

# Die Corona-Pandemie und die Mitbestimmung der Betriebsräte.

## Einige Befunde, viele Fragen.

*Thomas Haipeter*

### *Einleitung: Mitbestimmung und Pandemie*

Betriebsräte haben eine gut gefüllte Agenda. Dazu gehören zunächst einmal ihre alltäglichen Daueraufgaben: Sie müssen sich um die Probleme der Arbeitsbedingungen einzelner Beschäftigter kümmern, sie müssen die Einhaltung tariflicher Bestimmungen kontrollieren und sie müssen Betriebsvereinbarungen mit der Unternehmensseite zu vielen Themen der Mitbestimmung abschließen. Zu diesem umfassenden Aufgabenpaket hinzukommen die großen Trendthemen, die nach weitläufiger Einschätzung über die Zukunft der Arbeit mitentschieden werden. Hier ist erstens die Digitalisierung zu nennen, mit der neue technologische Grundlagen der Arbeit in vielen Tätigkeitsfeldern einhergehen und vielfach die Unternehmens- und Arbeitsorganisation verändert werden wird. Dazu gehört vor allem in den industriellen Kernbereichen des Exportsektors aber zweitens auch die ökologische Transformation der Industrie und ihrer Produkte, die gravierende Struktur- und Organisationsveränderungen in den betroffenen Branchen und Unternehmen nach sich ziehen und neuartige Fragen der Qualifizierung und der sozialverträglichen Abfederung des Wandels aufwerfen werden. Diese Herausforderungen wiederum vollziehen sich drittens unter den Vorzeichen einer weiterhin dynamischen Globalisierung, in deren Rahmen Unternehmen Investitionen, Produkte und Beschäftigung global verteilen und in komplexe Wertschöpfungsketten aufspalten und auf diese Weise einen mehr oder weniger kontinuierlichen Aus- und Verlagerungsdruck erzeugen. Diese Entwicklungen prägen den Rahmen für viele arbeitspolitische Themen der Mitbestimmung, von Qualifizierungsfragen über die Regulierung der Arbeitszeiten bis hin zur Einflussnahme auf die Einführung technologischer Innovationen; das zentrale Thema, das sich darin bündelt, ist aber die Beschäftigungssicherung als Kernziel der Interessenvertretungspolitik der Betriebsräte. Daran hat sich nicht nur durch Digitalisierung und ökologische Transformation wenig

geändert, ihre traditionell große Bedeutung als Politikfeld hat sich vielmehr nochmals verstärkt.

In diese Agenda der Mitbestimmung der Betriebsräte hinein traf die Corona-Pandemie als „äußerer Stoß“ (Dörre 2020), der die Arbeitswelt erschütterte. Innerhalb weniger Wochen mussten Arbeitsprozesse so reorganisiert werden, dass sie mit den Vorgaben des Infektionsschutzes in Einklang gebracht werden konnten – wobei diese Vorgaben zudem erst schrittweise im Zuge der Erfahrungen entwickelt wurden, die im Laufe der Pandemie mit den Gefahren des Virus und den Verlaufsformen von Infektionen gemacht wurden. Dazu gehörte die Einhaltung und Kontrolle von Abstandsregeln, die Umsetzung der Tragepflicht von Masken und die Organisation ihrer Verfügbarkeit, die räumliche Verlagerung von Arbeitsprozessen, um die Personendichte in den Betrieben zu reduzieren und Übertragungsgefahren zu verringern und schließlich die Umsetzung von Lockdowns, die von den politischen Entscheidungsträgern beschlossen wurden, mit Betriebsschließungen oder Notbetrieb. Diese Maßnahmen trafen Branchen, Unternehmen und Beschäftigte in unterschiedlicher Weise, je nachdem in welchen Bereichen und Tätigkeiten sie arbeiteten und wie diese vom Infektionsgeschehen betroffen waren.

Neben den Umgang mit gesundheitlichen Risiken trat zudem die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Diese bezogen sich zum einen auf temporäre Lockdowns von Unternehmen, teilweise aber auch auf die Schließung ganzer Branchen. Hinzu kamen Lieferengpässe im Rahmen komplexer und global strukturierter Wertschöpfungsketten, die dazu führten, dass Produktion in Deutschland gestoppt werden musste, weil die Zulieferteile fehlten. Diese wirtschaftlichen Folgen waren gravierend, ablesbar an der Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsproduktes. Ging dieses im ersten Quartal des Jahres 2020, als erste Maßnahmen gegen das Corona-Virus beschlossen wurden, noch leicht um 2 % gegenüber dem Vorquartal zurück, so folgte im Folgequartal ein Absturz um knapp 10 Prozentpunkte, der größte jemals gemessene Einbruch in der Geschichte der Bundesrepublik. Mit dem Auslaufen der Lockdowns im Sommer des Jahres setzte dann im dritten Quartal eine Wachstumszwischenphase mit einer BIP-Zunahme von knapp 9 % ein, die aber im Winter wieder endete. Bedingt durch weitere Lockdown-Maßnahmen schrumpfte das BIP im ersten Quartal des Jahres 2021 wieder um fast 2 %. Diese wirtschaftlichen Folgen der Pandemie wären ohne die Maßnahmen der Bundesregierung zur Konjunkturstützung – die umfangreichsten Finanzhilfen in der Geschichte der Bundesrepublik – noch deutlich dramatischer ausgefallen.

