

## BETRIEBS- UND PERSONALRATSARBEIT IN ZEITEN DER COVID-PANDEMIE

Martin Behrens, Wolfram Brehmer\*

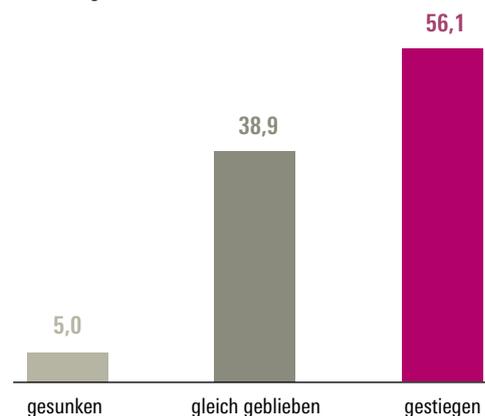
### ABSTRACT

Die COVID-Pandemie veränderte nicht nur die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, sondern auch die Arbeitsweisen der Betriebs- und Personalräte deutlich. Dieser Report zeigt anhand repräsentativer Daten aus der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, wie sich die Themen betrieblicher Mitbestimmung durch die Krise änderten, welcher Stellenwert der Infektionsschutz in den vergangenen zwei Jahren einnahm, aber auch wie sich die Betriebs- und Personalratsarbeit selbst an Arbeitsbedingungen unter Distanzgebot und im Homeoffice anpassen musste. Gezeigt wird, in welchem Umfang Betriebs- und Personalversammlungen ausfielen, wie die Betriebs- und Personalräte in dieser Zeit mit den Beschäftigten kommunizierten und wie sich das Verhältnis mit dem Arbeitgeber unter Krisenbedingungen entwickelte.

### Wie hat sich die Belastung der Betriebs- und Personalräte durch die COVID-19-Krise verändert?

Angaben in Prozent der befragten Betriebs- und Personalräte

Die Belastung ist ...



Daten: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021; gewichtet

\* Die Autoren danken den Teilnehmer\*innen des WSI-FSP III-Workshops für wichtige Anregungen und Kommentare.

# INHALT

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Auswirkungen der Pandemie auf unterschiedliche Aspekte der Mitbestimmung: Konzeptionelle Vorüberlegungen</b>	<b>3</b>
2.1	Inhaltliche Ausrichtung der Betriebs- und Personalratsarbeit	3
2.2	Neue Formen der Betriebs- und Personalratsarbeit	4
2.3	Betriebliche Sozialordnung: Neues Verhältnis zum Arbeitgeber?	4
<b>3</b>	<b>Daten und Methode</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Auswirkungen der COVID-Krise</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Inhaltliche Arbeitsschwerpunkte und Arbeitsbelastung der Betriebs- und Personalräte</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Mitbestimmung in Zeiten von COVID-19</b>	<b>9</b>
<b>7</b>	<b>Verhältnis zum Arbeitgeber</b>	<b>12</b>
<b>8</b>	<b>Diskussion der Ergebnisse und Fazit</b>	<b>15</b>
	<b>Literatur</b>	<b>17</b>
	<b>Anhang</b>	<b>19</b>

## AUTOR:INNEN



**PD Dr. Martin Behrens**

Referatsleiter Europäische Arbeitsbeziehungen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut  
martin-behrens@boeckler.de



**Dr. Wolfram Brehmer**

Referatsleiter Empirische Strukturanalysen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut  
wolfram-brehmer@boeckler.de

# 1 EINLEITUNG

Die Auswirkungen der COVID-Pandemie auf die Arbeitswelt wurden seitens der Internationalen Arbeitsorganisation zusammenfassend als „katastrophal“ bezeichnet (ILO 2021). Als Krise globalen Ausmaßes führte die Pandemie zu erheblichen Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten dieser Welt, welche in massiven Arbeitsplatzverlusten, steigender Arbeitslosigkeit und sinkendem Arbeitsvolumen ihren Ausdruck fanden (ILO 2020). Daneben kam es zu einer bislang nicht gekannten Ausweitung des Homeoffice. Die Auswirkungen der COVID-Krise sind allerdings ungleich unter den verschiedenen Branchen und Arbeitssituationen verteilt (ETUI/ETUC 2020).

In Bezug auf die Arbeitswelt in Deutschland liegen bereits eine Reihe von empirischen Befunden zu unterschiedlichen Auswirkungen der Pandemie vor, z. B. zu der Nutzung und den Folgen von mobilem Arbeiten (Ahlers et al. 2021; Lott et al. 2021; Emmeler/Kohlrausch 2021), zu den Auswirkungen der Pandemie für Einkommen, Verteilung und Ungleichheit (Hövermann 2020; Kohlrausch et al. 2020), die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Hövermann/Kohlrausch 2022; Zucco/Lott 2021; Kohlrausch/Zucco 2020), die Nutzung von Schnelltests im Betrieb (Ahlers/Lübker 2021) sowie von Kurzarbeit (Pusch/Seifert 2020; Schulten/Müller 2020). Wissenschaftliche Befunde zur Auswirkung auf die betriebliche Mitbestimmung liegen bislang kaum vor (Ausnahmen sind Detje/Sauer 2021; Behruzi et al. 2021; Behrens 2022). Die nun folgenden Analysen sollen einen Beitrag leisten, diese Lücke zu füllen.

Wie bereits die angeführten Arbeiten zu den Folgen der COVID-19 Pandemie für die Arbeitswelt andeuten, erweist sich diese auch als massiver „Stress-Test“ für die Institutionen der Industriellen Beziehungen im Allgemeinen und der betrieblichen Mitbestimmung im Besonderen. Wir gehen in diesem Report daher der Frage nach, inwieweit sich Betriebs- und Personalräte auch unter diesen Extrembedingungen als handlungsfähig erwiesen und inwiefern sie einen Beitrag dazu leisten konnten, die neuen Herausforderungen zu meistern. Darüber hinaus werfen wir einen Blick auf die Frage, wie sich in der Pandemie auch die Arbeitsweisen der Betriebs- und Personalräte verändert haben.

Der Report gliedert sich wie folgt: **Abschnitt 2** stellt einige Überlegungen zu den möglichen Auswirkungen der Pandemie auf unterschiedliche Aspekte der Mitbestimmung in Betrieb und Dienststelle vor, **Abschnitt 3** beschreibt die in diesem Report analysierten Daten. Wie wir in **Abschnitt 4** näher belegen werden, trifft die Pandemie Betriebe und deren Beschäftigte in unterschiedlicher Weise und Schwere. Dass in Bezug auf die Krisenbetroffenheit nicht „alle Katzen grau“ sind, gilt es dann bei den folgenden Auswertungen zu berücksichtigen. Der statistisch-empirische Teil dieses Reports widmet sich dann den inhaltlichen Arbeitsschwerpunkten sowie der Arbeitsbelastung der Betriebs- und Personalräte (**Abschnitt 5**), der Organisation der Betriebs- und Personalratsarbeit selbst (**Abschnitt 6**) sowie dem Verhältnis zum Arbeitgeber (**Abschnitt 7**). **Abschnitt 8** diskutiert die Befunde zusammenfassend.

## 2 AUSWIRKUNGEN DER PANDEMIE AUF UNTERSCHIEDLICHE ASPEKTE DER MITBESTIMMUNG: KONZEPTIONELLE VORÜBERLEGUNGEN

Die COVID-19 Pandemie beeinflusst die Arbeit von Betriebsräten (BR) und Personalräten (PR) in vielfältiger Weise.

### 2.1 Inhaltliche Ausrichtung der Betriebs- und Personalratsarbeit

Zentrale Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der Pandemie hatten ihren Bezugspunkt in der Arbeitswelt, insbesondere der Arbeit im Betrieb. Mit der Corona-Schutzverordnung, der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung, der SARS-CoV-Arbeitsschutzregel sowie der Corona-Test- und -Quarantäneverordnung finden innerhalb der Arbeitswelt eine Reihe neuer Rechtsnormen Anwendung, die im erheblichen Umfang auch die Arbeit der Betriebs- und Personalräte berühren. Nicht zuletzt auf Grundlage ihrer durch die Betriebsver-

fassung zugewiesenen zentralen Rolle im Bereich des betrieblichen Gesundheitsschutzes (§ 87 I Nr. 7 BetrVG und den entsprechenden Rechtsnormen im Personalvertretungsrecht) sehen sich hier die Interessenvertretungen in einer besonderen Verantwortung.

Ebenso mit der Pandemie verbunden ist die Neuakzentuierung von Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Geschlechtergerechtigkeit. Mit der phasenweisen Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie gehäuften Auftreten von Quarantänefällen in den Klassen/Gruppen sowie unter Lehrer\*innen und Erzieher\*innen stellt sich die Frage nach der Sicherstellung der Kinderbetreuung in besonders drängender Weise (Hövermann/Kohlrausch 2022). Mit diesen Problemen verbunden ist das mobile Arbeiten/Homeoffice und die mögliche Gewährung von Kinderbetreuungstagen, die über den gesetzli-

chen Anspruch hinausgehen – beides Themen betrieblicher Regulierung.

Der mit Pandemie verbundene Bedeutungszuwachs von Fragen des betrieblichen Gesundheitsschutzes sowie des Themas der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dürfte sich auch auf das Aufgabenprofil der Betriebs- und Personalräte auswirken. Zwei Szenarien erscheinen hierbei denkbar: Erstens könnten Betriebs-/Personalräte im Sinne einer Profilerweiterung neue oder neu akzentuierte Themen der Betriebs-/Personalratsarbeit übernehmen, ohne dabei ihr bisheriges Aufgabenspektrum zu beschneiden. Die gegenläufige Erwartung wäre die Verdrängung etablierter Aktivitäten durch neue Problemlagen und mit diesen verknüpften Arbeitsfeldern. Welche der beiden Erwartungen, Erweiterung oder Verdrängung, zutrifft, ist letztlich auch von der Arbeitsbelastung der Räte sowie von deren Ressourcenausstattung abhängig. Befindet sich die Leistungsfähigkeit der betrieblichen Mitbestimmung bereits „am Limit“, so werden die Gremien eher nach Entlastungsmöglichkeiten suchen. Können hingegen Betriebs-/Personalräte – zumindest übergangsweise – zusätzliche Arbeitsressourcen mobilisieren oder Überlast schultern, so erscheint es unwahrscheinlich, dass etablierte Arbeitsfelder und Themen aufgegeben oder zurückgefahren werden.

