

# Wenn Arbeitgeber Mitbestimmung behindern – Gegenstrategien der Beschäftigtenseite

Seit einigen Jahren häufen sich Berichte über Arbeitgeber, die Beschäftigte, Betriebsräte oder Gewerkschaften bei der Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte behindern. Darunter fallen beispielsweise Manipulationen von Betriebsratswahlen, Schikanen gegen engagierte Beschäftigte und Betriebsratsmitglieder oder unlautere Mittel im Rahmen von Tarifbewegungen. Aufgrund des strukturellen Machtungleichgewichts ist die Ausgangssituation der Beschäftigtenseite in solchen Konflikten eher schlecht. Allerdings existieren diverse Möglichkeiten, mit denen sich die unter Druck gesetzten Akteure strategisch wehren, die von Angriffen der Arbeitgeber betroffenen Beschäftigten schützen und (Mitbestimmungs-)Rechte (zurück-)erkämpfen können.

MARKUS HERTWIG, OLIVER THÜNKEN, SISSY MORGENROTH, ALRUN FISCHER

## 1 Einleitung

Betriebliche Mitbestimmung war immer schon umkämpft. In Betrieben, die einer Tarifbindung unterliegen und in denen ein Betriebsrat existiert, erlauben die historisch erungenen Institutionen der Betriebsverfassung und Tarifautonomie den abhängig Beschäftigten in eng umrissenen Themenfeldern ein gewisses Maß an Teilhabe in Bezug auf die Regelung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen oder betrieblichen Entscheidungen. Das „duale System“ ist und war jedoch nie flächendeckend, immer schon gab es weiße Flecken in der Betriebsräte- und Tariflandschaft (Ellguth/Kohaut 2019, 2020), die auch auf die Abwehrhaltung vieler Arbeitgeber zurückzuführen sind (z. B. Kotthoff 1981; Artus et al. 2006, 2015).

In jüngerer Zeit scheint ein Phänomen um sich zu greifen, das in der internationalen Debatte bereits seit Längerem mit Begriffen wie „Anti-Unionism“ (Gall/Dundon 2013) oder Union Avoidance (Dundon 2002) bezeichnet wird. Darunter wird die kampagnenartige Agitation der Arbeitgeberseite verstanden, die sich gegen die gewerkschaftliche Organisation einer Belegschaft richtet. In Deutschland hat sich mit Verweis auf die internationale Dimension des Phänomens das Schlagwort Union Busting etabliert. Gemeint sind vehemente Angriffe auf die Institutionen der Mitbestimmung, also auf Betriebsräte,

die Initiator\*innen von Betriebsratswahlen oder Tarifbewegungen wie aber auch auf Gewerkschaften und ihre Mitglieder. Wir bezeichnen solche Angriffe nachfolgend als „Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb“<sup>1</sup>. Diese umfasst 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“ (Rügemer/Wigand 2014, S.13). Arbeitgeber versuchen damit, Betriebsräte und Tarifverträge zu vermeiden, um Kosten zu sparen, Flexibilität zu steigern oder schlichtweg keine Einschränkungen ihres Weisungsrechts hinnehmen zu müssen.

Aktuelle Untersuchungen und Medienberichte legen die Vermutung nahe, dass sich Fälle der Behinderung von Mitbestimmung ausweiten (Behrens/Dribbusch 2018, 2020) und dabei nicht nur der Dienstleistungsbereich in besonderem Maße von aggressiven Arbeitgeberpraktiken betroffen ist. So resümieren Dribbusch und Behrens in ihrer aktuellen Untersuchung, die auf der Auswertung einer Befragung unter Gewerkschaftssekretären von IG Metall, IG BCE und NGG basiert, dass „die Akzeptanz von

<sup>1</sup> Denn anders als der Begriff Union Busting impliziert, richten sich die Angriffe nicht nur auf Gewerkschaften, sondern auch auf die formal von Gewerkschaften unabhängigen Betriebsräte.

Betriebsräten seitens der Arbeitgeber selbst in den Kernzonen des verarbeitenden Gewerbes keine Selbstverständlichkeit“ (Behrens/Dribbusch 2020, S. 294) mehr ist. Der Studie zufolge sind insbesondere Betriebe mittlerer Größe (51–200 Beschäftigte) betroffen. Die erstmalige Gründung eines Betriebsrats ist immer voraussetzungsvoll und aufgrund ihres interessenpolitischen Charakters Angriffspunkt für Arbeitgeber (Artus et al. 2015). In Bezug auf Betriebsratswahlen fällt auf, dass inhabergeführte Unternehmen besonders häufig mit Aktivitäten der Wahlbehinderung in Verbindung gebracht werden können (Behrens/Dribbusch 2020, S. 292). Zu den am häufigsten von mitbestimmungsfeindlich auftretenden Arbeitgebern angewandten Maßnahmen gehören dabei die Einschüchterung von Kandidat\*innen für den Betriebsrat, die Verhinderung der Bestellung eines Wahlvorstandes sowie die Unterstützung arbeitgebernaher Kandidat\*innen. Gegen bereits gewählte Betriebsratsgremien gehen aggressive Arbeitgeber der Erhebung von Behrens und Dribbusch zufolge verbreitet mit der Kündigung von Betriebsratsmitgliedern, dem Drängen zum Rücktritt und mit Beantragung der Auflösung des Betriebsrats beim Arbeitsgericht vor.

Bislang wenig untersucht sind die Strategien und Praktiken, die Beschäftigte, Betriebsräte und Gewerkschaften wählen, wenn sie mit Angriffen auf die Mitbestimmung konfrontiert sind. Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, solche Gegenstrategien zu untersuchen und hinsichtlich ihrer Kontexte, Voraussetzungen und Wirkungen zu analysieren. Empirische Grundlage unserer Analysen sind Interviews in 28 Betrieben, in denen der Arbeitgeber die Mitbestimmung behinderte. Das Sample wurde v. a. über Kontakte der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erstellt und fokussiert alte und neue Bundesländer. Die Betriebsgröße liegt zwischen 45 und 3800 Beschäftigten. Die Fallbetriebe entstammen den Sektoren Metall-/Elektroindustrie, Holz-/Kunststoffbearbeitung, Chemieindustrie, Postdienstleistung, Gebäudemanagement/-reinigung, Gesundheitsdienstleistung, Handel, Medien, Textil sowie Hotel-/Gaststättengewerbe. Der Branchenverteilung entsprechend fallen die Betriebe in den Zuständigkeitsbereich von IG Metall (11), ver.di (10), IG BCE (5), IG BAU (1) und NGG (1).

Zwischen April 2018 und Mai 2019 wurden insgesamt 57 Interviews mit Betriebsräten und zwei mit Vertreter\*innen des Managements geführt. Zudem wurden 20 betreuende Gewerkschaftssekretär\*innen, drei Jurist\*innen, drei Mitarbeiter\*innen von NGOs, ein Arbeitgeberverbandsvertreter sowie ein Mitarbeiter einer Beratungsfirma interviewt.<sup>2</sup> Die Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet und mit Bezug zu den zentralen Fragestellungen der Studie systematisch verdichtet.

Nachfolgend werden zunächst zwei Muster der Behinderung von Mitbestimmung durch Arbeitgeber skizziert. Zur Illustration dient ein Fallbeispiel (im Sample-Vergleich) intensiver Mitbestimmungsbehinderung, bei dem die Beschäftigtenseite eine Vielzahl von Praktiken nutzte,

ihrer Erfolge letztlich aber durch die Schließung des Betriebs beraubt wurde. Danach werden Gegenmaßnahmen anhand von sechs Dimensionen beschrieben und mit Beispielen aus der Empirie illustriert. Der Beitrag schließt mit Reflexionen zu Erfolgchancen von Beschäftigtenstrategien und einem Fazit.

