

# Entwicklung der Tariflandschaft

## Immer größere Flächen trocknen aus

Die Tarifautonomie ist traditionell eine zentrale Institution der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung. Allerdings ist die Reichweite von Branchentarifverträgen im Osten wie im Westen seit Jahren rückläufig, wobei das Ausgangsniveau in Ostdeutschland deutlich niedriger war.



Überbetriebliche Verbands- oder Flächentarifverträge spielen eine wesentliche Rolle bei der Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen. Sie werden meist für Regionen und Branchen ausgehandelt und sorgen dort für einheitliche Wettbewerbsbedingungen zwischen den beteiligten Unternehmen. Für den einzelnen Betrieb ergibt sich daraus eine gesicherte Planungs- und Kalkulationsgrundlage. Zudem gilt während der Laufzeit der Verträge die Friedenspflicht, so dass Streiks – abgesehen von Warnstreiks – in dieser Zeit nicht zulässig sind. Schließlich werden die beteiligten Betriebe zusätzlich dadurch entlastet, dass sie Arbeitsbedingungen und Löhne nicht selbst aushandeln müssen.

Im Jahr 1990 wurde im Konsens zwischen Regierung und Tarifparteien das westdeutsche System industrieller Arbeitsbeziehungen auf das Gebiet der ehemaligen DDR übertragen. Mit dem Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion galt damit auch für Ostdeutschland die Tarifautonomie, und die westdeutschen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften begannen mit dem Aufbau handlungsfähiger Tarifparteien im Osten des Landes. Man ging davon aus, dass die in Westdeutschland eingespielten Handlungsmuster sich auch dort bewähren würden. So wurden in der frühen Transformationsphase die von der Treuhandanstalt verwalteten Betriebe als Mitglieder in die zuständigen Arbeitgeberverbände aufgenommen.

### **In den 1990er Jahren setzte eine massive Tariffucht ostdeutscher Betriebe ein**

In Ostdeutschland kam es jedoch alsbald zu einem drastischen Einbruch der Produktion und der Beschäftigung. Diese Entwicklung wurde teilweise auch der Lohnpolitik der Tarifparteien angelastet, die nach Ansicht ihrer Kritiker mit einer allzu schnellen Anpassung der Löhne an das Westniveau viele Ostbetriebe überfordert hatte.

All dies führte in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung dazu, dass viele ostdeutsche Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden austraten oder diesen gar nicht erst beitraten. Für die Zeit bis 1996 liegen zwar keine umfassenden empirischen Ergebnisse vor. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass bis dahin bereits

eine erhebliche Anzahl an Betrieben die Branchentarifbindung aufgekündigt hatte.

Im IAB-Betriebspanel, einer jährlichen Befragung von 16.000 Betrieben in Deutschland, werden die Daten zur Tarifbindung seit 1996 für beide Landesteile erhoben. Die Flächentarifbindung der Beschäftigten ist seither in den alten wie in den neuen Bundesländern rückläufig, ausgehend von unterschiedlichen Niveaus (vgl. Abbildung 1 auf Seite 86).

Waren im Jahr 1996 über zwei Drittel der westdeutschen Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben tätig, so galt dies schon damals nur für gut die Hälfte der ostdeutschen Belegschaften. Von 1996 bis 2013 ging dieser Anteil um 18 Prozentpunkte in Westdeutschland und um 21 Prozentpunkte in Ostdeutschland zurück – eine Angleichung Ostdeutschlands an das westdeutsche Niveau fand demnach nicht statt. Nach wie vor liegt das Ausmaß der Tarifbindung der Beschäftigten im Westen deutlich über dem im Osten.

### **Der Anteil von Firmentarifverträgen ist seit Jahren konstant**

Dem starken Rückgang der Branchentarifbindung steht kein spürbarer Bedeutungsgewinn von Firmentarifverträgen gegenüber. Seit 1999, dem ersten Jahr für das vergleichbare Daten aus dem IAB-Betriebspanel verfügbar sind, liegt der Anteil der westdeutschen Beschäftigten, die in einem Betrieb arbeiten, in dem ein mit einer Gewerkschaft geschlossener Firmentarifvertrag gilt, relativ konstant bei acht Prozent. Im Osten schwankt er seit Jahren um die zwölf Prozent (vgl. Tabelle 1 auf Seite 87).

