

Hertwig, Markus; Thünken, Oliver

Article

Neue Akteure im Wandel betrieblicher Arbeitsbeziehungen: Die Rolle von NGOs und Netzwerken bei Union Busting und Angriffen auf Betriebsräte

Industrielle Beziehungen

Provided in Cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Suggested Citation: Hertwig, Markus; Thünken, Oliver (2021) : Neue Akteure im Wandel betrieblicher Arbeitsbeziehungen: Die Rolle von NGOs und Netzwerken bei Union Busting und Angriffen auf Betriebsräte, Industrielle Beziehungen, ISSN 1862-0035, Verlag Barbara Budrich, Leverkusen, Vol. 28, Iss. 4, pp. 449-470,
<https://doi.org/10.3224/indbez.v28i4.06>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/298092>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Neue Akteure im Wandel betrieblicher Arbeitsbeziehungen: Die Rolle von NGOs und Netzwerken bei Union Busting und Angriffen auf Betriebsräte*

Markus Hertwig, Oliver Thünken**

Zusammenfassung Betriebsräte und Gewerkschaften, Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände sowie staatliche Instanzen zählen zu den zentralen Akteuren des dualen Systems der Interessenvertretung in Deutschland. Daneben gab es zwar immer schon weitere Akteure (z. B. Bildungsorganisationen oder Anwaltskanzleien). In jüngerer Zeit treten aber verstärkt neue Akteure auf den Plan, wie NGOs, informelle Netzwerke oder Solidaritätskomitees, die als Antwort auf spezifische Problemlagen verstanden werden können. Auf Basis einer qualitativen Studie untersucht der Beitrag die Hintergründe und Merkmale dieser neuen Akteure am Beispiel des Konfliktfeldes „Union Busting“. Es wird argumentiert, dass zwei Faktoren das Auftreten neuer Akteure begünstigen: Erstens, wenn Konflikte ein Ausmaß annehmen, dass von mindestens einer Partei mit den vorhandenen Ressourcen und Verfahren nicht länger hinreichend bearbeitet werden kann, so dass das Machtungleichgewicht zwischen den Interaktionspartnern sich verschärft. Zweitens, wenn die Bindungskraft vorhandener Normen und Kulturmuster schwach ausgeprägt oder im Schwinden begriffen ist. Neue Akteure adressieren somit ressourcen- als auch deutungsbezogene Veränderungen im Institutionensystem. Es wird die These entwickelt, dass sich solche Akteure immer dann institutionalisieren, wenn die Konfliktfelder eine gewisse Persistenz aufweisen. Um die neue Qualität der Auseinandersetzungen zu fassen, schlagen wir eine konzeptionelle Fokusverschiebung im klassischen Konzept von „Arenen“ vor.

Schlagwörter: Betriebsräte, Gewerkschaften, NGOs, Netzwerke, Union Busting, Behinderung der Mitbestimmung, duales System der Arbeitsbeziehungen, institutionelle Macht, Arena-Konzept

New actors in firm-level industrial relations: The role of NGOs and networks in union busting and attacks on works councils

Abstract Works councils, trade unions, employers and employers' associations, as well as state bodies are among the central players in the so-called "dual system" of employee representation in Germany. In addition, there have always been other actors (e. g., educational organizations or law firms). More recently, however, new actors have increasingly appeared on the scene, such as NGOs, informal networks or solidarity committees, which can be

* Artikel eingegangen: 22.05.2021. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 27.09.2021.

** Prof. Dr. Markus Hertwig, Ruhr-Universität Bochum, Institut für Arbeitswissenschaft, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Soziologie der digitalen Transformation, Universitätsstr. 150, D-44801 Bochum. E-Mail: markus.hertwig@rub.de
Dr. Oliver Thünken, Technische Universität Chemnitz, Institut für Soziologie, Thüringer Weg 9, D-09126 Chemnitz, E-Mail: oliver.thuenken@soziologie.tu-chemnitz.de

understood as responses to increasing conflict situations. Based on a qualitative study, the article examines the background and characteristics of these new actors using the conflict example of union busting. It is argued that two factors favor the emergence of new actors: First, a power imbalance between the parties exists when conflicts can no longer be handled by at least one party with the use of existing resources and procedures. Second, when the binding force of existing norms and cultural patterns is weak or on the wane. Hence, new actors address resource-related as well as cognitive changes in the institutional system. We developed the hypothesis that new actors play an institutional role when the conflicts reveal a certain persistence. In order to better understand the new quality of union busting disputes theoretically, we propose a conceptual shift in focus to accommodate the classical concept of “arenas”.

Keywords: works councils, unions, NGOs, networks, union busting, obstruction of co-determination, dual system of industrial relations, institutional power, arena concept. JEL: J50; J52; K40; L31

1 Einleitung¹

Gemeinhin gibt es im deutschen System der Interessenvertretung drei Akteursgruppen, die die Aushandlungsprozesse zwischen Kapital und Arbeit maßgeblich strukturieren und prägen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände verhandeln auf Basis der grundgesetzlich verankerten Tarifautonomie über die Verkaufsbedingungen der Ware Arbeitskraft (Keller, 1999; Müller-Jentsch, 2017). Das Betriebsverfassungsgesetz eröffnet Betriebsräten Beteiligungsrechte und die Möglichkeit, in einigen Themenfeldern mit der Betriebsleitung in Verhandlungen zu treten. Staatliche Akteure schließlich setzen wichtige Rahmenbedingungen und strukturieren das Feld über Gesetzgebung und die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte. Das grundlegende kapitalistische Herrschaftsverhältnis wird durch die Institutionen der Betriebsverfassung und der Tarifautonomie zwar nicht gebrochen. Allerdings beförderten die Institutionen des dualen Systems im Nachkriegskapitalismus die Herausbildung eines Modells der „Konfliktpartnerschaft“ (Müller-Jentsch, 2016), das in vielen Sektoren der Wirtschaft mehr oder minder akzeptierte Spielregeln setzte, nach denen über die Verkaufs- und Nutzungsbedingungen der Arbeitskraft verhandelt wird.

Die Institutionen, Akteure und Verfahren des dualen Systems sind und waren immer schon Gegenstand von Kritik, die sich auf unterschiedliche Aspekte bezieht und sich auch in unterschiedlicher Weise äußert. Ein Aspekt ist z. B. die schleichende Erosion des Systems der Arbeitsbeziehungen, die sich seit mittlerweile fast 25 Jahren beobachten lässt (Bellmann, Ellguth, & Seifert, 1998; Ellguth, Promberger, & Trinczek, 1995) und umschrieben werden kann mit Begriffen wie Tarifflicht, Verbandsflucht (Abnahme des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und der OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden), der Erosion des (Flächen-) Tarifs, sinkender Betriebsratsabdeckung oder Aufstieg von Berufsverbänden und Spartengewerkschaften (Keller, 2017; Behrens & Helfen, 2013). Die Arenen der Betriebsverfassung und der Tarifautonomie, in denen Aushandlungen stattfinden, unterliegen demnach einem permanenten Wandel – sowohl auf der Diskursebene als auch strukturell. Denn

1 Die Autoren danken den Herausgebern und Gutachter*innen für wertvolle Hinweise.

die institutionellen Regeln, nach denen in den Arenen „gespielt“ wird, wandeln sich auch dadurch, dass Akteure sich ihnen entziehen oder nach anderen Regeln spielen.

In jüngerer Zeit geraten die beiden Arenen durch Praktiken des sog. „Union Busting“ und der Behinderung der Betriebsratsarbeit unter Druck, die eine neue Qualität in den Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit im Rahmen des Systems der Konfliktpartnerschaft markieren (Behrens & Dribbusch, 2018; Rügemer & Wigand, 2017; Thünken, Morgenroth, Hertwig, & Fischer, 2020). Diese Praktiken, die wir im Folgenden als „Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb“ bezeichnen, wenden Arbeitgeber an, um die Wahl eines Betriebsrats zu verhindern oder zu manipulieren, die Arbeit eines vorhandenen Betriebsrats zu erschweren, eine Tarifbindung zu vermeiden oder die gewerkschaftliche Organisation im Betrieb zu unterwandern. Gravierend sind solche Auseinandersetzungen, weil es vielen Arbeitgebern nicht nur darum geht, innerhalb des bestehenden Systems Vorteile zu generieren und zu nutzen, um die eigenen Interessen (der Kostensenkung, Gewinnmaximierung oder des Anspruchs auf Alleinentscheidung) durchzusetzen. Es geht um die dauerhafte Veränderung des *Modus der Entscheidungsfindung*: der Spielregeln, auf deren Basis um Inhalte verhandelt – oder eben: nicht (mehr) verhandelt – wird.

Auseinandersetzungen über die Mitbestimmung kennzeichnen die Industriellen Beziehungen von Beginn an (Müller-Jentsch, 2014); genauso wie Konflikte über den Anteil der Beschäftigten am Unternehmensgewinn, über Arbeitszeiten und Flexibilisierung zählen sie zu den Feldern, die durch einen strukturellen Interessengegensatz bestimmt sind: denn das Verhältnis von Mitbestimmung (der Beschäftigten) und Autonomie (der Arbeitgeber) präformiert Verteilungskonflikte auf anderen Feldern (Entlohnung, Arbeitszeit usw.).

Konflikte um die Mitbestimmung standen immer wieder im Fokus wissenschaftlicher Studien (siehe z.B. Kotthoff, 1981; Artus, 2008). Wenig thematisiert wurden bislang die Akteurskonstellationen, die sich in derartigen Konflikten herausbilden und die langfristigen Auswirkungen für die Strukturen und Institutionen des Erwerbssystems. Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung verlaufen oft unter Beteiligung verschiedener Akteursgruppen, von denen einige klassischerweise eben nicht dem dualen System zugerechnet werden. In Konflikten um die Behinderung der Mitbestimmung zählen hierzu NGOs, Solidaritätskreise, Unterstützungsnetzwerke und spezialisierte Anwälte. Wenn diese Akteure überhaupt Erwähnung fanden, so wurden sie in der Regel lediglich als Ressourcen für die Protagonisten im Konflikt, wie den Betriebsrat, betrachtet. Neuere Befunde deuten indes darauf hin, dass NGOs, Anwaltskanzleien oder Solikreisen eine wichtige Rolle zukommt, die weit über die Funktion eines Ressourcenlieferanten hinausweisen.

