

# Sachzwang oder Programm? Tarifpolitische Orientierungen und OT-Mitgliedschaft bei deutschen Arbeitgeberverbänden

Die Auseinandersetzung um den Wechsel der Metro-Tochter real in eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) ist nur eines von vielen Beispielen dafür, dass Unternehmen zwar an ihrer Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband festhalten, die Bindung an den vom Verband geschlossenen Tarifvertrag jedoch abstreifen. Mit den Ergebnissen der Befragung „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“ liegen nun erstmals Daten vor, die es erlauben, die Verbreitung von OT-Mitgliedschaften in der Verbandslandschaft und die Motive für deren Nutzung durch die Mitgliedsunternehmen näher zu bestimmen.

MARTIN BEHRENS, MARKUS HELFEN

## 1. Einleitung

Über viele Jahrzehnte hinweg galten Arbeitgeberverbände und die Bindung an Kollektivverträge als untrennbar miteinander verbundene Kernelemente der deutschen Arbeitsbeziehungen und damit auch der deutschen Sozialordnung. Diese enge Verbindung kann nicht weiter verwundern, denn schließlich sind Arbeitgeberverbände überhaupt erst als Gegenorganisationen zur Abwendung des gewerkschaftlichen Streiks gegründet worden. Und der Verbandstarifvertrag (insbesondere dessen Friedensfunktion) galt als das Instrument par excellence, um den Lohnkonflikt in geregelte Bahnen zu lenken bzw. zu „institutionalisieren“, wie Theodor Geiger (1949, S. 184) es ausdrückte.

Schon vor mehr als 25 Jahren haben zunächst vereinzelte Arbeitgeberverbände in mittelständisch geprägten Kleinbranchen (Völlk 2002) damit begonnen, die Einheit aus Verbandsmitgliedschaft und Tarifbindung auch satzungsmäßig infrage zu stellen, indem sie sogenannte Mitgliedschaften „ohne Tarifbindung“ (im Folgenden: OT-Mitgliedschaften) eingeführt haben. Mit der allmählichen Verbreitung dieser OT-Mitgliedschaften seit Ende der 1990er Jahre in den Kernsektoren des verarbeitenden Gewerbes kann von einer „Entkopplung“ gesprochen werden, da es zusehends auch den Mitgliedsunternehmen der Arbeitgeberverbände im Zentrum des Tarifvertragssystems

freigestellt ist, ob sie die im Verbandstarifvertrag vereinbarten Bedingungen für sich gelten lassen möchten oder nicht. Allerdings haben bereits vorliegende Untersuchungen gezeigt, dass die Organisationsformen von OT-Mitgliedschaften deutlich variieren. Gleches gilt für die unterschiedlichen Motivationen, welche Arbeitgeberverbände letztlich zur Einführung dieser neuen Mitgliedschaftsform bewogen haben (siehe: Haipeter/Schilling 2006; Haipeter 2010; Behrens 2011, 2013; Völlk 2002; Artus 2001, S. 122f.; Schroeder/Silvia 2014, S. 358).

Obwohl mittlerweile mehrere Analysen zur OT-Problematik vorliegen, bleibt weiterhin ungeklärt, ob es sich bei OT primär um eine Reaktion der Arbeitgeberverbände auf bestimmte Struktureinflüsse (wie beispielsweise die Branchenzugehörigkeit der Mitgliedsunternehmen oder gar der auf diesen lastende Wettbewerbsdruck) handelt, oder aber um das Resultat veränderter (tarif-)politischer Orientierungen der handelnden Akteure in diesen Verbänden. Darüber hinaus gibt es weitere offene Fragen insbesondere zur Nutzung von OT durch die Verbandsmitglieder, aber auch zu den Auswirkungen dieser „Umprogrammierung“ der Arbeitgeberverbände für die kollektive Vertretung von Arbeitgeberinteressen generell. Mit der folgenden Analyse wollen wir einen Beitrag dazu leisten, hier ein wenig Licht ins Dunkel zu bringen, indem wir die Arbeitgeberverbände selbst als Analyseeinheit hervorheben.

Wir stellen zunächst die Datengrundlage unserer Untersuchungen vor (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 richten wir

den Blick auf die Verbreitung sowie die Verbreitungsdynamik von OT-Mitgliedschaften. Anschließend gehen wir auf die Gründe, OT-Mitgliedschaften anzubieten, ein (4). Abschnitt 5 zieht ein knappes Fazit.

## 2. Der Datensatz „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“

Die in diesem Beitrag vorgenommenen Auswertungen fußen auf einer schriftlichen Befragung der Verbandsgeschäftsführungen deutscher Wirtschaftsverbände aus dem Jahr 2012/13 (zu weiteren Details siehe Nicklich/Helfen 2013).<sup>1</sup> Diese Befragung kann ihrerseits auf eine über weite Teile inhaltsgleiche Erhebung aus dem Jahre 2005/06 an der RWTH Aachen aufsetzen (siehe Helfen 2012; Behrens/Helfen 2009; Helfen 2006), was den Vergleich zweier Zeitpunkte erlaubt. Um eine umfassende Auswahlgrundlage für die Erhebung zu gewährleisten, sind durch Recherche verschiedener Sekundärquellen 1.129 Verbände identifiziert und angeschrieben worden (Oktober 2012).

In der schriftlich-postalischen Befragung wurden die Verbandsgeschäftsführungen um Auskunft zu einer Vielzahl unterschiedlicher Themen der Verbandsarbeit gebeten. Neben Aspekten der Verbandsdomäne, Mitgliederentwicklung und Organisationsstrukturen standen auch Einschätzungen zu den Kerninstitutionen der industriellen Beziehungen und insbesondere der Tarifpolitik im Mittelpunkt der Erhebung. Insgesamt konnten Fragebögen von 178 Verbänden in die Auswertung einbezogen werden, von denen wiederum 121 als Arbeitgeberverbände klassifiziert werden konnten, welche die arbeitsmarktbezogenen Interessen der Unternehmen vertreten, insbesondere indem sie als Tarifpartner in Erscheinung treten. Neben den reinen Arbeitgeberverbänden umfasst die Gruppe weiterhin Innungsverbände mit Tariffunktion sowie Mischverbände, die neben den arbeitsmarktbezogenen auch die produktmarktbezogenen Interessen ihrer Mitglieder vertreten (also Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband in einem sind).