## 2 Arbeitgeberstrategien zwischen „strategischem Verhindern“ und „situativem Behindern“

Die von uns untersuchten Betriebe unterscheiden sich stark hinsichtlich der Praktiken der Behinderung von Mitbestimmung. Diese Unterschiede haben wir anhand von vier Merkmalen rekonstruiert, um zu einer groben Charakterisierung der verschiedenen Managementpraktiken zu gelangen. Die Muster unterscheiden sich in (1) der grundlegenden Orientierung des Managements (Trinzcek 2004) und der Zielsetzung, die mit den Behinderungsstrategien verfolgt wird; (2) den jeweils gewählten Praktiken (bzw. „Maßnahmen“ oder „Strategien“), die unterschiedliche Intensitäten aufweisen; (3) dem strategischen Gehalt, also der Frage, inwieweit das Management Behinderungspraktiken strategisch-planvoll oder aber eher ungeplant und zum Teil auch situativ wählt und ausführt; (4) dem Einsatz von Ressourcen, die dazu dienen, die Praktiken gegenüber den beteiligten Akteuren der Beschäftigtenseite (Betriebsräte, Beschäftigte, Gewerkschaft) in die Tat umzusetzen und somit letztlich die Orientierungen und Interessen zur Geltung zu bringen. Auf Basis dieser Merkmale lassen sich zwei idealtypische Muster von Arbeitgeberstrategien identifizieren, die uns zur Charakterisierung der spezifischen Situation in den Fallbetrieben dienen.<sup>3</sup>

### 2.1 Situatives Behindern von Mitbestimmung

Ein erster Typus von Arbeitgeberpraktiken sind die „Mitbestimmungsbehinderer“. Dabei handelt es sich um Akteure, die von ihrer grundlegenden Haltung her die Mit-

2 Die Befunde entstammen dem Forschungsprojekt „Kampf um die Mitbestimmung“, das zwischen 2018 und 2020 von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und an der TU Chemnitz in Kooperation mit AFB – Beratung für Betriebsräte, Dresden, durchgeführt wurde (vgl. Thünken et al. 2020).

3 Aufgrund der Datenbasis haben wir uns für eine grobe Charakterisierung entschieden, denn lediglich vier Vertreter\*innen der Arbeitgeberseite konnten im Laufe des Projekts für ein Interview gewonnen werden. Die Charakterisierungen der Arbeitgeberstrategien beruhen also in hohem Maße auf den Sichtweisen der Beschäftigtenseite in den jeweiligen Betrieben bzw. der zuständigen Gewerkschafter\*innen.

bestimmung nicht generell als illegitim, aber doch (in ihrem Fall) als dysfunktional (oder wahlweise: „nervig“, „zeitaufwendig“, „unnötig“, „veraltet“ usw.) ansehen. Zum Teil werden auch nur einzelne Elemente als ineffizient oder hinderlich für den Betrieb oder für die eigene Arbeit wahrgenommen. Dies betrifft z. B. Betriebsratsrechte, die aus Sicht der Arbeitgeber das einfache und schnelle „Durchregieren“ unterbinden oder erschweren. Oft finden sich hier latente Formen der Behinderung von Mitbestimmung, wie etwa das Vorenthalten von Informationen, Sprüche gegen den Betriebsrat usw., die aber selten durchdachter Bestandteil eines „Projektes“ gegen die Mitbestimmung sind. Dementsprechend kommen hier auch Ressourcen sparsamer zum Einsatz. Dennoch – und das ist explizit zu betonen – dienen auch diese Formen der Behinderung von Mitbestimmung im Betrieb dazu, die gesetzlich vorgesehenen Rechte von Betriebsräten, Beschäftigten und Gewerkschaften zu unterlaufen, denn sie verfehlen selten ihre Wirkung: Sie schüchtern Betriebsräte und Beschäftigte ein, sie eröffnen „Nebenkriegsschauplätze“ und sollen den Betriebsrat so von seinen eigentlichen Aufgaben ablenken, sie suggerieren Illegitimität der Interessenvertretung und wirken häufig zermürbend für die Betroffenen – die Effekte sind vielfältig; auch diese Praktiken von Arbeitgebern verstoßen gegen grundlegende Rechte der abhängig Beschäftigten.

## 2.2 Strategisches Verhindern von Mitbestimmung

In diesem Muster sind die Akteure der Arbeitgeberseite überzeugte „Mitbestimmungsgegner\*innen“, die jedweder Form von eigenständiger, kollektiver Interessenvertretung feindlich gegenüberstehen. Mitbestimmung – sei es in Form von Betriebsräten, Gewerkschaften, Vertrauensleuten oder der tariflichen Regulierung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen – wird nicht nur als dysfunktional oder „zu kostenintensiv“, sondern als illegitim angesehen. Aus Sicht dieser Akteure beschränkt die Betriebsratsmitbestimmung das Weisungsrecht der Unternehmer\*in in unzulässiger Weise. Freilich mischen sich in der Praxis Motivlagen und Orientierungen, und so sind z. B. oftmals Kostenargumente der wahre Grund für die grundlegende Ablehnung: Ein Betriebsrat, der auf die Einhaltung von Arbeitszeitregelungen achtet, kann der überbordenden Arbeitsintensivierung und Ausbeutung der Beschäftigten entgegentreten. Diese Profitquelle wollen sich manche Arbeitgeber jedoch nur ungern nehmen lassen. Ihnen geht es darum, Kosten zu senken und die Flexibilität der Belegschaft den betrieblichen Bedürfnissen entsprechend zu steigern. Die Zielsetzung von Behinderungsmaßnahmen liegt auf der Hand: Jede Form von Beschäftigtenbeteiligung (Betriebsrat, oder eine Tarifbindung) soll konsequent aus dem Betrieb ferngehalten oder – soweit sie bereits existiert – verbannt werden.

Zumindest phasenweise planen die Arbeitgeber ihr Vorgehen strategisch und mit Akribie, auch unter Zuhil-

fenahme externer Berater\*innen oder auf Behinderung der Mitbestimmung spezialisierter Anwaltskanzleien. Die Praktiken der Arbeitgeberseite sind hier sehr vielfältig und intensiv. Der Ressourcenaufwand ist in diesen Fällen in der Regel enorm. Dies betrifft vor allem den Einsatz finanzieller Mittel (teure Anwaltskanzleien, hohe Summen für Gerichtsverfahren), aber auch Managementressourcen, da Leitungspersonal einen nicht unwesentlichen Teil der Kapazitäten auf die eigentlich unproduktive Bekämpfung von Mitbestimmung verwendet.

## 3 Strategien der Beschäftigtenseite gegen die Behinderung der Mitbestimmung

Konflikte um die Mitbestimmung setzen die betroffenen Beschäftigten unter erheblichen Druck. Denn erstens geht es nicht nur um Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich eng umrissener inhaltlicher Fragen, wie etwa bei Pausenregelungen, Einstellungen oder Überstunden; im Zentrum stehen prinzipielle Fragen, die die Spielregeln der sozialen Interaktion im Betrieb und auch die Chancen der Belegschaft betreffen, über inhaltliche Fragen mitbestimmen zu können. Zweitens belasten die Auseinandersetzungen die beteiligten Akteure in besonderer Weise. Denn in den Konflikten werden oft konkrete Personen zur Zielscheibe von Angriffen, die eigentlich dem Betriebsrat als Ganzem oder der kollektiven Zielsetzung der Belegschaft (z. B. Tarifbindung) gelten. Die Angriffe betreffen verschiedene Ebenen, die unterschiedliche Reaktionen nahelegen oder sogar erfordern. Beispielsweise verlangt die Kündigung eines Betriebsratsmitglieds oder die Weigerung, den Betriebsrat zu informieren, zunächst eine juristische Antwort.

