

Pandemie-Welten der Mitbestimmung - Betriebliche Interessenvertretung in der Corona-Krise

Eine Sonderauswertung des
Arbeitswelt-Monitors „Arbeiten in der Corona-Krise“

Hajo Holst und Steffen Niehoff

Osnabrück, September 2022

Kontakt:

Hajo Holst
Institut für Sozialwissenschaften
Universität Osnabrück
Email: haholst@uos.de

1. Executive Summary

(1) Das Working Paper beschäftigt sich mit den **Mitbestimmungserfahrungen von Betriebs- und Personalräten in der Pandemie**. Im Frühjahr 2020 und im Frühjahr 2021 beteiligten sich insgesamt mehr als 1.900 Interessenvertreter*innen an der 3. und 4. Erhebungsrunde des Arbeitswelt-Monitors „Arbeiten in der Corona-Krise“, parallel wurden über 40 qualitative Interviews geführt.

(2) Der Arbeitswelt-Monitor „Arbeiten in der Corona-Krise“ ist ein **gemeinsames Projekt der Universität Osnabrück und des Netzwerks der Kooperationsstellen Hochschulen und Gewerkschaften in Niedersachsen und Bremen**. Ziel des Monitors ist es, die arbeitsweltlichen Auswirkungen der Pandemie und der Eindämmungsmaßnahmen aus der Sicht der Arbeitenden zu erfassen und in die gesellschaftlichen Diskussionen einzuspeisen.

(3) Deutlich wird, dass die Betriebs- und Personalräte sehr unterschiedliche Rollen in der betrieblichen Pandemiebewältigung spielen – und dass diese Differenzen Konsequenzen für die Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigten haben. Mit Hilfe einer Clusteranalyse werden **fünf Varianten der Mitbestimmung in der Pandemie** identifiziert: „Pandemiepartnerschaft“, „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“, „teilmittelbestimmte Pandemiebewältigung“, „rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ sowie „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“.

(4) Die fünf Typen **unterscheiden sich in vier Aspekten** voneinander: (a) der praktischen Geltung der Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte, (b) der Art der Zusammenarbeit zwischen den Mitbestimmungsakteuren, (c) dem Aktivitätsniveau der Interessenvertretungen und (d) der Einbeziehung von Beschäftigteninteressen in der Pandemie.

- **Zone der intakten Mitbestimmung** (ca. 35% der Fälle): In der „Pandemiepartnerschaft“ und der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ respektieren die Arbeitgeber die Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte auch in der Corona-Pandemie und arbeiten vertrauensvoll mit den Interessenvertretungen zusammen. In der „Pandemiepartnerschaft“ hat sich die Kooperation direkt zu Beginn der Pandemie eingestellt, in der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ mussten die Betriebs- und Personalräte zunächst aktiv werden, um die eigene Beteiligung an der Krisenbearbeitung sicherzustellen. In beiden Varianten gelingt es den Interessenvertretungen, die Schutz-, Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen der Beschäftigten in die Pandemiemaßnahme einzuspeisen. In den meisten Fallbetrieben findet sich ein relativ breites Spektrum an pandemielevanten Regulierungen der Mitbestimmungsakteure: Neben den Maßnahmen des Infektionsschutzes sind vor allem Kurzarbeit, mobiles Arbeiten und flexible Arbeitszeitmodelle abgedeckt.
- **Zone der defizitären Mitbestimmung** (ca. 45% der Fälle). In der „teilmittelbestimmten Pandemiebewältigung“ und der „rudimentären Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ umgehen die Arbeitgeber partiell die Informations- und Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen. Unterschiede finden sich vor allem bei der grundlegenden Haltung der Arbeitgeber. Während die Geschäftsführung die Interessenvertretung in der „Teilmittelbestimmung“ zumindest akzeptieren, müssen die Interessenvertretungen in der „rudimentären Mitbestimmung“ für ihre wenige Mitsprache kämpfen.

fen. In beiden Varianten wird die Pandemiebewältigung von den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen dominiert, jenseits des basalen Infektionsschutzes finden Beschäftigteninteressen keinen Zugang.

- **Zone der ausgehebelten Mitbestimmung** (ca. 20% der Fälle). In der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ existieren zwar Betriebs- oder Personalräte, diese werden vom Arbeitgeber jedoch aktiv von der Pandemiebewältigung ausgegrenzt. Die Maßnahmen zur Pandemiebewältigung konzentrieren sich ausschließlich auf die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen. Häufig fehlt es an elementaren Schutzmaßnahmen.

(5) Die fünf Typen finden sich **in allen Bereichen der Arbeitswelt**. Zwar gibt es kleinere Differenzen in der Branchen- und Betriebsgrößenverteilung. So ist die Zone der intakten Mitbestimmung („Pandemiepartnerschaft“ und „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“) in Branchen mit traditionell fest verankerten Mitbestimmungsstrukturen (insbesondere Chemie, Metall- und Elektro, Verkehr- und Elektro) etwas überrepräsentiert, in Dienstleistungsbranchen mit schwächeren Interessenvertretungsstrukturen (vor allem Handel, Erziehung & Unterricht, Gesundheit) jedoch unterrepräsentiert. Die Zone der ausgehebelten Mitbestimmung („Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“) findet sich stärker in Groß- als in Klein- und Mittelbetrieben und ist in den beiden Dienstleistungsbranchen Erziehung & Unterricht und Gesundheit häufiger vertreten. Aber: Die Unterschiede in der Verteilung der Mitbestimmungstypen sind nicht allzu groß ausgeprägt, so dass sich die Differenzen in der Zusammenarbeit zwischen den Mitbestimmungsakteuren nicht allein auf strukturelle Faktoren zurückführen lassen. In allen Branchen und Betriebsgrößenklassen finden sich jeweils alle fünf Mitbestimmungsvarianten.

(6) In den allermeisten Fällen stehen die Mitbestimmungserfahrungen der Interessenvertretungen in **Kontinuität zur Mitbestimmungspraxis aus Vor-Corona-Zeiten**. Die Corona-Krise resultiert kaum in einem Bruch in der Sphäre der Mitbestimmung, vielmehr fungiert die Pandemie auch als Verstärkerin schon länger bestehender Ungleichheitsdynamiken in der Arena betrieblicher Mitbestimmung.

Vorwort

Der Arbeitswelt-Monitor „Arbeiten in der Corona-Krise“ ist ein gemeinsames Projekt der Universität Osnabrück und der Kooperationsstellen Hochschulen und Gewerkschaften in Niedersachsen und Bremen. Ziel des Monitors ist es, die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die verschiedenen Segmente der Arbeitsgesellschaft sichtbar zu machen. Dazu werden zu verschiedenen Zeitpunkten Erwerbstätige aus allen Arbeitsfeldern in Online-Befragungen und qualitativen Interviews befragt. Die Ergebnisse richten sich gleichermaßen an Arbeitswelt, Politik und Wissenschaft.

Unser Dank gilt allen Interessenvertreter*innen, die sich die Zeit genommen haben, um an den Befragungen teilzunehmen und ihre Erfahrungen und Perspektive mit uns geteilt haben. Ohne Ihre Mitwirkung wäre es nicht möglich, ein realistisches Bild der ungleichen Auswirkungen der Pandemie zu zeichnen.

Osnabrück, September 2022

Prof. Dr. Hajo Holst,
Universität Osnabrück

Inhalt

Executive Summary	2
Vorwort	4
1. Einleitung.....	6
2. Projekt, Sample und Methoden.....	9
3. Mitbestimmungserfahrungen in der Pandemie: eine Clusteranalyse.....	11
4. Die fünf Mitbestimmungsvarianten im Detail	13
4.1 Pandemiepartnerschaft.....	13
4.2 Kooperative Pandemiebewältigung mit initiativer Interessenvertretung	17
4.3 Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung	22
4.4 Rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung	26
4.5 Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung	30
5. Fazit.....	34
6. Literatur.....	36

1. Einleitung

Die Corona-Krise ist eine besondere Krise. Im Unterschied zu vielen vorangegangenen Krisen bleibt sie nicht auf einzelne Wirtschaftszweige beschränkt; zudem berührt sie im Grunde alle Bereiche des menschlichen Lebens. Was mutmaßlich im November 2019 im chinesischen Wuhan als virale Lungenentzündung begann, hat sich längst zu einer Serie „kaskadierender Krisen“ (Robinson et al. 2021) mit zum Teil dramatischen gesundheitlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen entwickelt, von denen die meisten auch in der Arbeitswelt zu spüren sind. Der Schutz vor Ansteckung mit Sars-CoV-2 ist zu einem Dauerthema der Arbeitspolitik und des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes geworden, arbeitsorganisatorische Veränderungen wie der Trend zum mobilen Arbeiten bringen erhebliche Herausforderungen für Betriebe und Beschäftigte mit sich, einige Wirtschaftszweige leiden bis heute unter den wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie, wachsende Ungleichheiten stellen vielfach eine Belastungsprobe für die belegschaftsinterne Solidarität dar und die gesellschaftspolitischen Konflikte um die Corona-Impfung und den angemessenen politischen Umgang mit der Pandemie sind in vielen Betrieben präsent.

Aufgrund ihres umfassenden Charakters stellt die Corona-Krise auch betriebliche Interessenvertretungen vor besondere Herausforderungen (Detje/Sauer2021, Casas et al. 2022, Allmendinger/Schröder 2021, Steidlmüller/Robelski 2021). Die betrieblichen Maßnahmen der Pandemiebewältigung berühren nahezu alle Handlungsfelder der Mitbestimmung (siehe die Beiträge in Schmitz/Urban 2022): allen voran den Arbeits- und Gesundheitsschutz und die Beschäftigungssicherung, aber auch die Arbeitsorganisation und die Leistungs politik sowie die Einführung neuer Technologien und die Ausgestaltung mobilen Arbeitens. Neben der Geschwindigkeit, mit der die Pandemie im Frühjahr 2020 über die Arbeitswelt hereingebrochen ist, stellt die Fülle der häufig gleichzeitig zu bearbeitenden Themen eine erhebliche Herausforderung nicht nur für kleine und ressourcenschwache Betriebs- und Personalräte dar (Behruzi et al. 2021). Zwar decken die im BetrVG (Betriebsverfassungsgesetz) und im PerVG (Personalvertretungsgesetz) verankerten Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte formal fast alle Aspekte des betrieblichen Umgangs mit den Herausforderungen der Corona-Krise ab. Explizit mitbestimmungspflichtig sind die Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz, die Anpassung von Arbeitszeiten, die Einführung von Kurzarbeit, die Ausgestaltung mobilen Arbeitens, die Umsetzung der 3G-Regel, Eingriffe in die Entlohnung und die Einführung technischer Maßnahmen mit Überwachungspotenzial. Aber: Wie die Informations- und Mitentscheidungsrechte im betrieblichen Alltag umgesetzt werden und welche Rolle Interessenvertretungen in der Pandemiebewältigung tatsächlich spielen, ist eine empirische Frage. Aus der Mitbestimmungsforschung ist bekannt, dass sich in der betrieblichen Praxis trotz einheitlicher rechtlicher Rahmenbedingungen höchst unterschiedliche Interaktionsbeziehungen zwischen Interessenvertretungen und Arbeitgebern herausbilden (Kotthoff 1994, 1998; Nienhüser 2015, Bosch et al. 1999, Artus/Röbenack 2022).

Erschwerend kommt hinzu, dass die Mitbestimmung schon seit geraumer Zeit unter Druck steht (Brinkmann et al. 2008, Holst et al. 2008): mitbestimmungsfreie Zonen wachsen (Funder 2018), ehemals durchsetzungsstarke Interessenvertretungen stehen zunehmend unter Wettbewerbs-

und Legitimationsdruck (Helfen 2006, Holst 2011) und unter Arbeitgebern nehmen betriebsrats- und gewerkschaftsfeindliche Einstellungen zu (Hertwig et al. 2021). All diese Befunde deuten darauf hin, dass die Mitbestimmung ihren Beitrag zur Durchsetzung „industrieller Bürgerrechte“ in wachsenden Bereichen der Arbeitswelt nicht mehr oder nur eingeschränkt leisten kann (Müller-Jentsch 2009, Brinkmann/Nachtwey 2013). Denn dort, wo die Mitbestimmung (noch) funktioniert, sorgen die kollektiven Mitbestimmungsrechte dafür, dass in der von strukturellen Asymmetrien zwischen Kapital und Arbeit geprägten Sphäre der Erwerbsarbeit das Profitmotiv relativiert wird und Beschäftigteninteressen in betriebliche Kompromisse einfließen. In diesem Sinne stellt die Corona-Krise auch eine Art Lackmus-Test für die Mitbestimmung dar. Aufgrund ihres umfassenden Charakters bringt die Pandemie nämlich Herausforderungen mit sich, die weit über den ökonomischen Kern von Erwerbsarbeit hinausgehen. Um nur vier Themen zu nennen: Die gesundheitlichen Risiken von Sars-CoV-2 bedrohen die körperliche Unversehrtheit der Arbeitenden (Rommel et al. 2021), die Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen gefährdet die Vereinbarkeit von Arbeit und Leben (Reichelt et al. 2021), in den unteren Klassen werden die aus ihrer Arbeitssituation resultierenden Lasten und Risiken häufig als Würdeverletzung erlebt (Holst et al. 2022) und die Konflikte um Impfung und 3G-Regel tragen gesellschaftspolitische Diskussionen in die Betriebe (Nachtwey et al. 2021). Welchen Stellenwert diese nicht primär ökonomischen Themen in den betrieblichen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise einnehmen, kann als Indikator für die Fähigkeit der Mitbestimmung gesehen werden, „industrielle Bürgerrechte“ auch gegen das Übergewicht der wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen durchzusetzen.

An diesen Punkten setzt das Working Paper an. Untersucht werden – quer über alle Branchen und Betriebsgrößenklassen – die *Mitbestimmungserfahrungen von Betriebs- und Personalräten in der Corona-Krise*. Drei Fragen stehen dabei im Mittelpunkt:

- (1) Wie erleben die Interessenvertretungen die Zusammenarbeit mit den Geschäftsführungen in der Pandemie?
- (2) Welche Rolle haben Arbeitnehmer*inneninteressen in der betrieblichen Pandemiebewältigung?
- (3) Und wie verhalten sich die Erfahrungen von Betriebs- und Personalräten in der Pandemie zur Mitbestimmungspraxis aus Vor-Corona-Zeiten?

