

Inhalt

<i>Uwe Jirjahn, Hermann Kotthoff</i> Editorial: Betriebliche Mitbestimmung.....	365
<i>Walther Müller-Jentsch</i> Entspricht die Mitbestimmung wirtschaftlichen Bedürfnissen?.....	369
<i>Jens Mohrenweiser</i> Reconciling the opposing economic effects of works councils across databases.....	384
<i>Stefan Bär, Sebastian Starystach, Heike Hess</i> Staff councils in hospitals as co-managers? A blind spot in co-determination research.....	407
<i>Hermann Kocyba, Christiane Schnell</i> Mitbestimmung ohne Betriebsrat? Interessenvertretung in europäischen Institutionen am Beispiel der EZB	431
<i>Markus Hertwig, Oliver Thünken</i> Neue Akteure im Wandel betrieblicher Arbeitsbeziehungen: Die Rolle von NGOs und Netzwerken bei Union Busting und Angriffen auf Betriebsräte	449
<i>Ingrid Artus, Silke Röbenack</i> Betriebsräte ohne Gewerkschaften? Zur Praxis und Problematik der Erosion eines Kooperationsverhältnisses.....	471
Wir danken unseren Gutachter*innen	493

Entspricht die Mitbestimmung wirtschaftlichen Bedürfnissen?*

Walther Müller-Jentsch**

Zusammenfassung In den Sozialwissenschaften (Ökonomie, Soziologie, Politologie), die sich mit Funktionen und Effekten der Mitbestimmung befassen, wurde die Frage nach ihren positiven wirtschaftlichen Folgen erst in neuerer Zeit aufgeworfen. In der Vergangenheit standen deren friedensstiftenden und bürgerrechtlichen Rechtfertigungen im Vordergrund. Ausgangspunkt des vorliegenden Artikels ist die These des Wirtschaftshistorikers Werner Abelshauser, dass in Deutschland die modernen, dynamischen Wirtschaftszweige bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts durch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Arbeiterausschüssen positiv geprägt und gefördert wurden. Gegen diese These wird eingewandt, dass damit Genese und Geltung verwechselt werden. Die vielfach gegen unternehmerischen Widerstand in konfliktiven Auseinandersetzungen und mit staatlicher Organisationshilfe durchgesetzten Mitbestimmungsrechte (Genese) konnten erst nach längeren Lernprozessen der Akteure ihre für beide Seiten positiven Wirkungen in ‚win-win‘-Konstellationen entfalten (Geltung).

Schlagwörter: Mitbestimmung, Mitbestimmungsrechte, wirtschaftliche Bedürfnisse, Deutschland

Does co-determination meet economic needs?

Abstract In the social sciences (economics, sociology, political science), which deal with the functions and effects of co-determination, the question of its positive economic impact has been raised in recent times. In the past their cooperative and participatory (economic citizenship) contributions were in the foreground. The starting point of this article concerns the historian Werner Abelshauser' economic thesis that modern and dynamic German industries have been positively shaped and promoted by employee codetermination committees since the end of the 19th century. The objection to this thesis is that it confuses genesis and validity. The rights of co-determination, which were often enforced in the face of corporate resistance in conflictual situations and with the help of state support (genesis), were only able to develop their positive effects for both sides in a 'win-win' constellation after prolonged learning processes on the part of the actors (validity).

Keywords: Co-determination, co-determination rights, economic needs, Germany. JEL: J50; J53; N00

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

Eine kürzere Vorarbeit erschien unter den gleichen Titel in einer Festschrift: Carsten Wirth (Hrsg.) (2021). *Konkurrenzen und Solidaritäten. Festschrift für Anton Kobel zum 75. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos/ Edition Rainer Hampp.

** Prof. Dr. Walther Müller-Jentsch, em. Professor für Soziologie an der Ruhr-Universität Bochum. E-Mail: w.mueller-jentsch@rub.de

I.