Die Ausgestaltung und Koordination dieser verschiedenen Strategien oder Abwehrmaßnahmen der Beschäftigtenseite ist eine wichtige Aufgabe in den von uns untersuchten Konflikten. Zur Kennzeichnung dieser Koordinationsleistungen nutzen wir den Begriff des „strategischen Handlungsvermögens“ (Levesque/Murray 2013). Er zielt auf zweierlei Aspekte ab: Erstens müssen Praktiken und Reaktionen der Beschäftigtenseite ausgewählt und strategisch geplant werden; dazu zählt auch die Analyse der zu erwartenden (Neben-)Wirkungen. In Konflikten sind immer mehrere Akteursgruppen beteiligt. Beispielsweise sind dies neben den Initiator\*innen einer Betriebsratswahl stets auch die Belegschaft (bzw. sogar verschiedene Belegschaftsgruppen), hauptamtliche Gewerkschafter\*innen, Vertrauensleute, ggf. Anwaltskanzleien, Berater\*innen oder NGOs. Eine zweite Herausforderung besteht deshalb darin, die Handlungen der beteiligten Akteur\*innen zu koordinieren und auf die gemeinsame Zielsetzung

auszurichten. Eine Herausforderung ist dies, weil es wie in allen Netzwerken kaum Optionen der hierarchischen Steuerung gibt (vgl. z. B. Windeler/Wirth 2018); man ist auf diskursive Abstimmung angewiesen.

In unserer Studie haben wir sechs Dimensionen identifiziert, nach denen sich die Reaktionen der Beschäftigten analysieren lassen. Die erste Dimension betrifft die von der Beschäftigtenseite ergriffenen juristischen Maßnahmen, um sich u. a. gegen Kündigungen und Maßregelungen zu wehren. Mit der zweiten Dimension wird die Bedeutung des Rückhalts durch die Belegschaft thematisiert. Die dritte Dimension umfasst die Rolle engagierter Akteure. Des Weiteren sind die Unterstützung der Gewerkschaft (vierte Dimension) und als fünfte Dimension die externe Unterstützung durch Initiativen und Vereine von besonderer Bedeutung. Die sechste Dimension betrifft schließlich die Frage, welche Rolle die Öffentlichkeit spielt. Im folgenden Abschnitt wird zur Illustration zunächst ein Fallbeispiel geschildert, welches das Zusammenspiel der Dimensionen in einem betrieblichen Kontext schildert.

### 3.1 Fallbeispiel Howo

Bei Howo handelt es sich um einen Hotelbetrieb mit rund 50 Beschäftigten. Die Arbeitsbedingungen sind prekär: Es werden niedrige Löhne gezahlt, viele arbeiten als Teilzeitkräfte. Auf Forderungen nach Lohnerhöhungen, die von Teilen der Belegschaft erhoben wurden, reagierte das Management ablehnend. Daraufhin bildete sich eine Gruppe von Beschäftigten, die die Gründung eines Betriebsrats forcierte. Das Management reagierte sofort mit Einschüchterungsversuchen gegenüber den Initiator\*innen und wandte sich mit einem offenen Brief an die Belegschaft, der diese dazu aufforderte, die Betriebsratswahl nicht zu unterstützen, und Konsequenzen androhte, falls es doch zu einer Wahl komme. Die Betriebsratswahl fand trotz dieser Einschüchterungen statt und brachte die Initiator\*innen ins Amt. Nach der Wahl behinderte das Management die Arbeit des Betriebsrats, indem keine Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt, Schulungen verweigert, Informationen vorenthalten und der Betriebsrat grundsätzlich nicht als Verhandlungspartner anerkannt wurde. In dieser ersten Phase bezog der Betriebsrat einzig Kraft aus den Solidarbeziehungen, die sich innerhalb einer Kerngruppe von Beschäftigten und Betriebsratsmitgliedern herausgebildet hatten. Zudem unterstützte die zuständige Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) das junge Gremium und stellte auch Kontakt zu einem erfahrenen Rechtsanwalt her.

Trotz dieser Unterstützung hatte der Betriebsrat aufgrund der Schikanen der Geschäftsleitung Schwierigkeiten, überhaupt arbeitsfähig zu werden. Viele Ressourcen wurden für den juristischen Abwehrkampf aufgewendet, um sich gegen die Anfeindungen und Kooperationsunwilligkeit des Managements zur Wehr zu setzen. Auch weil die Belegschaft in dieser frühen Phase der Konstituierung

des Betriebsrats kaum Verbesserungen ihrer Lage wahrnahm, blieben die Repräsentationsbeziehungen zunächst schwach: Nach der Einschüchterung durch die Geschäftsleitung hatte sich nur eine Minderheit der Belegschaft an der Betriebsratswahl beteiligt, und vonseiten der Belegschaft gab es kaum eine offene Solidarisierung mit dem Betriebsrat. Erst nachdem die ersten Angriffe auf juristischen Weg abgewehrt wurden, konnte sich der Betriebsrat um konkrete Verbesserungen der Arbeitsbedingungen im Betrieb kümmern und veranlasste eine Regelung der Pausenzeiten. Nach und nach erlangte er darüber mehr Unterstützung innerhalb der Belegschaft.

Einen weiteren Schub erhielt der gewerkschaftlich orientierte Betriebsrat im Zusammenhang mit der Forderung nach einem Tarifvertrag, die von den Betriebsrät\*innen und einer Kerngruppe gewerkschaftlich organisierter Beschäftigter in die Belegschaft getragen wurde. In der Folge gelang es innerhalb weniger Monate, die Belegschaft zu 80 % gewerkschaftlich zu organisieren. Das Unternehmen verweigerte zunächst Verhandlungen über einen Tarifvertrag, woraufhin es zu ersten Warnstreiks kam, an denen sich die gesamte Belegschaft beteiligte. Das Management reagierte, indem es ein Betriebsratsmitglied und eine weitere Person, die sich an den Streiks beteiligt hatte, kündigte. Zudem wurden gegen alle Streikenden Abmahnungen ausgesprochen. Dies sorgte für massive Verunsicherung in der Belegschaft. An den folgenden Warnstreiks beteiligten sich nur noch Beschäftigte aus der gewerkschaftlichen Kerngruppe. Trotz nachlassender Unterstützung in der Gesamtbelegschaft gelang es jedoch, effektive Streikmaßnahmen durchzuführen, die nach langen Verhandlungen schließlich zum Abschluss eines Tarifvertrages führten. Allerdings stellte dieser Erfolg nicht den erhofften Auftakt zu konstruktiven betrieblichen Austauschbeziehungen dar. Die Unternehmensleitung entschied sich einige Monate nach Abschluss des Tarifvertrages überraschend für die Schließung des Standortes und begründete diesen Schritt explizit mit Verweis auf den Aufbau von Mitbestimmungsstrukturen im Betrieb.

Der Fallbetrieb Howo dokumentiert insgesamt eine besonders radikal-mitbestimmungsfeindliche Haltung der Unternehmensleitung, die diese Linie bis zum bitteren Ende verfolgte und damit letztlich jedweder Form institutionalisierter Mitbestimmung der Beschäftigten die Anerkennung verweigerte. Bemerkenswert ist an dem Fall, dass es der Belegschaft – trotz der unnachgiebigen Haltung der Geschäftsleitung – gelungen war, einen Betriebsrat aufzubauen, sich gewerkschaftlich zu organisieren und schließlich einen Tarifvertrag zu erstreiten. Wesentliche Erfolgskriterien sind unserer Analyse zufolge in der Fähigkeit der zentralen Akteure zu finden, auch unter dem Eindruck von Anfeindungen handlungsfähig zu bleiben und sich nicht in eine reine Abwehrposition drängen zu lassen. Im Folgenden werden die aus unserer Sicht entscheidenden Elemente einer Gegenstrategie der Belegschaft entlang der oben genannten sechs Dimensionen genauer erläutert.