Ohne an dieser Stelle zu viel vorwegzunehmen: Unsere Analysen zeigen, dass die betriebliche Mitbestimmungspraxis in der Pandemie eine erhebliche Bandbreite aufweist und dass sich diese Differenzen allenfalls partiell auf Branchen- oder Betriebsgrößeneffekte zurückführen lassen. Vielmehr identifizieren wir fünf, in allen Bereichen der Arbeitswelt auftretende Mitbestimmungsvarianten: von der „Pandemiepartnerschaft“ und der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ über die „teilmittelbestimmte Pandemiebewältigung“ bis zur „rudimentären Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ und der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“. Die fünf Muster unterscheiden sich deutlich in vier Aspekten voneinander, und zwar in der praktischen Reichweite der Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen, der Art der Beziehung zwischen den Mitbestimmungsakteuren, der spezifischen Rolle der Betriebs- und Personalräte in der Pandemiebewältigung sowie der Berücksichtigung von nicht- oder zumindest nicht primär ökonomischen Arbeitnehmer*inneninteressen in den betrieblichen Corona-Maßnahmen. Im Verhältnis zu den Mitbestimmungserfahrungen aus Vor-

Pandemie-Zeiten zeigt sich außerordentlich viel Kontinuität. Die Corona-Krise verstärkt eher bestehende Mitbestimmungsdynamiken als das sie Diskontinuitätserfahrungen produziert.

Diesen Fragen geht der Beitrag auf der Basis eines Mixed-Methods-Ansatzes nach, der die quantitativen und qualitativen Daten der 3. und 4. Erhebungswelle des Arbeitswelt-Monitors „Arbeiten in der Corona-Krise“ nutzt. Im Frühjahr 2021 und im Frühjahr 2022 beteiligten sich über 1.800 Betriebs- und Personalräte an einem Online-Survey; parallel wurden über 30 problemzentrierte Interviews mit narrativen Anteilen geführt. Das Forschungsdesign bringt mehrere Vorteile mit sich: Erstens ermöglicht die breite Survey-Beteiligung, nicht nur die großbetrieblichen industriellen Hochburgen der Mitbestimmung in den Blick zu nehmen, sondern systematisch auch Bereiche der Arbeitswelt zu untersuchen, die von der Pandemieforschung und der Mitbestimmungsforschung häufig stiefmütterlich behandelt werden. Zu nennen sind hier vor allem gewerkschaftlich schwach organisierte Dienstleistungsbranchen und Kleinbetriebe, in denen es in der Regel nicht einmal freigestellte Interessenvertreter*innen gibt. Zweitens verbindet der integrierte Datensatz drei zwei Empiriearten direkt miteinander: die Variablen des Surveys, Eintragungen in dessen offene Felder und die qualitativen Interviews. Die Ergebnisse der quantitativen Analyse – einer Clusteranalyse zur Interaktionsbeziehung mit dem Arbeitgeber in der Pandemiebewältigung – sind methodisch kontrolliert mit den Statements in den offenen Feldern und den interviewbasierten Betriebsfallstudien verbunden.

Folgendermaßen gehen wir vor: Nach der Vorstellung des Forschungsprojektes, des empirischen Materials und der Methoden (2) werden zunächst die Ergebnisse der Clusteranalyse vorgestellt (3) und dann die fünf Mitbestimmungsvarianten anhand von jeweils zwei Betriebsfallstudien ausgeleuchtet (4). Den Abschluss bildet ein Fazit, das die Ergebnisse bilanziert und in die Pandemie- und Mitbestimmungsforschung einordnet (5).

2. Projekt, Sample und Methoden

Die Analyse basiert auf empirischen Erhebungen, die im Rahmen des Arbeitswelt-Monitors „Arbeiten in der Corona-Krise“ durchgeführt wurden. Der Monitor ist ein gemeinsames Projekt der Universität Osnabrück und der Kooperationsstellen Hochschulen und Gewerkschaften in Niedersachsen und Bremen.

Tab. 1: Das Sample (Betriebs- und Personalräte (Apr./Mai 2021, Feb./Mär. 2022))

		(N=1.969)	
		Fallzahlen	Anteile
Freistellung	Nicht freigestellt	968	54,8%
	Teilweise freigestellt	367	20,8%
	Voll freigestellt	431	24,4%
Betriebsgröße	Weniger als 5 Beschäftigte	1	0,1%
	5 bis unter 20 Beschäftigte	23	1,2%
	20 bis unter 100 Beschäftigte	271	13,8%
	100 bis unter 200 Beschäftigte	212	10,8%
	200 bis unter 1.000 Beschäftigte	857	43,7%
	2.000 Beschäftigte und mehr	598	30,5%
Branchen	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau	13	0,7%
	Chemie	99	5,1%
	Metall- und Elektroindustrie	389	20,1%
	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	63	3,3%
	Baugewerbe	57	2,9%
	Handel	60	3,1%
	Verkehr und Lagerei	61	3,2%
	Information und Kommunikation	90	4,7%
	Öffentliche Verwaltung	254	13,1%
	Erziehung und Unterricht	412	21,3%
	Gesundheitswesen	133	6,9%
	Sozialwesen	57	2,9%
	Sonstige Dienstleistungen	245	12,7%

Quelle: Daten des Arbeitswelt-Monitors

Sample. Die hier vorliegenden Analysen beruhen auf einem Subsample aus Interessenvertreter*innen der 3. und 4. Erhebungsrunde des Arbeitswelt-Monitors vom Frühjahr 2021 und 2022. In beiden Runden wurden die gleichen Instrumente verwendet. Wir haben uns für die 3. und 4. Erhebungsrunde als empirische Basis der Analyse der Mitbestimmungspraxis in der Pandemie entschieden, weil nach einem Jahr Pandemie die anfängliche Unsicherheit über die Ansteckungswege des neuen Coronavirus und effektive Schutzmaßnahmen gelegt und sich stabile Muster der betrieblichen Pandemiebewältigung herausgebildet haben dürften. Das quantitative Sample umfasst Rückmeldungen von insgesamt 1.969 Interessenvertreter*innen und ermöglicht einen breiten Blick auf die Interaktionsmuster der Pandemiebewältigung zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen. Neben den traditionellen Schwerpunkten betrieblicher Mitbestimmung in industriellen Großbetrieben deckt das Sample auch von Klein- und Mittelbetrieben dominierte Bereiche des Dienstleistungssektors ab (siehe Tab. 1). Parallel zum Online-

Survey wurden in den beiden Erhebungsrunden 2021 und 2022 qualitative Interviews mit insgesamt 35 Interessenvertreter*innen geführt. Das qualitative Sample ist überwiegend ein Subsample der Online-Surveys. Alle Interessenvertreter*innen des Surveys wurden zu einem Interviewgespräch eingeladen.

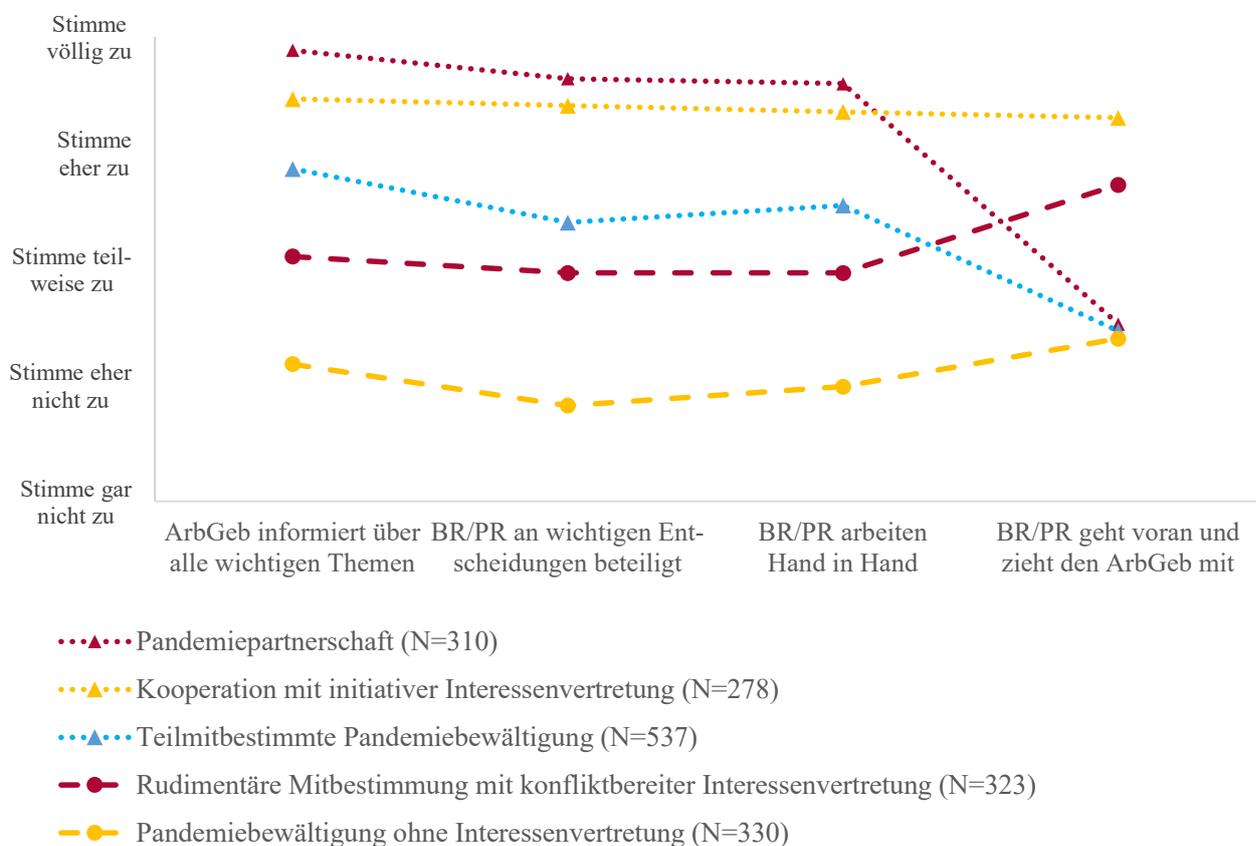
Methodisches Vorgehen. Die unterschiedlichen Erfahrungen, die die Interessenvertreter*innen in der Aushandlung von Maßnahmen zur Pandemiebewältigung mit dem Arbeitgeber gemacht haben, werden mithilfe einer zweistufigen Clusteranalyse zu distinkten Mitbestimmungsmustern verdichtet. Zunächst haben wir auf der Basis von vier Items zur (1) die Information des Betriebs- oder Personalrats durch den Arbeitgeber, (2) Beteiligung der Interessenvertretung an wichtigen Entscheidungen, (3) Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Mitbestimmungsakteuren und (4) der Initiativrolle des Betriebs- und Personalrats eine hierarchische Clusteranalyse mit Ward als varianzbasierter Methode zur Fusionierung von Fällen durchgeführt und anschließend die Zuordnung der Fälle zu Clustern mithilfe des k-Means-Verfahrens optimiert. Die finale Clusterlösung wurde über ein Dendrogramm und eine inhaltliche Vorbestimmung der Cluster ausgewählt. Für die Interpretation der finalen Clusterlösung der Mitbestimmungserfahrungen wurde neben den Clusterzentren auch auf Eintragungen in offene Felder zu den Pandemieerfahrungen der Interessenvertreter*innen zurückgegriffen. Diese weisen innerhalb der Cluster eine erstaunliche Homogenität auf. Zusammen mit den Betriebsfallstudien auf Basis der qualitativen Interviews bieten die offenen Felder einen vertieften Einblick in die Rolle von Beschäftigteninteressen in der betrieblichen Pandemieentwicklung und das Verhältnis zur Mitbestimmungspraxis aus Vor-Corona-Zeiten.

Variablen. Die vier Clustervariablen sind Likert-skaliert mit fünf Antwortkategorien („stimme sehr zu“ bis „stimme gar nicht zu“) und lauten: (1) „Der Arbeitgeber informiert den Betriebs-/Personalrat über alle wichtigen Themen im Zusammenhang mit der Pandemie“, (2) „Der Arbeitgeber beteiligt den Betriebs-/Personalrat an wichtigen Entscheidungen der Pandemie“, (3) „Betriebs-/Personalrat und Unternehmensleitung arbeiten in der Pandemie Hand in Hand“ und (4) „Der Betriebs-/Personalrat geht bei Corona-Themen voran und zieht den Arbeitgeber mit“. Zu beachten ist, dass die Itemformulierung auf die Beziehung des Betriebs- und Personalrats als Gremium zum Arbeitgeber abzielt. Die Teilnehmer*innen geben also nicht an, wie sie persönlich mit ihrem jeweiligen Gegenüber – Personalabteilung, Führungskräften oder Meister*innen – interagieren. Vielmehr werden sie aufgefordert, abstrakt den Interaktionsmodus zwischen Interessenvertretung und Arbeitgeber im Umgang mit den wirtschaftlichen, gesundheitlichen und arbeitspolitischen Herausforderungen der Corona-Krise zu beschreiben. Insofern sollten die Antworten relativ unabhängig von der Position der Antwortenden im Betriebs- oder Personalratsgremium sein. Damit eignen sich die Items – bei aller interpretativen Vorsicht – auch zur Typisierung der pandemiebezogenen Mitbestimmungspraxis aus der Sicht der Betriebs- und Personalräte.

3. Mitbestimmungserfahrungen in der Pandemie: eine Clusteranalyse

Welche Mitbestimmungserfahrungen machen Betriebs- und Personalräte in der Pandemie? Insgesamt macht etwas mehr als die Hälfte der Interessenvertreter*innen in der Pandemie positive Erfahrungen mit der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber: 61% geben an, dass der Betriebs- und Personalrat angemessen über alle wichtigen Themen der Pandemiebewältigung informiert wird, immerhin 50% sehen die Interessenvertretung an wichtigen Entscheidungen beteiligt. Ähnlich hoch ist mit 52% der Anteil der Betriebs- und Personalräte, die ihrem Arbeitgeber eine kooperative Herangehensweise attestieren. Geringer verbreitet ist eine aktive Rolle der Interessenvertretungen: 31% der Betriebs- oder Personalräte gehen voran und ziehen den Arbeitgeber in der Pandemiebewältigung mit.