Derartige Akteure und die Akteurskonstellationen, die sie mit den Betriebsräten oder Gewerkschaften bilden, sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Ziel ist es, das Auftreten und die Rolle dieser Akteure in Konflikten zu untersuchen. Auf dieser Basis wollen wir eine Einschätzung über die prospektive Pluralisierung des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen geben.

Im Zentrum stehen folgende Fragestellungen: (1) Welche neuen Akteursgruppen betreten in Auseinandersetzungen um Mitbestimmung die Bühne und wie sind sie organisiert? Welche spezifischen Leistungen erbringen sie, welche Ressourcen steuern sie bei? (2) Welche Rolle nehmen sie im Vergleich zu angestammten Akteuren, vor allem den Gewerkschaften, ein? Wie gelingt es den Akteuren, die Konfliktverläufe zu beeinflussen? (3) Und letztlich: Welche Veränderungen innerhalb des dualen Systems zeichnen sich durch das Auftreten der neuen Akteure ab und wie lassen sie sich konzeptionell erfassen?

In den folgenden Abschnitten betrachten wir zunächst vorliegende Befunde zur Pluralisierung des Erwerbssystems und zu Union Busting (Abschnitt 2). Danach erläutern wir die Konzeption unserer Studie und die methodische Vorgehensweise (Abschnitt 3). Der Hauptteil des Beitrags stellt Abschnitt 4 dar. Hier werden unterschiedliche neue Akteure untersucht und hinsichtlich ihrer Organisation und Leistungen verglichen. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Befunde und einem Fazit (Abschnitte 5 und 6).

2 Behinderung von Mitbestimmung: „Union Busting“ und „Betriebsratsbashing“

2.1 Gegenstand der Untersuchung

Die Ausgangsannahme unserer Betrachtung lautet, dass institutionelle Strukturen und Akteurskonstellationen sich oftmals in Konflikt- oder Umbruchsituationen wandeln (siehe allgemein z.B. Polanyi, 2001 [1944]). Gegenstand der Analyse sind hier daher Betriebe, in denen Konflikte um die Mitbestimmung auftraten, genauer: in denen Arbeitgeber die Wahl oder Arbeit von Betriebsräten oder Gewerkschaften zu behindern versuchten. Die Untersuchung erfordert zunächst eine etwas genauere Definition und Differenzierung betrieblicher Praktiken, die als „Mitbestimmungsbehinderung“ gelten sollen.

Wir haben folgende Schwerpunkte identifiziert: (1) Ein Teil des Phänomens bezieht sich auf die *Behinderung einer Betriebsratswahl* (Artus, Kraetsch, & Röbenack, 2015). Hier stehen Strategien von Arbeitgebern in *betriebsratslosen* Betrieben im Zentrum, die darauf abzielen, die Gründung eines Betriebsrats zu verhindern. In Betrieben, die bereits einen Betriebsrat haben, können Arbeitgeber hingegen bei der turnusgemäßen Wahl darauf abzielen, über die Wahl die Zusammensetzung des Gremiums zu beeinflussen. Das Ziel der Arbeitgeber besteht hierbei häufig darin, arbeitgebernahe Beschäftigte zu Mandatsträger*innen und sich das Gremium so gefügig zu machen. Die (2) *Behinderung der Betriebsratsarbeit* umfasst Strategien von Arbeitgebern in Betrieben *mit* Betriebsrat, die darauf abzielen, die Arbeit des Betriebsrates zu erschweren oder die Ausübung von Betriebsratsrechten zu behindern. Mit (3) *Aktionen gegen Gewerkschaftsmitglieder* zielen Arbeitgeber darauf ab, Beschäftigte von einem Gewerkschaftsbeitritt oder gewerkschaftlichem Engagement abzuhalten bzw. sogar zum Austritt aus ihrer Gewerkschaft zu bewegen. Eine letzte Variante betrifft (4) *Tarifverhandlungen*. Hier geht es Arbeitgebern darum, eine Tarifbindung des Unternehmens zu vermeiden, um Kostensteigerungen, Flexibilitätseinbußen oder unerwünschtes gewerkschaftliches Engagement zu umgehen.

2.2 Frühere Forschung zur Mitbestimmungsbehinderung

In der internationalen Debatte werden Entwicklungen wie „Union Busting“, „Anti-Unionism“ (Gall & Dundon, 2013) oder „Union Avoidance“ (Dundon, 2002) vor allem in angelsächsischen Ländern schon länger diskutiert. Dabei geht es um die kampagnenartige Agitation der Arbeitgeberseite gegen die gewerkschaftliche Organisation einer Belegschaft. Jüngere

Beispiele umfassen den gescheiterten Versuch der gewerkschaftlichen Organisierung von Amazon in den USA, bei der das Unternehmen aktiv gegen die Gewerkschaft opponierte.

Obgleich das duale System in Deutschland mit Betriebsräten und Gewerkschaften als formal getrennten Akteuren ein anderes institutionelles Setting bietet, hat sich auch hier unter Rekurs auf die internationale Debatte das Schlagwort „Union Busting“ etabliert. Gemeint sind dabei aber nicht nur vehemente Angriffe auf „Unions“, sondern auf alle Institutionen der Mitbestimmung, also auch auf Betriebsräte, die Initiator*innen von Betriebsratswahlen, Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb oder Tarifbewegungen. Als einen umfassenderen Begriff nutzen wir nachfolgend die Formulierung „Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb“, was die strategische „Anwendung von Praktiken“ umfasst, die darauf abzielen, „arbeitgeberunabhängige Organisierung und Interessenvertretung in einem Betrieb [...] zu unterbinden, auszuhebeln oder im Entstehen zu be- oder zu verhindern“ (Rügemer & Wigand, 2017, S. 13). Ziel der Arbeitgeber ist es in der Regel, Betriebsräte und Tarifverträge zu vermeiden, um Kosten zu sparen, Flexibilität zu steigern oder schlichtweg keine Einschränkungen ihres Weisungsrechts hinnehmen zu müssen.

Mitbestimmungsfeindlichkeit und Aktionen gegen Betriebsräte wurden für Deutschland bereits in den 1970er Jahren eingehend dokumentiert (Kotthoff, 1981; Kotthoff, 1994). Aktuelle Untersuchungen legen die Vermutung nahe, dass sich Fälle der Behinderung von Mitbestimmung ausweiten (Behrens & Dribbusch, 2018, 2020). Dabei ist nicht nur der Dienstleistungsbereich betroffen: „Die Akzeptanz von Betriebsräten seitens der Arbeitgeber [ist] selbst in den Kernzonen des verarbeitenden Gewerbes keine Selbstverständlichkeit“ (Behrens & Dribbusch, 2020, S. 294). Die erstmalige Einrichtung eines Betriebsrates ist oft umkämpft (Artus et al. 2015). In inhabergeführte Unternehmen sind besonders häufig Aktivitäten der Wahlbehinderung zu finden (s. bereits Kotthoff & Reindl, 1991; Behrens & Dribbusch, 2020, S. 292; Thünken et al. 2020).

Mitbestimmungsfeindliche Maßnahmen der Arbeitgeber belasten die Akteure auf verschiedenen Ebenen (Rügemer & Wigand, 2017): Sie haben zum Teil gravierenden Einfluss auf Individuen, die Betriebsratsgremien und die betrieblichen Sozialbeziehungen. Sie umfassen die (vehemente) Einschüchterung von Kandidat*innen für den Betriebsrat, die Verhinderung der Bestellung eines Wahlvorstandes sowie die Unterstützung arbeitgebernaher Kandidat*innen. Gegen bereits gewählte Betriebsratsgremien gehen aggressive Arbeitgeber verbreitet mit der Kündigung von Betriebsratsmitgliedern, dem Drängen zum Rücktritt und mit Beantragung der Auflösung des Betriebsrats beim Amtsgericht vor. Allerdings nutzt die Beschäftigtenseite durchaus verschiedene Optionen, um mit Angriffen auf die Mitbestimmung umzugehen (Thünken et al. 2020).

Einige Studien verweisen darauf, dass „neue Akteure“ in Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung eine besondere Rolle spielen können (Rügemer & Wigand, 2017). Neue Akteure in den Arbeitsbeziehungen und am Arbeitsmarkt sind bereits seit längerem Gegenstand der Forschung. Ausgangspunkt der Betrachtung sind in der Regel typische „neue“ Problemlagen, die die vorhandenen Institutionen des Erwerbssystems nicht hinreichend lösen können – und die letztlich auf Liberalisierungsbewegungen in vielen modernen Wirtschaftssystemen zurückgehen, die die Gewerkschaften geschwächt haben (Heery & Frege, 2006). Im Zentrum stehen dabei oftmals Akteure, die dem Feld der sozialen Bewegungen zugeordnet werden können (z. B. Frege & Kelly, 2003; Gahan & Pekarek, 2013; Dörre, Holst, & Nachtwey, 2009) und die neue Risiken und Unsicherheiten von Randbelegschaften oder „Outsidern“ am Arbeitsmarkt fokussieren (Hyman & Gumbrell-McCormick, 2017). Andere

Arbeiten fokussieren eher „Community“-Organisationen, die über Kirchen oder Vereine organisiert sind und spezifische Benachteiligungen adressieren (Milkman & Voss, 2004).

Diese Akteure gehen zum Teil Kooperationen mit etablierten Gewerkschaften ein, was aufgrund der unterschiedlichen Stoßrichtung und organisationskulturellen Grundlagen nicht immer einfach ist. Bondy (2021) verweist auf die komplementäre, gleichsam aber spannungsgeladene Beziehung zwischen Gewerkschaften auf der einen und neuen Akteuren (wie sozialen Bewegungen) auf der anderen Seite. Das Ergebnis kann dabei eine Neuordnung gewerkschaftlicher Strategien sein, um den Herausforderungen der Deregulierung (zumindest in Ansätzen) begegnen zu können. Generell besitzen neue Akteure in Form sozialer Bewegungen oder „Quasi-Unions“ nur geringe (institutionelle) Macht- und Einflusschancen. Es wurde aber gezeigt, dass gerade Kooperationen aus Gewerkschaften und „Quasi-Unions“ großes Potenzial entfalten und die Machtdefizite der jeweils anderen Organisation kompensieren können (Heckscher & Carré, 2006).

