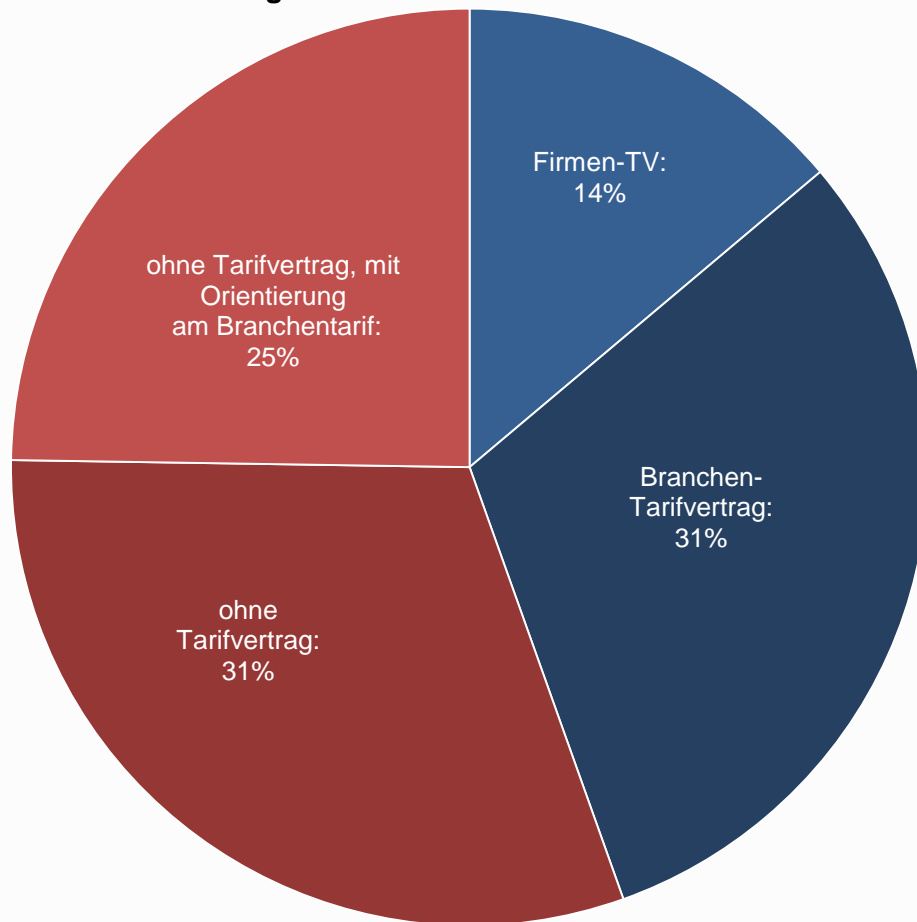
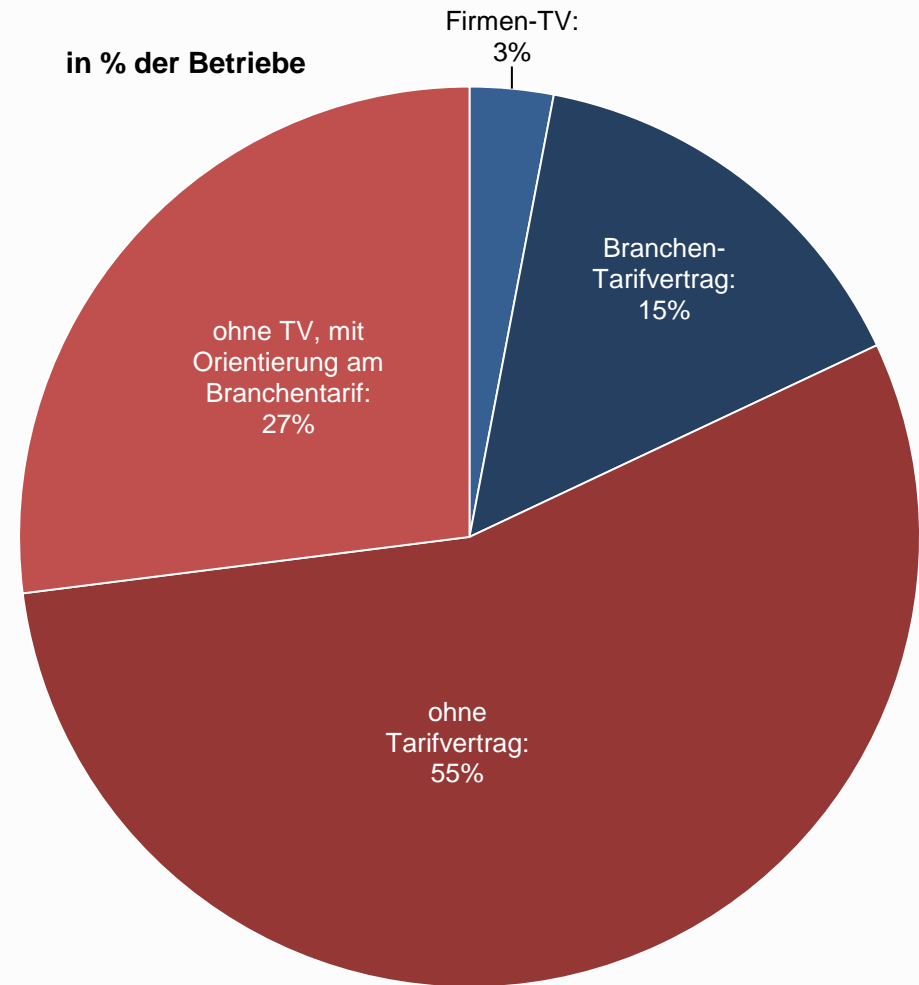


■ Tarifbindung in Ostdeutschland 2023

in % der Beschäftigten



in % der Betriebe



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2023), IAB-Betriebspanel 2023

Tarifbindung in Ostdeutschland 2023

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.6](#)).

