



Ist die Erosion der betrieblichen Mitbestimmung gestoppt?

Peter Ellguth

Die Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung zeigt keinen klaren Trend. Leichte Zuwächse im Vergleich zum Vorjahr mögen nur eine Verschnaufpause in der Abwärtsbewegung markieren, die seit geraumer Zeit zu beobachten ist. Sie könnten aber auch Zeichen einer Stabilisierung oder gar Trendwende sein. Dessen ungeachtet arbeitet mittlerweile nur noch eine Minderheit der Beschäftigten, insbesondere in Ostdeutschland, in Betrieben mit Betriebsrat.

Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen wird durch die gesetzlichen Bestimmungen zur Tarifautonomie (zur Verbreitung von Tarifverträgen lesen Sie im IAB-Forum den Beitrag [„Tarifbindung: Weiterhin deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland“](#) von Susanne Kohaut) und zur betrieblichen Interessenvertretung durch Betriebsräte getragen. Auf betrieblicher Ebene regelt das Betriebsverfassungsgesetz die institutionalisierte Interessenvertretung der Beschäftigten.

Formal herrscht eine klare funktionale Trennung zwischen der Mitbestimmung auf sektoraler (tarifvertraglicher) und betrieblicher Ebene. In der Praxis jedoch greifen beide Ebenen ineinander und beeinflussen sich wechselseitig. So obliegt es den Betriebsräten, die

geltenden Tarifverträge, die von Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern ausgehandelt wurden, umzusetzen und zu überwachen.

Daten zur Verbreitung sowohl von Tarifverträgen als auch von Betriebsräten liefert das [IAB-Betriebspanel](#). Dort werden seit 1993 für Westdeutschland und seit 1996 für Ostdeutschland jährlich Informationen zur Existenz eines Betriebsrats erhoben. Die Ergebnisse sind repräsentativ für die rund 1,2 Millionen Betriebe der Privatwirtschaft (siehe Infokasten „Geltungsbereich der Betriebsverfassung“). Insgesamt sind in diesen Betrieben etwa 31 Millionen Personen beschäftigt.

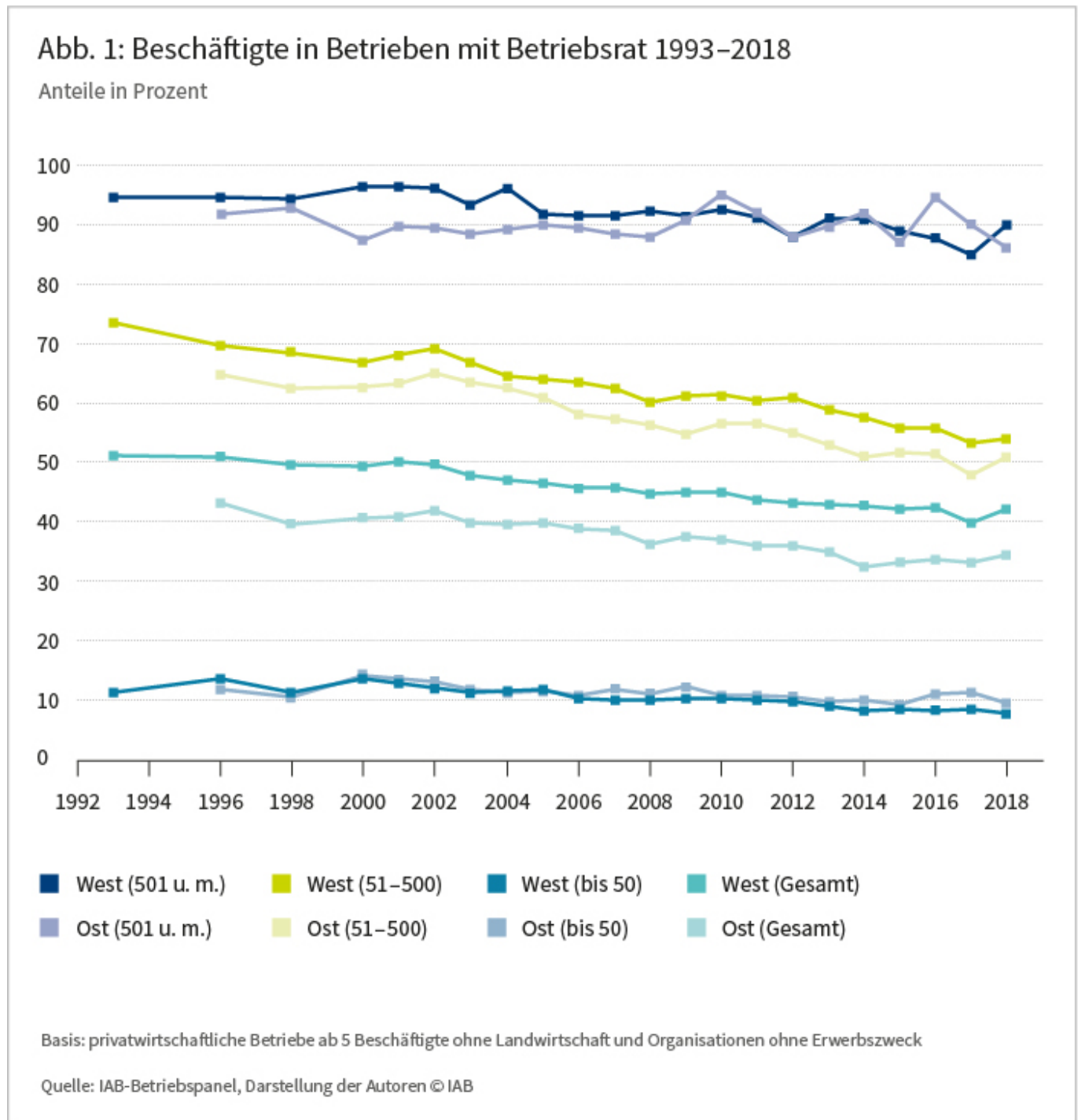
42 Prozent der westdeutschen und 35 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten sind in Betrieben mit Betriebsrat tätig