3 Konzept und Methodik der Untersuchung

3.1 Zur Konzeption betrieblicher Konflikte um Mitbestimmung

Unsere Untersuchung der Rolle neuer Akteure im Rahmen von Mitbestimmungsbehinderung erfordert einen doppelten theoretischen Fokus. Denn zum einen interessieren uns die Strukturen, Ziele und Praktiken der neuen Akteure und die betrieblichen Interaktions- und Ausahlungsbeziehungen, in die diese Akteure eingreifen; zum anderen geht es um Auswirkungen auf die Strukturen bzw. Institutionen des dualen Systems der Industriellen Beziehungen. Gefordert ist daher eine Perspektive, die die Wechselwirkungen zwischen betrieblicher Praxis und Makro-Institutionen (Erwerbssystem), gleichzeitig aber auch die machbezogenen Konfliktbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigtenseite in den Betrieben sowie die wahrnehmungsbezogenen, kulturellen Grundlagen der Kooperation zwischen Betriebsräten, Gewerkschaften und neuen Akteuren reflektieren kann. Um diese Komplexität zu fassen, rücken wir beobachtbare soziale Praktiken ins Zentrum der Betrachtung. Wir fragen danach, welche spezifischen Leistungen und Machtressourcen die neuen Akteure einbringen, welche geteilten Wahrnehmungen die Kooperation zwischen neuen und alten Akteuren leiten und wie sie die Konfliktverläufe beeinflussen.

Zur Untersuchung des Institutionensystems der Arbeitsbeziehungen kann auf die Arbeiten von Walther Müller-Jentsch (2016, 2017) zurückgegriffen werden. Er unterscheidet verschiedene *Arenen* bzw. Regelungsbereiche (zentral: Tarifautonomie und Betriebsverfassung) der Industriellen Beziehungen.

„Unter Arena verstehen wir einen ‚Ort‘ geregelter Konfliktaustragung und institutionalisierter Problemlösung, aber auch einen ‚Kampffplatz‘, auf dem die jeweiligen Akteure nicht nur ihre widerstreitenden materiellen Interessen vertreten, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen zu verändern trachten, also die prozeduralen Aspekte der Institutionen zu ihren Gunsten zu verändern suchen.“ (Müller-Jentsch, 2017, S. 6)

Während im ersten Teil dieser Begriffsbestimmung die befriedenden Potenziale „institutionalisierter Problemlösung“ hervorgehoben werden, verweist der zweite Teil darauf, dass die Institutionen selbst umkämpft sind und damit Gegenstand von Auseinandersetzungen sein können. Der zweite Aspekt ist für die von uns beobachteten Fälle der Behinderung von

Mitbestimmung von Bedeutung: Institutionen wie die Betriebsverfassung finden hier keine Anerkennung mehr, werden mal mehr mal weniger offen in Frage gestellt oder praktisch für obsolet erklärt. Wenn Arbeitgeber Informationsrechte von Betriebsräten systematisch missachten, Belegschaften von der Wahl eines Betriebsrats abhalten oder Kandidierende einschüchtern, ist dies Ausdruck fehlender Anerkennung zentraler Institutionen der Arbeitsbeziehungen. Sobald Beschäftigte die Geltung dieser Institutionen für sich einfordern, kommt es zu Konflikten, die wir mit Müller-Jentsch als „Anerkennungskämpfe“ (Müller-Jentsch, 2016, S. 520) begreifen können. Diese Anerkennungskämpfe fasst der Autor als Extrempol innerhalb des von ihm entwickelten heuristischen Modells der Konfliktpartnerschaft, das er für die deutschen Arbeitsbeziehungen als prägend ansieht. Grundlegende Bestandteile konfliktpartnerschaftlicher Beziehungen sind handlungsfähige und mit Machtressourcen ausgestattete Akteure, die das widersprüchliche Interessenverhältnis zwischen Kapital und Arbeit „durch interaktive Lernprozesse, selbst geschaffene Institutionen (Tarifvertragssystem, Schlichtungswesen) und [ein durch] gesetzliche Rahmensetzungen (Tarifautonomie, Betriebsverfassung) abgesichertes und wechselseitig akzeptiertes Interaktionssystem“ (Müller-Jentsch, 2016, S. 520) bearbeiten.

Die Wechselwirkungen zwischen den Institutionen des dualen Systems auf der Makroebene und den Konflikten auf der Betriebsebene fassen wir auf Basis der Strukturierungstheorie von Giddens (1988) als fortlaufende Interaktionen und Aushandlungsprozesse zwischen (betrieblichen und außerbetrieblichen) Akteuren oder Akteursgruppen. Die Akteursgruppen beziehen sich dabei (typischerweise) auf überindividuelle Orientierungen und Interessen, die sie unter Rückgriff auf die ihnen zur Verfügung stehenden Machtmittel gegenüber anderen Interessen und Deutungen durchzusetzen versuchen. Die Theorie lenkt damit den Blick auf soziale Praktiken, Aushandlungsprozesse und das Handeln von Akteuren, die in soziale Strukturen eingebettet sind und diese im Handeln erzeugen bzw. reproduzieren oder verändern.

Die große Rolle, die Deutungen, Legitimationsmuster und Interessenlagen (nach Giddens’ „Regeln der Signifikation und Legitimation“) spielen, ist für unseren Gegenstand in zweifacher Hinsicht relevant: Denn erstens kann das Konzept der Deutungen die Unterschiede in den Wahrnehmungen – beispielsweise zwischen Arbeitgebern und Belegschaften – im Hinblick auf die Institutionen der Mitbestimmung erfassen. Zweiten geht es um die normativ-kulturellen Grundlagen, die mögliche Kooperationen zwischen Betriebsräten, Gewerkschaften und den „neuen Akteuren“ voraussetzen (siehe Hecker & Carré, 2006).

Ein Konzept von Machtquellen ist für unsere Studie relevant, weil es die veränderte Machtbalance im System der Arbeitsbeziehungen adressiert und danach fragt, welche Machtquellen verschiedenen Akteuren in Aushandlungen zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Behinderung von Mitbestimmung aktivieren Arbeitgeber alle möglichen (und neue) Machtquellen, um die Aushandlungsbeziehungen zu verändern. Bezeichnet sind hier Unterstützungsleistungen professioneller Anwaltskanzleien, die sich auf die „Behinderung von Mitbestimmung“ spezialisiert haben und zum Teil mit Hilfe rechtlich fragwürdiger Mittel Beschäftigte und Betriebsräte unter Druck setzen.

Hier ist das Konzept der Arbeiter*innenmacht (vgl. Silver, 2005, S. 30–34) anschlussfähig, das vier Machtquellen unterscheidet, die auch für unsere Untersuchung relevant sind (Schmalz & Dörre, 2014): Die *strukturelle Macht* basiert zum einem auf der Produktionsmacht, die sich aus der Stellung der Lohnabhängigen im Produktionsprozess und deren Möglichkeiten, diesen zu stören, ergibt. Zum anderen wird hierunter die Marktmacht der

Lohnabhängigen gefasst, die sich aus der Arbeitsmarktsituation ergibt. *Organisationsmacht* bezeichnet die Fähigkeit der Lohnabhängigen, sich etwa in Gewerkschaften oder Parteien zu organisieren (Schmalz & Dörre 2014, S. 224–227). *Gesellschaftliche Macht* meint die Fähigkeit, über den eigenen organisatorischen Rahmen hinaus gesellschaftliche Bündnispartner zu gewinnen und darüber die eigene Position zu stärken. Diese Machtressource ist hier relevant, weil sie auf die Fähigkeit abzielt, Netzwerke mit anderen gesellschaftlichen Gruppen (Parteien, NGOs, Kirchen, Verbände etc.) aufzubauen und diese in Kampagnen und Mobilisierungen einzubinden (*Kooperationsmacht* und soziales Kapital). Andererseits ist damit auch die Fähigkeit verbunden, öffentliche Debatten beeinflussen und darüber *Diskursmacht* aufbauen zu können, die sich etwa in der erfolgreichen Skandalisierung von schlechten Arbeitsbedingungen ausdrücken kann (Legitimität und gesellschaftlicher Rückhalt). *Institutionelle Macht* spiegelt die Institutionen des Erwerbssystems und die dort kodifizierten prozeduralen Regelungen. Sie existiert in Form gesetzlich verbriefter Rechte zur betrieblichen Mitbestimmung, zur Tarifautonomie oder des Arbeitsrechts. Sie ist die Folge historischer Kämpfe und wurde über erheblichen Einsatz der anderen Machtquellen errungen. In neuen Konflikten – so unsere Perspektive, die wir weiter unten entwickeln – zielen Arbeitgeber auf die Schwächung institutioneller Machtquellen.

3.2 Methodische Vorgehensweise

Empirische Grundlage unserer Analysen sind Interviews in zehn Betrieben, in denen (eine oder mehrere) NGOs im Konfliktverlauf beteiligt waren. In diesen Betrieben wurden die betrieblichen Aushandlungsbeziehungen und die Praktiken der NGOs untersucht. Das Sample des Projektes umfasste insgesamt 28 Betriebe, in denen Arbeitgeber die Mitbestimmung behindert hatten. Fallbetriebe wurden hauptsächlich über Kontakte der Gewerkschaften und NGOs akquiriert. Einbezogen wurden Betriebe in alten und neuen Bundesländern. Die Fallbetriebe entstammen den Sektoren Metall-/Elektroindustrie, Holz-/Kunststoffbearbeitung, Chemieindustrie, Postdienstleistung, Gebäudemanagement/-reinigung, Gesundheitsdienstleistung, Handel, Medien, Textil sowie Hotel-/Gaststättengewerbe. Der Branchenverteilung entsprechend fallen die Betriebe in den Zuständigkeitsbereich von IG Metall (11), ver.di (10), IG BCE (5), IG BAU (1) und NGG (1). Die Betriebsgröße liegt zwischen 45 und 3800 Beschäftigten.

Zwischen April 2018 und Mai 2019 wurden Interviews mit 57 Betriebsrät*innen und zwei mit Vertreter*innen des Managements geführt. Zudem wurden 20 betreuende Gewerkschaftssekretär*innen, drei Jurist*innen, drei Mitarbeiter*innen von NGOs, ein Arbeitgeberverbandsvertreter sowie ein Mitarbeiter einer Beratungsfirma interviewt. Die Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet und mit Bezug zu den zentralen Fragestellungen systematisch verdichtet (Mayring, 2007).