Für die folgende Analyse haben wir ferner jene Verbände ausgeschlossen, welche als reine „Verbände von Verbänden“ keine Unternehmen als Mitglieder organisieren. Dies schien uns geboten, weil die Einführung von OT-Mitgliedschaften letztlich für einen Verband nur dann eine sinnvolle Handlungsstrategie darstellt, wenn es auch Unternehmen gibt, die als Mitglieder von einem solchen Wahlrecht Gebrauch machen können. Somit reduziert sich die für unsere Analysen maximal zur Verfügung stehende Fallzahl auf 114 Verbände.

## 3. Die Verbreitungsdynamik von OT-Mitgliedschaften

Innerhalb der Befragung widmet sich ein eigener Block unterschiedlichen Mitgliedschaftsformen und insbesondere auch den OT-Mitgliedschaften. Die befragten Geschäftsführungen von Arbeitgeberverbänden wurden zunächst um Auskunft darüber gebeten, ob sie überhaupt zwischen „tarifgebundenen und nicht-tarifgebundenen Mitgliedsunternehmen“ unterscheiden. 61 % der befragten Geschäftsführungen geben an, Mitgliedschaftsformen ohne Tarifbindung zu ermöglichen. In dieser allgemeinen Form bleibt zunächst noch unbestimmt, in welcher konkreten Ausprägung tarifbindungsreie Mitgliedschaften (wenn sie denn bestehen) angeboten werden und mit welchem Ziel diese eingeführt worden sind. Daher wurde zusätzlich die Form der nicht-tarifgebundenen Mitgliedschaft erhoben, und zwar wurden die Kategorien „satzungsmäßige OT-Mitgliedschaft“, „Gaststatus“, „tarifungebundener Unterverband“ sowie „Sonstiges“ zur Auswahl gestellt. Insgesamt geben 48 % der Befragten an, ihr Verband verfüge über eine „satzungsmäßige OT-Mitgliedschaft“. Wie die genannten Kategorien bereits andeuten, können sich hinter nicht-tarifgebundenen Mitgliedschaften neben der hier interessierenden OT-Problematik auch satzungstechnische Lösungen für atypische Verbandsstrukturen (z. B. angeschlossene Unterverbände) oder Mitgliedschaftsdifferenzierung (z. B. Gast- und Ehrenmitgliedschaften) verbergen. Letztlich sieht man diesen Unterscheidungen der tarifbindungsreien Mitgliedschaft nicht an, mit welchen Intentionen sie im Einzelnen eingeführt wurden, sodass wir nachfolgend die Auswertungen für beide Definitionen dokumentieren, also sowohl die „weitere“ Definition einer „tarifbindungsreien“ Mitgliedschaft als auch eine „engere“ Definition, die nur die „satzungsmäßige OT-Mitgliedschaft“ beinhaltet.

Wie die in Abbildung 1 präsentierten Daten belegen, verteilen sich tarifbindungsreie Mitgliedschaften ungleich über die gewerkschaftlichen Organisationsbereiche. So fällt auf, dass der Anteil der Arbeitgeberverbände, die ihren Mitgliedern die Abwahl der Tarifbindung ermöglichen, im Organisationsbereich von ver.di deutlich erhöht ist (enge Definition: 73 % gegenüber 48 % im Gesamtsample; weite Definition: 87 % gegenüber 61 % im Gesamtsample). Demgegenüber werden derartige Mitgliedschaftsformen im Organisationsbereich der IG BAU mit deutlicher Zurückhaltung angeboten: nur 15 % (enge Definition) bzw. 39 % (weite Definition) der Verbände machen ihren Mitgliedsunternehmen ein entsprechendes Angebot. Diese vergleichsweise geringe Verbreitung von ▶

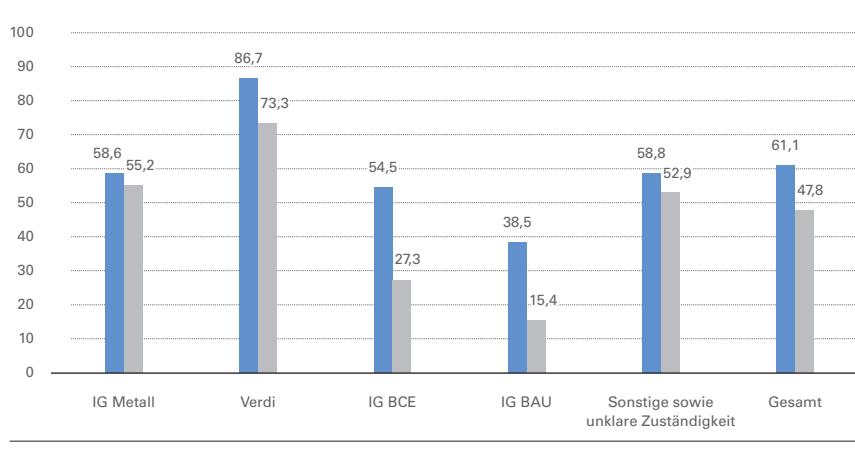
<sup>1</sup> Die Befragung „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“ wurde im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Tariflosigkeit auf dem Weg zum Normalzustand? Die tarifpolitischen Folgen personalpolitischer Flexibilisierung und verbandlicher Fragmentierung“ (Projekt-Nr. 2011–466–2) an der Freien Universität Berlin durchgeführt.