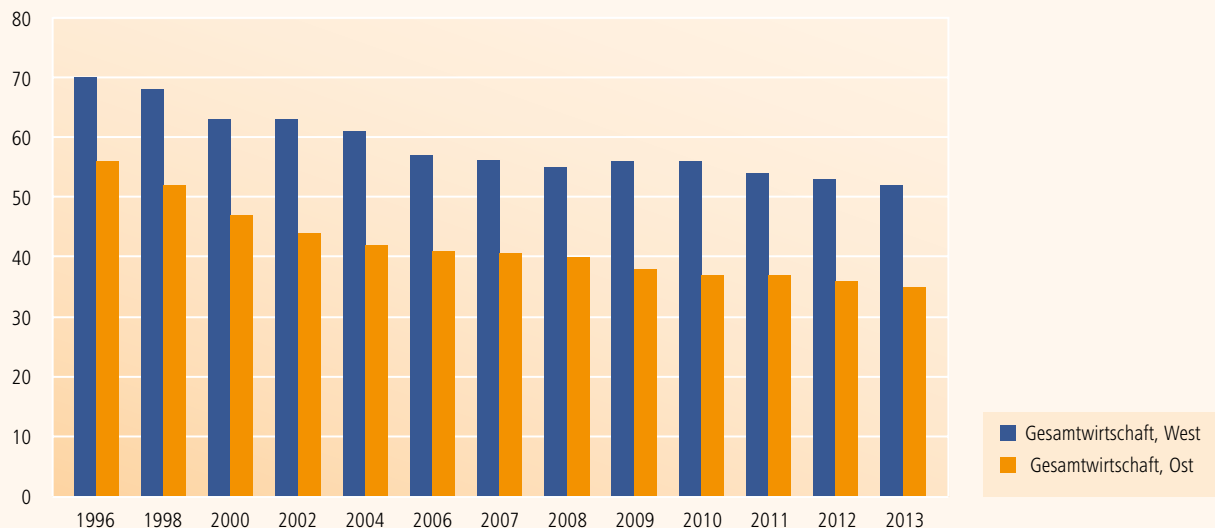
Die naheliegende und durch Fallbeispiele bestätigte Strategie der Gewerkschaften, in Betrieben, die aus dem Branchentarif austreten, den Abschluss eines Firmentarifvertrags anzustreben, schlägt sich also nicht in entsprechenden Zuwächsen nieder. Dies dürfte an der zum Teil unzureichenden Organisationsfähigkeit der Belegschaften liegen.

Die Ursache für die im Vergleich zu Westdeutschland größere Reichweite von Firmentarifverträgen im Osten hat Reinhard Bispinck bereits 1991 beschrieben: Nach dem Zusammenbruch der DDR mussten in kürzester Zeit Tarif-

Abbildung 1

**Flächentarifbindung der Beschäftigten 1996-2013**

in Prozent



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

Quelle: IAB-Betriebspanel.

©IAB

verträge geschlossen werden, ohne dass entsprechende Verbandsstrukturen auf Branchenebene vorhanden gewesen wären. Deshalb wurden zur Jahresmitte 1990 die ersten Tarifverträge zwischen Repräsentanten westdeutscher Gewerkschaften und ostdeutschen Betriebsleitern beziehungsweise Kombinatdirektoren ausgehandelt.

Ein weiterer Grund für den höheren Anteil an Betrieben mit Firmentarifvertrag mag die eingangs geschilderte Flucht ostdeutscher Betriebe aus dem Branchentarif sein. Nachdem sich entsprechende Verbandsstrukturen entwickelt hatten, war der Organisationsgrad der Betriebe in Ostdeutschland anfänglich ähnlich hoch wie im Westen. Als aufgrund der wirtschaftlichen Krisensituation in Ostdeutschland die Unzufriedenheit der Betriebe mit der Politik der Arbeitgeberverbände wuchs, traten jedoch, wie bereits erwähnt, viele ostdeutsche Betriebe aus diesen Verbänden aus.

Dies wiederum könnte in vielen Fällen zum Abschluss eines für den jeweiligen Betrieb günstigeren Firmentarifvertrags geführt haben. Er lehnte sich zwar im Kern an

die einschlägigen Branchentarifverträge an, blieb aber in wichtigen Einzelaspekten deutlich unter deren Niveau, etwa bei Sonderzahlungen, beim Urlaubsanspruch oder bei der vereinbarten Wochenarbeitszeit.

Betrachtet man die aktuelle Tariflandschaft, so ist zunächst festzuhalten, dass derzeit (Stand 2013) rund 52 Prozent der westdeutschen und etwa 35 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb arbeiten, der einem Branchentarifvertrag unterliegt (vgl. Tabelle 2 auf Seite 89). Für rund 40 Prozent der westdeutschen und 53 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer hingegen gilt kein Tarifvertrag.