Die wissenschaftliche Diskussion über positive ökonomische Auswirkungen der Mitbestimmung ist neueren Datums. Frühere die Mitbestimmung rechtfertigende Debatten fokussierten auf die friedensstiftende Funktion und/oder auf das Bürger-Recht der Arbeitnehmer auf Mitsprache bei ihren Arbeitsbedingungen. Das Produktivitäts-Argument kam in den 1980er Jahren auf. Ein wichtiger Anstoß dazu ging von der Publikation „What Do Unions Do?“ der amerikanischen Arbeitsökonominnen Richard Freeman und James Medoff (1984) aus.¹ Die Autoren wandten sich gegen die in der angloamerikanischen Fachliteratur vorherrschende Ansicht über Gewerkschaften als monopolistische Organisationen, die die Lohnhöhe zu maximieren suchten, mit der Gegenposition von den „zwei Gesichtern der Gewerkschaft“: einem des Monopols und einem der *Collective Voice*. Dabei nahmen sie zum einen die im Monopol-Modell erklärten Lohnsteigerungen über das auf Wettbewerbsmärkten zu erzielende Niveau auf und setzten ihnen zum anderen die sich aus der *Collective Voice*-Funktion ergebenden positiven Produktivitätsfolgen entgegen. Sie knüpften dabei an Albert Hirschmans (1974) Unterscheidung zwischen „Abwanderung“ und „Widerspruch“ bzw. *Exit*- und *Voice*-Optionen an. Sie sahen in der Gewerkschaft ein Medium, durch das die Beschäftigten mit dem Management kommunizieren und Widerspruch anmelden können. Auf diese Weise ließen sich Unzufriedenheiten in der Belegschaft thematisieren und durch Verhandlungen beseitigen, so dass die Beschäftigten weniger die alternative Option der Abwanderung wählen. Höhere Arbeitszufriedenheit bedeute geringere Fluktuation und geringere Fehlzeiten, und diese schlugen sich in höherer Arbeitsproduktivität nieder. Die Schlussfolgerung, die die Autoren aus ihrem empirischen Material für die USA zogen, lauteten: die positiven Effekte der *Collective Voice*-Funktion kompensieren oder gar übertreffen die negativen Effekte der Monopolisierung des Faktors Arbeit.

Zwar hatte in der Bundesrepublik bereits 1970 die Mitbestimmungskommission unter der Leitung von Kurt Biedenkopfs festgestellt, dass die paritätische Mitbestimmung sich keineswegs negativ auf Wirtschaftlichkeit und Rentabilität der Unternehmen ausgewirkt habe; die primär ökonomische Orientierung der Unternehmenspolitik sei vielmehr durch eine „soziale Komponente“ ergänzt worden. Überdies habe der Aufsichtsrat vom „Erfahrungswissen“ der Arbeitnehmervertreter profitiert (Mitbestimmung im Unternehmen 1970, S. 29 ff.). In ihrem Bericht wies sie darauf hin, dass die mitbestimmenden Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsvertreter in der Befragung „das Rentabilitätsbestreben als Leitmaxime unternehmerischer Betätigung“ selbst in Konfliktfällen „nicht ernsthaft in Zweifel gezogen“ hätten (Mitbestimmung im Unternehmen 1970, S. 42), aber empirische Nachweise für positive wirtschaftliche Effekte im Vergleich zu nichtmitbestimmten Unternehmen konnte sie nicht ausweisen. Die von Freeman und Medoff vorgebrachte Argumentation fand unter deutschen

1 In der englischsprachigen *Industrial Relations*- und Management-Literatur ist das Buch ein Klassiker mit der erstaunlich breiten Rezeption von nicht weniger als 1.480 Zeitschriften-Artikeln bis 2014 (Doucouliagos, Freeman, & Laroche, 2017, S. 7). In einer Metaanalyse haben Hristos Doucouliagos, Richard B. Freeman and Patrice Laroche (2017) über 200 ökonometrische Studien aus unterschiedlichen Ländern im Hinblick auf die Kernaussagen von Freeman und Medoff (positiver Einfluss auf die Produktivität) ausgewertet, deren Ergebnisse zwar weniger eindeutig sind als die ursprünglichen von Freeman und Medoff, aber insofern aussagekräftiger, als sie nicht nur auf einer deutlich höheren Zahl von Studien basieren, sondern auch den US-amerikanischen Kontext überschreiten. Mit den empirischen Daten verteidigen die Autoren ihre Befunde dahingehend, dass sie den Annahmen des ökonomischen Mainstreams über den gewerkschaftlichen Einfluss auf die Produktivitätsentwicklung widersprechen (Doucouliagos et al., 2017, S. 70).