Abb. 1: Fünf Mitbestimmungsvarianten in der Corona-Krise (Clusterzentren)



Um verbreitete Muster von Mitbestimmungserfahrungen in der Pandemie zu identifizieren, haben wir im nächsten Schritt eine Clusteranalyse durchgeführt. Diese fördert fünf distinkte Muster zu Tage, die sich in der Reichweite der Informations- und Mitentscheidungsrechte (Item 1 und 2), der Art der Beziehung zum Arbeitgeber (Item 3) und der Rolle der Betriebs- und Personalräte in der Pandemiebewältigung (Item 4) unterscheiden (Tab. 2). Mit Fokus auf die praktische Geltung der im BetrVG (Betriebsverfassungsgesetz) und BPersVG (Bundespersonalvertretungsgesetz) verankerten Informations- und Mitentscheidungsrechte der Interessenvertretungen lassen sich die fünf Typen drei Zonen zuordnen, und zwar der intakten Mitbestimmung, der defizitären Mitbestimmung und der ausgehebelten Mitbestimmung. Die *Zone der intakten*

Mitbestimmung wird von den beiden Typen „Pandemiepartnerschaft“ und „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ gebildet. Ungefähr ein Drittel der befragten Betriebs- und Personalräte machen die Erfahrung, dass die Arbeitgeber auch in der Pandemie ihre Informations- und Mitentscheidungsrechte vollumfänglich respektieren und sich die Beziehung zum Management kooperativ oder sogar partnerschaftlich gestaltet. Die *defizitäre Mitbestimmung* ist zahlenmäßig die größte Zone. Die Erfahrungen von knapp der Hälfte der Teilnehmer*innen entspricht den beiden Typen „teilmittelbestimmte Pandemiebewältigung“ und „rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“. Aus Sicht der Betriebs- und Personalräte werden die eigenen Mitbestimmungsrechte nur partiell eingehalten und auch die Beziehung zum Arbeitgeber nimmt allenfalls punktuell kooperative Züge an. Die *Zone der ausgehebelten Mitbestimmung* wird vom Typus der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ gebildet. Die Betriebs- und Personalräte erleben, dass die Arbeitgeber in der Pandemie die Mitbestimmung umgehen. Weder kommen sie ihrer rechtlich verankerten Informationspflicht nach noch werden die Arbeitnehmervertreter*innen an mitbestimmungspflichtigen Entscheidungen beteiligt.

Da das Sample nicht auf einer Zufallsstichprobe basiert, lassen sich keine repräsentativen Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit der mitbestimmten Betriebe in Deutschland ziehen. Aufgrund der Größe der Samples erscheint uns ein Blick auf die Branchen- und Betriebsgrößenzusammensetzung trotzdem instruktiv zu sein. Zwar existieren gewisse Unterschiede in der Verteilung der Cluster, die fünf Typen kommen aber grundsätzlich jeweils in allen Bereichen der Arbeitswelt vor (siehe Anhang). So sind die „Pandemiepartnerschaft“ und die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ in traditionellen Hochburgen der Mitbestimmung mit durchsetzungsstarken Interessenvertretungen wie der Chemieindustrie, der Verwaltung sowie der Informations- und Kommunikationsbranche sowie in Großbetrieben überrepräsentiert, zugleich finden sich jedoch auch in diesen Branchen und Betriebsgrößeklassen Formen der defizitären und der ausgehebelten Mitbestimmung (siehe Anhang). Ähnliches gilt auch für die negativen Mitbestimmungserfahrungen der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ und der „rudimentären Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“. Hier sind Kleinbetriebe und Dienstleistungsbranchen mit traditionell eher durchsetzungsschwachen Interessenvertretungen wie Erziehung & Unterricht oder Handel überrepräsentiert, aber auch in diesen Segmenten finden sich zahlreiche Beispiele für positive Mitbestimmungserfahrungen. Ohne die Bedeutung struktureller Faktoren leugnen zu wollen, sprechen die Verteilung und die Zusammensetzung der Cluster dafür, dass der Modus der Pandemiebewältigung zumindest auch vom Verhalten der Mitbestimmungsakteure abhängig ist.

4. Die fünf Mitbestimmungsvarianten im Detail

Im Folgenden werden die fünf Mitbestimmungstypen nacheinander vorgestellt und jeweils anhand von quantitativem und qualitativem Material ausgeleuchtet. Im ersten Schritt werden die Rolle der Betriebs- und Personalräte in der Pandemiebewältigung und deren Beziehung zum Arbeitgeber anhand der Clusteranalyse beschrieben. Im zweiten Schritt werden jeweils zwei den Clustern zugehörige Betriebsfallstudien exemplarisch ausgewählt, um sowohl die Reichweite der Einbeziehung auch von nicht-ökonomischen Arbeitnehmer*inneninteressen in die betriebliche Pandemiebewältigung in den Blick zu nehmen als auch das Verhältnis der Pandemieerfahrungen zur Mitbestimmungspraxis aus Vor-Corona-Zeiten zu rekonstruieren.

4.1 *Pandemiepartnerschaft*: intakte Mitbestimmung, partnerschaftliche Zusammenarbeit und thematisch breite Einbeziehung von Beschäftigteninteressen

Pandemiepartnerschaft

- Die Arbeitgeber respektieren auch in der Pandemie vollständig die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte. Die Beteiligung der Interessenvertretungen geht häufig über das im BetrVG und PersVG verankerte Maß hinaus.
- Die Mitbestimmungsakteure bewältigen die Pandemieherausforderungen von Beginn an gemeinsam. Wenn Krisenstäbe eingerichtet werden, sind die Interessenvertretungen selbstverständlicher Bestandteil.
- Durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit werden auch Beschäftigteninteressen in der Aushandlung von Maßnahmen berücksichtigt. Dies betrifft vor allem Autonomie- und Vereinbarkeitsinteressen im mobilen Arbeiten und der Arbeitszeitflexibilisierung, aber auch die finanziellen Interessen der Beschäftigten in Kurzarbeit.
- Die Fallstudien zeigen, dass die „Pandemiepartnerschaft“ voraussetzungsvoll ist: Der partnerschaftliche Modus der Pandemiebewältigung setzt in den allermeisten Fällen auf einer etablierten Kooperationsbeziehung aus Vor-Corona-Zeiten auf.
- Insgesamt zählt ein knappes Fünftel der Fälle (n=310) zur „Pandemiepartnerschaft“. In der Chemieindustrie und im Sozialwesen ist der partnerschaftliche Modus leicht überrepräsentiert, in Erziehung & Unterricht dagegen etwas seltener vertreten.

Die „Pandemiepartnerschaft“ stellt im Grunde die Fortsetzung des in der Mitbestimmungsforschung seit einiger Zeit intensiv diskutierten Co-Managements im Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Krise dar. Die Betriebs- und Personalräte machen die Erfahrung, dass die aus der Pandemie und den politischen Eindämmungsmaßnahmen resultierenden gesundheitlichen, wirtschaftlichen und arbeitspolitischen Herausforderungen gemeinsam mit den Arbeitgebern und trotz der strukturellen Asymmetrie zwischen Arbeit und Kapital auf relativer Augenhöhe bewältigt werden. Charakteristisch für die partnerschaftliche Pandemiebewältigung sind der selbstverständliche Respekt für die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte in faktisch allen zentralen Pandemiefragen, die partnerschaftliche Zusammenarbeit der Mitbestimmungsakteure und die thematisch breite Einbeziehung von Arbeitnehmer*inneninteressen in die Pandemiebewältigung. Dort, wo Krisenstäbe existieren, werden die Interessenvertretungen von den Arbeitgebern freiwillig und in der Regel von Beginn der Pandemie an eingebunden. Die aktive Einbindung der Interessenvertretungen in die betriebliche Bewältigung der Herausforderungen sorgt zudem dafür, dass nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen berücksichtigt werden, sondern auch die Erfahrungen und Probleme der Beschäftigten in die Maßnahmen einfließen. Trotzdem existieren auch in dem partnerschaftlichen Modus der Pandemiebewältigung Regulierungsgrenzen: In einigen Fallbetrieben resultieren die ungleichen Auswirkungen der Pandemie in Spannungen zwischen verschiedenen Be-

Tab. 2: „Pandemiepartnerschaft“ nach Betriebsgröße und Branche

Fallzahl	310
Anteil am Sample	17,4%
Betriebsgrößenklassen	
Unter 100 MA	18,2%
100-200 MA	14,0%
200-2.000 MA	16,8%
2.000 MA und mehr	19,0%
Branchen	
Chemie	23,2%
Metall-/Elektroindustrie	19,5%
Baugewerbe	15,4%
Handel	14,8%
Verkehr und Lagerei	20,4%
Information/Kommunikation	17,1%
Öffentliche Verwaltung	20,0%
Erziehung und Unterricht	11,3%
Gesundheitswesen	15,6%
Sozialwesen	24,5%

Quelle: Daten des Arbeitswelt-Monitors

schäftigtengruppen. Auffällig ist das hohe Maß an Kontinuität in der partnerschaftlichen Beziehung: Die partnerschaftliche Pandemiebewältigung schließt in den Betriebsfällen unmittelbar an eine sozialpartnerschaftliche Mitbestimmungstradition aus Vor-Corona-Zeiten an.

Tabelle 2 enthält die Verteilung der „Pandemiepartnerschaft“ nach Betriebsgrößenklassen und Branchen. Eingetragen sind jeweils die Anteile des Typus an der Gesamtheit der jeweiligen Kategorie. Insgesamt zählen etwas mehr als 17% der Fälle unseres Samples zum partnerschaftlichen Typus. Entlang der Betriebsgröße zeigen sich keine auffälligen Differenzen. Überdurchschnittlich oft findet sich die „Pandemiepartnerschaft“ in der Chemieindustrie und im Sozialwesen, seltener in Betrieben aus der Erziehungs- und Unterrichtsbranche.

Interaktionstypus: Partnerschaftliche Beziehung zu Arbeitgeber

In der „Pandemiepartnerschaft“ werden die Interessenvertretungen vom Arbeitgeber umfassend über alle relevanten Corona-Themen informiert (das Clusterzentrum liegt mit 4,89 sehr nahe

am Maximalwert) und an allen wichtigen Entscheidungen beteiligt (auch hier liegt das Clusterzentrum mit 4,65 am obersten Ende der Antwortskala). Und mehr noch: Die Einhaltung der Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen scheint von den Arbeitgebern nicht nur als lästiges Übel gesehen zu werden. Die Betriebs- und Personalräte geben nämlich an, dass die Zusammenarbeit in der Corona-Krise auf Augenhöhe erfolgt (4,6). Zur Einschätzung einer partnerschaftlichen Beziehung zum Arbeitgeber passt auch die geringe Verbreitung der Initiatorrolle unter den Betriebs- und Personalräten (2,54). In der Pandemiepartnerschaft bewältigen Arbeitgeber und Interessenvertretung die Herausforderungen der Corona-Krise gemeinsam – ein „Mitziehen“ der Arbeitgeber ist aus Sicht der Interessenvertreter*innen nicht erforderlich. Die positive Einschätzung der Pandemiebeziehung zum Arbeitgeber drückt sich in der außerordentlich hohen Zufriedenheit der Betriebs- und Personalräte aus: 97% der Interessenvertreter*innen mit partnerschaftlicher Pandemieerfahrung sind explizit zufrieden mit der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber.

In den offenen Feldern finden sich zahlreiche Hinweise dafür, dass eine partnerschaftliche Beziehung der Betriebs- und Personalräte zum Arbeitgeber mit einer weitreichenden Einbeziehung von Arbeitnehmer*innenperspektiven in die Pandemiebewältigung verbunden ist: *„Wir arbeiten mit dem Arbeitgeber Hand in Hand. Ihm liegt der Schutz der Mitarbeiter am Herzen.“* (BR, Chemie, Nord) Die Einbeziehung von Beschäftigteninteressen geht jedoch noch über die Schutzmaßnahmen hinaus: *„[Der] Arbeitgeber hat schnell reagiert, alle Mitarbeiter*innen mit Laptops ausgestattet und Home-Office ermöglicht. Gleichzeitig blieben die Büros offen, für diejenigen, die zuhause keine Möglichkeit zum Arbeiten hatten.“* (BR, Telekommunikation, Ost) Ein homologes Argument mit Blick auf die materiellen Folgen der Pandemie macht ein Personalrat: *„Da ich bei einer Krankenkasse mit einem starken Personalrat arbeite, ist alles gut zur Sicherheit der Beschäftigten geregelt worden. Niemand hatte finanzielle Einbußen, von Kurzarbeit blieben wir verschont.“* Zudem fällt auf, dass der partnerschaftliche Modus der Pandemiebewältigung in der Regel gleich zu Beginn der Pandemie etabliert wurde: *„Mein Arbeitgeber hat sich schon Anfang 2020 um die ersten Maßnahmen gekümmert und war hier sehr vorbildlich“* (BR, Chemie, Süd) Trotz der weitreichenden Einbeziehung von Beschäftigteninteressen kann die Pandemiepartnerschaft nicht in jedem Fall verhindern, dass sich in der Corona-Krise die Ungleichheiten zwischen Beschäftigtengruppen verschärfen: *„Die Schere innerhalb des Betriebs hat sich geöffnet: (A) die Vor-Ort-Arbeitenden mit festen Arbeitszeiten und Schichtsystem in Produktion, Lager, Verpackung, Wareneingang und Versand haben keine Chance auf Homeoffice. Der Versuch des Betriebsrats, deren Arbeitszeiten flexibler zu gestalten hat nichts bewirkt. (B) die im Büro Arbeitenden, hatten auch vor Corona schon Gleitzeit und konnten gelegentlich von Zuhause arbeiten. Deren Flexibilität wurde erheblich gesteigert, mehr Homeoffice ermöglicht, einigen auch Ausrüstung (Laptop etc) vom Arbeitgeber gestellt.“* (BR, Nord, Metall- und Elektro)

Betriebsfallstudien: weitreichende Einbeziehung von Beschäftigteninteressen und sozialpartnerschaftliche Mitbestimmungstradition

Die beiden Fallbetriebe A und B stammen aus Wirtschaftszweigen, in denen die Mitbestimmung traditionell stark verankert ist. Sowohl in der Sparkasse als auch in dem Logistikkonzern

knüpft der partnerschaftliche Umgang mit der Pandemie unmittelbar an die Mitbestimmungspraxis aus Vor-Corona-Zeiten an. In beiden Fallbetrieben wird außerdem deutlich, dass der partnerschaftliche Mitbestimmungsmodus mit einer weitreichenden Einbeziehung von Beschäftigteninteressen in die Pandemiebewältigung einhergeht. *Fallbetrieb A* ist eine relativ große norddeutsche Sparkasse. Auch wenn die Sparkassen seit einigen Jahren unter erheblichem Wirtschaftlichkeitsdruck stehen, ist der Personalrat auf der betrieblichen Ebene traditionell fest verankert. Die Geschäftsführung respektiert die Mitbestimmung und bindet die Interessenvertreter*innen aktiv in die Regulierung der Arbeit der Filialen und Dienstleistungszentren ein. Die aus Vor-Corona-Zeiten bekannte partnerschaftliche Zusammenarbeit prägt auch die Pandemiebewältigung. Der Personalrat wurde vom Arbeitgeber direkt in den zu Pandemiebeginn gegründeten Krisenstab eingebunden. Dort war der Personalrat an der Erarbeitung eines dichten Netzes an arbeitsplatzadäquaten Schutzmaßnahmen beteiligt:

„Wir haben uns im [Krisenstab] die ganzen Geschäftsstellen angeguckt. Wo kann ich reingehen? Wo kann ich die Leute rauslassen? Wie desinfizieren die sich? Wie viel Abstand muss ich haben zwischen den einzelnen Gesprächen? [...] Sie können sich vorstellen, jedes Gebäude hat eine andere Klimaanlage, Belüftung, und so weiter. Mit dem Thema haben wir uns bis zum Exzess auseinandergesetzt. Also da gab es auch Ängste von Mitarbeitern, das haben wir alles überprüft. [...] Und noch bevor es eine Maskenpflicht gab, haben wir um einen Dienstleister gekümmert, der uns Masken besorgt. Als diese Plexiglasscheiben waren, da haben wir auch gesagt, überall wo Kundenkontakt ist, da lassen wir die bauen. Also wir haben richtig Geld in die Hand genommen, um diese Schutzmaßnahmen anzuschaffen. Infektionsspender, Ausschilderung, Laufwege.“

Aus Sicht des Personalrats hat die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Personalrat nicht nur zu umfassenden Schutzmaßnahmen geführt, sondern sich auch in anderen Themenfeldern der Pandemiebewältigung positiv ausgewirkt. Bereits kurz nach Beginn der Corona-Krise wurde eine Dienstvereinbarung zum mobilen Arbeiten geschlossen, die allen Beschäftigten, deren Arbeitsplätze dies technisch und organisatorisch zulassen, ein Anrecht auf mobiles Arbeiten zuschreibt. Außerdem stellte der Personalrat sicher, dass die Flexibilisierung der Arbeitszeit, mit der das Unternehmen auf die Schließung von Geschäftsstellen während des Lockdowns reagierte, nicht zu Lasten der Beschäftigten ging. Die Einbindung ihrer Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen in die betriebliche Pandemiebewältigung hat die Zufriedenheit unter den Mitarbeiter*innen spürbar erhöht. „Die Mitarbeiter*innen haben gemerkt, dass wir [der gemeinsame Krisenstab] uns gekümmert und alles umgesetzt haben.“ Trotz der Beteiligung und des Engagements des Personalrats zeigten sich im Verlauf der Pandemie gewisse Spannungen in der Belegschaft. Es gab eine „Neiddebatte“ zwischen denjenigen, die ins Homeoffice wechseln konnten, und denen, die aufgrund ihrer Arbeitssituation keine entsprechende Möglichkeit hatten, die auch die Interessenvertreter*innen nur schwer einfangen konnten.