Nicht aus dem Blick verloren gehen, sollten auch Fragen der betrieblichen Krisenbetroffenheit, die nur mittelbar mit der Pandemie in Verbindung stehen. Gerät ein Betrieb, z. B. wegen unterbrochener Lieferketten oder Ausfall der Nachfrage, in wirtschaftliche Schwierigkeiten – wir denken hier insbesondere an Hotellerie und Gastronomie, aber auch den Kulturbereich – so erhalten auch klassische Aufgabenbereiche der betrieblichen Mitbestimmung wie z. B. Kurzarbeit, Interessenausgleich/ Sozialplan und Beschäftigungssicherung eine neue Dringlichkeit. Allerdings gibt es auch Branchen, die ihr Geschäft in der Pandemie ausweiten konnten oder mussten. Zu denken ist z. B. an den Online-Handel, das Baugewerbe oder den Gesundheitssektor. Auch diese Entwicklungen werden nicht ohne Folge für die Betriebs- und Personalratsarbeit gewesen sein.

## **2.2 Neue Formen der Betriebs- und Personalratsarbeit**

Eine zweite Auswirkung der Pandemie bezieht sich auf die Formen des Arbeitens im Betriebs-/Personalrat selbst. Mit der zugespitzten Infektionsgefahr erweist sich auch der lang eingeübte und gesetzlich verankerte Modus der Betriebs-/Personalratsarbeit „in Präsenz“ als problematisch. Mit der befristet in das Betriebsverfassungsgesetz aufgenommenen Ermächtigung zur Durchführung von Betriebsversammlungen mittels einer Video- oder Telefonkonferenz (§ 129 BetrVG) sowie der mittlerweile auf Dauer eingeführten Option zur Nutzung

von Telefon- und Videokonferenzen für die Durchführung von Betriebsratssitzungen (§ 30 II BetrVG) sind den Betriebsräten hier neue Möglichkeiten an die Hand gegeben worden. Auch Personalräten wurden die Möglichkeiten für virtuelle Sitzungen eröffnet, nur begrenzt jedoch für virtuelle Personalversammlungen.

Insbesondere die dauerhaft ins Gesetz eingeführte Möglichkeit zur Durchführung von Online-Betriebsratssitzungen ist nicht unumstritten. So wurde seitens der Gewerkschaften kritisiert, Online-Formate könnten von Arbeitgebern dazu genutzt werden, Präsenzsitzungen systematisch zu unterbinden, um Kosten zu sparen (DGB 2021, S. 10). Darüber hinaus gingen bei Betriebsratssitzungen in Form einer Videokonferenz „wichtige Elemente des persönlichen Austauschs“ verloren (DGB 2021, S. 9).

Dass sich der weitgehende Verzicht auf Mitbestimmung in Präsenz auch auf die Qualität der Betriebsratsarbeit sowie auf die Nähe zu den Belegschaften auswirken kann, findet Anknüpfungspunkte in der Betriebsratsforschung. Zwar basiert die betriebliche Mitbestimmung auf der Mandatierung, welche ihre Legitimation auf die vierjährigen Wahlen stützt und damit die Belegschaft eher marginalisiert (Schmidt/Trinczek 1999, S. 111), dennoch erweist sich der persönliche Kontakt bzw. „feedback-loops“ (Gumbrell-McCormick/Hyman 2010, S. 304) als wichtige soziale Grundvoraussetzung repräsentativer Interessenvertretung. So ist der Betriebsrat im Falle betrieblicher Konflikte auf die Unterstützung durch die Belegschaft angewiesen, welche mitunter dessen „schärfste Waffe“ (Schmidt/Trinczek 1999, S. 113) ist. Darüber hinaus erweisen sich insbesondere Betriebsversammlungen als wichtiger Seismograph zur Identifizierung von Bedürfnissen und Stimmungen in der Belegschaft, aber auch als gezielt eingesetztes Instrument zur Ausübung von Druck auf die Arbeitgeberseite.

Der Frage, inwieweit die neuen – oft digital gestützten – Instrumente der Betriebs- und Personalratsarbeit in der Praxis Anwendung gefunden haben, werden wir uns in **Abschnitt 5** zuwenden.

## **2.3 Betriebliche Sozialordnung: Neues Verhältnis zum Arbeitgeber?**

Schließlich gehen wir drittens davon aus, dass die COVID-19-Pandemie auch das Verhältnis zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber beeinflusst. Hierbei erscheinen zwei gegenläufige Szenarien gleichermaßen plausibel zu sein. Ein erstes Szenario würde an vormalige Erfahrungen während der Weltfinanzkrise anknüpfen (Behrens 2014; Detje et al. 2011), wonach deutsche Schlüsselakteure der Industriellen Beziehungen in Zeiten existenzieller Bedrohungen dazu tendieren, in einen Krisenbewältigungsmodus zu wechseln. Vor dem Hintergrund erheblicher Gefahren für Betrieb und Beschäftigung stel-

len demnach Betriebsräte und Arbeitgeber bestehende Konflikt zurück (oder „auf Wiedervorlage“), um in dieser Situation gemeinsam betriebliche Stabilisierungsmaßnahmen in die Wege zu leiten. Ein zweites Szenario lässt sich unter die Chiffre „Gelegenheit macht Diebe“ oder „never let a good crisis go to waste“ stützen und kann an die Deregulierungserfahrungen während der COVID-Pandemie anknüpfen, wie sie für den Fall der Arbeitsbeziehungen im Vereinigten Königreich beobachtet wurden (Herman et al. 2001). Arbeitgeber nutzen die willkommene Ablenkung durch die Pandemie, um eigene Vorstellungen leichter durchsetzen zu können. Ob sich Anhaltspunkte für diese beiden (gegenläufigen) Thesen finden lassen, werden wir in **Abschnitt 6** erörtern.

### 3 DATEN UND METHODE

Dieser Report stellt Daten der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung vor. Die Befragung ist ein seit 2015 laufendes Befragungspanel von Betriebsräten, das 2021 in der fünften Befragungswelle um Personalräte des öffentlichen Dienstes erweitert wurde. In diesem Report sind Angaben aus der Erhebung 2021 dargestellt, einzelne Angaben werden mit den 2018er-Werten verglichen.

Grundgesamtheit der Befragung sind Betriebe und Dienststellen ab 20 Beschäftigten mit Betriebs- oder Personalrat. Die Befragung umfasst alle Branchen Deutschlands. Die Stichprobenziehung erfolgte im Jahr 2015 durch eine disproportionale Zufallsziehung aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit, 2021 wurde die Stichprobe in allen Zellen „aufgefrischt“ und erweitert um den öffentlichen Dienst. Alle in diesem Report gemachten Angaben außer Fallzahlen sind gewichtet, um die disproportionale Besetzung der Stichprobenzellen gegenüber der Grundgesamtheit auszugleichen.

Der Befragungszeitraum der jüngsten Welle war vom 26. Mai bis 14. Dezember 2021. Die Interviews mit den Betriebs- und Personalräten wurden telefonisch (CATI) vom Umfragezentrum Bonn (uzbonn) durchgeführt, dauerten durchschnittlich eine Stunde und behandeln verschiedene Themen wie z. B. Betriebs- und Betriebsratsstrukturen, Probleme der Betriebsratsarbeit und weiteres. Die Befragung ist somit eine Mehrthemenbefragung und „Corona“ bildete einen der Themenschwerpunkte.

Es fand ein Pretest statt, um die Fragenformulierung zu prüfen (CATI-Instrumententest unter Feldbedingungen und kognitiver Pretest ausgewählter Panelfragen). Längere Antwortlisten mit mehr als fünf Items waren randomisiert, zudem hatte der Fragebogen verschiedene Sortierungsvarianten, um eventuell auftretende Reihenfolgeeffekte zu prüfen.

Es wurden im Erhebungsjahr 2021 2.924 Betriebsrats- und 963 Personalratsinterviews durch-

geführt. Jedes Interview steht für ein Gremien und einen Betrieb, d. h. es wird nur ein Mitglied aus einem Betriebs-/Personalratsgremium interviewt, in der Regel der oder die Betriebs- bzw. Personalratsvorsitzende.

Die Teilnahmequote lag bei 20,5 Prozent bezogen auf die um neutrale Ausfälle bereinigte Nettostichprobe bei den Erstteilnehmern. Die Panelteilnahmequote lag bei 57,7 Prozent.

## 4 AUSWIRKUNGEN DER COVID-KRISE

Die Pandemie trifft Betriebe aus verschiedenen Branchen in unterschiedlichem Maße. Dies betrifft zunächst die wirtschaftliche Situation: 42 Prozent aller Betriebs- und Personalräte gaben an, dass die produzierten Waren und Dienstleistungen weniger nachgefragt wurden und in 17 Prozent der Fälle habe das Kerngeschäft weitgehend oder vollständig stillgestanden. 4 Prozent der befragten Betriebsräte sehen ihren Betrieb aufgrund der COVID-Krise gar von der Insolvenz bedroht. Auf der anderen Seite finden wir allerdings auch jene Betriebe, die von der Pandemie wirtschaftlich profitiert haben: So gaben 34 Prozent der Betriebs- und Personalräte an, zu Zeiten der Pandemie seien Waren und Dienstleistungen mehr nachgefragt worden, und 23 Prozent der befragten Betriebsräte gehen davon aus, dass ihr Betrieb von der Krise wirtschaftlich profitiert habe. In diesem Sinne wirkt die COVID-19-Pandemie selektiv und verstärkt betriebliche Heterogenität bzw. begründet diese.