Die Daten des IAB-Betriebspanels zeigen deutlich: Die Verbreitung von Betriebsräten ist heute deutlich geringer als noch Anfang der 2000er Jahre. Zumindest bis etwa Mitte der 2010er Jahre ist ein schleichender Erosionsprozess zu beobachten. Der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat (erfasst werden nur Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten, da nur diese zur Wahl eines Betriebsrats berechtigt sind) betrug im Jahr 2000, dem Jahr vor der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, im Westen wie im Osten noch 12 Prozent, sank bis Mitte der 2010er Jahre mit gewissen Schwankungen auf 9 Prozent. Seitdem verharrt er auf diesem Niveau, auch wenn in Ostdeutschland zuletzt wieder ein leichter Anstieg auf 10 Prozent zu verzeichnen ist (siehe Tabelle 6 in [„Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung“](#)). Die insgesamt niedrigen Anteilswerte werden von der großen Zahl der Kleinbetriebe geprägt, in denen die Existenz eines Betriebsrats eher die Ausnahme ist.

Um sich ein aussagekräftiges Bild von der (schwindenden) Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung machen zu können, muss der Blick auf den Anteil der Beschäftigten gerichtet werden, die in den Genuss der betrieblichen Mitbestimmung kommen. Auch dieser Anteil sank im Westen seit Mitte der 1990er Jahre von 51 auf heute 42 Prozent, im Osten von 43 auf 35 Prozent (siehe Abbildung 1, türkisfarbene Linien). Die Werte für 2018 liegen damit allerdings wieder etwas über denen des Vorjahres (40% im Westen, 33% im Osten), die den bisherigen Tiefstand der 25-jährigen Zeitreihe markieren.

Insofern hat sich die quantitative Basis der betrieblichen Mitbestimmung zuletzt wieder etwas stabilisiert. Ob sich hier eine Trendwende ankündigt, muss die weitere Entwicklung zeigen. An dem seit Beginn der Datenerhebung im IAB-Betriebspanel zu beobachtenden deutlichen

Niveaunterschied zwischen beiden Landesteilen hat sich indes im vergangenen Jahr kaum etwas geändert.



Die Bedeutung von Betriebsräten geht vor allem in kleinen und mittleren Betrieben stark

zurück

Bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 ging es dem Gesetzgeber unter anderem darum, den Erosionsprozess der betrieblichen Mitbestimmung zu stoppen und durch eine Entbürokratisierung des Wahlrechts die Neugründung von Betriebsratsgremien gerade in Kleinbetrieben zu forcieren.

Diese Hoffnungen haben sich jedoch nicht erfüllt: Der Anteil der Beschäftigten in Betrieben zwischen 5 und 50 Beschäftigten (siehe Abbildung 1, untere zwei Reihen), die einen Betriebsrat haben, schrumpfte zwischen 2000 und 2018 in Westdeutschland von 14 auf 8 Prozent, in Ostdeutschland von 14 auf 10 Prozent. Er ist also von einem ohnehin niedrigen Ausgangsniveau nochmals gesunken. Für die Gesamtentwicklung spielt dies aber nur eine untergeordnete Rolle, da hiervon vergleichsweise wenig Beschäftigte betroffen sind.