Aber auch so bedeutete die Koinzidenz beider Entwicklungen, des Infektionsschutzes auf der einen und der Bewältigung der wirtschaftlichen

Krise auf der anderen Seite, eine neuartige und bis dahin ungekannte Herausforderung für die Sicherung der Beschäftigung und die Gewährleistung sicherer und guter Arbeitsbedingungen in den Betrieben. Betriebsräte sind – dort, wo sie existieren – unmittelbar mit diesen Herausforderungen konfrontiert; nicht nur gehört die Kontrolle und Gestaltung der Arbeitsbedingungen in vielen Punkten zu ihren verfassten Informations-, Beratungs- und Mitbestimmungsrechten, sondern Beschäftigungssicherung und die Gewährleistung langfristiger Beschäftigungssicherung bilden traditionell ihre Kernziele als Interessenvertretungen der Beschäftigten. Damit stehen Betriebsräte im Zentrum der betrieblichen Regulierung und Gestaltung von Kurzarbeit, mobiler Arbeit und der Ausweitung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die als wichtigste Maßnahmen des betrieblichen Infektionsschutzes und der beschäftigungspolitischen Bewältigung der wirtschaftlichen Krisensituation eingeführt und resp. ausgeweitet worden sind.

Doch darauf beschränkt sich ihre Rolle nicht. Ihnen kommt zugleich als intermediäre Institution der Vermittlung von Beschäftigteninteressen und Betriebswohl die Aufgabe zu, mögliche Fragmentierungstendenzen zu bearbeiten, die sich in der Pandemie zwischen Beschäftigungsgruppen abzeichnen, die auf unterschiedliche Weise von den Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen sind. In der Debatte über die „systemrelevanten Tätigkeiten“ und ihre Bewertung trat dieser Aspekt auch in das Blickfeld der medialen Öffentlichkeit. Schließlich stehen die Betriebsräte auch vor der Herausforderung, die Teilhabe der Beschäftigten an der Gestaltung der Arbeitswelt auch unter den Bedingungen der Pandemie zu gewährleisten. Denn nur die verfasste Mitbestimmung sichert den Beschäftigten eine Vertretung ihrer Interessen mit Mitbestimmungsrechten zu und gewährt ihnen zugleich individuelle Beteiligungsmöglichkeiten.

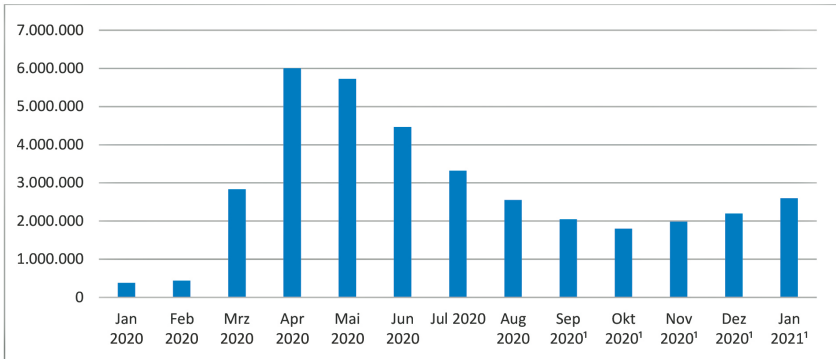
In diesem Beitrag sollen zwei Fragen angerissen werden. Die erste Frage lautet, wie die Betriebsräte mit diesen Herausforderungen umgegangen sind und welche Hindernisse und Probleme dabei aufgetaucht sind. Welche Handlungsschwerpunkte der Mitbestimmungspraxis der Betriebsräte im Umgang mit Infektions- und Beschäftigungsgefahren, aber auch mit Fragmentierungen und Beteiligungschancen lassen sich nachzeichnen? Welche Hindernisse und Probleme – beispielsweise mit Blick auf die Arbeitsbeziehungen oder die Arbeitsbedingungen der Betriebsräte – zeichnen sich ab? Die zweite Frage zielt darauf, die offenen Fragen aufzuzeigen, die sich aus der Lückenhaftigkeit der Befunde ergeben. Was wissen wir, und was müssten wir wissen, um die Entwicklung der Mitbestimmungspraxis bewerten und mögliche Handlungsbedarfe einschätzen zu können?