Zwar spart das Virus kaum einen Betrieb aus, so dass bereits zum Zeitpunkt der Erhebung 84 Prozent der befragten Betriebs- und Personalräte COVID-19-Fälle im eigenen Betrieb bekannt waren und 89 Prozent von Quarantänefällen wussten, jedoch dürften allein schon wegen der unterschiedlichen technischen und arbeitsorganisatorischen Voraussetzungen die Möglichkeiten des betrieblichen Infektionsschutzes sehr ungleich verteilt sein. So üben die Notwendigkeit von direktem Kundenkontakt, die Eignung von Arbeitsplätzen für mobiles Arbeiten/Homeoffice und die räumlichen Verhältnisse am Arbeitsplatz einen großen Einfluss darauf aus, wie weitgehend sich Ansteckungsrisiken im Betrieb verringern lassen. Bei den nun folgenden Auswertungen ist daher zu berücksichtigen, dass sich wegen dieser Heterogenisierung der betrieblichen Ausgangslagen auch die Grundvoraussetzungen für die Betriebs-/Personalratsarbeit stark unterscheiden und mit diesen auch die konkreten Herausforderungen für die betriebliche Mitbestimmung.

## 5 INHALTLICHE ARBEITSSCHWERPUNKTE UND ARBEITSBELASTUNG DER BETRIEBS- UND PERSONALRÄTE

Wir wenden uns nun der Frage zu, inwieweit die inhaltliche Agenda der Betriebs- und Personalräte im Zuge der COVID-Pandemie eine Erweiterung erfahren hat. Wie die in **Abbildung 1** dargestellten Schwerpunkte der Betriebs- und Personalratsarbeit belegen, haben sich Themen mit Pandemiebezug deutlich in den Vordergrund gedrängt. Unsere Liste der zehn meistgenannten Themen wird angeführt von „Corona und den Folgen für den Betriebsablauf“. Knapp 93 Prozent der Personalräte und 88 Prozent der befragten Betriebsräte haben sich mit diesem Thema befasst.<sup>1</sup> Mit den Themen „Ar-

beitsschutz und Gesundheitsförderung“, „mobile Arbeit bzw. Heimarbeit“ und „Umstellung der Betriebsratsarbeit wegen Corona“ finden sich weitere Arbeitsfelder mit direktem Pandemiebezug auf den vorderen Rängen. Bei den genannten Themen erweisen sich im Übrigen Unterschiede zwischen der privaten Wirtschaft und dem öffentlichen Dienst als eher gering. Interessant ist auch die häufige Nennung der „Einführung neuer Techniken oder Digitalisierung“: 85 Prozent der Personal- und 74 Prozent der Betriebsräte hatten sich hiermit seit Anfang 2020 bis zum Befragungszeitpunkt 2021 befasst. Auch dies steht in direktem Zusammenhang mit der Pandemie, denn immerhin 66 Prozent der befragten Betriebs- und Personalräte gaben an, dass die Pandemie Digitalisierungsprozesse im Betrieb bzw. der Dienststelle beschleunigt habe.

Dieser Bedeutungszuwachs der Digitalisierung wird auch deutlich, vergleicht man die Nennungen im Zeitverlauf. **Abbildung 2** vergleicht die Häufigkeiten der Nennungen für die Jahre 2017/18 mit jenen aus der aktuellen Erhebung mit Bezug auf die Jahre

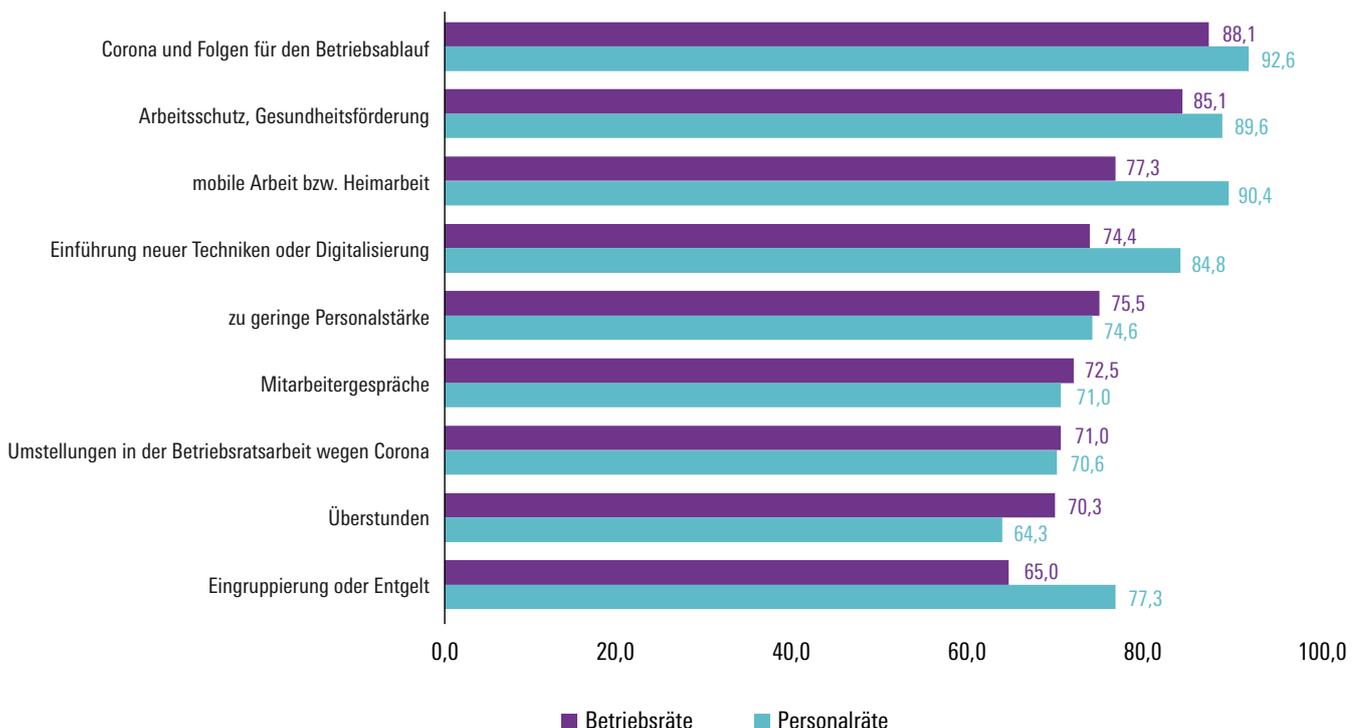
<sup>1</sup> Die CATI-Frage lautete: „Kommen wir jetzt zur Betriebsratsarbeit. Ich lese Ihnen nun eine Liste von Themen vor. Sagen Sie uns bitte jeweils, ob sich der Betriebsrat damit seit Anfang 2020 besonders beschäftigt hat.“ Insgesamt wurde 41 Themen abgefragt, aus denen die Befragten in Mehrfachnennung wählen konnten. Die Frage wurde in regelmäßigen Abständen wiederholt, damit der Kontext der Antwortmöglichkeiten nicht verloren ging. Die Antwortmöglichkeiten wurden in randomisierter Reihenfolge abgefragt. Vgl. Tabelle A-1 im Anhang für alle Nennungen.

Abbildung 1

### Häufigste Themen der Betriebs- und Personalratsarbeit 2020/2021

(vgl. Tab. A-1 im Anhang)

Angaben in Prozent



Anmerkung: Mehrfachnennung möglich. 2.924 Betriebs-, 963 Personalräte. Angaben gewichtet

2020/21 (nur Betriebsräte; nur Themen, die auch 2018 erhoben wurden, vgl. **Tabelle A-2** Anhang zur Übersicht aller Themen). Die Liste der fünf Themen mit dem größten Zuwachs bei den Nennungen wird mit knapp 19 Prozent angeführt durch die Digitalisierung, gefolgt von Themen der Arbeitszeitflexibilität und der Beschäftigungssicherung. Die Liste der Themen mit dem größten Rückgang bei den Nennungen wird angeführt durch die befristete Beschäftigung (-18 Prozent), gefolgt von Leiharbeit (-12 Prozent) und Arbeitsverdichtung (-11 Prozent). Bei diesen Themen ist nicht sofort ersichtlich, ob es zu einer Verdrängung – zumindest zeitweisen – etablierter Themen der Betriebsratsarbeit gekommen ist, oder ob diese Themen aufgrund der Krise „faktisch“ weniger Relevant waren (z.B. wegen einem Rückgang atypischer Beschäftigung). Dass es insgesamt auch zur Verdrängung von Themen gekommen sein wird, zeigt jedoch ein genauerer Blick in die gesamte Liste in **Tabelle A-2** im Anhang: Es verloren auch Themen an Bedeutung, die mit der Krise in keinem Zusammenhang zu stehen scheinen, genannt seien hier z.B. „Beschäftigte mit Migrationshintergrund“ oder „Fort- und Weiterbildung“. Insgesamt muss festgehalten werden, dass COVID-19 die Agenda der Betriebs- und Personalräte deutlich veränderte.

