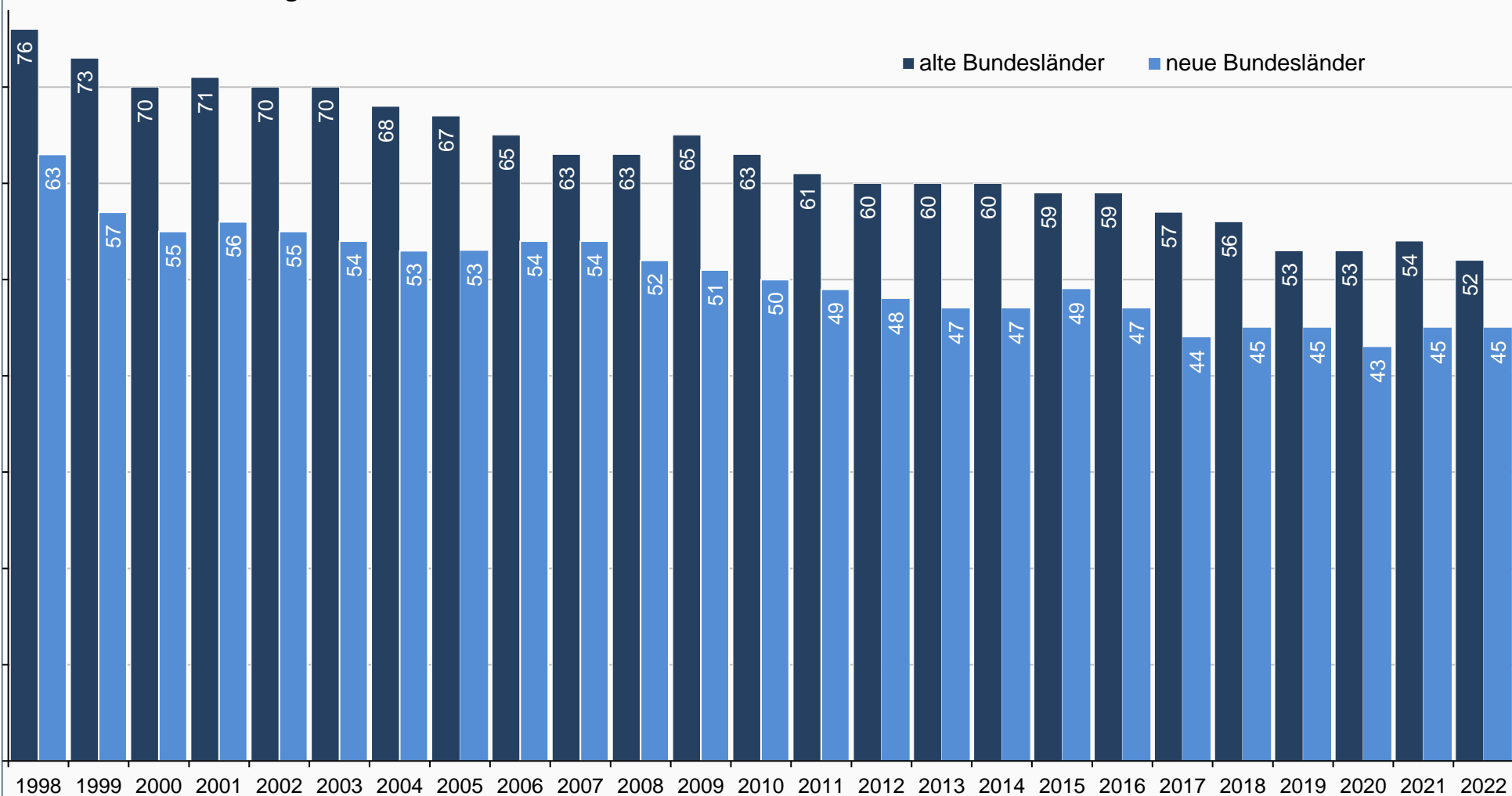


**■ Tarifbindung* in West- und Ostdeutschland 2022
in % der Beschäftigten**

■ alte Bundesländer ■ neue Bundesländer



* Branchen- und Firmentarifverträge

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2023), IAB-Betriebspanel 2022

