und 55 % der ostdeutschen Beschäftigten gab es keinen Tarifvertrag. Rund die Hälfte dieser Beschäftigten in Westdeutschland (49 %) 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. Tabelle 2 weist den Anteil der tarifgebundenen Betriebe aus und in Tabelle 3 wird der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, abgebildet.<sup>3</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 nur geringe Rolle.

Betrachtet man die Tarifbindung der Betriebe nach ihrer Größe (Tabelle 4), so zeigt sich wie in den Vorjahren, dass der Deckungsgrad der Branchentarifbindung mit zunehmender Beschäftigtenzahl steigt. Das gilt sowohl für die westdeutschen als auch für die ostdeutschen Bundes-

länder, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Während für die Kleinbetriebe die Branchentarifverträge eine untergeordnete Rolle spielen, sind Großbetriebe mit 500 und mehr Beschäftigten in der Mehrheit tarifgebunden. Ebenso nimmt die Bedeutung der Haus- bzw. Firmentarifverträge mit steigender Betriebsgröße zu. Insbesondere in ostdeutschen Großbetrieben mit 200 bis 499 Beschäftigten spielen Firmentarifverträge eine große Rolle.

### 3 Aktuelle Ergebnisse zur betrieblichen Interessenvertretung

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 mit Blick auf die gesamte Zeitspanne von 1993 bis 2021 ein klarer Abwärtstrend in der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung zu konstatieren (Tabelle 5). Vor diesem Hintergrund soll nun neben der Präsentation aktueller Strukturdaten besonderer Wert auf eine differenzierte Betrachtung der mittlerweile 26 (Ost) bzw. 29 (West) Jahre zurückreichenden Zeitreihe gelegt werden.

<sup>3</sup> Abweichend zur Berichterstattung in früheren Jahren werden die Branchen- und Haustarifbindung für West- und Ostdeutschland nicht mehr getrennt ausgewiesen, da in vielen Branchen die Anzahl der Betriebe mit Haustarifvertrag in der Stichprobe so niedrig ist, dass die Ergebnisse nicht mehr sinnvoll interpretiert werden können.

TABELLE 5

**Anteil der Betriebe bzw. Beschäftigten mit Betriebsrat, 1993–2021<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             |
| 2020              | 8                                   | 9              | 40  | 36             |
| 2021              | 8                                   | 8              | 39  | 34             |

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

B Im Vergleich zum Vorjahr veränderte Fragestellung

Quelle: IAB-Betriebspanel 1993–2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

In *Tabelle 5* sind zunächst die entsprechenden Daten zur Verbreitung von Betriebsräten in der Privatwirtschaft (Betriebe ab fünf Beschäftigte<sup>4</sup>) getrennt für beide Landesteile dargestellt. Um die Jahrtausendwende verfügten im Westen wie im Osten noch 12 % der Betriebe über eine gesetzlich legitimierte Interessenvertretung. Dieser Wert sinkt bis 2021 mit gewissen Schwankungen auf 8 %. Die insgesamt niedrigen Anteilswerte werden von der großen Zahl der Kleinbetriebe geprägt, in denen die Existenz eines Betriebsrats eher die Ausnahme ist.

Bei der Betrachtung des auf Beschäftigte bezogenen Deckungsgrads relativiert sich natürlich das starke Gewicht der Kleinbetriebe und es ergeben sich deutlich höhere Anteilswerte. Nichtsdestoweniger zeigen sich die Erosionstendenzen auch in dieser Perspektive. Der Anteil der von einem Betriebsrat vertretenen Beschäftigten sinkt seit 1996 in Westdeutschland um zwölf Prozentpunkte auf 39 % und in Ostdeutschland um neun Punkte auf 34 %.

In der letztjährigen Berichterstattung wurde in der Gesamtschau der vergangenen 25 Jahre eine gewisse Angleichung der beiden Landesteile konstatiert (Ellguth/Kohaut 2021, S. 312). Diese Annäherung hat sich 2021 nicht fortgesetzt. In West- und Ostdeutschland sinkt der Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat, wobei im Westen mit den bereits erwähnten 39 % ein neuer Tiefpunkt erreicht wird, seit hierzu Daten aus dem IAB-Betriebspanel vorliegen.