ABB. 1

### Anteile von Verbänden mit OT-Mitgliedschaft nach gewerkschaftlichen Organisationsbereichen

Angaben in Prozent

■ Anteil OT (weite Definition) ■ Anteil OT (enge Definition)



Quelle: Berechnung und Darstellung der Autoren auf Basis „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“.

WSI Mitteilungen

nicht-tarifgebundenen Mitgliedschaftsformen in der Bauwirtschaft erklärt sich insbesondere über die große Bedeutung allgemeinverbindlicher Tarifverträge in dieser Branche. Gilt ein Tarifvertrag auch unabhängig von der Verbandsmitgliedschaft eines Unternehmens (bzw. dessen Mitgliedschaftsstatus), wie dies im Falle der Allgemeinverbindlichkeit der Fall ist, so ergibt es aus der Perspektive der Verbände wenig Sinn, überhaupt eine tarifbindungsfreie Mitgliedschaft anzubieten. Denn schließlich gilt ein Verbandstarifvertrag kraft Verwaltungsakt auch für Außenseiter. Die OT-Neigung der Arbeitgeberverbände im Organisationsbereich der IG Metall hingegen liegt in etwa im Bereich des Durchschnitts aller Verbände.

Bislang haben wir die Verbreitung von OT-Mitgliedschaften entlang der gewerkschaftlichen Organisationsbereiche betrachtet und damit die mögliche Bedeutung von Brancheneffekten in den Blick genommen. Gegen diese Interpretation ließe sich einwenden, in der Entscheidung eines Arbeitgeberverbandes zur Einführung von OT-Mitgliedschaften drücke sich letztlich dessen Einschätzung der gewerkschaftlichen Kampfkraft aus. Demnach würden Arbeitgeber von vornherein von der Einführung von OT-Mitgliedschaften absehen, wenn zu erwarten stünde, eine kampfstarken und -willigen Gewerkschaft werde tarifabstinent (OT-)Verbandsmitglieder quasi in die Tarifbindung „zurückstreiken“. Ein solcher Zusammenhang kann und soll hier nicht in Abrede gestellt werden, jedoch deuten unsere Erhebungsdaten darauf hin, dass diesbezügliche Erwartungen nicht zu hoch geschraubt werden sollten. Gefragt nach den wichtigsten Motiven und Gründen für den Beitritt von Mitgliedern in den Verband (insgesamt wurden acht Alternativen vorgegeben) rangiert der Eintrittsgrund „Druck durch die Gewerkschaften“ auf dem vorletzten

Rang, nur noch unterboten durch den „Übertritt aus konkurrierenden (Arbeitgeber-)Verbänden“, d. h. einer vergleichsweise seltenen Blüte des Verbandslebens.

Nun ist mit der Frage, ob ein Verband eine tarifbindungsfreie Mitgliedschaft anbietet oder nicht, noch längst nicht ausgemacht, dass diese seitens der Mitglieder auch rege genutzt wird. Bislang lagen zur Frage der Nutzung tarifbindungsfreier Mitgliedschaften durch die Mitgliedsunternehmen nur einzelne Angaben für sehr wenige Verbände vor. So weist Gesamtmetall für seine Mitgliedsunternehmen im Jahr 2012 einen OT-Anteil von 48 % aus. Dieser Wert entspricht exakt dem aus unseren Befragungsdaten ermittelten durchschnittlichen OT-Anteil über alle Branchen und gewerkschaftliche Organisationsbereiche hinweg. Hierbei erweisen sich die Mitglieder-OT-Anteile für Arbeitgeberverbände in den Organisationsbereichen von ver.di und sonstigen Gewerkschaften als deutlich erhöht, im Bereich von IG Metall und IG BAU als unterdurchschnittlich und schließlich im Organisationsbereich der IG BCE (mit etwa 8 % OT-Anteil unter den Arbeitgeberverbandsmitgliedern) als deutlich unterdurchschnittlich. Zwar ist weiterhin davon auszugehen, dass die Nutzung von OT mit der Unternehmensgröße sinkt, damit der Anteil der von OT erfassten Beschäftigten deutlich hinter jenem der Unternehmen zurückbleibt, dennoch zeugen die hier präsentierten Befragungsdaten von der großen Dynamik, mit der sich tarifbindungsfreie Mitgliedschaften innerhalb der Arbeitgeberlandschaft durchgesetzt haben.

Von Bedeutung ist darüber hinaus die Frage, wie sich die genannten OT-Anteile im Zeitverlauf entwickeln. Erste Anhaltspunkte hierzu bieten wiederum die von Gesamtmetall dokumentierten Daten. Demnach hat sich der Anteil der Mitgliedsunternehmen ohne Tarifbindung an der Gesamtmitgliedschaft in den zehn Jahren zwischen 2005<sup>2</sup> und 2014 nahezu verdoppelt (von 24,4 auf 48,5 %). Eine solche Dynamik erscheint plausibel, schließlich ergibt sich ein erheblicher Teil des beobachteten Aufwuchses von OT auf dem Wege der Aufnahme von Neumitgliedern in die tarifbindungslose Mitgliedschaft. Eine solche Dynamik braucht dann allerdings Zeit, denn sie vollzieht sich parallel zur Reproduktion der Verbandsmitgliedschaft. Bemerkenswert ist nun, dass sich ein vergleichbar deutlicher Zusammenhang zwischen Einführungszeitpunkt der OT-Mitgliedschaft und Anteil der Mitglieder in OT für unser branchenübergreifendes Sample nicht feststellen lässt. So liegt der durchschnittliche OT-Anteil unter den Mitgliedern im Bereich jener Verbände, die OT bereits 1999 oder früher eingeführt haben, mit 48 % nur fünf Prozentpunkte über dem OT-Anteil der Verbände, die sich erst in jüngerer Zeit (im Zeitraum zwischen 2000 und 2010) zu einer entsprechenden Satzungsänderung durchgerungen haben (43 % OT-Anteil unter den Mitgliedsunternehmen). Es liegt die Vermutung nahe, dass, anders als im Organisationsbereich von Gesamt-

<sup>2</sup> 2005 ist das erste Jahr, in dem OT-Mitglieder gesondert in der Statistik ausgewiesen werden.

metall, eine Reihe von Verbänden mit der Einführung von OT eher dem Druck bereits existierender Verbandsmitglieder nachgegeben hat, welche dann möglicherweise (innerhalb eines überschaubaren Zeitraums) ihren Mitgliedschaftsstatus gewechselt haben. Ohne präzise Angaben zu den jeweiligen OT-Anteilen im Zeitverlauf muss dies allerdings zunächst bei einer Plausibilitätsüberlegung bleiben.

