

# Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020

In diesem Beitrag werden – wie auch in den Vorjahren – aktuelle Ergebnisse zur Tarifbindung und der betrieblichen Interessenvertretung präsentiert. Die Befunde basieren auf den jüngst erhobenen Daten des IAB-Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das als einzige repräsentative Datenquelle entsprechende Auskünfte in einer langen Zeitreihe für die Gesamtwirtschaft liefert.<sup>1</sup>

PETER ELLGUTH, SUSANNE KOHAUT

## 1 Einleitung

Zwei Säulen tragen das deutsche System der Arbeitsbeziehungen: die Tarifautonomie und die betriebliche Interessenvertretung durch Betriebs- und Personalräte. Überbetriebliche Verbands- 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. Bei Branchentarifverträgen sind Öffnungsklauseln mittlerweile weit verbreitet, die den tarifgebundenen Betrieben explizit betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten anbieten. Damit haben betriebsbezogene Regelungen und die betriebliche Interessenvertretung an Bedeutung gewonnen.

Wo keine Branchentarifbindung 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.

Auf betrieblicher Ebene regelt das Betriebsverfassungsgesetz die institutionalisierte Interessenvertretung der Beschäftigten. Formal herrscht eine klare funktionale Trennung zwischen der Mitbestimmung auf Branchenebene und auf betrieblicher Ebene. Die Praxis ist geprägt von einem vielfältigen Ineinandergreifen beider Ebenen mit wechselseitigen Abhängigkeiten. Betriebsräten obliegt die Umsetzung und Überwachung geltender Tarifverträge.

In diesem Beitrag wollen wir wie alljährlich aktuelle Ergebnisse des IAB-Betriebspanels<sup>2</sup> zur Tarifbindung und der betrieblichen Interessenvertretung präsentieren. Die Erhebung wurde im dritten Quartal 2020 durchgeführt, also in einer überwiegend relativ stabilen Phase der Pandemie. Die Ergebnisse beruhen auf Angaben von rund 16 500 Betrieben, die sowohl in West- als auch in Ostdeutschland angesiedelt sind. Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe sind die Ergebnisse repräsentativ für die rund 2,1 Mio. Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in beiden Landesteilen. Insgesamt sind in diesen Betrieben etwa 40,7 Mio. Personen beschäftigt.

1 Die in diesem Beitrag präsentierten Zahlen wurden in weiten Teilen bereits vom IAB im Mai 2021 veröffentlicht (Ellguth/Kohaut 2021).

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

Die Befunde der Berichterstattung für das Jahr 2020 sind natürlich vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die die Corona-Pandemie für die Betriebe bedeutet, zu interpretieren. Allerdings ist für die Branchentarifbindung aufgrund der gesetzlichen Nachwirkungsfristen nicht davon auszugehen, dass Corona-bedingte Auswirkungen bereits beobachtet werden können. Anders sieht es möglicherweise bei der Orientierung am Branchentarifvertrag aus.

Auch bei der Verbreitung von Betriebsräten sind krisenbedingte Auswirkungen grundsätzlich denkbar. Das sollte aber in erster Linie die *Gründung* von Betriebsratsgremien betreffen. Wie die einschlägige Forschung zeigt, sind es oft betriebliche Krisensituationen, die die Beschäftigten zur Gründung eines Betriebsrats bewegen (Artus et al. 2016). Was aber auch deutlich wird, ist, dass es sich bei der erfolgreichen Implementierung eines Betriebsrats i. d. R. um einen schwierigen und langwierigen Prozess handelt, der vermutlich nur schwerlich im zeitlichen Rahmen des ersten Lockdowns bzw. bis zum Erhebungszeitpunkt hätte umgesetzt werden können. Was den Verlust von bestehenden Betriebsratsgremien angeht, nehmen wir nicht an, dass pandemiebedingte Schließungen Betriebe mit Betriebsrat in besonderem Maß treffen. Insofern erwarten wir für die betriebliche Mitbestimmung keine unmittelbaren Auswirkungen der Corona-Pandemie in den präsentierten Zahlen.