Fallbetrieb B ist ein Verwaltungsstandort eines deutschen Logistikkonzerns. Auch in diesem Fall setzt sich in der Corona-Krise das Co-Management aus Vor-Pandemie-Zeiten fort. Der Arbeitgeber rief ebenfalls frühzeitig einen Krisenstab ins Leben. Ohne dass der Betriebsrat dafür kämpfen musste, gehörten Interessenvertreter*innen zu den Gründungsmitgliedern. Der stellvertretende Betriebsratsvorsitzende betont, dass Arbeitgeber und Interessenvertreter*innen gemeinsam spezifische Schutzmaßnahmen für die verschiedenen Bereiche – Verwaltung, Kontrollzentren, direkte Logistikaktivitäten – formuliert und Notfallpläne aufgestellt haben, mit denen das Logistikgeschäft gegen die Pandemie-Turbulenzen abgesichert und die Beschäftigten vor Infektionen und negativen arbeitspolitischen Folgen geschützt werden sollten:

„Wir [der Betriebsrat] haben das von Anfang an begleitet. Welche Schutzmaßnahmen brauchen wir wo? Wo müssen wir über Masken nachdenken? Ruckzuck wurden Aufträge zur Luftumwälzung in Auftrag gegeben. Schnell wurde auch Schutzrüstung für die Kollegen und Kolleginnen mit Kundenkontakt bestellt. Ich habe mir regelmäßig die Corona-Situation, also die Ansteckung von Kolleginnen und Kollegen angeguckt. Wir haben gerade Anfang kaum Ansteckungen gehabt.“

Auf das Thema mobiles Arbeiten war der Konzern bereits vorbereitet. Schon vor Pandemiebeginn wurden auf Drängen des Betriebsrats mehrere Vereinbarungen zu diesem Thema geschlossen, die auch die Autonomieinteressen der Beschäftigten berücksichtigten. Zu Pandemiebeginn musste faktisch nur die zeitliche Begrenzung des mobilen Arbeitens auf 40% der wöchentlichen Arbeitszeit aufgehoben werden. Zusammen mit dem Personalmanagement drängt der Betriebsrat darauf, dass die letzten noch verbliebenen technischen Hürden für flächendeckendes mobiles Arbeiten beseitigt werden: „Beim mobilen Arbeiten hat uns Corona wirklich vorangebracht.“

4.2 Kooperative Pandemiebewältigung mit initiativer Interessenvertretung: intakte Mitbestimmung, kooperative Interaktion und aktive Betriebs- und Personalräte

Kooperation mit initiativer Interessenvertretung

- Die Arbeitgeber respektieren nach Friktionen zu Pandemiebeginn vollständig die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte. Die Beteiligung der Interessenvertretungen an der Pandemiebewältigung geht in einzelnen Punkten über die im BetrVG und PersVG verankerten Rechte hinaus.
- Die Mitbestimmungsakteure bewältigen die Pandemieherausforderungen gemeinsam. Häufig mussten die Betriebs- und Personalräte jedoch zu Beginn der Pandemie für ihre Einbindung kämpfen. Wenn Krisenstäbe eingerichtet werden, sind die Interessenvertretungen inzwischen fester Bestandteil.
- Durch die kooperative Zusammenarbeit werden auch Beschäftigteninteressen in der Aushandlung von Maßnahmen berücksichtigt. Dies betrifft vor allem Autonomie- und Vereinbarkeitsinteressen im mobilen Arbeiten und der Arbeitszeitflexibilisierung, aber auch die finanziellen Interessen der Beschäftigten in Kurzarbeit.
- Die Fallstudien zeigen, dass die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ voraussetzungsvoll ist: Die Betriebs- und Personalräte sind ressourcen- und durchsetzungsstark.
- Zum kooperativen Modus zählt ein knappes Sechstel der Fälle (n=278). Überdurchschnittlich verbreitet ist die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ in der Chemie- und der Metall- und Elektroindustrie sowie in der Verkehrs- und Lagerwirtschaft.

Auch im Typus der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ werden die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte in der Pandemiebewältigung weitgehend eingehalten. Im Vergleich mit der Pandemiepartnerschaft sticht vor allem ein Aspekt heraus: In diesem Typus nehmen die Interessenvertretungen deutlich häufiger eine Initiativrolle gegenüber dem Management ein. Die Initiativrolle des Betriebs- oder Personalrats stellt in der Regel eine Reaktion auf Mitbestimmungsdefizite aus der Frühphase der Pandemie dar. Die Interessenvertretungen berichten, dass die Arbeitgeber in den ersten Wochen der Corona-Krise zentrale Entscheidungen allein getroffen und die Arbeitnehmervertreter*innen nicht automatisch in die Krisenstäbe integriert haben. Durch einen gewissen Druck gelang es den Betriebs- und Personalräten aber schnell, die Mitbestimmung auch auf Pandemiethemata auszuweiten. Insofern ist es kein Zufall, dass der Typus „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ in Branchen mit ressourcen- und durchsetzungsstarken Betriebs- und Personalräten wie der Chemie- und der Metall- und Elektroindustrie überrepräsentiert ist. Der – nach anfänglichen Friktionen – Respekt für die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmervertreter*innen zeigt sich auch in der umfassenden Einbeziehung von Arbeitnehmer*inneninteressen in die betriebliche Pandemiebewältigung. Trotzdem ist auch der kooperative Modus nicht immun gegen Spannungen in der Belegschaft, die aus den Ungleichheitseffekten der Pandemie oder den gesellschaftspolitischen Konflikten um den angemessenen Umgang mit der Pandemie resultieren.

Tab. 3: „Kooperative Pandemiebewältigung mit initiativer Interessenvertretung“ nach Betriebsgröße und Branche

Fallzahl	278
Anteil am Sample	15,6%
Betriebsgrößenklassen	
Unter 100 MA	10,5%
100-200 MA	13,5%
200-2.000 MA	15,4%
2.000 MA und mehr	19,3%
Branchen	
Chemie	23,2%
Metall-/Elektroindustrie	22,4%
Baugewerbe	21,2%
Handel	9,3%
Verkehr und Lagerei	25,9%
Information/Kommunikation	18,3%
Öffentliche Verwaltung	13,3%
Erziehung und Unterricht	11,1%
Gesundheitswesen	9,0%
Sozialwesen	8,2%

Quelle: Daten des Arbeitswelt-Monitors

Tabelle 3 enthält die Verteilung der „kooperativen Pandemiebewältigung mit initiativer Interessenvertretung“ nach Betriebsgrößenklassen und Branchen. Eingetragen sind jeweils die Anteile des Typus an der Gesamtheit der jeweiligen Kategorie. Insgesamt umfasst dieser Typus knapp 16% der Fälle. Unter Kleinbetrieben mit weniger als 100 Beschäftigten ist die kooperative Pandemiebewältigung eher selten. Was wahrscheinlich an der dünnen Ressourcenausstattung vielen Interessenvertretungen in Kleinbetrieben liegt. Aktive Betriebs- oder Personalräte, die den Arbeitgeber mitziehen, dürften in diesem Segment eher selten sein. Auf Branchenebene fallen Chemie, Metall & Elektro sowie Verkehr & Lagerei mit überdurchschnittlichen Anteilen der kooperativen Pandemiebewältigung auf, Handel, Gesundheit, Sozialwissen und Erziehung & Unterricht mit unterdurchschnittlichen. Trotz dieser Unterschiede findet sich die „ko-

operative Pandemiebewältigung mit initiativer Interessenvertretung“ jedoch in allen Bereichen der Arbeitswelt.

Interaktionstypus: Kooperation mit Arbeitgeber und Initiativrolle der Interessenvertretung

Die Clusteranalyse zeigt, dass auch der kooperative Typus auf einer weitgehenden Einhaltung der Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte basiert. Zwar liegen die Clusterzentren etwas unterhalb der Pandemiepartnerschaft, aber immer noch deutlich über den anderen Typen. Die Interessenvertretungen werden vom Arbeitgeber über die wichtigsten Corona-Themen informiert (Clusterzentrum 4,46) und auch an den relevanten Entscheidungen beteiligt (4,40). Damit zählt die kooperative Pandemiebewältigung zur Zone der intakten Mitbestimmung. Auch bei der Zustimmung zur Aussage, dass der Arbeitgeber mit ihnen in der Pandemiebewältigung „Hand in Hand arbeitet“ liegt der kooperative Typus knapp unterhalb des partnerschaftlichen, aber deutlich über den anderen Clustern (4,35). Im Vergleich mit der Pandemiepartnerschaft fällt jedoch vor allem die Initiativrolle der Betriebs- und Personalräte auf (4,35): Die kooperative Pandemiebewältigung geht deutlich stärker als der partnerschaftliche Modus mit einem aktiven Einfluss der Interessenvertretungen auf die Beziehung zum Arbeitgeber einher. Insgesamt bewerten die Betriebs- und Personalräte die kooperative Beziehung zum Arbeitgeber äußerst positiv: 95% der Interessenvertretungen – und damit nur geringfügig weniger als in der Pandemiepartnerschaft – äußern sich explizit zufrieden mit der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber in der Corona-Krise.

Der Blick in die Eintragungen in die offenen Felder zeigt, dass auch in der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ Beschäftigteninteressen in den Maßnahmen der betrieblichen Pandemiebewältigung berücksichtigt werden. Ein Betriebsrat aus einem westdeutschen Großbetrieb der Metall- und Elektroindustrie verweist auf den starken Einfluss der Interessenvertretung auf die betriebliche Pandemiebewältigung: *„Als Betriebsrat haben wir zum Glück Einfluss auf den Arbeitgeber und damit auch die Maßnahmen, die in Verbindung mit der Pandemie vereinbart werden. Grundsätzlich unterstützt mein Arbeitgeber uns aber.“* Die aktive Rolle der Interessenvertretung zeigt sich häufig in der Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen. Der Betriebsrat eines kleinen Berliner Kulturbetriebs verweist darauf, dass die Interessenvertretung in der Frühphase der Pandemie bei der Gestaltung von Schutzmaßnahmen vorangegangen ist: *„Wir haben von vornherein ein Hygienekonzept erarbeitet, mit welchem wir sowohl Besucher als auch Angestellte schützen wollten. Weder die Belegschaft, noch das Publikum hatte zu irgendeiner Zeit Sorge vor einer Infektion bei uns.“* Insgesamt bestätigen die Pandemieerfahrungen die hohe Zufriedenheit unter Interessenvertretungen. Selbst Betriebs- und Personalräte, die zu Beginn der Pandemie Überzeugungsarbeit leisten oder ihr Machtpotenzial einsetzen mussten, um auch in die Bewältigung der Herausforderungen der Corona-Krise einbezogen zu werden, bewerten nach zwei Jahren Pandemie die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber positiv: *„Ich bin sehr zufrieden mit dem Umgang mit der Pandemie.“* (BR, Gesundheit, West)

Fallstudien: weitreichende Berücksichtigung von Beschäftigteninteressen und Mitbestimmungskontinuität

In den Fallbetrieben C und D tritt der kooperative Modus der Pandemiebewältigung – die enge Zusammenarbeit nach anfänglichen Friktionen und die weitreichende Einbeziehung von Beschäftigteninteressen – deutlich zu Tage. Wie in der Pandemiepartnerschaft werden in der „ko-

operative Pandemiebewältigung mit initiativer Interessenvertretung“ nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen berücksichtigt, in der Pandemiebewältigung finden auch Beschäftigteninteressen Gehör. Unterschiede zwischen den beiden Fallbetrieben existieren vor allem in der Mitbestimmungstradition aus Vor-Corona-Zeiten. Der *Fallbetrieb C* ist eine ostdeutsche Hochschule. Wie in den meisten Hochschulen ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Verwaltungsbereich deutlich höher als unter dem wissenschaftlichem Personal. Der Personalrat vertritt deswegen überwiegend die Interessen der Verwaltungsbeschäftigten. Schon seit längerem arbeiten Interessenvertretung und Hochschulleitung kooperativ zusammen. Man sei sich – so betont der Personalratsvorsitzende – nicht immer einig, „ziehe am Ende aber an einem Strang“. Die relativ geringe Größe der Einrichtung ermöglicht einen engen persönlichen Kontakt zur Hochschulleitung und damit schnelle und informelle Absprachen auch jenseits der formalen Beteiligungskanäle des BPersVG. Die enge persönliche Zusammenarbeit prägt auch den Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Krise. Die Interessenvertretung fühlt sich in die „wichtigsten Themen eingebunden“ und geht in zentralen Fragestellungen sogar voran. Neben dem Infektionsschutz, bei „dem vieles, was wir haben, auf den Personalrat zurückgeht“, ist hier vor allem das mobile Arbeiten zu nennen. Schon im März 2000 wurde eine Dienstvereinbarung geschlossen. Die Verhandlungen zwischen Personalrat und Hochschulleitung verliefen ausgesprochen kooperativ, zugleich zeigte sich in dem Prozess aber auch die Initiativrolle der Interessenvertretung:

„Also der Präsident hätte wahrscheinlich auch irgendwas gemacht, ohne dass wir nun eine Dienstvereinbarung dazu hatten. Aber ich habe versucht, auch klarzumachen, wir als Personalrat, jegliche Maßnahme kann nur im Einvernehmen oder mit Zustimmung des Personalrats getroffen werden. Kann ja gar nicht sagen, jetzt alle ins Homeoffice und so. Wir müssen uns dazu verständigen. Aber das Ziel war dann das Gleiche. Wir waren in der Sache nicht weit auseinander entfernt. Wir haben in dieser Notsituation gemeinsam eine Rechtsgrundlage für mobiles Arbeiten geschaffen.“

Die Vereinbarung gibt vor allem den Verwaltungsbeschäftigten Sicherheit und Verlässlichkeit im Zugang zum mobilen Arbeiten, in dem ein Anrecht auf mobiles Arbeiten innerhalb eines festen Zeitrahmens definiert wird. Insgesamt stellt das Engagement des Personalrats sicher, dass nicht nur die Schutz-, Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen des wissenschaftlichen Personals in den Pandemiemaßnahmen der Hochschule berücksichtigt werden, sondern auch jene des Verwaltungspersonals.