Interessante Befunde zeigen sich, wenn man die Existenz von Betriebsratsgremien differenziert nach Betriebsgrößen betrachtet (*Abbildung 2*). Bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes 2001 ging es dem Gesetzgeber unter anderem darum, die Erosionsprozesse der betrieblichen Mitbestimmung zu stoppen und durch eine Entbürokratisierung des Wahlrechts die Neugründung von Betriebsratsgremien in Kleinbetrieben zu forcieren. Nach allen vorliegenden Analysen haben sich diese Erwartungen nicht erfüllt. Ein Gründungsboom von Betriebsratsgremien – insbesondere in Kleinbetrieben – hat nicht stattgefunden, wie schon Bellmann/Ellguth (2006) konstatierten und was sich auch mit unserer Zeitreihe bis zum aktuellen Rand (2021) für die Betriebe bis 50 Beschäftigte bestätigt (*Abbildung 2*, untere zwei Reihen). In dieser Betriebsgrößenklasse gingen die Anteilswerte der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat nach 2000 eher noch zurück und bewegen sich zuletzt klar unter 10 %. Ob das seit Juni 2021 geltende sogenannte Betriebsrätemodernisierungsgesetz, durch das auch Betriebsratsgründungen erleichtert werden sollen, Wirkung zeigen wird und eine Trendumkehr herbeiführen kann, bleibt abzuwarten.

In Ordnung scheint die Welt der betrieblichen Mitbestimmung nach wie vor in Großbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten zu sein. Knapp 90 % der dort Beschäftigten haben am aktuellen Rand (2021) eine betriebliche Interessenvertretung, wobei selbst in diesem Betriebssegment ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist (*Abbildung 2*, obere zwei Reihen). Von einer Erosion der betrieblichen Interessenvertretung kann hier (zumindest in quantitativer Hinsicht) wohl (noch) keine Rede sein. Besondere Aufmerksamkeit verdient aber die Entwicklung in den Betrieben der Größenklasse 51 bis 500 Beschäftigte (*Abbildung 2*, mittlere Reihen). Der in der Gesamtbetrachtung zu konstatierende Rückgang sowohl der Betriebe als auch der Beschäftigten, die über einen Betriebsrat verfü-

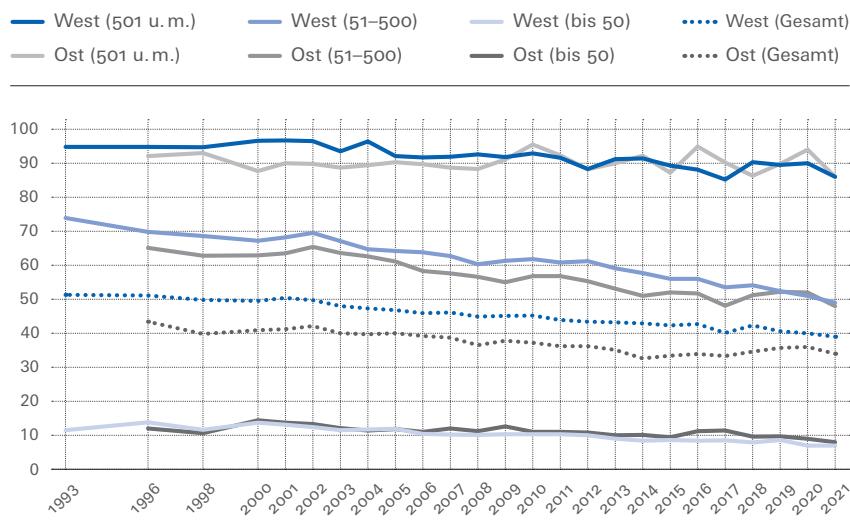
4 Die Betrachtung der Betriebe ab fünf Beschäftigte ergibt sich aufgrund der Gesetzeslage, die erst ab dieser Betriebsgröße die Wahl eines Betriebsrats zulässt. Damit sind rund 38 % der privatwirtschaftlichen Betriebe im Westen und 43 % im Osten per se ohne eine gesetzlich legitimierte Interessenvertretung. Da in der großen Anzahl der Kleinbetriebe jedoch 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.

gen (Tabelle 5), ist in West- wie auch in Ostdeutschland vor allem der abnehmenden Präsenz betrieblicher Interessenvertretungen in Betrieben mit mehr als 50, aber weniger als 500 Beschäftigten geschuldet. Offensichtlich verliert gerade in dieser Betriebsgrößenklasse die betriebliche Mitbestimmung an Boden.