## 2 Entwicklung und Ausmaß der Tarifbindung

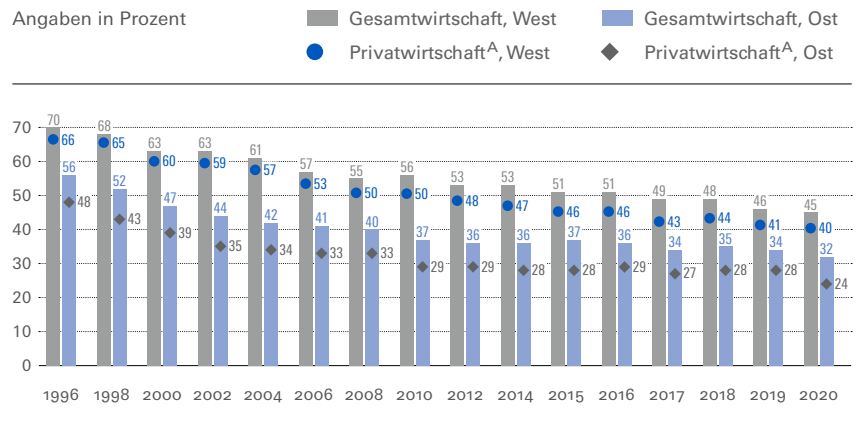
Seit Beginn der Erhebung 1996 bis Mitte der 2000er zeigt die Branchentarifbindung in den alten wie in den neuen Bundesländern eine stark rückläufige Tendenz. In Westdeutschland folgte danach zunächst eine Phase der Stabilisierung bis 2010, während in Ostdeutschland die Reichweite der Tarifbindung stetig – wenn auch nur in sehr kleinen Schritten – abnahm. Auch in Westdeutschland ist nach einer „ruhigen“ Phase erneut ein Rückgang zu verzeichnen. In Ostdeutschland war in den letzten Jahren eine gewisse Stabilisierung eingetreten. Am aktuellen Rand ist jedoch erneut ein Rückgang 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 die Flächentarifbindung bezogen auf die Beschäftigten von 1996 bis 2020 in Westdeutschland um 25 und in Ostdeutschland um 24 Prozentpunkte zurück. Nahezu die gleiche Entwicklung ist in Westdeutschland zu beobachten, wenn nur die Privatwirtschaft betrachtet wird. Im Osten ist hin-

ABBILDUNG 1

### Flächentarifbindung der Beschäftigten, 1996–2020

Angaben in Prozent



A ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

gegen am aktuellen Rand ein deutlicher Einbruch in der Privatwirtschaft zu erkennen.

Im Folgenden (*Tabelle 1*) sind die Ergebnisse des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2020 dargestellt, wobei zwischen der Tarifbindung der Betriebe und der Tarifbindung der Beschäftigten unterschieden wird. Betrachtet man zunächst die Betriebe, so zeigt sich, dass hochgerechnet rund 26 % der westdeutschen, aber nur 16 % der ostdeutschen Betriebe durch Branchentarifverträge gebunden waren. Haus- oder Firmentarifverträge galten für 2 % der Betriebe in den westdeutschen und etwa 3 % der Betriebe in den ostdeutschen Bundesländern. Der Rest, also etwa 72 % der westdeutschen und sogar 82 % der ostdeutschen Betriebe, war nicht tarifgebunden. Etwa 31 % der nicht tarifgebundenen Betriebe in Westdeutschland und 24 % in Ostdeutschland gaben an, sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifen zu orientieren. Allerdings lehnt sich nur ein Teil dieser Betriebe auch in allen tarifvertraglich relevanten Punkten an den jeweiligen Branchentarif an. Nur in diesen Betrieben dürften die Beschäftigten Arbeitsbedingungen vorfinden, die mit denen in branchentarifgebundenen Betrieben vergleichbar sind.

Ein ähnliches Bild, aber ein größerer Geltungsbereich, ergibt sich, wenn anstatt der Betriebe die Beschäftigten betrachtet werden. So haben im Jahr 2020 hochgerechnet rund 45 % der westdeutschen und etwa 32 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb gearbeitet, der einem Branchentarifvertrag unterlag (*Tabelle 1*). Firmentarifverträge galten für 8 % der westdeutschen und 11 % der ostdeutschen Beschäftigten. Für rund 47 % der westdeutschen und 57 % der ostdeutschen Arbeitnehmer\*innen gab es keinen Tarifvertrag. Rund 41 % dieser Beschäftigten in westdeutschen Betrieben und etwa 35 % in ostdeutschen

TABELLE 1

**Tarifbindung, 2020**

Angaben in Prozent

	Betriebe			Beschäftigte		
	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt
Branchentarif	26	16	24	45	32	43
Firmen-/Haustarif	2	3	2	8	11	8
Kein Tarifvertrag	72	82	74	47	57	49
<i>davon Orientierung am Branchentarif</i>	31	24	30	41	35	40

WSI Mitteilungen

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

Betrieben wurden jedoch indirekt von Tarifverträgen erfasst, da sich ihre Betriebe nach eigenen Angaben daran orientierten.

Der Anteil der Betriebe, die angeben, sich an den Regelungen eines Branchentarifvertrags zu orientieren (obgleich es keine formale Tarifbindung gibt), ist im Vergleich zum Vorjahr um rund zehn Prozentpunkte gesunken. Das gilt für beide Landesteile gleichermaßen. Dieser relativ starke Rückgang kann Resultat der für viele Betriebe schwierigen wirtschaftlichen Lage aufgrund der Pandemie sein. Möglicherweise hat ein Teil der Betriebe aufgrund der krisenbedingten Herausforderungen die Orientierung an einem Branchentarifvertrag aufgegeben bzw. aufgeben müssen.

