

Tarifbindung in den alten Bundesländern 2020

Die Höhe der Löhne und Gehälter der Beschäftigten wird in Deutschland nicht gesetzlich festgelegt (mit Ausnahme des gesetzlichen Mindestlohns, vgl. [Abbildung III.4a](#)) sondern vertraglich. Typisch sind bzw. waren tarifvertragliche Regelungen zwischen den Gewerkschaften auf der einen und den Arbeitgeberverbänden bzw. einzelnen Arbeitgebern auf der anderen Seite. Die Reichweite und damit die Prägekraft eines Tarifvertragssystems hängen wesentlich davon ab, wie groß der Anteil der Betriebe und der Beschäftigten ist, der von den Tarifverträgen erfasst wird. Diese Tarifbindung ist regional und branchenspezifisch sehr unterschiedlich. In Westdeutschland fällt sie im Schnitt deutlich höher aus als in Ostdeutschland.

Das Tarifsystem ist durch eine seit vielen Jahren durch eine kontinuierlich fortschreitende Erosion gekennzeichnet. Der Erfassungsgrad der Arbeitnehmer*innen durch Tarifverträge ist im Laufe der vergangenen 20 Jahre stark zurückgegangen. Er betrug im Jahr 1998 in den alten Bundesländern 76 % und in den neuen Ländern 63 %. Im Jahr 2020 betragen die Werte im Westen nur noch 45 %, im Osten 32 % (vgl. [Abbildung III.8](#)).

Bezogen auf die Betriebe liegt die Quote deutlich niedriger, weil große Betriebe zu einem größeren Anteil tarifgebunden sind als kleinere. Im Westen ging der Anteil der tarifgebundenen Betriebe in diesem Zeitraum von 53 % auf 26 % zurück, im Osten von 30 % auf 16 %. Dabei lassen sich im Deckungsgrad der Tarifverträge auch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen feststellen. Der öffentliche Dienst und die klassischen Industriebranchen weisen traditionell eine deutlich höhere Tarifbindung auf als der private Dienstleistungsbereich.

Die Ursachen für die rückläufige Tarifbindung sind vielfältig: Von großer Bedeutung ist zweifellos der wirtschaftliche Strukturwandel. Die Industrie mit ihren starken Großbetrieben verliert an Gewicht, der Dienstleistungsbereich mit einer stärker kleinbetrieblichen Struktur weitet sich aus. Viele neugegründete Unternehmen (Startups) treten keinem Arbeitgeberverband bei. Die Organisationskraft und damit auch das Durchsetzungsvermögen der Gewerkschaften sind rückläufig. Auch die Bindekraft der Arbeitgeberverbände hat stark nachgelassen. Das Konzept der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft), das viele Arbeitgeberverbände verfolgen, kann dies nicht ausgleichen, geht aber eindeutig zulasten der Tarifbindung.

Orientierung an Tarifverträgen

Von den Betrieben, die keiner Tarifbindung unterliegen, geben viele an, dass sie sich am Branchentarifvertrag orientieren. Davon werden 35% Beschäftigten in westdeutschen Betrieben und etwa 24 % in ostdeutschen Betrieben erfasst. Offen bleibt, was diese „Orientierung“ genau meint. Wenig wahrscheinlich ist, dass die einschlägigen Branchentarifverträge 1:1 angewendet werden. In den meisten Fällen dürfte es zu einer Unterschreitung der Tarifstandards kommen. Untersuchungen zeigen, dass auch bei Betrieben mit Tariforientierung die Einkommen deutlich niedriger und die Arbeitszeiten erkennbar länger ausfallen.

Für die Festsetzung der Löhne und Gehälter und der sonstigen Arbeitsbedingungen gelten für Unternehmen ohne Tarifbindung keine festen Regeln. Sie sind daher bei Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (Mindestlohngesetz, Arbeitszeitgesetz, Bundesurlaubsgesetz u. a.) frei in der Gestaltung. Sie können sich an den Tarifverträgen orientieren, gegebenenfalls müssen sie sich mit dem Betriebsrat verständigen.

Die Orientierung nichttarifgebundener Unternehmen an bestehenden Tarifverträgen liegt vor allem darin begründet, dass durch die Erstellung einer eigenen Lohnstruktur oder durch Verhandlungen über jeden Einzelarbeitsvertrag Kosten entstehen. Da diese Kosten in großen Unternehmen entsprechend höher sind als in kleinen oder mittelgroßen Betrieben, verwundert es auch nicht weiter, dass größere Unternehmen häufiger tarifgebunden sind als kleine. Entscheidend ist aber, dass in den Großunternehmen die Gewerkschaften deutlich stärker vertreten sind (Zahl und Anteil der Gewerkschaftsmitglieder) und die damit in der Lage sind, Tarifverträge zu erzwingen. Allerdings täuscht auch der große Anteil der Unternehmen, die sich an einem bestehenden Tarifvertrag orientieren, nicht über den insgesamt niedrigen tariflichen Deckungsgrad hinweg.