Das für eine Vielzahl von Betriebs- und Personalräten die einfache Erweiterung der eigenen Agenda („Profilenerweiterung“) keine nachhaltige Option sein dürfte, zeigt sich an den in **Tabelle 1** präsentierten Angaben. Danach gefragt, wie sich die Belastungen in der Betriebs- und Personalratsarbeit seit

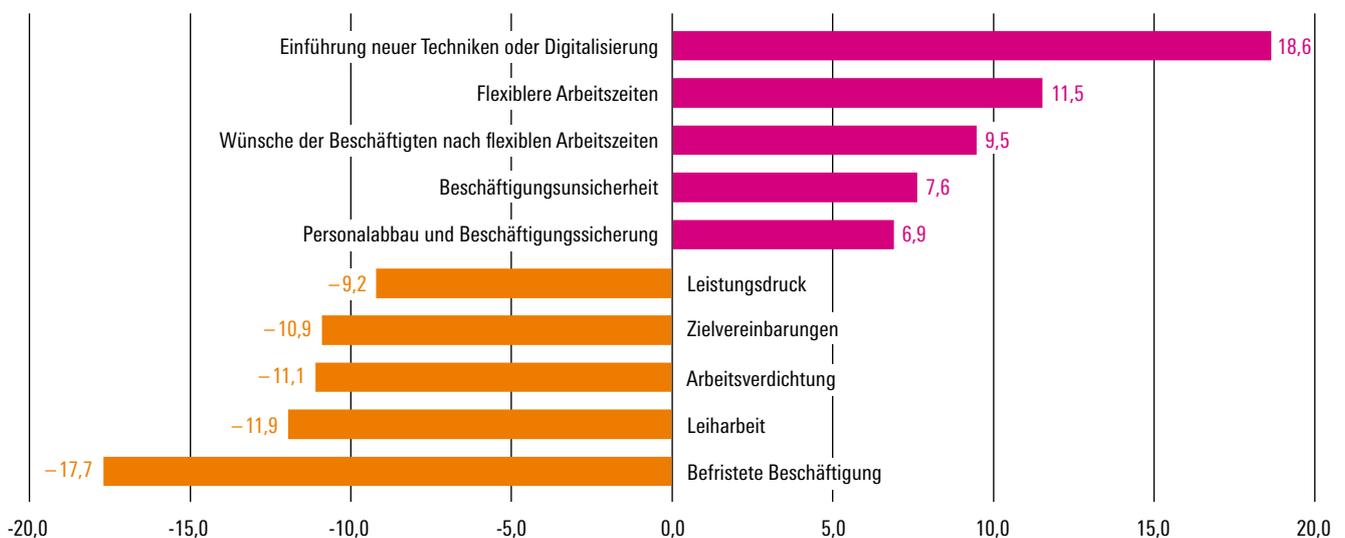
Beginn der COVID-19-Krise entwickelt hat, gaben 56 Prozent der Befragten an, die Belastung seien gestiegen, während 39 Prozent davon ausgehen, diese sei gleich geblieben. Lediglich 5 Prozent der Betriebs- und Personalräte haben einen Rückgang der Belastungen erlebt. Bemerkenswert ist der beinahe lineare Anstieg der Belastung mit der Betriebsgröße. Geben 45 Prozent der Mitbestimmungsträger in kleinen Betrieben und Dienststellen an, ihre Belastung sei gestiegen, so beträgt dieser Anteil in den Großbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten 68 Prozent. Auch allein die Möglichkeit in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten ein Betriebsratsmitglied vollständig (oder teilweise) befreien zu können (Freistellungsgrenze) scheint hier für keine spürbare Entlastung gesorgt zu haben. Nach unseren weiteren Analysen wird dieser deutliche Größeneffekt von der größeren Komplexität der Betriebsratsarbeit in größeren Betrieben getragen. Dies drückt sich beispielsweise auch in dem Befund aus, dass die Anzahl der von einem Betriebsrat/Personalrat bearbeiteten Themen mit der Betriebsgröße ansteigt.

Weitere Hinweise auf für die Betriebs- und Personalratsarbeit besonders belastende Situationen ergeben sich aus **Tabelle 2**. So steigen in den Augen der befragten Interessenvertreter\*innen Belastungen deutlich an, wenn die Pandemie zu verstärkten Digitalisierungsbemühungen führte (61 Prozent), der Betrieb von Insolvenz bedroht war (66 Prozent) und sich Vertriebs- oder Lieferwege geändert haben (64 Prozent).

Abbildung 2

### Themen der Betriebsratsarbeit 2020/2021 im Vergleich zu 2017/2018

Die fünf Themen mit höchster Zu- und Abnahme bei Nennungen (vgl. Tab. A-2 im Anhang)  
Veränderung in Prozentpunkten



Anmerkung: Mehrfachnennung möglich. 2.288 Fälle im Jahr 2018, 2.924 im Jahr 2021. Angaben gewichtet

### Durch COVID-19-Krise veränderte Belastung in der Betriebs- und Personalratsarbeit nach Betriebsgröße

Angaben in Prozent

Entwicklung der Belastung des Betriebs-/Personalrats seit Beginn der COVID-19-Krise				
Betriebsgröße: Anzahl Beschäftigte	gesunken	gleich geblieben	gestiegen	Total
20 bis 49	6,6	48,5	44,9	100
50 bis 99	6,0	46,6	47,5	100
100 bis 199	4,7	41,7	53,6	100
200 bis 499	4,9	35,5	59,7	100
500 und mehr	3,6	28,8	67,6	100
Total	5,0	38,9	56,1	100

Anmerkung: Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

### Durch COVID-19-Krise gestiegene Belastung in der Betriebs- und Personalratsarbeit in ausgewählten Gruppen

Zustimmung in Prozent

Gestiegene Belastung in Betriebs-/Personalratsarbeit seit Beginn der COVID-19-Krise	
<b>Total</b>	56,1
Nur Betriebsräte	57,0
Nur Personalräte	53,4
<b>Ausgewählte Branchen:</b>	
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	55,4
Baugewerbe	34,3
Information und Kommunikation	59,2
Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	57,7
Öffentliche Verwaltung i.e.S.	53,2
<b>Betriebliche Betroffenheit von Corona-Krise:</b>	
Durch Corona-Krise beschleunigte Digitalisierung: trifft zu	60,8
Durch Corona-Krise beschleunigte Digitalisierung: trifft nicht zu	47,2
Betrieb war von Insolvenz bedroht (nur Betriebsräte): trifft zu	71,7
Betrieb war von Insolvenz bedroht (nur Betriebsräte): trifft nicht zu	56,3
Betrieb hat geplante Investitionen gekürzt (nur Betriebsräte): trifft zu	66,0
Betrieb hat geplante Investitionen gekürzt (nur Betriebsräte): trifft nicht zu	53,6
Betrieb hat Vertriebs- oder Lieferwege geändert (nur Betriebsräte): trifft zu	63,9
Betrieb hat Vertriebs- oder Lieferwege geändert (nur Betriebsräte): trifft nicht zu	53,4

Anmerkung: 3.887 Betriebs- und Personalräte. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

## 6 MITBESTIMMUNG IN ZEITEN VON COVID-19

Durch die COVID-Pandemie ist die Gesundheit der Mitglieder von Betriebs- und Personalräten ebenso gefährdet wie die aller anderen Beschäftigten. Die gängigen Schutzmaßnahmen vor einer Ansteckung mit dem COVID-19-Virus gelten gleichermaßen für Beschäftigte und Betriebsräte: Abstand halten, Lüften, Maske tragen und nach Möglichkeit direkte Kontakte mit anderen minimieren, erweisen sich als wirkungsvolle Maßnahmen zur Vermeidung von Infektionen. Die Pandemie traf allerdings auf eine Rechtslage, wonach unter Anwendung des im BetrVG verankerten Kriteriums der „Nicht-öffentlichkeit“ die Zulässigkeit der virtuellen Durchführung von Betriebsratssitzungen ebenso wie von Betriebsversammlungen in Frage gestellt wurde (Fitting et al. 2018, § 33 Rn 21b, 21c).

Erst mit der Verabschiedung der „Sonderregelung aus Anlass der COVID-19 Pandemie“ des § 129 BetrVG zum 01. März 2020 wurde hier für Klarheit und Rechtssicherheit gesorgt. Die zeitlich befristete (und einmal verlängerte) Regelung des § 129 BetrVG ermöglichte die Durchführung von virtuellen Betriebsversammlungen ebenso wie die rechtssichere Beschlussfassung im Betriebsrat auch bei Online-Sitzungen oder Telefonkonferenzen. Die virtuelle Beschlussfassung des Betriebsrates wurde im Juni 2021 als Teil des Betriebsrätemodernisierungsgesetzes dauerhaft ins Betriebsverfassungsgesetz übernommen (§ 30 II BetrVG), nicht jedoch ihr Pendant zur virtuellen Durchführung von Betriebsversammlungen. Mit der Ermöglichung virtueller Betriebsratssitzungen wurde allerdings auch der Vorrang von Präsenzsitzungen im Gesetz verankert und die Durchführung von virtuellen Sitzungen an die Erfüllung einer Reihe von Kriterien geknüpft.<sup>2</sup>

Wie in der folgenden **Abbildung 3** dargestellt, erwies sich während der Zeit der Pandemie die Sitzung in Präsenz weiterhin als die am häufigsten genutzte Form der Betriebsratssitzung. 42 Prozent der befragten Betriebsräte und 38 Prozent der Personalräte tagten so. Weitere 33 Prozent der Betriebsräte und 34 Prozent der Personalräte führten Videokonferenzen durch, hybride Formate unter Kombination verschiedener Durchführungsarten (z. B. Präsenzsitzung mit Zuschaltung einzelner Betriebsratsmitglieder) finden sich bei 11 Prozent der Betriebs- und 18 Prozent der Personalräte. Die klassische Telefonkonferenz, die zumeist ohne Anschaffung einer besonderen IT-Infrastruktur seitens des Arbeitgebers auskommt, wurde bei 14 Prozent

**Form der Betriebs- oder Personalratssitzungen seit dem Beginn der COVID-19-Krise**  
Angaben in Prozent



Anmerkung: 2.789 Betriebs-, 925 Personalräte. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

WSI

der Betriebs- und 11 Prozent der Personalräte genutzt, dies vor allem in kleineren Betrieben und Dienststellen.

Wie in **Tabelle 3** dargestellt, ergeben sich einige Merkmale, die mit der verstärkten Nutzung von Präsenzsitzungen in Verbindung stehen (Angaben nur für Betriebsräte). So sinkt beispielsweise die Nutzung von Sitzungen in Präsenz mit steigender Betriebsgröße. Während 44 Prozent der Betriebsräte in Gremien mit 20 bis 49 Beschäftigten auf Treffen unter Anwesenden bauen, sind dies lediglich 28 Prozent der Gremien in Großbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten. Ein wichtiger Grund mag hier in der Größe der Gremien liegen. Während der Betriebsrat eines Kleinbetriebes mit zwischen 20 und 49 Beschäftigten aus drei Personen besteht, bestehen die Betriebsräte unserer im Sample enthaltenen Großbetriebe aus mindestens 11 Mitgliedern (ein Gremium im Betrieb mit 9.000 Beschäftigten bereits aus 35 Mitgliedern). Während sich also Abstandsregeln im Betriebsrat des Kleinbetriebes gut einhalten lassen, stellen die räumlichen Verhältnisse den Betriebsrat von Großbetrieben vor größere Herausforderungen.

