

# 1 Einleitung

---

Privatwirtschaftliche Betriebe werden zunehmend zum Austragungsort von Konflikten um eine alte, jedoch nach wie vor überaus brisante Frage: Wer darf in Betrieben das legitime Recht beanspruchen, an Entscheidungen über unternehmerische Belange, wichtige Weichenstellungen oder die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen beteiligt zu sein? Eine Antwort auf diese Frage gab der – z. T. labile und löchrige, jedoch in vielen Sektoren gelebte und wirksame – konfliktpartnerschaftliche<sup>1</sup> Kompromiss der Nachkriegszeit: die Vereinbarung, dass Arbeitgeber als Eigner von Unternehmen zwar die in kapitalistischen Systemen üblichen Entscheidungs- und Direktionsrechte in den Händen halten, abhängig Beschäftigte aber über eine Reihe geregelter Verfahren an den Entscheidungen beteiligt sind, die sie unmittelbar betreffen. Institutioneller Ausdruck dieser Beteiligung der Arbeitnehmer sind Gewerkschaften, die in Tarifverhandlungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen mitbestimmen, und Betriebsräte, die an betrieblichen Entscheidungen partizipieren. Gewerkschaften und Betriebsräte gelten gemeinhin als die beiden Säulen des dualen Systems der deutschen Arbeitsbeziehungen, welche über die zugehörigen Prozeduren und Verfahren maßgeblich zur Regulierung des deutschen Erwerbsystems beitragen.

---

1 | Walther Müller-Jentsch (2017) hat zur Charakterisierung der industriellen Beziehungen in Deutschland den Begriff der Konfliktpartnerschaft geprägt, den er in Abgrenzung zum Begriff der Sozialpartnerschaft entwickelt. Während Sozialpartnerschaft einseitig die partnerschaftliche Kooperation betont und damit tendenziell das widersprüchliche Interessenverhältnis zwischen Kapital und Arbeit ausblendet, konstatiert das Konzept der Konfliktpartnerschaft, dass mit dem Institutionensystem der industriellen Beziehungen »Orte geregelter Konfliktaustragung« etabliert werden.

Seit geraumer Zeit mehren sich Berichte, dass die beiden Säulen betrieblich-ökonomischer Teilhabe unter Druck geraten. In Medienberichten und auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung finden sich vermehrt Hinweise darauf, dass Arbeitgeber Rechte unterlaufen, die den Beschäftigten auf Basis des Betriebsverfassungsgesetzes und der Verfassung (Vereinigungsfreiheit/Koalitionsrecht) zustehen und die eine zentrale Rolle bei der Interessenregulierung in arbeitsteiligen Leistungsorganisationen spielen. Dies betrifft zum einen sogenannte »Betriebsratsvermeidungs- oder Betriebsratsbehinderungsstrategien«, bei denen Arbeitgeber die Beschäftigten von der Wahl eines Betriebsrates abzuhalten versuchen oder die Arbeit eines vorhandenen Betriebsrats behindern.

Zum anderen häufen sich Fälle, in denen Unternehmen die Aufforderung zu Tarifverhandlungen mit einer vollständigen Verweigerungshaltung beantworten. Sie wählen damit eine ausdrücklich hohe Eskalationsstufe und verlangen der Gewerkschaft und den in der Regel neu gewonnenen Gewerkschaftsmitgliedern ab, ihre Durchsetzungsfähigkeit relativ schnell mit Arbeitskampfmaßnahmen unter Beweis zu stellen. Nicht selten verbinden Arbeitgeber dieses Vorgehen mit (subtilen) Angriffen, der Stigmatisierung der Repräsentanten der Tariffbewegung im Betrieb oder der gezielten Behinderung gewerkschaftlich organisierter Betriebsräte, während der Belegschaft gleichzeitig Angebote zu verbesserten Arbeits- und Entgeltbedingungen ausdrücklich außerhalb eines Tarifvertrags gemacht werden. Auch wird berichtet, dass Arbeitgeber auf Beschäftigte Druck ausüben, um einen Gewerkschaftsbeitritt oder die Teilnahme an (Warn-)Streiks zu verhindern. Derartige Praktiken vonseiten des Managements wurden bereits in einigen Studien untersucht und mit Begriffen wie »Union Busting«, »Managementopposition« oder »Arbeitgeberdruck« belegt (vgl. Behrens/Dribbusch 2014; Rügemer/Wigand 2014; Goes et al. 2015).