4 Aufgaben und Ressourcen von NGOs und Unterstützern

In Konflikten im Kampf um die Mitbestimmung sind in vielen Fällen NGOs, soziale Netzwerke, Berater*innen oder informelle Unterstützernetze beteiligt, deren Handlungsfeld

vorwiegend außerhalb der betrieblichen und überbetrieblichen Arena liegt. Dennoch sind sie Teil betrieblicher Konflikte. Wir betrachten nachfolgend zunächst die Strukturen und Tätigkeitsschwerpunkte und danach die spezifischen Probleme und Leistungen, die die Externen in Konflikten um die Mitbestimmung bearbeiten.

4.1 Strukturen der externen Akteure: NGOS, Unterstützungsnetzwerke, Soli-Kreise

Die Aufgaben der Externen in den Fällen unseres Samples umfassen ein breites Spektrum, wie die Strategieberatung, die Bereitstellung juristischer Expertise, psycho-soziale Unterstützung sowie finanzielle Hilfeleistungen (siehe Tabelle 1). Die Unterstützungsnetzwerke ähneln sich hinsichtlich der von ihnen übernommenen Aufgaben, unterscheiden sich aber hinsichtlich inhaltlicher Schwerpunkte und ihrer institutionellen Einbindung.

Aktion gegen Arbeitsunrecht e.V.

Der gemeinnützige Verein „Aktion gegen Arbeitsunrecht“ wurde 2014 maßgeblich von den Publizisten W. Rügemer und E. Wigand gegründet. Er finanziert sich über Mitgliedsbeiträge und Spendengelder und wird durch ein bundesweites Netzwerk von (größtenteils ehrenamtlichen) Aktivist*innen getragen. Neben dem Erfahrungsaustausch, der Vermittlung von Kontakten zu lokalen Netzwerk-Aktiven und spezialisierten Rechtsanwälten ist die Skandalisierung von Union Busting-Fällen durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit eine Kernaktivität. Auf dem vereinseigenen Internetblog wird dabei über Einzelfälle berichtet und zu Kundgebungen, Gerichtsterminen oder anderen Unterstützungsaktionen mobilisiert. Ziel des Vereins ist es, die breite Öffentlichkeit über den jeweiligen Einzelfall hinaus für das Phänomen Union Busting zu sensibilisieren und auch politische Entscheidungsträger zu beeinflussen.

„Komitee Solidarität gegen Betriebsrats-Mobbing“ in Mannheim

Das in Mannheim ansässige Komitee setzt sich aus Mitgliedern verschiedener DGB-Gewerkschaften aus dem Rhein-Main-Gebiet zusammen, von denen viele selbst im Rahmen ihrer Betriebsratsarbeit von Anfeindungen betroffen waren oder immer noch sind. Das Komitee hat daher am ehesten den Charakter einer Selbsthilfeorganisation: Der Schwerpunkt der Arbeit liegt in der Unterstützung betroffener Beschäftigter und Betriebsräte in Form konkreter Fallberatung, eines allgemeinen Erfahrungsaustauschs, der Vermittlung von Kontakten und der Organisation von Öffentlichkeitsarbeit und Unterstützungsaktionen. Das Mannheimer Komitee pflegt intensive Kooperationsbeziehungen zu den lokalen Gewerkschaften, insbesondere zur Mannheimer IG Metall, die auch die seit 2014 jährlich vom Komitee organisierte Konferenz unterstützt und Räumlichkeiten im Gewerkschaftshaus dafür zur Verfügung stellt.

Fair im Betrieb (Arbeit und Leben/Work Watch e. V.)

Bei *Fair im Betrieb* handelt es sich um ein Kooperationsprojekt des von dem Enthüllungsjournalisten Günther Wallraff gegründeten Vereins *Work Watch e. V.* und des DGB-Bildungsträgers *Arbeit und Leben*. Das Projekt erhielt bis Ende 2019 über drei Jahre hinweg

finanzielle Unterstützung durch den Europäischen Sozialfond und das Arbeitsministerium des Landes NRW, worüber zwei Teilzeitstellen geschaffen werden konnten. In diesem Zeitraum wurden vom Projektteam 76 betriebliche Fälle beraten, deren Konflikte dokumentiert und in Form von zwei Broschüren für die Öffentlichkeit ausgewertet und aufbereitet wurden. Vergleichbar mit den beiden anderen Initiativen liegt auch bei *Fair im Betrieb* der Schwerpunkt der Arbeit in der Beratung von Betroffenen, der Analyse der betrieblichen Konfliktkonstellation, der Vermittlung von Fachanwälten, um den rechtlichen Herausforderungen begegnen zu können, und der Unterstützung bei der Herstellung von Öffentlichkeit und Pressekontakten. Darüber hinaus konnte das Projekt über Konferenzen und Publikationen breite Aufmerksamkeit auf das Thema lenken.

Private Unterstützungskreise und Solidaritätsnetzwerke

In vielen der von uns untersuchten Fälle spielte das private Umfeld derjenigen, die von Anfeindungen und Mobbing der Arbeitgeber betroffen waren, eine zentrale Rolle für den Konfliktverlauf. Diese individuellen Netzwerke bieten wichtige psycho-soziale Hilfe; sie sind allerdings nicht formalisiert und lassen sich kaum als „neue Akteure“ begreifen. In einem Fall jedoch ging die Unterstützungsleistung darüber hinaus. Hier gelang es dem gekündigten Betriebsrat, finanzielle Unterstützung zu organisieren. Grundlage war sein langjähriges politisches Engagement und das soziale Kapital, das er über die Jahre aufgebaut hatte. Die Zuwendungen ermöglichten es ihm, die langwierige rechtliche Auseinandersetzung zu überstehen.

4.2 Tätigkeiten, Funktionen und Ressourcen der NGOs und Netzwerke

Für die von uns untersuchten NGOs und Unterstützungsnetzwerke ist charakteristisch, dass sie sich neben, z. T. aber auch in Kooperation mit den Gewerkschaften – als wichtigen betriebspolitischen Akteuren – etabliert haben. Die NGOs und Unterstützungsnetzwerke adressieren eine Leerstelle gewerkschaftlicher Aktivitäten, die im Folgenden entlang verschiedener Aufgaben, die von den NGOs übernommen werden, und der Ressourcen, die sie nutzen bzw. zur Verfügung stellen, eingehender vorgestellt werden sollen.

Expertise von außen: Beratung und Strategieentwicklung

Über ihr spezifisches Erfahrungswissen können die NGOs einen Beitrag dazu leisten, dass die Betroffenen ihre Situation besser einschätzen können und darüber Handlungsfähigkeit erlangen. Die Erfahrungen aus vergleichbaren Fällen ermöglichen es den NGOs, über typische Vorgehensweisen mitbestimmungsfeindlicher Arbeitgeber zu berichten und die Betroffenen auf (zu erwartende) Formen und Folgen der Anfeindungen vorbereiten zu können. Sie erfüllen damit eine Informations- und Orientierungsfunktion:

„Und wenn die [von Arbeitgeberanfeindungen Betroffene] uns [NGO] gefunden haben, und sich bisschen in das Phänomen eingelese haben, dann sind sie erstmal beruhigt, weil die verstehen, dass es überhaupt nichts mit ihnen persönlich zu tun hat, sondern dass es um das Phänomen „Behinderung von Betriebsratsarbeit“ geht. [...] Die Leute sind so 'n bisschen gewappnet und können's dann auch wiederum besser einordnen. [...] Die [Betroffenen] wissen erstmal überhaupt nicht wie ihnen geschieht und sind dann heilfroh, wenn sie plötzlich da überhaupt 'nen Hinweis finden, dass sie nicht der einzige sind, der da irgendwie so angegangen wird. Weil oft sind das ja Leute, die sich in den

Betriebsrat wählen lassen, die sich jetzt nicht unbedingt schon die riesige Geschichte als Gewerkschaftler hinter sich haben und wissen, was da [...] für ein Zauber da auf sie zukommen könnte.“ (Expert*innen-Interview; NGO-1).

In unseren Fallstudien lässt sich nachvollziehen, dass diese erste Unterstützungs- und Aufklärungsarbeit der Betroffenen häufig auch durch die betreuenden Gewerkschaftssekretär*innen übernommen wird. In einigen Fällen werden die NGO von Gewerkschaften als Expert*innen hinzugezogen, um mit entsprechender Expertise zu unterstützen. In diesen Fällen gibt es enge Kooperationsbeziehungen zwischen den Betroffenen im Betrieb, den betreuenden Sekretär*innen und den NGO.

Tabelle 1: Aufgaben und Ressourcen von NGOs und Unterstützungsnetzwerken in Konflikten um die Mitbestimmung

Aktivitäten	Ressourcen und Machtquellen
Beratung der Akteure im Betrieb	Expertise, (rechtliches) Know-how, Erfahrungen aus vergleichbaren Fällen; Zugang zu institutionellen Machtquellen
Strategieentwicklung, Planung von Aktionen	Expertise, (rechtliches) Know-how, Erfahrungen aus vergleichbaren Fällen; Zugang zu institutionellen Machtquellen, Aufbau von Organisationsmacht
Netzwerkbildung; Vermitteln von Kontakten, Herstellung von Verbindungen zu anderen Akteuren, die spezifische Leistungen erbringen	Kontakte zu anderen Akteuren, Kooperationsmacht, soziales Kapital
Unterstützung und Rückhalt gewinnen	Organisationsmacht, Legitimität, gesellschaftliche und Diskursmacht
Öffentlichkeitsarbeit, Berichterstattung und Skandalisierung	Expertise, Know-how, Erfahrungen aus vergleichbaren Fällen, Legitimität, gesellschaftliche und Diskursmacht
Psychosoziale Unterstützung, Austausch, Kommunikation	Soziale Ressourcen, materielle Ressourcen, Kooperationsmacht, soziales Kapital
Finanzielle Unterstützung	Materielle Ressourcen

Quelle: eigene Zusammenstellung

Es gibt aber auch immer wieder Fälle, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die gewerkschaftliche Unterstützung unzureichend ausfällt (vgl. dazu auch Artus 2021). Dies hat unterschiedliche Ursachen: mal sind es Überlastungen der Gewerkschaftssekretär*innen, mal die nachrangige Relevanz eines Betriebes oder einer Branche, oder eine Verunsicherung, die angesichts des Phänomens Union Busting auch bei Gewerkschaftssekretär*innen auftreten kann. In derartigen Konstellationen sind die Aktivitäten der NGOs von besonderer Bedeutung, um die Betroffenen zu unterstützen.