Geltungsbereich von Tarifverträgen, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen

Tarifverträge gelten streng genommen nur für die Mitglieder der vertragschließenden Parteien: Die Betriebe müssen Mitglied des Arbeitgeberverbandes und die Beschäftigten Mitglied der Gewerkschaft sein. Von der Möglichkeit, Nichtgewerkschaftsmitglieder von den tarifvertraglichen Regelungen auszuschließen, machen die Arbeitgeber allerdings nur sehr selten Gebrauch. In aller Regel zahlen sie auch den Nichtorganisierten, von den Gewerkschaften als „Trittbrettfahrer“ angesehen, den tarifvertraglich vereinbarten Lohn, um ihnen keinen Anreiz zum Gewerkschaftsbeittritt zu geben, der die Machtposition der Gewerkschaften stärken würde. Auch würde eine Ungleichbehandlung zu innerbetrieblichen Konflikten führen, die vermieden werden sollen.

Die Zahl der tarifgebundenen Unternehmen und damit auch der Beschäftigten kann auch durch eine Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen vergrößert werden. Das zuständige Bundes- oder Landesarbeitsministerium kann einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären, wenn beide Tarifparteien einen entsprechenden Antrag stellen und eine Mehrheit im paritätisch mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzten Tarifausschuss dem zustimmt. Zugleich ist erforderlich, dass eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) im „öffentlichen Interesse geboten erscheint“. Das ist in der Regel der Fall, wenn der Tarifvertrag für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen eine überwiegende Bedeutung hat oder wenn dies aufgrund der Folgen einer "wirtschaftlichen Fehlentwicklung" geboten ist. Das Ministerium hat also ein sehr weites Ermessen bei der Entscheidung über eine AVE.

Methodische Hinweise:

Die Befunde zur aktuellen Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten beruhen auf einer Auswertung des IAB-Betriebspanels, bei dem jährlich etwa 16.000 Betriebe befragt werden. Die aktuelle Auswertung umfasst Angaben von rund 15.300 Betrieben in beiden Landesteilen. Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe sind die Ergebnisse repräsentativ für die rund 2,1 Mio. Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt sind in diesen Betrieben etwa 35,2 Mio. Personen beschäftigt.

Tarifbindung in den alten Bundesländern 2020

Die Höhe der Löhne und Gehälter der Beschäftigten wird in Deutschland nicht gesetzlich festgelegt (mit Ausnahme des gesetzlichen Mindestlohns, vgl. [Abbildung III.4a](#)) sondern vertraglich. Typisch sind bzw. waren tarifvertragliche Regelungen zwischen den Gewerkschaften auf der einen und den Arbeitgeberverbänden bzw. einzelnen Arbeitgebern auf der anderen Seite. Die Reichweite und damit die Prägekraft eines Tarifvertragssystems hängen wesentlich davon ab, wie groß der Anteil der Betriebe und der Beschäftigten ist, der von den Tarifverträgen erfasst wird. Diese Tarifbindung ist regional und branchenspezifisch sehr unterschiedlich. In Westdeutschland fällt sie im Schnitt deutlich höher aus als in Ostdeutschland (vgl. [Abbildung III.7](#)).

In den alten Bundesländern wurden im Jahr 2020 rund 53 % der Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst – zu 45 % durch Branchen- und zu 8 % durch Firmenverträge. Ohne den Schutz durch einen Tarifvertrag sind 47 % der Beschäftigten tätig, wobei sich allerdings bei 41 % der Beschäftigten die Regelungen des Arbeitsverhältnisses an Tarifverträgen orientieren.

Bezogen auf die Betriebe liegt die Quote der Tarifbindung deutlich niedriger, weil große Betriebe zu einem größeren Anteil tarifgebunden sind als kleinere. Im Westen liegt der Anteil der tarifgebundenen Betriebe bei nur 28 % (davon 2 % Firmentarifverträge). 41 % der Betriebe geben an, ohne Tarifverträge zu arbeiten; 31 % orientieren sich an Tarifverträgen.

Im Deckungsgrad der Tarifverträge lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen der Betriebsgröße und zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen feststellen. Der öffentliche Dienst und die klassischen Industriebranchen weisen traditionell eine deutlich höhere Tarifbindung auf als der private Dienstleistungsbereich.

Rückläufige Tarifbindung

Das Tarifsystem ist durch eine seit vielen Jahren durch eine kontinuierlich fortschreitende Erosion gekennzeichnet. Der Erfassungsgrad der Beschäftigten durch Tarifverträge ist im Laufe der vergangenen 20 Jahre stark zurückgegangen. Er betrug im Jahr 1998 in den alten Bundesländern noch 76 %; 22 Jahre später ist der Anteilswert auf 32 % zurückgegangen (vgl. [Abbildung III.8](#)).