Reconciling the opposing economic effects of works councils across databases*

Jens Mohrenweiser**

Abstract Recent studies on the economic effects of works councils in Germany using the European Company Survey estimate a significant negative effect of works councils on establishment productivity and profitability. These results are in stark contrast to studies using the IAB Establishment Panel estimating a significant positive effect of works councils on establishment productivity and profitability. This article scrutinises these empirical approaches. While sample selection and control variables have a substantial impact on the magnitude of marginal effects, the definition of the dependent variable as an objective or subjective measure causes the opposing signs. Beyond that, similar measures in both datasets lead to comparable marginal effects highlighting the relevance of the definition of the dependent variable for inferences and interpretation of studies about the effectiveness of industrial relations institutions and raising questions about the validity of the performance measures.

Keywords: Works councils, codetermination, profitability. JEL: J53, M54

Die Vereinbarkeit gegensätzlicher Befunde zu ökonomischen Effekten von Betriebsräten in verschiedenen Datensätzen

Zusammenfassung Studien zu den ökonomischen Effekten von Betriebsräten in Deutschland mit dem European Company Survey finden signifikant negative Effekte von Betriebsräten auf die Produktivität und Profitabilität von Betrieben. Diese Resultate stehen im starken Widerspruch zu Studien mit dem IAB-Betriebspanel, welche signifikant positive Effekte des Betriebsrates auf die Produktivität und Profitabilität von Betrieben schätzen. Dieser Artikel geht den Unterschieden in den Studien auf den Grund. Der Artikel zeigt, dass Unterschiede in der Zusammensetzung der Stichproben und der Kontrollvariablen zwar die Stärke der marginalen Effekte beeinflussen, aber dass jedoch die Wahl der abhängigen Variablen als objectives oder subjectives Maß die unterschiedlichen Vorzeichen bestimmt. Der Artikel zeigt, dass ähnlich definierte Variablen in beiden Datensätzen zu vergleichbaren Ergebnissen führen. Das unterstreicht, dass die Wahl der abhängigen Variablen die Ergebnisse und damit die Interpretation und die Folgerungen von Studien zur Effektivität der Institutionen der industriellen Beziehungen bestimmt, was wiederum Fragen zur Validität der Performancemaße aufwirft.

Schlagwörter: Betriebsräte, Mitbestimmung, Profitabilität

* Artikel eingegangen: 14.05.2021. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 27.09.2021.

** Dr. Jens Mohrenweiser, Bournemouth University Business School, 89 Holdenhurst Rd, BH8 8EB Bournemouth, United Kingdom. E-Mail: mohrenweiserj@bournemouth.ac.uk

1 Introduction

A valid and reliable measure of firm performance enables researchers in industrial relations to examine whether industrial relations institutions such as works council have an impact on the economic performance of firms. Such quantitative assessment allows researchers to understand the conditions under which industrial relations institutions improve firm performance and politicians and civil servants to develop a regulatory framework that enables beneficial societal outcomes. Particularly, the economic effects of works councils in Germany have been on the research agenda because works council rights limit managers right-to-manage with the promise of potential gains in profitability, wages and working conditions.

An extend literature estimates a positive effect of German works councils on productivity (among others: Addison, Schnabel, & Wagner, 2001; Hübler & Jirjahn, 2003; Wagner, Schank, Schnabel, & Addison, 2006; Müller, 2011, Müller & Jirjahn, 2014; Brändle, 2017; Müller & Neuschäffer, 2020) and profitability (Mohrenweiser & Zwick, 2009; Müller, 2012; Müller & Neuschäffer, 2020). The German experience with works councils was among the justifications of the European Union to incorporate Information and Consultation Rights for employees (ICE) in a European Directive in 2002 (Addison, Bellmann, & Teixeira, 2020). The directive requires EU countries to implement works councils with mandatory information and consultation rights into national laws. Even if these rights fall short of the additional codetermination rights enjoyed by employees in Austria, Germany, or the Netherlands, the directive introduced statutory and robust information and consultation rights in EU employment law and represented a fundamental shift in power particularly in Southern European and Anglo-Saxon countries (Gollan & Wilkinson, 2007; Hall, Hutchinson, Purcell, Terry, & Parker, 2013).