Konkrete Unterstützungsleistungen der NGOs bestehen in der gemeinsamen Analyse des Falls und einer Planung des Vorgehens. Hier können NGOs wichtige Impulse einbringen. Bei einem Fallbetrieb wurde etwa entschieden, dass die Anfeindungen der Geschäftsleitung, die

in der Kündigung eines Betriebsratsmitglieds gipfelten, nicht nur über juristische Mittel abgewehrt, sondern darüber hinaus auch betriebsöffentlich auf einer Betriebsversammlung thematisiert werden sollten. Zudem wurde auf Anregung der NGO eine T-Shirt-Aktion organisiert, mit der die Beschäftigten ihre Solidarität mit dem gekündigten Betriebsratsmitglied bekundeten.

„Das [die T-Shirt-Aktion] war in dem Konflikt sehr wichtig, da es der Arbeitgeber – weil die Beschäftigten das auch getragen haben – gemerkt hat: ‚Jetzt hab ich hier ein Problem‘. Und das Problem entsteht für den Arbeitgeber immer dann, wenn er das Gefühl hat, er verliert die Meinungsführerschaft im Konflikt. Das war halt durch den Auftritt von [Mitarbeiter*in von NGO] auf der Betriebsversammlung schon gegeben, aber eben auch ganz deutlich, weil ganz viele, der Großteil der Beschäftigten, diese T-Shirts getragen hat. [...] Dann haben wir als [NGO] Flugblätter verteilt. [...] Die Stimmung war ganz deutlich auf Seiten des Betriebsrates.“ (Expert*innen-Interview, NGO-3).

Der Fall dokumentiert, wie über die Beratung und Strategieentwicklung durch NGOs Machtressourcen tatsächlich zur Anwendung gebracht werden können: Obgleich den NGOs selbst keine institutionellen Machtquellen zur Verfügung stehen, weisen sie den Betroffenen durch Beratung oder die Vermittlung von Rechtsbeistand den Weg zur Nutzung institutioneller Machtquellen; diese stehen den Betroffenen prinzipiell auch ohne NGOs zur Verfügung, bleiben aber z. B. aus Unkenntnis oder Unsicherheit oft ungenutzt. Neben der Aktivierung institutioneller Machtressourcen dokumentiert der Fall, wie es im Rahmen einer betriebspolitischen Öffentlichkeitsarbeit gelingen kann, Rückhalt in der Belegschaft aufzubauen und darüber die innere Kohäsion der Belegschaft zu stärken, die als zentraler Bestandteil für die Entwicklung von Organisationsmacht gelten kann (Schmalz & Dörre, 2014).

(Selbsthilfe)-Netzwerke

Die externen Unterstützer*innen bringen eigene Netzwerke in die Konfliktbearbeitung ein und erweitern damit bereits vorhandene Netzwerke: Sie verfügen über Kooperationspartner*innen und Kontakte, die sie – als „strength of weak ties“ (Granovetter, 1973) – den Betroffenen ggf. zur Verfügung stellen können. Der Netzwerkcharakter der NGOs zeigt mehrere Facetten: er umfasst das Organisieren von Öffentlichkeit über Pressekontakte oder die Vermittlung erfahrener Rechtsanwält*innen, die einerseits mit dem Phänomen der systematischen Behinderung von Betriebsratsarbeit vertraut, andererseits aber auch in der Lage sind, eine wirksame juristische Gegenstrategie zu entwickeln.

Darüber hinaus werden die NGO-Netzwerke genutzt, um Prozessbegleitung zu organisieren, die den Betroffenen auch bei Gerichtsterminen zur Seite stehen, um Presseanfragen bearbeiten und Kundgebungen im Kontext von Gerichtsverhandlungen organisieren. Hierbei handelt es sich vielfach um kleinteilige Arbeit, die aufgrund sich lang hinziehender gerichtlicher Auseinandersetzungen über viele Monate, mitunter auch Jahre, durch die NGO geleistet werden und damit zu einem wichtigen Rückhalt für die Beschäftigten werden.

Psychosoziale Unterstützung

Nicht zuletzt über diese kontinuierliche Begleitung leisten die Netzwerke einen wichtigen Beitrag zur psychosozialen Unterstützung von Betroffenen. Denn für Beschäftigte ist das Mobbing und Bossing ihrer*s Arbeitgeber*in eine enorme psycho-soziale Belastung. Arbeitgeber*innen wählen oftmals einzelne engagierte Akteure und Protagonist*innen aus, die sie bei ihren Anfeindungen in den Fokus rücken. Anstelle der gesamten Bewegung zielen sie auf die aktivsten Köpfe und schikanieren diese systematisch. Das Spektrum der Praktiken

reicht von täglichen Sticheleien, über die Verweigerung von Bonuszahlungen, Versetzungen, Abmahnungen und (willkürlichen) Kündigungen.

Neben privaten Netzwerken (Familie und Freundeskreise), die für viele Betroffenen einen besonderen Rückhalt darstellen, spielen auch hier externe Unterstützungsnetzwerke eine wichtige Rolle, um die psycho-sozialen Belastungen auffangen zu können. Mit dem Mannheimer Solikomitee hat sich etwa eine Gruppe von betroffenen Betriebsrät*innen zusammengeschlossen, die sich bereits über viele Jahre wechselseitig unterstützen. In monatlichen Treffen werden neben der Öffentlichkeitsarbeit und der Ausarbeitung konkreter Gegenstrategien auch Fragen individueller Überlastung und die psychosoziale Situation der Betroffenen behandelt.

„Es ist im gewissen Sinne eine Selbsthilfegruppe auf einer sehr elementaren Ebene. Wir versuchen dann aber nicht zu therapieren oder zu heilen, sondern Wege aufzuzeigen, die betroffenen Kolleginnen und Kollegen zu überzeugen: Geht zu eurem Hausarzt. Seht, dass ihr in eine entsprechende Fachbehandlung kommt. Guckt, dass ihr in die Reha kommt. Aber die Aussprache ist ganz wichtig, wenn du psychisch so belastet bist, weil du unter solchen Angriffen stehst und du hast niemanden mit dem du dich austauschen kannst, dann gehst du kaputt.“ (Expert*innen-Interview NGO-2)

„Wir haben ja durchaus mit Leuten gesprochen, die körperlich oder seelisch schwer krank geworden sind. Leute, die darüber auch ihre – da ist die Familie zerbrochen. Und die haben dann nicht nur irgendwann den Rückhalt in der Firma verloren, sondern auch den privaten Rückhalt [...]. Das kann dann auch in einem totalen Desaster enden: Job weg, Familie weg.“ (Expert*innen-Interview NGO-1)

Legitimation gewinnen

Einige Fälle unseres Samples zeigen, dass es neben konkreten Unterstützungsaufgaben, die eine NGO übernimmt, auch eine Rolle spielt, mit welcher Legitimation sie auftreten kann. Besonders eindrücklich lässt sich das bei Fair im Betrieb/Work Watch zeigen. Der Verein Work Watch verfügt mit der Person Günther Wallraff, der seit Jahrzehnten mit seinen Reportagen aus der Arbeitswelt für Aufmerksamkeit sorgt, über ein Gesicht mit großem Bekanntheitsgrad und hohem gesellschaftlichen Ansehen. Zudem wurde das Projekt Fair im Betrieb als Modellprojekt über mehrere Jahre vom Arbeitsministerium NRW und Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert. Die staatliche Unterstützung spiegelt hier einen „gesellschaftlichen Auftrag“ und die grundlegende politische Aussage, dass Union Busting ein unerwünschtes sozial-politisches Problem darstellt.

„Work Watch hat den großen Vorteil: Das wird halt mit Günther Wallraff in Verbindung gebracht [...]. Da beziehen wir uns in den Konflikten auch oft drauf. Günther Wallraff ist ja auch eine Größe [...]. Das macht auch Eindruck. Das ist wichtig in solchen Auseinandersetzungen. [...] Da ist natürlich der große Vorteil, dass wir als Fair im Betrieb ein Projekt sind, das von Arbeitsministerium gefördert wird [...]. Da tritt man auch nicht als kleine NGO auf, sondern da hat man einen gesellschaftlichen Auftrag. Da wird schon qua Einführung deutlich gemacht, dass hinter Mitbestimmung ein gesellschaftliches Interesse steckt. Das ist halt für das Standing in so einer Auseinandersetzung auch ganz schön wichtig – auch gegenüber der Belegschaft und aber auch gegenüber dem Arbeitgeber.“ (Expert*innen-Interview NGO-3)

Wenn sich eine NGO einem Fall annimmt und diesen in der Öffentlichkeit thematisiert, stärkt die Legitimität der NGO auch die betrieblichen Akteure und deren Belange. Das Ansehen und der gesellschaftliche Auftrag der Externen, Beschäftigte bei der Ausübung demokratischer Rechte zu unterstützen, strahlt in gewisser Weise auf die betrieblichen Akteure aus und kann damit zu einer wichtigen Machtquelle – als gesellschaftliche oder Diskursmacht – werden.

Dokumentation und Öffentlichkeitsstrategien

Neben der konkreten Unterstützungsarbeit in den Betrieben übernehmen die NGOs auch eine wichtige Dokumentationsfunktion. So verfügen alle drei NGOs über öffentlich zugängliche Medienangebote, durch die entsprechende Fälle aufbereitet und über die Hintergründe berichtet wird. Sie praktizieren Strategien des „Naming und Shaming“, die dazu angehalten sind, Union-Busting-Fälle zu skandalisieren, um die Arbeitgeber zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Neben einem obligatorischen Internetauftritt organisieren die NGOs regelmäßig Workshops oder Konferenzen, bei denen neben betroffenen Beschäftigten auch Akteure aus Wissenschaft, Politik und Justiz eingeladen werden. Darüber hinaus werden Broschüren oder eigene Studienberichte veröffentlicht, die ebenfalls dazu beitragen, dass das Thema in eine breitere Öffentlichkeit getragen wird. Mit dieser beharrlichen Dokumentations- und Öffentlichkeitsarbeit haben die NGOs in den letzten Jahren einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass dem Thema sowohl innerhalb der Gewerkschaften als auch darüber hinaus eine größere Aufmerksamkeit zuteil wurde.

