

# **Varianten der Mitbestimmung in der Corona-Krise – Eine Typologie betrieblicher Austauschbeziehungen zwischen Interessenvertretungen und Arbeitgebern in der Pandemie\***

Hajo Holst, Steffen Niehoff\*\*

**Zusammenfassung:** Der Beitrag beschäftigt sich mit der betrieblichen Mitbestimmung in der Corona-Krise. Vor dem Hintergrund einer theoretischen Perspektive, die die politische Ökonomie der Mitbestimmung mit der politischen Kultur der Austauschbeziehungen verbindet, werden die Beziehungen zwischen Interessenvertretungen und Arbeitgebern in der Bewältigung der Pandemieherausforderungen untersucht. Mit Hilfe einer Clusteranalyse und anhand von Fallstudien werden fünf Mitbestimmungsvarianten identifiziert, die jeweils auf einem spezifischen Interaktionsmodus zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung basieren und die zudem mit deutlichen Unterschieden in der Einhaltung der Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte und dem Stellenwert von Beschäftigteninteressen in den betrieblichen Corona-Maßnahmen einhergehen. Die Befunde sind nicht nur von wissenschaftlichem Interesse, sondern auch mitbestimmungspolitisch relevant: Die Typologie der Mitbestimmungsvarianten zeigt, dass sich die schon länger anhaltenden Polarisierungstendenzen der betrieblichen Mitbestimmung während der Pandemie weiter verschärft haben. Methodisch basiert der Beitrag auf einem Mixed-Methods-Ansatz. Knapp 2.000 Betriebs- und Personalräte aus allen Branchen beteiligten sich im Frühjahr 2021 und Frühjahr 2022 an den Surveys des Arbeitswelt-Monitors „Arbeiten in der Corona-Krise“; parallel wurden 35 qualitative Interviews mit betrieblichen Interessenvertreter\*innen geführt.

**Schlagwörter:** Mitbestimmung, Betriebsrat, Corona-Pandemie, Interessenvertretung, Polarisierung

## **Varieties of co-determination during the Corona crisis – A typology of firm-level exchange relations between employee representatives and employers during the pandemic**

**Abstract:** The article deals with workplace co-determination in Germany during the Corona crisis. Using a perspective combining a political economy of codetermination and the political culture of exchange relations, the relationship between employers and works or staff council members in dealing with the challenges posed by the pandemic are scrutinized. With the help of a cluster analysis and firm-level case studies, five co-determination variants are identified, each of which is based on specific modes of interaction

\* Artikel eingegangen: 31.07.2022. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 02.11.2023.

\*\* Prof. Dr. Hajo Holst, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück, Seminarstr. 33, D-49074 Osnabrück. E-Mail: haholst@uni-osnabrueck.de  
Steffen Niehoff, M.A., Institut für Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück, Seminarstr. 33, D-49074 Osnabrück. E-Mail: steffen.niehoff@uni-osnabrueck.de.

between employer and interest representation. In addition, the five variants are accompanied by differences in the co-determination rights of works and staff councils as well as the inclusion of employee interests in company-level Corona measures. The results are not only of academic interest, but also relevant to co-determination policy generally. The typology of co-determination variants reveals that the ongoing polarization tendencies within workplace co-determination were further intensified during the pandemic. The article is based on a mixed-methods approach. Almost 2.000 works and staff councils from all sectors took part in the surveys of the Working World Monitor “Working in the Corona-Crisis” in spring 2021 and spring 2022; parallel to this, 35 qualitative interviews were conducted with workplace representatives.

**Keywords:** Co-determination, works council, Corona pandemic, interest representation, polarization. JEL: J50, M14, M54, Z10

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Die Corona-Pandemie hat die betriebliche Mitbestimmung vor erhebliche Herausforderungen gestellt (Behrens & Brehmer, 2022; Behruzi, Brinkmann & Paulitz, 2021; Detje & Sauer, 2021; Steidlmüller & Robelski, 2021). Zum einen traf das neuartige Coronavirus Sars-CoV-2 im Frühjahr 2020 auch die Arbeitswelt mit enormer Wucht. Kaum ein Betrieb blieb von der Pandemie verschont, kaum ein Arbeitsplatz, der nicht auf irgendeine Art und Weise von den Auswirkungen betroffen war (Holst, Fessler & Niehoff, 2022). Zum anderen berührten die betrieblichen Maßnahmen der Pandemiekämpfung nahezu alle Handlungsfelder der Mitbestimmung, vom Arbeits- und Gesundheitsschutz und der Beschäftigungssicherung über die Leistungspolitik und Veränderungen der Arbeitsorganisation bis hin zur Einführung neuer Technologien (Casas, Detje, Dunkel, Kratzer & Sauer, 2022; Haipeter, 2022). Aufgrund ihrer Wucht und der thematischen Bandbreite der Herausforderungen lässt sich die Corona-Pandemie rückblickend auch als Lackmus-test für den Zustand und vor allem die demokratische Qualität der Mitbestimmung lesen. Denn dort, wo die Mitbestimmung (noch) funktioniert, sorgen die kollektiven Mitbestimmungsrechte dafür, dass in der von strukturellen Machtasymmetrien geprägten Sphäre der Erwerbsarbeit Beschäftigte an betrieblichen Entscheidungen beteiligt werden und ihre Interessen – und zwar nicht nur ihre wirtschaftlichen, sondern auch ihre außerökonomischen – Gehör finden (Müller-Jentsch, 2009; Brinkmann & Nachtwey, 2013).

Rein formal hätte die Mitbestimmung in Betrieben mit Betriebs- oder Personalrat eine zentrale Rolle im Umgang mit den Pandemieherausforderungen spielen müssen. Die im Betriebsverfassungs- und Bundespersonalvertretungsgesetz (BetrVG und BPersVG) verankerten Informations-, Konsultations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte decken nämlich fast alle Aspekte des betrieblichen Umgangs mit den Herausforderungen der Corona-Krise ab. Mitbestimmungspflichtig sind unter anderem die Ausgestaltung von Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz, die Anpassung von Arbeitszeiten

1 Die Autoren danken Claudia Czscholl, Agnes Fessler, Markus Hertwig, Petra-Franziska Köster, Dimitri Isabell Mader und Carmen Thamm sowie zwei anonymen Gutachter\*innen für die hilfreichen Hinweise und Anregungen.

und die Einführung von Kurzarbeit, aber auch die Ausgestaltung mobilen Arbeitens. Aus der Mitbestimmungsforschung ist jedoch schon länger bekannt, dass die praktische Geltung der Mitbestimmungsrechte abnimmt: Immer häufiger werden die Rechte von Betriebs- und Personalräten ausgehebelt (Brinkmann, Choi, Detje, Dörre, Holst, Karakayali & Schmalstieg, 2008; Hertwig, Thünken, Morgenroth & Fischer, 2021). Die wenigen vorliegenden, überwiegend qualitativen Studien bestätigen diesen Befund auch für die Corona-Pandemie. Vor allem in Betrieben, in denen die Mitbestimmung schon vorher unter Druck stand, wurden wichtige Entscheidungen häufig ohne die Interessenvertretungen getroffen (Behruzi et al., 2021). Zudem hat die Forschung seit den 1990er Jahren gezeigt, dass die Unterschiede in der betrieblichen Mitbestimmungspraxis weit über die (Nicht-)Einhaltung der Rechte der Interessenvertretungen hinausgehen: Innerhalb des einheitlichen rechtlichen Rahmens des BetrVG und des BPersVG haben sich kulturell höchst unterschiedlich geformte Austauschbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung herausgebildet (Kotthoff, 1981, 1994; Nienhüser, 2015; Bosch, Ellguth, Schmidt & Trinczek, 1999). Es ist zu erwarten, dass auch während der Corona-Pandemie unterschiedliche Interaktionsmuster existiert haben. Bis heute steht eine systematische Analyse der Mitbestimmungsvarianten in der Pandemie jedoch noch aus.

An diesen Punkten setzt der vorliegende Beitrag an. Auf Basis umfangreicher quantitativer und qualitativer Befragungen von Betriebs- und Personalräten aus der Zeit der Corona-Pandemie werden die Austauschbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung untersucht: *Welche Varianten der betrieblichen Mitbestimmung lassen sich im Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Pandemie beobachten?* Anhand einer Clusteranalyse und qualitativer Fallstudien werden fünf Mitbestimmungsvarianten identifiziert, die primär auf spezifischen Interaktionsmodi zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung basieren, zugleich aber auch mit Unterschieden in der Reichweite der Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte und der Berücksichtigung von Beschäftigteninteressen in den betrieblichen Corona-Maßnahmen einhergehen.

Das Forschungsdesign des Beitrags basiert auf drei Eckpunkten: *Erstens* wird ein Mixed-Methods-Ansatz genutzt, um typische Mitbestimmungsvarianten in der Pandemiebewältigung zu identifizieren und in diesen Tiefenbohrungen vorzunehmen. Eine Clusteranalyse auf der Basis quantitativer Daten spürt in der Pandemie verbreitete Interaktionsmodi zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung auf, während die qualitativen Fallstudien genutzt werden, um den Stellenwert von Beschäftigteninteressen in den betrieblichen Maßnahmen zu untersuchen sowie die Dynamik der Austauschbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung insbesondere zu Pandemiebeginn zu rekonstruieren. *Zweitens* spielt die Größe und die Breite der Samples eine Schlüsselrolle für die Beantwortung der Forschungsfragen. Knapp 2.000 Betriebs- und Personalräte beteiligten sich an dem Online-Survey, zudem wurden 35 problemzentrierte Interviews mit Interessenvertreter\*innen geführt. Die breite Survey-Beteiligung ermöglicht es, nicht nur die Austauschbeziehungen in den großbetrieblichen industriellen Hochburgen der Mitbestimmung in den Blick zu nehmen, sondern systematisch auch die Mitbestimmungsdynamik im Dienstleistungssektor und in Kleinbetrieben zu untersuchen. *Drittens* sind beide Empiriearten im Datensatz direkt miteinander verbunden. Die anonymisierten

Fallstudien können dadurch belastbar den durch die Clusteranalyse identifizierten Mitbestimmungsvarianten zugeordnet werden. Die Verbindung von quantitativen Befragungen und qualitativen Interviews erlaubt methodisch kontrollierte Tiefenbohrungen in die soziale und zeitliche Dynamik der den Varianten zugrundeliegenden Austauschbeziehungen.