Um sich ein detaillierteres Bild von der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung in der großen Masse der klein(er)en Betriebe machen zu können, weist *Tabelle 6* nochmals separat die Zahlen für Betriebe ab 21 und ab 51 Beschäftigte aus (Tabelle 6, rechte Spalten). Vielfach wird argumentiert, dass der geringe Deckungsgrad im kleinbetrieblichen Segment nicht verwunderlich sei, da dort andere (direkte) Formen der Partizipation möglich seien. Die Wahl eines Betriebsrats (Obmanns) wäre hier nur erforderlich, wenn unmittelbare, nicht institutionalisierte (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 41 % über einen Betriebsrat und 62 % der Beschäftigten in West- bzw. 57 % in Ostdeutschland arbeiten in diesen Betrieben (Tabelle 6, rechte Spalten). Allerdings müssen auch für diese eingeschränkten Größensegmente in unserem Betrachtungszeitraum deutliche Verluste im Deckungsgrad konstatiert werden. Wieder auf Beschäftigte bezogen sind das 17 Prozentpunkte in West- wie auch in Ostdeutschland (ohne Tabelle).

Eine differenzierte Betrachtung der Verbreitung eines Betriebsrats nach der Betriebsgröße am aktuellen Rand zeigt auch, dass die insgesamt nach wie vor vorhandenen West-Ost-Unterschiede zu einem gewissen Teil auf die geringere Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung

ABBILDUNG 2

Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat, 1993–2021<sup>A</sup>Angaben in Prozent<sup>A</sup>

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 1996–2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

im Segment zwischen 200 und 500 Beschäftigte in Ostdeutschland zurückzuführen sind (Tabelle 6). Ansonsten zeigen sich wiederum die aus den Vorjahren bekannten größenspezifischen Differenzen. Nur rund jeder 18. Kleinbetrieb (bis 50 Beschäftigte) verfügt über einen Betriebsrat. Ab 200 Beschäftigte (Freistellungsgrenze) sind es dann in beiden Landesteilen (ab)gerundet gut sechs von zehn Betrieben. Prägt in betrieblicher Perspektive die gro-

TABELLE 6

Verbreitung eines Betriebsrats nach Betriebsgröße, 2021<sup>A</sup>

Angaben in Prozent

|                     | Betriebsgrößenklassen (Anzahl Beschäftigte) |        |         |         |           |                     |                         |       |
|---------------------|---|--------|---------|---------|-----------|---------------------|-------------------------|-------|
|                     | 5–50  | 51–100 | 101–199 | 200–500 | 501 u. m. | Insgesamt<br>(ab 5) | nachrichtlich:<br>ab 21 | ab 51 |
| Gesamtdeutschland   |   |        |         |         |           |                     |                         |       |
| Betriebe mit BR     | 5   | 29     | 45      | 64      | 81        | 8                   | 23                      | 41    |
| Beschäftigte mit BR | 7   | 29     | 47      | 66      | 86        | 38                  | 50                      | 61    |
| Westdeutschland     |   |        |         |         |           |                     |                         |       |
| Betriebe mit BR     | 5   | 28     | 45      | 65      | 81        | 8                   | 23                      | 41    |
| Beschäftigte mit BR | 7   | 29     | 47      | 67      | 86        | 39                  | 51                      | 62    |
| Ostdeutschland      |   |        |         |         |           |                     |                         |       |
| Betriebe mit BR     | 4   | 29     | 47      | 62      | (82)      | 8                   | 23                      | 41    |
| Beschäftigte mit BR | 8   | 30     | 47      | 63      | (86)      | 34                  | 46                      | 57    |