Allerdings könnte auch ein zweiter Grund für den Rückgang (mit-)verantwortlich sein: Im IAB-Betriebspanel wurde 2020 sehr viel ausführlicher als in vorangegangenen Erhebungen erfragt, was genau die Betriebe unter der Orientierung am Branchentarifvertrag verstehen. So wurde danach gefragt, ob sie sich bei der Entlohnung und/oder anderen Regelungen wie beispielsweise bei finanziellen Zusatzleistungen (z. B. Weihnachts-/Urlaubsgeld), den Arbeitszeiten oder der Dauer des Jahresurlaubs an einem Branchentarifvertrag orientieren. Eine wesentliche Änderung gegenüber früheren Erhebungen war die Frage, ob alle Beschäftigten, die überwiegende Mehrheit oder nur bestimmte Gruppen bzw. einzelne Beschäftigte in den Genuss tariflicher Leistungen kommen. Diese differenzierte Abfrage könnte dazu geführt haben, dass manche Antworten anders ausgefallen sind als bei der früher üblichen zusammenfassenden Frage, ob sich der Betrieb am Branchentarif orientiert.

Geht man weiter ins Detail und analysiert die Tarifbindung in den einzelnen Wirtschaftszweigen, so zeigt sich, dass das Ausmaß der Tarifbindung zwischen den Wirtschaftszweigen stark variiert. In *Tabelle 2* ist der Anteil der tarifgebundenen Betriebe und in *Tabelle 3* der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, ausgewiesen.<sup>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 (*Tabelle 2*). In diesen Branchen liegt der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, weit über dem Durchschnitt, ebenso bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (*Tabelle 3*). Im Gegensatz hierzu spielen im Bereich der Information und Kommunikation Branchentarifverträge eine nur geringe Rolle (*Tabelle 2*).

Betrachtet man die Tarifbindung der Betriebe nach ihrer Größe (*Tabelle 4*), so zeigt sich, dass der Deckungsgrad mit zunehmender Größe steigt. Für beide Landesteile gilt, dass die Branchentarifverträge für Kleinbetriebe eine untergeordnete Rolle spielen, während große Betriebe mit über 200 Beschäftigten in Westdeutschland in der Mehrheit tarifgebunden sind. Ebenso nimmt die Bedeutung der Haus- bzw. Firmentarifverträge mit steigender Betriebsgröße zu. Insbesondere in den ostdeutschen Betrieben mit 200 und mehr Beschäftigten spielen Firmentarifverträge eine große Rolle.

### 3 Orientierung an einem Branchentarifvertrag

Im Folgenden soll die Gruppe der nicht tarifgebundenen Betriebe, die sich aber an einem Tarifvertrag orientieren, genauer betrachtet werden (*Tabelle 5*). Um die über die formal rechtliche Geltung hinausgehende Bedeutung der Branchentarifverträge besser beurteilen zu können, werden die Betriebe für die folgende Auswertung in drei Gruppen eingeteilt: In der ersten Gruppe werden alle Betriebe, die sich am Branchentarif orientieren und in denen tarifähnliche Arbeitsbedingungen gelten, zusammengefasst. Diese Betriebe zahlen mindestens Tariflöhne an die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten. Darüber hinaus geben sie an, dass sie sowohl bei der vereinbarten Wochenarbeitszeit als auch hinsichtlich anderer wesentlicher tariflicher Regelungen wie der Urlaubsdauer und der finanziellen Zusatzleistungen dem Branchentarif folgen. Die zweite Gruppe umfasst alle Betriebe, die mindestens Tariflöhne für die Mehrheit der Beschäftigten zahlen, ohne sich allerdings hinsichtlich aller anderen Regelungen am Branchentarifvertrag zu orientieren. Die dritte Grup-

3 Abweichend von der 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 2

## Tarifbindung der Betriebe nach Wirtschaftszweigen, 2020

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.	27	(0)	73	28	31	69	29	(8)	92	27
Energie/Wasser/Abfall und Bergbau	44	4	51	40	53	47	(41)	34	66	38
Verarbeitendes Gewerbe	21	3	75	38	27	73	42	14	86	25
Baugewerbe	49	1	50	42	53	47	43	39	61	38
Großhandel, Kfz-Handel und -reparatur	18	1	81	30	21	79	31	9	91	23
Einzelhandel	17	1	81	32	21	79	34	10	90	24
Verkehr und Lagerei	14	2	85	25	16	84	25	12	88	22
Information und Kommunikation	3	(0)	97	17	(3)	97	(19)	(6)	94	(10)
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	25	(2)	73	25	27	73	28	24	76	(16)
Gastgewerbe und Sonstige Dienstleistungen	22	1	77	24	26	74	26	10	90	17
Gesundheit und Erziehung/Unterricht	30	4	65	43	37	63	46	24	76	34
Wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen	13	1	86	21	15	85	21	12	88	19
Organisationen ohne Erwerbscharakter	29	9	61	31	41	59	32	32	68	28
Öffentliche Verwaltung/ Sozialversicherung	79	10	11	(42)	91	9	(27)	82	(18)	(66)
<b>Gesamt</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>74</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>72</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>82</b>	<b>24</b>