Folgendermaßen geht der Beitrag vor: Auf die Einleitung folgt die theoretische Verortung des Beitrags und dessen Einordnung in die Mitbestimmungsforschung (2). Nach der Vorstellung des Forschungsprojektes, des empirischen Materials und der Methoden (3) werden zunächst die Ergebnisse der Clusteranalyse zu den Interaktionen zwischen Interessenvertretungen und Arbeitgebern vorgestellt (4), bevor die fünf Mitbestimmungsvarianten unter Hinzuziehung qualitativer Fallstudien detailliert ausgeleuchtet werden (5). Den Abschluss bildet ein Fazit, das die Ergebnisse bilanziert und in die Mitbestimmungsforschung einordnet (6).

## 2 Forschungsstand: Mitbestimmung vor und während der Pandemie

So umfangreich die Forschung zu den Auswirkungen von SARS-CoV-2 und den politischen Eindämmungsmaßnahmen auf die Arbeitswelt ist (Holst et al., 2022; Hövermann 2020; Ahlers, Mierich, Zucco, 2021), die Mitbestimmung und ihre zentralen Akteure standen eher selten im Fokus. Quantitativ wurden die Auswirkungen der betrieblichen Mitbestimmung auf die Pandemieeffekte (Behrens & Pekarek, 2023; Holst et al., 2022) und die Sicht der Beschäftigten auf das Betriebs- und Personalratshandeln in der Pandemie untersucht (Niehoff & Holst, 2022; Allmendinger & Schröder, 2021), während anhand von qualitativen Fallstudien ein Blick auf die Herausforderungen für die Interessenvertretungen geworfen wurde (Behruzi et al., 2021; Casas et al., 2021; Detje & Sauer, 2021; Haipeter, 2022). Deutlich wurde dabei, dass die Rolle der Mitbestimmung, die Haltung der Arbeitgeber und auch die Handlungsfähigkeit der Betriebs- und Personalräte eine erhebliche Bandbreite aufwiesen. Der vorliegende Beitrag greift diese Befunde auf und untersucht die Heterogenität der Interaktionen zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen in der betrieblichen Pandemiekämpfung. Im Anschluss an strukturoretheoretische Ansätze (Windeler & Wirth, 2004) werden die industriellen Beziehungen im Betrieb als Austauschbeziehungen konzipiert, in denen Arbeitgeber und Interessenvertretungen eingebettet in eine von strukturellen Machtasymmetrien geprägte kapitalistische Ökonomie und vor dem Hintergrund im Betrieb tradierter kultureller Interaktionsmuster ihre Interessen verfolgen. Damit verbindet der Beitrag zwei Forschungsstränge miteinander, zum einen die politische Ökonomie der Mitbestimmung und zum anderen die politische Kultur der Austauschbeziehungen.

Gegenstand der Mitbestimmung ist die Regulierung von Erwerbsarbeit in einer vom Profitmotiv dominierten Ökonomie und in von Herrschaftsbeziehungen durchzogenen Betrieben (Dörre, 2016; Artus, Behrens, Keller, Matiaske, Nienhäuser, Rehder & Wirth, 2016). Die strukturellen Machtasymmetrien gehören zum Wesenskern der industriellen

Beziehungen im Betrieb, stellen die kollektiven Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen doch eine Art demokratisches Gegengewicht gegen die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen dar – ohne allerdings je die strukturell verankerten Asymmetrien komplett aufheben zu können (Müller-Jentsch, 2017). Die Informations-, Konsultations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte verschaffen in betrieblichen Entscheidungsprozessen nicht nur den wirtschaftlichen, sondern auch den außerökonomischen Interessen der abhängig Beschäftigten Gehör und relativieren damit ein Stück weit Profitmotiv (Brinkmann & Nachtwey, 2013). Allerdings ist seit einigen Jahren eine Erosion und Polarisierung der Mitbestimmung zu beobachten: Während die Interessenvertretungen in den gewerkschaftlich gut organisierten Kernbereichen weiterhin über erheblichen Einfluss auf die Regulierung der Erwerbsarbeit verfügen, wachsen zugleich mitbestimmungsfreie Zonen (Funder, 2018), werden durch vertikale Desintegration und Übernahmen die Rechte von Interessenvertretungen geschwächt (Brinkmann et al., 2008) und verbreiten sich mitbestimmungsfeindliche Haltungen unter Arbeitgebern (Hertwig et al., 2021).

Neben der politischen Ökonomie der Mitbestimmung nimmt die hier verwendete Konzeptualisierung der industriellen Beziehungen im Betrieb Anleihen bei der Forschung zur „politischen Kultur betrieblicher Austauschbeziehungen“ (Bosch, 1996). Ausgehend von der Beschäftigung mit historisch gewachsenen kulturellen Interaktionsmustern zwischen den Arbeitgebern und Interessenvertretungen wurden insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren mehrere Mitbestimmungstypologien vorgelegt (Kotthoff, 1981, 1994; Bosch 1996; Bosch et al., 1999). Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass sich trotz eines einheitlichen rechtlichen Mitbestimmungsrahmens auf der betrieblichen Ebene sehr unterschiedliche, in Problemwahrnehmungen, Interessendefinitionen und Klassifikationen kulturell verankerte Interaktionsmuster herausgebildet haben, die von den Mitbestimmungsakteuren in den alltäglichen Aushandlungen und Konflikten reproduziert werden (Bosch, 1996). Von dieser Forschung inspiriert, typisiert der Beitrag die konkreten Interaktionen zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen im Umgang mit den Pandemieherausforderungen – wenn auch deutlich fokussierter auf die Kernaspekte der Interaktion zwischen den Mitbestimmungsparteien als die Studien, die in den 1980er und 1990er Jahren mit dem Kulturbegriff arbeiten.

Welche Rolle die verschiedenen Aspekte der politischen Ökonomie der Mitbestimmung – also die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen, die strukturellen Machtasymmetrien zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen sowie die demokratische Funktion der Mitbestimmungsrechte – und die in der Vergangenheit bewährten betrieblichen Interaktionsmuster während der Corona-Pandemie in den Austauschbeziehungen spielen, wird in diesem Beitrag als empirische Frage betrachtet. Zum einen wohnen der Wucht, mit der SARS-CoV-2 im Frühjahr 2020 die Arbeitswelt getroffen hat, und der Schwere der wirtschaftlichen, gesundheitlichen und arbeitspolitischen Pandemieherausforderungen durchaus das Potenzial inne, für Diskontinuitäten in den Austauschbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen auf der betrieblichen Ebene zu sorgen (Detje & Sauer, 2021). Es ist keineswegs garantiert, dass in der Corona-Krise Interaktionsmuster unverändert reproduziert werden, die sich in der Vergangenheit

bewährt haben, und die Pandemiebewältigung damit direkt an die bisherige Mitbestimmungspraxis anknüpft. Zum anderen ist ebenfalls empirisch zu klären, welche Rolle die verschiedenen Aspekte der politischen Ökonomie der Mitbestimmung in der betrieblichen Pandemiebewältigung spielen. In der Frühphase der Corona-Pandemie schien der Gewinn als gesellschaftliches Leitmotiv zur Debatte zu stehen, zumindest wurden die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen für eine gewisse Zeit dem Gesundheitsschutz untergeordnet (Rosa, 2020). Ob dies bedeutet, dass die demokratische Dimension der Mitbestimmung während der Corona-Krise gestärkt wird, ist offen. Genauso denkbar ist, dass in der pandemischen Notlage die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen noch an gesellschaftlichem Einfluss gewonnen haben.

### 3 Projekt, Sample und Methoden

Der Beitrag 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.

*Sample.* Die hier vorliegenden Analysen beruhen auf einem Subsample aus Interessenvertreter\*innen der 3. und 4. Erhebungsrunde des Arbeitswelt-Monitors aus dem Frühjahr 2021 und 2022. Das quantitative Sample umfasst Rückmeldungen von insgesamt 1.969 Interessenvertreter\*innen und ermöglicht einen breiten Blick auf die Interaktionen zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen in der Pandemiebewältigung. Neben den traditionellen Schwerpunkten betrieblicher Mitbestimmung in industriellen Großbetrieben deckt das Sample auch den öffentlichen Sektor und von Klein- und Mittelbetrieben dominierte Bereiche des Dienstleistungssektors ab (siehe Tabelle 1). Parallel zum Online-Survey wurden in den beiden Erhebungsrunden 2021 und 2022 problemzentrierte Interviews mit insgesamt 35 Interessenvertreter\*innen geführt. Die Interviewführung zielte auf die Erstellung von Betriebsfallstudien ab, neben der Corona-Betroffenheit und der betrieblichen Pandemiebewältigung wurde u.a. nach Managementstrategien, Mitbestimmungspraxis und Marktverhältnissen vor der Pandemie gefragt. Alle Teilnehmer\*innen des Surveys wurden zu einem Interviewgespräch eingeladen. Die über diesen Kanal rekrutierten Interviews sind über die Fall-ID direkt mit dem quantitativen Sample verbunden.