Wie diese Analysen zur Nutzungs dynamik von OT belegen, spielt der Zeitpunkt der Einführung von OT eine große Rolle. Wie Abbildung 2 zeigt, erwies sich die Euphorie zur Einführung von OT-Mitgliedschaften in den frühen 1990er Jahren in den Reihen deutscher Arbeitgeberverbände als gebremst. Zwar begann der Geschäftsführer des Verbandes der holz- und kunststoffverarbeitenden Industrie Rheinland-Pfalz, ein als „OT-Pionier“ bekannt gewordener Verband (Völkl 2002, S. 17), bereits nach der Einführung von tarifbindungs freien Mitgliedschaften im Jahre 1990 dieses Konzept offensiv zu bewerben (Koch 1999, S. 47), zunächst aber wollte der Funke nicht recht überspringen: 1990 wurden OT-Mitgliedschaften in nur drei Fällen eingeführt, 1993 und 1994 folgte jeweils ein weiterer Verband diesem Beispiel. Zwar hatte das Bundesarbeitsgericht bereits in einem Urteil aus dem Jahre 1962 die grundsätzliche Zulässigkeit von tarifbindungslosen Gast- und Fördermitgliedschaften bejaht, das nun neu eingeführte Konzept der OT-Mitgliedschaften warf allerdings weitere rechtliche Fragen auf, die es zunächst gerichtlich zu klären galt (Deinert/Walser 2015, S. 28ff.). So drückte sich in der anfänglichen Zurückhaltung vieler Arbeitgeberverbände auch die Sorge aus, die noch ausstehende höchstrichterliche Rechtsprechung könnte OT die Unterstützung verweigern und letztlich dazu führen, dass die von OT-Mitgliedern explizit abgewählte Tarifbindung wieder auflebt. Mit den Urteilen der ersten Berufungsinstanzen, z. B. eines Urteils des LAG Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1995, schien diese Befürchtung beseitigt und der Bann gebrochen.

Abbildung 2 zeigt, wie der „OT-Zug“ in den späten 1990er Jahren deutlich an Fahrt aufgenommen hat, sodass mit den folgenden Grundsatzurteilen des Bundesarbeitsgerichtes (2005, 2006 und 2008) bereits ein Großteil jener Verbände, die ihren Mitgliedern diese Wahlmöglichkeit anbieten wollten, den Wechsel vollzogen hatte. Für eine annähernde „Sättigung“ der Nachfrage nach OT-Mitgliedschaften spricht, dass seit 2005 auch nicht mehr annähernd jenes Niveau nach der Jahrtausendwende erreicht wurde, als in der Spitz sechs Verbände pro Jahr den Weg in die OT-Mitgliedschaft einschlugen. Diese Entwicklung wird letztlich auch durch ein aktuelles Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2016 (BVerwG 10 C 23.14) flankiert, wonach Landesinnungsverbänden die Einführung von OT-Mitgliedschaften nicht gestattet werden kann. Da Innungsverbände (nach den hier vorliegenden Daten) noch im Jahre 2012 sehr zurückhaltend in Sachen OT vorgingen, legt das Urteil dieses große noch bestehende Potenzial für tarifbindungslose Mitgliedschaften quasi still.

Ein weiteres Indiz für die große Bedeutung des Rechts für das strategische Handeln der Arbeitgeberverbände stellt

nun die Wahl der konkreten Durchführungsform dar. Prinzipiell haben sich zwei Durchführungsmodelle von OT etabliert: Im sogenannten „Parallelverbandsmodell“ werden tarifgebundene und nicht-tarifgebundene Mitglieder in zwei rechtlich selbstständigen Verbänden organisiert, während die Differenzierung verschiedener Mitgliedschaftsformen im „Stufenmodell“ innerhalb einer einheitlichen Verbandsstruktur vorgenommen wird (Behrens 2011, S. 141ff.). Das Parallelverbandsmodell wurde hierbei als rechtlich wenig problematisch angesehen, da eine Vereinigung wohl kaum darauf verpflichtet werden kann, als Tarifträgerverband in Erscheinung zu treten (Deinert/Walser 2015, S. 31). Dieser rechtlichen Bewertung ist es auch zu verdanken, dass bevorzugt jene Verbände, die – wie beispielsweise viele Mitgliedsverbände von Gesamtmetall – recht früh mit der Einführung von OT-Mitgliedschaften begonnen haben, sich für das Parallelverbandsmodell entschieden haben. Mit fortschreitender Neigung der Gerichte, auch OT-Lösungen im Stufenmodell für zulässig zu erklären, entfiel dieser Anreiz und das Stufenmodell setzte sich mehr und mehr durch. Letztlich verweist diese Entwicklung auf die große Bedeutung des rechtlichen Rahmens und insbesondere der Gerichte für die Steuerung der Arbeitgeberstrategien in Sachen OT.