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 3

## Beschäftigte nach Tarifbindung ihres Betriebs und Wirtschaftszweigen, 2020

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.	34	(1)	65	34	42	58	34	(15)	85	35
Energie/Wasser/Abfall und Bergbau	61	16	24	36	78	22	(36)	73	27	35
Verarbeitendes Gewerbe	44	11	45	48	59	41	52	34	66	34
Baugewerbe	55	(3)	42	52	60	40	56	53	47	42
Großhandel, Kfz-Handel und -reparatur	27	3	70	34	32	68	36	19	81	25
Einzelhandel	25	4	71	48	31	69	51	18	82	36
Verkehr und Lagerei	34	13	53	33	47	53	34	45	55	33
Information und Kommunikation	11	(2)	87	16	(10)	90	(18)	(25)	75	(8)
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	66	(5)	29	42	72	28	46	58	42	(20)
Gastgewerbe und Sonstige Dienstleistungen	35	2	63	33	40	60	35	26	74	25
Gesundheit und Erziehung/Unterricht	48	12	40	54	63	37	55	47	53	54
Wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen	40	4	56	26	45	55	26	40	60	28
Organisationen ohne Erwerbscharakter	44	12	44	31	61	39	36	41	59	19
Öffentliche Verwaltung/ Sozialversicherung	80	18	2	51	98	(2)	(44)	99	(1)	(79)
<b>Gesamt</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	<b>49</b>	<b>40</b>	<b>53</b>	<b>47</b>	<b>41</b>	<b>43</b>	<b>57</b>	<b>35</b>

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

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 4

**Tarifbindung der Betriebe nach Betriebsgröße, 2020**

Angaben in Prozent

Betriebsgröße	Branchentarifvertrag (BTV)		Haus-/Firmentarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon: Orientierung am BTV	Ost	davon: Orientierung am BTV
1 bis 9 Beschäftigte	21	12	1	1	78	27	87	22
10 bis 49 Beschäftigte	34	22	2	4	64	40	74	29
50 bis 199 Beschäftigte	42	35	7	9	51	47	56	39
200 bis 499 Beschäftigte	51	33	11	24	38	44	44	47
500 und mehr Beschäftigte	68	49	16	23	16	45	28	57
<b>Gesamt</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>72</b>	<b>31</b>	<b>82</b>	<b>24</b>

WSI Mitteilungen

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

pe besteht aus Betrieben, die sich nur relativ locker an die Branchentarifbindung anlehnen und entweder nur einzelnen Beschäftigtengruppen Tariflöhne zahlen oder mit

Blick auf die Mehrheit der Beschäftigten ein Lohnniveau haben, das unterhalb der einschlägigen Branchentarife liegt. Auch hinsichtlich anderer wesentlicher Regelungen im Branchentarifvertrag weichen sie von den tariflichen Vorgaben ab.

TABELLE 5

**Orientierung an einem Branchentarifvertrag, 2020<sup>A</sup>**

Angaben in Prozent

Betriebe mit ...	West	Ost	Gesamt
... insgesamt tarifähnlichen Bedingungen	23	13	21
... mindestens Tariflohn für die Mehrheit der Beschäftigten	62	61	61
... lockerer Anlehnung	15	26	17
<b>Gesamt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

A Basis: alle nicht tarifgebundenen Betriebe, die sich an einem Branchentarifvertrag orientieren

WSI Mitteilungen

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

WSI zeigt für das Jahr 2020, wie sich die Betriebe, die sich nach eigenen Angaben an einem Branchentarifvertrag orientieren, auf die einzelnen Gruppen verteilen. Von den bundesweit rund 30 % der nicht tarifgebundenen Betriebe, die sich am Branchentarif orientieren, übernehmen etwa 21 % neben dem tariflichen Lohnniveau für die große Mehrheit der Beschäftigten auch alle anderen wesentlichen Regelungen des jeweiligen Branchentarifvertrags. Dabei fällt auf, dass dieser Anteil in Ostdeutschland mit nur 13 % deutlich unter dem gesamtdeutschen Wert liegt. Knapp zwei Drittel der „Orientierer“ (61 %) zahlen Löhne und Gehälter, die mindestens dem Branchentarif entsprechen, an die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten, ohne aber alle anderen Regelungen des Branchentarifs zu übernehmen. Dieser Wert ist in beiden Landesteilen annähernd gleich. Rund 17 % der Betriebe in Deutschland nutzen den Branchentarifvertrag nur als lockere Orientierungshilfe. In Ostdeutschland ist der Anteil dieser Betriebe mit 26 % deutlich höher. In diesen Betrieben herrschen wohl Arbeitsbedingungen, die nicht mit denen in branchentarifgebundenen Betrieben vergleichbar sind.