In den neuen Bundesländern wurden im Jahr 2023 rund 45 % der Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst – zu 31 % durch Branchen- und zu 11 % durch Firmenverträge. Ohne den Schutz durch einen Tarifvertrag sind 56 % der Beschäftigten tätig; darunter arbeiten 25 % der Beschäftigten mit Regelungen ihrer Arbeitsverhältnisse, die sich 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 Osten liegt der Anteil der tarifgebundenen Betriebe bei nur 18 % (darunter 3 % Firmentarifverträge). 82 % der Betriebe geben an, ohne Tarifverträge zu arbeiten; darunter orientieren sich 27 % 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.

Wie aus einer Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung hervorgeht, müssen Beschäftigte in Firmen ohne Tarifbindung durchschnittlich mehr arbeiten als in Betrieben mit Tarifvertrag. Wöchentlich beträgt die Mehrarbeitszeit für Vollbeschäftigte im Schnitt 54 Minuten. Sie verdienen trotzdem elf Prozent weniger als Beschäftigte in vergleichbaren Betrieben mit Tarifbindung.

Hintergrund

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 2000 in den neuen Bundesländern noch 55 %; 23 Jahre später ist der Anteilswert auf 45 % 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), dass 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 28% Beschäftigten in den 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 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.

Mindestlohnrichtlinie der EU und erweiterte, „konditionierte“ Allgemeinverbindlichkeitserklärung

Im Rahmen der im November 2022 in Kraft getretenen Mindestlohnrichtlinie (2022/2041) macht die Europäische Union auch Vorgaben zur Tarifdeckung. Demnach müssen seit Ende 2022 all jene Länder, deren Tarifbindung nicht mindestens 80% beträgt, einen nationalen Aktionsplan vorlegen und konkrete Maßnahmen ergreifen, um Tarifverhandlungen zu fördern. Hintergrund der Richtlinie war die Beobachtung, dass Armut in Europa – auch bzw. insbesondere unter arbeitenden Menschen (so genannte „working poor“) – nach wie vor stark verbreitet ist. Das, so die Europäische Union, sei nicht hinnehmbar, und mehr noch: In angemessenen Mindestlöhnen und einer hohen Tarifbindung sieht die EU neben den Vorteilen für Beschäftigten auch positive Auswirkungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und einem auf vergleichweisen Sozialstandards beruhenden Binnenwettbewerb der Unternehmen. Die Stärkung von Tarifverhandlungen ist demnach kein Selbstzweck, sondern zielt darauf, faire Löhne und angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen für die in der EU arbeitenden Menschen zu schaffen. Aus diesem Grund muss die Richtlinie bis Herbst 2024 in nationales Recht umgesetzt werden. Da in Deutschland aktuell nur etwa die Hälfte der Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst werden, ergibt sich daraus für die Bundesrepublik ein klarer Handlungsauftrag.

Bislang ist unklar, mit welchen Maßnahmen die Ampel-Regierung die Vorgaben umsetzen wird. Zwangsweise spielen bei der Diskussion weitere Möglichkeiten zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung bzw. deren genaues Prozedere eine Rolle. Schließlich könnten mit erleichterten Verfahren

(beispielsweise einfache Mehrheit im Tarifausschuss zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung) oder einem erweiterten Instrumentarium vergleichsweise zügig auch Arbeitgeber, die nicht in einer Vereinigung organisiert sind und/oder Beschäftigte ohne Gewerkschaftszugehörigkeit in den Geltungsbereich eines Tarifvertrags gebracht werden. Dabei favorisieren die Gewerkschaften zusätzliche, exklusive Regelungen für Gewerkschaftsmitglieder oder Differenzierungsklauseln, die die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft weiterhin attraktiv machen. Die so genannte Konditionierung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen könnte sowohl für Arbeitgeber als auch Gewerkschaften nützlich sein. Während die Unternehmen durch verbindliche, weitreichende Standards den häufig durch die Konkurrenz erzeugten Lohndruck nach unten aushebeln könnten, ließen sich gleichzeitig Tarifsystem und -autonomie stärken.

Als weitere Maßnahmen werden derzeit aber auch Tarifvertragstreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und in der Wirtschaftsförderung, ein Verbot von OT-Mitgliedschaften (wonach die betroffenen Mitgliedsunternehmen nicht mehr automatisch an den jeweiligen Verbandtarifvertrag gebunden sind) in den Arbeitgeberverbänden, eine Neufassung zur Nachbindung/Nachwirkung von Tarifverträgen (die verhindert, dass Teile der Belegschaften – zumindest bei Neueinstellung - durch Unternehmensumwandlungen Tarifverträge umgehen) oder eine Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nicht nur auf bundesweite, sondern auch regionale Tarifverträge, diskutiert.

Methodische Hinweise:

Die Befunde zur aktuellen Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten beruhen auf einer Auswertung des IAB-Betriebspanels, bei dem jährlich etwa 15.500 Betriebe aller Wirtschaftszweige und Größenklassen befragt werden. Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe sind die Ergebnisse repräsentativ für Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.