Tarifbindung in West- und Ostdeutschland 2022

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 kollektivvertragliche Regelungen zwischen den Gewerkschaften auf der einen und den Arbeitgeberverbänden bzw. einzelnen Arbeitgebern auf der anderen Seite. Die auf der Grundlage der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie geschlossenen Tarifverträge reichen in ihren Regelungsinhalten dabei weit über die Entgelthöhe und -struktur hinaus, vereinbart werden Regelungen zur Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit, zum Urlaub, zur Altersteilzeit, zum Kündigungsschutz, zur Qualifizierung, zur Berufsausbildung - um nur einige Felder zu nennen.

Allerdings werden längst nicht mehr alle Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst, wobei hier Firmentarifverträge und Branchentarifverträge zusammengefasst werden. Der Anteil der Beschäftigten, die einer Tarifbindung unterliegen, ist in den zurückliegenden Jahren stetig gesunken. 2022 waren in Westdeutschland 52 % der Beschäftigten tarifgebunden, 1998 betrug dieser Anteil noch 76 %. Dieses Absinken geht mit einem Rückgang der Erfassung von Betrieben durch Tarifverträge einher. So waren im Jahr 2005 in den alten Bundesländern etwa 41 % der Betriebe tarifgebunden, während 2022 dieser Anteil bereits auf 26 % gesunken ist. Dabei täuscht auch der große Anteil der westdeutschen Unternehmen, die sich an einem bestehenden Tarifvertrag orientieren (vgl. [Abbildung III.6](#)), nicht über den insgesamt niedrigen tariflichen Deckungsgrad hinweg.

Auch in den neuen Bundesländern liegt der Anteil der Beschäftigten, die von Tarifverträgen erfasst werden, besonders niedrig. Zudem ist der Rückgang stark ausgeprägt. Zwischen 1998 und 2021 ist der Anteil um fast 20 Prozentpunkte von 63 % im Jahr auf 45 % in 2022 gesunken. Auch der Anteil der tarifgebundenen Betriebe ist in den letzten Jahren ebenfalls kontinuierlich zurückgegangen. Im Zeitraum von 1998 (30 % der Betriebe) auf 2022 (19 %) (vgl. [Abbildung III.7](#)) hat sich der ohnehin geringe Anteil der tarifgebundenen Betriebe noch um elf Prozentpunkte verringert.

Die Ursachen für den Rückgang der Tarifbindung in den Unternehmen sind vielfältig. So fordern viele Unternehmen individuelle und flexible Regelungen, die jederzeit an die ökonomische Lage der Betriebe angepasst werden können. Tarifverträge werden als einengend und zu starr empfunden, da sie die Besonderheiten vieler Unternehmen unberücksichtigt ließen und diese daran hindern würden, schnell und ungehindert auf neue Gegebenheiten auf den globalisierten Märkten zu reagieren. Zugleich sind die Gewerkschaften durch Mitgliederrückgänge und durch die Arbeitslosigkeit in ihrer Durchsetzungskraft geschwächt worden. Damit einher geht eine seltenere Nutzung der Mechanismen zur Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen wie der Allgemeinverbindlichkeitserklärung.

Überlagert und verstärkt werden diese Trends durch die Umbrüche in der Wirtschaftsstruktur. Da der Grad der Tarifbindung im hohen Maße vom Wirtschaftszweig abhängt und jene Bereiche an Bedeutung verlieren, die wie der öffentliche Dienst und die klassischen Industriebranchen eine starke Gewerkschaftsrepräsentanz und zugleich Tarifbindung aufweisen, trägt auch der Strukturwandel der deutschen Wirtschaft zum Rückgang

der Tarifbindung bei. Besonders schwierig ist die Lage in Ostdeutschland, wo der Anteil der Beschäftigten ohne Tarifvertrag im Jahr 2022 bei 55 % liegt, bezogen auf die Betriebe sind es sogar 82 %.

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 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 Arbeitgebende 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. Die aktuelle Auswertung umfasst Angaben von 14.575 Betrieben in beiden Landesteilen (8.133 Betriebe West; 6.442 Ost). Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe sind die Ergebnisse repräsentativ für die Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.