Versuche, die Arbeit von Betriebsräten oder die Wahl eines Betriebsrats zu verhindern, sind keineswegs neu. So zeigen bereits Studien aus den 1970er-Jahren die unverhohlene Ablehnung mancher Unternehmer gegenüber den Institutionen der Mitbestimmung. Und auch die sozialwissenschaftliche Forschung der letzten Jahre dokumentiert Konflikte zwischen Arbeitgebern, Betriebsräten bzw. Beschäftigten, die sich nicht an Inhalten, sondern an der Frage entzündeten, ob die über Gewerkschaften und Betriebsräte vermittelte Teilhabe von Beschäftigten überhaupt legitim ist (vgl. Kotthoff 1981; 1994; Artus et al. 2006; Artus 2008; Lücking 2009; Hert-

wig 2011a; Behrens/Dribbusch 2012; Schlömer-Laufen/Kay 2012). Die Angriffe auf die Mitbestimmung haben für die betroffenen Kollektivorgane (Betriebsräte, Gewerkschaften), engagierte Individuen, aber auch für das demokratische Gemeinwesen einschneidende Wirkungen.

Die Vereinigungsfreiheit ist ein zentrales Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in den meisten westlichen Staaten. Sie beinhaltet bspw. das individuelle Recht, sich einer Partei, einem Verband oder einer Gewerkschaft anzuschließen, um Interessen zu bündeln und zu artikulieren, die erst als derartiges Kollektiv den Prozessen und Verfahren demokratischer Interessenartikulation und -abstimmung zugeführt werden können. Die Bildung von Vereinigungen und das Recht auf individuelle, freie Entscheidung über die Mitgliedschaft in einer Vereinigung gehören zu den demokratischen Grundrechten und sind zugleich eine wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit und die Legitimität demokratischer Gesellschaftsordnungen.

In diesem Sinne ist auch die Freiheit zur gewerkschaftlichen Organisation ein zentrales Element eines demokratischen Staates, denn hier wird den Interessen von Arbeitnehmern an einer Teilhabe am Wirtschaftsprozess Ausdruck verliehen (vgl. Schroeder 2014). Dies gilt zum einen für eine gewerkschaftliche Kernfunktion, wie das Aushandeln von Tarifverträgen. Sie betrifft aber zum anderen auch die Unterstützungsleistungen und die Etablierung von Solidarität, die es vereinzelt Arbeitnehmern überhaupt erst erlauben, ein Gegengewicht gegenüber Unternehmen bzw. Arbeitgebern zu bilden, denen sie aufgrund der asymmetrischen Herrschafts- und (Abhängigkeits-)Beziehungen ansonsten machtlos gegenüberstehen. In Deutschland ist die Vereinigungsfreiheit im Grundgesetz verankert (Artikel 9).