## Kurzarbeit

Kurzarbeit ist die sicherlich wichtigste beschäftigungspolitische Maßnahme in der aktuellen Corona-Krise. Die Grundidee der Kurzarbeit ist einfach: durch staatliche Zuschüsse Unternehmen von ihren Personalkosten zu entlasten und Einkommensverluste der Beschäftigten teilweise und in Abhängigkeit davon zu ersetzen, wie hoch die Reduzierung der Arbeitsstunden individuell ausfällt. Auf diese Weise sollen Unternehmen in die Lage versetzt werden, ökonomische Krisenphasen zu überstehen, ohne ihre Beschäftigten entlassen zu müssen. Beschäftigten wird die Arbeitslosigkeit erspart und Unternehmen müssen nach der Krise auf dem Arbeitsmarkt kein neues Personal rekrutieren, sondern können ihre Aktivitäten mit ihrem eingespielten und qualifizierten Personal nahtlos wiederaufnehmen.

Kurzarbeit und die Mitbestimmung der Betriebsräte stehen in einem engen Zusammenhang. Dafür sorgen sowohl die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte bei Veränderungen der Arbeitszeit nach § 87 Abs. 1 Ziff. 3 des BetrVG, als auch die Vorgabe des SGB III, dass Kurzarbeit von den Betriebsparteien gemeinsam zu beantragen ist und dass, falls kein Betriebsrat vorhanden ist, ein Einverständnis der Beschäftigten vorliegen muss. Betriebsräte können die Kurzarbeit mitgestalten, sei es mit Blick auf die Festlegung der betroffenen Bereiche und Beschäftigtengruppen oder mit Blick auf die Dauer der Kurzarbeit, die Höhe der Arbeitszeitreduzierung oder den Umgang mit Überstunden und Arbeitszeitkonten sowie mögliche Aufstockungen des Kurzarbeitergeldes. Zugleich können die Tarifvertragsparteien ergänzende Regelungen zur Kurzarbeit treffen.

Nachdem die Kurzarbeit zuletzt in der Finanzmarktkrise der Jahre 2009 und 2010 eine größere gesamtwirtschaftliche Bedeutung erlangt hatte, erreichte ihr Nutzung in der Corona-Pandemie ein historisch neuartiges Niveau. Im April und Mai des Jahres 2020, in der Phase des ersten Lockdowns, waren bis zu sechs Mio. und damit bis zu 20 % der Beschäftigten in Kurzarbeit (dazu Grafik 1). Diese Zahlen gingen in den Sommermonaten bis zum Herbst wieder zurück, stiegen dann aber mit dem zweiten Lockdown erneut an. Insgesamt waren im Jahr 2020 deutlich mehr als zwei Mio. Beschäftigte jahresdurchschnittlich in Kurzarbeitsmaßnahmen.



Grafik 1: Anzahl der Kurzarbeiter\*innen Januar 2020 bis Januar 2021 (Statista).

Doch nicht nur der Umfang, sondern auch die Verteilung der Kurzarbeit zwischen den Branchen hat sich im Verhältnis zur Finanzmarktkrise geändert. Lag damals der Anteil der Kurzarbeitenden im Industriesektor bei etwa 80 %, spielt nun der Dienstleistungssektor eine deutlich größere Rolle. Nach Angaben der OECD (2020) betrug der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am Volumen der Kurzarbeit in Deutschland auf dem Höhepunkt der Kurzarbeitsnutzung rund 25 %; der Anteil des Handels hingegen lag bei knapp 20 % und der Anteil unternehmensnaher Dienstleistungen, zu denen auch der Touristikbereich gezählt wird, bei knapp 40 %. Die Zahlen zeigen, dass Dienstleistungen von den staatlichen Lockdown-Maßnahmen zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung unmittelbar betroffen waren. Im Verarbeitenden Gewerbe wiederum hat die Kurzarbeit zwei primäre Ursachen, auf der einen Seite die Fragilität transnationaler Produktionsnetzwerke, die sich in der Pandemie durch Unterbrechung der Lieferketten bemerkbar macht, auf der anderen Seite konjunkturbedingte Nachfragerückgänge in bestimmten Produktmärkten (Gehrke/Weber 2020).