Relativ in Ordnung scheint die Welt der betrieblichen Mitbestimmung nach wie vor in den Großbetrieben mit über 500 Beschäftigten zu sein. Dort bewegen sich die Anteilswerte in den letzten Jahren um die 90 Prozent oder knapp darunter (siehe Abbildung 1, obere Reihen). Von einer flächendeckenden Erosion zumindest in quantitativer Hinsicht kann hier keine Rede sein.

Stärkere Aufmerksamkeit verdient die Entwicklung in Betrieben zwischen 51 und 500 Beschäftigten (siehe Abbildung 1, hellgrüne Linien). Dort fielen die Anteilswerte zwischen den Jahren 2000 und 2018 im Westen von 67 auf 54 Prozent und im Osten von 63 auf 51 Prozent – und damit stärker als im Durchschnitt aller Beschäftigten.

Der in den Gesamtwerten zu beobachtende Rückgang von neun Prozentpunkten in West- und acht Prozentpunkten in Ostdeutschland ist also vor allem der Entwicklung in diesem Segment geschuldet, in dem ein Betriebsrat weder eine Selbstverständlichkeit noch die Ausnahme ist. Offensichtlich verliert gerade hier die betriebliche Mitbestimmung an Boden. Bemerkenswert ist auch, dass dieser Trend in beiden Landesteilen weitgehend parallel verläuft und insoweit keinerlei Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland erkennbar ist.

Ohne Berücksichtigung der Kleinbetriebe ergibt sich ein positiveres Bild

Ein Vergleich der Zahlen für Betriebe ab 51 Beschäftigten (siehe Tabelle 1) erlaubt es, sich ein Bild von der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung ohne die große Masse der kleinen Betriebe zu machen. Denn vielfach wird argumentiert, dass der geringe

Deckungsgrad im kleinbetrieblichen Segment nicht verwunderlich sei, da dort andere (direkte) Formen der Partizipation möglich sind. So wäre die Wahl eines Betriebsrats oder Obmanns nur erforderlich, wenn die dort typischerweise vorzufindenden unmittelbaren, nicht institutionalisierten (Austausch-)Beziehungen zwischen Beschäftigten und Geschäftsleitung nicht (mehr) funktionieren würden.

Tabelle 1: Verbreitung eines Betriebsrats (BR) nach Betriebsgröße 2018¹

Anteile in Prozent

Zahl der Beschäftigten	Betriebe mit BR	Beschäftigte in Betrieben mit BR
5–50	5	8
51–100	33	34
101–199	52	52
200–500	72	73
501 u. m.	87	90
Insgesamt	9	41
Betriebe ab 51	46	65

¹Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigten ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: IAB-Betriebspanel 2018, eigene Darstellung © IAB

Ohne Berücksichtigung der Kleinbetriebe zeigt sich ein deutlich positiveres Bild der betrieblichen Mitbestimmung: 46 Prozent der Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten verfügen über einen Betriebsrat, wobei mit 65 Prozent knapp zwei Drittel der Beschäftigten in diesen Betrieben arbeiten. Allerdings muss im Betrachtungszeitraum auch hier ein deutlich rückläufiger Deckungsgrad konstatiert werden. Seit der Jahrtausendwende ist der Anteil der Beschäftigten, deren Interessen durch einen Betriebsrat vertreten werden, in Betrieben dieser Größe um elf Prozentpunkte gesunken.

Eine genauere Betrachtung für West- und Ostdeutschland zeigt zudem, dass die insgesamt nach wie vor vorhandenen deutlichen West-Ost-Unterschiede auf die geringere Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung in Betrieben mit 101 bis 200 Beschäftigten in

Ostdeutschland zurückzuführen sind (siehe Tabelle 7 in „Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung“).

Je nach Branche zeigen sich ausgeprägte Unterschiede

Starke Unterschiede zeigen sich ebenfalls von Branche zu Branche (siehe Tabelle 8 in [„Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung“](#)). Die größte quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung besteht im traditionell stark mitbestimmten Bereich „Energie- und Wasserversorgung/Abfallwirtschaft/Bergbau“, bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, im Verarbeitenden Gewerbe und im Bereich „Gesundheitswesen/Erziehung und Unterricht“. Das untere Ende bilden die vorwiegend kleinbetrieblich strukturierten Branchen des „Sonstigen Dienstleistungsbereichs“ (inklusive Gastgewerbe) und der Bauwirtschaft.

