Tarifbindung und betriebliche Interessensvertretung in Ost und West
Schwund unterm sicheren Dach

Arbeitgeber und Arbeitnehmer verhandeln über Löhne und Arbeitsbedingungen. Tarifverträge und das Betriebsverfassungsgesetz bieten beiden Seiten ein institutionelles Gefüge dafür. Doch immer weniger Betriebe nehmen die Möglichkeit in Anspruch, Interessenkonflikte unter diesem stabilen Dach auszutragen. Gerade neu gegründete Betriebe im Osten der Republik ziehen es vor, außerhalb des Vertragsgebäudes zu agieren.

Zwei Säulen tragen das (west-)deutsche System der Arbeitsbeziehungen: die Tarifautonomie und die betriebliche Mitarbeitervertretung durch Betriebsräte. Überbetriebliche Verbands- 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. Für den einzelnen Betrieb ergibt sich daraus eine gesicherte Planungs- und Kalkulationsgrundlage. Zudem herrscht Betriebsfrieden während der Laufzeit der Verträge. Der Verhandlungs- und Koordinationsaufwand bei Tarifverhandlungen liegt bei den Tarifparteien, was die Betriebe zusätzlich entlastet.

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. Im Zuge der sogenannten „Verbetrieblichung" werden in den Tarifverträgen zunehmend nur noch Rahmenvereinbarungen getroffen, deren Konkretisierung den Betriebsparteien obliegt. Die Einrichtung eines Betriebsrats ist freiwillig.

Im Jahr 1990 wurde dieses System industrieller Arbeitsbeziehungen in einem Konsens von Regierung, Tarifparteien und Öffentlichkeit auf das Gebiet der ehemaligen DDR übertragen. Mit dem Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion galten auch dort die Tarifautonomie und die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben zur betrieblichen Mitbestimmung. Dieser für Ostdeutschland neue rechtliche Rahmen machte auch die Einrichtung entsprechender Institutionen notwendig. So begannen die westdeutschen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften 1990 mit dem Aufbau handlungsfähiger Tarifparteien. Man ging davon aus, dass sich die in Westdeutschland eingespielten Handlungsmuster auch in Ostdeutschland bewähren würden. Allerdings führten der drastische Produktionsrückgang, der massive Beschäftigungsabbau und der ausbleibende Aufschwung zu großen wirtschaftlichen Problemen, die nicht zuletzt der Lohnpolitik der Tarifparteien in Ostdeutschland angelastet wurden.

Dies führte in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung dazu, dass zahlreiche Arbeitgeber die Verbände verließen. Viele neue Betriebe traten einem Arbeitgeberverband gar nicht erst bei, auch um sich ihre Flexibilität zu erhalten. Für die Zeit bis 1996 liegen zwar keine umfassenden empirischen Ergebnisse vor. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die Branchentarifbindung der Betriebe bereits vor dem Jahr 1996 erheblich zurückgegangen war.

Weiterer Rückgang der Tarifbindung im Osten

Im IAB-Betriebspanel werden die Daten zur Tarifbindung seit 1996 für beide Landesteile erhoben. Die Flächentarifbindung der Beschäftigten zeigt in den alten wie in den neuen Bundesländern seither eine rückläufige Tendenz, allerdings ausgehend von unterschiedlichen Niveaus (vgl. Abbildung 1 auf Seite 70). Waren im Jahr 1996 über zwei Drittel der westdeutschen Beschäftigten in Betrieben mit Tarifvertrag tätig, so arbeitete schon damals nur gut die Hälfte der Ostdeutschen unter diesen Bedingungen. Betrachtet man zunächst die Gesamtwirtschaft, so ging die Flächentarifbindung der Beschäftigten

zwischen den Jahren 1996 bis 2008 in Westdeutschland um 15 Prozentpunkte und in Ostdeutschland um 16 Prozentpunkte zurück. Das bedeutet zugleich, dass in diesen zwölf Jahren keine Angleichung des ostdeutschen Niveaus an das westdeutsche erreicht werden konnte. Nach wie vor liegt das Ausmaß der Tarifbindung der Beschäftigten im Westen deutlich über dem im Osten.