Bis zum Herbst letzten Jahres entspannte sich die Lage dann; der Anteil der Kurzarbeitenden an den Beschäftigten im Hotel- und Gaststättengewerbe sank von 72 % im Mai auf 34 % im August, im Verarbeitenden Gewerbe lauteten die Vergleichszahlen 27 % und 21 % (Link/Sauer 2020). Die mit der Kurzarbeit verbundene durchschnittliche Reduzierung der Arbeitszeit lag nach Angaben des IFO für den September 2020 bei 39 %; daraus lässt sich ein Arbeitsausfall von 4,6 % für die Gesamtwirtschaft ableiten. Die höchste Arbeitszeitreduzierung von fast 60 % des Arbeitsvolumens war demnach in der Reisebranche zu beobachten (Link/Sauer 2020).

Auf der einen Seite ist die Ausweitung der Kurzarbeit und ihre betriebliche Umsetzung als eine neue Erfolgsgeschichte einer funktionsfähigen

Mitbestimmung zu lesen. Auf der anderen Seite aber waren mit der Kurzarbeit auch Probleme für die Mitbestimmung der Betriebsräte verbunden. Detje und Sauer (2020) machen dabei vier betriebliche „Konfliktachsen“ aus. Der erste Konflikt kreist um die Frage betrieblicher Aufstockungen der Kurzarbeitsentgelte. Kurzarbeit führt zu erheblichen Entgelteinbußen, und zwar umso mehr, je länger die Kurzarbeitsphasen andauern und je niedriger der Anteil der Arbeitszeit ausfällt. Tarifliche Aufstockungen existieren nur in wenigen Branchen, wie der Chemischen Industrie; deshalb finden Konflikte um Aufstockungen zumeist auf betrieblicher Ebene statt. Nach Pusch und Seifert (2020) unterscheidet sich die Aufstockungsquote dementsprechend stark zwischen einzelnen Branchen. Damit ist als zweiter Konflikt die Frage der Dauer der Kurzarbeit und ihrer Befristung verbunden; auch darüber muss auf betrieblicher Ebene entschieden werden. Drittens können Interessenkonflikte um die Frage entstehen, ob die Unternehmen zumindest Teile der Sozialversicherungsbeiträge, die bei Kurzarbeit von der Bundesagentur erstattet werden, an die Beschäftigten weitergeben. Als vierter Konflikt stellt sich demnach die Frage möglicher Spannungen zwischen unterschiedlichen Beschäftigtengruppen mit unterschiedlichen Betroffenheiten, insbesondere zwischen Beschäftigten in Kurzarbeit und Beschäftigten, die Vollzeit im Home-Office arbeiten.

Kurzarbeit stellt damit zwei zentrale Herausforderungen an die Betriebsräte: Zum einem ihre Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit bei der Aushandlung von Kurzarbeitsregelungen und möglicher finanzieller Aufstockungen; und zum anderen ihre Fähigkeit der Integration und der Bearbeitung möglicher Spaltungslinien zwischen unterschiedlichen Beschäftigtengruppen.

### *Home-Office*

Eine zweite wichtige Maßnahme zur Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19 war die Mobile Arbeit oder das Home-Office, die Manfred Wannöfel in diesem Band eingehender analysiert. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland bei der Nutzung des Home-Office in der Coronapandemie im Mittelfeld. In Belgien, Irland, Italien, Spanien und Frankreich betrug der Anteil der Mitarbeiter\*innen, die nur im Home-Office arbeiten, gut 40 % (Frankreich) bis 50 % (Belgien). In den mittelosteuropäischen Ländern Kroatien, Polen, Slowakei und Ungarn belief sich der Anteil dagegen nur auf knapp über 20 %, und in den Niederlanden, Schweden, Deutschland und Österreich lag er bei etwas unter 30 %. Die Verbreitung von Telearbeit erklärt sich nicht zuletzt durch die unterschiedlichen

Regelungen in den Ländern und die Verbindlichkeit, mit der Home-Office als Instrument in der Covid-19-Krise definiert wird (für einen Überblick siehe Eurofound 2020a). In Deutschland wurde die Verbindlichkeit im Verlauf der Pandemie deutlich erhöht. Hier wurden die Unternehmen ab Januar 2021 verpflichtet, Home-Office anzubieten, wann immer dies möglich ist. Zudem wurde ein Gesetz zum Recht auf Telearbeit Ende 2020 vom Bundesarbeitsministerium vorbereitet, dann aber nicht umgesetzt.

Die Nutzung des Home-Office korrespondiert stark mit den Niveaus der Einschränkungen des gesellschaftlichen Lebens. Nach einer Erwerbstätigenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung (Emmler/Kohlrausch 2021) arbeiteten im April 2020, auf der Höhe des ersten Lockdowns, 27 % der Befragten ausschließlich im Home-Office und weitere 17 % haben ihren Angaben zufolge abwechselnd im Betrieb oder zu Hause gearbeitet. Ende Juni 2020, nach dem Ende des ersten Lockdowns, arbeiteten noch rund 16 % der Befragten in Deutschland überwiegend oder ausschließlich zu Hause, der Anteil der Beschäftigten mit wechselnden Arbeitsorten blieb konstant. Im Januar 2021 erhöhte sich der Anteil der ausschließlich zu Hause Arbeitenden wieder auf 24 %, der Anteil der Beschäftigten mit wechselnden Arbeitsorten sank leicht auf einen Anteil von 14 %. Rund 80 % der Befragten gaben dabei an, dass das Home-Office die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert und etwa 60 % konnten damit ihre Arbeit effektiver organisieren.