Die Ursachen für die rückläufige Tarifbindung sind vielfältig: Von großer Bedeutung ist der wirtschaftliche Strukturwandel. Die Industrie mit ihren starken Großbetrieben verliert an Gewicht, der Dienstleistungsbereichs mit einer stärker kleinbetrieblichen Struktur weitet sich aus. Viele neugegründete Unternehmen (Startups) treten keinem Arbeitgeberverband bei. Die Organisationskraft und damit auch das Durchsetzungsvermögen der Gewerkschaften sind rückläufig. Auch die Bindekraft der Arbeitgeberverbände hat stark nachgelassen. Das Konzept der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft), das viele Arbeitgeberverbände verfolgen, kann dies nicht ausgleichen, geht aber eindeutig zulasten der Tarifbindung.

Orientierung an Tarifverträgen

Von den Betrieben, die keiner Tarifbindung unterliegen, geben viele an, dass sie sich am Branchentarifvertrag orientieren. Davon werden 41% Beschäftigten in westdeutschen Betrieben erfasst. Offen bleibt, was diese „Orientierung“ genau meint. Wenig wahrscheinlich ist, dass die einschlägigen Branchentarifverträge 1:1 angewendet werden. In den meisten Fällen dürfte es zu einer Unterschreitung der Tarifstandards kommen. Untersuchungen zeigen, dass auch bei Betrieben mit Tariforientierung die Einkommen deutlich niedriger und die Arbeitszeiten erkennbar länger ausfallen.

Für die Festsetzung der Löhne und Gehälter und der sonstigen Arbeitsbedingungen gelten für Unternehmen ohne Tarifbindung keine festen Regeln. Sie sind daher bei Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (Mindestlohngesetz, Arbeitszeitgesetz, Bundesurlaubsgesetz u. a.) frei in der Gestaltung. Sie können sich an den Tarifverträgen orientieren, gegebenenfalls müssen sie sich mit dem Betriebsrat verständigen.

Die Orientierung nichttarifgebundener Unternehmen an bestehenden Tarifverträgen liegt vor allem darin begründet, dass durch die Erstellung einer eigenen Lohnstruktur oder durch Verhandlungen über jeden Einzelarbeitsvertrag Kosten entstehen. Da diese Kosten in großen Unternehmen entsprechend höher sind als in kleinen oder mittelgroßen Betrieben, verwundert es auch nicht weiter, dass größere Unternehmen häufiger tarifgebunden sind als kleine. Entscheidend ist aber, dass in den Großunternehmen die Gewerkschaften deutlich stärker vertreten sind (Zahl und Anteil der Gewerkschaftsmitglieder) und die damit in der Lage sind, Tarifverträge zu erzwingen. Allerdings täuscht auch der große Anteil der Unternehmen, die sich an einem bestehenden Tarifvertrag orientieren, nicht über den insgesamt niedrigen tariflichen Deckungsgrad hinweg.

Geltungsbereich von Tarifverträgen, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen

Tarifverträge gelten streng genommen nur für die Mitglieder der vertragschließenden Parteien: Die Betriebe müssen Mitglied des Arbeitgeberverbandes und die Beschäftigten Mitglied der Gewerkschaft sein. Von der Möglichkeit, Nichtgewerkschaftsmitglieder von den tarifvertraglichen Regelungen auszuschließen, machen die Arbeitgeber allerdings nur sehr selten Gebrauch. In aller Regel zahlen sie auch den Nichtorganisierten, von den Gewerkschaften als „Trittbrettfahrer“ angesehen, den tarifvertraglich vereinbarten Lohn, um ihnen keinen Anreiz zum Gewerkschaftsbeitritt zu geben, der die Machtposition der Gewerkschaften stärken würde. Auch würde eine Ungleichbehandlung zu innerbetrieblichen Konflikten führen, die vermieden werden sollen.

Die Zahl der tarifgebundenen Unternehmen und damit auch der Beschäftigten kann auch durch eine Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen vergrößert werden. Das zuständige Bundes- oder Landesarbeitsministerium kann einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären, wenn beide Tarifparteien einen entsprechenden Antrag stellen und eine Mehrheit im paritätisch mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzten Tarifausschuss dem zustimmt. Zugleich ist erforderlich, dass eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) im „öffentlichen Interesse geboten erscheint“. Das ist in der Regel der Fall, wenn der Tarifvertrag für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen eine überwiegende

Bedeutung hat oder wenn dies aufgrund der Folgen einer "wirtschaftlichen Fehlentwicklung" geboten ist. Das Ministerium hat also ein sehr weites Ermessen bei der Entscheidung über eine AVE.

Methodische Hinweise:

Die Befunde zur aktuellen Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten beruhen auf einer Auswertung des IAB-Betriebspanels, bei dem jährlich etwa 16.000 Betriebe befragt werden. Die aktuelle Auswertung umfasst Angaben von rund 15.300 Betrieben in beiden Landesteilen. Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe sind die Ergebnisse repräsentativ für die rund 2,1 Mio. Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt sind in diesen Betrieben etwa 35,2 Mio. Personen beschäftigt.