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen



TABELLE 7

Verbreitung eines Betriebsrats nach Branche, 2021<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</b> mit BR     | 28                                | 15                        | 2          | 8      | 8                    | 10                             | 14  | 2   | 13  | 5   | 8                                |
| <b>Beschäftigte</b> mit BR | 58                                | 64                        | 9          | 22     | 43                   | 42                             | 66  | 10  | 47  | 27  | 38                               |
| <b>Westdeutschland</b>     |                                   |                           |            |        |                      |                                |   |   |   |   |                                  |
| <b>Betriebe</b> mit BR     | 29                                | 16                        | 2          | 8      | 9                    | 9                              | 15  | 2   | 13  | 4   | 8                                |
| <b>Beschäftigte</b> mit BR | 53                                | 66                        | 8          | 23     | 45                   | 44                             | 70  | 9   | 48  | 26  | 39                               |
| <b>Ostdeutschland</b>      |                                   |                           |            |        |                      |                                |   |   |   |   |                                  |
| <b>Betriebe</b> mit BR     | 27                                | 14                        | 2          | 7      | 6                    | 11                             | 8   | 3   | 12  | 6   | 8                                |
| <b>Beschäftigte</b> mit BR | 70                                | 55                        | 11         | 15     | 35                   | 27                             | 18  | 18  | 42  | 34  | 34                               |

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

ße Zahl der Kleinbetriebe das Gesamtbild, so relativiert sich deren Gewicht natürlich bei Betrachtung des auf Beschäftigte bezogenen Deckungsgrads.

Die insgesamt um rund fünf Prozentpunkte niedrigere Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung in Ostdeutschland resultiert zu einem wesentlichen Teil auch aus der unterschiedlichen Größenstruktur der Betriebe in beiden Landesteilen. Im großbetrieblichen Segment (über 500 Beschäftigte) befinden sich in Westdeutschland ca. 20 % der Beschäftigten, in Ostdeutschland aber nur rund 11 % (ohne Tabelle). Die hohe Reichweite der Mitbestimmung in diesem Segment schlägt deshalb besonders in Westdeutschland auf den Gesamtanteilswert durch. In früheren Jahren war die geringere Verbreitung von Betriebsräten im mittleren Größensegment (51–500 Beschäftigte) zusätzlich für die (damals noch) deutlich geringere Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung in den ostdeutschen Bundesländern verantwortlich. In dieser Hinsicht haben aber die dortigen Betriebe weitgehend gleichgezogen.

Starke Unterschiede zeigen sich auch im Deckungsgrad der betrieblichen Interessenvertretung in einzelnen Branchen (Tabelle 7), und zwar sowohl hinsichtlich der Existenz eines Betriebsrats bezogen auf die Anzahl der Betriebe als auch mit Blick auf die Anzahl der Beschäftigten, die einen Betriebsrat haben. Die größte quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung besteht im traditionell stark mitbestimmten Bereich Energie- und Wasserversorgung/Abfallwirtschaft/Bergbau, im Verarbeitenden Gewerbe, in den Finanz- und Versicherungs-

dienstleistungen (Westdeutschland) sowie in den Bereichen Gesundheitswesen und Erziehung/Unterricht. Das untere Ende bilden die vorwiegend kleinbetrieblich strukturierten Branchen des sonstigen Dienstleistungsbereichs (inkl. Gastgewerbe) und der Bauwirtschaft.

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

Auf das 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 Konfliktbearbeitung 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 virulent.

Mit der Gesamtbetrachtung der betrieblichen und sektoralen Ebene der (gesetzlich legitimierten) Interessenvertretung soll ein Eindruck von den Verschiebungen im dualen System gegeben werden. Damit gilt im Folgenden das Augenmerk zum einen der Entwicklung der soge-

TABELLE 8

**Tarifbindung und Betriebsrat nach Branche, 2021<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                               | 23               | 41                           | 6             | 20                            | 14               | 24                           | (5)           | 11                            |
| BR und Haustarif                                   | 7                | 10                           | (1)           | 7                             | 9                | 15                           | (0)           | 11                            |
| BR und kein Tarif                                  | 9                | 14                           | (1)           | 7                             | 11               | 17                           | (6)           | 13                            |
| Branchentarif und kein BR                          | 18               | 6                            | 54            | 23                            | 14               | 3                            | 39            | 18                            |
| Haustarif und kein BR                              | 1                | 0                            | (1)           | 2                             | 2                | 2                            | (1)           | 2                             |
| kein Tarif und kein BR                             | 41               | 28                           | 37            | 40                            | 50               | 40                           | 48            | 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 | 41               | 47                           | 60            | 44                            | 28               | 27                           | 44            | 29                            |
| Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat          | 39               | 65                           | 8             | 35                            | 35               | 55                           | 11            | 35                            |