Fallbetrieb D, eine westdeutsche Reha-Klinik, ist der einzige Fall im Sample, in dem sich im Laufe der Pandemie die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung substanziell verbessert hat. Allein aus diesem Grund ist es sinnvoll, sich diesen Fall genauer anzuschauen. Als Teil eines Gesundheitskonzerns unterliegt die Klinik seit Jahren einem wachsenden Gewinnruck, der auch die Beziehungen zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat belastet. Ohne Organisationsmacht – der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt nur 15% – muss die Interessenvertretung immer wieder mit Gerichtsverfahren drohen, um den Arbeitgeber überhaupt an den Verhandlungstisch zu bringen. Die fehlende Wertschätzung für die Mitbestimmung durch den Arbeitgeber prägte auch den Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020. Aufgrund stark rückläufiger Belegungszahlen in der Rehabilitationspflege befürchtete die Geschäftsleitung finanzielle Einbußen. In den ersten Pandemiewochen wurde deswegen mehr über den Abschluss einer Betriebsvereinbarung zur Kurzarbeit gesprochen als über den Infektionsschutz der

Pflegekräfte. Auch in den Corona-Krisenstab, den der Arbeitgeber unmittelbar nach Pandemiebeginn etablierte, wurde der Betriebsrat zunächst nicht eingebunden. Die Interessenvertretung musste – so die Betriebsratsvorsitzende – zwar „nicht kämpfen“, um in den Krisenstab aufgenommen zu werden, die „Geschäftsleitung hat sich aber ganz schön geziert“. Erst die Einsicht, dass die Einbindung des Betriebsrats die „Compliance in der Mannschaft“ erhöhen würde, brachte den Arbeitgeber zum Umdenken. Rückblickend hat sich durch die Aufnahme in den Krisenstab jedoch die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Personalrat verbessert:

„Die Arbeit im Corona-Krisenstab über die letzten zwei Jahre hat das Verhältnis verändert. Da sitzen wir mit der Verwaltungsleitung, dem Pflegedienst und den Chefärzten zusammen. Durch die intensive Zusammenarbeit, wir sahen uns ja teilweise täglich, manchmal mehrmals am Tag, hat man ein anderes Verhältnis zueinander bekommen. Das ist besser geworden. Das ist zwar nicht durchgehend so. Es gibt immer noch Themen, zu denen wir mit einem Gerichtsverfahren drohen müssen. Aber viele Dinge haben wir in der Pandemie auf dem kleinen Dienstweg klären können.“

Über den Krisenstab gelang es dem Betriebsrat Einfluss auf die Schutzmaßnahmen in der Klinik zu nehmen. Nach der anfänglichen Phase der „Mangelverwaltung“ – in den ersten Monaten fehlte es vor allem an Schutzkleidung – haben die Schutzmaßnahmen einen hohen Standard. Die Betriebsratsvorsitzende betont, dass auch der Arbeitgeber an einem effektiven Infektionsschutz in der Arbeit hat. Gerade im ersten Jahr drohte bei Infektionen über die Kontaktquarantäne die Schließung von Stationen, die mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden gewesen wäre. Ob die neu entwickelte Kooperationsbeziehung zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung auch nach dem Ende Pandemie fortleben wird, muss an dieser Stelle offenbleiben. Gewisse Zweifel sind allerdings angebracht. In anderen Themenfeldern muss der Betriebsrat nämlich weiterhin „schwere Geschütze“ auffahren, um den Arbeitgeber überhaupt zur Aufnahme von Verhandlungen zu bewegen.

4.3 Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung: defizitäre Mitbestimmung, Akzeptanz der Interessenvertretungen, aber keine Kooperation

Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung

- Die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte werden von den Arbeitgebern nur teilweise respektiert. Immer wieder werden einzelne Themen an den Interessenvertretungen vorbei entschieden – allerdings ohne dass die Mitbestimmung vollständig ausgehebelt wird.
- In der Pandemiebewältigung überwiegen die wirtschaftlichen Interessen. Beschäftigteninteressen werden nur selten berücksichtigt. Dies gilt vor allem für Autonomie- und Vereinbarkeitsinteressen im mobilen Arbeiten, das relativ unreguliert abläuft. Die Schutzmaßnahmen sind vor allem dort weit entwickelt, wo sie den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen dienen.
- Die „Teilmitbestimmung“ ist zahlenmäßig der am weitesten verbreitete Typus und umfasst ein knappes Drittel der Fälle (n=537). Die Verteilung nach Betriebsgrößen und Branchen zeigt kaum Auffälligkeiten.

Die teilmitbestimmte Pandemiebewältigung gehört zur Zone der defizitären Mitbestimmung. Die im BetrVG und BPersVG verankerten Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte werden nur partiell eingehalten. Zwar akzeptieren die Arbeitgeber die Interessenvertretungen – in keinem unserer Fälle berichten die Betriebs- oder Personalräte von mitbestimmungsfeindlichen Einstellungen in der Geschäftsführung –, sie binden die Interessenvertretungen allerdings kaum in die betriebliche Pandemiebewältigung ein. Für die Betriebs- und Personalräte heißt dies, dass sie zwar nicht kämpfen müssen, um überhaupt an Entscheidungen beteiligt zu werden, sie haben allerdings kaum die Möglichkeit, Arbeitnehmer*inneninteressen in die Maßnahmen zur Pandemiebewältigung einzuspeisen. In den Betrieben ist in der Regel ein basales Schutzniveau gewährleistet – in vielen Fällen haben die Arbeitgeber ein wirtschaftliches Interesse an der Vermeidung von Infektionsfällen im Betrieb –, darüber hinausgehend finden Beschäftigteninteressen allerdings kaum Eingang in die betrieblichen Pandemiemaßnahmen. Im Fokus des Arbeitgeberhandelns stehen eindeutig die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, nicht der Schutz und die Interessen der Mitarbeitenden. Auch beim Typus der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“ dominiert die Kontinuität zu Vor-Corona-Zeiten. Unter den Fallbetrieben finden sich zwar einige, in denen die Mitbestimmungsakteure in der Vergangenheit enger zusammengearbeitet haben. Der Bruch fand in den von uns untersuchten Fällen jedoch schon einige Jahre vor der Pandemie statt.

Tab. 4: „Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung“ nach Betriebsgröße und Branche

Fallzahl	537
Anteil am Sample	30,2%
Betriebsgrößenklassen	
Unter 100 MA	29,5%
100-200 MA	20,0%
200-2.000 MA	33,0%
2.000 MA und mehr	30,7%
Branchen	
Chemie	26,8%
Metall-/Elektroindustrie	26,7%
Baugewerbe	26,9%
Handel	25,9%
Verkehr und Lagerei	22,2%
Information/Kommunikation	37,8%
Öffentliche Verwaltung	34,6%
Erziehung und Unterricht	32,6%
Gesundheitswesen	36,9%
Sozialwesen	22,4%

Quelle: Daten des Arbeitswelt-Monitors

Tabelle 4 enthält die Verteilung der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“ nach Betriebsgröße und Branche. Eingetragen sind jeweils die Anteile des Typus an der Gesamtheit der jeweiligen Kategorie. Insgesamt umfasst dieser Typus gut 30% der Fälle in unserem Sample. Im Vergleich zu den anderen Typen zeigen sich in der Verteilung des Typus nur wenige Auffälligkeiten. Im Grunde ist die Teilmitbestimmung nur in der Verkehrs- und Lagerwirtschaft und im Sozialwesen leicht unterrepräsentiert.

Interaktionstypus: Partielle Einhaltung der Mitbestimmungsrechte

In der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“ erleben die Betriebs- und Personalräte, dass sich die Arbeitgeber in der Pandemie nicht durchgängig an die rechtlich verankerten Mitbestimmungsnormen halten. Zwar werden die Interessenvertretungen überwiegend über relevante Aspekte der Corona-Krise informiert (Clusterzentrum 3,93), die Beteiligung an wichtigen Entscheidungen liegt aber deutlich unterhalb der Niveaus des partnerschaftlichen und des kooperativen Modus (3,48). Ähnlich verhält es sich auch mit der Einschätzung der Kooperationsqualität in der Beziehung zum Arbeitgeber: Auch diese liegt im oberen Mittelfeldbereich der Antwortskala (3,57). Auffällig ist auch, dass die Interessenvertretungen in der Regel keine Initiativrolle in der Bewältigung der Herausforderungen der Corona-Krise einnehmen (2,60). Die partielle Geltung der Informations- und Mitentscheidungsrechte spiegelt sich auch in der Zufriedenheit der Betriebs- und Personalräte mit der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber: 60% der Interessenvertreter*innen – und damit deutlich weniger als in den beiden Clustern der Zone der intakten Mitbestimmung – äußern sich explizit zufrieden.

In den Eintragungen in die offenen Felder zeigt sich, dass die Defizite bei der Einhaltung der Mitbestimmungsrechte auch Einfluss auf das Schutzniveau und allgemein die Einbeziehung von Arbeitnehmer*inneninteressen haben. Betriebs- und Personalräte aus verschiedenen Branchen weisen darauf hin, dass die Arbeitgeber gerade zu Beginn der Pandemie nur sehr langsam

reagiert haben: *„Der Arbeitgeber konnte sich nur schleppend und insbesondere nicht pragmatisch auf die neue Situation umstellen. Der Papiertiger brüllte es wurde tonnenweise Aktenlagen geschaffen um eigene Aktivität nachzuweisen.“* (BR, sonstige Dienstleistungen, West). Die Betriebs- und Personalräte führen die langsame Reaktion der Arbeitgeber primär auf Überforderung und Hilfslosigkeit zurück – und weniger auf eine strukturell fehlende Wertschätzung für die Mitbestimmung: *„Zu Beginn war der Arbeitgeber eher hilflos und es wurden sinnlose Maßnahmen getroffen, die Kontakte eher vermehrt als verringert haben. Die Entwicklung zu einem einigermaßen brauchbaren Arbeitsschutz hat zu lange gedauert. Teilweise werden für Mitarbeitende unverständliche und belastende Maßnahmen getroffen, ohne genau zu begründen warum.“* (BR, MuE, Nord) Aufgrund der beschränkten Einbeziehung von Arbeitnehmer*inneninteressen in die betriebliche Pandemiebewältigung kann es nicht verwundern, dass auch in diesem Typus die Ungleichheitseffekte der Pandemie in Einzelfällen die Handlungsfähigkeit der Interessenvertretungen beeinträchtigen: *„Bei uns im Finanzwesen ist die Belegschaft gespalten. Die Stabmitarbeiter sitzen im Home-Office und die Mitarbeiter in den Vertriebsbereichen müssen weiterhin Erträge mit den Kunden face-to-face erwirtschaften. Die Ziele wurden nicht gesenkt.“* (BR, Finanz, Nord)

Fallstudien: Fokus Schutzmaßnahmen und abwartende Haltung der Arbeitgeber

Einen Tiefenblick in die „teilmittelbestimmte Pandemiebewältigung“ liefern die Fallbetriebe E und F. In dem Chemiebetrieb und dem Pharmastandort zeigen sich neben der mittleren Mitbestimmungsqualität die für diesen Typus charakteristischen Defizite in der Einbeziehung von Beschäftigtenperspektiven in die Pandemiebewältigung. Schutzmaßnahmen sind vor allem dort etabliert, wo sie den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen dienen, die die betriebliche Pandemiebewältigung dominieren. Beim *Fallbetrieb E* handelt es sich um einen westdeutschen Produktions- und Forschungsstandort eines internationalen Chemiekonzerns. Unter den Produktionsarbeitenden ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad relativ hoch, hingegen hat die IG BCE in den wachsenden Forschungsbereichen nur wenige Mitglieder. Aus Sicht des Arbeitgebers bildet die Aufrechterhaltung der Produktion die zentrale Herausforderung in der Pandemie. Zum einen führte die Corona-Krise nicht zu einem Rückgang des Absatzes an Chemieprodukten, zum anderen erlaubt es der Prozesscharakter nicht, einzelne Bereiche abzuschalten: *„Dann legen wir nämlich auch die nach uns folgenden Betriebe still.“* Dem Management ging es primär um *„die wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens“* und *„nicht um den Schutz der Menschen“*. Trotzdem wurde gerade in der Frühphase der Pandemie ein *„vernünftiges Schutzniveau“* erreicht. Die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber bezeichnet der Betriebsrat als *„in Ordnung“* – nicht mehr und nicht weniger. Ein Zukunftsthema mit Konfliktpotenzial stellt aus Betriebsratsicht das mobile Arbeiten dar. In der Pandemie wurden für die Verwaltungsbereiche relativ schnell flexible Lösungen gefunden. Viele Beschäftigte haben jedoch *„Geschmack gefunden“* und drängen darauf, auch nach der Pandemie mobil zu arbeiten. Allerdings lehnt der Arbeitgeber dies bislang ab, unter den Führungskräften ist eine Präsenzkultur fest verankert. Die abwartende Haltung des Arbeitgebers zeigt sich auch beim Umgang mit den gesellschaftspolitischen Konflikten, die im Zuge der 3G-Regel in den Betrieb geschwappt sind. *„Wir haben unter den Schichtarbeitern einen relativ hohen Anteil an Ungeimpften, 25 oder 30 Prozent. [...] Das geht so weit, dass da zwei an einer Maschine arbeiten. Noch ist es nicht zu körperlichen Auseinandersetzungen gekommen, aber wir sind kurz davor.“* Der Arbeitgeber

hält sich aus diesen Konflikten heraus und überlässt deren Bearbeitung den Führungskräften auf dem Shopfloor und dem Betriebsrat.