In recent years, a couple of Pan-European studies analyse the economic effects of works councils in Europe based on the 2002 ICE directive (van den Berg, Grift, van Witteloostuijn, Boone, & van der Brempt, 2013; Addison & Teixeira, 2020; Addison et al., 2020). These empirical studies, however, find consistently robust negative effects of works councils on productivity and profitability which contradict the findings in Germany. These studies use the European Company Survey (ECS), a repeated cross-section establishment survey covering establishments in European countries. More importantly, empirical studies using the ECS for the Germany subsample also find a negative effect of works councils on productivity and profitability (van den Berg et al., 2013; Addison et al., 2020). These results are in stark contrast to the German works council literature that is predominantly based on the IAB Establishment Panel. This calls the understanding of the economic effects of German works councils based on statutory information and consultation rights into question.

This article scrutinises the empirical approaches underpinning the diverging works council estimates between the IAB Establishment Panel and the ECS. The article shows that while sample differences and control variables have a substantial impact on the magnitude of the marginal effects, the measurement of establishment profitability drives the opposing signs. Using an objective profitability measure based on the reported total sales minus the total value of intermediate inputs, external costs, and labour costs, the article estimates a statistically and economically significant positive effect of works councils at about four percent in the preferred specification. In contrast, a subjective valuation of the establishment's profitability leads to a statistically and economically significant negative effect of about eight percentage

Staff councils in hospitals as co-managers? A blind spot in co-determination research^{*}

Stefan Bär, Sebastian Starystach, Heike Hess^{**}

Abstract New Public Management (NPM) has triggered far-reaching transformations within hospital sectors worldwide and professionalized hospital management has put employee representation under pressure. In this context the current state of research points out that co-determination actors are taking increasingly over the role of co-managers. To test this hypothesis, the cognitive and normative structures in the mind-sets of staff council members at four German university hospitals have been reconstructed on the bases of problem-centered interviews. The results show that the structural change in the German hospital sector affects employee representation in university clinics extensively. However, there is no clear-cut development towards a co-management orientation within the mind-sets of the staff council members. On the contrary, co-management is rejected in varying degrees. The reason for that being is that staff councils in German university hospitals, in addition to their institutional co-determination function, see themselves closely linked to the institutional mission of providing a public good. This is firmly embedded in the cognitive and normative structures of the mindsets. Although the study focusses on a very specific area of co-determination, it exemplifies how the political agenda of the NPM can irritate and break institutionalized patterns in industrial relations.

Keywords: Public hospitals, commodification, staff councils, co-management, New Public Management. JEL: J53; L39

Agieren Personalräte in Krankenhäusern als Co-Manager? Ein blinder Fleck in der Mitbestimmungsforschung

Zusammenfassung Das New Public Management (NPM) hat weltweit weitreichende Transformationen innerhalb des Krankenhausesektors ausgelöst und mit einem zunehmend professionalisierten Krankenhausmanagement ist seither die Beschäftigtenvertretung neuen Herausforderungen ausgesetzt. Im gegenwärtigen Forschungsstand wird darauf verwiesen, dass sich Mitbestimmungsakteure in diesem Zusammenhang zu Co-Managern entwickeln. Um diese These zu prüfen, wurden problemzentrierte Interviews mit Personalratsmitgliedern an vier deutschen Universitätskliniken geführt und mit Hilfe der Collective-Mindset-Analyse auf kognitive und normative Strukturen hin ausgewertet. Es zeigt sich, dass der Strukturwandel im Krankenhausesektor umfangreiche Auswirkungen auf die Arbeitnehmervertretung

* Artikel eingegangen: 23.04.2021. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 27.09.2021.

** PD Dr. Stefan Bär, Max-Weber-Institut für Soziologie, Universität Heidelberg, Bergheimer Straße 58, D-69115 Heidelberg. E-Mail: stefan.baer@mwi.uni-heidelberg.de
Dr. Sebastian Starystach, Institut für Medizinische Soziologie und Rehabilitationswissenschaft, Charité Universitätsmedizin Berlin, CCM Virchowweg 22, D-10117 Berlin. E-Mail: sebastian.starystach@charite.de
Heike Hess, B.A., Max-Weber-Institut für Soziologie, Universität Heidelberg, Bergheimer Straße 58, D-69115 Heidelberg. E-Mail: heike.hess@mwi.uni-heidelberg.de