TABELLE 6

**Betriebe nach Tarifbindung und Orientierung am Branchentarifvertrag, 2020**

Angaben in Prozent

	West	Ost	Gesamt
Tarifgebundene Betriebe	28	18	26
Keine Tarifbindung aber Orientierung am BraTV	22	20	22
darunter mit:			
insgesamt tarifähnlichen Bedingungen	5	3	5
mind. Tariflohn für die Mehrheit der Beschäftigten	14	12	14
lockerer Anlehnung	3	5	4
Keine Tarifbindung und keine Orientierung	50	62	52
<b>Gesamt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Abweichungen von 100% aufgrund von Rundungen

WSI Mitteilungen

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bezogen auf alle Betriebe in Deutschland rund 22 % einen Branchentarifvertrag als Orientierungshilfe nutzen. Allerdings orientieren sich nur rund 5 % aller Betriebe neben dem Lohn auch an allen anderen Regelungen des entsprechenden Branchentarifvertrags und beziehen die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten mit ein (Tabelle 6). Nur in diesen Betrieben dürften die Beschäftigten Arbeitsbedingungen vorfinden, die denen branchentarifgebundener Betriebe weitgehend entsprechen.

Folglich werden in insgesamt etwa 31 % der Firmen in Deutschland die Arbeitsbedingungen direkt oder indirekt durch Branchentarifverträge bestimmt. 55 % aller Beschäftigten arbeiten in diesen Betrieben. Es zeigt sich also, dass der Branchentarifvertrag immer noch eine wichtige Rolle im deutschen System der Arbeitsbeziehungen spielt, auch wenn seine Bedeutung in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist.

## 4 Aktuelle Ergebnisse zur betrieblichen Interessenvertretung

Das bundesdeutsche System der Interessenvertretung mit seiner dualen Struktur von sektoral ausgehandelten Tarifverträgen und betrieblicher Interessenregulierung ist seit Mitte der 1980er Jahre durch eine Verlagerung von Regelungskompetenzen von der überbetrieblichen auf die betriebliche Ebene gekennzeichnet. In der wissenschaftlichen und politischen Debatte wird diese Bedeutungsver-schiebung in erster Linie unter dem Aspekt der Flexibilisierung des Tarifsystems diskutiert. Die in diesem Zusammenhang nach wie vor geforderte Erweiterung betrieblicher Handlungsspielräume tarifgebundener Betriebe setzt (mehr oder weniger stillschweigend) die Existenz eines kompetenten betrieblichen Verhandlungspartners voraus, der die Interessen der Arbeitnehmer\*innen bündelt und vertritt. So wird z. B. in vielen tariflichen Öffnungsklauseln zur betrieblichen Umsetzung der Möglichkeiten,

von tariflichen Standards abzuweichen, explizit auf den Betriebsrat verwiesen. Aber auch – oder gerade – für die Betriebe ohne Tarifbindung stellt sich die Frage nach einer (gesetzlich legitimierten) Vertretung der Beschäftigten auf betrieblicher Ebene.

Vor diesem Hintergrund soll zunächst analog zur Tarifbindung ein Eindruck der quantitativen Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung, d. h. der Verbreitung von Betriebsräten vermittelt werden. In Anbetracht des zunehmenden Interesses an den Arbeitsbeziehungen in betriebsratslosen Betrieben werden ergänzend auch Zahlen zu betriebspezifischen Formen der Mitarbeitervertretung, wie sie seit 2004 im IAB-Betriebspanel erhoben werden, dargestellt. Der Frage, inwieweit diese Einrichtungen ein funktionales Äquivalent zum Betriebsrat sein können, kann an dieser Stelle allerdings nicht nachgegangen werden (siehe dazu: Ellguth 2009). Abschließend sollen dann beide Ebenen der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft gemeinsam betrachtet werden.

In *Tabelle 7* sind die aktuellen Daten zur Existenz von Betriebsräten und alternativen Vertretungsformen in der Privatwirtschaft (Betriebe ab fünf Beschäftigte) für West- und Ostdeutschland dargestellt. Für den Anteil der *Betriebe* mit gesetzlich legitimer Interessenvertretung wird mit 8 % im Westen ein neuer Tiefpunkt erreicht, seit hierzu Daten aus dem IAB-Betriebspanel vorliegen. Im Osten bewegt sich der Anteil auf dem Niveau der Vorjahre. Die insgesamt niedrigen Anteilswerte werden von der großen Zahl der Kleinbetriebe geprägt, in denen die Existenz eines Betriebsrats eher die Ausnahme ist.

Bei der letztjährigen Berichterstattung hatten wir in der Gesamtschau der vergangenen 25 Jahre eine gewisse

TABELLE 7

### Betriebsrat und andere Formen der Mitarbeitervertretung nach Betriebsgröße, 2020 <sup>A</sup>

Angaben in Prozent

		Betriebsgrößenklassen (Anzahl Beschäftigte)					Insgesamt (ab 5)	nachrichtlich:	
		5–50	51–100	101–199	200–500	501 u. m.		ab 21	ab 51
<b>Westdeutschland</b>									
<b>Betriebe</b>	mit BR	5	30	47	67	85	<b>8</b>	25	43
	mit anderer MA-Vertretung	15	22	19	15	19	<b>15</b>	20	20
<b>Beschäftigte</b>	mit BR	7	32	49	69	90	<b>40</b>	53	64
	mit anderer MA-Vertretung	17	22	19	15	14	<b>17</b>	17	17
<b>Ostdeutschland</b>									
<b>Betriebe</b>	mit BR	5	33	48	69	91	<b>9</b>	26	43
	mit anderer MA-Vertretung	10	17	17	16	16	<b>10</b>	15	17
<b>Beschäftigte</b>	mit BR	9	34	48	72	94	<b>36</b>	49	60
	mit anderer MA-Vertretung	11	17	17	16	14	<b>14</b>	15	16