### 3.2 Juristische Maßnahmen

In unseren Fallstudien konnten wir beobachten, dass juristische Maßnahmen in breitem Umfang genutzt wurden, um sich gegen ungerechtfertigte Kündigungen, Maßregelungen und Verstöße gegen Mitbestimmungsrechte zu wehren. Verstößt der Arbeitgeber etwa wiederholt gegen die Informationspflichten, kann der Betriebsrat Informationen einfordern, indem er über ein Schreiben seines Anwalts auf die rechtlichen Konsequenzen hinweist. Schließlich sieht das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) für eine Reihe von Regelungsgegenständen in Konfliktfällen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat auch die Möglichkeit der Schlichtung über ein Einigungsstellenverfahren (§ 76 BetrVG) vor, das beim Arbeitsgericht beantragt werden kann. Wesentlich seltener kommt es dagegen zu einer Strafanzeige nach § 119 BetrVG, der die Behinderung der Betriebsratsarbeit unter Strafe stellt (vgl. Growe 1990). Diese sehr aufwendigen Verfahren gelten unter juristischen Expert\*innen gemeinhin als wenig aussichtsreich, weil der Nachweis eines Fehlverhaltens des Arbeitgebers oft schwer zu führen ist. Gleichwohl gibt es auch in unserem Sample einen Fall, bei dem schon die bloße Androhung einer Strafanzeige nach § 119 BetrVG zum Einlenken der Arbeitgeberseite geführt hat. Auch zeigen unsere Fallstudien, dass sich Betriebsräte über Kündigungsschutzklagen erfolgreich gegen willkürliche Kündigungen von Arbeitgebern zur Wehr setzen können.

Am exemplarischen Beispiel der Kündigungsschutzklage lassen sich die Wirkungen juristischer Maßnahmen auf drei verschiedenen Ebenen untersuchen. Auf einer formal-juristischen Ebene kann hier konstatiert werden, dass Betriebsräte oder einfache Beschäftigte vor Gericht meist erfolgreich gegen ihre Kündigung vorgehen und ihre Wiedereinstellung oder hohe Abfindungen erwirken können. Einer gerichtlichen Prüfung halten die konstruierten Kündigungsgründe der Arbeitgeberseite also in der Regel nicht stand. Auf individueller Ebene stellen die juristischen Verfahren – insbesondere bei Kündigungen – allerdings eine besondere Belastung für die Betroffenen dar, weil sich die Gerichtsverfahren über viele Monate hinziehen. In dieser Zeit sind die Betroffenen mit der Unsicherheit bezüglich ihrer Arbeitsplatzsituation, finanziellen Sorgen und dem Verlust des alltäglichen Kontakts zu den Kolleg\*innen im Betrieb konfrontiert. Auf der betrieblichen Ebene wirken sich die langwierigen juristischen Auseinandersetzungen mitunter negativ auf die Repräsentationsbeziehungen (siehe Abschnitt 3.3) aus, weil die Betroffenen viele Ressourcen darauf verwenden und andere Aufgaben vernachlässigt werden. Auch im oben skizzierten Fallbeispiel Howo drohte sich der frisch gewählte Betriebsrat in juristische Auseinandersetzungen zu verstricken, weil das Management nur über juristische Druckmittel zur Anerkennung der Rechte des Betriebsrats gebracht werden konnte. Mit Unterstützung der Gewerkschaft und eines engagierten Rechtsanwalts konnte bei Howo das Management erfolg-

reich in die Schranken gewiesen werden, zugleich erlangte der Betriebsrat seine Arbeitsfähigkeit, mit der er erste Verbesserungen für die Belegschaft durchsetzen konnte.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen, scheint es geboten, juristische Maßnahmen nicht isoliert, sondern im Rahmen einer Gesamtstrategie zu planen und durchzuführen. Dafür bedarf es der Unterstützung durch Gewerkschaften und Netzwerke (siehe 3.5 und 3.6), die die betrieblichen Akteure in dieser herausfordernden Situation entlasten und bei der Aufrechterhaltung der interessenpolitischen Arbeit helfen können, die insbesondere für den Rückhalt in der Belegschaft bedeutsam ist.

### 3.3 Rückhalt in der Belegschaft

Der Rückhalt in der Belegschaft erweist sich in vielen Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung als die zentrale Ressource. Denn die Haltung der Belegschaft bestimmt letztlich darüber, welche Interessenlage sich durchsetzt. Die Deutungshoheit über einen Konflikt zu erlangen und zu erhalten, ist daher Ziel sowohl der Beschäftigten- als auch der Arbeitgeberseite (s. auch Artus/Röhler 2019). Vor diesem Hintergrund sind die Repräsentationsbeziehungen (vgl. Artus et al. 2015, S. 31ff.; Dufour/Hege 2010) zwischen Interessenvertretung und Belegschaft von besonderer Bedeutung: Zentral geht es hierbei um die Frage, inwiefern eine Belegschaft die Arbeit einer Interessenvertretung unterstützt und darüber eine interessenpolitische Identität hergestellt werden kann, die sich in geteilten Deutungen und Erwartungen widerspiegelt. Viele Angriffe auf die Gewerkschaft bzw. den Betriebsrat können als Versuche interpretiert werden, eben diese Beziehungen zwischen Belegschaft und Interessenvertretung zu stören und die Arbeit von Betriebsräten oder interessenpolitisch aktiven Beschäftigten zu delegitimieren. Betriebsräte und gewerkschaftlich Aktive werden z. B. als „Kostentreiber“ oder „Minderleister“ denunziert, die eine Gefahr für den Weiterbestand des Betriebs darstellten.

Bezüglich der Reaktion der Belegschaften auf derartige Anfeindungen dokumentieren unsere Fallstudien insbesondere zwei Muster: Zum einen können Angriffe des Managements auf die Interessenvertretung dazu führen, dass die Gewerkschaft oder der Betriebsrat die Unterstützung der Belegschaft einbüßen. Das kann sich etwa in Austritten aus der Gewerkschaft, rückläufiger Streikbeteiligung oder der Unterstützung arbeitgebernaher Betriebsratskandidat\*innen ausdrücken. In den Untersuchungsfällen, die dieses Muster aufwiesen, waren die Maßnahmen des Arbeitgebers erfolgreich und bewirkten eine Spaltung und Entsolidarisierung der Belegschaft.

Unsere Fallstudien zeigen allerdings auch ein zweites Muster, in dem die Angriffe des Managements zu einer Stärkung des Rückhalts der Belegschaft geführt haben. Die Angriffe der Arbeitgeber erzeugten dabei das Gegenteil der intendierten Wirkung: Die Belegschaften solidarisierten sich mit den angegriffenen Interessenvertretungen

und verurteilten die Maßnahmen des Managements als ungerechtfertigt. Wir sprechen hier von einem Bumerang-Effekt: Anstelle der durch das Management beabsichtigten Schwächung der Interessenvertretung erfuhren sie verstärkte Unterstützung in der Belegschaft, die sich etwa durch Eintritte in die Gewerkschaft, in symbolischen Aktionen, Zuspruch auf Versammlungen und bei Gesprächen zeigte. Am Fallbetrieb Howo lassen sich über einen längeren Zeitverlauf beide Entwicklungsrichtungen nachzeichnen: Zunächst scheint das Management mit seinen Einschüchterungsversuchen durchaus Erfolg zu haben. Denn an der Betriebsratswahl beteiligte sich nach der Intervention des Managements nur eine Minderheit der Belegschaft, und auch die spätere Warnstreikbewegung verlor unter dem Druck von Kündigungen und Abmahnungen massiv an Unterstützung. Die Angriffe des Managements wurden allerdings zum Bumerang, weil der Betriebsrat mit Unterstützung von außen zunehmend Arbeits- und Durchsetzungsfähigkeit erlangte und es ihm darüber im Prozessverlauf immer wieder gelang, die Belegschaft für interessenpolitische Ziele zu mobilisieren.