Auf betrieblicher Ebene sieht die Rechtsordnung der BRD mit dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) eine Teilhabe der abhängig Beschäftigten eines Betriebes über die Institution des Betriebsrats vor. In Betrieben mit fünf und mehr Beschäftigten wird laut BetrVG ein Betriebsrat gewählt. Betriebsräte dienen der kollektiven Interessenvertretung, sind gesetzlich jedoch auch zur Kooperation und zur Achtung des Betriebswohles verpflichtet (§ 2 BetrVG). Zwar existieren Betriebsräte nur in etwa 9 Prozent der betriebsratsfähigen Betriebe, doch arbeiteten im Jahr 2018 circa 41 Prozent aller abhängig Beschäftigten in Betrieben, in denen ein Betriebsrat vorhanden ist (vgl. Ellguth/Kohaut 2019). Obgleich die Ansichten über die wirtschaftlichen Folgen eines Betriebsrates zwischen Arbeitnehmer- und

Arbeitgeberlager z.T. immer noch divergieren, so ist doch unbestritten, dass Betriebsräte in aller Regel die Kooperation im Betrieb, die Innovationskraft und damit die Stabilität von Arbeit und Beschäftigung insgesamt fördern. Indem sie Beschäftigten eine Teilhabe an Unternehmensentscheidungen eröffnen, tragen sie in besonderer Weise zur Demokratisierung der Betriebe und damit des Wirtschaftssystems insgesamt bei (vgl. Keller 1999; Hauser-Ditz et al. 2008; Müller-Jentsch 2007; 2017).

Obgleich keine repräsentativen Daten zur Verbreitung von Mitbestimmungsbehinderung existieren (und auch schwer zu generieren sind), so indizieren einige Studien, mediale Berichte und Einschätzungen von Gewerkschaften, Betriebsräten und Betriebsratsberatern, dass eine Ausweitung der beschriebenen Praktiken innerhalb der letzten Jahre stattgefunden hat (vgl. Behrens/Dribbusch 2018). Vieles spricht für die Annahme, dass sich darüber hinaus auch die Qualität dieser Konflikte verändert. Dies ist zum einen darin zu erkennen, dass Arbeitgeber oder Manager mit erhöhter Vehemenz und mit offenkundig rechtswidrigen Praktiken Beschäftigte und Betriebsräte unter Druck setzen. Zum anderen spiegelt sich die neue Qualität darin wider, dass Akteure das Feld betreten, deren erklärtes Ziel die Eindämmung von Mitbestimmung ist. Zu diesen Akteuren zählen insbesondere spezialisierte Anwaltskanzleien und Beratungsfirmen. Augenscheinlich hat sich ein Markt für entsprechende Dienstleistungen gebildet, auf dem Arbeitgeber als Nachfrager von Leistungen auftreten, die in der Verhinderung einer Betriebsratswahl oder der Einschüchterung von Betriebsratsmitgliedern, also demokratisch gewählter Mandatsträger, besteht.

Wer bei diesen Konflikten im Recht ist, ist in der Regel eindeutig. Seitens der Rechtsprechung sind bereits Urteile ergangen, die die Behinderung der Betriebsratswahl oder -arbeit und der Gewerkschaftsarbeit eindeutig negativ sanktionieren. Vor einiger Zeit wurde z. B. vom Arbeitsgericht Gelsenkirchen der Fall der Reinigungsfirma Stölting verhandelt (vgl. Zeitschrift Arbeit und Recht, 4/2016), bei dem der Arbeitgeber denjenigen Beschäftigten eine Prämie anbot, die sich zum Austritt aus der Gewerkschaft entschieden. Im Mai 2019 entschied das Arbeitsgericht Gießen einen Fall von »Betriebsratsbashing« zugunsten einer betroffenen Arbeitnehmerin, der eine entsprechende Entschädigung zugesprochen wurde. Bemerkenswert ist an dem Urteil, dass der Arbeitgeber und der Arbeitgeberanwalt (Naujoks) als Gesamtschuldner benannt wurden. Die Begründung lautete, dass beide gemeinsam ein Strategiekonzept entwickelt hatten, um Kündigungs-

gründe gegen die Betriebsrätin zu provozieren und sie aus dem Betrieb zu drängen.