*Tabelle 1: Das quantitative Sample*

|                                   |                        | Fallzahl | Anteil | 2021       | 2022       |
|-----------------------------------|------------------------|----------|--------|------------|------------|
| Gesamtzahl Betriebs-/Personalräte |                        | 1.969    | /      | 1.025      | 944        |
| Freistellung                      | Nicht freigestellt     | 968      | 54,8   | 524 (55,9) | 444 (53,6) |
|                                   | Teilweise freigestellt | 367      | 20,8   | 180 (19,2) | 187 (22,6) |
|                                   | Voll freigestellt      | 431      | 24,4   | 234 (24,9) | 197 (23,8) |

|               |   |     |      |            |            |
|---------------|---|-----|------|------------|------------|
| Betriebsgröße | Unter 100 Beschäftigte                    | 295 | 15,0 | 141 (13,8) | 154 (16,4) |
|               | 100 bis unter 200 Beschäftigte            | 212 | 10,8 | 110 (10,8) | 102 (10,9) |
|               | 200 bis unter 1.000 Beschäftigte          | 857 | 43,7 | 453 (44,3) | 404 (43,0) |
|               | 2.000 Beschäftigte und mehr               | 598 | 30,5 | 318 (31,1) | 280 (29,8) |
| Branche       | Land-/Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau | 13  | 0,7  | 8 (0,8)    | 5 (0,5)    |
|               | Chemieindustrie                           | 99  | 5,1  | 36 (3,6)   | 63 (6,8)   |
|               | Metall- und Elektroindustrie              | 389 | 20,1 | 220 (22,0) | 169 (18,1) |
|               | Sonstiges verarbeitendes Gewerbe          | 63  | 3,3  | 37 (3,7)   | 26 (2,8)   |
|               | Baugewerbe                                | 57  | 2,9  | 12 (1,2)   | 45 (4,8)   |
|               | Handel                                    | 60  | 3,1  | 33 (3,3)   | 27 (2,9)   |
|               | Verkehr und Lagerei                       | 61  | 3,2  | 44 (4,4)   | 17 (1,8)   |
|               | Information und Kommunikation             | 90  | 4,7  | 41 (4,1)   | 49 (5,3)   |
|               | Öffentliche Verwaltung                    | 254 | 13,1 | 148 (14,8) | 106 (11,4) |
|               | Erziehung und Unterricht                  | 412 | 21,3 | 165 (16,5) | 247 (26,5) |
|               | Gesundheitswesen                          | 133 | 6,9  | 73 (7,3)   | 60 (6,4)   |
|               | Sozialwesen                               | 57  | 2,9  | 32 (3,2)   | 25 (2,7)   |
|               | Sonstige Dienstleistungen                 | 245 | 12,7 | 152 (15,2) | 93 (10,0)  |

Quelle: eigene Darstellung; Daten des Arbeitswelt-Monitors

*Methodisches Vorgehen.* Um verbreitete Muster in den Interaktionen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung in der betrieblichen Pandemiebewältigung zu identifizieren, wurde auf Basis von vier Items eine zweistufige Clusteranalyse durchgeführt. Die vier Items basieren auf den Ergebnissen qualitativer Interviews vom Frühjahr 2020 und decken Aspekte der Interaktion mit dem Arbeitgeber ab, die den interviewten Betriebs- und Personalräten im betrieblichen Umgang mit den Pandemieherausforderungen besonders relevant erschienen: (1) die Information des Betriebs- oder Personalrats durch den Arbeitgeber, (2) die Beteiligung der Interessenvertretung an wichtigen Entscheidungen, (3) die Art der Zusammenarbeit zwischen den Mitbestimmungsakteuren und (4) die Rolle des Betriebs- oder Personalrats gegenüber dem Arbeitgeber. In der 3. Erhebungsrounde des Monitors im Herbst 2021 kam das Instrument erstmals zum Einsatz. Im ersten Schritt wurde eine hierarchische Clusteranalyse mit Ward als varianzbasierte Methode zur Fusionierung von Fällen durchgeführt, im zweiten Schritt 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 und basiert – abzüglich von Fragebogenausfällen – auf 1.778 gültigen Rückmeldungen von Interessenvertreter\*innen.

*Variablen.* Die vier Clustervariablen zur Interaktion zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretung sind fünfstufig Likert-skaliert (1... „Stimme gar nicht zu“ bis 5... „Stimme völlig zu“). Die Items 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 den Betriebs- und Personalrat als Gremium abzielt. Die Teilnehmer\*innen geben nicht an, wie sie persönlich mit ihrem jeweiligen Gegenüber – Personalabteilung, Management oder Führungskräfte – interagieren. Vielmehr werden sie aufgefordert, abstrakt und damit unabhängig von der eigenen Position die Interaktion zwischen Interessenvertretung und Arbeitgeber im Umgang mit den wirtschaftlichen, gesundheitlichen und arbeitspolitischen Herausforderungen der Corona-Krise zu beschreiben. Damit eignen sich die Items – bei aller interpretativen Vorsicht – zur Typisierung der pandemiebezogenen betrieblichen Austauschbeziehungen.

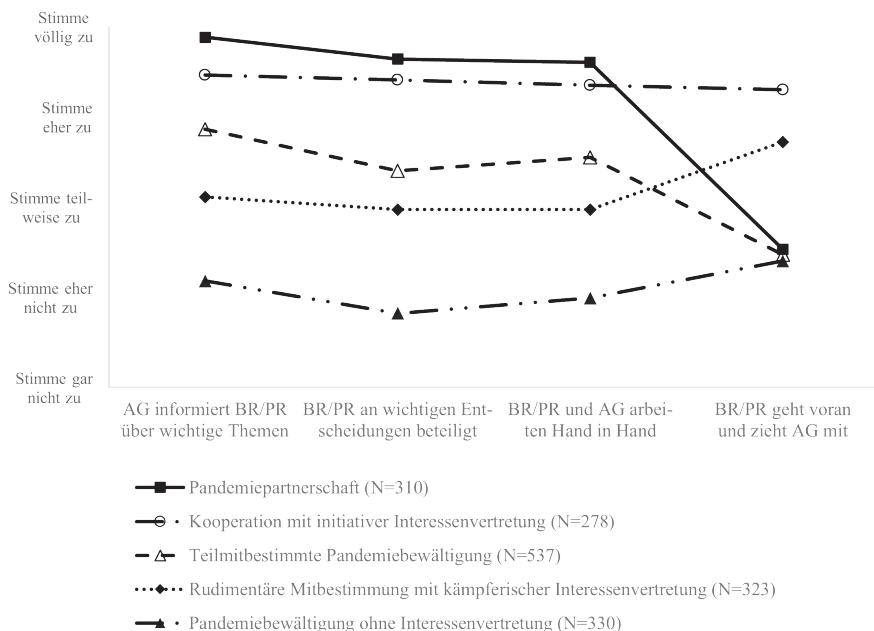
Auf eine Limitation der Analyse muss allerdings hingewiesen werden: Der Beitrag beleuchtet die Austauschbeziehungen ausschließlich durch die Brille der Betriebs- und Personalräte. Natürlich wäre eine multiperspektivische Analyse wünschenswert, die die Sichtweisen von Interessenvertretungen und Arbeitgebern zusammenführt. Allerdings hätte sich in einer solchen Untersuchung kaum eine Stichprobe realisieren lassen, die einen derart breiten Blick auf die Mitbestimmungspraxis in im Grunde allen Bereichen der Arbeitswelt ermöglicht.

## 4 Mitbestimmungsvarianten in der Corona-Pandemie: die Clusteranalyse

Die Clusteranalyse fördert fünf distinkte Interaktionsmodi zu Tage (Abbildung 1). Bereits auf den ersten Blick wird deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Clustern kaum größer sein könnten. Zwei Varianten – die „Pandemiepartnerschaft“ und die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ – stechen mit durchgängig sehr hohen Werten in den Interaktionsitems heraus. In beiden Varianten werden die Informations- (Item 1) und Mitentscheidungsrechte (Item 2) der Betriebs- und Personalräte auch in der Pandemiebewältigung vollständig umgesetzt und die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber nimmt kooperative Formen an (Item 3). Der Hauptunterschied zwischen beiden Varianten liegt in der Rolle der Interessenvertretung in den Austauschbeziehungen: In der kooperativen Variante übernehmen die Betriebs- und Personalräte stärker eine Initiativrolle (Item 4). In den anderen drei Varianten weichen die Austauschbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung recht deutlich von den ersten beiden Typen ab. In der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“ werden die Interessenvertretungen durch den Arbeitgeber nur lückenhaft informiert (Item 1), noch ausgeprägter sind die Defizite bei der Beteiligung an coronarelevanten Entscheidungen (Item 2). Obwohl die Betriebs- und Personalräte in den Fällen der „rudimentären Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung“ häufiger die Initiative ergreifen (Item 4), fallen die Defizite in der Umsetzung der Mitbestimmungsrechte in der Pandemiebewältigung noch stärker aus als in der teilmitbestimmten Variante (Item 1 und 2). Die geringsten Werte weist in allen vier Aspekten die „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ auf. Die Informations-

(Item 1) und Mitentscheidungsrechte (Item 2) werden in dieser Variante faktisch ausgehebelt und die Mitbestimmungsakteure ziehen nicht an einem Strang (Item 3).

*Abbildung 1: Fünf Mitbestimmungsvarianten in der Pandemie – die Clusteranalyse (Clusterzentren)*



Quelle: eigene Darstellung; Daten des Arbeitswelt-Monitors

Da das Sample nicht auf einer Zufallsstichprobe basiert, lassen sich aus den quantitativen Analysen keine repräsentativen Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit der mitbestimmten Betriebe in Deutschland ziehen. Aufgrund der Größe und Breite der Samples ist ein Blick sowohl auf die Clustergrößen als auch auf die Branchen- und Betriebsgrößenzusammensetzung der Varianten jedoch trotzdem instruktiv. Größenmäßig sind die Cluster relativ gleich verteilt. Die „teilmitbestimmte Pandemiekewältigung“ ist mit 30 % der Fälle das größte Cluster, die anderen vier Varianten weisen vergleichbare Anteile auf und bewegen sich zwischen 16 % und 19 %. In der Verteilung der Cluster nach Branche und Betriebsgröße existieren zwar kleinere Unterschiede, grundsätzlich kommen die fünf Varianten jedoch in allen Bereichen der Arbeitswelt vor (Anhang A). Drei Punkte fallen trotzdem auf: *Erstens* sind kleine und mittlere Betriebe (<200 MA) in der „Pandemiekewältigung ohne Interessenvertretung“ überrepräsentiert. Offensichtlich kommt es in Betrieben ohne freigestellte Interessenvertretungen leichter zu einer Aushebelung der Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- oder Personalräte. *Zweitens* sind Betriebe der Chemie- sowie der Metall- und Elektroindustrie in der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ überrepräsentiert. Wahrscheinlich erhöht der hohe

gewerkschaftliche Organisationsgrad in vielen Betrieben die Durchsetzungsfähigkeit der Betriebsräte. *Drittens* treten die beiden Varianten mit intakter Mitbestimmung – die „Pandemiepartnerschaft“ und die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ – in der Erziehungs- und Unterrichtsbranche deutlich seltener auf. In Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sind die freigestellten Interessenvertretungen häufig nicht vor Ort präsent, was die Herausbildung partnerschaftlicher Austauschbeziehungen zum Arbeitgeber erschweren dürfte.