Was sind nun die Gründe für die unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen der zwei hier skizzierten Muster?

Für die Bumerang-Fälle ist charakteristisch, dass hier aufseiten der Beschäftigten Akteur\*innen aktiv wurden, die es verstanden, neben der Nutzung juristischer Abwehrmaßnahmen, auch betriebspolitisch handlungsfähig zu bleiben und darüber Solidarität organisieren konnten. Für die Fälle, in denen die Managementangriffe erfolgreich eine Entsolidarisierung in der Belegschaft beförderten, kann hingegen konstatiert werden, dass sich die Interessenvertretung häufig in den juristischen Auseinandersetzungen mit dem Management aufrieb und darüber die alltägliche interessenpolitische Arbeit im Betrieb vernachlässigte. In den Belegschaften wurden die langwierigen Auseinandersetzungen zwischen Management und Interessenvertretung dann oft als „Kleinkrieg“ wahrgenommen, der in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit Belangen der Belegschaft zu stehen schien. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen ein zentraler Protagonist des Betriebsrats mit einer Kündigung konfrontiert und somit in einen Abwehrkampf gezwungen wurde, der zur weitgehenden betriebspolitischen Handlungsunfähigkeit führte. Für die Bumerang-Fälle ist hingegen kennzeichnend, dass der Betriebsrat und Unterstützern\*innen neben dem juristischen Abwehrkampf auch interessenpolitische Initiativen angestoßen und konsequent verfolgt haben. Diese Profilierung des Betriebsrats oder der Gewerkschaft ist offenbar eine wichtige Voraussetzung für Erfolge im Abwehrkampf, weil die Belegschaften die Interessenvertretung mit eigenen Zielen identifizieren und Angriffe der Arbeitgeberseite vor diesem Hintergrund bewerten.

### 3.4 Engagierte Akteur\*innen

In vielen Fällen unseres Samples werden die mitbestimmungspolitischen Forderungen – der Ruf nach einem Betriebsrat, Möglichkeiten der Beteiligung oder der Tarifbindung – zunächst von wenigen zentralen Personen getragen. Oft handelt es sich dabei um Akteure, die gewerkschaftlich organisiert oder zumindest orientiert sind. In den Konflikten koordinieren diese Personen häufig die verschiedenen Aktionen und tragen auch zur Integration weiterer beteiligter Akteure bei. Daher erbringen sie zentrale Leistungen für die Aufrechterhaltung der Forderungen und der Bewegung.

Die Schattenseite besteht darin, dass diese Personen gleichzeitig auch das zentrale Angriffsobjekt der Arbeitgeber sind. Denn zum einen kristallisieren sich in ihnen die unerwünschten Forderungen; zum anderen wissen die Arbeitgeber sehr genau, dass sie – wenn es ihnen gelingt, die Aktiven aus dem Betrieb zu komplementieren oder zumindest ruhigzustellen – die Achillesferse der Bewegung treffen. Darüber hinaus wird auf diesem Weg ein einschüchterndes Signal an die Belegschaft gesendet: Wer sich aktiv für die Interessen der Mitarbeiter\*innen einsetzt, läuft Gefahr, persönlich angegriffen zu werden. Vor allem in Fällen vom Typ „strategisches Verhindern von Mitbestimmung“ gelingt es dem Arbeitgeber vielfach, ein abschreckendes Exempel zu statuieren und Angst in der Belegschaft zu schüren.

Engagierte Akteure sind daher im Abwehrkampf nicht nur notwendig – wie der Fallbetrieb Howo zeigt –, sie verkörpern geradezu den Abwehrkampf. Da sie die Mitbestimmungskultur im Betrieb auf spezielle Weise prägen, sind sie aber gleichzeitig äußerst gefährdet. Die Angriffe der Arbeitgeber auf engagierte Akteure sind je nach Intensität und Orientierung der Arbeitgebermaßnahmen einschneidend und belastend, weil sie darauf abzielen, einzelne Aktive von der Belegschaft oder auch innerhalb eines Betriebsratsgremiums zu isolieren. Wenn dieses Kalkül aufgeht, sind die Betroffenen mehr und mehr auf sich alleine gestellt und geraten darüber nicht selten in eine juristische Abwehrkampfspirale, die viele Kräfte bindet.

Unsere Fallstudien zeigen, dass eine erfolgreiche Prävention gegen derartige Entwicklungen darin besteht, frühzeitig eine transparente und kollektive Arbeitsweise im Betriebsrat zu entwickeln. Auf diese Weise kann die Last des Abwehrkampfes auf mehrere Schultern verteilt werden. Gleichzeitig gelingt es, die wichtigen Kommunikationskanäle zur Belegschaft aufrechtzuerhalten, um deren Rückhalt sicherzustellen. Vor dem Hintergrund der mitunter enormen persönlichen Belastungen der an dem Konflikt beteiligten Akteure, erweisen sich auch ein starker Rückhalt im privaten Umfeld und eine gewisse finanzielle Absicherung als wesentliche Stützen für die individuelle Konfliktfähigkeit.

### 3.5 Gewerkschaftliche Unterstützung

Beim Kampf um die Mitbestimmung übernehmen Gewerkschaften vielfältige Aufgaben. Für die betrieblichen Akteure sind sie zumeist erste Ansprechpartnerin. Sie stehen dabei für ein breites Spektrum an Ressourcen und Aktivitäten, mit denen sie betroffene Belegschaften und Akteur\*innen unterstützen. Neben der Beratung, wie konkrete Konfliktlagen im Betrieb bearbeitet werden können, leisten sie Rechtsbeistand über die Vermittlung spezialisierter Anwälte oder z. B. über den DGB-Rechtsschutz. Darüber hinaus unterstützen sie durch gewerkschaftliche Aktionen im Betrieb oder befördern durch eine durchdachte Öffentlichkeitsarbeit die Stärkung der Interessenvertretung der Belegschaft.

Gewerkschaften sind oftmals aber auch direkt involvierter Akteur aufseiten der Beschäftigten im konkreten Konfliktgeschehen, wenn sich Arbeitgebermaßnahmen gegen Tarifbewegungen oder gewerkschaftliche Organisationsbestrebungen richten und Gewerkschaftsmitglieder bzw. Streikende bedroht oder sanktioniert werden. Neben der akuten Unterstützung kommt den Hauptamtlichen und betrieblich Aktiven die Aufgabe zu, frühzeitig und nachhaltig am Aufbau von Identifikation, Vertrauen und Überzeugung in der Belegschaft zu arbeiten und auf mögliche Sanktionen durch das Unternehmen vorzubereiten. In vielen Fällen übernahm das hauptamtliche Gewerkschaftspersonal eine Führungs- bzw. Koordinierungsfunktion in der strategischen Planung der Beschäftigtenmaßnahmen. In einigen Fällen kam es dabei zu Problemen, aufgrund unzureichender Abstimmung der Vorgehensweise und der Erwartungshaltungen der beteiligten Akteure. Auch wenn die Betriebsräte die Unterstützung durch die Gewerkschaften durchweg würdigen, fühlen sich einige – insbesondere in langanhaltenden Konfliktlagen oder auch in Situationen latenter Behinderung ihrer Arbeit durch den Arbeitgeber – auf sich alleine gestellt. Die Aufmerksamkeit vonseiten der Hauptamtlichen beschränke sich oft auf den Höhepunkt einer Auseinandersetzung, etwa im Rahmen einer Tarifbewegung. Die alltäglichen zermürbenden Konflikte, in denen Betriebsräte sich gegen verbale Attacken, Verzögerungs- und Verschleppungstaktiken von Arbeitgebern zur Wehr setzen müssen, erhielten dagegen nur geringe Aufmerksamkeit. Auch wenn in diesem Zusammenhang auf die begrenzten personellen Ressourcen von Gewerkschaften hingewiesen werden muss, zeigen sich hier Bedarfe einer nachhaltigen Nachbetreuung.