hat. Eine klare Co-Management-Orientierung zeigt sich jedoch nicht. Im Gegenteil, sie wird in unterschiedlichem Maße abgelehnt. Das lässt sich dadurch erklären, dass sich Personalratsmitglieder in deutschen Universitätskliniken neben ihrer institutionellen Mitbestimmungsfunktion eng mit dem institutionellen Auftrag der Daseinsvorsorge verbunden sehen. Dies ist kognitiv und normativ fest in den Mindsets verankert. Auch wenn sich die Studie lediglich auf einen kleinen Bereich der Mitbestimmung konzentriert, verweisen die Ergebnisse darauf, dass die politische Agenda des NPM institutionalisierte Muster in den industriellen Beziehungen irritieren und aufbrechen kann.

Schlagwörter: Öffentliche Krankenhäuser, Ökonomisierung, Personalräte, Co-Management, New Public Management.

1 Introduction

Against the background of change in the industrial relations towards a neoliberal direction (Baccaro & Howell, 2011, 2017), research on employee representation and co-determination is of high relevance. However, co-determination in hospitals is a largely unexplored subject (Brehmer, 2014; Glassner, Pernicka, & Dittmar, 2015). This is surprising, considering the pervasive restructuring and reorganizing efforts within the hospital-sector worldwide, which affect employees' interests negatively, especially concerning working conditions (Aiken, Sloane, Bruyneel, van den Heede, & Sermeus, 2013; Griffiths et al., 2014; McGowan, Humphries, Burke, Conry, & Morgan, 2013; Tokuda et al., 2009).

Since co-determination laws guarantee employees' participation concerning working conditions and business-related decision making, co-determination by its very nature is closely connected to corporate governance. In the last decades "councils had to learn the rules of co-management by transcending their collective-voice function and taking responsibility for productivity and economic success" (Müller-Jentsch, 1995, p. 55). Hence, current industrial relation research points to the emergence of a new type of co-determination: co-management (Hälker, 2004; Jung, 1999; Rehder, 2006; Rüdter, 2007).

In theory, reorganizing hospitals should increase the importance of employee representation and the institution of co-determination as part of the governance structures. It might as well change how works and staff councils ("Betriebsräte" and "Personalräte") operate. Therefore, the study examines the impact of the increasing incorporation of modern management methods in the hospital sector on the institution of co-determination.

New-Public-Management (NPM) has triggered far-reaching transformations within the hospital sector (Dent, 2003; Mosebach, 2009). The neo-liberal idea of NPM (cf. Connell, Fawcett, & Meagher, 2009) gives answers to the dilemma of (1) ever-increasing costs due to changes in morbidity, ageing populations as well as medical-technological progress and (2) the welfare state's guarantee to provide affordable medical treatment. The promise of NPM is: If economic principles take effect in the form of a quasi-market system and managerialism as governance, transparency and efficiency will increase, the dreaded cost explosion can be avoided while at the same time high-quality medical care is ensured.

The institutionalization of competition and modern management methods via laws and reimbursement regulations have strengthened the chances of institutional entrepreneurs (Di-

Mitbestimmung ohne Betriebsrat? Interessenvertretung in europäischen Institutionen am Beispiel der EZB*

Hermann Kocyba, Christiane Schnell**

Zusammenfassung Die Stärkung der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte betrachtet das Europäische Parlament als grundlegende Instrumente für Demokratie und Inklusion. Während die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, Tarifautonomie und Mitspracherechte der Beschäftigten in ihre Rechtsordnung zu übernehmen, sind die Organe und Agenturen der EU erstaunlicherweise davon ausgenommen. Wie dies rechtlich und regulierungspolitisch zu erklären ist und inwiefern sich hier eine Entwicklung nachzeichnen lässt, die gegenwärtige und künftige Herausforderungen der betrieblichen Mitbestimmung antizipiert, wird im Rahmen des Beitrages am Fall der Europäischen Zentralbank (EZB) diskutiert. Das Beispiel macht deutlich, dass gewerkschaftliche Interessenvertretung trotz restriktiver Bedingungen Mobilisierungserfolge erzielen kann. Als ein wichtiger Ansatz erweist sich dabei die gezielte Auseinandersetzung mit dem zugleich administrativen und epistemisch-fachlichen Doppelcharakter der Organisation und dem Verhältnis von demokratischer Partizipation und offener Wissensproduktion.