Besorgniserregend sind die vorliegenden Befunde umso mehr, als sich gerade auch aus den bislang vergleichsweise gut regulierten Sektoren Berichte von »Union Busting« und »Betriebsrats-Bashing« mehren, wie aus der Metall- und Elektroindustrie oder sogar der chemischen Industrie. Diese lassen sich mitunter durch gewerkschaftliche Organisationserfolge und die Ausbreitung betrieblicher Mitbestimmungsstrukturen (z. B. durch jüngste Organizing- oder Zuwachsraumprojekte in Ostdeutschland, vgl. Goes et al. 2015; Röbenack/Artus 2015) erklären. Generell zeigen Befunde jedoch, dass die Behinderung von Mitbestimmung deutschlandweit auftritt und ein relevantes politisches Problem darstellt (vgl. Behrens/Dribbusch 2018).

Die Konsequenzen einer Zunahme von Behinderungsstrategien sind mittlerweile eindeutig abzusehen. Für die beteiligten Personen liegen die Folgen auf der Hand: Die Behinderung der Mitbestimmung betrifft immer unmittelbar Individuen, deren Verfassungsrechte beschnitten werden; gravierender für die Betroffenen wiegt aber, dass der Druck des Arbeitgebers einschneidende persönliche Belastungen mit sich bringt, die in Resignation oder ernsthaften Krankheiten münden und Personen »kaputtmachen« (vgl. Rügemer/Wigand 2014). Über die individuelle Ebene hinaus bergen diese Entwicklungen aber auch weitere Gefahren, weil grundlegende demokratische Rechte ganzer Belegschaften eingeschränkt werden und damit Betriebe als zentrale Orte des sozialen Lebens, das deutsche Erwerbssystem und die demokratische Verfasstheit des Gemeinwesens insgesamt betroffen sind.

Gegenstand der vorliegenden Studie sind Arbeitgeberpraktiken der »Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb« und die auf diese Praktiken bezogenen Strategien, Reaktionen, »Gegen- oder Abwehrmaßnahmen« der Beschäftigten. Die (mitunter sperrige) Begriffswahl »Behinderung der Mitbestimmung« zielt darauf ab, den Untersuchungsgegenstand vor dem Hintergrund des »institutionellen Settings« des deutschen Erwerbssystems möglichst präzise zu umreißen. Im dualen System der Arbeitsbeziehungen sind nicht nur Gewerkschaften, sondern auch Betriebsräte tragende Säulen von Beschäftigtenpartizipation. Damit erscheint der Begriff des »Union Busting« jedoch verkürzt, denn in der angelsächsischen Tradition mit ihrem monistischen System beschreibt er lediglich einen Teil unseres Gegenstandes: die gewerkschaftliche Interessenvertretung. Bei der Begriffswahl geht es uns auch darum, eine A-priori-Bewertung der Konflikte zu

vermeiden. Die Begriffe »Arbeitgeberopposition« und »Arbeitgeberdruck« suggerieren eine gewisse Latenz im Hinblick auf die Wirkungen und Folgen von Mitbestimmungsbehinderung. »Opposition« kann im alltäglichen Sprachgebrauch als legitime, in demokratischen Systemen sogar notwendige – und zudem in der Regel immer auch *legale* Form – der Auseinandersetzung betrachtet werden. Dies aber ist angesichts der bereits angedeuteten Vorgehensweise von Arbeitgebern oftmals keineswegs der Fall.

Die Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb umfasst demnach die strategische »Anwendung von Praktiken«, die darauf abzielen, »arbeitgeberunabhängige Organisation und Interessenvertretung in einem Betrieb [...] zu unterbinden, auszuhebeln oder im Entstehen zu be- oder zu verhindern« (ebd.: 13). Um diesen Untersuchungsgegenstand von anderen Formen des Konfliktes zwischen den Betriebsparteien abzugrenzen, sei hier auf die folgenden Aspekte verwiesen:

Erstens ist dies der *Gegenstand* der Konflikte. In den Konflikten drehen sich die Auseinandersetzungen nur vordergründig um Sachfragen wie Arbeitszeiten, Eingruppierungen oder Zuschläge; selbst wenn derartige Aspekte Anlass, Auslöser oder offizielles Konfliktthema sind, geht es im Kern immer um die *Spielregeln* der Interaktion im Betrieb, also um prozessuale Fragen; Gegenstand ist die Praxis von Partizipation – in ihren institutionellen Formen wie Betriebsräten und Gewerkschaften und den damit verbundenen Prozessen bzw. Verfahren (Wahlen, Interessenvertretungsarbeit, Interaktion zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat, Tarifverhandlungen). In manchen Betrieben geht es dem Arbeitgeber ums Prinzip: Mitbestimmung wird als unangemessen, manchmal gar als illegitim wahrgenommen. In anderen Betrieben zielt der Arbeitgeber aber vor allem darauf ab, in den Sachfragen allein zu bestimmen und damit für sich selbst günstige Bedingungen (geringe Arbeitskosten, hohe Flexibilität, Gewinnmaximierung) durchzusetzen. Hier sind die Spielregeln – und damit auch der Kampf gegen Mitbestimmung – Mittel zum Zweck.

Zweitens betrachten wir Konflikte mit besonderer *Intensität*, die sich in der Überschreitung bzw. Missachtung gesetzlicher Regelungen zuungunsten von Beschäftigten, Betriebsräten oder Gewerkschaften ausdrücken. Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb bewegt sich im Bereich oder zumindest an der Grenze der Illegalität, weil offensichtlich gegen geltendes Recht verstoßen wird.

Drittens meinen wir mit »Behinderung der Mitbestimmung« ein mehr oder minder systematisches Vorgehen, das durch die *Häufung oder Wiederholung* entsprechender Arbeitgeberpraktiken indiziert wird. Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb ist in dieser Perspektive kein einmaliges Phänomen, keine Ad-hoc-Entscheidung, sondern mitunter Ausdruck spezifischer Haltungen von Managern oder Arbeitgebern, die Formen von Mitbestimmungsbehinderung (in verschiedenen Varianten) wiederholt oder gar dauerhaft praktizieren – und damit ein Element betrieblicher *Kulturmuster*. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass sich zahlreiche Spielarten bzw. »Muster« von Mitbestimmungsbehinderung finden lassen, die sich bspw. im *Grad der Professionalisierung* oder in der *spezifischen Intention* betrieblicher Praktiken unterscheiden können. Auf diese Aspekte gehen wir im Konzeptteil der Studie noch genauer ein.

Die vorliegende Studie ist Ergebnis des Forschungsprojekts »Kampf um die Mitbestimmung«, das zwischen April 2018 und März 2020 von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und gemeinsam von TU Chemnitz und AFB – Alrun Fischer Beratung für Betriebsräte durchgeführt wurde. Ziel des Projektes war es, die arbeitnehmerseitigen Strategien in Bezug auf Arbeitgeberpraktiken der Behinderung von Beteiligungs- und Organisationsrechten (»Behinderung der Mitbestimmung«) zu erheben, zu analysieren und zu erklären. Der Schwerpunkt des Forschungsvorhabens lag auf den jeweiligen Strategien der Beschäftigten, die in Reaktion auf Arbeitgeberstrategien entstanden. Auf diese Weise sollten erstens systematische empirische Kenntnisse über Behinderungspraktiken sowie »Gegenmaßnahmen« generiert werden; zweitens sollten Informationen über die Wirkungsweisen und ggf. Faktoren für den Erfolg bzw. Misserfolg beschäftigtenseitiger Strategien identifiziert werden. Letztlich ging es auch darum, Wissen zu generieren, welches von betrieblichen Akteuren, von Politik und Verbänden genutzt werden kann, um weitergehende Handlungsoptionen aufzuzeigen, die die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte von Arbeitnehmern befördern. Die folgenden Fragestellungen standen im Zentrum der Untersuchung:

1. Welche *typischen Formen* von Mitbestimmungsbehinderung lassen sich empirisch auffinden? Auf welche (betrieblichen) Faktoren lassen sie sich zurückführen bzw. unter welchen Kontextbedingungen treten sie auf?