### 3.6 Netzwerke und NGOs

In Konflikten im Kampf um die Mitbestimmung sind in vielen Fällen externe Akteure, die nicht im engeren Sinne zu den betrieblichen Konfliktparteien gehören, beteiligt. Dazu zählen NGOs, soziale Netzwerke, Berater\*innen oder informelle Unterstützernetzwerke<sup>4</sup>. Gemeinsam ist ih-

nen, dass ihr Handlungsfeld vorwiegend außerhalb des Betriebs liegt; gleichsam können sie Teil des Konfliktes sein und wichtige Ressourcen für die Generierung und Umsetzung von Arbeitnehmer\*innenstrategien beisteuern.

Die Aufgaben der Externen in unseren Fällen – darunter fallen die Initiativen Aktion Arbeitsunrecht, Fair im Betrieb NRW (FIB) und work watch e. V. sowie das Mannheimer Komitee „Solidarität gegen BR-Mobbing“ – umfassten ein breites Spektrum. In einigen Fällen berieten NGOs die lokalen Akteure im Betrieb hinsichtlich der Strategiewahl.

Die strategische Qualität der Unterstützungsnetzwerke liegt (auch) darin, dass Personen, die nicht direkt von einem Konflikt betroffen sind, einen ungetrübten Blick „von außen“ auf einen Fall werfen, gleichzeitig aber Erfahrungen aus anderen Fällen und Kontexten mitbringen – und somit als Expert\*innen gelten können. Externe können die Strategiearbeit erheblich voranbringen. Gleichzeitig stärkt die Beteiligung der NGOs den Rückhalt der Bewegung: die Legitimität, die durch eine NGO verliehen wird, die gesellschaftlich breit akzeptierte Werte vertritt, überträgt sich auf die Bewegung und wirkt sich positiv auf die Repräsentationsbeziehungen aus.

In vielen Fällen unseres Samples gehen die Arbeitgeberpraktiken mit zum Teil gravierenden psycho-sozialen Beeinträchtigungen der betroffenen Interessenvertreter\*innen einher. Private Netzwerke, Familie und Freundeskreise, aber auch organisierte Gruppen wie das Mannheimer Soli-Komitee bieten Betroffenen psycho-soziale Unterstützung und Beratung, die in vielen Konflikten für sie essentiell sind, um dem Druck standzuhalten.

Eine weitere Funktion, die wir in einem Fall unseres Samples fanden, war die finanzielle Unterstützung. Dort erhielt ein Betriebsratsmitglied Zuwendungen durch sein privates Netzwerk, das er sich im Laufe der Jahre auch durch politisches Engagement erarbeitet hatte. Die besondere Rolle finanzieller Unterstützung wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, wie Konflikte ohne derartige Hilfeleistungen verlaufen: In einer Vielzahl von Fällen enden sie, weil Beschäftigte – neben dem ohnehin gravierenden psychischen Druck – die finanzielle Belastung und Unsicherheit nicht schultern können. Sie willigen in einen Vergleich ein, nehmen eine Abfindung an – und mit ihrem „Exit“ aus dem Betrieb endet oftmals auch der Konflikt, allerdings zugunsten des Arbeitgebers und zulasten der Belegschaften, die in der Regel keine Verbesserung ihrer Situation erfahren.

Die Zusammenarbeit zwischen NGOs und Gewerkschaften ist unseren Befunden zufolge ausbaufähig. NGOs

4 Unterstützungsnetzwerke sind in Deutschland zuletzt insbesondere im Zusammenhang mit Arbeitskämpfen im Krankenhausesektor und den Sozial- und Erziehungsdiensten in Erscheinung getreten (vgl. Wolf 2017).

übernehmen zum Teil Leistungen, die von lokalen Gewerkschaftsgliederungen nicht (mehr) übernommen werden (können) – z. B. aufgrund des Ressourcenmangels kleinerer, stark beanspruchter oder finanzschwacher Gewerkschaftsvertretungen. Die Zusammenarbeit könnte aber stärker arbeitsteilig erfolgen, indem beispielsweise Gewerkschaften betroffene Beschäftigte explizit auf die Leistungen von NGOs verweisen oder NGOs engere Netzwerkbeziehungen zu den zuständigen lokalen Gewerkschaftsakteuren aufbauen.

### 3.7 Öffentlichkeitsstrategien

Strategien der Öffentlichkeitsarbeit fanden wir – in ganz unterschiedlichen Spielarten – in knapp der Hälfte der insgesamt 28 Fälle unseres Samples. Formen, Zeitpunkte und der Stellenwert der Nutzung variieren in diesen Fällen erheblich: von Presseberichten über die Nutzung von Social-Media-Kanälen bis hin zu Beschwerden auf höchster politischer Ebene und bundesweiter Skandalisierung findet sich eine umfangreiche Bandbreite von Einzelmaßnahmen. Zielsetzung dieser Strategien ist es im Allgemeinen, die Behinderung der Mitbestimmung im Betrieb, also das (Fehl-)Verhalten des Arbeitgebers, zu skandalisieren, einem größeren Publikum (der „Öffentlichkeit“) bekannt zu machen und die Arbeitgeberseite auf diese Weise zu einer Verhaltensänderung zu bewegen.

Öffentlichkeitsstrategien kamen in unseren Fallstudien vermehrt in den Fällen „strategischer Mitbestimmungsverhinderung“ zum Einsatz, in denen die Konflikte von den betroffenen Beschäftigten bzw. Betriebsräten als intensiv erlebt wurden. Dies erklärt sich möglicherweise daraus, dass Öffentlichkeitsstrategien durchaus aufwendig sind, in der Regel Externe einbeziehen und – wenn sie greifen – erhebliche Auswirkungen auf das Unternehmen und damit auch auf die Beschäftigten haben können. Ein befürchteter Umsatzrückgang kann letztlich auch auf die Jobsicherheit der Mitarbeiter\*innen durchschlagen. In der Regel werden Öffentlichkeitsstrategien daher in Kombination mit anderen Praktiken und nur selten zu Beginn eines Abwehrkampfes eingesetzt.

Auffällig ist, dass die Öffentlichkeitsstrategien in den meisten Fällen nicht über den betroffenen Betriebsrat, sondern über externe Akteure initiiert und koordiniert wurden, vor allem von hauptamtlichen Gewerkschafter\*innen oder NGOs. In einem Fallbetrieb spielten die NGOs eine besondere Rolle. Während ein Netzwerk den Fall über seine Website publik machte und das Verhalten des Arbeitgebers skandalisierte, arbeitete das andere vor allem in der strategischen Beratung der Betroffenen und trat betriebsintern auf. Die Arbeitsteilung zwischen den Akteuren hat mehrere Vorteile für die am Konflikt beteiligten Beschäftigten bzw. Betriebsräte: Erstens erfordert Öffentlichkeitsarbeit einen erheblichen Aufwand; Pressemitteilungen müssen nicht nur formuliert und redigiert, sondern auch an die zuständigen Stellen gebracht werden.