## 5 Die fünf Mitbestimmungsvarianten im Detail

Im Folgenden werden die fünf Mitbestimmungsvarianten nacheinander vorgestellt. Tabelle 2 enthält eine Übersicht über die zentralen Merkmale der Varianten. Die Darstellung der Varianten folgt jeweils einem Dreiklang: Im ersten Schritt werden Eckpunkte der Mitbestimmungsvariante kondensiert zusammengefasst. Danach wird im zweiten Schritt anhand der Clusterzentren der den Austauschbeziehungen zugrundeliegende Interaktionsmodus ausgeleuchtet. Neben der Umsetzung der Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen werden die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretungen sowie die Rolle der Betriebs- und Personalräte fokussiert. Um die Einbeziehung von Arbeitnehmer\*inneninteressen in die betriebliche Pandemiekämpfung, die Dynamik der Austauschbeziehungen zu Beginn der Corona-Krise und das Verhältnis der Interaktionen in der Pandemie zur vorangegangenen Mitbestimmungspraxis in den Blick zu nehmen, werden für jede Variante im dritten Schritt zwei Betriebsfälle hinzugezogen (Anhang B für eine Übersicht über die im Text verwendeten Betriebsfallstudien, Anhang C enthält eine Liste aller Fallstudien).

*Tabelle 2: Die Eckpunkte der fünf Mitbestimmungsvarianten*

|   | Interaktionsmodus             | Mitbestimmungsrechte  | Rolle des BR/PR | Beschäftigteninteressen  |
|---|-------------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------------|
| <b>Pandemiepartnerschaft</b>  | Partnerschaft                 | umfassend umgesetzt   | Co-Management   | umfassend berücksichtigt |
| <b>Kooperation mit initiativer Interessenvertretung</b>                 | Kooperation                   | umfassend umgesetzt   | Initiativrolle  | umfassend berücksichtigt |
| <b>Teilmitbestimmte Pandemiekämpfung</b>                                | Nur formale Beteiligung       | partielle Umsetzung   | ehler passiv    | nur Infektionsschutz     |
| <b>Rudimentäre Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung</b> | Distanz und Konfrontation     | kurzorische Umsetzung | konfliktbereit  | nur Infektionsschutz     |
| <b>Pandemiekämpfung ohne Interessenvertretung</b>                       | Ausgrenzung durch Arbeitgeber | ausgehebelt           | ausgegrenzt     | nicht berücksichtigt     |

Quelle: eigene Darstellung

Die Fallbetriebe wurden jeweils aus zwei Gründen ausgewählt. Zum einen zeigen sich in diesen deutlich die für die jeweilige Mitbestimmungsvariante typischen Merkmale; zum anderen decken sie in ihrer Gesamtheit ein breites Spektrum an Branchen ab und erlauben deswegen einen umfassenden Blick auf die Mitbestimmungsdynamiken in der Corona-Pandemie. Ausgewählt wurden ausschließlich Betriebsfälle, die über die Fall-ID direkt mit den Clustern verbunden sind.

## 5.1 Pandemiepartnerschaft – partnerschaftliche Zusammenarbeit und thematisch breite Einbeziehung von Arbeitnehmer\*inneninteressen

Die „Pandemiepartnerschaft“ (n=310, 17 %) stellt faktisch die Fortsetzung des in der Forschung seit einiger Zeit intensiv diskutierten Co-Managements im Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Krise dar. Charakteristisch für die partnerschaftlichen Austauschbeziehungen sind der selbstverständliche Respekt für die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte in allen zentralen Pandemiefragen, der auch von der Arbeitgeberseite nicht hinterfragte partnerschaftliche Interaktionsmodus und die thematisch breite Einbeziehung von Arbeitnehmer\*inneninteressen in die Pandemiebewältigung. Eine partnerschaftliche Form der Austauschbeziehungen ist im Übrigen nicht gleichbedeutend mit der Abwesenheit von Konflikten. Allerdings werden die auch in den Fallbetrieben dieser Variante regelmäßig auftretenden inhaltlichen Differenzen und Interessenunterschiede innerhalb der Institutionen der Mitbestimmung und von den Mitbestimmungsakteuren mit gegenseitigem Respekt verarbeitet. Auffällig ist, dass sich die Corona-Maßnahmen nicht auf die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben beschränken, sondern neben arbeitsplatzspezifischen Schutzkonzepten in der Regel auch die Ausweitung mobilen Arbeitens und die Flexibilisierung der Arbeitszeit umfassen. Neben den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen fließen auch die Schutz-, Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen der Beschäftigten in die Gestaltung der Pandemiemaßnahmen ein.

### Interaktionsmodus: Partnerschaftliche Beziehung zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung

In der „Pandemiepartnerschaft“ werden die Interessenvertretungen vom Arbeitgeber umfassend über alle relevanten Corona-Themen informiert (das Clusterzentrum liegt mit 4,88 sehr nahe am Maximalwert) und an allen wichtigen Entscheidungen beteiligt (auch hier liegt das Clusterzentrum mit 4,64 sehr nah am oberen 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 (4,60). Zur Einschätzung einer partnerschaftlichen Beziehung zum Arbeitgeber passt auch die vergleichsweise geringe Verbreitung der Initiativrolle unter den Betriebs- und Personalräten (2,53). In der Pandemiepartnerschaft bewältigen Arbeitgeber und Interessenvertretung die Herausforderungen der Corona-Krise gemeinsam – ein „Mitziehen“ der Arbeitgeber ist aus Sicht der Interessenvertretungen nicht erforderlich.

## Fallstudien: Weitreichende Einbeziehung von Beschäftigteninteressen und sozialpartnerschaftliche Mitbestimmungstradition

Die 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 den Pandemieherausforderungen unmittelbar an die sozialpartnerschaftliche Mitbestimmungspraxis aus Vor-Corona-Zeiten an. In beiden Fallbetrieben gehen die partnerschaftlichen Austauschbeziehungen zudem mit einer weitreichenden Einbeziehung von Beschäftigteninteressen in die betrieblichen Corona-Maßnahmen einher.

*Fallbetrieb A* ist eine norddeutsche Sparkasse mit über 1.000 Mitarbeiter\*innen. Auch wenn die Sparkassen seit einigen Jahren unter verstärktem 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 ein. Die seit Jahren bewährte partnerschaftliche Zusammenarbeit prägt auch die Pandemiebewältigung. Der Personalrat wird vom Arbeitgeber direkt in den zu Pandemiebeginn gegründeten Krisenstab eingebunden:

„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 [uns] 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: Desinfektionsspender, Ausschilderung, Laufwege.“ (Personalrat\_A)

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber prägt nicht nur die Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz. Die Mitbestimmungsparteien organisieren auch ein Impfangebot für die Beschäftigten. Zudem wird schon kurz nach Beginn der Corona-Krise eine Dienstvereinbarung zum mobilen Arbeiten geschlossen, die allen Beschäftigten, deren Arbeitsplätze dies technisch und organisatorisch zulassen, ein Anrecht auf mobiles Arbeiten zuschreibt. Außerdem stellt der Personalrat sicher, dass die Flexibilisierung der Arbeitszeit, mit der das Unternehmen auf die Schließung von Geschäftsstellen während der Lockdowns reagierte, nicht zu Lasten der Beschäftigten ging.

*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 ruft ebenfalls frühzeitig einen Krisenstab ins Leben, in den auch Mitglieder des Betriebsrats eingebunden sind. Gemeinsam erarbeiten Arbeitgeber und Interessenvertreter\*innen einen umfangreichen Katalog arbeitsplatzspezifischer Schutzmaßnahmen, die zum Teil deutlich über die rechtlichen Vorgaben hinausgehen. Zudem

stellen die Mitbestimmungspartner Notfallpläne auf, um das Logistikgeschäft gegen die Pandemie-Turbulenzen abzusichern und die Beschäftigten vor Infektionen und negativen arbeitspolitischen Folgen zu schützen:

„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 Schutzausrüstung 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 [am] Anfang kaum Ansteckungen gehabt.“ (Betriebsrat\_B)

Die Umstellung auf flächendeckendes Homeoffice zu Beginn der Pandemie erleichterten mehrere Betriebsvereinbarungen, die schon vor der Pandemie auf Drängen des Betriebsrats geschlossen wurden. Gemeinsam mit dem Personalmanagement setzt sich der Betriebsrat während der Pandemie für die Beseitigung der verbliebenen technischen Hürden und weitere Vereinfachungen im Zugang zum mobilen Arbeitens ein: „Beim mobilen Arbeiten hat uns Corona wirklich vorangebracht.“ (Betriebsrat\_B)

## 5.2 Kooperation mit initiativer Interessenvertretung – Vom Betriebs- und Personalrat durchgesetzte Kooperation mit thematisch breiter Einbeziehung von Arbeitnehmer\*inneninteressen

Auch in der Variante der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ (n=278, 16 %) werden die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte in der Pandemiekämpfung weitgehend eingehalten, die Interaktionen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung verlaufen kooperativ und die Interessen der Beschäftigten werden in die betrieblichen Corona-Maßnahmen einbezogen. Im Vergleich mit der Pandemiepartnerschaft sticht vor allem die Initiativrolle der Interessenvertretungen hervor, die – das zeigen die Fallstudien – in der Regel eine Reaktion auf Mitbestimmungsdefizite in der Frühphase der Pandemie darstellt. Die Betriebs- und Personalräte berichten, dass die Arbeitgeber in den ersten Tagen der Corona-Krise zentrale Entscheidungen allein getroffen und die Arbeitnehmervertreter\*innen nicht automatisch in die Krisenstäbe integriert haben. Während in der partnerschaftlichen Variante auch die Arbeitgeberseite von Beginn an auf eine kooperative Bewältigung der Pandemieherausforderungen setzte, mussten die Interessenvertretungen in dieser Variante erst Druck auf den Arbeitgeber ausüben, um die kooperativen Austauschbeziehungen auch auf Pandemiethemen auszuweiten. Insofern ist es kein Zufall, dass die Variante „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ in Branchen mit ressourcen- und durchsetzungsstarken Betriebs- und Personalräten wie der Chemie- sowie der Metall- und Elektroindustrie überrepräsentiert ist.

### Interaktionsmodus: Von den Interessenvertretungen durchgesetzte Kooperation

Die Clusteranalyse zeigt, dass auch die kooperative Variante 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 Varianten. Die Interessenvertretungen werden vom Arbeitgeber über die wichtigsten Corona-Themen informiert (Clusterzentrum 4,41) und an relevanten Entscheidungen beteiligt (4,41). Auch bei der Zustimmung zur Aussage, dass der Arbeitgeber mit ihnen in der Pandemiebewältigung „Hand in Hand“ arbeitet, liegt die kooperative Variante der Austauschbeziehungen nur knapp unterhalb der 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 (4,30): Die kooperative Pandemiebewältigung geht mit einem aktiven Einfluss der Interessenvertretungen auf die Beziehung zum Arbeitgeber einher.