2. Welche *Strategien* und Praktiken werden auf *Beschäftigtenseite* entwickelt, um der Behinderung der Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte entgegenzuwirken?
3. Welche *Wirkungen* entfalten Gegenstrategien? Unter welchen Bedingungen gelingt es den Beschäftigten, Betriebsräten und Gewerkschaften, ihre Rechte durchzusetzen? Welche Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren lassen sich identifizieren?
4. Welche *betrieblichen Entwicklungspfade* lassen sich erkennen? Unter welchen Umständen ergibt sich eine Konstellation von »Konflikt in Permanenz«, unter welchen Umständen finden die Parteien zu einem kooperativen Miteinander (zurück)?

Im Projektverlauf wurden die Fragestellungen mithilfe eines qualitativen Forschungsdesigns bearbeitet. Dabei wurden Fallstudien erhebungen in 28 Betrieben durchgeführt, in denen (verschiedene Formen) von Mitbestimmungsbehinderung virulent waren. Zu diesem Zweck wurden Interviews mit Betriebsratsmitgliedern, Beschäftigten und Arbeitgebervertretern sowie mit Experten aus Gewerkschaften, Unterstützungsnetzwerken und Verbänden geführt (vgl. Kapitel 3).

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Kapitel 2 umreißt den Stand der Forschung, theoretische Bezüge der Studie sowie das eigene theoretische Konzept. In Kapitel 3 wird die methodische Vorgehensweise erläutert; zentrale Merkmale des Empiriefeldes und der Fallstudien werden präsentiert. Kapitel 4 enthält sechs Einzelfallstudien, in denen der Verlauf von Konflikten um die Mitbestimmung exemplarisch dokumentiert wird. Dieses Kapitel dient dazu, den Lesern einen Einblick in den Facettenreichtum der hier betrachteten Auseinandersetzungen, die Folgen und z. T. sehr komplexen Verwerfungen zu geben. Kapitel 5 widmet sich danach den Managementpraktiken der Behinderung von Mitbestimmung. Hier werden zunächst ohne Bezug zu den Reaktionen der Beschäftigtenseite die Strategien und Praktiken systematisch untersucht, mit deren Hilfe Arbeitgeber versuchen, Betriebsräte in ihrer Arbeit zu behindern, eine Betriebsratswahl zu manipulieren oder zu verhindern oder die Tarifaussensatzung zu vermeiden.

Die Maßnahmen und Strategien, die die Beschäftigtenseite nutzt, um den Angriffen von Arbeitgebern entgegenzutreten, werden in Kapitel 6 betrachtet. Hierbei steht nicht mehr der Einzelfall im Zentrum, sondern

die jeweilige Strategie der Beschäftigtenseite. Obgleich sich Fälle nur im Zusammen- und Wechselspiel von Angriff und Gegenwehr, von verschiedenen Maßnahmen und Reaktionen verstehen lassen, werden hier die einzelnen Bestandteile von Beschäftigtenpraktiken analytisch getrennt untersucht. Auf diese Weise soll es gelingen, zu begründeten, verallgemeinerbaren Einschätzungen über die Funktionsweise, die Wirkungen und die Chancen und Risiken der Anwendung einzelner Maßnahmen zu gelangen. Praktisch ist dies auch gerade dann wichtig, wenn Akteure in betrieblichen Konflikten über die Anwendung einzelner Maßnahmen entscheiden müssen. Der Bericht schließt mit einer Zusammenfassung. Hier werden die wichtigsten Ergebnisse resümiert, erste Handlungsempfehlungen formuliert sowie ein Ausblick gegeben.