Branchenspezifische Entwicklungen lassen sich leider wegen der im Jahr 2009 erfolgten Umstellung auf eine neue Wirtschaftszweigsystematik nur für einen relativ kurzen Zeitraum verfolgen. Klar identifizierbar sind für die vergangenen acht Jahre Rückgänge in den Bereichen „Finanz- und Versicherungsdienstleistungen“, „Verkehr/Lagerei“ und bei den „Sonstigen Dienstleistungen“. Dies gilt auch für den Bereich „Information und Kommunikation“ in Westdeutschland und den Bereich „Gesundheitswesen/Erziehung und Unterricht“ in Ostdeutschland.

Betriebliche und überbetriebliche Ebene greifen ineinander

Auf das enge Ineinandergreifen der beiden formal unabhängigen Institutionen des bundesdeutschen Systems der Interessenvertretung – Tarifautonomie und betriebliche Mitbestimmung – mit ihren wechselseitigen Abhängigkeiten und der daraus resultierenden Fähigkeit zur kooperativen Konfliktverarbeitung wurde in der einschlägigen Literatur immer wieder hingewiesen. Das Verhältnis von tarifvertraglicher und betrieblicher Regulierung bleibt auch politisch virulent – nicht nur zu Wahlkampfzeiten.

Abschließend soll daher die Relevanz beider Ebenen der (gesetzlich legitimierten) Interessenvertretung in der Zusammenschau aufgezeigt werden. Hierbei interessieren vor allem Betriebe, die zwar tarifgebunden sind, aber über keinen Betriebsrat verfügen, aber auch Betriebe, bei denen weder das eine noch das andere zutrifft.

Nur eine Minderheit der Beschäftigten arbeitet in tariflich organisierten Betrieben mit Betriebsrat

Nur eine Minderheit der in der Privatwirtschaft (ab fünf Beschäftigten) tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeitet in Betrieben, die zur Kernzone des dualen Systems der Interessenvertretung gehören – in Betrieben also, die sowohl einen Betriebsrat haben als auch einem Branchentarifvertrag angehören. Diese Zone umfasst nur ein gutes Viertel (26%) der Beschäftigten in Westdeutschland und gerade noch ein Siebtel (14%) in Ostdeutschland (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Tarifbindung und Betriebsrat (BR) 2018¹

Anteile in Prozent

Anteil der Beschäftigten in %	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Privatwirtschaft	darunter			Privatwirtschaft	darunter		
		Verarb. Gewerbe	Bauwirtschaft	Dienstleistungen ²		Verarb. Gewerbe	Bauwirtschaft	Dienstleistungen ²
BR und Branchentarif	26	43	11	23	14	17	10	14
BR und Haustarif	7	10	2	6	8	12	1	8
BR und kein Tarif	10	14	4	7	13	24	4	13
Branchentarif und kein BR	19	6	54	24	15	4	46	17
Haustarif und kein BR	1	1	1	2	2	1	1	4
kein Tarif und kein BR	37	25	28	38	48	43	38	44
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte in Betrieben mit Branchentarifvertrag	45	50	65	47	29	21	56	32
Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat	42	67	17	36	35	52	14	35

¹ privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigten ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

² Der Dienstleistungsbereich umfasst die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, das Gastgewerbe, die Sonstigen Dienstleistungen, das Gesundheitswesen, den Bereich Erziehung und Unterricht und die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und freiberuflichen Dienstleistungen.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2018 (Abweichungen von 100% aufgrund von Rundungsfehlern möglich) © IAB

Von einer betrieblichen Vertretungslücke – der Betrieb ist an einen Branchentarif gebunden, verfügt aber über keinen Betriebsrat – sind 19 Prozent der Beschäftigten in Westdeutschland, aber nur 15 Prozent in Ostdeutschland betroffen. Die besondere Problematik dieser Betriebe ist, dass dort keine Institution existiert, die für die Umsetzung von Regelungen zuständig ist, die durch Tarifverträge explizit auf die betriebliche Ebene delegiert wurden.

Die vermeintlich günstigere Situation in den neuen Bundesländern ist nur der geringeren Reichweite der Tarifbindung in Ostdeutschland geschuldet, die sich in deutlicher ausgeprägten weißen Flecken der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft äußert. Denn während in Westdeutschland 39 Prozent der Beschäftigten ohne Branchentarif und ohne Betriebsrat auskommen müssen, sind es in Ostdeutschland mit 51 Prozent über die Hälfte.