### **Tarifbindung ist je nach Branche und Größe sehr unterschiedlich**

Das Ausmaß der Tarifbindung variiert je nach Wirtschaftszweig sehr stark. In Westdeutschland hat die Branchentarifbindung im Verarbeitenden Gewerbe mit 55 Prozent der Beschäftigten immer noch eine überdurchschnittliche Bedeutung, während sie in Ostdeutschland mit 20 Prozent



weit unterdurchschnittlich ist. Im Dienstleistungssektor bewegt sich die Tarifbindung mit Ausnahme des Kredit- und Versicherungswesens und des Öffentlichen Dienstes in beiden Landesteilen eher unter dem Durchschnitt.

Der tarifliche Deckungsgrad steigt zudem mit der Betriebsgröße. Dies ist insofern wenig überraschend, als die organisatorische Entlastungswirkung von Tarifverträgen etwa bei der Aushandlung von Löhnen umso stärker ausfällt, je mehr Beschäftigte ein Betrieb hat. Daher spielen Branchentarifverträge für Kleinbetriebe nur eine untergeordnete Rolle, während Großbetriebe mit über 500 Beschäftigten mehrheitlich tarifgebunden sind. Auch die Bedeutung von Firmentarifverträgen nimmt mit steigender Betriebsgröße zu.

Diese Zusammenhänge gelten sowohl für die alten als auch die neuen Bundesländer, wenngleich auf unterschiedlichem Niveau: Während rund 30 Prozent der westdeutschen Betriebe an Branchentarifverträge gebunden sind, trifft dies nur für 17 Prozent der ostdeutschen Betriebe zu. Haus- oder Firmentarifverträge gelten hingegen für zwei Prozent der Betriebe in den alten und etwa drei Prozent der Betriebe in den neuen Bundesländern. Der überwiegende Anteil, also etwa 67 Prozent der westdeutschen und 80 Prozent der ostdeutschen Betriebe, ist nicht tarifgebunden.

#### Vier von zehn Betrieben orientieren sich informell am Branchentarif

Über ihre formal rechtliche Geltung hinaus dienen Branchentarifverträge oft als Richtschnur für nicht tarifgebundene Betriebe. Seit dem Jahr 1999, ab dem entsprechende Daten vorliegen, geben jeweils vier von zehn nicht tarifgebundenen Betrieben in West- und Ostdeutschland an, sich bei der Entlohnung an bestehenden Branchentarifen zu orientieren und ihre Einzelarbeitsverträge entsprechend anzupassen. In diesen Betrieben arbeitet ungefähr die Hälfte der nicht tarifgebundenen Beschäftigten.

Während die Zahl der tarifgebundenen Betriebe deutlich abgenommen hat, ist der Anteil der nicht tarifgebundenen Betriebe, die sich bei der Lohnhöhe dennoch an Branchentarifverträgen anlehnen, sogar gestiegen: Zuletzt



Tabelle 1

#### Beschäftigte in Betrieben mit Firmentarifvertrag

in Prozent

	Beschäftigte	
	West	Ost
1999	8	11
2001	8	12
2003	8	11
2005	8	11
2007	7	13
2009	9	13
2011	7	12
2013	8	12

Quelle: IAB-Betriebspanel 1999-2013.

©IAB



lag deren Anteil – bezogen auf alle Betriebe – bei 28 Prozent in Westdeutschland und 34 Prozent in Ostdeutschland. Damit profitiert jeder fünfte Beschäftigte im Westen und jeder vierte im Osten zwar nicht direkt, aber doch indirekt von den Branchentarifen.

Im Jahr 2011 wurden die betreffenden Betriebe ausführlicher dazu befragt, ob sie sich nur bei den Löhnen oder auch bei anderen Regelungen – etwa bei den finanziellen Zusatzleistungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld, den Arbeitszeiten oder der Dauer des Jahresurlaubs – nach dem Branchentarif richten. Die Befragung hat gezeigt, dass sich nur eine Minderheit der nicht tarifgebundenen Betriebe in allen relevanten Punkten am jeweiligen Branchentarif anlehnt. Bezogen auf alle Betriebe sind es rund neun Prozent im Westen und acht Prozent im Osten (vgl. Abbildung 2 auf Seite 90). In diesen Betrieben dürften also

die Beschäftigten Arbeitsbedingungen vorfinden, die mit denen in branchentarifgebundenen Betrieben weitgehend vergleichbar sind.