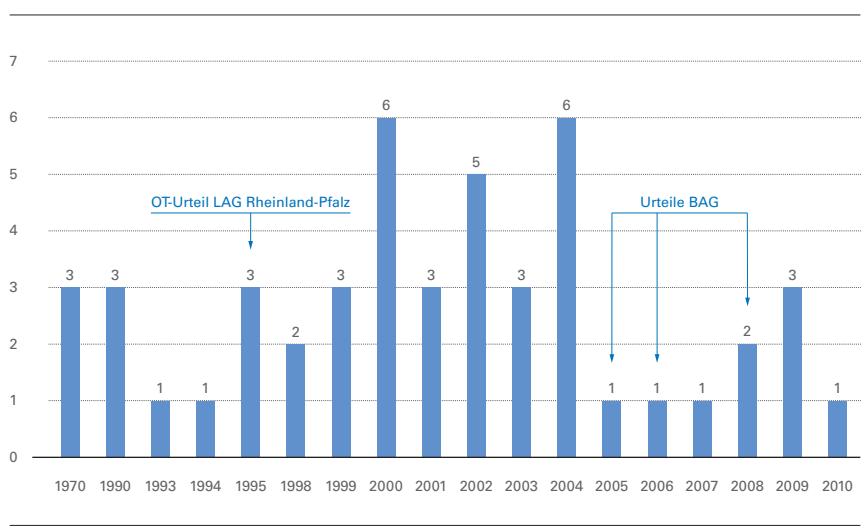
## 4. Gründe für die Einführung von OT

In der Folge dokumentieren wir den Zusammenhang zwischen der Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitgeber ►

ABB. 2

### Zeitpunkt der Einführung von OT-Mitgliedschaften

Anzahl der Verbände pro Jahr (in absoluten Zahlen)



Quelle: Berechnung und Darstellung der Autoren auf Basis „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“

verband von tarifbindungslosen Mitgliedschaften Gebrauch macht, und wesentlichen Strukturvariablen, wie sie in der Befragung „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“ erhoben wurden. Vorausgeschickt werden muss zunächst, dass die in der Forschung zu Betriebsräten sowie zur Tarifpolitik wohl einflussreichste Variable, die „Größe“ der jeweils zugrunde liegenden Untersuchungseinheit, im Bereich der Arbeitgeberverbandsforschung kaum vergleichbar lineare, eindeutige und erkläruungsstarke Assoziationen produziert. Zwar steigt mit der „Größe“ (hier Beschäftigtenzahl) die Wahrscheinlichkeit, dass eine Untersuchungseinheit (Betrieb/Unternehmen) über einen Betriebsrat verfügt bzw. an einen Verbandstarifvertrag gebunden ist, auch steigt mit der Beschäftigtenzahl in der Regel die Durchsetzungsfähigkeit und Professionalität des Betriebsrates – für Arbeitgeberverbände lassen sich ähnliche Effekte von „Größe“ allerdings kaum finden. Die Größe eines Arbeitgeberverbandes bemisst sich zunächst an der Anzahl seiner Mitglieder. Für das Jahr 2012 reichte die Spannweite der von den Verbandsgeschäftsführungen angegebenen Mitgliederzahlen von acht bis 9.600 (Mittelwert 733). Da es sich bei den Mitgliedern selbst allerdings um Organisationen handelt, die eine je nach Branche der Unternehmenstätigkeit unterschiedliche Durchschnitts-„Größe“ haben bzw. eine je branchenspezifische Verteilung der Unternehmen nach Beschäftigtenzahl aufweisen, erweist sich der von der Mitgliederzahl ausgehende Größeneffekt letztlich als verzerrt. Beispielsweise wird eine Vielzahl von besonders mitgliederstarken Arbeitgeberverbänden von Kleinunternehmen dominiert, die trotz ihrer großen Zahl nur über eine überschaubare Ressourcenausstattung verfügen und auch in Bezug auf ihren wirtschaftlichen und politischen Einfluss, auf den sich ein Verband stützen könnte, kein großes Gewicht in die Waagschale werfen können. Umgekehrt gibt es einzelne traditionelle Industriebranchen, die von vergleichsweise wenigen ressourcenstarken Großunternehmen bevölkert werden. Dieser Zusammenhang drückt sich indirekt auch in der Größe des hauptamtlichen Mitarbeiterstabes aus, der als vergleichsweise robuster Indikator für die Ressourcenstärke eines Verbandes gewertet werden kann. So zeigt sich, dass die mitgliederstärkste Gruppe der Verbände, d. h. die Verbände mit mehr als 1.000 Mitgliedsunternehmen, im Durchschnitt keineswegs auch über den größten hauptamtlichen Apparat verfügt. Es sind vielmehr die Verbände zwischen 500 und 1.000 Mitgliedern, die in dieser Hinsicht am besten ausgestattet sind. Letztlich bemisst sich also im Bereich der Arbeitgeberverbände der „Größeneffekt“ im Zusammenspiel zwischen der Zahl der Mitgliedsunternehmen auf der einen Seite und der Beschäftigtenzahl dieser Unternehmen auf der anderen.

Unsere Analyse zeigt zunächst, dass mitgliedsmäßig kleinere Verbände eher zur Einführung von tarifbindungslosen Mitgliedschaften neigen als große: So hatten OT-Verbände im Mittel der Jahre 2005 – 2012 137 (201)<sup>3</sup> Mitgliedsunternehmen, Verbände ohne OT hingegen 341 (345).<sup>4</sup> Die-

ser „negative Größeneffekt“ wird angetrieben durch die geringe OT-Neigung der durch Kleinunternehmen geprägten mitgliederstarken Verbände. So betrug der OT-Anteil unter allen befragten Verbänden 48 % (60%); stellen hingegen Kleinunternehmen mit 20 oder weniger Beschäftigten die wichtigste Mitgliedergruppe, beläuft sich der OT-Anteil auf lediglich 34 % (48%). Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht der besonders hohe Anteil von OT-Verbänden in jener Gruppe, deren Mitgliedschaft von mittelgroßen Unternehmen dominiert wird: sind Unternehmen mit 100 – 250 Beschäftigten die wichtigste Mitgliedergruppe, beträgt der OT-Anteil 71 % (81%). So bestätigt sich auch hier ein aus der Betriebsratsforschung bekannter Befund, wonach bestimmte Kerninstitutionen der Regulierung von Arbeit insbesondere durch mittelgroße Betriebe infrage gestellt werden (Ellguth/Trinczek 2016, S. 177; Behrens/Dribbusch 2014, S. 146).