### Fallstudien: Kooperative Austauschbeziehungen und weitreichende Berücksichtigung von Beschäftigteninteressen

In den Fallbetrieben C und D treten die für diese Mitbestimmungsvariante typischen Merkmale der Austauschbeziehungen – die nach anfänglichen Friktionen enge Kooperation von Arbeitgeber und Interessenvertretung sowie die weitreichende Einbeziehung von Beschäftigteninteressen – deutlich zu Tage. Unterschiede zwischen den beiden Fallbetrieben existieren vor allem im Verhältnis zur Mitbestimmungspraxis in Vor-Corona-Zeiten. Fallbetrieb D ist der einzige Fall im Sample, in dem sich der Interaktionsmodus zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung im Zuge der Pandemie qualitativ gewandelt hat.

*Fallbetrieb C* ist eine ostdeutsche Hochschule mit ungefähr 300 Mitarbeiter\*innen. Interessenvertretung und Hochschulleitung arbeiten schon seit längerem kooperativ zusammen. Die enge Zusammenarbeit prägt auch den Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Krise. Die Interessenvertretung fühlt sich in die „wichtigsten Themen eingebunden“ (Personalrat\_C) und geht in zentralen Fragestellungen sogar voran. Neben dem Infektionsschutz, dessen Maßnahmen zum Teil deutlich über die staatlichen Vorgaben hinausgehen und bei „dem vieles, was umgesetzt wurde, auf den Personalrat zurückgeht“ (Personalrat \_C), ist vor allem das mobile Arbeiten zu nennen. Schon im März 2020 wurde eine Dienstvereinbarung geschlossen. Die Verhandlungen zwischen Personalrat und Hochschulleitung verlaufen ausgesprochen kooperativ, zugleich zeigt 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.“ (Personalrat\_C)

Das Engagement des Personalrats stellt sicher, dass die Schutz-, Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen des gesamten Personals – also der Wissenschaftler\*innen und der Verwaltungsbeschäftigte – in die Gestaltung der Corona-Maßnahmen einfließen.

*Fallbetrieb D* ist eine mittelgroße westdeutsche Reha-Klinik. Als Teil eines Gesundheitskonzerns unterliegt die Klinik seit Jahren einem wachsenden Gewinndruck, der auch

die Beziehungen zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat belastet. Die Interessenvertretung droht regelmäßig mit Gerichtsverfahren, um den Arbeitgeber überhaupt an den Verhandlungstisch zu bringen. Die fehlende Wertschätzung für die Mitbestimmung durch den Arbeitgeber prägt auch den Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020. So wird der Betriebsrat in den Corona-Krisenstab zunächst nicht eingebunden. Erst die Einsicht, dass die Einbindung des Betriebsrats die „Compliance in der Mannschaft“ (Betriebsrat\_D) erhöht, bringt den Arbeitgeber zum Umdenken. Über die Mitarbeit im Krisenstab gelingt es dem Betriebsrat, Einfluss auf die betrieblichen Schutzmaßnahmen und die Organisation des Impfangebots für die Beschäftigten der Klinik zu nehmen. Nach der anfänglichen Phase der „Mangelverwaltung“ – in den ersten Monaten fehlte es vor allem an Schutzkleidung – haben die Schutzmaßnahmen durchgängig einen hohen Standard. Aus Sicht des Betriebsrats liegt dies auch daran, dass die Geschäftsführung ebenfalls ein Interesse an einem hohen Schutzniveau hat. Bei Infektionsfällen in der Belegschaft drohen Stationsschließungen, die empfindliche wirtschaftliche Einbußen für die Klinik nach sich ziehen würden. Rückblickend hat sich durch die Aufnahme in den Krisenstab 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.“ (Betriebsrat\_D)

Ob die neu entwickelte Kooperationsbeziehung zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung auch nach dem Ende der Pandemie langfristig fortleben wird, muss an dieser Stelle offenbleiben. Gewisse Zweifel sind allerdings angebracht. In Themenfeldern ohne Pandemiebezug muss der Betriebsrat nämlich weiterhin „schwere Geschütze“ (Betriebsrat\_D) auffahren, um den Arbeitgeber überhaupt zur Aufnahme von Verhandlungen zu bewegen.

### 5.3 Teilmitbestimmte Pandemiekämpfung – Formale Beteiligung der Interessenvertretungen ohne substanziale Mitsprache

Die „teilmitbestimmte Pandemiekämpfung“ ist mit 30 % der Fälle (n=537) die zahlenmäßig größte Mitbestimmungsvariante. Oberflächlich ist die Mitbestimmung intakt. Die Arbeitgeber kommen ihren Informationspflichten nach. Allerdings bleibt die Beteiligung der Interessenvertretungen rein formal. Die Betriebs- und Personalräte werden zwar angehört, substanzielles Einfluss auf die Pandemieentscheidungen des Unternehmens haben sie jedoch nicht. Die gesetzlichen Schutzvorgaben werden überwiegend eingehalten – auch weil viele Arbeitgeber ein wirtschaftliches Interesse an der Vermeidung von Infektionsfällen im Betrieb haben –, darüberhinausgehende Beschäftigteninteressen fin-

den hingegen kaum Eingang in die betrieblichen Pandemiemaßnahmen. Im Fokus des Arbeitgeberhandelns stehen eindeutig die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie.

### Interaktionsmodus: Akzeptanz, aber keine Kooperation

In der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“ werden die rechtlich verankerten Mitbestimmungsnormen vom Arbeitgeber nur partiell eingehalten. Zwar werden die Interessenvertretungen überwiegend über relevante Aspekte der Corona-Krise informiert (Clusterzentrum 3,86), die Beteiligung an wichtigen Entscheidungen (3,40) liegt jedoch deutlich unterhalb der partnerschaftlichen und der kooperativen Variante. Ähnlich verhält es sich auch mit der Einschätzung der Qualität der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber: Auch diese liegt im oberen Mittelfeldbereich der Antwortskala (3,55). Trotz der nur partiellen Umsetzung der eigenen Mitbestimmungsrechte nehmen die Interessenvertretungen in dieser Variante in der Regel keine Initiativrolle in der Bewältigung der Herausforderungen der Corona-Krise ein (2,47).

### Fallstudien: Fokus Schutzmaßnahmen und Ignoranz der Beschäftigteninteressen

Einen Tiefenblick in die „teilmitbestimmte Pandemiebewältigung“ liefern die Fallbetriebe E und F. In dem Pharma- und dem Chemiebetrieb zeigen sich die primär formale Beteiligung der Interessenvertretung und die für diese Mitbestimmungsvariante charakteristischen Defizite in der Einbeziehung von Beschäftigtenperspektiven in die Pandemiebewältigung. Auffällig ist zudem, dass die Austauschbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung in beiden Fällen in der Vergangenheit kooperativer ausgefallen sind. Der Bruch fand jedoch jeweils schon einige Jahre vor der Pandemie statt, und zwar im Kontext von Übernahmen oder Generationswechseln im Management. Im Zuge der Pandemie hat sich der Druck auf die Mitbestimmung allerdings weiter verstärkt.

*Fallbetrieb E* ist ein norddeutscher Pharmabetrieb mit 300 Beschäftigten. Früher ein familiengeführtes Unternehmen ist der Betrieb seit Jahren Teil eines internationalen Konzerns. Die Integration in die Konzernstrukturen hat auch die Mitbestimmungsstrukturen verändert: „Die Steuerung von außen, die behindert uns schon, schmeißt uns als Betriebsrat ab und zu ein paar Knüppel zwischen die Beine.“ (Betriebsrat\_E) Während in der Vergangenheit alle relevanten Entscheidungen vor Ort getroffen wurden und deswegen von der Interessenvertretung auch beeinflusst werden konnten, liegen die Entscheidungsbefugnisse heute überwiegend bei der internationalen Konzernzentrale. Dies zeigt sich auch zu Pandemiebeginn:

„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.“ (Betriebsrat\_E)

Auch beim mobilen Arbeiten prescht der Arbeitgeber zunächst vor. Da fast alle Mitarbeiter\*innen in den Verwaltungsbereichen schon vor der Pandemie über mobile Endgeräte verfügten, stellt der Wechsel ins Homeoffice zunächst kein Problem dar. Allerdings ist es bislang nicht zum Abschluss einer Betriebsvereinbarung gekommen, weil der Arbeitgeber

sich weigert, die Vereinbarkeits- und Flexibilitätsinteressen der Beschäftigten in den Regelungen zu berücksichtigen.

Beim *Fallbetrieb F* handelt es sich um einen in einem westdeutschen Ballungsgebiet gelegenen Produktions- und Forschungsstandort eines internationalen Chemiekonzerns. Für den Arbeitgeber stellt die Aufrechterhaltung der Produktion die zentrale Herausforderung während der Pandemie dar. Die Nachfrage nach den Produkten bleibt auch in der Corona-Krise stabil, zugleich erlaubt es der Prozesscharakter der Produktion nicht, einzelne Bereiche abzuschalten: „Dann legen wir nämlich auch die nach uns folgenden Betriebe still.“ (Betriebsrat\_F) Beim Infektionsschutz geht es dem Management primär um „die wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens“ und „nicht um den Schutz der Menschen“ (Betriebsrat\_F). Die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber bezeichnet der Betriebsrat als „in Ordnung – nicht mehr und nicht weniger“ (Betriebsrat\_F). Aus Betriebsratssicht beinhaltet das mobile Arbeiten für die Zukunft erhebliches Konfliktpotenzial. In der Pandemie werden für die Verwaltungsbereiche zwar relativ schnell flexible Lösungen für das mobile Arbeiten gefunden. Allerdings lehnt der Arbeitgeber bislang eine Dauerlösung ab, die auch die Vereinbarkeits- und Flexibilitätsinteressen der Beschäftigten aufgreift: „Hier ist der Arbeitgeber wirklich stur.“ (Betriebsrat\_F)

#### **5.4 Rudimentäre Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung – fehlende Wertschätzung auf Seiten des Arbeitgebers, kämpferische Betriebs- und Personalräte**

In der Variante der „rudimentären Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung“ (n=323, 18 %) werden die Betriebs- und Personalräte nur unregelmäßig an corona-relevanten Entscheidungen beteiligt, in vielen Fällen kommt die Arbeitgeberseite nicht einmal ihrer Informationspflicht nach. Den Arbeitgebern fehlt es in der Regel 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, sie kämpfen regelmäßig für ihre Rechte und nutzen ihre Blockademacht, um den Arbeitgeber zum Umdenken zu bewegen. Trotz der im Vergleich der Varianten auffälligen Konfliktbereitschaft der Betriebs- und Personalräte stehen die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen eindeutig im Zentrum der betrieblichen Corona-Maßnahmen. Die staatlichen Vorgaben zum Infektionsschutz werden häufig nur auf Druck der Interessenvertretungen umgesetzt, zugleich spielen die Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen der Beschäftigten in den Maßnahmen faktisch keine Rolle.