Schlagwörter: Industrielle Beziehungen, Europa, EZB, Arbeitnehmervertretung, supra-nationale Organisation

Co-determination without works council? Collective representation within European institutions using the example of the ECB

Abstract The European Parliament considers the strengthening of employee and trade union rights as fundamental instruments for democracy and inclusion. While member states are obliged to incorporate collective bargaining autonomy and employee participation rights into their legal systems, the EU institutions and agencies are surprisingly exempt from this. The reasons why this is legally and politically allowed and to what extent future challenges of codetermination are anticipated in this context, will be discussed by focusing on the European Central Bank (ECB) located in Germany. This case demonstrates that even given the restrictive conditions the relevant trade union was quite successful in mobilizing the ECB workforce. An important approach in this context proves to be the targeted examination of the simultaneously administrative and epistemic-professional dual character of the organization and the relationship between democratic participation and open knowledge production.

Keywords: Industrial Relations, Europe, ECB, employees' representation, supra-national organisation. JEL: J51; J53; J58; L88

* Artikel eingegangen: 16.05.2021. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 27.09.2021.

** Dr. Hermann Kocyba, Institut für Sozialforschung an der Goethe-Universität Frankfurt, Senckenberganlage 26, D-60325 Frankfurt am Main. E-Mail: Kocyba@em.uni-frankfurt.de
Dr. Christiane Schnell, Institut für Sozialforschung an der Goethe-Universität Frankfurt, Senckenberganlage 26, D-60325 Frankfurt am Main. E-Mail: Ch.Schnell@em.uni-frankfurt.de

1 Einleitung

In der Diskussion über die Zukunft der Mitbestimmung spielen die mit der Globalisierung wirtschaftlichen Wettbewerbs und mit der schrumpfenden Bedeutung klassischer Formen von Industriearbeit verknüpften Herausforderungen eine zentrale Rolle. In dem Maße, in dem vor dem Hintergrund internationaler Wirtschaftsverflechtungen von US-amerikanischen Erfahrungen geprägte Konzepte der „corporate governance“ und des „shareholder value“ in globalem Maßstab Investitionsentscheidungen und implizit die Kapitalkosten bestimmen, wird es für die Verteidigung der Mitbestimmung schwierig, deren wirtschaftliche Stärken herauszustellen (Streeck, 2008; Pistor, 2009). Hieraus resultiert trotz des fortbestehenden rechtlichen Ordnungsrahmens de facto erheblicher Druck auf das über Jahrzehnte hin erfolgreiche institutionelle Arrangement der Arbeitsbeziehungen in Deutschland. Eine weitere Herausforderung verkörpert die zunehmend hervortretende Abhängigkeit von Innovations- und Wertschöpfungsprozessen von professionalisierter Wissensarbeit und damit von Hochqualifizierten (Kotthoff, 2016), die als schwer organisierbar und angesichts ihres auf die individuelle „bargaining power“ gegründeten Selbstverständnisses als kaum bereit gelten, sich im Rahmen gemeinschaftlich-solidarischer Formen der Interessenvertretung und Mitbestimmung zu engagieren.

Vor dem Hintergrund dieses sehr schematisch skizzierten Problemstandes soll im Folgenden auf eine Konstellation verwiesen werden, die verdeutlicht, dass das Thema der Mitbestimmungsrechte nach wie vor gewerkschaftliche Mobilisierungsdynamiken entfalten kann, und zwar gerade dort, wo die rechtlichen Rahmenbedingungen dem eigentlich entgegenstehen: Am Beispiel der EZB analysieren wir einen Fall, in dem gesicherte Mitbestimmungsrechte der Belegschaft fehlen und die Beschäftigten überwiegend zur Gruppe der wenig solidaritätsaffinen Professionals gehören.¹