Nahezu die gleiche Entwicklung ist zu beobachten, wenn nur die Privatwirtschaft betrachtet wird. Der Rückgang der Branchentarifbindung wurde folglich durch privatwirtschaftliche Betriebe angetrieben, während im betrachteten Zeitraum die Tarifbindung im öffentlichen Sektor weitgehend stabil blieb. Die Entwicklung der letzten Jahre deutet darauf hin, dass sich die Tarifbindung in Ostdeutschland auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert. In Westdeutschland scheint der Abwärtstrend jedoch noch nicht gestoppt zu sein.

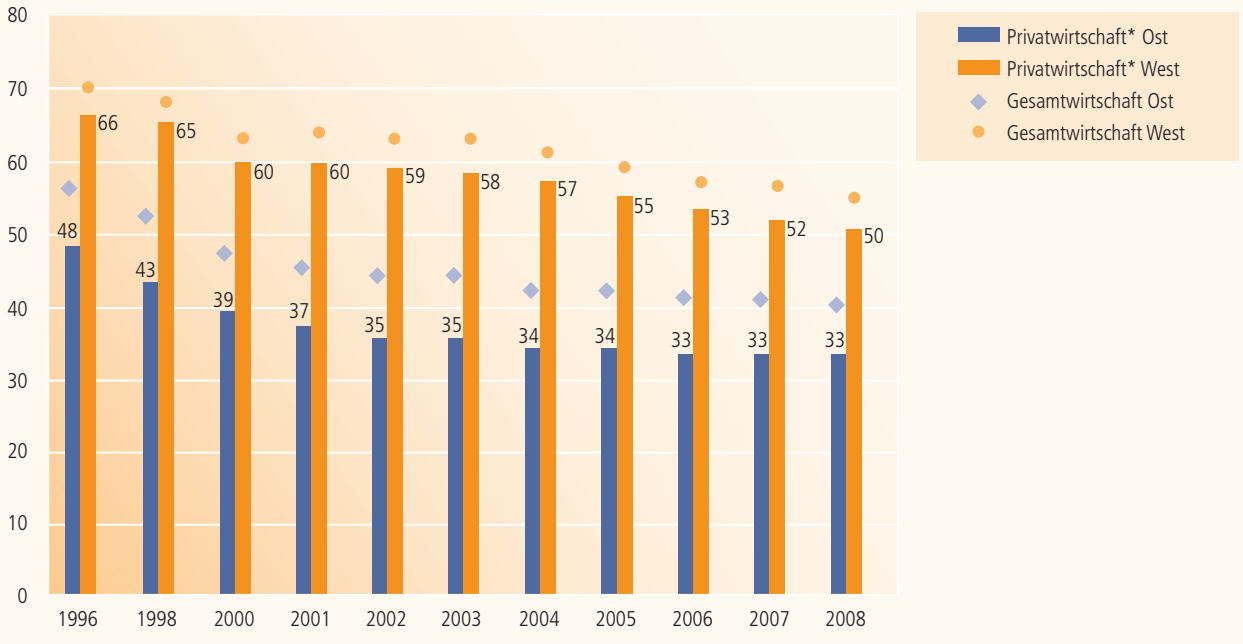
Das Ausmaß der Tarifbindung im Detail

Betrachtet man nun das Ausmaß der Tarifbindung etwas genauer, so arbeiteten im Jahr 2008 rund 55 Prozent der westdeutschen und etwa 40 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb, der einem Branchentarifvertrag unterlag (vgl. Tabelle 1 auf Seite 71). Für rund 37 Prozent der westdeutschen und 48 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer galt kein Tarifvertrag. Jeweils rund die Hälfte dieser Arbeitnehmer wurde jedoch indirekt von Tarifverträgen erfasst, da sich ihre Betriebe nach eigenen Angaben daran orientierten. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Firmentarifverträgen. Sie galten nur für acht Prozent der westdeutschen aber für zwölf Prozent der ostdeutschen Beschäftigten. Dieser relativ hohe Anteil an Firmentarifverträgen, die direkt zwischen Gewerkschaft und Betrieb abgeschlossen werden, dürfte dem Wieder-

Abbildung 1

Flächentarifbindung der Beschäftigten 1996 bis 2008

in Prozent



Anmerkung: *Ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

©IAB

vereinigungsprozess geschuldet sein.