Fallbetrieb F ist ein norddeutscher Pharmabetrieb. Die Integration des ehemals familiengeführten Unternehmens in die Strukturen eines internationalen Konzerns hat auch die Mitbestimmung verändert: „Die Steuerung von außen, die behindert uns schon. Die behindert die Unternehmensleitung und den Betriebsrat, schmeißt uns ab und zu ein paar Knüppel zwischen die Beine.“ Während in der Vergangenheit alle relevanten Entscheidungen vor Ort getroffen und deswegen von der Interessenvertretung auch beeinflusst werden können, liegen viele Entscheidungsbefugnisse heute bei der internationalen Konzernzentrale, in der es keine dem deutschen System vergleichbare Mitbestimmungsstrukturen gibt. Dieses Ebenenproblem prägte zu Beginn auch den Umgang mit der Corona-Krise. „Es gab einige Dinge, die wurden in [Konzernzentrale] geregelt“, so dass die Mitbestimmung nur partiell funktionierte:

„Unser Unternehmen hat damals sehr schnell reagiert, und zwar eigentlich erstmal ohne uns [den Betriebsrat]. Wir haben uns dann schnell eingemischt und gesagt: Das ist alles zum Schutz der Arbeitnehmer, ihr müsst uns trotzdem einbinden. Das war anfangs holprig.“

Auch beim mobilen Arbeiten preschte der Arbeitgeber zunächst vor, ohne den Betriebsrat an der Ausgestaltung zu beteiligen und die Vereinbarkeitsinteressen der Beschäftigten zu berücksichtigen. Da fast alle Mitarbeiter*innen in den Verwaltungsbereichen schon vor der Pandemie über mobile Endgeräte verfügen, war die Umsetzung kein Problem. Auch aufgrund der Direktionsmacht der Zentrale und der eher abwartenden Haltung des lokalen Managements ist es bislang aber noch nicht zum Abschluss einer Betriebsvereinbarung gekommen.

4.4 Rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung: defizitäre Mitbestimmung, fehlende Kooperation, aber aktive Betriebs- und Personalräte

Rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung

- Die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte werden kaum respektiert. Die Interessenvertretungen sind jedoch konfliktbereit und erkämpfen sich minimale Beteiligungsmöglichkeiten.
- Die Mitbestimmungsakteure bewältigen die Pandemieherausforderungen von Beginn an in einem distanzierten Konfliktmodus.
- Beschäftigteninteressen werden in den Maßnahmen nicht berücksichtigt. Die Schutzmaßnahmen sind häufig gering ausgeprägt, auf die Regulierung des mobilen Arbeitens haben die Betriebs- und Personalräte kaum Einfluss. Zudem nutzen einige Arbeitgeber die Pandemie auch aus, um arbeitspolitische Kompromisslinien dauerhaft zu verschieben.
- Die Fallstudien zeigen, dass die Mitbestimmung ohne die Konfliktbereitschaft der Interessenvertretungen noch schwächer ausgeprägt wäre.
- Zum Typus der „rudimentären Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ zählt ein knappes Fünftel der Fälle (n=323). Überrepräsentiert ist der Typus im Sozialwesen, im Handel und in der Verkehrs- und Lagerwirtschaft.

Auch der Typus der „rudimentären Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ gehört zur Zone der defizitären Mitbestimmung. Basis ist die Erfahrung der Interessenvertreter*innen, dass ihre formalen Informations- und Mitentscheidungsrechte in der Corona-Krise nur sehr eingeschränkt greifen. Die Betriebs- und Personalräte werden nur unregelmäßig an coronarelevanten Entscheidungen beteiligt und häufig kommen Arbeitgeber nicht einmal ihrer Informationspflicht nach. In vielen Betrieben fehlt es auf Arbeitgeberseite an der grundlegenden Wertschätzung für die Mitbestimmung. Zugleich fällt aber auch auf, dass die Interessenvertretungen die Aushebelung ihrer Mitbestimmungsrechte in der Corona-Krise nicht tatenlos hinnehmen. Die Betriebs- und Personalräte in diesem Cluster legen eine gewisse Konfliktbereitschaft an den Tag und wehren sich gegen die Umgehung ihrer Mitbestimmungsrechte. Trotz ihrer Konfliktbereitschaft bleibt die Reichweite von Beschäftigteninteressen in der betrieblichen Pandemiebewältigung beschränkt. Im Mittelpunkt der betrieblichen Maßnahmen stehen die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen, die eindeutig Priorität gegenüber dem Infektionsschutz und den Zeit- und Autonomieinteressen der Beschäftigten genießen. Auffällig ist auch, dass die Pandemie für die meisten Betriebs- und Personalräte keinen Bruch mit den Mitbestimmungserfahrungen aus Vor-Corona-Zeiten darstellt. Dort, wo es in der Vergangenheit eine lebendige Mitbestimmungskultur gab, fand der Bruch in der Regel vor der Pandemie statt. In diesem Sinne fungiert die Corona-Krise als Katalysator schon länger laufender Aushöhlungs- und Umgehungsdynamiken.

Tab. 5: Rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ nach Betriebsgröße und Branche

Fallzahl	323
Anteil am Sample	18,2%
Betriebsgrößenklassen	
Unter 100 MA	14,2%
100-200 MA	22,5%
200-2.000 MA	18,6%
2.000 MA und mehr	17,8%
Branchen	
Chemie	15,9%
Metall-/Elektroindustrie	16,3%
Baugewerbe	21,2%
Handel	27,8%
Verkehr und Lagerei	27,8%
Information/Kommunikation	15,9%
Öffentliche Verwaltung	16,7%
Erziehung und Unterricht	18,2%
Gesundheitswesen	13,1%
Sozialwesen	34,7%

Quelle: Daten des Arbeitswelt-Monitors

Tabelle 5 enthält die Verteilung der „rudimentären Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ nach Betriebsgröße und Branche. Eingetragen sind jeweils die Anteile des Typus an der Gesamtheit der jeweiligen Kategorie. Insgesamt umfasst dieser Typus etwas mehr als 18% der Fälle. Auffällig sind die erhöhten Anteile des Typus im Sozialwesen, im Handel und in der Verkehrs- und Lagerwirtschaft.

Interaktionstypus: Wenig Mitbestimmungsmöglichkeiten und kämpferische Interessenvertretung

Die Clusteranalyse zeigt, dass die Betriebs- und Personalräte in diesen Varianten der Pandemie-Mitbestimmung sehr eingeschränkte Teilhabeerfahrungen machen – und das, obwohl sie für ihre Mitbestimmungsrechte kämpfen. Die Clusterzentren für die Informa-

tion durch den Arbeitgeber und die Beteiligung an Entscheidungen liegen jeweils unterhalb des Typus der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“ (3,14 und 3,03). Die Erfahrung einer nur rudimentären Geltung der basalen Mitbestimmungsrechte zeigt sich auch in der Bewertung der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber. Die Zustimmung zu der Aussage, dass der Arbeitgeber die Herausforderungen der Corona-Krise „Hand in Hand“ mit ihnen bewältigt, liegt noch einmal deutlich unterhalb der Teilmitbestimmung (3,03). Im Clustervergleich besonders auffällig ist allerdings die Initiativrolle der Interessenvertretungen (3,85). Ohne den Druck der Interessenvertretungen – so lässt sich schlussfolgern – würden die Mitbestimmungsdefizite noch stärker ausfallen. Der kritische Blick auf die Beziehung zum Arbeitgeber drückt sich auch in der Zufriedenheit der Betriebs- und Personalräte aus: Nur 34% der Interessenvertreter*innen äußern sich zufrieden mit der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber in der Corona-Krise.

Die mitbestimmungskritische Haltung der Arbeitgeber wird auch in den offenen Feldern thematisiert: „*Beispielloses Ignorieren der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats. Ohne Betriebsrat wären keinerlei Schutzmaßnahmen im Bürogebäude umgesetzt worden. Der Arbeitgeber bewegt sich von Zeit zu Zeit in Argumentationsketten von Corona-Leugnern.*“ (BR, MuE, West) Allerdings nehmen die Interessenvertretungen die mitbestimmungsfeindliche Haltung der Arbeitgeber nicht einfach passiv hin: „*Wegen mangelnder Mitbestimmung in den ersten Monaten der Pandemie hat unser Personalrat die Dienststelle vor dem Verwaltungsgericht verklagt.*“ (PR, Verwaltung, Süd) Trotz der Bemühungen gelingt es allerdings kaum, Beschäftigten Themen in der betrieblichen Pandemiebewältigung zu verankern. Dies zeigt sich u.a. beim mobilen Arbeiten: „*Der Arbeitgeber drückt sich vor seiner Verantwortung, das Home-Office*

technisch kompatibel und gesundheitsschützend einzurichten. Mehrkosten für den Arbeitnehmer werden kaum erstattet. Er überlässt es dem Arbeitnehmer, sich einzurichten und erwartet, dass der Arbeitnehmer sein eigenes technisches Equipment nutzt. Einzige Ausstattung vom Arbeitgeber ist ein kleiner Laptop. Die Nutzung des Laptops führt zu erheblichen Nackenverspannungen, Kopfschmerzen und evtl. schlechterer Sehkraft.“ (BR, Erziehung & Unterricht, West). Für viele Betriebs- und Personalräte ist die fehlende Wertschätzung der Arbeitgeber für die Mitbestimmung kein spezifisches Pandemiethema: „Die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Schulleitung ist ein altes Problem“ (BR, Erziehung & Unterricht, Süd). Es finden sich aber auch Arbeitgeber, die die Corona-Krise ausnutzen, um arbeitspolitische Standards nach unten zu korrigieren: „Mein Arbeitgeber zählt zu den großen Gewinnern der Pandemie. Das Arbeitsvolumen hat sich in der Menge stark verändert und es wird jede Gelegenheit genutzt, um den Betrieb weiter zu rationalisieren. Selbst vor belehrenden Krankengespräche wird z. Zt. kein Halt gemacht.“ (BR, Verkehr & Lagerei, Nord).

Fallstudien: Internationaler Automobilzulieferer und Stadtverwaltung

In den Fallbetrieben G und H – ein Standort eines internationalen Automobilzulieferers und eine Stadtverwaltung – tritt die mitbestimmungskritische Haltung der Arbeitgeber deutlich zu Tage. Zwar nehmen die Betriebs- und Personalräte die Missachtung ihrer Mitbestimmungsrechte nicht einfach hin und zeigen sich konfliktbereit. Beschäftigtenperspektiven spielen in den Maßnahmen zur Pandemiebewältigung trotzdem allenfalls eine nachgeordnete Rolle. *Fallbetrieb G* ist ein süddeutscher Standort eines internationalen Automobilzulieferers. Im letzten Jahrzehnt hat der Betrieb mehrfach den Eigentümer gewechselt, wodurch das lokale Management einen erheblichen Teil seiner Autonomie eingebüßt hat. Alle wesentlichen Entscheidungen werden inzwischen in der ausländischen Konzernzentrale getroffen. Dadurch hat der Betriebsrat seinen Verhandlungspartner vor Ort verloren, wie der Vorsitzende herausstellt: „Die [das Standortmanagement] sind alle nur noch Sprachrohre.“ Auch in der Pandemie hat sich dieses Problem deutlich gezeigt:

„Am Anfang hatten wir einen ziemlichen Stress mit dem Arbeitgeber, der die deutschen Gesetze vollkommen missachtet hat. Die wollten die Regeln aus [dem Heimatland des Konzerns] durchsetzen. Die sogenannte Mitbestimmung, die wir als Betriebsräte haben, haben sie einfach weggewischt und einfach ihr Ding gemacht. [...] Wir haben sie dann verklagt und jetzt müssen sie den Betriebsrat beteiligen.“

Allerdings wurden durch diese Streitigkeiten „viel Zeit verloren“. Erst Ende 2020 konnte eine Betriebsvereinbarung zum mobilen Arbeiten geschlossen werden, die allerdings die Autonomieinteressen der Beschäftigten im orts- und zeitflexiblen Arbeiten unberücksichtigt lässt. Der Betriebsratsvorsitzende betont, dass dieser Prozess symptomatisch für die Mitbestimmungspraxis in dem Fallbetrieb und letztlich sogar in allen deutschen Standorten des Konzerns ist. Die ausländische Zentrale ist auf die Rentabilität fokussiert und versucht die Standorte engmaschig zu kontrollieren: „Die sammeln hunderttausende KPIs und zählen sogar Klopapierrollen“. In der Pandemie hat der Infektionsschutz der Mitarbeiter*innen deswegen nur eine nachgeordnete Rolle gespielt. Aus Sicht des Betriebsratsvorsitzenden setzt sich in der Pandemie im Grunde nur ein Trend fort, der die Mitbestimmungspraxis im Konzern seit Jahren prägt: „Unser Arbeitgeber ignoriert immer mehr die Mitbestimmung. Sie reizen das aus, bis der Betriebsrat sich

dagegen wehrt. Es ist schlimmer geworden in den letzten Jahren. Wir werden ausgebremst. Der Arbeitgeber schafft immer wieder Tatsachen, die nicht mehr rückgängig zu machen sind.“

Fallbetrieb H ist eine relativ kleine norddeutsche Kommunalverwaltung. Wie in allen Kommunen deckt auch die Belegschaft des Fallbetriebs eine große Bandbreite an Tätigkeiten ab, „vom Bauhof mit Ingenieuren über den Kulturbereich mit Veranstaltungskaufleitern bis hin zu unseren Sozialpädagogen und der Verwaltung.“ Diese Heterogenität an Arbeitssituationen stellte gerade zu Beginn der Pandemie eine erhebliche Herausforderung dar. Zunächst wurden alle Mitarbeiter*innen „pauschal ins Homeoffice geschickt“, bevor sukzessive bereichsspezifische Regelungen implementiert wurden: „Es ist eben etwas Anderes, ob ich auf dem Wertstoffhof arbeite oder einer reinen Verwaltungstätigkeit nachgehe“. Erschwerend kam hinzu, dass in der Kommunalverwaltung seit einiger Zeit ein rigider Sparkurs gefahren wird. Da in diesem Zuge auch Investitionen in die technische Infrastruktur zurückgestellt wurden, waren zu Beginn der Pandemie nur wenige mobile Endgeräte vorhanden. Rückblickend erinnert sich die Personalratsvorsitzende: „Wir haben gemerkt, wie bescheiden der Stand unsere Digitalisierung war. Das wäre auch so ein Thema geworden. Durch die Pandemie wurde das aber sehr schnell deutlich. [...] Und heute sind wir da deutlich weiter als vor zwei Jahren.“ Die Interaktion mit dem Arbeitgeber in der Pandemiebewältigung basierte nicht auf einem Vertrauensverhältnis. Insbesondere in der Frühphase der Pandemie agierte der Arbeitgeber relativ autoritär. Der Personalrat musste an vielen Punkten für seine Mitbestimmungsrechte und „die Einhaltung der Arbeitsschutzverordnung“ kämpfen:

„Der Dienstherr ist sehr eigenwillig. Die Umsetzung vieler Regeln sieht er anders. Und vor allen Dingen will er immer nur, dass der Dienstbetrieb läuft und er Geld spart.“

Um angemessene Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten, die nicht mobil von zu Hause arbeiten konnten, und die Einhaltung der eigenen Informations- und Mitentscheidungsrechte sicherzustellen, hat der Personalrat für eine gewisse Zeit Vorstellungsgespräche blockiert: „Ich habe gesagt, dass erstmal keine Vorstellungsgespräche mehr stattfinden, bevor nicht geklärt ist, wie wir die Kollegen und Besucher schützen. Da war er [der Dienstherr] richtig angefressen.“ Durch den Rückgriff auf diesen Machthebel gelang es dem Personalrat zwar, eine ganze Reihe von Mindeststandards durchzusetzen. An dem Primat der Wirtschaftlichkeit in den betrieblichen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen hat sich jedoch nicht geändert.