Insgesamt werden in vier von zehn westdeutschen und in jeder vierten ostdeutschen Firma Löhne und Arbeitsbedingungen direkt oder indirekt durch Branchentarifverträge geregelt. Über 60 Prozent der Beschäftigten in Westdeutschland und knapp 45 Prozent der Beschäftigten in Ostdeutschland 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 Reichweite in den letzten beiden Jahrzehnten zurückgegangen ist. Dabei hat sich am beträchtlichen Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland in den letzten Jahren wenig geändert.



### Bei übertariflicher Bezahlung bewegen sich Ost und West aufeinander zu

Der Blick auf die deutsche Tariflandschaft ist unvollständig, wenn nicht berücksichtigt wird, dass auch tarifgebundene Betriebe von den tarifvertraglich vereinbarten Standards abweichen können. Abweichungen nach oben – vor allem in Form übertariflicher Bezahlung – hat es schon immer gegeben. Den Betrieben war und ist es freigestellt, über Tarif zu bezahlen beziehungsweise übertarifliche Leistungen anzubieten.

Interessanterweise ist dieser Aspekt der tariflichen Regulierung der einzige, bei dem sich west- und ostdeutsche Betriebe aufeinander zu bewegen. Seit 1999 hat der Anteil der übertariflich entlohnenden Betriebe im Westen um 13 Prozentpunkte auf zuletzt 39 Prozent der tarifgebundenen Betriebe abgenommen. Im Osten gab es im gleichen Zeitraum einen Zuwachs um drei Prozentpunkte auf nunmehr 24 Prozent.

Die Höhe der übertariflichen Entlohnung und der Anteil der davon profitierenden Beschäftigten unterscheiden

Tabelle 2

### Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben 2013 nach Wirtschaftszweigen

in Prozent

	Branchen-tarifvertrag		Haus-/Firmen-tarifvertrag		Kein Tarifvertrag			
	West	Ost	West	Ost	West	davon Orientierung am Branchentarif	Ost	davon Orientierung am Branchentarif
Landwirtschaft u.a.	50	14	(2)	5	48	47	81	51
Energie/Wasser/Abfall & Bergbau	75	42	15	29	10	48	29	42
Verarbeitendes Gewerbe	55	20	12	14	33	62	66	51
Baugewerbe	69	51	2	6	29	65	43	65
Großhandel, Kfz-Handel und -Reparatur	37	17	7	12	56	58	72	49
Einzelhandel	41	27	2	6	57	65	67	52
Verkehr & Lagerei	42	20	13	12	45	39	68	45
Information & Kommunikation	15	7	19	16	65	32	78	26
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	81	57	2	(0)	16	39	43	30
Gastgewerbe & Sonst. Dienstleistungen	40	26	3	6	57	50	68	45
Gesundheit & Erziehung/Unterricht	54	30	10	23	37	65	47	53
Wirtschaftl., wissenschaftl. u. freiberuf. Dienstleistungen	43	45	4	7	53	37	49	36
Organisationen ohne Erwerbscharakter	53	28	12	13	35	61	59	54
Öffentliche Verwaltung/Sozialversicherung	89	83	9	16	2	63	2	(81)
Gesamt	52	35	8	12	40	53	53	48

Anmerkung: Werte in Klammer aufgrund geringer Fallzahl wenig belastbar.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2013.

©IAB



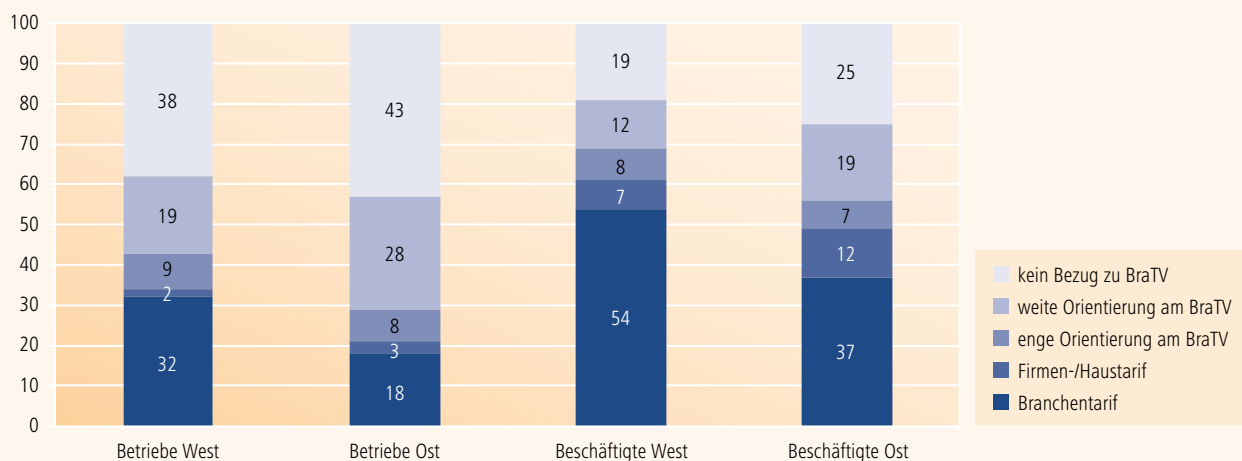
sich kaum zwischen den Betrieben beider Landesteile. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieser Praxis muss allerdings vor dem Hintergrund der schwindenden Basis tarifgebundener Betriebe beurteilt werden. Absolut betrachtet hat die Anzahl der betreffenden Betriebe von knapp 500.000 im Jahr 1999 auf unter 200.000 abgenommen.