Das Ausmaß der Tarifbindung variiert stark zwischen den Wirtschaftszweigen, wobei sich die Bedeutung für die einzelnen Branchen von Jahr zu Jahr wenig ändert. In Westdeutschland hat die Branchentarifbindung im Verarbeitenden Gewerbe (Grundstoffverarbeitung, Investitions- und Verbrauchsgüter) immer noch eine überdurchschnittliche Bedeutung, während die Reichweite in Ostdeutschland unterdurchschnittlich ist. Im Dienstleistungssektor, mit Ausnahme des Kredit- und Versicherungswesens, bewegt sich die Tarifbindung in beiden Landesteilen eher unter dem Durchschnitt.

Ein positiver Zusammenhang, der aufgrund der ordnungspolitischen Funktion von Tarifverträgen leicht nachvollziehbar ist, besteht zwischen Betriebsgröße und Deckungsgrad. Das gilt sowohl für die alten als auch für die neuen Bundesländer, wenngleich auf unterschiedlichem Niveau. Während die Branchentarifverträge für Kleinbetriebe eine untergeordnete Rolle spielen, sind Großbetriebe mit über 500 Beschäftigten in der Mehrheit tarifgebunden. Ebenso nimmt die Bedeutung der Firmentarifverträge mit steigender Betriebsgröße zu.

Aufgrund der starken Größenabhängigkeit der Tarifbindung ergibt sich auf der Ebene der Betriebe, dass hochgerechnet rund 35 Prozent der westdeutschen, aber nur 21 Prozent der ostdeutschen Betriebe durch Branchentarifverträge gebunden sind. Haus- oder Firmentarifverträge gelten für drei Prozent der Betriebe in den alten und etwa vier Prozent der Betriebe in den neuen Bundesländern. Der überwiegende Teil, also etwa 63 Prozent der westdeutschen und drei Viertel der ostdeutschen Betriebe, ist nicht tarifgebunden. Allerdings geben etwa 40 Prozent der nicht tarifgebundenen Betriebe in beiden Landesteilen an, sich in ihren

Tabelle 1

Tarifbindung der Beschäftigten in West- und Ostdeutschland 2008

Anteile der jeweils betroffenen Beschäftigten in Prozent

Branchen	Branchentarifvertrag		Firmentarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West		Ost	
						davon Orientierung an einem Tarifvertrag		davon Orientierung an einem Tarifvertrag
Landwirtschaft u.a.	54	13	1	4	46	50	83	45
Bergbau/Energie	71	56	23	32	7	37	12	57
Grundstoffverarbeitung (Produktionsgüter)	60	33	12	10	28	60	57	49
Investitionsgüter	59	28	9	13	32	65	59	54
Verbrauchsgüter	54	28	10	15	36	61	58	52
Baugewerbe	70	51	4	7	26	60	43	60
Handel/Reparatur	46	24	5	6	49	56	70	53
Verkehr/Nachrichten	42	28	14	21	44	46	52	38
Kredit/Versicherung	84	64	3	8	13	46	29	41
Dienste für Unternehmen	37	43	6	9	57	34	49	35
sonstige Dienste	55	39	7	14	37	56	47	50
Org. ohne Erwerbszweck	53	22	9	20	38	68	58	41
Öffentliche Verwaltung	85	77	13	19	2	83	4	27
Gesamt	**55**	**40**	**8**	**12**	**37**	**52**	**48**	**48**

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

©IAB

Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifen zu orientieren.

Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung

Auch beim Betriebsrat empfiehlt es sich, den Deckungsgrad sowohl bezogen auf Betriebe als auch auf Beschäftigte zu betrachten. Die hier in noch stärkerem Maße als bei der Tarifbindung zu konstatierende Abhängigkeit der Existenz eines Betriebsrats von der Betriebsgröße führt zu einer sehr geringen Reichweite der Institution Mitbestimmung. Gerade jeder zehnte betriebsratsfähige Betrieb – das sind Betriebe ab fünf Beschäftigte – in der Privatwirtschaft West- und Ostdeutschlands verfügt über eine solche Einrichtung.