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

Anmerkung: BR = Betriebsrat; MA = Mitarbeiter

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

Angleichung des auf *Beschäftigte* bezogenen Deckungsgrads in beiden Landesteilen konstatiert (Ellguth/Kohaut 2020, S. 282). Diese Annäherung hat sich 2020 dezent fortgesetzt. Lag 2016 die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung im Westen noch neun Prozentpunkte über der im Osten, hat sich diese Differenz 2020 auf vier Prozentpunkte reduziert. Im Vergleich zum Vorjahr verharrt dabei der Osten auf dem Niveau des Jahres 2019, während der Westen nochmals einen Prozentpunkt verliert. Ob es zu einer weiteren Angleichung kommen wird – sei es durch eine erneute Zunahme in Ostdeutschland oder durch einen fortgesetzten Rückgang in Westdeutschland –, muss die Zukunft zeigen.

Hinlänglich bekannt sind die größenspezifischen Unterschiede in der Verbreitung von Betriebsräten. Nur jeder 22. Kleinbetrieb (bis 50 Beschäftigte) in Westdeutschland und jeder 18. in Ostdeutschland verfügt 2020 über einen Betriebsrat. Unter den Großbetrieben (über 500 Beschäftigte) ist die Existenz eines Betriebsrats dagegen die Regel und erreicht einen Anteil von 85 % in West- und 91 % in Ostdeutschland. Prägt in betrieblicher Perspektive die große Zahl der Kleinbetriebe das Gesamtbild, so relativiert sich deren Gewicht natürlich bei Betrachtung des auf *Beschäftigte* bezogenen Deckungsgrads. Die insgesamt um rund vier Prozentpunkte niedrigere Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung in Ostdeutschland resultiert vor allem 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 %. Die hohe Reichweite der Mitbestimmung in diesem Segment schlägt deshalb besonders in Westdeutschland auf den Gesamtanteilwert durch. In früheren Jahren war die geringere Verbreitung von Betriebsräten im mittleren Größensegment (51–500 Beschäftigte) zusätzlich für die (damals noch) deutlich geringere Reichweite im Osten verantwortlich. In dieser Hinsicht haben aber die ostdeutschen Betriebe gleichgezogen.

Wie erwartet zeigen sich in der Verbreitung von Betriebsräten auch starke Unterschiede zwischen einzelnen Branchen, und das sowohl in Betriebs- als auch Beschäftigtenperspektive (Tabelle 8). Die größte quantitative Reichweite ist im traditionell stark mitbestimmten Bereich Energie- und Wasserversorgung/Abfallwirtschaft/Bergbau, im Verarbeitenden Gewerbe und in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen zu beobachten. Das untere Ende bilden die vorwiegend kleinbetrieblich strukturierten Branchen des sonstigen Dienstleistungsbereichs (inkl. Gastgewerbe) und der Bauwirtschaft; im Osten gehört dazu auch noch der Handel. Branchenspezifische Entwicklungen lassen sich wegen der 2009 erfolgten Umstellung auf eine neue Wirtschaftszweigsystematik (WZ2008) nur für einen eingeschränkten Zeitraum verfolgen. Klar identifizierbar sind für die vergangenen elf Jahre Rückgänge in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und im Bereich Verkehr/Lagerung (in beiden Landesteilen).

Im Westen haben darüber hinaus die Bauwirtschaft und der Bereich Information/Kommunikation größere Verluste zu verzeichnen. Im Osten betrifft dies den Handel und das Gesundheitswesen.

## 5 Betriebsspezifische Formen der Mitarbeitervertretung

Alternativ zu oder auch neben einem Betriebsrat kann es in den Betrieben andere betriebsspezifische Formen der Mitarbeitervertretung geben. Die folgenden Angaben beziehen sich ebenfalls auf die privatwirtschaftlichen Betriebe ab fünf Beschäftigte. Die Größenabgrenzung bietet sich an, um eine Gegenüberstellung mit den Zahlen zur Verbreitung eines Betriebsrats zu ermöglichen. Zudem spielen solche Einrichtungen in den Kleinbetrieben ohnehin so gut wie keine Rolle. Das gerade angesprochene Nebeneinander von Betriebsrat und „hausgemachter“ Mitarbeitervertretung gibt es allerdings nur bei einem Anteil von ca. einem Prozent der Betriebe (ohne Tabelle). Wie nicht anders zu erwarten, kommt dies aber in größeren Betrieben deutlich häufiger vor (in Betrieben über 500 Beschäftigte bei ca. 11 %).