Wie der untere Teil von **Tabelle 3** zeigt, drängt sich aber ein weiterer Zusammenhang auf: Der Verzicht auf Präsenzsitzungen fällt dann leichter, wenn Beschäftigte eines Betriebs (und damit die Betriebsratsmitglieder) allein schon zur Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit mit grundlegender IT-Infrastruktur wie Laptops und Videokonferenzsoftware ausgestattet sind und die Nutzung solcher Systeme bereits zur Routine geworden ist. Sitzungen in Präsenz finden daher in den Branchen Information und Kommunikation sowie Finanz- und Versicherungsdienstleistungen – zwei Branchen in denen die Ar-

<sup>2</sup> Auch Personalräte können, nach einer Zeit der corona-bedingten Übergangsregelungen, virtuell Personalratssitzungen abhalten, wobei Präsenzsitzungen Vorrang einzuräumen ist. Zu den Regelungen im BPersVG vgl. Baden 2021, S. 9–10.

beit mit Computer/Laptop zur täglichen Routine gehören dürfte – recht selten statt, während in den Bereichen des verarbeitenden Gewerbes sowie Erziehung und Gesundheit, aber auch im Handel die Dominanz der Mitbestimmung im Präsenzbetrieb ungebrochen ist.

Diese Interpretation wird bestätigt, betrachtet man den Zusammenhang zwischen der Form der Betriebsratssitzungen und der Nutzung von mobilem Arbeiten im Betrieb. In Betrieben, in denen Homeoffice nicht angeboten wird, sei es, weil es die konkrete Tätigkeit nicht erlaubt oder der Arbeitgeber dies nicht ermöglicht, liegt der Anteil der Betriebsräte, die in Präsenz tagen, bei 71 Prozent, während dieser Anteil bei Gremien in Betrieben mit überwiegender Nutzung von mobilem Arbeiten (über 75 Prozent der Belegschaft arbeiten von zu Hause) lediglich bei 6 Prozent liegt. Es zeigt sich also: Die betriebliche Regelung der Arbeit hat weitreichende Konsequenzen für die Ausgestaltung der Betriebsratsarbeit und damit auch für die Möglichkeit, Betriebsratsmitglieder bei Ausübung ihres Ehrenamtes vor Ansteckung zu schützen.

Wie Hermann Kotthoff (2013, S. 334) ausführte, hat sich die Betriebsratsforschung bislang recht stark auf die Beziehung zwischen Management

und Betriebsrat konzentriert und dabei die Beziehungen zwischen Betriebsrat und Belegschaft vernachlässigt. Wie jedoch bereits frühere Erhebungen des WSI belegen (Behrens 2003, S. 175), nutzen Betriebsräte regelmäßig eine große Vielfalt unterschiedlicher Instrumente, um mit der Belegschaft in Kontakt zu bleiben bzw. über die Politik des Betriebsrats zu informieren. Unter den insgesamt zehn in der Befragung erhobenen unterschiedlichen Kontaktmöglichkeiten, welche der Betriebsrat regelmäßig nutzt, erwiesen sich Betriebsversammlungen mit 95 Prozent der Nennungen als absoluter Spitzenreiter, noch vor der direkten persönlichen Ansprache (89 Prozent), Aushängen (84 Prozent) oder E-Mails (45 Prozent).

Aus der Perspektive des Betriebsrats können Betriebsversammlungen hierbei unterschiedliche Funktionen erfüllen: Sie erfüllen einerseits eine Informationsfunktion, indem sie eine Plattform bieten, um die Belegschaft über aktuelle Entwicklungen im Betrieb zu informieren, aber auch um die jeweilige Politik des Betriebsrates zu erläutern und Rechenschaft abzulegen. Darüber hinaus dienen Betriebsversammlungen als Seismograph, der es dem Betriebsrat erlaubt, Stimmungen in der Belegschaft aufzunehmen (Leiss/Wurl 1990, S. 108), sich

Tabelle 3

### Anteil Betriebsräte mit reiner Präsenzsitzung in ausgewählten Gruppen

Angaben in Prozent

	reine Präsenzsitzung
<b>Betriebsgröße</b>	
20 bis 49	44,0
50 bis 99	45,0
100 bis 199	41,7
200 bis 499	33,4
500 und mehr	27,7
<b>Ausgewählte Branchen</b>	
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	40,7
Baugewerbe	29,2
Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe	42,4
Information und Kommunikation	5,0
Finanz- und Versicherungsdienstleister	9,9
Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	47,2
<b>Anteil Beschäftigter im „Home-Office“ (April 2020)</b>	
0 %	70,7
bis zu 25 %	48,0
bis zu 50 %	23,5
bis zu 75 %	9,8
über 75 %	5,6

Anmerkung: 2.789 Betriebsräte, keine Personalratsangaben. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

deren Unterstützung zu vergewissern, aber auch mögliche Meinungsführer\*innen in der Belegschaft zu identifizieren. Schließlich kann die Betriebsversammlung auch dazu genutzt werden, die Geschäftsleitung gezielt unter Druck zu setzen und die Belegschaft zu mobilisieren, z. B. indem der Bericht des Arbeitgebers durch kritische Äußerungen aus den Reihen der Belegschaft, des Betriebsrats oder der gewerkschaftlichen Vertrauensleute kommentiert wird oder der Bericht des Betriebsrats als Anklageschrift gegen die Personal- und Geschäftspolitik der Geschäftsleitung in Stellung gebracht wird (Mobilisierungsfunktion).

Nach dem Betriebsverfassungsgesetz „hat“ der Betriebsrat in jedem Kalendervierteljahr eine Betriebsversammlung einzuberufen (§ 43 I BetrVG) und kann – wenngleich nur unter bestimmten Bedingungen – im Jahr zusätzlich bis zu zwei „weitere Betriebsversammlung“ durchführen.<sup>3</sup> In Dienststellen des öffentlichen Dienstes sind Personalversammlungen je nach gültigem Personalvertretungsrecht halbjährlich (so etwa bei Bundesdienststellen) oder abhängig vom Bundesland seltener durchzuführen (Kröll 2020, S. 21–22).

Da nun Betriebsversammlungen eine besondere Bedeutung für das Verhältnis zwischen Betriebsrat und Belegschaft (und darüber hinaus) zukommt, ist es für die Vitalität der Mitbestimmung von großer Bedeutung, wie dieses Instrument unter den erschwerten Bedingungen von Pandemie und Kontaktreduktion genutzt wurde. Befunde aus verschiedenen Erhebungswellen (1978, 1998 und 2007) der vom Institut der Deutschen Wirtschaft durchgeführten Unternehmensbefragungen (befragt wurden zu meist die Geschäftsführungen der über die zuständigen Arbeitgeberverbände kontaktierten Unternehmen) deuten an, dass im Durchschnitt 3,5 Betriebsversammlungen pro Betrieb und Jahr stattfinden (Niedenhoff 1999, S. 50; wenngleich mit im Zeitverlauf abnehmender Tendenz, siehe Niedenhoff 2007, S. 26), diese Versammlungen im Durchschnitt 1,7 Stunden dauern (Niedenhoff 1999, S. 52), sich in 73,1 Prozent der Fälle Arbeitnehmer des Betriebs eher selten zu Wort melden, Gewerkschaftsvertreter und leitende Angestellte dafür umso häufiger (Niedenhoff 2007, S. 27), mehrheitlich vormittags und besonders häufig an einem Dienstag stattfinden (Niedenhoff 1999, S. 53) und zumindest noch in den späten 1970er Jahren recht gut besucht waren (in 60,6 Prozent der untersuchten Betriebe haben „ca. 75 Prozent und 100 Prozent“ der Beschäftigten eines Betriebs teilgenommen), wenngleich die Teilnahme mit steigender Betriebsgröße spürbar abnahm (Niedenhoff 1979, S. 115).

Um zu ermes sen, wie sich die COVID-19-Pandemie auf die Nutzung von Betriebsversammlungen ausgewirkt hat, haben wir die Betriebs- und Personalräte zunächst danach gefragt, wie viele Betriebsversammlungen pro Jahr sie „normalerweise“, also in der Zeit vor der Pandemie durchgeführt haben. Für die Betriebsräte ergibt sich ein Mittelwert von 2,9 Betriebsversammlungen im Jahr, ein Wert der 0,6 Versammlungen unter dem von Niedenhoff für das Jahr 1978 ermittelten Durchschnitt liegt<sup>4</sup>, aber auch darauf verweist, dass eine Reihe von Betriebsräten die gesetzliche Norm von vier Versammlungen jährlich unterschreiten. Für den Bereich der Personalräte liegt dieser Wert bei 1,7 Versammlungen pro Jahr. Wie groß der Einschnitt durch die Pandemie war, zeigt sich, wenn man nun die Angaben für den Zeitraum 1. April 2020 bis 1. April 2021 zum Vergleich heranzieht. Mit im Durchschnitt 1,0 Betriebsversammlungen pro Jahr hat sich deren Zahl im Vergleich zur Vor-Pandemie-Zeit mehr als halbiert, mit 0,5 Personalversammlungen pro Jahr erweist sich der Rückgang im Bereich der Personalräte als noch einschneidender.

Wie **Abbildung 4** zeigt, konnten die neu eingeführten digital gestützten Durchführungswege den Einbruch der Nutzung von Betriebs- und Personalversammlungen nicht gänzlich aufhalten. So gaben 55 Prozent der befragten Betriebsräte an, im betreffenden Zeitraum habe keine einzige Betriebsversammlung stattgefunden, bei den Personalräten lag dieser Anteil bei 72 Prozent. Weitere 20 Prozent der Betriebsräte haben eine oder mehrere Betriebsversammlungen als Videokonferenz durchgeführt, 18 Prozent als reine Präsenzveranstaltung und 6 Prozent in hybrider Form (sonstige Durchführungswege 2,2 Prozent).