Gleichzeitig weist das Home-Office aber auch Schattenseiten für die Beschäftigten auf. Nicht nur die Arbeitszeitautonomie ist hoch, sondern auch die Praxis, die Arbeitszeit auszudehnen. Nach einer DGB-Umfrage (2021) lässt sich für Deutschland feststellen, dass 39 % der Beschäftigten in Telearbeit mit der Erwartung ständiger Erreichbarkeit konfrontiert waren, dass 16 % von übermäßigen Arbeitszeiten von mehr als 48 Stunden pro Woche berichteten, dass 29 % unbezahlte Überstunden leisteten und dass 21 % die Ruhezeiten von 11 Stunden nach dem deutschen Arbeitszeitgesetz nicht einhielten. Darüber hinaus berichten 46 % der Beschäftigten im Home-Office, dass sie in ihrer arbeitsfreien Zeit weiterhin an die Arbeit denken und 34 % gaben an, dass sie Schwierigkeiten haben, private Interessen mit ihrer Arbeitszeit in Einklang zu bringen. Im Ergebnis legen die Befragungen den ambivalenten Befund nahe, dass bei der Telearbeit Gewinne an Arbeitszeitautonomie und Entgrenzung der Arbeitszeit Hand in Hand gehen.

Der Umgang mit Entgrenzungen ist ein zentraler Gegenstand der betrieblichen Regulierung von Home-Office. Wie können Arbeitszeiten für das Home-Office erfasst werden? Welche Vorkehrungen können getroffen werden, damit der Erreichbarkeit der Beschäftigten Grenzen gesetzt wer-

den, die nicht mehr durch ihre physische Präsenz gegeben sind? Und wie können andere Standards des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gewahrt bleiben? Tarifliche Rahmenregelungen für diese Arbeitsform existieren nur in wenigen Branchen. Damit liegt die Hauptverantwortung für die Regulierung von Home-Office und die Entwicklung von Antworten auf die Fragen der Entgrenzung und des Arbeitsschutzes in den Händen der Betriebsräte. Vor diesem Hintergrund wurde bei der Novellierung des BetrVG durch das „Betriebsrätemodernisierungsgesetz“ von Juni 2021 auch ein Passus als Nummer 14 in den berühmten § 87 eingefügt, demzufolge Betriebsräte ein Mitbestimmungsrecht bei Regelungen zu Mobiler Arbeit haben.

Tatsächlich existierten bereits vor der Corona-Krise dazu zahlreiche Regelungen in Form von Betriebsvereinbarungen (Mierich 2020). Diese waren vor allem in Großunternehmen verbreitet, die insgesamt Vorreiter der Einführung betrieblicher Regelungen zur Mobilen Arbeit waren. In vielen KMU hingegen wurde mit dem Home-Office in der Pandemie „regulatorisches Neuland“ (Sauer/Detje 2020) beschritten. Sofern dort Betriebsräte existieren, mussten sie sich mit einem neuen Thema befassen und versuchen, dazu Regelungen zu vereinbaren. In den wenigen Studien zur Praxis des Home-Office in der Pandemie schälen sich zwei Befunde heraus. Zum einen macht die Existenz betrieblicher Regelungen zum Home-Office tatsächlich einen Unterschied. Nach der Erwerbstätigenbefragung der HBS haben Befragte, in deren Unternehmen klare Regeln zum Home-Office gelten, Mobile Arbeit deutlich positiver bewertet als die Beschäftigten in anderen Unternehmen (Emmler/Kohlrausch 2021). Wenn es Betriebsräten also gelingt, solche Vereinbarungen abzuschließen, sind die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen positiv. Zum anderen können mit dem Home-Office Unterschreitungen der etablierten Arbeitsschutzstandards gerade mit Blick auf die ergonomische Gestaltung der Arbeitsplätze verbunden sein (Behruzi et al. 2021).