#### **Interaktionsmodus: Interessenvertretungen kämpfen für die Akzeptanz der Mitbestimmung**

Die Clusteranalyse zeigt, dass die Informations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte in dieser Variante nur sehr eingeschränkt umgesetzt werden – und das, obwohl sich die Interessenvertretungen aktiv für ihre Beteiligung einsetzen. Die Clusterzentren für die Information der Arbeitnehmer\*innenvertretung durch den Arbeitgeber und ihre Beteiligung an Entscheidungen liegen jeweils unterhalb des Typus der „teilmitbestimmten Pandemiewältigung“ (3,11 und 2,97). Auch die Zustimmung

zur Aussage, dass der Arbeitgeber die Herausforderungen der Corona-Krise „Hand in Hand“ mit ihnen bewältigt, liegt noch einmal deutlich unterhalb der Teilmitbestimmung (2,97). Besonders auffällig ist an diesem Cluster jedoch die ausgeprägte Initiativrolle der Interessenvertretungen (3,72). Ohne den Druck der Interessenvertretungen – so lässt sich schlussfolgern – fielen die Mitbestimmungsdefizite wahrscheinlich noch stärker aus.

### Fallstudien: Umgehung der Mitbestimmung, aber kämpferische Interessenvertretungen

In den Fallbetrieben G und H – ein Standort eines internationalen Automobilzulieferers und eine Stadtverwaltung – tritt die für diese Variante typische mitbestimmungskritische Haltung der Arbeitgeber deutlich zu Tage. Zwar nehmen die Betriebs- und Personalräte die Missachtung ihrer Informations- und Beteiligungsrechte nicht einfach hin und zeigen sich konfliktbereit. Beschäftigteninteressen spielen in den Maßnahmen zur Pandemiebewältigung trotzdem nur eine nachgeordnete Rolle. In beiden Fallbetrieben ist die Haltung des Arbeitgebers zur Mitbestimmung zudem kein Produkt der Pandemie: Das Management lehnt die Mitbestimmung schon seit geraumer Zeit ab.

*Fallbetrieb G* ist ein süddeutscher Projektmanagementstandort eines internationalen Automobilzulieferers mit knapp 100 Beschäftigten. Im letzten Jahrzehnt hat der Betrieb mehrfach die Eigentümer gewechselt, wodurch das lokale Management einen erheblichen Teil seiner Autonomie eingebüßt und der Betriebsrat seinen traditionellen Verhandlungspartner verloren hat. Auch in der Pandemie bringt diese Umstrukturierung Probleme mit sich:

„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.“ (Betriebsrat\_G)

Die Corona-Maßnahmen dienen einseitig den wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens. Der Infektionsschutz spielt nur eine nachrangige Rolle, staatliche Vorgaben wurden in der Regel erst auf Druck des Betriebsrats umgesetzt. Zudem werden die Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen der Beschäftigten in der Regulierung des mobilen Arbeitens nicht aufgegriffen. Aus Sicht des Betriebsratsvorsitzenden setzt sich während der Pandemie 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.“ (Betriebsrat\_G)

*Fallbetrieb H* ist eine norddeutsche Kommunalverwaltung mit knapp 300 Mitarbeitenden. Wie in allen Kommunen deckt auch die Belegschaft des Fallbetriebs eine große

Bandbreite an Tätigkeiten ab, „vom Bauhof mit Ingenieuren über den Kulturbereich mit Veranstaltungskaufleuten bis hin zu unseren Sozialpädagogen und der Verwaltung“ (Personalrat \_H). Gerade zu Beginn der Pandemie stellt diese Heterogenität 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“ (Personalrat \_H). Allerdings agiert der Arbeitgeber gerade in der Frühphase der Pandemie relativ autoritär. Der Personalrat muss 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.“ (Personalrat \_H)

Um die Einhaltung der eigenen Informations- und Mitentscheidungsrechte sicherzustellen, übt der Personalrat Druck auf den Arbeitgeber aus:

„Ich [die Personalratsvorsitzende] 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“ (Personalrat \_H).

Durch den Rückgriff auf diesen Machthebel gelingt es dem Personalrat zwar, gewisse Mindeststandards durchzusetzen. Am Primat der Wirtschaftlichkeit bei den betrieblichen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen hat sich jedoch nichts geändert.

## 5.5 Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung – ausgehebelte Mitbestimmung, einseitige Pandemiebewältigung, durchsetzungsschwache Interessenvertretungen

Auf den ersten Blick mutet die Bezeichnung „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ (n=330, 19 %) seltsam an, beschäftigt sich der Beitrag doch ausschließlich mit mitbestimmten Betrieben. Geprägt werden die Austauschbeziehungen in dieser Variante von einem autoritär agierenden Arbeitgeber, der seinen Informationspflichten nicht nachkommt und die Interessenvertretungen nicht an coronarelevanten Entscheidungen beteiligt. Zwar existiert auch in dieser Variante ein Betriebs- oder Personalrat, die Pandemiebewältigung findet jedoch faktisch ohne die Interessenvertretung statt. Im Unterschied zur „rudimentären Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung“ fehlt es den Betriebs- und Personalräten in diesem Cluster zudem an Engagement oder Durchsetzungsfähigkeit, um den Arbeitgeber überhaupt zu einer gewissen Einhaltung ihrer Mitbestimmungsrechte zu bewegen. Dies ist wahrscheinlich auch der Grund, warum kleine und mittlere Betriebe ohne freigestellte Interessenvertretungen in diesem Cluster überrepräsentiert sind. Im Ergebnis spielen Arbeitnehmer\*inneninteressen in den betrieblichen Corona-Maßnahmen keine Rolle. Die Schutzniveaus sind in der Regel niedrig, die staatlichen Vorgaben zum Infektionsschutz werden nur widerwillig und in der

Regel unvollständig umgesetzt. Im Mittelpunkt der betrieblichen Pandemiebewältigung stehen die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen.

### Interaktionsmodus: Ignoranz der Mitbestimmungsrechte, Ausblendung von Beschäftigteninteressen

Im Typus der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ werden die Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte von den Arbeitgebern weitgehend missachtet. Die Interessenvertretungen werden nur selten von den Geschäftsführungen über Corona-Themen informiert (Clusterzentrum 2,18), und noch seltener an Entscheidungen beteiligt (1,82). Neben den ausgehebelten Mitbestimmungsrechten fällt die wenig kooperative Interaktion zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung auf. Nur eine Minderheit der Betriebs- und Personalräte erlebt die Austauschbeziehung mit dem Arbeitgeber als kooperativ, kaum jemand stimmt der Aussage zu, dass die Geschäftsführungen mit ihnen in der Corona-Krise „Hand in Hand“ arbeiten (1,99). Neben der weitreichenden Aushebelung der Informations- und Mitentscheidungsrechte fällt auf, dass die Betriebs- und Personalräte in dieser Variante nur selten eine Initiativrolle gegenüber dem Arbeitgeber einnehmen (2,40).

### Fallstudien: Pandemiebewältigung an den Interessenvertretungen vorbei

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 schon seit Jahren die Mitbestimmungsrechte des Betriebs- bzw. Personalrats und agieren auch bei der Festlegung von Pandemiemaßnahmen weitgehend autoritär. Der fehlende Einfluss der Interessenvertretungen zeigt sich in niedrigen Schutzniveaus und der Nichtberücksichtigung der Beschäftigteninteressen in den Pandemiemaßnahmen.

*Fallbetrieb I* ist ein süddeutscher Produktionsstandort eines internationalen metallverarbeitenden Konzerns mit knapp 400 Mitarbeiter\*innen. Schon seit geraumer Zeit steht die Mitbestimmung unter Druck. Zum einen sind die Mitbestimmungsstrukturen in den traditionsreichen Betriebsstätten des Konzerns fragmentiert. Der Betriebsrat ist nur noch für die Produktionsbeschäftigte zuständig, die Verwaltung befindet sich in einer eigenständigen GmbH. Zum anderen findet der Geschäftsführer vor Ort „den Betriebsrat lästig“ (Betriebsrat\_I) und ignoriert regelmäßig dessen Rechte. Die Betriebsratsvorsitzende betont, dass die geringe Wertschätzung für die Mitbestimmung auch die betriebliche Pandemiebewältigung prägt. Die Geschäftsführung hat die Schutzmaßnahmen zunächst autoritär ohne Beteiligung des Betriebsrats festgelegt, mit zum Teil „völlig unsinnigen Regelungen“ (Betriebsrat\_I), die zu erheblichen Mehrbelastungen für die Produktionsarbeitenden führten:

„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.“ (Betriebsrat\_I)

Im Fallbetrieb wirkt die Corona-Krise als Verstärker einer schon länger anhaltenden Negativdynamik in der Mitbestimmung:

„Es war schon vor Corona ein Kampf. Aber lange nicht so extrem wie jetzt. Also da hat sich das nochmal komplett zugespitzt. 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.“ (Betriebsrat\_I)

*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“ (Personalrat\_J). Für die Lehrkräfte bringt der digitale Unterricht erhebliche Mehrbelastungen und eine Entgrenzung der Arbeit mit sich. „Man ist jetzt immer erreichbar“ (Personalrat\_J). Trotz der Forderung des Personalrats weigert sich die Schulleitung, verbindliche Regelungen zu erlassen, damit „nicht jede Lehrkraft für sich selbst Grenzen setzen muss“ (Personalrat\_J). Auch in dem zweiten großen arbeitspolitischen Thema der Pandemie – den Schutzmaßnahmen in der Schule – funktioniert die Mitbestimmung nicht:

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

Die Beteiligungsdefizite des Personalrates gehen jedoch nicht allein auf das Verhalten der Schulleitung zurück. Vielmehr erschwert die spezifische Mitbestimmungsstruktur im Schulsystem die Beteiligung der Interessenvertretung an der Pandemiekämpfung: „Die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Schulleitung ist ein altes Problem“ (Personalrat\_J). 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.