Lücken in der institutionalisierten Interessenvertretung sind im Osten deutlich größer als im Westen

Für Westdeutschland lässt sich feststellen: Die Kernzone des dualen Systems im Verarbeitenden Gewerbe umfasst gut vier von zehn Beschäftigten (43%) und reicht damit weit über den Durchschnitt der Privatwirtschaft hinaus (siehe Tabelle 2). Insbesondere die Bauwirtschaft mit nur jedem neunten und der Dienstleistungsbereich mit knapp jedem vierten Beschäftigten fallen dagegen deutlich ab.

Im Baugewerbe haben vor allem die betrieblichen Vertretungslücken (54%) einen beträchtlichen Umfang, was wohl in erster Linie den dort geltenden gesetzlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen geschuldet ist. Der Dienstleistungsbereich tut sich hingegen mit ausgedehnten „weißen Flecken“ (38%) hervor, in denen weder Tarifverträge gelten, noch ein Betriebsrat existiert. Im Verarbeitenden Gewerbe trifft dies dagegen nur auf 25 Prozent der Beschäftigten zu.

In Ostdeutschland fallen die Lücken in der institutionalisierten Interessenvertretung nochmals deutlich größer aus als im Westen. In den neuen Ländern unterscheidet sich das Verarbeitende Gewerbe weit weniger von der restlichen Privatwirtschaft, als dies in den westlichen Bundesländern der Fall ist. Die Kernzone der Interessenvertretung im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe ist mit 17 Prozent nur etwas größer als im Dienstleistungsbereich und fällt im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands mit 43 Prozent stark ab. Im Dienstleistungsbereich hingegen ist der Abstand zwischen beiden Landesteilen deutlich geringer ausgeprägt.

Fazit

In der Gesamtschau der letzten 25 Jahre zeigt sich ein Bild der Erosion auf beiden Ebenen der institutionalisierten Interessenvertretung – betriebliche Mitbestimmung und Tarifbindung. Dabei wechseln sich Phasen relativer Stabilität und weiteren Rückgangs immer wieder ab.

Für die jüngste Entwicklung ergibt sich ein eher uneinheitliches Bild mit Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr. Sie deuten zum Teil auf eine weitere Erosion der Tarifbindung in Westdeutschland hin, könnten hinsichtlich der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung zum Teil aber auch eine Trendwende markieren.

Festzuhalten bleibt, dass inzwischen nur noch ein kleiner Teil der Beschäftigten in Betrieben der Kernzone des deutschen dualen Systems arbeitet. Zudem ist in den jüngsten Zahlen weiterhin keine Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland zu erkennen.

Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Entwicklung strukturellen Veränderungen der Betriebslandschaft geschuldet ist, insbesondere dem wachsenden Dienstleistungsbereich, und damit gleichsam ein Nebenprodukt des Strukturwandels ist. Entsprechende Untersuchungen für die betriebliche Mitbestimmung haben allerdings gezeigt, dass der beobachtbare Rückgang nur zu einem kleinen Teil durch solche Strukturveränderungen erklärbar ist.

Geltungsbereich der Betriebsverfassung

Die Betrachtung der Betriebe ab fünf Beschäftigten ergibt sich aufgrund der Gesetzeslage, die erst ab dieser Betriebsgröße die Wahl eines Betriebsrats zulässt. Damit sind immerhin rund 38 Prozent der privatwirtschaftlichen Betriebe im Westen und 43 Prozent im Osten qua Gesetz ohne eine entsprechende Interessenvertretung. Dies entspricht einem Anteil von 6 Prozent der Beschäftigten im Westen und 9 Prozent im Osten.

Literatur

Bellmann, Lutz; Ellguth, Peter (2006): [Verbreitung von Betriebsräten und ihr Einfluss auf die betriebliche Weiterbildung](#). In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 226, H. 5, S. 487-504.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne; Möller, Iris (2017): [Das IAB-Betriebspanel: \(Analyse-](#)

[\)Potenzial und Datenzugang](#). In: Liebig, S.; Matiaske, W.; Rosenbohm, S. (Hrsg.), Handbuch empirische Organisationsforschung, (Springer Reference Wirtschaft), Wiesbaden: Springer Gabler, S. 75–94.

Kohaut, Susanne (2019): [Tarifbindung: Weiterhin deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland](#), In: IAB-Forum vom 22. Mai 2019.

Schmidt, Rudi; Trinczek, Rainer (1991): Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung. In: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München und Mering, S. 167–199.