### *Neue Fragmentierungslinien*

Mit der Corona-bedingten Ausweitung von Kurzarbeit oder Home-Office gehen zudem neue Fragmentierungslinien zwischen den Beschäftigten einher. Denn die Beschäftigten, die in der Pandemie ihren Arbeitsort nach Hause verlagern und den Betrieb als Ort des physischen Zusammentreffens vermeiden konnten, waren zumeist andere Beschäftigte als die, die zumindest Teile ihrer Arbeitszeit in Kurzarbeit verbringen mussten und die dafür Abschläge ihres Entgelts in Kauf nehmen mussten. Eine dritte



Gruppe bildeten Beschäftigte, die weder in Kurzarbeit noch Home-Office waren, sondern in Präsenz vor Ort weitergearbeitet haben und sich damit erhöhten Infektionsrisiken ausgesetzt sahen. In dieser Gemengelage drohten alte Konfliktlinien neu aufzubrechen, so Konflikte zwischen Angestellten und Arbeiter\*innen um privilegierte Arbeitsbedingungen, die längst überwunden schienen (Sauer/Detje 2020).

Betriebsräte waren und sind für alle genannten Gruppen verantwortlich, sofern diese in einem Betrieb zusammenarbeiten. Als zentrale Akteure der sozialen Integration lag deshalb eine besondere Verantwortung bei den Betriebsräten, den sozialen Zusammenhalt im Betrieb unter den Bedingungen neuer Grenzziehungen zu organisieren. Dafür lassen sich drei Erfolgsbedingungen nennen: Maßnahmen der Betriebe, neue betrieblichen Regelungen transparent zu kommunizieren; mögliche materielle oder andere Einschränkungen gerecht zu verteilen; und auftretende Härten so weit als möglich auch finanziell abzufedern (Casas et al. 2021). Doch natürlich ist dies leichter gesagt als getan, zumal die neuen Fragmentierungslinien grundlegende Gerechtigkeitsdebatten ausgelöst haben, die unter der Überschrift der „Systemrelevanz“ weit in die mediale Öffentlichkeit hineinreichten (Mayer-Ahuja/Detje 2020).

Erschwerend kam in dieser Situation hinzu, dass Betriebsräte dazu weit weniger als zuvor ihre traditionellen Instrumente der physischen Präsenz und des direkten Gesprächs mit den Beschäftigten nutzen konnten, um mit den Beschäftigten zu kommunizieren und ihnen Maßnahmen zur vermitteln und sie davon zu überzeugen. Damit fehlten ihnen wichtige Mittel, um ihrer Aufgabe der sozialen Integration nachkommen zu können. Dies galt umso mehr, als mit den aufgezeigten Fragmentierungslinien auch ein Digital Divide zwischen den Beschäftigtengruppen einhergeht. Die Beschäftigten im Home-Office haben zwar ihren Arbeitsort verlagert, sind aber digital vernetzt und können damit auch mit digitalen Medien erreicht und angesprochen werden. Bei Beschäftigten in der industriellen Produktion oder in Dienstleistungen mit Kundenkontakt wie im Einzelhandel oder sozialen oder gesundheitsbezogenen Dienstleistungen ist dies häufig anders, denn sie verfügen zumeist nicht über einen Zugang zur betrieblichen digitalen Hardware und damit zu den betrieblichen Kommunikationssystemen. Hier können die Beschäftigten dann zwar vor Ort angesprochen werden, doch ist dies wegen der Hygieneregeln häufig nur sehr eingeschränkt möglich. Und Beschäftigte schließlich, die aus diesen Bereichen in Kurzarbeit sind und keinen privaten digitalen Zugang haben oder für diese Zwecke nutzen, sind kaum mehr zu erreichen. Kommunikation erscheint damit zunehmend als knappe und zugleich ungleich verteilte Ressource der Integration.

## *Wandel der Betriebsratsarbeit und Beteiligungschancen*

Doch die Kommunikationsfrage stellt sich für die Betriebsräte noch aus einem anderen Grund. Kommunikation ist nicht nur für die betriebliche Integration wichtig, sie entscheidet auch über die Handlungsfähigkeit und die Legitimation der Betriebsräte, und sie ist eine zentrale Voraussetzung für die Einbindung und Beteiligung der Beschäftigten. Auf diese Probleme hat der Gesetzgeber recht frühzeitig im Mai 2020 mit einer temporären Novellierung des BetrVG (die dann im Jahr 2021 in das Betriebsrätemodernisierungsgesetz eingeflossen ist) reagiert und Beschlussfassungen vom Betriebsratsgremien auf digitalem Wege unter bestimmten Bedingungen ermöglicht. Auf diese Weise konnten Betriebsräte dazu übergehen, ihre interne Kommunikation und ihre Sitzungen auf digitale Medien umzustellen. Ebenso wurde damit eine Grundlage geschaffen, auch die Regelkommunikation und die Verhandlungen mit dem Management digital zu bestreiten. Hier war das neue Gesetz eine echte Hilfe, die Mitbestimmung an die veränderten pandemischen Rahmenbedingungen anzupassen. Allerdings galt und gilt dies nur für Betriebe, in denen die Betriebsräte auch über die erforderliche technische Ausstattung verfügen. Befunde aus dem Gesundheitssektor zeigen, dass dies in kleineren Dienstleistungsbetrieben häufiger nicht der Fall ist und den Betriebsräten zudem keine geeigneten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt wurden, sich in Kopräsenz zu treffen (Behruzi et al. 2021).