4.5 Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung: ausgehebelte Mitbestimmung, einseitige Pandemiebewältigung, durchsetzungsschwache Interessenvertretungen

Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung

- Zwar ist eine betriebliche Interessenvertretung vorhanden, die Betriebs- und Personalräte werden vom Arbeitgeber jedoch aktiv aus der Pandemiebewältigung ausgegrenzt. Die Mitbestimmung wird in der Corona-Krise faktisch ausgehebelt.
- Die Pandemiebewältigung wird vom Primat der wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen geprägt. Beschäftigteninteressen werden nicht berücksichtigt.
- Die Fallstudien zeigen, dass viele Arbeitgeber die Corona-Krise ausnutzen, um arbeitspolitische Kompromisslinien zu verschieben und ihre Interessen gegen die Betriebs- und Personalräte durchzusetzen.
- Die Pandemiebewältigung umfasst ein knappes Fünftel der Fälle (n=330). Besonders verbreitet ist die „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung in Betrieben mit weniger als 200 Mitarbeitenden sowie in Erziehung & Unterricht und der Gesundheitsbranche.

Auf den ersten Blick mutet die Bezeichnung „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ seltsam an, bewegen wir uns doch ausschließlich im mitbestimmten Bereich der Arbeitswelt. Aus Sicht der in diesem Cluster versammelten Betriebs- und Personalräte findet der Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Krise jedoch faktisch ohne sie statt. Die Interessenvertretungen werden nicht an Entscheidungen beteiligt und häufig kommen die Arbeitgeber nicht einmal ihrer Informationspflicht nach. Im Unterschied zur „rudimentären Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung“ fehlt den Betriebs- und Personalräten aus diesem Cluster die Durchsetzungsfähigkeit, um den Arbeitgeber überhaupt zu einer gewissen Einhaltung ihrer Mitbestimmungsrechte zu zwingen. Im Ergebnis spielen Arbeitnehmer*innenperspektiven in der betrieblichen Pandemiebewältigung letztlich keine Rolle. In den Augen der Betriebs- und Personalräte ist das Schutzniveau im Betrieb vergleichsweise niedrig und die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen stehen im Mittelpunkt der Pandemiemaßnahmen. Auch in diesem Cluster dominiert die Erfahrung von Kontinuität: Die allermeisten Interessenvertreter*innen betonen, dass in ihrem Betrieb die Mitbestimmung auch schon vor Beginn der Pandemie keine Wertschätzung genoss.

Tabelle 6 enthält die Verteilung der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ nach Betriebsgrößenklassen und Branchen. Eingetragen sind jeweils die Anteile des Typus an der Gesamtheit der jeweiligen Kategorie. Insgesamt umfasst dieser Typus knapp 19% der Fälle. Wie bei den anderen Typen fallen auch hier einige strukturelle Differenzen auf, gleichzeitig findet sich die ausgehebelte Mitbestimmung in allen Bereichen der Arbeitswelt und damit selbst in Branchen, in denen traditionell viele durchsetzungsstarke Interessenvertretungen zu finden

sind. In Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten ist der Typus überrepräsentiert. Dies gilt auch für die Branchen Erziehung & Unterricht sowie das Gesundheitswesen. Relativ selten findet sich die „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ hingegen in der Verkehrs- und Lagerwirtschaft, in der Chemieindustrie und in der Informations- und Kommunikationsbranche.

Interaktionstypus: Ignoranz der Mitbestimmungsrechte, Ausblendung von Beschäftigteninteressen

Tab. 6: „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ nach Betriebsgröße und Branche

Fallzahl	330
Anteil am Sample	18,6%
Betriebsgrößenklassen	
Unter 100 MA	27,6%
100-200 MA	30,0%
200-2.000 MA	16,2%
2.000 MA und mehr	13,2%
Branchen	
Chemie	11,0%
Metall-/Elektroindustrie	15,1%
Baugewerbe	15,4%
Handel	22,2%
Verkehr und Lagerei	3,7%
Information/Kommunikation	11,0%
Öffentliche Verwaltung	15,4%
Erziehung und Unterricht	26,8%
Gesundheitswesen	25,4%
Sozialwesen	10,2%

Quelle: Daten des Arbeitswelt-Monitors

Im Typus der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ machen die Interessenvertreter*innen die Erfahrung, dass ihre Informations- und Mitentscheidungsrechte in der Corona-Krise weitgehend umgangen werden. Die Betriebs- und Personalräte werden nur selten von den Geschäftsführungen über wichtige Corona-Themen informiert (Clusterzentrum 2,19), und noch seltener an Entscheidungen beteiligt (1,82). Neben den ausgehebelten Mitbestimmungsrechten fällt die kritische Bewertung der Beziehung zum Arbeitgeber auf. Nur eine Minderheit der Betriebs- oder Personalräte erlebt die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber als kooperativ, kaum jemand stimmt der Aussage zu, dass die Geschäftsführungen mit ihnen in der Corona-Krise „Hand in Hand“ arbeiten (2,0). Neben der weitreichenden Aushebelung der Informations- und Mitentscheidungsrechte fällt auf, dass es den Betriebs- und Personalräten in

diesem Typus nur selten gelingt, eine Initiativrolle gegenüber dem Arbeitgeber einzunehmen (2,42). Offensichtlich fehlt es den Interessenvertretungen an Durchsetzungsstärke, um die Arbeitgeber in ein Mindestmaß an Zusammenarbeit zu zwingen. Die negativen Einschätzungen der Mitbestimmungsrealität drückt sich auch in der geringen Zufriedenheit mit Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber in der Pandemie aus: Nur 6% zeigen sich zufrieden, 67% sind sogar explizit unzufrieden.

In den Eintragungen in die offenen Felder wird deutlich, wie gering die Einflussmöglichkeiten der Betriebs- und Personalräte in diesem Interaktionstypus sind: *„Der Arbeitgeber fällt einseitig Entscheidungen, ohne den Betriebsrat zu beteiligen. Das beschädigt das Vertrauensverhältnis.“* (BR, MuE; Nord) Dass die fehlende Wertschätzung für die betriebliche Mitbestimmung auch Folgen für das Schutzniveau hat, streicht ein Personalrat einer westdeutschen Berufsschule heraus: *„Mitsprache wäre nur gerichtlich durchzusetzen. Auch konstruktive Kritik wird nicht geduldet, sondern als Nörgeln und Stänkern bezeichnet. Maßnahmen dienen oft eher dazu*

*den Betrieb mit Außenwirkung offenzuhalten, als die Mitarbeiter zu schützen. Jede Maßnahme musste in längeren Auseinandersetzungen mit dem Arbeitgeber erkämpft werden. [...] Alle Maßnahmen werden durch den AG zunächst als lästig empfunden und nicht als Gesundheitschutzmaßnahme, die den Kolleg*innen nicht nur tatsächlichen Schutz, sondern auch gefühlte Sicherheit bieten kann.“* Ähnlich argumentiert ein Betriebsrat eines ostdeutschen Standorts eines Großunternehmens aus der Metall- und Elektroindustrie, der darauf hinweist, dass sich die Nicht-Berücksichtigung der Arbeitnehmer*inneninteressen auch die wirtschaftliche Dimension berührt: *„Sämtliche Corona-Schutzmaßnahmen wurden vom Arbeitgeber viel zu spät und nur teilweise umgesetzt. [...] Viele Vorgesetzte befinden sich permanent im Home-Office, somit werden viele Probleme vor Ort schlecht oder gar nicht geklärt. Die Zukunftsaussichten der Belegschaft sind von Unsicherheit geprägt, da sich die Arbeitgeberseite zu Anfragen nicht äußert und Stillschweigen bewahrt.“* Dass die Aushebelung der Mitbestimmung Nachwirkungen haben wird, betont ein Betriebsrat eines weltweit operierenden deutschen Logistikkonzerns: *„Der Arbeitgeber ersucht aus der Pandemie Vorteile zu erzielen. Er setzt unter dem Deckmantel CORONA Arbeitsmodelle ein, die er vorher NIEMALS durchsetzen konnte. Das macht die betriebsrätliche Arbeit viel schwerer und zudem spaltet es die Belegschaft sehr. Zusagen bzw. Vereinbarungen werden vermehrt gebrochen oder gar nicht erst eingehalten.“*

Fallstudien: Metallverarbeitender Konzern und berufsbildende Schule

In den Fallbetrieben I und J zeigen sich die zentralen Merkmale der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“: das einseitige Vorgehen des Arbeitgebers und die fehlende Initiativrolle des Betriebs- oder Personalrats. Beide Arbeitgeber ignorieren die Mitbestimmungsrechte des Betriebs- bzw. Personalrats und agieren bei der Festlegung von Pandemiemaßnahmen weitgehend autoritär. Die geringen Einflussmöglichkeiten der Interessenvertretungen zeigen sich auch im geringen Schutzniveau und der generellen Ignoranz von Beschäftigtenperspektiven in der Pandemiebewältigung. *Fallbetrieb I* ist ein süddeutscher Produktionsstandort eines internationalen metallverarbeitenden Konzerns. Schon seit geraumer Zeit steht die Mitbestimmung unter Druck. Zum einen sind die Mitbestimmungsstrukturen in den traditionsreichen Betriebsstätten des Konzerns fragmentiert. Der Betriebsrat des Fallbetriebs ist dadurch nur noch für die Produktionsbeschäftigten zuständig, die Verwaltung befindet sich seit einigen Jahren in einer rechtlich eigenständigen Gesellschaft mit eigener Interessenvertretung. Zum anderen fehlt es dem Management vor Ort an basaler Wertschätzung für die Mitbestimmung: Der Geschäftsführer „findet den Betriebsrat lästig“ und ignoriert regelmäßig dessen Rechte. Die Betriebsratsvorsitzende betont, dass die geringe Wertschätzung für die Mitbestimmung und der fehlende Respekt für die Informations- und Mitentscheidungsrechte auch die betriebliche Pandemiebewältigung im Fallbetrieb prägt:

„Der Arbeitgeber hat den Betriebsrat einfach außenvorgelassen. [...] Wir waren ja gar nicht gegen alle Maßnahmen. Aber wir hätten gerne einfach das Mitbestimmungsrecht gehabt. Wir haben sie [die Geschäftsführung] halt dann auch immer wieder darauf hingewiesen. Aber das hat nicht wirklich interessiert.“

Gerade zu Beginn der Pandemie war die Unsicherheit im Betriebsrat relativ hoch. Es fehlte an belastbarem Wissen über effektive Schutzmaßnahmen, auf dessen Basis die Interessenvertretung eigene Positionen auch in Opposition zum Arbeitgeber hätte formulieren können. Die

Schutzmaßnahmen hat die Geschäftsführung autoritär ohne Information und Beteiligung des Betriebsrats festgelegt, mit zum Teil „völlig unsinnigen Regelungen“, die zu erheblichen Mehrbelastungen für die Produktionsarbeitenden führten. Aus Sicht der Betriebsratsvorsitzenden wirkt die Corona-Krise als Verstärker einer schon länger anhaltenden Negativdynamik in der Mitbestimmungsarena: „Es war schon vor Corona ein Kampf. Aber lange nicht so extrem wie jetzt. Also da hat sich das nochmal komplett zugespitzt. Die haben Aushänge rausgegeben. Wir haben dann ein paar Mal gedroht. Dann haben sie zwar versucht, uns ein Stück weit miteinzubinden. Aber letztendlich war alles immer schon vorher entschieden.“

Fallbetrieb J ist eine berufsbildende Schule in Süddeutschland. Für die Lehrer*innen stellte der erste Lockdown im Frühjahr 2020 eine erhebliche Herausforderung dar. Ein nicht-freigestellter Personalrat erinnert sich: „Wir hatten ja überhaupt noch keine Tools, mit denen wir die Schüler aus der Ferne erreichen konnten.“ Zwar war die Schule vergleichsweise gut mit digitaler Technik ausgestattet, bei vielen Schüler*innen fehlte es aber zu Hause an der notwendigen technischen Infrastruktur. Im Laufe des ersten Pandemiejahrs hat sich diese Situation deutlich verbessert. Die Schule verfügt dank der finanziellen Förderung des Landes inzwischen über „eine große Anzahl an Leih-Tablets“. Der digitale Unterricht bringt für die Lehrkräfte erhebliche Mehrbelastungen und eine Entgrenzung der Arbeit mit sich. „Man ist jetzt immer erreichbar“. Trotz der Forderung des Personalrats haben sich die Schulleitungen geweigert, verbindliche Regelungen zu erlassen, damit „nicht jede Lehrkraft das für sich selber entscheiden muss“. Auch in dem zweiten großen arbeitspolitischen Thema der Pandemie – den Schutzmaßnahmen in der Schule – hat die Mitbestimmung nur sehr eingeschränkt funktioniert:

„Als Personalrat haben wir ja bei Gesundheitsfragen uneingeschränktes Mitbestimmungsrecht. Wir wurden auch immer zu den Schulleitungssitzungen eingeladen. Aber gehört hat da niemand auf uns.“

Die Beteiligungsdefizite des Personalrates gehen jedoch nicht allein auf das unwillige Verhalten der Schulleitung zurück. Vielmehr erschwert die spezifische Mitbestimmungsstruktur im Schulsystem die Beteiligung der Interessenvertretung an der Pandemiebewältigung: „Die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Schulleitung ist ein altes Problem.“ Der Personalrat ist auf der örtlichen Ebene angesiedelt und steht damit mehreren, sehr unterschiedlich agierenden Schulleitungen gegenüber, während zugleich die zentralen Entscheidungen auf der Ebene der Landesschulbehörde getroffen werden., auf die der örtliche Personalrat keinen direkten Einfluss hat.