Die Verbreitung solcher Einrichtungen, seien es „Runde Tische“ oder „Belegschaftssprecher“ etc., zeigt nicht annähernd die gleiche Stabilität, die für die Institution des Betriebsrats kennzeichnend ist. Von einer Erhebungswelle zur nächsten gibt es z. T. deutliche Schwankungen. In Westdeutschland pendeln die betrieblichen Anteilswerte zwischen 7 % und 18 %, in Ostdeutschland zwischen 3 % und 10 % (ohne Tabelle). Beide Maximalwerte wurden 2018 erreicht und markieren bis dahin einen klaren Bedeutungszuwachs dieser Einrichtungen. In der aktuellen Erhebung ist die Verbreitung dieser Gremien allerdings im Westen mit 15 % wieder rückläufig (Tabelle 7). Die Vermutung liegt nahe, dass in den rückläufigen Zahlen die Auswirkungen der Corona-Pandemie spürbar sind. Im Osten bleibt der Wert auf dem erreichten 10%-Niveau. Die stärkere Verbreitung betriebsspezifischer Mitarbeitervertretungen in den alten Bundesländern drückt sich auch in den auf die Beschäftigten bezogenen Zahlen aus. Zurzeit arbeiten in Westdeutschland 17 % der Beschäftigten in Betrieben mit einer solchen Einrichtung; in Ostdeutschland sind dies 14 %.

Wie sich zeigt, existiert – anders als beim Betriebsrat – eine große Fluktuation unter diesen Gremien, d. h. ein Großteil davon existiert nur über einen relativ kurzen Zeitraum hinweg; gleichzeitig gibt es Jahr für Jahr viele Neugründungen. Betrachtet man z. B. die Betriebe über einen Zeitraum von vier Jahren (2016–2020), verfügen nur 3 % dieser Betriebe mit 7 % der Beschäftigten dauerhaft über eine solche Einrichtung. Ein Betriebsratsgre-

TABELLE 8

**Betriebsrat und andere Formen der Mitarbeitervertretung nach Branche, 2020<sup>A</sup>**

Angaben in Prozent

		Wirtschaftszweige (Gesamtdeutschland)										
		Energie/Wasser/ Abfall/Bergbau	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Verkehr / Lagerei	Information / Kommunikation	Finanz- und Versicherungs- dienstleistungen	Gastgewerbe und sonstige Dienstleistungen	Gesundheit und Erziehung / Unterricht	Wirtschaftliche, wissenschaftliche, freiberufliche DL	Insgesamt (ab 5 Beschäftigte)
<b>Betriebe</b>	mit BR	25	15	2	9	9	11	15	2	13	5	<b>8</b>
	mit anderer MA-Vertretung	5	14	10	14	15	19	8	11	24	13	<b>14</b>
<b>Beschäftigte</b>	mit BR	66	64	11	27	43	34	58	12	48	30	<b>40</b>
	mit anderer MA-Vertretung	8	14	13	16	16	17	5	14	25	14	<b>16</b>

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

Anmerkung: BR = Betriebsrat; MA = Mitarbeiter

Quelle: IAB-Betriebspanel 2020, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

mium hingegen existiert über diesen Zeitraum hinweg in 7 % der in dieser Zeitspanne überlebenden Betriebe mit 42 % der Beschäftigten (vgl. dazu auch Ellguth 2009, S. 116). In Zeiten von Kurzarbeit und teil- bzw. zeitweisen Betriebsschließungen geht der Bedarf an (eher kurzfristig ins Leben gerufenen, aber auch kurzlebigen) betriebspezifischen Mitarbeitervertretungen u. U. zurück.

Anders als bei den Betrieben mit einer laut Betriebsverfassungsgesetz institutionalisierten Interessenvertretung gibt es hier keine so klare größenspezifische Verteilung (Tabelle 7). Unterschiede entlang der Branchen sind ebenfalls geringer ausgeprägt als beim Betriebsrat. Im Segment mit der stärksten Verbreitung „Gesundheitswesen, Erziehung und Unterricht“ können rund 25 % der Beschäftigten auf eine solche Einrichtung zurückgreifen (Tabelle 8), in den übrigen Branchen bewegen sich die Anteilswerte zwischen 5 % (Finanz- und Versicherungsdienstleistungen) und 17 % (Information/Kommunikation). Diese Zahlen können natürlich keine Auskunft über die Ausgestaltung der betreffenden Gremien oder gar deren betriebspolitische Rolle geben. Dazu sei auf Hertwig (2013) verwiesen.

gen im dualen System betrachtet werden. Damit gilt im Folgenden das besondere Augenmerk der Entwicklung der sogenannten betrieblichen Vertretungslücken, also Betrieben, die zwar tarifgebunden 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.