## 6 Diskussion und Fazit

Der Beitrag hat sich – aus der Perspektive von Betriebs- und Personalräten – mit der Mitbestimmung in der Corona-Krise beschäftigt. Auf der Basis eines Mixed-Methods-Ansatzes und aus einer theoretischen Perspektive, die die politische Ökonomie der Mitbestimmung mit der politischen Kultur der Austauschbeziehungen verbindet, wurden die Interaktionen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung im Umgang mit den zentralen Herausforderungen der Corona-Pandemie untersucht. Mit Hilfe einer Clusteranalyse und von qualitativen Fallstudien wurden fünf distinkte, in allen Bereichen der Arbeitswelt vorkommende Mitbestimmungsvarianten identifiziert, die jeweils auf einem spezifischen Interaktionsmodus zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung basieren und die sich zudem recht deutlich in der Umsetzung der Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte und der Berücksichtigung von Beschäftigteninteressen in den

betrieblichen Corona-Maßnahmen unterscheiden. Die Verbindung von Survey-Daten und qualitativen Fallstudien ermöglicht die Kombination eines weiten Blicks auf die Verbreitung der Varianten in verschiedenen Bereichen der Arbeitswelt und eines fokussierten Tiefenblicks auf deren innere Dynamiken.

Die Unterschiede zwischen den fünf Varianten der Mitbestimmung in der Corona-Krise könnten kaum größer sein. Zwei der fünf Varianten – die „Pandemiepartnerschaft“ und die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ – stehen für eine intakte Mitbestimmung, die in den Fallbetrieben auch den Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Krise prägt. Die Informations-, Konsultations- und Mitentscheidungsrechte der Betriebs- und Personalräte werden auch in der pandemischen Ausnahmesituation vollständig eingehalten, Arbeitgeber und Interessenvertretungen interagieren trotz der Machtasymmetrien auf Augenhöhe und die Mitbestimmung erstreckt sich im Grunde auf die gesamte thematische Bandbreite betrieblicher Pandemiemaßnahmen, von den Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz über mobiles Arbeiten und die Flexibilisierung der Arbeitszeit bis zur wirtschaftlichen Lage des Betriebs und der Beschäftigungssicherung. Aufgrund der umfassenden Beteiligung der Interessenvertretungen gehen die betrieblichen Schutzmaßnahmen häufig deutlich über die staatlichen Vorgaben hinaus. Dies zeigt sich nicht nur an umfassenden arbeitsplatzspezifischen Schutzkonzepten, der Zurverfügungstellung von Schutzkleidung und ausgefeilten Zugangs- und Lüftungskonzepten, sondern häufig auch an der gemeinschaftlichen Organisation betrieblicher Impfangebote. In beiden Varianten ist die Pandemiebewältigung damit nicht nur auf die wirtschaftlichen Ziele der Unternehmen ausgerichtet, auch die Schutz-, Vereinbarkeits- und Autonomieinteressen der Beschäftigten werden bei der Gestaltung der betrieblichen Maßnahmen berücksichtigt. Damit erfüllt die Mitbestimmung in der „Pandemiepartnerschaft“ und der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ auch in der Corona-Krise ihre demokratische Funktion: Die kollektiven Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen sorgen dafür, dass die strukturell in der Sphäre der Erwerbsarbeit verankerten Machtasymmetrien zumindest nicht voll auf den betrieblichen Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Pandemie durchschlagen. Zahlenmäßig ist der Bereich der intakten Mitbestimmung in unserem Sample allerdings relativ klein: Mit einem Drittel umfassen die „Pandemiepartnerschaft“ und die „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ zusammen nur eine Minderheit der mitbestimmten Betriebe.

Zwei Drittel der Betriebe entfallen hingegen auf Varianten, in denen die Mitbestimmung in der Corona-Pandemie mehr oder weniger stark ausgeprägte Defizite aufweist. In der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“, der „rudimentären Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung“ und der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ werden die Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte in den Corona-Themen allenfalls partiell umgesetzt, zum Teil sogar vollständig umgangen. Die Interaktionen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung sind im besten Fall von Distanz geprägt, zum Teil werden die Betriebs- und Personalräte sogar gezielt aus den coronarelevanten Entscheidungen herausgehalten. Für die konkreten Austauschbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung bedeutet dies: In der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“ werden die Betriebs- und Personalräte auf der for-

malen Vorderbühne beteiligt, ohne jedoch über substantielle Mitsprachemöglichkeiten zu verfügen, die „rudimentäre Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung“ wird von Distanz und Konfrontation geprägt und die „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ von einer erfolgreichen Ausgrenzung der Interessenvertretungen durch den Arbeitgeber. Aufgrund der Defizite kann die Mitbestimmung in den drei defizitären Varianten ihre demokratische Funktion kaum oder gar nicht erfüllen. Im auffälligen Unterschied zur „Pandemiepartnerschaft“ und zur „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ dienen die betrieblichen Corona-Maßnahmen im Grunde nur den Interessen der Unternehmen. Die staatlichen Vorgaben zum Infektionsschutz werden häufig nur lückenhaft umgesetzt. Beschäftigteninteressen werden in den Maßnahmen allenfalls dann berücksichtigt, wenn sie mit den Unternehmenszielen konvergieren. Außerökonomische Interessen wie die körperliche und psychosoziale Unversehrtheit, die Vereinbarkeit von Arbeit und Leben oder die Autonomie in der Arbeit werden von den Arbeitgebern im Umgang mit den Herausforderungen der Corona-Krise weitestgehend ignoriert.

Die präsentierten Ergebnisse zur betrieblichen Mitbestimmung in der Corona-Pandemie sind nicht nur von wissenschaftlichem Interesse, sondern auch mitbestimmungspolitisch relevant. In der Pandemie hat sich nämlich der schon länger beobachtbare Trend der Polarisierung der Mitbestimmung weiter verschärft. Zwar ist es in keiner der Betriebsfallstudien im Zuge der Pandemie zu einem Bruch mit den bewährten kulturellen Interaktionsmustern zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung gekommen. Die Analyse enthält keine deutlichen Hinweise darauf, dass der Kern intakter Mitbestimmung im Zuge der Corona-Krise geschrumpft ist. Allerdings deuten die Dynamiken in den Fallstudien darauf hin, dass während der Pandemie die sowieso schon recht große Kluft zwischen dem vergleichsweise kleinen Kern intakter Mitbestimmung und den Bereichen defizitärer und ausgehebelter Mitbestimmung zugenommen hat. In der „Pandemiepartnerschaft“ und der „Kooperation mit initiativer Interessenvertretung“ weisen die betrieblichen Austauschbeziehungen während der Pandemie ein hohes Maß an Stabilität auf. In den Betrieben werden bewährte kulturelle Interaktionsmuster relativ nahtlos fortgeschrieben, zudem dürfte die geteilte Erfahrung der gemeinsamen Bearbeitung der Pandemieherausforderungen die Verankerung der Mitbestimmung in den Betrieben noch gestärkt haben. Gleichzeitig wirkt die Corona-Pandemie in den drei defizitären Varianten wie ein Katalysator für die schon seit einigen Jahren anhaltenden Erosionstendenzen. In den Fallbetrieben der „teilmitbestimmten Pandemiebewältigung“, der „rudimentären Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung“ und der „Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung“ berichten viele Betriebs- und Personalräte, dass sich während der Corona-Pandemie die mitbestimmungskritischen Haltungen von Arbeitgebern zum Teil deutlich verstärkt haben und die Beteiligungshürden für die Interessenvertretungen weitergewachsen sind. In anderen Worten: Dort, wo sich die betriebliche Mitbestimmung in Vor-Corona-Zeiten bereits in der Krise befand, hat sich diese während der Pandemie häufig weiter verschärft. Die sich zusätzende Polarisierung bedeutet aus der Perspektive der politischen Ökonomie der Mitbestimmung auch, dass die kollektiven Rechte der Interessenvertretungen ihre demokratische Funktion nicht (mehr) automatisch erfüllen. Die Relativierung der wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen ist vielmehr abhängig

von der Qualität der betrieblichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen. Nur dort, wo kooperative oder partnerschaftliche Interaktionen zwischen Arbeitgebern und Interessenvertretungen etabliert sind, sorgt die Mitbestimmung dafür, dass auch außerökonomische Beschäftigteninteressen Gehör finden und Pandemieentscheidungen nicht allein den Interessen der Unternehmen dienen.

## 7 Literatur

- Ahlers, E., Mierich, S. & Zucco, A. (2021). *Homeoffice: Was wir aus der Zeit der Pandemie für die zukünftige Gestaltung von Homeoffice lernen können*. WSI Report Nr. 65. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- 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. Berlin: WZB.
- Artus, I., Behrens, M., Keller, B., Matiaske, W., Nienhüser, W., Rehder, B. & Wirth, C. (Hrsg.) (2016). *Developments in German industrial relations*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Behrens, M. & Brehmer, W. (2022). *Betriebs- und Personalratsarbeit in Zeiten der Covid-Pandemie*. WSI-Report 75. Düsseldorf: WSI.
- Behrens, M. & Pekarek, A. (2023). Delivering the goods? German industrial relations institutions during the COVID-19 crisis. *Industrial Relations*, 62(2), 126–144. <https://doi.org/10.1111/irel.12319>
- Behruzi, D., Brinkmann, U. & Paulitz, T. (2021). Corona-Krise – Stresstest für die Mitbestimmung. *WSI-Mitteilungen*, 74(4), 296–305. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2021-4-296>
- Bosch, A. (1996). Die politische Kultur innerbetrieblicher Austauschbeziehungen. In DGS (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995*. Frankfurt/New York: Campus, 881–890.
- 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? Umrisse eines Forschungsprogramms*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Brinkmann, U. & Nachtwey, O. (2013). Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung. *Industrielle Beziehungen*, 21(1), 78–98.
- Casas, B., Detje, R., Dunkel, W., Kratzer, N. & Sauer, D. (2022). Interessenpolitik in der Corona-Krise. *Arbeit*, 31(1–2), 215–233. <https://doi.org/10.1515/arbeit-2022-0012>
- Detje, R. & Sauer, D. (2021). *Corona-Krise im Betrieb. Empirische Erfahrungen aus Industrie und Dienstleistungen*. Hamburg: VSA.
- Dörre, K. (2016). Die neue Konfliktformation. Klassen-Kämpfe in fragmentierten Arbeitsbeziehungen. *Industrielle Beziehungen*, 23(3), 348–365.
- Funder, M. (2018). Quo vadis Betriebsrat? Entwicklungstrends der betrieblichen Mitbestimmung. *WSI-Mitteilungen*, 71(6), 497–504. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2018-6-497>