„Die lokalen Medien spielen in den Konflikten immer eine sehr, sehr große Rolle, weil sie halt auch am Ort einfach sehr stark gelesen werden. Wenn lokale Medien über einen betrieblichen Konflikt berichten, dann kann man sicher sein, dass das Gesprächsthema im Betrieb ist, aber auch bei den Kunden.“ (Expert*innen-Interview, NGO-3)

Finanzielle Unterstützung

Finanzielle Unterstützung ist unter bestimmten Bedingungen von immenser Bedeutung in Konflikten um die Mitbestimmung. Denn wenn Arbeitgeber engagierte Betriebsräte fristlos kündigen (was keine Seltenheit ist), stehen die Betroffenen mittellos da: Sie erhalten weder Gehalt noch (aufgrund der Sperrfrist) Arbeitslosengeld. In einem Fall unseres Samples erhielt das betroffene Betriebsratsmitglied finanzielle Unterstützung durch ein privates Netzwerk von Personen, die ihm monatlich einen Geldbetrag überwiesen. Die finanzielle Unterstützung seines Solidaritätsnetzwerkes trug wesentlich dazu bei, dass er den Konflikt weiter austragen konnte. Von Seiten der Gewerkschaften wurden derartige Unterstützungsleistungen nicht gewährt. Nach Beendigung des Konfliktes konnte er in den Betrieb zurückkehren und wurde später zum Betriebsratsvorsitzenden gewählt.

Finanzielle Unterstützung ist zentral, weil von Union Busting betroffene Beschäftigte – neben dem ohnehin gravierenden psychischen Druck – die finanzielle Belastung und Unsicherheit oft nicht allein schultern können. Sie willigen oftmals in einen Vergleich ein, und wenn sie den Betrieb verlassen, endet oftmals auch der Konflikt. Das Ziel der Arbeitgeberseite ist damit erreicht, eine Verbesserung der Situation der Belegschaft rückt aber in weite Ferne.

5 Diskussion

NGOs, Solidaritätskreise und Unterstützungsnetzwerke sind zwar keine gänzlich neue Erscheinung. Denn beispielsweise nahmen Betriebsräte immer schon auch nicht-gewerkschaftliche Schulungs- und Beratungsangebote oder juristischen Beistand in Anspruch. Die hier betrachteten Unterstützungsnetzwerke lassen sich aber aus gutem Grund dennoch als eine

neuartige Entwicklung begreifen, die auf einen Wandel des deutschen Institutionensystems der Arbeitsbeziehungen hinweist. Während der institutionelle Rahmen in Form gesetzlicher Grundlagen seit Jahrzehnten stabil ist, geben unsere Fallstudien Hinweise darauf, dass Belegschaften, Betriebsräte und Gewerkschaften allein oftmals nicht in der Lage sind, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Anwendung zu bringen. In den von uns dokumentierten Fällen werden die Beteiligungsrechte von Betriebsräten grundlegend durch Arbeitgeber*innen in Frage gestellt und mit gezielten Angriffen auf aktive Interessenvertreter*innen der Beschäftigten kombiniert. In derartigen Konstellationen suchen betroffene Gremien und Betriebsrät*innen häufig die Unterstützung spezialisierter NGOs oder Unterstützungsnetzwerke, deren Leistungen und Aktivitäten zum Teil in Konkurrenz, zum Teil aber auch komplementär zu denen der Gewerkschaften stehen (Bondy, 2021).

Die Entstehungsverläufe der betrachteten NGOs bzw. Unterstützungsnetzwerke indizieren bereits die hohe Bedeutung, die das Phänomen „Union Busting“ bzw. Betriebsratsbehinderung auf der Ebene einzelner Betriebe aber auch für das Erwerbssystem insgesamt besitzt. Das Mannheimer-Soli-Komitee und die privaten Unterstützungskreise entwickelten sich als Bottom-up-Ansatz und verweisen auf die Konflikterfahrungen betroffener Beschäftigter und Betriebsräte. Fair-im-Betrieb hingegen entstand hingegen als Top-down-Modell mit finanzieller Unterstützung des Europäischen Sozialfonds sowie des Landes NRW. Die Brisanz des Phänomens wird also von Teilen der Politik und Gewerkschaften durchaus wahrgenommen. Auch jüngere Gesetzesinitiativen in der Bundespolitik (Betriebsrätemodernisierungsgesetz) weisen in diese Richtung.

Die hier betrachteten NGOs spielen nicht in allen Fällen von Mitbestimmungsbehinderung eine Rolle. Es zeichnet sich dabei ein Muster ab im Hinblick auf die Faktoren, die dazu beitragen, dass NGOs in Konflikten um die Mitbestimmung einbezogen werden. Charakteristika der Fälle sind die hohe Intensität des Konfliktes und die Fähigkeit, mit Behinderungspraktiken der Arbeitgeber umzugehen. Dies verweist auf zwei Aspekte: NGOs treten bei Konflikten oft dann auf den Plan, wenn die *Konfliktintensität* steigt und vorhandene *Regelungsmodelle nicht ausreichen*, um für eine Akteursgruppe einen akzeptablen Zustand herbeizuführen (vgl. Heery & Frege, 2006). Dabei existiert allerdings keine allgemein gültige Kenngröße im Hinblick auf das (notwendige) Maß des Konfliktniveaus. Denn sowohl die Wahrnehmung eines Konfliktes als auch die Verarbeitungskapazität des jeweiligen betrieblichen Systems der Interessenregulierung sind in einzelnen Fällen völlig unterschiedlich gelagert: Während einige Betriebsräte auch langwierige, komplexe Konflikte zunächst allein ausfechten, kommen andere früher an ihre Grenzen. Die Ursachen sind vielfältig und z. B. in persönlich-individuellen Merkmalen der Beteiligten, der Struktur und Erfahrung des Betriebsratsgremiums, dem Rückhalt und Engagement der Belegschaft oder der gewerkschaftlichen Unterstützungskraft zu suchen.

Das Leistungsspektrum der NGOs variiert erheblich. Generell reflektiert die Breite des Spektrums die Vielzahl von Problemlagen und Lösungsoptionen, die bei Union Busting zu Tage treten. Sie reichen von der Unterstützung für einzelne Betroffene, über die Strategiebildung bis hin zu öffentlichkeitswirksamen Kampagnen gegen Arbeitgeber. Einige Leistungen beziehen sich dabei auf Individuen und deren Hilfebedürfnisse; andere sind eher vergleichbar mit Strategien sozialer Bewegungen, die auf Naming and Shaming abzielen und die Öffentlichkeit für skandalöse Praktiken von Arbeitgebern sensibilisieren wollen.

Das Leistungsspektrum vieler NGOs überschneidet sich in Teilen mit den Unterstützungsleistungen, die manche Gewerkschaftssekretär*innen übernehmen. Zum einen kann

daher konstatiert werden, dass NGOs den Ressourcenmangel der Gewerkschaften adressieren und Leistungen erbringen, die manche regionale Gewerkschaftsgliederung nicht (mehr) erbringen kann. Zum anderen deutet vieles darauf hin, dass die Intensität der Mitbestimmungskonflikte neue Problemlagen produziert, die von den Gewerkschaften in dieser Form noch nie adressiert worden sind. Psycho-soziale, finanzielle Unterstützung und Öffentlichkeitskampagnen sind hier Beispiele. Im überbetrieblichen Mannheimer Solidaritätskomitee wird ein Austausch unter Mobbing-Opfern ermöglicht, der von Betroffenen als sehr hilfreich empfunden wird. Um die psychischen Belastungen aufzufangen und unmittelbare Tipps zu erhalten, ist dieser Austausch zentral. Finanzielle Unterstützung eines Soli-Kreises kann gekündigte Betroffene überhaupt erst in die materielle Lage versetzen, einen Konflikt juristisch auszufechten. Auch Öffentlichkeitsstrategien und Blaming-Kampagnen werden von Gewerkschaften eher zurückhaltend durchgeführt. Dies ist jedoch ein Kern der Arbeit der NGOs, die die zeit- und ressourcenaufwändige Recherche, Dokumentation von Union Busting und die Durchführung von Aktionen umfassen.

Indem die Unterstützungsnetzwerke „Lücken“ im gewerkschaftlichen Leistungsspektrum adressieren, agieren sie komplementär zu den bestehenden Angeboten. Einschränkend wirkt, dass sie nicht auf eine den Gewerkschaften gleichgestellte Rechtsgrundlage verweisen können (bspw. Zutritt zum Betrieb usw.) und nur mit geringen materiellen Ressourcen ausgestattet sind, wodurch auch deutlich wird, dass sie nicht über das Potenzial verfügen, Gewerkschaften zu ersetzen. Hinsichtlich ihrer Kooperationsbeziehungen kann festgehalten werden, dass zwei der von uns untersuchten NGO, Mannheimer Soli-Komitee und Fair im Betrieb, intensive Kontakte zu den lokalen Gewerkschaften unterhalten. Bei der Aktion gegen Arbeitsunrecht ist die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften dagegen stärker anlassbezogen und weniger kontinuierlich angelegt. NGOs mobilisieren unterschiedliche Machtquellen, die gewerkschaftliche Macht ergänzen. Zentral sind hier gesellschaftliche und Diskursmacht bzw. der Transfer von Legitimität, Kooperationsmacht und soziales Kapital sowie Zugänge zu institutionellen Machtquellen und der Aufbau von Organisationsmacht.

Grundlagen der Kooperationen zwischen Betriebsräten, Gewerkschaften und NGOs sind geteilte Wahrnehmungen, also der Bezug auf Normen und Werte, die Mitbestimmung als legitime und notwendige Institution ansehen. Sie stellen sich damit offensiv gegen die von Arbeitgebern artikulierte Deutung, die Mitbestimmung wahlweise als ineffizient, unangemessen – und letztlich illegitim ansieht. Während in der Literatur Fälle dokumentiert sind, in denen die Zusammenarbeit durch unterschiedliche Mechanismen optimiert wird (Heckscher & Carré, 2006), sind unsere Fälle weit entfernt von einem kohärenten Kooperations- und Steuerungsmodell: das strategische Handlungsvermögen steigt zwar tendenziell an, wenn externe NGOs und Unterstützungs-Netzwerke beteiligt sind. In der Regel ist die Zusammenarbeit aber anlassbezogen und sporadisch.