Hinsichtlich vielfältiger Aspekte unterscheiden sich Verbände mit und ohne OT nicht oder nur marginal voneinander. Nahezu keine Unterschiede ergeben sich mit Blick auf den Anteil der neu aufgenommenen Mitglieder an der Gesamtmitgliedschaft (Bezugsjahr 2012). Auch Angebot und Anzahl der vom Verband durchschnittlich angebotenen Dienstleistungen, wie beispielsweise Rechtsberatung, Prozessvertretung und Weiterbildung,<sup>5</sup> erfolgen unabhängig vom Status der Mitgliedschaft. Dieser Befund weicht von einer früheren Studie ab (Behrens 2011, S. 201), in welcher ein positiver Einfluss der Anzahl der Verbandsdienstleistungen auf die Wahrscheinlichkeit der Einführung von OT-Mitgliedschaften gefunden wurde. Im Unterschied zur vorliegenden Analyse wurden in der Studie von Behrens allerdings Angaben zu den Verbandsdienstleistungen nicht durch eine Selbstauskunft der Geschäftsführungen, sondern auf dem Wege einer Satzungsanalyse ermittelt.

Geringe Unterschiede zeigen sich, wenn man die Lage des Verbandssitzes betrachtet: Der OT-Anteil ist in Ostdeutschland leicht erhöht. Auch in Bezug auf den verbandlichen Organisationsgrad gibt es leichte Differenzen (OT enge Definition: 51 % mit OT zu 55 % ohne OT, weite Definition 52 zu 54%). Deutlicher werden die Unterschiede beim Alter der Verbände: Verbände, die OT-Mitgliedschaften anbieten, sind mit einem durchschnittlichen Alter von 63 Jahren (66 Jahre) jünger als jene, die ihren Mitgliedern das Angebot einer Mitgliedschaft ohne Tarifbindung verwehren.

3 Zusätzlich zu der eingangs vorgestellten „engen“ Definition von OT werden in Klammern auch die Angaben basierend auf der „weiten“ Definition dokumentiert.

4 Vergleichbare Befunde finden sich auch in der Studie von Behrens (2011, S. 201).

5 Es wurden zwölf unterschiedliche Verbandsdienstleistungen als Antwortkategorien vorgegeben, Mehrfachnennungen waren zugelassen.

Letztere waren zum Zeitpunkt der Erhebung im Schnitt 84 (87) Jahre alt.

Zusammenfassend lässt sich also zunächst festhalten, dass die hier präsentierten Strukturvariablen nur selektiv das strategische Handeln deutscher Arbeitgeberverbände in Hinblick auf die Einführung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung zu erklären vermögen. Deutliche Einflüsse lassen sich für die Branchenzugehörigkeit (hier ausgedrückt als Zuordnung zu gewerkschaftlichen Organisationsbereichen) und dem sich darin zum Teil ausdrückenden Einfluss des Rechtsinstituts der Allgemeinverbindlicherklärung, aber auch in Bezug auf die Größenzusammensetzung der Mitgliedschaft (nicht jedoch der Mitgliederzahl) zeigen.

Nun ist die Einführung von OT-Mitgliedschaften an vorderster Stelle mit der Kritik vieler Unternehmen am Verbandstarifvertrag begründet worden. Dieser sei zu starr, erlaube zu wenig Differenzierung und sei vor allem für kleine Unternehmen zu teuer (Konzen 1996; Möschel 1996). So wird in der Folge zu fragen sein, ob sich die Geschäftsführungen von Verbänden mit und ohne OT-Option in ihren Einschätzungen tarifpolitischer Entwicklungen unterscheiden. *Tabelle 1* stellt die Einschätzungen der befragten Geschäftsführungen zu einer Reihe von Aussagen zur deutschen Tarifpolitik dar.

Bezüglich der beiden Items, die die positiven Eigenschaften von Tarifverträgen betonen, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Verbänden mit und ohne OT-Mitgliedschaften (*Tabelle 1*). Zwar wird die Aussage „Tarifverträge bieten ausreichende Gestaltungsspielräume für einzelne Unternehmen“ mit dem Wert 3,0 selbst von den Geschäftsführungen der OT-Verbände noch als neutral bewertet, jedoch schätzen ihre Kollegen aus den Verbänden ohne OT-Option die Gestaltungsspielräume des Tarifvertrages (Mittelwert 3,9) als noch weitaus positiver ein. Die Mittelwerte zum Statement „Tarifverträge sind ausreichend nach Regionen differenziert“ weisen in eine ähnliche Richtung. Drei Aussagen, die kritische Einschätzungen des Tarifvertrages zum Ausdruck bringen („decken zu viele Ein-

zelaspekte ab“, „zu wenig nach Unternehmensgröße differenziert“ und „Betriebliche Bündnisse als gute Ergänzung“) werden vonseiten der Geschäftsführungen der OT-Verbände deutlich höhere Zustimmung entgegengesetzt als von denen der Verbände ohne OT-Option. Am deutlichsten kontrastiert in dieser Hinsicht die Aussage „Tarifverträge decken zu viele Einzelaspekte ab“. Während OT-Verbände dieser Einschätzung tendenziell neutral gegenüberstehen (Mittelwert 3,2), lehnen die Befragten aus den Reihen der Verbände ohne OT diese Aussage eher ab (Mittelwert 2,2).<sup>6</sup> Unterschiedliche Einschätzungen zwischen den Geschäftsführungen von Verbänden mit und ohne OT-Option ergeben sich auch in Bezug auf die Bewertung staatlicher Aktivitäten zur Stabilisierung der Tarifbeziehungen: So beurteilen OT-Verbände den gesetzlichen Mindestlohn, das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen wie auch die gesetzliche Regulierung von Werkverträgen eher skeptisch.