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

(Abweichungen von 100 % aufgrund von Rundungen möglich)

<sup>B</sup> 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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2021, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

nannten betrieblichen Vertretungslücken, also Betrieben, die zwar tarifgebunden sind, aber über keinen Betriebsrat verfügen, und zum anderen 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 Beschäftigten. 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 Beschäftigten der Privatwirtschaft ist in Betrieben tätig, die zur Kernzone des dualen Systems der Interessenvertretung gehören und somit sowohl einer Tarifbindung unterliegen als auch über eine betriebliche Interessenvertretung verfügen. Diese Zone umfasst nur knapp ein Viertel (23 %) der Beschäftigten in Westdeutschland und gerade noch ein Siebtel (14 %) in Ostdeutschland (Tabelle 8). Bemerkenswert ist die relativ große Bedeutung von Betrieben mit Haustarifen und einem Betriebsrat vor allem in den neuen Bundesländern mit 9 % der Beschäftigten. Von einer betrieblichen Vertretungslücke (Betrieb ist an einen Branchentarif gebunden, verfügt aber über keinen Betriebsrat) sind 18 % der Beschäftigten in Westdeutschland, aber nur 14 % 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“ 41 % der Beschäftigten ohne Branchentarif und ohne Betriebsrat auskommen müssen, ist dies in Ostdeutschland die Hälfte (50 %).

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 Dienstleistungssektor<sup>5</sup> dargestellt.

Für Westdeutschland lässt sich feststellen, dass die Kernzone des dualen Systems im Verarbeitenden Gewerbe gut vier von zehn Beschäftigte (41 %) umfasst und damit weit über den Durchschnitt der Privatwirtschaft hinausreicht. Mit einem Anteil von nur 6 % bzw. 20 % der Beschäftigten fallen dagegen insbesondere die Bauwirtschaft, aber auch der Dienstleistungsbereich deutlich ab. Im Baugewerbe, wo Rechtsnormen eines Tarifvertrages über die Allgemeinverbindlicherklärung auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Beschäftigte erfassen, haben vor allem die betrieblichen Vertretungslücken (54 %) die sich in deutlicher ausgeprägten weißen Flecken der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft äußert.

5 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.



einen beträchtlichen Umfang. Der Dienstleistungsbereich tritt hingegen mit ausgedehnten weißen Flecken (40 %) hervor, was bedeutet, dass es hier weder tarifvertragliche Rahmensetzungen noch eine institutionalisierte betriebliche Interessenvertretung gibt. Im Verarbeitenden Gewerbe bleiben solche „Problemzonen“ dagegen in relativ engen Grenzen (28 %).

In Ostdeutschland ergibt sich ein ähnliches Bild, wenn auch auf jeweils anderem Verbreitungsniveau. Auch hier bildet sich die Kernzone des dualen Systems am deutlichsten im Verarbeitenden Gewerbe ab und liegt mit 24 % der Betriebe, die sowohl einen Branchentarif als auch eine betriebliche Interessenvertretung haben, weit über der restlichen Privatwirtschaft in Ostdeutschland. Sie bleibt jedoch in ihrer Reichweite hinter den vergleichbaren Werten in Westdeutschland (41 %) zurück. In der Bauwirtschaft zeigen sich auf niedrigerem Niveau (39 %) als in Westdeutschland (54 %) ausgeprägte betriebliche Vertretungslücken. Und auch in Ostdeutschland sticht der Dienstleistungsbereich dadurch hervor, dass 45 % der Beschäftigten ohne Tarifbindung und Betriebsrat auskommen müssen. Doch trotz solcher Differenzen gilt für alle Wirtschaftsbereiche zusammengefasst: Es zeigen sich umfangreiche weiße Flecken in der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft. ■

## 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. / 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
- Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2021): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, in: WSI-Mitteilungen 74 (4), S. 306–314 <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-iab-betriebspanel-2020-24697.htm>
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)** (2022): Aktuelle Daten und Indikatoren: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung 2021 – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, Mai 2022, [http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Daten\\_zur\\_Tarifbindung.xlsx](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Daten_zur_Tarifbindung.xlsx)
- 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

## AUTOR\*IN

**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 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen und Betriebsgründungen.

@ susanne.kohaut@iab.de