Auch aus der Interaktion zwischen NGOs und betroffenen Betriebsräten entstehen nur selten dauerhafte, intensive Interaktionsbeziehungen. Die meisten Kontakte sind anlassbezogen. Am ehesten lässt sich die Konstellation als latente Netzwerkstruktur fassen. Eine Win-Win-Situation entsteht dabei insofern, als die von Union-Busting betroffenen Betriebsräte unmittelbare Hilfe erhalten und die NGOs ihren Erfahrungsschatz vergrößern. Gleichzeitig wächst das Netzwerk, da auch latente Kontakte bei Bedarf (erneute Anfeindungen der Arbeitgeber*innen) reaktiviert werden können. Die Netzwerke bilden damit neue Strukturelemente in den Arbeitsbeziehungen, die aus geteilten Deutungen (Regeln der Signifikation und

Legitimation) bestehen und die Machtbasis (Ressourcen) der Akteure erhöhen (Giddens, 1988).

Je mehr Aufgaben der Interessenvertretung in Netzwerken aus verschiedenen Akteuren und Organisationen wahrgenommen werden, desto mehr weicht aber das *Leistungs- und Vertretungsmonopol* der Gewerkschaften auf. Solange Gewerkschaften ihre Kernfunktionen weiterhin erfüllen, ist dies kein Nachteil. Denn Netzwerke können enorm leistungsstark sein (s. z. B. Windeler & Wirth, 2010), weil sie Ressourcen bündeln, flexibel (re-)agieren, Wissen teilen, öffentliche Aufmerksamkeit wecken und Legitimität übertragen können. In der Praxis besteht ein Problem oft darin, Netzwerkleistungen zu „aktivieren“ – sie müssen von Betroffenen in Anspruch genommen und über das Netzwerk koordiniert werden. Dies ist – unseren Befunden zufolge – ein verbreitetes Defizit der Abwehrstrategien gegen die Behinderung der Mitbestimmung. Aber gerade hier könnten Gewerkschaften eine tragende Rolle bei der strategischen Planung eines Abwehrkampfes übernehmen, indem sie als fokale Akteure im Netzwerk nicht alle Leistungen selbst erbringen, sondern als Koordinatorinnen agieren: sie können den Einsatz der Netzwerkpartner*innen strategisch planen und anleiten. Dies alles ist nicht bedingungslos umsetzbar: Netzwerkarbeit setzt voraus, dass sich Unterstützungsnetzwerke und Gewerkschaften als Verbündete begreifen, vertrauensvoll und verständigungsorientiert und gleichberechtigt interagieren, Kooperation und Arbeitsteilung suchen sowie aktiv daran arbeiten, weitere Mitstreiter*innen und Ressourcen (bspw. Vereine, soziale Bewegungen, Kirchen) zu rekrutieren.

6 Fazit und Ausblick

Die hier betrachteten „neuen Akteure“ in den Arbeitsbeziehungen lassen sich als Ausdruck eines allgemeineren Musters interpretieren: Ein erhöhtes Konfliktniveau und neue Problemlagen steigern die Komplexität eines Sozialsystems, was wiederum die Ausdifferenzierung des Systems anregt und seine Problemlösungskapazität tendenziell steigert (Luhmann). Werden bestehende Ordnungen und Regeln zunehmend unterlaufen – dadurch, dass Arbeitgeber*innen den Bogen mit anschwellender Aggression permanent überspannen – so ruft dies zu einer unmittelbaren Gegenbewegung auf den Plan, die sich über die Zeit institutionalisieren und Bestandteil einer neuen Ordnung werden können (Polanyi, 2001 [1944]). Zum anderen eröffnet es Debatten über die Legitimität vorhandener Ordnungsbildungen, deren Ausgang von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und epochalen Stimmungen abhängig ist. Mitunter wird die einzelwirtschaftliche Logik – offener Rechtsbruch, das illegale Unterlaufen eingespielter Regeln – auf mittlere Sicht auf die Arbeitgeber zurückschlagen, wenn es gelingt, die unterlaufenen Regeln zu restaurieren und ihre Geltungskraft z. B. über Diskurse und letztlich auch mit Hilfe von Sanktionen zu untermauern. Freilich ist die Selbstverständlichkeit, die eine solche Makro-Betrachtung epochaler Veränderungen suggeriert, in der Praxis nicht gegeben. Erst der Blick auf einzelne Konflikte lässt die komplexen, aufreibenden Prozesse und die Anstrengungen erkennen, die es Beschäftigte und Interessenvertretungen angesichts des strukturellen Machtungleichgewichts kostet, um die Anerkennung grundlegender (demokratischer) Rechte zu erhalten.

Das Auftreten neuer Akteure signalisiert eine Pluralisierung der Arbeitsbeziehungen, in der sich die Arenen des dualen Systems – als Schauplätze der institutionalisierten, geregelten Konfliktaustragung – zunehmend überlappen und Akteursgruppen sich durchmischen. Das steigende Konfliktniveau erfordert zunehmend, dass sich die Arenen wechselseitig unterstützen – und eben, z. B. über NGOs, sogar neue Ressourcen „von außen“ akquirieren. Die Dualität des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen ist institutionell verankert. Seine Stabilität und Wirkungskraft erhält es jedoch erst durch eine austarierte Balance gleichzeitiger Trennung und Verzahnung der Arenen (Hauser-Ditz, Hertwig, & Pries, 2012). Wenn aber wechselseitige Unterstützungsleistungen zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Ebene in der tagtäglichen Interessenvertretungspraxis abnehmen, wird das Vermögen des dualen Systems, wirksame Arbeitsnormen zu generieren, unweigerlich geschwächt. Gewerkschaften bzw. Verwaltungsstellen, die Betriebsräte in existenziellen Krisen (wie bei aggressiven Arbeitgeberanfeindungen) nicht (mehr) unterstützen (können), verlieren ihre Basis. Dies wird sich auch ideell auswirken und der kulturellen Abnabelung der Betriebsräte Schub verleihen. Denn Prozesse der Individualisierung, im Sinne der Lösung aus tradierten Bindungen (Beck, 1986), findet man auch unter Betriebsräten (Röbenack, Artus, & Kraetsch, 2019). Umgekehrt sind Betriebsräte, die sich in unproduktiven Konflikten mit Arbeitgebern aufreiben, immer weniger in der Lage, die Einhaltung von Tarifnormen zu kontrollieren, betriebliche Konkretisierungen der Tarifklauseln zu verhandeln oder Mitglieder für die Gewerkschaften zu gewinnen.

Die neue Qualität der Konflikte um grundlegende Regeln im System der Industriellen Beziehungen, die nicht nur unsere Studie indiziert (siehe Behrens & Dribbusch, 2020; Rügamer & Wigand, 2017), legt es nahe, das Konzept der Dualität zweier „Arenen“ der deutschen Arbeitsbeziehungen zu erweitern, um diese Prozesse und ihre Auswirkungen genauer betrachten zu können.² Zwar stellt bereits das ursprüngliche Arenenkonzept in Rechnung, dass neben den „materiellen Interessen“ auch die „institutionellen Rahmenbedingungen“ verhandelt werden (Müller-Jentsch, 2017). Der materielle Aspekt substanzieller Normen stand jedoch jahrzehntelang im Fokus, und Regelbrüche wurden (vermutlich zu Recht) eher als randständige Ausnahmen innerhalb eines ansonsten recht stabilen Systems betrachtet. Das ursprüngliche Konzept ist daher eher auf die Analyse der Aushandlungsprozesse von Tarifnormen oder Betriebsvereinbarungen im Rahmen vergleichsweise stabiler institutioneller Regeln und Akteurskonstellationen angelegt.

Das hier betrachtete Konfliktfeld lässt u. E. eine Fokusverschiebung sinnvoll erscheinen, weil ansonsten weder (1) seine Verhandlungsgegenstände (Regeln) noch die (2) Akteurskonstellationen und (3) institutionellen Regeln im Rahmen von Betriebsverfassung und Tarifautonomie sowie (4) der arenenübergreifende Charakter der Konflikte angemessen konzeptionell erfasst werden können. Denn bei Union Busting bzw. Betriebsratsbehinderung sind der Verhandlungsgegenstand die „Spielregeln“ des Erwerbssystems, und damit nicht substanzielle, sondern ausschließlich prozedurale Normen; auch in den Motivlagen der Arbeitgeber ist Mitbestimmungsbehinderung nicht nur eine neue Strategie der Kostensenkung, sondern Ausdruck spezifischer Überzeugungen und Glaubenssätze, die (bestimmte Formen der) Mitbestimmung als „überzogen“ deklarieren. Es geht um die Frage, mit welchen *Verfahren* diese Gegenstände reguliert werden sollten: wie also die prozeduralen Normen, auf deren Basis substanzielle Regeln errichtet werden, gestaltet sein sollten.

2 Ähnliche Überlegungen gab es vereinzelt bereits (z. B. Abel, Ittermann, & Wannöffel, 2001; Jaehrling, 2015; Müller-Jentsch, 2017).

Um diese Auseinandersetzungen erfassen zu können, scheint es sinnvoll, das Konzept der Dualität um einen Kampfplatz zu erweitern, der sich als „Meta-Arena“ der „Regelsetzung“ begreifen lässt: Diese umfasst Aushandlungen über Aushandlungen (*Gegenstand*), an denen neben Arbeitgebern, Gewerkschaften und Betriebsräten ein Spektrum von (neuen) *Akteuren* beteiligt ist (spezialisierte Anwälte, Arbeitgeberverbände, Berater*innen, NGOs, Unterstützernetze, Vertrauensleute und nicht zuletzt staatliche Instanzen). Ein weiterer Unterschied zu den ursprünglichen Arenen liegt darin, dass die Interaktionsbeziehungen in dieser Arena eigenen, wenngleich eher diffusen Regeln folgen, die eben nicht „systemimmanent“ über Tarifrecht und Betriebsverfassung, sondern durch weitere und eher allgemeine Rechtskorpi – das BGB, Teile des Arbeitsrechts (z. B. Kündigungsschutz) und zunehmend auch das Strafrecht – markiert werden (*institutionalisierte Regeln der Konfliktaustragung*).