Im Hinblick auf die Einschätzungen der befragten Verbandsrepräsentanten ergibt sich alles in allem ein recht schlüssiges und einheitliches Bild: die Distanz der OT-Verfechter zu den etablierten Tarifstrukturen ist größer als im Bereich jener Verbände, die auf die Einführung von tarifbindungslosen Mitgliedschaften verzichtet haben. Und der an staatliche Akteure gerichtete Wunsch, diese mögen von Eingriffen zur Stabilisierung der Tariflandschaft tunlichst Abstand nehmen, ist deutlich ausgeprägter. Dieser recht einheitliche Befund ist wohl kaum mit einer reinen „Überdruckventilthese“ in Einklang zu bringen, wonach den lautesten Kritikern an ▶

6 Die Differenzen zwischen OT-Verbänden und jenen ohne Wahlmöglichkeit treten noch stärker hervor, wenn man nur die „Intensivnutzer“ berücksichtigt, also OT-Verbände, in denen bereits mehr als 47 % der Mitglieder (Mittelwert der OT-Nutzung aller OT-Verbände) in den OT-Status gewechselt sind. Wegen der zum Teil geringen Fallzahlen dokumentieren wir die Ergebnisse hier nicht im Detail.

**TABELLE 1**

### Einschätzungen der Arbeitgeberverbände zur Tarifpolitik\*

	„TV“ bieten ausreichende Gestaltungsspielräume für einzelne Unternehmen“	„TV sind ausreichend nach Regionen differenziert“	„TV decken zu viele Einzelaspekte ab“	„TV sind zu wenig nach Unternehmensgröße differenziert“	„Betriebliche Bündnisse sind gute Ergänzungen zu TV“
ohne OT	3,9 (3,9)	3,4 (3,5)	2,2 (2,2)	2,7 (2,7)	3,0 (2,9)
mit OT	3,0 (3,2)	3,0 (3,0)	3,2 (3,0)	3,2 (3,1)	3,4 (3,4)
Alle Verbände	3,5 (3,5)	3,2 (3,2)	2,7 (2,7)	2,9 (2,9)	3,2 (3,2)

\*Anm: Die Befragten wurden gebeten anzugeben, ob die vorgegebenen Aussagen in ihren Augen „voll und ganz“ oder „eher“ bzw. „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ zutreffen. Eine neutrale Kategorie („teils/teils“) wurde ebenfalls angeboten. Volle Zustimmung wurde mit „5“ vollständige Ablehnung mit „1“, die neutrale Kategorie „teils/teils“ entsprechend mit 3 kodiert. Angaben basieren auf der engen Definition von OT. Werte in Klammern: weite Definition von OT.

\*\*TV=Tarifverträge.

Quelle: Berechnung der Autoren auf Basis der Befragung „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“ (vgl. Fußnote 1).

der Tarifpolitik der Verbände mit der Einführung von OT-Mitgliedschaften ein bequemer Weg aus der Tarifbindung geboten wird mit dem Ziel, Auseinandersetzungen innerhalb des Verbandes zu beruhigen. Auch viele Jahre nach der Einführung von OT<sup>7</sup> zeichnen sich die hauptamtlich beschäftigten Verbandsfunktionäre durch ein recht schlüssiges Weltbild aus, in dem Kritik am Instrument des Verbandstarifvertrages sowie staatliche Eingriffe zu dessen Stabilisierung wesentliche Elemente sind. Nun wäre einzuwenden, hinter diesem Weltbild könnte sich der Einfluss der Branchenzugehörigkeit (bzw. der gewerkschaftlichen Organisationsbereiche) und ihrer spezifischen institutionellen Grundvoraussetzungen (und auch Traditionen) verbergen. Diese möglichen Zusammenhänge haben wir in einem Schätzmodell überprüft (*Tabelle 2*), das neben dem Einfluss ausgewählter Strukturvariablen (gewerkschaftlicher Organisationsbereich, Mitgliederzahl) auch einige der hier vorgestellten persönlichen Einschätzungen der Verbandsgeschäftsführungen („Tarifverträge bieten genug Entscheidungsspielraum“, „Tarifverträge decken zu viele Einzelaspekte ab“) enthält. Wegen der nur geringen Fallzahlen mussten wir die Zahl der in unser Schätzmodell (binär logis-

tische Regression) einbezogenen unabhängigen Variablen begrenzen.

Wie sich insbesondere im Modell 1 (enge Definition von OT, *Tabelle 2*) zeigt, produzieren die beiden in die Schätzung einbezogenen Einschätzungsvariablen auch unter statistischer Kontrolle des gewerkschaftlichen Organisationsbereichs sowie der Mitgliederzahl der Verbände signifikante Assoziationen. So stimmen die befragten Geschäftsführungen der Einschätzung, wonach Tarifverträge zu viele Einzelaspekte abdecken, eher zu, wenn sie einen OT-Verband repräsentieren. Die Einschätzung, dass Tarifverträge genug Gestaltungsspielraum für einzelne Unternehmen bieten, lehnen sie eher ab als ihre Kollegen aus den Verbänden ohne OT-Option. Im zweiten Modell (weite OT-Definition) lassen sich die Ergebnisse nur teilweise reproduzieren, allerdings bleibt die Richtung der Einflüsse erhalten.

<sup>7</sup> 1999 ist in unserer Befragung das durchschnittliche Einführungsjahr von OT-Mitgliedschaften.