5. Fazit

Das Working Paper beschäftigt sich aus der Perspektive der Interessenvertretungen mit der Mitbestimmung in der Corona-Krise. Auf der Basis eines breiten Samples und eines Mixed-Methods-Ansatzes wurden fünf distinkte Pandemievarianten der Mitbestimmung identifiziert, die sich deutlich in vier Aspekten unterscheiden: (1) der praktischen Reichweite der Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen, (2) der Art der Beziehung zwischen den Mitbestimmungsakteuren, (3) der konkreten Rolle der Betriebs- und Personalräte und (4) der Einbeziehung von Arbeitnehmer*inneninteressen in der Pandemiebewältigung. Tabelle 7 fasst die Kernelemente der fünf Typen zusammen. Die Fallstudien sprechen dafür, dass die fünf Varianten eine erhebliche Stabilität aufweisen: In fast allen Fällen zeigt sich eine ausgeprägte Kontinuität zwischen der Mitbestimmungspraxis in der Pandemie und den Erfahrungen der Betriebs- und Personalräte aus Vor-Corona-Zeiten.

Tab. 7: Fünf Mitbestimmungsvarianten in der Pandemie und ihre Kernelemente

	Mitbestimmungsrechte	Beziehung BR/PR-Arbeitgeber	Rolle des BR/PR	Berücksichtigung von Beschäftigteninteressen
<i>Zone der intakten Mitbestimmung</i>				
Pandemiepartnerschaft	werden respektiert	Partnerschaft	Co-Management	umfassend
Kooperation mit initiativer Interessenvertretung	werden respektiert	Kooperation	Initiativrolle	umfassend
<i>Zone der defizitären Mitbestimmung</i>				
Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung	partiell	Akzeptanz	eher passiv	häufig nur Infektionsschutz
Rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung	partiell	Distanz	konfliktbereit	häufig nur Infektionsschutz
<i>Zone der ausgehebelten Mitbestimmung</i>				
Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung	ausgehebelt	Ignoranz	ausgeschlossen	nur wirtschaftliche Interessen der Unternehmen

Die „Pandemiepartnerschaft“ und die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ zählen zur Zone der intakten Mitbestimmung. In beiden Varianten respektieren die Arbeitgeber die Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte auch in der Corona-Pandemie und arbeiten vertrauensvoll mit den Interessenvertretungen zusammen. Unterschiede finden sich vor al-

lem in der Selbstverständlichkeit, mit der Arbeitgeber mit den Interessenvertretungen zusammenarbeiten: In der „Pandemiepartnerschaft“ geschah dies frühzeitig und gewissermaßen automatisch, in der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ mussten die Betriebs- und Personalräte zunächst aktiv werden, um die eigene Beteiligung an der Krisenbearbeitung sicherzustellen. Hingegen bilden die „teilmittelbestimmte Pandemiebewältigung“ und die „rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ die Zone der defizitären Mitbestimmung. In beiden Typen umgehen die Arbeitgeber partiell die Informations- und Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen. Unterschiede finden sich vor allem bei der grundlegenden Haltung der Arbeitgeber. Während die Geschäftsführung die Interessenvertretung in der „Teilmittelbestimmung“ zumindest akzeptieren, müssen die Interessenvertretungen in der „rudimentären Mitbestimmung“ für ihre wenige Mitsprache kämpfen. Am unteren Ende der Mitbestimmungserfahrungen befindet sich die Zone der ausgehebelten Mitbestimmung mit dem Typus der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“. In diesen Betrieben existieren zwar Betriebs- oder Personalräte, diese werden vom Arbeitgeber jedoch aktiv von der Pandemiebewältigung ausgegrenzt.

Die fünf Varianten der Pandemiebewältigung unterscheiden sich jedoch nicht nur in der Rolle der Betriebs- und Personalräte und der Art der Interaktion zwischen den Mitbestimmungsakteuren, sie differieren auch in der Reichweite der Berücksichtigung von Arbeitnehmer*inneninteressen. Nur in der „Pandemiepartnerschaft“ und der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ fließen die Themen und Interessen der Beschäftigten in nennenswertem Umfang in die Ausgestaltung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und arbeitspolitischen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise ein. Dies zeigt sich auch in der deutlich größeren thematischen Bandbreite an pandemiebezogenen Regulierungen: Während die Beteiligung der Mitbestimmungsakteure in den Zonen der defizitären und der ausgehebelten Mitbestimmung nur in Ausnahmefällen über den Infektionsschutz hinausgehen, finden sich in den Fällen der intakten Mitbestimmung häufig Regelungen zum mobilen Arbeiten und zu flexiblen Arbeitszeitmodellen. Und selbst im Themenfeld Kurzarbeit ist der reale Einfluss der Interessenvertretungen jenseits der Zone der intakten Mitbestimmung relativ gering. Natürlich darf der Stellenwert von Beschäftigteninteressen auch in der „Pandemiepartnerschaft“ und der „kooperativen Pandemiebewältigung mit initiativer Interessenvertretung“ nicht überzeichnet werden. Auch in diesen Fallbetrieben werden die Sorgen und Nöte von Arbeitnehmer*innen nicht über die Profitziele der Unternehmen gestellt. Die Schutz-, Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen der Beschäftigten fließen aber zumindest in arbeitspolitische Kompromisse ein. Während die Mitbestimmung in der „Pandemiepartnerschaft“ und der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ damit auch in der Pandemie einen Beitrag zur Reproduktion „industrieller Bürgerrechte“ leistet, werden diese in den anderen Typen ausgehöhlt. Insbesondere in der „rudimentären Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung“ und der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ spielen die Sichtweisen der Mitarbeiter*innen keine nennenswerte Rolle. Die Pandemiebewältigung zielt (fast) ausschließlich auf die Sicherstellung der wirtschaftlichen Ziele der Unternehmen. Wenig überraschend finden sich in diesem Segment zahlreiche Arbeitgeber, die die Pandemie nutzen, um Druck auf die Interessenvertretungen auszuüben und arbeitspolitische Kompromisslinien zu verschieben.

Was bedeuten diese Ergebnisse nun für die Mitbestimmungsforschung? Unsere Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die Corona-Krise auch mit Blick auf die betriebliche Mitbestimmung nur selten Brüche hervorbringt. Vielmehr zeigt sich in der Pandemie der polarisierte Zustand der betrieblichen Mitbestimmung wie in einem Brennglas. Nicht einmal die Hälfte der befragten Betriebs- und Personalräte gibt an, dass die Mitbestimmung auch in der Pandemie in ihrem Betrieb intakt ist – dass die Arbeitgeber also die Informations- und Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte respektieren und mit den Interessenvertretungen bei der Bewältigung der umfassenden Herausforderungen kooperativ zusammenarbeiten, so dass im Ergebnis die betriebliche Pandemiebewältigung nicht allein auf die Rentabilitätsziele der Unternehmen reduziert ist. Über die Hälfte der Interessenvertreter*innen macht hingegen die Erfahrung, dass selbst in der größten gesellschaftlichen Krise der Bundesrepublik Deutschland die Arbeitgeber ihre Mitbestimmungsrechte teilweise oder sogar vollständig umgehen und dass die betrieblichen Maßnahmen letztlich ausschließlich den wirtschaftlichen Interessen dienen.

6. Literatur

Allmendinger, J./Schroeder, W. (2021): Die Situation von Industriebeschäftigten während der Corona-Pandemie: Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2020 der IG Metall. Discussion Paper P 2021-001, WZB Berlin.

Artus, I./Röbenack, S.(2022): Betriebsräte ohne Gewerkschaften? Zur Praxis und Problematik der Erosion eines Kooperationsverhältnisses. In: Industrielle Beziehungen

Behruzi, D./Brinkmann, U./Paulitz, T. (2021): Corona-Krise – Stresstest für die Mitbestimmung, In: WSI-Mitteilungen, 74(4), S. 296-305.

Bosch, A./Ellguth, P./Schmidt, R./Trinczek, R. (1999). Betriebliches Interessenhandeln: Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der westdeutschen Industrie. Opladen: Leske + Budrich.

Brinkmann, U./Choi, H.-L./Detje, R./Dörre, K./Holst, H./Karakayali, S./Schmalstieg, C. (2008): Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung? Umriss eines Forschungsprogramms. Wiesbaden: VS-Verlag. Detje/Sauer

Brinkmann, U./Nachtwey, O. (2013): Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung. In: Industrielle Beziehungen 21(1): 78-98.

Casas, B./Detje, R./Dunkel, W./Kratzer, N./Sauer, D. (2022): Interessenpolitik in der Corona-Krise. In: Arbeit 31(1-2): 215-233.

Detje, R./Sauer, D. (2021): Corona-Krise im Betrieb. Empirische Erfahrungen aus Industrie und Dienstleistungen. Hamburg: VSA

Funder, M. (2018): Quo vadis Betriebsrat? Entwicklungstrends der betrieblichen Mitbestimmung. In: WSI-Mitteilungen 71(6): 497-504.

- Helpen, M./Nicklich, M./Sydow, J. (2016): Interorganisationale Netzwerke und tarifpolitische Fragmentierung : Hebt Mehr-Arbeitgeber-Beschäftigung die Tarifeinheit aus den Angeln ? In: Industrielle Beziehungen 23 (3): 280 –308.
- Hertwig, M./Thünken, O./Morgenroth, S./Fischer, A. (2021): Wenn Arbeitgeber Mitbestimmung behindern – Gegenstrategien der Beschäftigtenseite. In: WSI-Mitteilungen (2): 106-115.
- Holst, H./Aust, A./Pernicka, S. (2008): Kollektive Interessenvertretung im strategischen Dilemma – Atypisch Beschäftigte und die „dreifache“ Krise der Gewerkschaften. In: Zeitschrift für Soziologie 37(2), S. 158-176.
- Holst, H./Fessler, A./Niehoff, S. (2021): Arbeiten in der Pandemie – Klassenungleichheiten und fragmentierte Corona-Erfahrungen, In: Ludwig, C./Simon, H./Wagner, A. (Hrsg.): Entgrenzte Arbeit, (un-)begrenzte Solidarität? Bedingungen und Strategien gewerkschaftlichen Handelns im flexiblen Kapitalismus, 2. Auflage, Münster: Westfälisches Dampfboot, 34-51.
- Holst, H./Fessler, A./Niehoff, S. (2022): Covid-19, Ungleichheit und (Erwerbs)-Arbeit – zur Relevanz sozialer Klasse für das Arbeiterleben in der Pandemie, In: Zeitschrift für Soziologie 51(1): 41-65.
- Kotthoff, H. (1981). Betriebsräte und betriebliche Herrschaft: eine Typologie von Partizipationsmustern im Industriebetrieb. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Kotthoff, H. (1994). Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München/Mering: Hampp.
- Müller-Jentsch, W. (2009): Arbeit und Bürgerstatus. Studien zur sozialen und industriellen Demokratie. Wiesbaden: Springer.
- Nachtwey, O./Schäfer, R./Frei, N. (2020): Politische Soziologie der Corona-Proteste. Grundauswertung. Basel: Universität Basel.
- Nienhäuser, W. (2015): Der Einfluss des Betriebsrats-Typs auf die Nutzung und Bewertung von Betriebsvereinbarungen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Industrielle Beziehungen 12(1): 5-27.
- Reichelt, M., K. Makovi, & A. Sargsyan, (2021): The Impact of COVID-19 on Gender Inequality in the Labor Market and Gender-Role Attitudes. European Societies 23: 228–245
- Robinson, L., J. Schulz, C. Ball et al., (2021): Cascading Crises: Society in the Age of COVID-19. American Behavioral Scientist: Online First.
- Röbenack, S., & Artus, I. (2015). Betriebsräte im Aufbruch? Vitalisierung betrieblicher Mitbestimmung in Ostdeutschland. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung. OBS-Arbeitsheft 82. Frankfurt a. M.: Otto-Brenner-Stiftung.
- Rommel, A., E. von der Lippe, M. Treskova-Schwarzbach & S. Scholz (2021): Bevölkerung mit einem erhöhten Risiko für schwere COVID-19-Verläufe in Deutschland. Auswertungen der Studie GEDA 2019/2020-EHIS. Journal of Health Monitoring 6: Online First.

Schmitz, C./Urban, H.-J. (Hrsg.): Arbeitspolitik nach Corona. Probleme – Konflikte – Perspektiven, Frankfurt a.M.: Bund-Verlag.

Steidelmüller, C./Robelski, S. (2021): Gemeinsam durch die Krise. Einbindung der betrieblichen Akteure; in: Arbeitsschutz in Recht und Praxis, 3, 82–85.

Anhang: Verteilung der Mitbestimmungsvarianten in Betriebsgrößenklassen und Branchen

	Pandemie- partnerschaft	Kooperation mit initiativem BR/PR	Teilmitbestimmte Pandemie- bewältigung	Rudimentäre Mitbe- stimmung mit konfliktbarem BR/PR	Pandemie- bewältigung ohne Interessen- vertretung
Insgesamt	310 (17,4%)	278 (15,6%)	537 (30,2%)	323 (18,2%)	330 (18,6%)
Betriebsgrößenklassen					
Unter 100 MA	18,2%	10,5%	29,5%	14,2%	27,6%
100-200 MA	14,0%	13,5%	20,0%	22,5%	30,0%
200-2.000 MA	16,8%	15,4%	33,0%	18,6%	16,2%
2.000 MA und mehr	19,0%	19,3%	30,7%	17,8%	13,2%
Wirtschaftszweige/Branchen					
Chemie	23,2%	23,2%	26,8%	15,9%	11,0%
Metall- und Elektroindustrie	19,5%	22,4%	26,7%	16,3%	15,1%
Baugewerbe	15,4%	21,2%	26,9%	21,2%	15,4%
Handel	14,8%	9,3%	25,9%	27,8%	22,2%
Verkehr und Lagerei	20,4%	25,9%	22,2%	27,8%	3,7%
Information und Kommunikation	17,1%	18,3%	37,8%	15,9%	11,0%
Öffentliche Verwaltung	20,0%	13,3%	34,6%	16,7%	15,4%
Erziehung und Unterricht	11,3%	11,1%	32,6%	18,2%	26,8%
Gesundheitswesen	15,6%	9,0%	36,9%	13,1%	25,4%
Sozialwesen	24,5%	8,2%	22,4%	34,7%	10,2%

Anhang: Verteilung der Fälle des qualitativen Samples auf die Mitbestimmungsvarianten

	Anzahl Fälle	Branchen
Typ I: Pandemiepartnerschaft	6	Metall und Elektro [x2] Erziehung & Unterricht Gesundheit [x2] Verwaltung
Typ II: Kooperation mit initiativer Interessenvertretung	6	Metall und Elektro Chemie Verkehr & Lagerei Information & Kommunikation Verwaltung [x2]
Typ III: Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung	9	Chemie [x2] Metall und Elektro Verkehr & Lagerei [x2] Erziehung/Unterricht [x2] Finanzdienstleistungen Gesundheit
Typ IV: Rudimentäre Mitbestimmung mit konfliktbereiter Interessenvertretung	4	Erziehung/Unterricht Gesundheitswesen [2] Verwaltung
Typ V: Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung	5	Metall und Elektro Verkehr und Lagerei [x2] Finanzdienstleistungen Erziehung & Unterricht