In beiden Landesteilen hat nur jeder 17. Kleinbetrieb – das sind Betriebe bis 50 Beschäftigte – einen Betriebsrat. In mittelgroßen Betrieben mit 200 bis 500 Beschäftigten sind es ungefähr drei von vier Betrieben. Unter den Großbetrieben mit über 500 Beschäftigten erreicht der Anteil mit 92 Prozent in Westdeutschland und 87 Prozent in Ostdeutschland fast flächendeckende Ausmaße. Prägt in betrieblicher Perspektive die große Zahl der Kleinbetriebe das Gesamtbild, so relativiert sich deren Gewicht natürlich, wenn man den Deckungsgrad auf die Beschäftigten bezieht. Die im Vergleich zum Westen geringere Verbreitung von Betriebsräten im mittel- und vor allem großbetrieblichen Segment Ostdeutschlands manifestiert sich in der dort rund acht Prozentpunkte niedrigeren Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung. Insgesamt werden 45 Prozent der Beschäftigten in Westdeutschland, aber nur 37 Prozent in Ostdeutschland von einem Betriebsrat vertreten.

Ein Blick hinter die Zahlenfassade

Das IAB-Betriebspanel ist die einzige repräsentative Datenquelle, die regelmäßig über alle Wirtschaftszweige und Größenklassen hinweg Ergebnisse zu den Institutionen der Interessenvertretung liefert. Seit 1996 werden dort jährlich Informationen zur Tarifbindung und zur betrieblichen Interessenvertretung für Deutschland erhoben, so dass die Betriebe auch über einen längeren Zeitraum hinweg verfolgt werden können.

Tabelle 2

Verbreitung von Betriebsräten in Betrieben verschiedener Größen 2008

	Betriebsgrößenklassen					
Anteile in %	5-50 Beschäftigte	51-100 Beschäftigte	101-199 Beschäftigte	200-500 Beschäftigte	500 u.m. Beschäftigte	insgesamt (ab 5 Beschäftigte)
Westdeutschland						
Betriebe mit Betriebsrat	6	37	61	76	92	10
Beschäftigte mit Betriebsrat	10	39	63	77	93	45
Ostdeutschland						
Betriebe mit Betriebsrat	6	36	57	74	87	9
Beschäftigte mit Betriebsrat	11	36	57	75	88	37

Anmerkung: Die Basis sind alle privatwirtschaftlichen Betriebe ab fünf Beschäftigte.
*Ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel 16. Welle West, 13. Welle Ost

©IAB

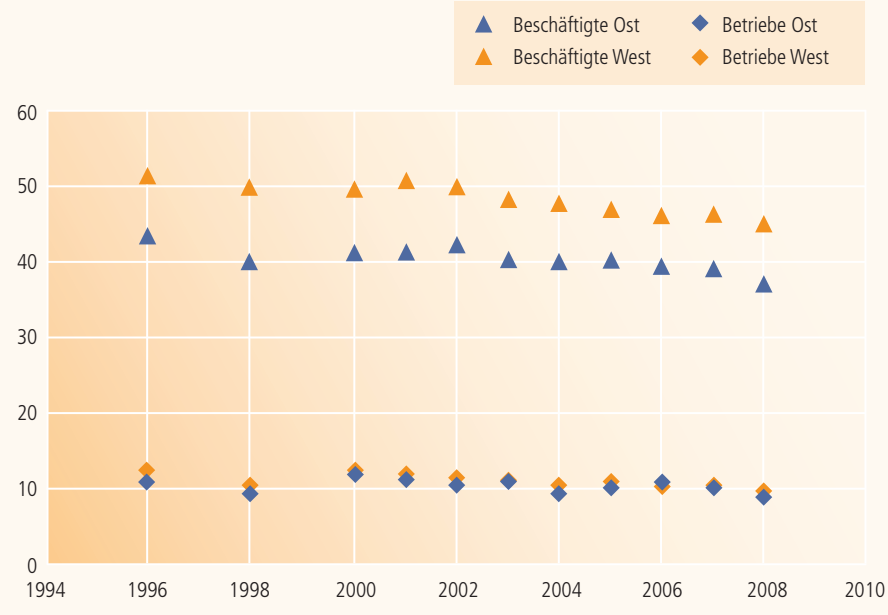
Betriebliche Mitbestimmung im Zeitverlauf