TABELLE 2

### Bestimmungsfaktoren von OT-Mitgliedschaften

Binär logistische Regression

	Modell 1: OT (enge Definition) Koeffizient (Standardfehler)	Modell 2: OT (weite Definition) Koeffizient (Standardfehler)
Organisationsbereich: IG Metall	Referenz	Referenz
Organisationsbereich: ver.di	1,716** (,776)	2,547*** (,909)
Organisationsbereich: IG BCE	-,391 (,914)	,474 (,824)
Organisationsbereich: IG BAU	-1,355* (,782)	-,239 (,651)
Organisationsbereich: Sonstige und unklare Zuordnung	,182 (,756)	,252 (,721)
Mitgliederzahl (ln)	-,424** (,196)	-,314* (,187)
„Tarifverträge bieten genug Gestaltungsspielraum für einzelne Unternehmen“	-,510** (,257)	-,228 (,247)
„Tarifverträge decken zu viele Einzelaspekte ab“	,618*** (,231)	,573*** (,219)
Konstante	2,213 (1,578)	1,024 (1,511)
R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	,492	,397
Sig.	,000	,000
Model Chi <sup>2</sup>	46,887	33,226
-2Log-Likelihood	93,887	104,229
einbezogene Fälle	102	102

\*\*\*/\*\*/\* signifikant auf dem 1/5/10 Prozent-Niveau.

Quelle: Berechnungen der Autoren auf Basis der Befragung „Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012“ (vgl. Fußnote 1).

## 5. Fazit

Unsere Auswertungen zeigen: Es sind nicht allein die unterschiedlichen Organisationsstrukturen und -domänen, die OT-Verbände von solchen ohne Möglichkeit zur Abwahl der Tarifbindung unterscheiden. Relevant ist vielmehr auch, wie Verbandsgeschäftsführungen – im Sinne ihres „Weltbildes“ – tarifpolitische Standards und Prinzipien grundlegend bewerten. Zwar erlauben es unsere Daten nicht, den Einfluss der jeweiligen Verbandsgeschäftsführungen auf den Entscheidungsprozess zur Einführung von OT (bzw. gegen diese Entscheidung) zu rekonstruieren, jedoch sollte die Spur weiterverfolgt werden, wonach die Entscheidung zur Einführung von OT im stärkeren Maße als bislang angenommen als Produkt von tarifpolitischen Einstellungen und Orientierungen der Verbandsgeschäftsführungen gesehen werden kann. So könnte der Befund, wonach OT selbst innerhalb bestimmter Branchen recht uneinheitlich gehandhabt wird – also dass einige Verbände eine tarifbindungslose Mitgliedschaft anbieten, während andere darauf verzichten –, neben unterschiedlichen verbandlichen Strukturen der Interessenbearbeitung (Behrens 2011) letztlich auch auf die unterschiedlichen Orientierungen innerhalb der Entscheidungsgremien der Verbände zurückzuführen sein. ■

**Nicklich, M./Helfen, M.** (2013): Wirtschaftsverbände in Deutschland 2012/13 – Mitglieder gewinnung und -bindung als zentrale Herausforderung: Freie Universität Berlin

**Schroeder, W./Silvia, S. J.** (2014): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 337–365

**Völk, M.** (2002): Der Mittelstand und die Tarifautonomie. Arbeitgeberverbände zwischen Sozialpartnerschaft und Dienstleistungen, München/Mehring

### AUTOREN

**MARTIN BEHRENS**, PD Dr., Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende industrielle Beziehungen, Arbeitgeberverbände, betriebliche Mitbestimmung.

@ martin-behrens@boeckler.de

**MARKUS HELFEN**, Prof. Dr., Professur für Personalpolitik, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Management-Department. Arbeitsschwerpunkte: Organisationstheorie und Personalpolitik, industrielle Beziehungen, Dienstleistungsunternehmen.

@ markus.helfen@fu-berlin.de

### LITERATUR

- Artus, I.** (2001): Krise des deutschen Tarifsystems. Die Erosion des Flächen-tarifvertrags in Ost und West, Wiesbaden
- Behrens, M.** (2011): Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten, Berlin
- Behrens, M.** (2013): Arbeitgeberverbände – auf dem Weg in den Dualismus?, in: WSI-Mitteilungen 66 (7), S. 473–481, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_44293\\_44306.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_44293_44306.htm)
- Behrens, M./Dribbusch, H.** (2014): Arbeitgebermaßnahmen gegen Betriebsräte: Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen 67 (2), S. 140–148, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_45981\\_46028.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_45981_46028.htm)
- Behrens, M./Helfen, M.** (2009): Innerverbandliche Heterogenität und die Vertretungswirksamkeit deutscher Arbeitgeberverbände, in: Industrielle Beziehungen 16 (1), S. 5–24
- Deinert, O./Walser, M.** (2015): Tarifvertragliche Bindung der Arbeitgeber. Bindungswille und -fähigkeit der Arbeitgeber und ihrer Verbände als juristisches und rechtspolitisches Problem, Baden-Baden
- Ellguth, P./Trinczek, R.** (2016): Erosion der betrieblichen Mitbestimmung – Welche Rolle spielt der Strukturwandel?, in: WSI-Mitteilungen 69 (3), S. 172–182, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_64427\\_64462.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_64427_64462.htm)
- Geiger, T.** (1949): Die Klassengesellschaft im Schmelzriegel, Köln/Hagen
- Haipeter, T.** (2010): OT-Mitgliedschaften und OT-Verbände, in: Schroeder, W./Weßels, B. (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 209–219
- Haipeter, T./Schilling, G.** (2006): Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie. Tarifbindung, Organisationsentwicklung und Strategiebildung, Hamburg
- Helfen, M.** (2006): Wirtschaftsverbände in Deutschland 2006. Zur Leistungsfähigkeit der politischen Organisationen der privaten Wirtschaft, Aachen
- Helfen, M.** (2012): Institutional continuity in German collective bargaining: Do employer associations contribute to stability?, in: Economic and Industrial Democracy 33 (3), S. 485–503
- Koch, G.** (1999): Flucht in die OT-Mitgliedschaft, in: Personalwirtschaft 26 (9), S. 47–52
- Konzen, H.** (1996): Die Tarifautonomie zwischen Akzeptanz und Kritik, in: Berthold, N./Zohlnhöfer, W. (Hrsg.): Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 244, Berlin, S. 24–42
- Möschel, W.** (1996): Wirtschaftspolitisches Forum: Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45 (1) S. 39–48