Die EZB ist eine der bekanntesten und einflussreichsten europäischen Organisationen. Die Aufgaben der 1998 gegründete EU-Währungsbehörde wurden im Vertrag von Maastricht 1992 als Bestandteil des EU-Primärrechts definiert, das de facto Verfassungsrang besitzt. Wenig Beachtung fand indes bislang der Umstand, dass die unter der Maßgabe gemeinsamer europäischer Geldpolitik entstandene institutionelle Architektur erhebliche arbeitspolitische Implikationen enthält, die im Hinblick auf Fragen der Mitbestimmung und Interessenvertretung in der EZB selbst, wie auch in anderen europäischen Organisationen, von Interesse sind. Die Belegschaft ist international zusammengesetzt, wobei Frauen nicht nur in den Leitungsgremien, sondern auch in den geldpolitisch relevanten Fachabteilungen unterrepräsentiert sind. Die Gehälter sind angesichts des Qualifikationsniveaus relativ hoch und begünstigt durch die Befreiung von der nationalen Steuerpflicht.² Von der Bank werden zudem freiwillige Sozialleistungen und exklusive Unterstützungsstrukturen wie Schul- und Betreuungsangebote für Kinder bereitgestellt. Aktuell hat die EZB rund dreieinhalbtausend Beschäftigte, die allerdings oftmals befristet eingestellt sind oder sich aus zur EZB abgeordneten

1 Die folgenden Ausführungen basieren auf der zwischen 2017 und 2019 von den Autor*innen durchgeführten und vom European Trade Union Institute (ETUI) geförderte explorativen Untersuchung „Interest representation and labour relationships at the supranational level“. Der methodologische Zugang der Studie kombinierte umfassende Dokumentenanalysen sowie qualitative Beschäftigten- und Expert*inneninterviews, auf die in der folgenden Darstellung Bezug genommen wird.

2 Die Beschäftigten der EZB sind in 11 Stufen („salary bands“) eingeteilt (<https://www.ecb.europa.eu/careers/what-we-offer/benefits/html/index.en.html>). Das monatliche Grundgehalt erstreckt sich von 2.567 € bis hin zu 12.000 €. An die EU ist ein erheblich geringerer Steuerbeitrag abzuführen als an Nationalstaaten.

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.

Betriebsräte ohne Gewerkschaften? Zur Praxis und Problematik der Erosion eines Kooperationsverhältnisses*

Ingrid Artus, Silke Röbenack**

Zusammenfassung Eine funktionale Arbeitsteilung bei zugleich enger Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften ist wichtig für die Stabilität des Gesamtsystems industrieller Beziehungen in Deutschland. Tatsächlich arbeiten Betriebsräte und Gewerkschaften in der Praxis häufig eng zusammen, es zeigen sich jedoch gewisse Erosionstendenzen in diesem Kooperationsverhältnis. Der Text analysiert anhand empirischer Beispiele die Praxen und Problematiken von Mitbestimmungsarbeit, die nur lose gekoppelt oder auch völlig jenseits gewerkschaftlicher Politik stattfindet. Er gibt einen historischen Überblick über die wechselvolle Geschichte sowie den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften. Anhand qualitativer Kurzfallstudien in 35 Betrieben werden Muster und Probleme gewerkschaftsferner Mitbestimmungspraxis dargestellt. Abschließend wird diskutiert, welche Auswirkungen gewerkschaftsferne Mitbestimmungspolitik für das Gesamtsystem industrieller Beziehungen hat und welche gewerkschaftlichen und politischen Eingriffsmöglichkeiten existieren.

Schlagwörter: Betriebsräte, Gewerkschaften, betriebliche Mitbestimmungspraxis

Works Councils without Trade Unions? The erosion of a cooperative relationship: practice and problems

Abstract A functional division of labor that involves close cooperation between works councils and trade unions is important for the stability of the overall system of German industrial relations. However, although works councils and trade unions often work closely together erosive tendencies can be observed in this cooperative relationship. The text uses empirical data to analyze the practices and problems of co-determination work that is only loosely connected or completely disconnected from trade union policies. We provide a historical overview as well as a current analysis of the state of relations between works councils and trade unions. Based on qualitative case studies in 35 companies, patterns and problems of non-union codetermination practices are presented. Finally, the effects of non-union co-determination policies on the overall system of industrial relations are discussed, as well as the possibilities for union and political intervention.

Keywords: Works councils, trade unions, co-determination. JEL: J50; J51; J52; J59; M14

* Artikel eingegangen: 12.05.2021. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 27.09.2021.