Wohl noch problematischer – und auch im Betriebsrätemodernisierungsgesetz nicht weiter ausgeführt – ist die digitale Umstellung der Kommunikation mit den Beschäftigten. Die Rolle der Betriebsräte als Interessenvertretungen lebt entscheidend davon, für die Beschäftigten ansprechbar zu sein oder aktiv mit ihnen zu sprechen, um auf diese Weise Problem erkennen und Interessen aufzunehmen und integrieren zu können. Technisch ist diese Kommunikation zumindest teilweise digital substituierbar. Betriebsversammlungen können als Livestreams organisiert werden, Sprechstunden können in Form von Videokonferenzen durchgeführt werden, oder Beschäftigte formulieren ihre Fragen in Chats, die dann von Betriebsräten beantwortet werden.

Allerdings ist zu vermuten, dass mit der digitalen Kommunikation dennoch Einschränkungen der bislang praktizierten Kommunikationswege einhergehen. Dazu gehört zunächst die proaktive Ansprache von Beschäftigten bei Rundgängen der Betriebsräte durch Abteilungen. Dies kann ein wichtiges Instrument sein, um Kontakt zu Beschäftigten aufzunehmen, die bislang nicht im Fokus der Betriebsräte standen. Zugleich können damit Probleme der Arbeitsbedingungen oder der kollegialen Beziehungen auf-

gedeckt werden, die bei den Beschäftigten vorliegen, die aber ansonsten im Verborgenen bleiben würden, wenn sich diese nicht aktiv an den Betriebsrat wenden. Auch können auf diese Weise Stimmungen eingefangen werden, die den Betriebsräten ein Gefühl dafür geben, wohin sich das Betriebsklima entwickelt und welche Chancen oder Gefahren darin für die betriebliche Sozialintegration liegen.

Eine zweite Einschränkung könnte sich dann ergeben, wenn Betriebsräte Beschäftigte als Expert\*innen in ihre Arbeit einzubinden versuchen, sei es in Form von Arbeitsgruppen oder in Form von individueller Unterstützung durch einzelne Beschäftigte in fachlichen Fragen. Auf diese Weise können Betriebsräte von dem Expertenwissen der Beschäftigten profitieren, und sie können zugleich die Legitimation ihrer Arbeit erhöhen. Auch hierfür ist die direkte Ansprache zentral. Anfragen in Form einer E-Mail beispielsweise sind deutlich weniger persönlich; auch lässt sich auf diese Weise schlechter ermitteln, wer dafür geeignet oder bereit ist.

Nicht zu vernachlässigen ist auch drittens die Mobilisierung der Beschäftigten in Auseinandersetzung mit dem Management. Das zentrale Forum, das Betriebsräte dafür nutzen können, sind traditionell Betriebsversammlungen. Hier können Reizpunkte in Konflikten gesetzt werden und die Reaktion der Beschäftigten wird für das Management wahrnehmbar. Auf diese Weise können Betriebsräte eine Drohkulisse aufbauen, die ihre Position in Verhandlungen stärken kann. Wenn Betriebsversammlungen aber als Livestream organisiert werden müssen, geht diese Möglichkeit weitgehend verloren; sie könnte allenfalls durch Online-Befragungen simuliert werden, deren Ergebnisse dann unmittelbar verkündet werden. Allerdings fehlt hier vermutlich der emotionale Impuls, der in Großversammlungen entstehen kann.

Eine vierte wichtige Einschränkung könnte sich für die Aufgabe ergeben, im Betrieb Beschäftigte für die Gewerkschaftsmitgliedschaften zu werben, eine Aufgabe, die zumindest gewerkschaftlich organisierte Betriebsräte häufig wahrnehmen. Auch diese Aufgabe steht und fällt mit der Möglichkeit, in persönlichen Gesprächen Vertrauen aufzubauen und die Beschäftigten davon zu überzeugen, dass und warum die Gewerkschaftsmitgliedschaft für sie eine lohnende Sache sein kann. Diese Funktion ist in der Pandemie umso wichtiger, als auch die direkten Zugangsmöglichkeiten zum Betrieb für die Gewerkschaften zumindest eingeschränkt sind und damit die Chancen sinken, Beschäftigte direkt anzusprechen. Dies gilt umso mehr für Organizing-Initiativen der Gewerkschaften in Betrieben, in denen sie schwach oder gar nicht verankert sind. Das Betriebsrätemodernisierungsgesetz hat diese Zugänge für die Gewerkschaften nicht ermöglicht.