- Haipeter, T. (2022). Die Corona-Pandemie und die Mitbestimmung der Betriebsräte. Einige Befunde, viele Fragen. In M. Wannöffel & Y. Gensterblum (Hrsg.), *Wirtschaft, Arbeit und Leben mit und nach der Corona-Krise* (S. 141–154). Baden-Baden: Nomos.
- Hertwig, M., Thünken, O., Morgenroth, S. & Fischer, A. (2021). Wenn Arbeitgeber Mitbestimmung behindern – Gegenstrategien der Beschäftigtenseite. *WSI-Mitteilungen*, 74(2), 106–115. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2021-2-106>
- Hövermann, A. (2020). *Soziale Lebenslagen, soziale Ungleichheiten und Corona-Auswirkungen für Erwerbstätige. Eine Auswertung der HBS-Erwerbstägenbefragung im April 2020*. Policy Brief WSI Nr. 44. Düsseldorf: WSI.
- Holst, H., Fessler, A. & Niehoff, S. (2022). Covid-19, Ungleichheit und (Erwerbs)-Arbeit – zur Relevanz sozialer Klasse für das Arbeitserleben in der Pandemie. *Zeitschrift für Soziologie*, 51(1), 41–65. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2022-0004>
- Kotthoff, H. (1981). *Betriebsräte und betriebliche Herrschaft: eine Typologie von Partizipationsmustern im Industriebetrieb*. Frankfurt/New York: Campus.
- Kotthoff, H. (1994). *Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung*. München/Mering: Rainer Hampp.
- Müller-Jentsch, W. (2009). *Arbeit und Bürgerstatus. Studien zur sozialen und industriellen Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13728-1>
- Müller-Jentsch, W. (2017). *Strukturwandel der industriellen Beziehungen. „Industrial Citizenship“ zwischen Markt und Regulierung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-6-437>
- Niehoff, S. & Holst, H. (2022): Mitbestimmung, Corona und Soziale Klasse – Wie Beschäftigte das Pandemie-handeln von Betriebs- und Personalräten bewerten. *WSI-Mitteilungen*, 75(6), 437–447.
- Nienhüser, W. (2015). Der Einfluss des Betriebsrats-Typs auf die Nutzung und Bewertung von Betriebsvereinbarungen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. *Industrielle Beziehungen*, 12(1), 5–27.
- Rosa, H. (2020). Pfadabhängigkeit, Bifurkationspunkte und die Rolle der Soziologie. Ein soziologischer Deutungsversuch der Corona-Krise. *Berliner Journal für Soziologie*, 30(2), 191–213. <https://doi.org/10.1007/s11609-020-00418-2>
- Steidelmüller, C. & Robelski, S. (2021). Gemeinsam durch die Krise. Einbindung der betrieblichen Akteure. *Arbeitsschutz in Recht und Praxis*, 3, 82–85.
- Windeler, A. & Wirth, C. (2004). Arbeitsregulation in Projektnetzwerken: eine strukturierte Analyse. *Industrielle Beziehungen*, 11(4), 295–319.

## Anhang A Verteilung Betriebsgrößenklassen und Branchen in den Clustern (Prozent)

|   | Pandemiepartnerschaft | Kooperation mit initiativer Interessenvertretung | Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung | Rudimentäre Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung | Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung |
|---|-----------------------|--|--------------------------------------|--|---|
| <b>Clusterverteilung (Fallzahlen)</b>     |                       |  |                                      |  |   |
| Fallzahl                                  | 310                   | 278  | 537                                  | 323  | 330   |
| Anteil                                    | 17,4                  | 15,6   | 30,2                                 | 18,2   | 18,6  |
| <b>Betriebsgrößenklassen</b>              |                       |  |                                      |  |   |
| Unter 100 Beschäftigte                    | 16,2                  | 10,5   | 15,1                                 | 12,1   | 23,0  |
| 100–200 Beschäftigte                      | 9,1                   | 9,8  | 7,5                                  | 14,0   | 18,2  |
| 200–2.000 Beschäftigte                    | 41,6                  | 42,2   | 46,7                                 | 43,9   | 37,3  |
| 2.000 Beschäftigte und mehr               | 33,1                  | 37,5   | 30,7                                 | 29,9   | 21,5  |
| <b>Wirtschaftszweige/Branchen</b>         |                       |  |                                      |  |   |
| Land-/Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau | 0,3                   | 1,1  | 0,8                                  | 0,6  | 0,9   |
| Chemieindustrie                           | 6,2                   | 7,2  | 4,1                                  | 4,1  | 2,8   |
| Metall- und Elektroindustrie              | 21,8                  | 29,1   | 17,3                                 | 17,6   | 16,0  |
| Sonstiges verarb. Gewerbe                 | 3,6                   | 1,9  | 2,6                                  | 3,8  | 4,6   |
| Baugewerbe                                | 2,6                   | 4,1  | 2,6                                  | 3,4  | 2,4   |
| Handel                                    | 2,6                   | 1,9  | 2,6                                  | 4,7  | 3,7   |
| Verkehr und Lagerei                       | 3,6                   | 5,3  | 2,3                                  | 4,7  | 0,6   |
| Information und Kommunikation             | 4,6                   | 5,7  | 5,8                                  | 4,1  | 2,8   |
| Öffentliche Verwaltung                    | 15,6                  | 12,1   | 15,6                                 | 12,5   | 11,4  |
| Erziehung und Unterricht                  | 14,0                  | 15,8   | 23,3                                 | 21,6   | 31,3  |
| Gesundheitswesen                          | 6,2                   | 4,2  | 8,5                                  | 5,0  | 9,5   |
| Sozialwesen                               | 3,9                   | 1,5  | 2,1                                  | 5,3  | 1,5   |
| Sonstige Dienstleistungen                 | 15,0                  | 10,2   | 12,4                                 | 12,5   | 12,6  |

Quelle: eigene Darstellung; Daten des Arbeitswelt-Monitor

## Anhang B Verteilung der Fälle des qualitativen Samples auf die Mitbestimmungsvarianten

|   | Fälle | Branchen  |
|---|-------|---|
| <b>Pandemiepartnerschaft</b>  | 5     | Metall & Elektro<br>Verkehr & Lagerei [x2]<br>Finanzdienstleistungen<br>Erziehung/Unterricht                                  |
| <b>Kooperation mit initiativer Interessenvertretung</b>                 | 4     | Erziehung & Unterricht<br>Gesundheitswesen [x2]<br>Verwaltung<br><br>Chemieindustrie<br>Metall & Elektro<br>Pharmaindustrie   |
| <b>Teilmitbestimmte Pandemiekämpfung</b>                                | 9     | Verkehr & Lagerei [x2]<br>Erziehung/Unterricht [x2]<br>Finanzdienstleistungen<br>Gesundheit<br><br>Metall & Elektro<br>Chemie |
| <b>Rudimentäre Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung</b> | 6     | Verkehr & Lagerei<br>Information & Kommunikation<br>Verwaltung [x2]   |
| <b>Pandemiekämpfung ohne Interessenvertretung</b>                       | 6     | Metall & Elektro [x2]<br>Erziehung/Unterricht<br>Gesundheit [x2]<br>Verwaltung  |

Quelle: eigene Darstellung; Daten des Arbeitswelt-Monitors

## Anhang C Übersicht über die Betriebsfallstudien

| Fall  | Betrieb       | Größe                  | Region | Branche                    | Interviewpartner*in                                |
|---|---------------|------------------------|--------|----------------------------|--|
| <b>Pandemiepartnerschaft</b>                            |               |                        |        |                            |  |
| A   | Sparkasse     | 200 bis unter 2.000 MA | Nord   | Finanzen                   | Freigestellterstellv.<br>BR-Vorsitzender<br>(BR_A) |
| B   | Deutsche Bahn | 2.000 MA und mehr      | West   | Verkehr und Logistik       | Freigestellter<br>BR-Vorsitzender<br>(BR_B)        |
| <b>Kooperation mit initiativer Interessenvertretung</b> |               |                        |        |                            |  |
| C   | Hochschule    | 200 bis unter 2.000 MA | Ost    | Wissenschaft und Forschung | Teilfreigestellter<br>PR-Vorsitzender<br>(PR_C)    |
| D   | Reha-Klinik   | 200 bis unter 2.000 MA | West   | Gesundheit                 | Freigestellte<br>BR-Vorsitzende<br>(BR_D)          |

| Fall  | Betrieb  | Größe                     | Region | Branche                         | Interviewpartner*in                               |
|---|--|---------------------------|--------|---------------------------------|---|
| <b>Teilmitbestimmte Pandemiebewältigung</b>                             |  |                           |        |                                 |   |
| E   | Pharmabetrieb  | 200 bis unter<br>2.000 MA | Nord   | Pharma-<br>industrie            | freigestellte<br>BR-Vorsitzende<br>(BR_E)         |
| <b>Rudimentäre Mitbestimmung mit kämpferischer Interessenvertretung</b> |  |                           |        |                                 |   |
| G   | Verwaltungsstandort eines<br>internationalen Automobil-<br>zulieferers | 20 bis unter<br>100 MA    | Süd    | Metall- und<br>Elektroindustrie | Nicht freigestellter<br>BR-Vorsitzender<br>(BR_G) |
| H   | Stadtverwaltung  | 200 bis unter<br>2.000 MA | Nord   | Verwaltung                      | Freigestellte<br>PR-Vorsitzende<br>(PR_H)         |
| <b>Pandemiebewältigung ohne Interessenvertretung</b>                    |  |                           |        |                                 |   |
| I   | Produktionsstandort eines<br>internationalen Industrie-<br>konzerns    | 200 bis unter<br>2.000 MA | Süd    | Metall- und<br>Elektroindustrie | Freigestellte<br>BR-Vorsitzende<br>(BR_I)         |
| J   | Berufsbildende Schule  | 100 bis unter<br>200 MA   | Süd    | Erziehung und<br>Unterricht     | Nicht freigestelltes<br>PR-Mitglied (PR_J)        |

Quelle: eigene Darstellung; Daten des Arbeitswelt-Monitors