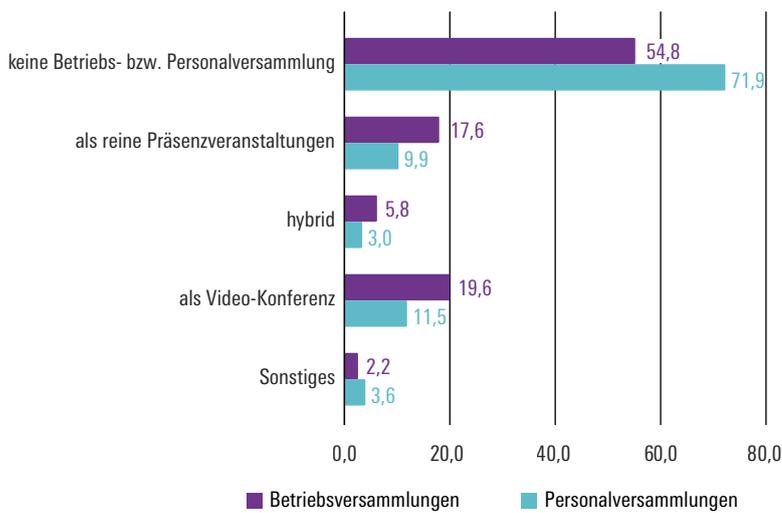
Dass es ohne die neuen Durchführungswege beim Rückgang der Betriebsversammlungen noch schlimmer gekommen wäre, deutet sich an, wenn man unterschiedliche Branchen miteinander vergleicht. So wurden von April 2000 bis April 2001 im Branchencluster „Information und Kommunikation“, einem Bereich mit hoher Affinität zur digitalen Betriebsratsarbeit, im Durchschnitt 1,5 Betriebsversammlungen/Jahr durchgeführt, im vom Präsentbetrieb geprägten Bereich „Erziehung und Gesundheit“ hingegen nur 0,9 Versammlungen. Noch deutlicher zeigt es aber der Vergleich öffentlicher Dienst zu Privatwirtschaft: Anders als bei Betriebsversammlungen hat es die Übertragung von Personalversammlungen mittels audiovisueller Einrichtungen nicht in die entsprechenden Sonderregelungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie geschafft; auch der DGB hatte sich wegen des nicht-öffentlichen Charakters dieser Versammlungen dagegen ausgesprochen (vgl. Kröll 2020, S. 23). Im

3 Gemäß § 44 II BetrVG können zusätzlich „außerordentliche“ Betriebsversammlungen einberufen werden. Sofern diese Versammlungen während der Arbeitszeit durchgeführt werden, ist der Arbeitgeber allerdings nicht verpflichtet, teilnehmenden Beschäftigten das Entgelt fortzuzahlen.

4 Wegen deutlich unterschiedlicher Stichproben und Erhebungsmethoden ist dieser Vergleich mit historischen Daten allerdings nur begrenzt aussagekräftig.

Abbildung 4

### Betriebs- und Personalversammlungen zwischen 1. April 2020 und 1. April 2021 Angaben in Prozent



Anmerkung: 2.789 Betriebs-, 925 Personalräte. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

WSI

Resultat hatte ein deutlich höherer Anteil an Dienststellen nicht eine Personalversammlung in der dieser Zeit.

Unabhängig davon, wie gut oder wie schlecht die Ausgangsbedingungen verschiedener Branchen für die Nutzung digitaler Techniken sind, sind Entscheidungen, eine Betriebsversammlung durchzuführen oder nicht, sowie die konkreten Durchführungsformen immer das Produkt von konkreten Abstimmungsprozessen im Betrieb. Wir haben zunächst danach gefragt, von wem die Entscheidung, Betriebsversammlungen ausfallen zu lassen, ausging. Eine deutliche Mehrheit von 58 Prozent der Betriebs- und Personalräte gab an, die Entscheidung sei gemeinsam von Arbeitgeber und Betriebsrat getragen worden. In 37 Prozent der Fälle ging die Entscheidung vom Betriebsrat aus. Lediglich 5 Prozent der Interessenvertretungen gab an, die Entscheidung sei vom Arbeitgeber ausgegangen.

Selbst wenn Arbeitgeber nicht aktiv werden, wäre dennoch vorstellbar, dass unter den extrem schwierigen Bedingungen einer Pandemie, Arbeitgeber die Durchführung von Betriebsversammlungen quasi sabotieren, indem sie sich weigern, die notwendigen Räumlichkeiten bereitzustellen und für die erforderlichen Schutzmaßnahmen Sorge zu tragen. Unsere Befragung ergab hierfür jedoch kaum Anhaltspunkte. In Fällen, in denen im fraglichen Zeitraum mindestens eine Betriebsversammlung durchgeführt wurde, haben Arbeitgeber fast immer die erforderlichen Räume und Technik zur Verfügung gestellt (94 Prozent) und den Betriebs- oder Personalrat aktiv bei der Durchführung unterstützt (57 Prozent). Die Verweigerung der Unterstützung

seitens des Arbeitgebers kam lediglich in 3 Prozent der Fälle vor.

In jenen Fällen, in denen auf Initiative des Arbeitgebers (allein oder gemeinsam mit dem Betriebsrat) auf die Durchführung von Betriebsversammlungen verzichtet wurde, geschah dies nach Einschätzung der befragten Betriebs- und Personalräte aus Gründen des Gesundheitsschutzes (89 Prozent) bzw. von Corona-Schutzregelungen/-Gesetzen (59 Prozent), aus organisatorischen Gründen (23 Prozent) und nur in wenigen Fällen aus Kostengründen (3 Prozent).

## 7 VERHÄLTNIS ZUM ARBEITGEBER

Fürstenberg (2000) hat den Betriebsrat als Grenzinstitution beschrieben, welche als eine Art Bindeglied zwischen Belegschaft, Betriebsführung und Gewerkschaft vermittelt. Im Verhältnis zur Betriebsleitung wird dem Betriebsrat eine mehr oder minder heikle Integrationsleistung abverlangt, der zufolge dieser sich zwar auf das oberste Ziel des wirtschaftlich garantierten Fortbestands des Betriebes verpflichten lässt, dabei auf lange Sicht aber nur erfolgreich sein kann, „wenn er sich mit den Einzelzielen der Betriebsführung nicht zu weitgehend identifiziert“ (Fürstenberg 2000, S. 25). Die Fragilität dieser sozialen Bindung zur Betriebsleitung wird dadurch verschärft, als dass letztere bestrebt ist, den Betriebsrat möglichst von Grundsatzentscheidungen fernzuhalten.

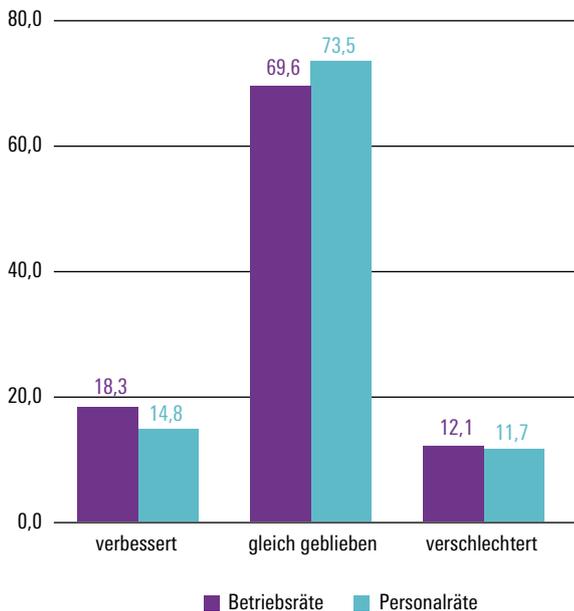
Aus der Perspektive des Betriebsrates erscheint diese Balance bereits „im Normalbetrieb“ schwierig genug, unter der Bedingung einer krisenhaften Zuspitzung durch die COVID-19-Pandemie werden eingeübte Routinen und Kompromisslinien der betrieblichen Sozialbeziehungen zumindest angepasst, möglicherweise aber auch in Frage gestellt. Wie in **Abschnitt 1** ausgeführt, sind zwei gegensätzliche Szenarien denkbar. Anknüpfend an Erfahrungen mit der Weltfinanzkrise könnten Betriebsrat und Geschäftsleitung ihre Kooperationsbemühungen zum Zwecke einer effizienten Bewältigung der Krisenfolgen verstärken und in den Modus eines „Krisenkorporatismus“ wechseln. Zumindest in der Wahrnehmung der Betriebsräte würde sich die Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung verbessern. Ein gegenläufiges „Gelegenheit macht Diebe“-Szenario würde hingegen erwarten lassen, dass die Arbeitgeberseite die Bedrohung durch die COVID-Krise strategisch nutzt, um die eigene betriebliche Machtposition im Windschatten wirtschaftlicher Bestandssicherung zu stärken. Abhängig von der Erwartungshaltung der Betriebsräte müsste sich das eingeschätzte Verhältnis verschlechtern.

Nach Auskunft der Betriebs- und Personalräte (**Abbildung 5**), deutet wenig auf eine Verschlechterung der Zusammenarbeit zwischen den Interessen-

Abbildung 5

### Wie hat sich die Zusammenarbeit des Betriebsrats/Personalrats mit dem Arbeitgeber seit dem Beginn der COVID-19-Krise entwickelt?

Angaben in Prozent



Anmerkung: 2.804 Betriebs-, 933 Personalräte. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

WSI

vertretungen und dem Arbeitgeber hin. In 74 Prozent der Fälle gaben Betriebsräte (Personalräte 70 Prozent) an, das Verhältnis sei gegenüber der Zeit vor der Pandemie unverändert geblieben, immerhin 15 Prozent nehmen eine Verbesserung des Verhältnisses wahr (Personalräte 18 Prozent). Etwa 12 Prozent beider Mitbestimmungsträger sehen hingegen eine Verschlechterung im Verhältnis mit den Geschäftsleitungen bzw. Dienststellenleitungen. Als Zwischenfazit lässt sich zunächst einmal festhalten, dass die Pandemie in der erdrückenden Mehrheit der Betriebe nicht dazu geführt hat, dass der Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung die Basis entzogen worden wäre, allerdings stützen unsere Daten auch nicht die These eines quasi ubiquitären Krisenkorporatismus, denn im Querschnitt aller Betriebs- und Personalräte übersteigt der Anteil der Interessenvertreter, die angeben, dass Verhältnis habe sich verbessert, den Anteil ihrer Kolleg\*innen, die von einer Verschlechterung berichten, nur um wenige Prozentpunkte.