### Die Bedeutung von tariflichen Öffnungsklauseln nimmt zu

Auf der anderen Seite finden sich Betriebe, welche die in Tarifverträgen vereinbarten Standards unterschreiten. Dies ist – rechtlich abgesichert – erst mit der Einführung tariflicher Öffnungsklauseln möglich. Um einzelnen tarifgebundenen Betrieben bei Bedarf mehr Flexibilität zu eröffnen, wurden seit Mitte der 1980er Jahre Öffnungsklauseln eingeführt. Mittlerweile sind solche Abweichungen nach unten ein etabliertes Instrument tarifvertraglicher Regulierung.

Die Daten des IAB-Betriebspanels geben zumindest partiell Aufschluss über die Verbreitung und die betriebliche Nutzung dieser Regelungen. Eine entsprechende Auswertung für die Privatwirtschaft findet sich beispielsweise in einem Beitrag von Peter Ellguth und Susanne Kohaut,

Abbildung 2  
**Tarifbindung und Orientierung am Branchentarifvertrag (BraTV)**  
in Prozent



der 2014 in den WSI-Mitteilungen veröffentlicht wurde.

Bei der Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln unterscheiden sich Betriebe in Ost und West nur wenig. Bei 23 Prozent der westdeutschen und 20 Prozent der ostdeutschen Betriebe mit Branchentarifvertrag ist nach eigenen Angaben irgendeine Öffnungsklausel im Tarifvertrag verankert. Allerdings gibt es eine wissenschaftliche Debatte, inwieweit diese betrieblichen Angaben die tarifvertraglichen Regelungen widerspiegeln. Von tariflichen Öffnungsklauseln machen in beiden Landesteilen sieben von zehn betroffenen Betrieben Gebrauch. Auf alle tarifgebundenen Betriebe bezogen nehmen gut 17 Prozent im Westen und 14 Prozent im Osten Öffnungsklauseln in Anspruch.

### Fazit

Auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung besteht ein West-Ost-Gefälle in der deutschen Tariflandschaft. In beiden Landesteilen ist die Branchentarifbindung in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Dabei ist die Reichweite branchenweiter Tarifverträge im Osten nach wie vor deutlich geringer als im Westen. Allerdings sind zumindest Firmentarifverträge im Osten etwas verbreiteter als im Westen.

In beiden Landesteilen orientiert sich in etwa der gleiche Anteil an Firmen informell an einem Branchentarifvertrag, wobei nur ein kleiner Anteil tatsächlich alle Regelungen der entsprechenden Verträge übernimmt. Auch der Anteil der Betriebe, die übertariflich bezahlen, nähert sich, obschon insgesamt stark rückläufig, tendenziell an. Insgesamt ist eine Konvergenz der Tariflandschaft in Deutschland freilich nicht in Sicht. Vielmehr scheinen sich die Strukturen in West- und Ostdeutschland auf unterschiedlichem Niveau zu verfestigen.

### Literatur

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

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2014): Öffnungsklauseln – Instrument zur Krisenbewältigung oder Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit? In: WSI-Mitteilungen, 67. Jg., Heft 6, S.439-449.

### Die Autoren



#### **Peter Ellguth**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

[peter.ellguth@iab.de](mailto:peter.ellguth@iab.de)



#### **Dr. Susanne Kohaut**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

[susanne.kohaut@iab.de](mailto:susanne.kohaut@iab.de)