Für diese Arbeiten sind Gewerkschaften und Unterstützungsnetzwerke professionelle Partner\*innen, die über entsprechendes Know-how verfügen, z. B. Materialien erstellen und das Terminmanagement für Interviews abwickeln können.

Wenn Externe Träger der Öffentlichkeitsstrategien sind, kann es – zweitens – gelingen, die Beschäftigten aus der Konfliktlinie zu nehmen. In manchen unserer Fälle wurden Betriebsräte zur Zielscheibe, weil sie sich in Pressestatements kritisch geäußert hatten oder weil das Management in ihnen die Initiatoren von „betriebsschädigenden“ Verlautbarungen sah. Öffentlichkeitsstrategien sind konfliktgeladen, sie werden vom Arbeitgeber zum Teil als eine erhebliche Provokation aufgefasst – schließlich adressieren sie Kernanliegen jedes Unternehmens: Umsätze und Gewinne. Und auch Beschäftigte beäugen oft argwöhnisch, wenn „ihr“ Betrieb vom Betriebsrat in der Presse negativ dargestellt wird. Um sowohl extern als auch intern erfolgreich zu wirken, scheint es für betriebliche Akteure demnach ratsam, den Einsatz von Öffentlichkeitsstrategien strategisch abzuwägen, mit Beschäftigten frühzeitig zu kommunizieren und ggf. externe Unterstützung ins Boot zu holen.

## 4 Wie reagieren Arbeitgeber? Erfolg und Misserfolg von Beschäftigtenstrategien

Wenngleich unsere Studie keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt, so gibt sie doch Einblicke in allgemeine Kontexte und Mechanismen der Behinderung von Mitbestimmung. Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass Mitbestimmungsbehinderung kein sektorales Phänomen ist. Damit korrespondiert der Befund, dass die Leidtragenden von Arbeitgeberpraktiken gegen die Mitbestimmung alle Beschäftigtengruppen umfassen: gering- und hoch qualifizierte, alteingesessene Facharbeiter\*innen und jüngere Beschäftigte. In einigen Fällen wurden explizit Frauen zur Zielscheibe von Angriffen. Berichtet wurde dabei auch von sexistischen Äußerungen, die in Konflikten oft genutzt werden, um engagierte Interessenvertreterinnen abzuwerten und zum Rückzug zu drängen.

Auf Abwehrmaßnahmen der Beschäftigten können die Arbeitgeber sehr unterschiedlich reagieren. Dies führt dazu, dass die Unsicherheit z. T. enorm ist, weil Beschäftigte, Betriebsräte und Gewerkschaften die Wirkungen ihrer Aktionen nur schwer abschätzen können. Manche Arbeitgeber in unseren Fallbetrieben haben letztlich eingelenkt, ihre Angriffe auf die Interessenvertretung eingestellt oder z. B. das Standortmanagement abgezogen. Dadurch konnten Konflikte eingedämmt oder sogar beigelegt werden. Andere Arbeitgeber hingegen haben zunächst Zuge-

ständnisse gemacht, sind dann aber doch umgeschwenkt; teilweise fühlten sie sich durch weitere Forderungen der Beschäftigten provoziert. Im Fallbetrieb Howo hieß dies: Anstatt sich mit den von der Belegschaft erkämpften Mitbestimmungsstrukturen auseinanderzusetzen und in diesem institutionellen Rahmen einen Weg des Interessenaushandelns zu entwickeln, entschied sich der Arbeitgeber für die Schließung des Standortes. Wieder andere Arbeitgeber ließen sich durch Maßnahmen wie öffentliche Kampagnen überhaupt nicht beeindrucken: Das Management bei einem Fallbetrieb ließ die öffentliche Skandalisierung einfach an sich abperlen, was auch an der Unternehmenskultur lag, die stark durch das Stammland geprägt ist.

Die Befunde zeigen, dass Beschäftigtenstrategien erfolgreich sein können. Allerdings gibt es nicht die eine, richtige Strategie. Auch einfache Handlungsregeln greifen zu kurz, denn die betriebliche Situation ist in der Regel zu komplex, und die (Neben-)Wirkungen von Gegenstrategien hängen von vielen Faktoren ab: der Form der jeweiligen Angriffe bzw. Behinderungsstrategien, der antizipierbaren Reaktionen des Arbeitgebers, der Sicht und Reaktion der Belegschaft und von den zur Verfügung stehenden Ressourcen. All dies wandelt sich zudem im Konfliktverlauf, wodurch eine komplexe Situation entsteht, die von Beschäftigtenseite immer wieder neu bewertet werden muss.

Strategisch kalkulierte Maßnahmen zeitigen die höchsten Erfolgchancen. Daher ist es wichtig, Abwehrkämpfe der Beschäftigten strategisch zu planen. Dabei hat es sich als vorteilhaft herausgestellt, wenn mehrere Akteure beteiligt sind. Ein solches Netzwerk kann Aufgaben auf mehrere Schultern verteilen (Öffentlichkeitsarbeit auf NGOs, Wahlversammlung Gewerkschaft), damit die Belastung reduzieren und auch die Protagonist\*innen im Betrieb aus der Schusslinie nehmen. Wird die Belegschaft aktiv eingebunden – und nicht nur informiert, sondern auch in die Pflicht genommen –, so steigt auch der Rückhalt. Eine „T-Shirt-Aktion“ in einem Fallbetrieb belegt dies eindrücklich, wo der Großteil der Beschäftigten durch das Tragen entsprechender Kleidung Solidarität und Rückhalt eindeutig demonstrierte. Wirkung gegen die Praktiken der Arbeitgeber zeigten sich insbesondere dann, wenn die Belegschaft die Angriffe auf Einzelne oder die Behinderung der Betriebsratsarbeit als Angriffe auf ihre kollektiven Interessen interpretierte und den Betroffenen den Rücken stärken konnte.

## 5 Fazit

Die begrenzte Reichweite der Institution des dualen Systems ist seit Längerem bekannt, und auch zu den Ursachen finden sich bereits Forschungsbefunde. Die vorliegende

Studie erweitert den Kenntnisstand im Hinblick auf die Frage, weshalb „weiße Flecken“ weiß bleiben (s. auch Ellguth 2006; Hauser-Ditz et al. 2006), welche Praktiken aufseiten der Arbeitgeber für die geringe Abdeckung von Betriebsratsmitbestimmung und Tarifverträgen verantwortlich sind und warum die betriebliche Interessenvertretung in manchen Betrieben defizitär bleibt. Sie zeigt darüber hinaus aber auch auf, mit welchen Maßnahmen Beschäftigte die Mitbestimmungslandschaft mitunter doch verändern können.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um den Wandel der Arbeitsbeziehungen in Deutschland lassen sich mit Verweis auf unser Forschungsprojekt einige interessante Aspekte thematisieren, die in der bisherigen Debatte weitgehend unberücksichtigt geblieben sind. Während mit der „Welteneinteilung der Arbeitsbeziehungen“ (vgl. Schroeder 2016), die im Wesentlichen über den Grad der Abdeckung mit Betriebsräten und die Tarifbindung bestimmt wird, zwar deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen aufgezeigt werden können, geben diese Zahlen keinen Aufschluss darüber, wie die Mitbestimmung in den vermeintlich gut regulierten Bereichen tatsächlich gelebt wird. Nur selten kommt in den Blick, unter welchen Konfliktbedingungen Betriebsräte „in der Fläche“ um die Anerkennung ihrer Beteiligungsrechte kämpfen oder welche Anstrengungen seitens der Gewerkschaften unternommen werden müssen, um Tarifverträge zu erstreiten. Im Rahmen unserer Studie war es möglich, einige exemplarische „Tiefenbohrungen“ vorzunehmen, die es erlauben, Auskunft über den Zustand Mitbestimmung zu geben. Obgleich unsere Studie keine repräsentativen Ergebnisse vorweisen kann, ist es doch bemerkenswert, dass wir bei der Auswahl unseres Samples auf eine Vielzahl von Fallbetrieben gestoßen sind, die aufgrund der formalen Zuordnungskriterien – Betriebsrat und Tarifbindung – klar dem Bereich der ersten oder zweiten Welt der Arbeitsbeziehungen zuzuordnen sind, sich allerdings zugleich dadurch auszeichnen, dass in diesen Betrieben massive Anerkennungskonflikte geführt wurden und die betriebliche Interessenvertretung oder die gewerkschaftliche Organisation der Belegschaft von Arbeitgeberseite erheblich behindert wurde.