In den weiteren Analysen sind wir nun der Frage nachgegangen, ob es unter den Bedingungen der Pandemie weitere Einflüsse gibt, welche die Zusammenarbeit zwischen den Betriebs- und Personalräten mit den jeweiligen Arbeitgebern moderieren. In Tabelle 4 haben wir daher jene Fälle, in denen sich das Verhältnis zum Arbeitgeber verschlechtert

hat, mit einer Reihe von Kontextvariablen in Bezug gesetzt. Um es vorwegzunehmen: Die Betriebsgröße als üblicherweise besonderes aussagekräftiger Einflussfaktor über eine Vielzahl von Aspekten der betrieblichen Mitbestimmung produzierte in unserer Analyse nur geringe Unterschiede.

Wie eingangs mit Bezug auf Fürstenbergs Ansatz des Betriebsrats als Grenzinstitution schon angedeutet, wird die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber dann schwer belastet, wenn der „wirtschaftlich garantierte Fortbestand des Betriebs“ (Fürstenberg 2000, S. 25) in Frage gestellt wird. Entsprechend finden wir deutlich erhöhte Anteile von Betrieben mit aus Sicht der Interessenvertretungen verschlechterter Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber im Falle einer eingetrübten Beschäftigungsperspektive. Im Kontext der Pandemie verschlechtert sich das Verhältnis deutlich, wenn Personal abgebaut wird (21 Prozent bei den Betriebsräten) oder das Kerngeschäft der Dienststelle weitgehend oder vollständig stillstand (22 Prozent bei den Personalräten). Ist das Kind hingegen bereits „in den Brunnen gefallen“ und ein Insolvenzantrag gestellt, führt dies offenbar zu einer Versachlichung des Verhältnisses zum Arbeitgeber. Eine Rolle spielen mag hierbei, dass mit dem gerichtlich bestellten Insolvenzverwalter bzw. (bei Insolvenz in Eigenregie) der gerichtlichen Aufsicht eine weitere „neutrale“ Entscheidungsinstanz hinzutritt.

Darüber hinaus zeigen unsere Analysen auch, wie sehr Fragen des betrieblichen Infektionsschutzes und der Umgang mit der Pandemie die Zusammenarbeit mit Geschäfts- und Dienststellenleitungen moderieren. Wird dem Betriebsrat die Mitbestimmung bei der Ausgestaltung betrieblicher Regelungen zum Gesundheitsschutz versagt, belastet dies die wahrgenommene Zusammenarbeit mit der Arbeitgeberseite. Gaben die Befragten an, sie seien „gar nicht“ an der Ausgestaltung des betrieblichen Infektionsschutzes beteiligt worden, geben 25 Prozent dieser Gremienvertreter an, das Verhältnis zum Arbeitgeber habe sich verschlechtert (23 Prozent im Falle von „wenig“ beteiligt).

In eine ähnliche Richtung weisen unsere Angaben zur Nutzung von Homeoffice-Regelungen. Betriebs- und Personalräte geben vergleichsweise häufig an, das Verhältnis zum Arbeitgeber habe sich verschlechtert, wenn mobiles Arbeiten im Betrieb gar nicht (15 Prozent) oder lediglich von einer Minderheit der Beschäftigten (13 Prozent) genutzt wurde. Können Beschäftigte dem Ansteckungsrisiko am Arbeitsplatz ausweichen, indem sie Homeoffice-Regelungen nutzen – so unsere Interpretation – dann verringert sich der Raum und die Dringlichkeit von Konflikten um die Ausgestaltung des betrieblichen Infektionsschutzes. Eine weitere Überprüfung dieses Zusammenhangs zwischen gesundheitlichen Risiken, Arbeitsort und der Ausgestaltung von Mitbestimmung im Betrieb muss allerdings zukünftigen Erhebungen vorbehalten bleiben.

**Verschlechterte Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat/Personalrat und Arbeitgeber in ausgewählten Gruppen**  
Angaben in Prozent

	<b>Verschlechterte Zusammenarbeit zwischen Betriebs-/Personalrat und Arbeitgeber</b>
<b>Total</b>	<b>12,0</b>
Nur Betriebsräte	12,1
Nur Personalräte	11,7
<b>Betriebsgröße</b>	
1. 20 bis 49	11,0
2. 50 bis 99	10,1
3. 100 bis 199	14,0
4. 200 bis 499	11,9
5. 500 und mehr	12,3
<b>Branche</b>	
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	4,2
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	12,9
Baugewerbe	10,6
Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe	12,7
Information und Kommunikation	6,1
Finanz- und Versicherungsdienstleister	6,0
Unternehmensnahe Dienstleistungen	9,2
Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	14,8
Kunst, Unterhaltung und Erholung; Sonstige Dienstleister	12,3
Öffentliche Verwaltung	10,5
<b>Weitere Betriebscharakteristika</b>	
An Branchentarifvertrag gebunden (nur Betriebsräte)	11,2
Eigentümergeföhrung (nur Betriebsräte)	13,3
<b>Betriebliche Betroffenheit von Corona-Krise:</b>	
Betrieb war von Insolvenz bedroht (nur Betriebsräte): trifft zu	10,1
Betrieb war von Insolvenz bedroht (nur Betriebsräte): trifft nicht zu	12,2
Es wurde Personal abgebaut (nur Betriebsräte): trifft zu	20,8
Es wurde Personal abgebaut (nur Betriebsräte): trifft nicht zu	10,8
Einföhrung neuer Technologien, um Geschäftstätigkeit fortföhren zu können (Betriebs- und Personalräte): trifft zu	11,5
Einföhrung neuer Technologien, um Geschäftstätigkeit fortföhren zu können (Betriebs- und Personalräte): trifft nicht zu	12,9
Das Kerngeschäft unserer Dienststelle stand weitgehend oder vollständig still (nur Personalräte): trifft zu	21,7
Das Kerngeschäft unserer Dienststelle stand weitgehend oder vollständig still (nur Personalräte): trifft nicht zu	10,8
<b>Beurteilung der Mitbestimmung beim Infektionsschutz</b>	
1. Gar nicht	25,1
2. Wenig	22,8
3. Viel	11,7
4. In vollem Umfang	6,4
<b>Anteil Beschäftigter im „Home-Office“ (April 2020)</b>	
0 %	15,0
bis zu 25 %	13,4
bis zu 50 %	11,0
bis zu 75 %	9,1
über 75 %	9,1

Anmerkung: 2.804 Betriebs-, 933 Personalräte. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

## 8 DISKUSSION DER ERGEBNISSE UND FAZIT

Nunmehr zwei Jahre nach dem Beginn der COVID-19 Pandemie lässt sich deutlich erkennen, wie tiefgreifend diese in den betrieblichen Alltag und somit auch in die Arbeit der Betriebs- und Personalräte eingreift. Neue Themen, aber auch etablierte Aufgabenbereiche der Mitbestimmung, haben sich in den Vordergrund geschoben und einen Spitzenplatz im Aufgabenprofil der Betriebs- und Personalräte eingenommen. Ob diese deutliche Akzentverschiebung von Dauer sein wird, hängt letztlich auch vom weiteren Verlauf der Pandemie ab. Es gibt aber wichtige Anhaltspunkte dafür, dass einige Themen gekommen sind, um zu bleiben. So konnte unsere Auswertung der Daten des WSI-Betriebs- und Personalrätepanels belegen, dass nicht nur Aufgaben im Bereich des betrieblichen Gesundheitsschutzes eine Aufwertung erfuhren, sondern darüber hinaus auch Fragen der Digitalisierung von Arbeitsabläufen, welche zum Teil untrennbar mit der Pandemiebekämpfung verbunden sind. Insbesondere angetrieben vom mobilen Arbeiten und der Notwendigkeit einer räumlichen Umorganisation von Arbeitsprozessen wirkte COVID-19 für Digitalisierungsprozesse quasi als Katalysator.

Die genannte Profilerweiterung der Betriebs- und Personalratsarbeit hatte allerdings auch ihren Preis. Einer großen Zahl von Gremien ist es nicht gelungen, die zusätzlich und kurzfristig neu gestellten Herausforderungen und Aufgaben durch Verzicht auf andere Tätigkeiten zu kompensieren. Unsere Daten zeigen sehr deutlich, dass für eine Mehrheit der Betriebs- und Personalratsgremien die Arbeitsbelastung zugenommen hat. Wie frühere Studien belegen, halten bereits im „Normalbetrieb“ etliche Betriebsratsmitglieder (für Personalräte liegen uns entsprechende Daten nicht vor) der mit ihrem Ehrenamt verbundene Arbeitsbelastung nicht stand und legen ihr Mandat während der laufenden Amtsperiode nieder (Behrens 2021). Dieser Druck dürfte während der Pandemie noch zugenommen haben. Um die Handlungsfähigkeit der Betriebs- und Personalräte weiter zu stärken, erscheint es uns daher dringend erforderlich, die für die Mitbestimmung verfügbaren Arbeitsressourcen deutlich zu erweitern. Als wichtige Ansatzpunkte hierfür erscheinen uns der Ausbau von Freistellungsmandaten, der erleichterte Zugang zu Beratung und Sachverstand, aber auch die bessere personelle Unterstützung insbesondere kleinerer Betriebsratsgremien bei Routine- bzw. Bürotätigkeiten.