** Prof. Dr. Ingrid Artus, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Soziologie, Kochstr.4, D-90469 Nürnberg. Email: ingrid.artus@fau.de
Dr. Silke Röbenack, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Soziologie, Fürther Str. 246c, D-90429 Nürnberg. E-Mail: silke.roebenack@fau.de

1 Einleitung

Das deutsche System industrieller Beziehungen ist gekennzeichnet durch die Dualität von Tarifautonomie und Betriebsverfassung. Es hat sich lange Zeit als effizient, stabil und zugleich flexibel erwiesen. Eine wichtige Voraussetzung hierfür war und ist, dass die formale Trennung zwischen Betriebs- und Tarifebene durch eine enge Kooperation von Betriebsräten und Gewerkschaften in der Praxis kompensiert wird. Diese „entwickelte Symbiose“ (Müller-Jentsch, 2014, S. 15) besteht etwa darin, dass Gewerkschaften Schulungs- und Beratungsleistungen für Betriebsratsmitglieder bereitstellen. Zudem handeln sie im Rahmen ihres Streikmonopols die kollektiv verbindlichen Normen zum Thema Lohn und Leistung aus. Die Kontrolle bzw. Anpassung der tariflichen Regelungen an die betrieblichen Bedingungen obliegt wiederum den Betriebsräten. Das Betriebsverfassungsgesetz reserviert „Maßnahmen des Arbeitskampfes“ und die Behandlung politischer Fragen eindeutig für die Gewerkschaften (§ 74 BetrVG). Umgekehrt eröffnen die Betriebsräte den Gewerkschaften betriebliche Zugangsmöglichkeiten, stellen den Informationsfluss zu den Beschäftigten her, rekrutieren neue Mitglieder und übernehmen häufig wichtige ehrenamtliche Funktionen in den Gewerkschaften. Das Betriebsverfassungsgesetz unterstellt in diversen Paragraphen (z. B. § 2, § 31, § 43, § 46 BetrVG) sowohl eine Kooperation als auch eine Aufgabendifferenzierung von Betriebsräten und Gewerkschaften. Was geschieht jedoch, wenn diese Voraussetzung nicht gewährleistet ist, wenn Betriebsräte nicht gewerkschaftlich organisiert sind und auch keine oder kaum Kontakte zu Gewerkschaften besitzen? Mit dieser Frage beschäftigt sich der folgende Beitrag.

Verschiedene Entwicklungen haben in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass die Bedeutung von Betriebsratsarbeit jenseits der Gewerkschaften zunimmt: Es existiert ein quantitatives Wachstum von ‚gewerkschaftsfernen‘ Beschäftigtengruppen (v. a. höher qualifizierte Angestellte) und Wirtschaftsbereichen (v. a. Dienstleistungsbereich). Die Zahl gewerkschaftlich nicht organisierter Betriebsratsmitglieder hat langsam, aber stetig zugenommen, von etwa 13 % im Jahr 1965 auf etwa 20 % Ende der 1980er Jahre (Müller-Jentsch & Ittermann, 2000, S. 218). Zwischen 2006 und 2014 war schon etwa jedes vierte Betriebsratsmitglied nicht mehr Mitglied in einer DGB-Gewerkschaft (Greifenstein, Kißler & Lange, 2017). 2018 waren es bereits 28 % (Demir, Funder, Greifenstein & Kißler, 2019, S. 25). Parallel existiert ein Trend zur normativen ‚Entgewerkschaftlichung‘ von Betriebsratsarbeit. Angesichts wirtschaftlicher Konkurrenzzwänge, aber auch strategischer ‚concession bargaining‘-Strategien des Managements orientiert sich Mitbestimmungshandeln nolens volens verstärkt an ausschließlich einzelbetrieblich definierten Prämissen. Die Erosionstendenzen der Verschränkung von Mitbestimmung und Tarifautonomie ereignen sich überdies zu einem Zeitpunkt, zu dem die Dezentralisierung des Tarifsystems und gestiegene Anforderungen an betriebliches Mitbestimmungshandeln eine funktionierende Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften notwendiger denn je erscheinen lassen – und ihre normative Entkopplung umso folgenreicher. Über die interessenpolitischen Einstellungen von ‚gewerkschaftlich distanzierten‘ Betriebsräten sowie über die Konsequenzen einer mangelhaften Verkopplung von Betriebsrats- und Gewerkschaftsarbeit liegen bislang nur wenig Forschungen vor. Diese Fragen standen im Zentrum eines Forschungsprojekts, das zwischen