Seit dem Jahr 1996 lässt sich für den Anteil der Betriebe mit gesetzlich legitimierter Interessenvertretung weder in den alten noch in den neuen Bundesländern ein eindeutiger Trend ausmachen. Die Werte bewegen sich um die Zehn-Prozent-Marke (vgl. Abbildung 2). Mit Blick auf die Beschäftigten ist aber auch hier ein Abwärtstrend zu konstatieren. Er fällt allerdings deutlich schwächer aus als bei der Tarifbindung. Interessanterweise verläuft die Entwicklung mit einem Rückgang von sechs Prozentpunkten in beiden Landesteilen wiederum weitgehend parallel. Von einem Angleichungsprozess kann somit keine Rede sein.

Abbildung 2

Betriebe und Beschäftigte mit Betriebsrat 1996 bis 2008

Privatwirtschaft ab 5 Beschäftigte*



Anmerkung: *Ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

©IAB

Fazit

Offensichtlich sind in Ost- und in Westdeutschland die gleichen Mechanismen am Werk, die die Branchentarifbindung lockern. Neben dem aktiven Austritt von Betrieben aus den Arbeitgeberverbänden ist dafür auch die Dynamik der Betriebslandschaft verantwortlich: Tarifgebundene Betriebe erlöschen und neue Betriebe entstehen, die sich in der Regel nicht an Tarifverträge binden. Beide Prozesse finden gleichermaßen im Osten wie im Westen statt. Dabei stellt sich die Frage, ob mittlerweile in den neuen Bundesländern die Talsohle erreicht ist und künftig eine Angleichung durch ein weiteres Absinken des Westniveaus zu erwarten ist.

Auch in der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung lässt sich bislang keine Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland erkennen. Die Entwicklung verläuft seit 1996 in beiden Landesteilen weitgehend parallel, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Es bleibt abzuwarten, ob sich der zuletzt abzeichnende Abwärtstrend fortsetzt, und ob diese Entwicklung in Ost- und Westdeutschland weiterhin im Gleichschritt verlaufen wird.

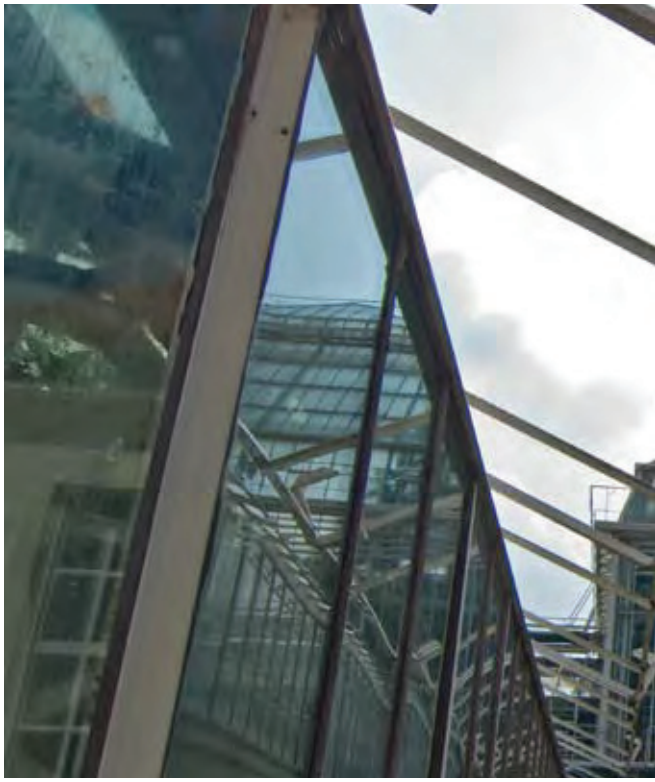
Die Autoren

Peter Ellguth
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.
peter.ellguth@iab.de

Dr. Susanne Kohaut
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.
susanne.kohaut@iab.de

Literatur

Bispinck, Reinhard (1991): Die Gratwanderung: Tarifpolitik in den neuen Bundesländern. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 12, S. 744 – 755.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2008): Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden. IAB-Kurzbericht 16/2008.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2008): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2007. In: WSI Mitteilungen, Heft 9, S. 515 – 519.