Nur eine Minderheit der in der Privatwirtschaft (ab fünf Beschäftigte) beschäftigten Arbeitnehmer\*innen ist in Betrieben tätig, die zur Kernzone des dualen Systems der Interessenvertretung zu zählen sind. Diese Zone umfasst nur ein knappes Viertel (24 %) der Beschäftigten in Westdeutschland und nur noch 14 % in Ostdeutschland (Tabelle 9). Rechnet man die Betriebe mit Haustarif und Betriebsrat hinzu, ergibt sich ein Umfang von 30 % in West- und 25 % in Ostdeutschland. Von einer betrieblichen Vertretungslücke (Betrieb ist an einen Branchentarif gebunden, verfügt aber über keinen Betriebsrat) sind 18 % der Beschäftigte in Westdeutschland und 12 % in Ostdeutschland betroffen. Diese vermeintlich günstigere Situation im Osten 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 Tarifvertrag und ohne Betriebsrat auskommen müssen, sind dies in Ostdeutschland 50 %.

## 6 Das Zusammenspiel von betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung

Im abschließenden gemeinsamen Blick auf die betriebliche und sektorale Ebene der (gesetzlich legitimierten) Interessenvertretung sollen vor allem die Verschiebun-



TABELLE 9

### Tarifbindung und Betriebsrat, 1996–2020<sup>A</sup>

Anteil der jeweils betroffenen Beschäftigten in Prozent

	Westdeutschland								Ostdeutschland							
	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2018	2020	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2018	2020
BR und Branchentarif	41	37	35	30	29	27	26	24	29	25	22	18	15	14	14	14
BR und Haustarif	9 <sup>B</sup>	6	6	6	6	7	7	6	13 <sup>B</sup>	8	9	9	11	9	8	11
BR und kein Tarif		7	6	9	8	9	10	11		8	9	10	10	11	13	12
Branchentarif und kein BR	27	25	24	22	21	21	19	18	22	16	16	18	16	17	15	12
Haustarif und kein BR	23 <sup>B</sup>	1	1	2	1	1	1	1	36 <sup>B</sup>	3	4	4	3	2	2	2
kein Tarif und kein BR		24	27	31	34	36	37	41		39	41	42	45	47	48	50
<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>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>A</sup> ohne Landwirtschaft und Betriebe ohne Erwerbszweck

<sup>B</sup> Da sich die Abfrage der Geltung eines Haus- bzw. Firmentarifvertrags zwischen 1996 und 1998 geändert hat, können die entsprechenden Werte erst von 1998 an ausgewiesen werden. Für 1996 werden deshalb die zusammengefassten Werte der Betriebe ohne Branchentarif angegeben

Anmerkung: BR = Betriebsrat

WSI Mitteilungen

Quelle: IAB-Betriebspanel 1996–2020, eigene Darstellung

Seit 1996 ist die Kernzone des dualen Systems in beiden Landes- teilen deutlich geschrumpft, und zwar um 17 bzw. 15 Prozentpunkte. In fast gleichem Ausmaß sind die „weißen Flecken in der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft“ angewachsen, wodurch immer weitere Teile der Betriebslandschaft ohne jegliche Form der gesetzlich legitimierten Interessenvertretung bleiben. Ein weiteres im Beobachtungszeitraum gewachsenes Segment umfasst Betriebe, die nicht (mehr) an einen Branchentarif gebunden sind, aber über einen Betriebsrat verfügen. Abgenommen hat hingegen in den letzten gut 20 Jahren der Umfang der *betrieblichen* Vertretungslücken (tarifgebundene Betriebe ohne Betriebsrat). Dies ist aber keine Erfolgsmeldung, da die betreffenden Betriebe zumeist aus dieser Gruppe in diejenige gewechselt sind, die weder einen Branchentarif haben noch eine betriebliche Interessenvertretung.

Diese Trends sind überwiegend dem Rückgang der Branchentarifbindung geschuldet bei parallel vergleichsweise moderaten Verlusten in der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung. Auch wenn es bei dieser Entwicklung „Verschnaufpausen“ und Phasen partieller Erholung gibt – so die Zunahme der Reichweite von Betriebsräten in Ostdeutschland in den letzten Jahren –, bleibt doch festzustellen, dass sich die „weißen Flecken“ im dualen System der Interessenvertretung nach wie vor ausbreiten. ■

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

**Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2020): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019, in: WSI-Mitteilungen 73 (4), S. 278–285, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-iab-betriebspanel-2019-24697.htm>

**Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2021): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020. <https://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/tarifbindungabnahme.aspx>

**Hertwig, M.** (2013): Zur Logik kollektiver Partizipation in Betrieben ohne Betriebsrat. Formen und Interessenvertretungschancen ‚Anderer Vertretungsorgane‘, in: Industrielle Beziehungen 20 (3), S. 199–220

#### AUTOR\*INNEN

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

@ peter.ellguth@iab.de

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

@ susanne.kohaut@iab.de

#### LITERATUR

**Artus, I. / Kraetsch, C. / Röbenack, S.** (2016): Betriebsratsgründungen. Typische Phasen, Varianten und Probleme, in: WSI-Mitteilungen 69 (3), S. 183–191, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-betriebsratsgruendungen-typische-phasen-varianten-und-probleme-13271.htm>

**Ellguth, P.** (2009): Betriebsspezifische Formen der Mitarbeitervertretung – welche Betriebe, welche personalpolitischen Wirkungen, in: Industrielle Beziehungen 16 (2), S. 109–135

**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