Das Ziel der Konzepterweiterung ist es, aktuelle Entwicklungen und soziale Phänomene besser erfassen, analysieren und auch hinsichtlich ihrer sozialen Folgen abschätzen zu können. Zwar ist auch die seit Jahrzehnten beobachtete Erosion des Tarifvertrags ein Zeichen für neue Spielregeln (Ellguth & Kohaut, 2016). Union Busting und Betriebsratsbehinderung gehen jedoch aufgrund der Vehemenz und Strategiehaftigkeit aktiver Mitbestimmungsverhinderung darüber hinaus. Wenn wir Konflikte um die Mitbestimmung als eigene Arena fassen, so öffnen wir den Blick für ein altes (und lange Zeit „vergessenes“?) Phänomen, das aber seit Jahren an Brisanz gewinnt (Artus, 2021; Behrens & Dribbusch, 2020): Auch die historisch erkämpften institutionellen Machtquellen sind nicht selbstverständlich vorhanden, sondern müssen durch Einsatz von Machtmitteln immer wieder aktiv reproduziert (Turner, 2009; Giddens, 1988) – oder besser: verteidigt – werden.

NGOs markieren eine widersprüchliche Entwicklung: Denn einerseits weichen sie das duale System auf und befördern die Pluralisierung der Arbeitsbeziehungen; andererseits stabilisieren sie seine Grundlagen, weil sie die Spielregeln mitverhandeln (mitverteidigen) und es den etablierten Akteuren des dualen Systems – Betriebsräten und Gewerkschaften – ermöglichen, sich wieder auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren. Sie übernehmen damit eine wichtige Stabilisierungs- und Entlastungsfunktion. Indem NGOs zu einer Stärkung der Betriebsräte beitragen, unterstützen sie gleichzeitig auch die gewerkschaftliche Arbeit.

Dies alles bietet den Gewerkschaften, eine intensive Verzahnung mit den NGOs anzustreben. Zentral wäre an dieser Stelle ein deutlicher Ausbau staatlich-verbandlicher Angebote (wie Fair im Betrieb) und eine spürbare finanzielle und ideelle Förderung der bereits existierenden privaten Initiativen. Dass eine Förderung aller Netzwerke erforderlich ist, legen unsere Befunde zu den unterschiedlichen Funktionen und Tätigkeitsfeldern der NGOs nahe, die verschiedene Probleme in Mitbestimmungskonflikten adressieren. Denn dies hätte nicht nur unmittelbar positive Folgen für konkrete Abwehrkämpfe der Beschäftigten. Vielmehr wäre es auch auf der Diskursebene ein deutliches Signal: „Union Busting“ stellt ein gesellschaftlich inakzeptables Problem dar, das – obgleich strafrechtlich nur halbherzig sanktioniert – politisch adressiert werden muss.

Letztlich muss es als Versagen von Politik und Rechtssystem angesehen werden, dass die Regeln des Erwerbssystems nicht staatlich legitimiert – also durch Regierungen und Parlamente – sondern abseits des politischen Systems – durch Arbeitgeberpraktiken der Mitbestimmungsbehinderung – neu justiert werden. Denn Union Busting und Betriebsratsbehinderung markieren zum Teil frappierende Verstöße der Arbeitgeber gegen geltendes Recht, die in der Praxis oft halbherzig, oft gar nicht sanktioniert werden. Um dem Einhalt zu gebieten,

sind ein stärkeres Engagement der Legislative und Exekutive sowie konsequente Sanktionen gegen Rechtsbruch und -beugung notwendig.

Literatur

- Abel, J., Ittermann, P., Wannöffel, M. (2001). Alte und neue Arenen der industriellen Beziehungen – Resümee und Ausblick. In J. Abel & H. J. Sperling (Hrsg.), *Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen*. München und Mering: Rainer Hampp.
- Artus, I. (2008). *Interessenhandeln jenseits der Norm. Mittelständische Betriebe und prekäre Dienstleistungsarbeit in Deutschland und Frankreich*. Frankfurt/New York: Campus.
- Artus, I. (2021): „Wer davon betroffen ist, der träumt davon“: Solidaritätsarbeit gegen Union-Busting in gewerkschaftsfeindlichem Terrain. In C. Wirth (Hrsg.), *Konkurrenzen und Solidaritäten: Festschrift für Anton Kobel zum 75. Geburtstag* (S. 41–58): Baden-Baden: Nomos/Edition Rainer Hampp. <https://doi.org/10.5771/9783957102898-41>
- Artus, I., Kraetsch, C., & Röbenack, S. (2015). *Betriebsratsgründungen. Typische Prozesse, Strategien und Probleme – eine Bestandsaufnahme*. Baden-Baden: Nomos/Edition Sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845271330>
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Behrens, M., & Dribbusch, H. (2020a). Employer resistance to works councils: Evidence from surveys amongst trade unions. *German Politics*, 29(3), 422–440. <https://doi.org/10.1080/09644008.2018.1543410>
- Behrens, M., & Dribbusch, H. (2020b). Umkämpfte Mitbestimmung: Ergebnisse der dritten WSI-Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen. *WSI-Mitteilungen*, 73(4), 286–294. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2020-4-286>
- Behrens, M., & Helfen, M. (2013). Zerfällt die deutsche Arbeitgeberlandschaft? *WSI-Mitteilungen*, 66(7), 472. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2013-7-472>
- Bellmann, L., Ellguth, P., & Seifert, H. (1998). Weiße Flecken in der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft. *Mitbestimmung* (11), 61–62.
- Bondy, A.S. (2021). Conflictual Complementarity: New labour actors in corporatist industrial relations. *Work, Employment and Society*. Online first. <https://doi.org/10.1177/0950017020981557>
- Dörre, K., Holst, H., & Nachtwey, O. (2009). Organising. A strategic option for trade union renewal? *International Journal of Action Research*, 5(1), 33–67.
- Dundon, T. (2002). Employer hostility to union organising in the UK. *Industrial Relations Journal*, 33(3), 234–245. <https://doi.org/10.1111/1468-2338.00232>
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2016). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2015. *WSI-Mitteilungen*, 69(4), 283–291. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2016-4-283>
- Ellguth, P., Promberger, M., & Trinczek, R. (1995). Neue Branchen und neue Unternehmensstrukturen. Eine Herausforderung an die gewerkschaftliche Tarifpolitik. In R. Bispinck (Hrsg.), *Tarifpolitik der Zukunft*. Hamburg: VSA Verlag.
- Frege, C. M., & Kelly, J. (2003). Union revitalization strategies in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 9(1), 7–24. <https://doi.org/10.1177/095968010391002>
- Gahan, P., & Pekarek, A. (2013). Social movement theory, collective action frames and union theory: A critique and extension. *British Journal of Industrial Relations*, 51(4), 754–776. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2012.00912.x>

- Gall, G., & Dundon, T. (2013). *Global anti-unionism. Nature, dynamics, trajectories and outcomes*. Basingstoke: Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9781137319067>
- Giddens, A. (1988). *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. <https://doi.org/10.1086/225469>
- Hauser-Ditz, A., Hertwig, M., & Pries, L. (2012). Verbetrieblichung und betrieblicher Konflikt. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 64(2), 329–359. <https://doi.org/10.1007/s11577-012-0171-8>
- Heckscher, C., & Carré, F. (2006). Strength in networks: Employment rights organizations and the problem of co-ordination. *British Journal of Industrial Relations*, 44(4), 605–628. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2006.00516.x>
- Heery, E., & Frege, C. (2006). New actors in industrial relations. *British Journal of Industrial Relations*, 44(4), S. 601–604. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2006.00515.x>
- Hyman, R., & Gumbrell-McCormick, R. (2017). Resisting labour market insecurity: Old and new actors, rivals or allies? *Journal of Industrial Relations*, 59(4), 538–561. <https://doi.org/10.1177/0022185617714423>
- Jaehrling, K. (2015). Öffentliche Auftragsvergabe – eine neue Arena der industriellen Beziehungen? Konzeptionelle Überlegungen und erste empirische Befunde. *Industrielle Beziehungen*, 22(3–4), 325–344.
- Keller, B. (1999). *Einführung in die Arbeitspolitik – Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*. München/Wien: Oldenbourg.
- Keller, B. (2017). Berufs- und Spartengewerkschaften: Neue Akteure und Perspektiven der Tarifpolitik. München und Mering: Rainer Hampp.
- Kotthoff, H. (1981). *Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Eine Typologie von Partizipationsmustern*. Frankfurt/New York: Campus.
- Kotthoff, H. (1994). *Betriebsräte und Bürgerstatus – Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung*. München und Mering: Rainer Hampp.
- Kotthoff, H., & Reindl, J. (1991). Sozialordnung und Interessenvertretung in Klein- und Mittelbetrieben. In E. Hildebrandt (Hrsg.), *Betriebliche Sozialverfassung unter Veränderungsdruck* (S. 114–129). Berlin: edition sigma.
- Mayring, P. (2007). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.
- Milkman, R., & Voss, K. (2004). *Rebuilding labor: Organizing and organizers in the new union movement*. Ithaca, London: ILR Press.
- Müller-Jentsch, W. (2014). *Gewerkschaften und Soziale Marktwirtschaft seit 1945*. Stuttgart: Reclam.
- Müller-Jentsch, W. (2016). Konfliktpartnerschaft und andere Spielarten industrieller Beziehungen. *Industrielle Beziehungen*, 23(4), 518–531. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13728-1_2
- Müller-Jentsch, W. (2017). *Strukturwandel der industriellen Beziehungen*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13728-1>
- Polanyi, K. (2001 [1944]). *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Röbenack, S., Artus, I., & Kraetsch, C. (2019). Gewerkschaftsferne Betriebsräte – Muster und Dynamiken. In: T. Haipeiter, M. Hertwig, & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Vernetzt und verbunden – Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem der Arbeitsnehmervertretung* (S. S. 33–59). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13728-1>
- Rügener, W., & Wigand, E. (2017). *Die Fertigmacher. Arbeitsunrecht und professionelle Gewerkschaftsbekämpfung*. Köln: PapyRossa Verlag.
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen*, 21(3), 217–237.

- Thünken, O., Morgenroth, S., Hertwig, M., & Fischer, A. (2020). Kampf um Mitbestimmung. Antworten auf „Union Busting“ und die Behinderung von Betriebsräten. Bielefeld: transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839453759>
- Turner, L. (2009). Institutions and activism: Crisis and opportunity for a German labor movement in decline. *Industrial Relations Review*, 62(3), 294–312. <https://doi.org/10.1177/001979390906200302>
- Windeler, A., & Wirth, C. (2010). Netzwerke und Arbeit. In: F. Böhle, G. G. Voß, & H. Wächter(Hrsg.), *Handbuch Arbeitssoziologie* (S. 569–596). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92247-8_19