Allerdings ist auch denkbar, dass digitale Medien mitunter neue Kommunikationschancen für Betriebsräte bereithalten. Dazu würde die eigenständige Nutzung von Social-Media-Kanälen gehören, auf denen sie die Beschäftigten in der Breite informieren könnten. Damit können auch neue Formen der Beteiligung verbunden sein, die beispielsweise mit Hilfe von Online-Befragungen durchgeführt werden könnten. Freilich könnten Social-Media-Kanäle umgekehrt auch von den Unternehmen dazu genutzt werden, Foren der Kommunikation zu entwickeln, die Betriebsräte gezielt umgehen.

### *Offene Fragen*

Aktuell wirft der Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie für die Mitbestimmung der Betriebsräte weit mehr Fragen auf, als er Antworten bietet. Sicher feststellen lässt sich, dass die Betriebsräte eine wichtige Rolle bei einer sozialverträglichen und arbeitnehmer\*innenorientierten Bewältigung der Pandemie gespielt haben. Sie haben auf die Einhaltung der Richtlinien zum Arbeitsschutz und zur Arbeitssicherheit geachtet, sie haben Kurzarbeitsregelungen im Betrieb umgesetzt und dies nach Möglichkeit für die Beschäftigten finanziell aufge bessert, sie haben Regelungen zum Home-Office vereinbart und dabei die Eindämmung von Entgrenzungen in den Blick genommen und sie haben für die soziale Integration – gerade in Zeiten neuer Fragmentierungen zwischen Gewinnern und Verlierern der Pandemie – im Betrieb gesorgt.

Allerdings fehlen zu den meisten dieser Punkte tiefergehende Analysen zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen Mitbestimmungspraktiken, beispielsweise im Vergleich von Branchen oder Betriebsgrößen. Dazu würde eine Auswertung von Betriebsvereinbarungen zum Home-Office und ihrer betrieblichen Umsetzungspraxis ebenso gehören, wie eine genauere Analyse der betrieblichen Aushandlungsprozesse zur Umsetzung der Kurzarbeit. Die größte Forschungslücke aber besteht mit Blick auf die Gefahren und Chancen der digitalen Kommunikation für die Interessenvertretungspraxis der Betriebsräte. Hier wären eine Reihe von Fragen zur Nutzungspraxis digitaler Medien durch die Betriebsräte zu untersuchen, von den Maßnahmen der Information der Beschäftigten über die Einbindung der Beschäftigten in die Interessenvertretungsarbeit, die Rekrutierung von Gewerkschaftsmitgliedern oder die Mobilisierung von Gegenmacht im Betrieb. Diese Fragen sind auch deshalb wichtig, weil damit ausgelotet werden könnte, welche digitalen Kommunikationsmuster es sich als Innovationen der Mitbestimmungspraxis auch nach einem

möglichen Ende der Pandemie zu erhalten lohnt. Es gibt also noch viel zu tun für die sozialwissenschaftliche Mitbestimmungsforschung.

### *Literaturverzeichnis*

- Behruzi, Daniel/Brinkmann, Ulrich/Paulitz, Tanja (2021): Corona-Krise: Stresstest für die Mitbestimmung. WSI-Mitteilungen 74 (4): 296–305.
- Dörre, Klaus (2020): Die Corona-Pandemie – eine Katastrophe mit Sprengkraft. Berliner Journal für Soziologie 30: 165–190.
- Emmler, Helge/Kohlrausch, Bettina (2021): Home-Office: Potenziale und Nutzung. Aktuelle Zahlen aus der HBS-Erwerbstätigenbefragung, Welle 1–4. Policy Brief WSI 03. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Eurofound (2020): Covid-19: Policy responses across Europe. Research Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Gehrke, Britta/Weber, Enzo (2020): Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet. In: IAB-Forum. Verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-entlassungen-neue-instellungen-wie-sich-die-corona-krise-von-der-finanzkrise-2009-unterscheidet/> [29.03.2021].
- Link, Sebastian/Sauer, Stefan (2020): Jeder neunte Beschäftigte in Deutschland in Kurzarbeit. ifo-Schnelldienst 73 (10): 68–72.
- Mierich, Sandra (2020): *Orts- und zeitflexibles Arbeiten*. HBS-Study 446. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- OECD (2020): Job Retention Schemes During the Covid-19 Lockdown and Beyond. Paris: OECD.
- Pusch, Toralf/Seifert, Hartmut (2020): Kurzarbeit in der Corona-Krise mit neuen Schwerpunkten. Policy Brief WSI 47. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