Die Intensität der Auseinandersetzungen, die wir beobachten konnten, verweist auf eine neue Qualität der Konflikte und der Arbeitgeberreaktionen. Spezialisierte Anwaltskanzleien und eine Beraterindustrie machen Union Busting ganz offen und selbstbewusst zu einem Geschäftsmodell, offener Rechtsbruch ist dabei hoffähig geworden. Hier muss die Politik eingreifen: Die Forderungen nach einer Änderung der Rechtsgrundlagen betreffen z. B. den §119 BetrVG, wo die Vereinfachung der Anwendung und die Verschärfung des Strafmaßes dringend notwendig sind. Weiter ist ein umfassender Schutz für Initiatoren einer Betriebsratswahl erforderlich. Die Reichweite der Mitbestimmung, die Qualität des Rechtsstaates und seiner demokratischen Prozesse in der Wirtschafts- und Arbeits-

welt können vor allem durch politische Weichenstellungen entscheidend verändert werden. ■

## LITERATUR

- Artus, I. / Böhm, S. / Lücking, S. / Trinczek, R.** (2006): Betriebe ohne Betriebsrat. Informelle Interessenvertretung in Unternehmen, Frankfurt a. M. / New York
- Artus, I. / Kraetsch, C. / Röbenack, S.** (2015): Betriebsratsgründungen. Typische Prozesse, Strategien und Probleme – eine Bestandsaufnahme, Berlin
- Artus, I. / Röhrer, S.** (2019): Betriebsratsgründungen als kollektive Deutungskämpfe um Mitbestimmung, in: Industrielle Beziehungen 26 (1), S. 89–112
- Behrens, M. / Dribbusch, H.** (2018): Employer Resistance to Works Councils: Evidence from Surveys amongst Trade Unions, in: German Politics 29 (3), S. 422–440
- Behrens, M. / Dribbusch, H.** (2020): Umkämpfte Mitbestimmung: Ergebnisse der dritten WSI-Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen, in: WSI-Mitteilungen 73 (4), S. 286–294, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-umkaempfte-mitbestimmung-behinderung-verhinderung-von-betriebsratswahlen-24696.htm>
- Dufour, C. / Hege, A.** (2010): The Legitimacy of Collective Actors and Trade Union Renewal, in: Transfer. European Review of Labour and Research 16 (3), S. 351–367
- Dundon, T.** (2002): Employer Hostility to Union Organising in the UK, in: Industrial Relations Journal 33 (3), S. 234–245
- Ellguth, P.** (2006): Betriebe ohne Betriebsrat – Verbreitung, Entwicklung und Charakteristika, in: Artus, I. / Böhm, S. / Lücking, R. / Trinczek, R. (Hrsg.): Betriebe ohne Betriebsrat. Informelle Interessenvertretung in Unternehmen, Frankfurt a. M. / New York, S. 43–80
- Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2019): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018, in: WSI-Mitteilungen 72 (4), S. 290–297, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-ergebnisse-aus-dem-iab-betriebspanel-18834.htm>
- Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2020): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019, in: WSI-Mitteilungen 73 (4), S. 278–285, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-iab-betriebspanel-2019-24697.htm>
- Gall, G. / Dundon, T.** (Hrsg.): (2013): Global Anti-Unionism. Nature, Dynamics, Trajectories and Outcomes, Hampshire
- Growe, D.** (1990): Ordnungswidrigkeitenverfahren nach dem Betriebsverfassungsgesetz. Handlungsanleitungen für die Praxis, Köln
- Hauser-Ditz, A. / Hertwig, M. / Pries, L.** (2006): Betriebsräte oder „Andere Vertretungsorgane“? Verbreitung und Kontext betrieblicher Beschäftigtenvertretungen, in: Industrielle Beziehungen 13 (4), S. 340–369
- Kotthoff, H.** (1981): Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Eine Typologie von Partizipationsmustern, Frankfurt a. M.
- Lévesque, C. / Murray, G.** (2013): Gewerkschaftsmacht verstehen: Ressourcen und Fähigkeiten zur Erneuerung strategischen Handlungsvermögens, in: Schmalz, S. / Dörre, K. (Hrsg.): Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, Frankfurt a. M. / New York, S. 39–55
- Rügemer, W. / Wigand, E.** (2014): Union-Busting in Deutschland. Die Bekämpfung von Betriebsräten und Gewerkschaften als professionelle Dienstleistung. Otto-Brenner-Stiftung: OBS-Arbeitsheft 77, Frankfurt a. M.
- Schroeder, W.** (2016): Konfliktpartnerschaft – still alive. Veränderter Konfliktmodus in der verarbeitenden Industrie, in: Industrielle Beziehungen 23 (3), S. 374–392
- Trinczek, R.** (2004): Management und betriebliche Mitbestimmung. Eine inter-sentheoretisch fundierte Typologie kollektiver Orientierungsmuster, in: Artus, I. / Trinczek, R. (Hrsg.): Über Arbeit, Interessen und andere Dinge, München / Mering, S. 181–209
- Windeler, A. / Wirth, C.** (2018): Netzwerke und Arbeit, in: Böhle, F. / Voß, G. G. / Wachtler, G. (Hrsg.): Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden, S. 237–275
- Wolf, L.** (2017): Mehr von uns ist besser für alle! Die Streiks an der Berliner Charité und ihre Bedeutung für die Aufwertung von Care-Arbeit, in: Fried, B. / Schurian, H. (Hrsg.): Umcare. Gesundheit und Pflege neu organisieren, Berlin, S. 23–31

## AUTOR\*INNEN

**MARKUS HERTWIG**, Prof. Dr., lehrt an der Technischen Universität Chemnitz Arbeits- und Organisationssoziologie. Arbeitsschwerpunkte: Digitalisierung von Arbeit und Organisationen, (nationale und internationale) Arbeitsbeziehungen sowie Unternehmenskooperationen.

@ markus.hertwig@soziologie.tu-chemnitz.de

**OLIVER THÜNKEN**, Dr. rer. soc., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Chemnitz. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen und Gewerkschaftliche Organisierung.

@ oliver.thuenken@soziologie.tu-chemnitz.de

**ALRUN FISCHER** (M.A.) ist Systemische Beraterin und Gründerin der AFB – Beratung für Betriebsräte und arbeitet im Bereich der arbeitsorientierten Forschung, Beratung und Netzwerkarbeit.

@ alrun.fischer@afb-beratung.de

**SISSY MORGENROTH** (M.A.) arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei AFB – Beratung für Betriebsräte im Bereich der arbeitsorientierten Forschung, Beratung und Netzwerkarbeit.

@ sissy.morgenroth@afb-beratung.de