Unsere Analysen bestätigen weiterhin die Einschätzung, dass die Pandemie die Möglichkeiten zum persönlichen Kontakt der Betriebs- und Personalräte zu den Belegschaften, die sie vertreten, eingeschränkt haben. Unsere Befunde bezüglich der Nutzung von Betriebs- und Personalversammlungen sind in dieser Hinsicht mehr als eindeutig: Vor dem Hintergrund erheblicher Ansteckungsgefahr

ren hat sich mehr als die Hälfte der Interessenvertretung dazu entschlossen, auf solche Versammlungen ganz zu verzichten, die verbleibende Minderheit hat überwiegend die Zahl der Versammlungen reduziert und/oder auf digitale Formate umgestellt. Zwar schöpft der Betriebsrat seine Legitimität aus der Mandatierung durch die alle vier Jahre stattfindenden Wahlen, die Beschränkung der direkten Kontaktmöglichkeiten zur Belegschaft werden jedoch nicht folgenlos bleiben. Wie sehr sich die Pandemie in dieser Hinsicht auf den betrieblichen Informationsfluss, die Sensibilität für neue Themen und Probleme sowie die Mobilisierungsfähigkeit auswirken, sollte Gegenstand zukünftiger Forschung sein. Letztlich – so unsere Vermutung – dürfte eine solche Betriebsratsarbeit „im Blindflug“ Elemente repräsentativer Vertretung und Mandatierung stärken, Elemente direkter Demokratie im Betrieb sowie die Mobilisierung zusätzlichen Engagements aus den Reihen der Belegschaft (z. B. über sachkundige Beschäftigte und Arbeitsgruppen) eher schwächen.

Die Vertretungswirksamkeit von Betriebs- und Personalräten wird allerdings nicht allein durch die Ressourcen der Gremien sowie ihre Verankerung innerhalb der Belegschaften bestimmt, sondern immer auch von ihrem Gegenüber auf Arbeitgeberseite. Wie unsere Analysen zeigen, ist das von Seiten der Betriebs- und Personalräte eingeschätzte Verhältnis zum jeweiligen Arbeitgeber weitgehend stabil geblieben, hat sich sogar leicht verbessert. Wir finden also weder Anhaltspunkte für einen ausgeprägten „Krisenkorporatismus“ noch für eine deutliche Absetzbewegung auf Arbeitgeberseite, welche die turbulenten Zeiten der Pandemie strategisch nutzen, um die betriebliche Machtbalance zu den eigenen Gunsten zu verändern. Dies schließt allerdings entsprechende Verschiebungen im Bereich der bislang betriebsratslosen Betriebe nicht aus. Die Auswertung der aktuell (März bis Mai 2022) stattfindenden Betriebsratswahlen wird hier nähere Hinweise geben.

### Fazit: Was wird bleiben?

Selbst wenn – wie wir hoffen – die COVID 19-Pandemie eines Tages einen wesentlichen Teil ihrer Bedrohlichkeit eingebüßt haben sollte, spricht wenig dafür, dass wir es bei den beobachteten Veränderungsprozessen im Bereich der Mitbestimmung mit einer reinen Momentaufnahme zu tun haben. Für diese These haben unsere Analysen einige Ansatzpunkte ergeben.

Zunächst einmal zeigt sich, dass die Pandemie als Katalysator für betriebliche Digitalisierungsprozesse gewirkt hat. Dies gilt sicherlich für die betriebliche Arbeitsorganisation und Arbeitssysteme, aber auch für grundlegende Arbeitsweisen der Betriebs- und Personalräte selbst.

In jenen Betrieben, Dienststellen und Arbeitsbereichen, in denen mobiles Arbeiten einen Sieges-

zug angetreten hat, lässt sich dies nur schwer „rückabwickeln“: Es wurden neuen Ansprüche an die autonome Ausgestaltung der Arbeit begründet, Lösungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf etabliert und eingeübt. Auch lassen sich unter der Bedingung von Fachkräftemangel solche Ansprüche der Beschäftigten in vielen Tätigkeitsfeldern nicht mehr einfach „vom Tisch“ wischen.

Dies wird Folgen für die Mitbestimmung haben: Nicht nur für die Gestaltung der Betriebs- und Personalratsarbeit, sondern auch für die Mitbestimmungspolitik selbst. Interessenvertretungen kommen in vielen Branchen und Arbeitsbereichen kaum mehr umhin, die besonderen Interessen der mobil Arbeitenden aufzugreifen, z. B. indem sie Re-

geln zur Einhaltung von Arbeitszeitbestimmung, ergonomischem Arbeiten, aber auch gegen zunehmende Entgrenzungsphänomene absichern bzw. neu verhandeln. Auch werden Betriebs- und Personalräte neue Konzepte entwickeln müssen, um den Kontakt mit Beschäftigten im Homeoffice nicht abreißen zu lassen. Es braucht nicht viel Fantasie, um sich vorzustellen, wie es hier zu einer weiteren Heterogenisierung der Interessenvertretungsarbeit in unterschiedlichen Branchen und Betriebstypen kommt. Sollte es standardisierte Konzepte der Betriebsratsarbeit bzw. „best practices“ jemals gegeben haben, so werden diese vermehrt an ihre Grenzen stoßen.

- Ahlers, E./Lübker, M. (2021):** Corona-Schnelltests am Arbeitsplatz. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Policy Brief Nr. 56, 5/2021, Düsseldorf
- Ahlers, E./Mierich, S./Zucco, A. (2021):** Homeoffice. Was wir aus der Pandemie für die zukünftige Gestaltung von Homeoffice lernen können. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Report Nr. 65, 4/2021, Düsseldorf
- Baden, E. (2021):** Die Reform des BPersVG, in: Der Personalrat 36 (6), S. 8–13
- Behrens, M. (2022):** Besser durch die Krise mit Tarif und Betriebsrat. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Policy Brief Nr. 67, 2/2022, Düsseldorf
- Behrens, M. (2021):** Fluktuation in Betriebsratsgremien, in: WSI-Mitteilungen 4 (74), S. 284–295, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-fluktuati-on-in-betriebsratsgremien-34508.htm>
- Behrens, M. (2014):** Conflict Resolution in Germany, in: Roche W. K./Teague, P./Colvin, A. J. S. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Conflict Management in Organization, Oxford, S. 363–384
- Behrens, M. (2003):** Wie gut kehren neue Besen? Das neue Betriebsverfassungsgesetz in der Praxis, in: WSI-Mitteilungen 56 (3), S. 167–176, [https://www.wsi.de/data/wsi-mit\\_2003\\_03\\_behrens.pdf](https://www.wsi.de/data/wsi-mit_2003_03_behrens.pdf)
- Behruzi, D./Brinkmann, U./Paulitz, T. (2021):** Corona-Krise – Stresstest für die Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen 74 (4), S. 296–305, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-crona-krise-mitbestimmung-34507.htm>
- Detje, R./Sauer, D. (2021):** Corona-Krise im Betrieb. Empirische Erfahrungen aus Industrie und Dienstleistungen, Hamburg
- Detje, R./Menz, W./Nies, S./Sauer, D. (2011):** Krise ohne Konflikt? Interessen und Handlungsorientierungen im Betrieb – Die Sicht der Betroffenen, Hamburg
- DGB (2021):** Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in der digitalen Arbeitswelt (Betriebsrätemodernisierungsgesetz) vom 21.04.2021, <https://www.dgb.de/++co++3f6df3bc-ac0e-11eb-ae85-001a4a160123/Stellungnahme-zum-Betriebsraetemodernisierungsgesetz.pdf>
- Emmler, H./Kohlrausch, B. (2021):** Homeoffice: Potenziale und Nutzung. Aktuelle Zahlen aus der HBS-Erwerbspersonenbefragung Well 1 bis 4. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Policy Brief Nr. 52, 3/2021, Düsseldorf
- ETUI/ETUC (2020):** Benchmarking Working Europe: Covid-19 and the world of work: the impact of a pandemic, Brüssel
- Fitting, K./Engels, G./Schmidt, I./Trebinger, Y./Linsenmaier, W. (2018):** Betriebsverfassungsgesetz. Handkommentar. 29. Auflage. München
- Fürstenberg, F. (2000, zuerst 1958):** Der Betriebsrat – Strukturanalyse einer Grenzinstitution, in: Fürstenberg F. (Hrsg.): Arbeitsbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel, München und Mering, S. 19–30
- Gumbrell-McCormic, R./Hyman, R. (2010):** Works Councils: The European Model of Industrial Democracy?, in: Wilkinson, A./Gollan, P. J./Marchington, M./Lewin, D. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Participation in Organizations, Oxford, S. 286–314
- Herman, E./Rubery, J./Hobson, G. (2021):** A case of employers never letting a good crisis go to waste? An investigation of how work becomes even more precarious for hourly paid workers under Covid, in: Industrial Relations Journal 52 (5), S. 442–457
- Hövermann, A./Kohlrausch, B. (2022):** Der Vertrauensverlust der Mütter in der Pandemie. Befunde eines repräsentativen Bevölkerungspanels. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Report Nr. 73, 3/2022, Düsseldorf
- Hövermann, A. (2020):** Soziale Lebenslagen, soziale Ungleichheit und Corona-Auswirkungen für Erwerbstätige. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Policy Brief Nr. 44, 06/2020, Düsseldorf
- ILO (2020):** ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 6th edition, 23. September 2020, Genf
- ILO (2021):** „Cataclysmic“ COVID-19 crisis demands human-centred recovery policies, says ILO Director-General, [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_799796/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_799796/lang--en/index.htm)
- Kohlrausch, B./Zucco, A. (2020):** Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Policy Brief Nr. 40, 5/2020, Düsseldorf
- Kohlrausch, B./Zucco, A./Hövermann, A. (2020):** Verteilungsbericht 2020. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Report Nr. 62, 11/2020, Düsseldorf
- Kotthoff, H. (2013):** Betriebliche Mitbestimmung im Spiegel der jüngeren Forschung, in: Industrielle Beziehungen 20 (4), S. 323–341
- Kröll, M. (2020):** Personalversammlung in Corona-Zeiten, in: Der Personalrat 37 (9), S. 20–24
- Leiss, M./Wurl, B. (1990):** Rationelle Betriebsratsarbeit. Organisationsformen, Geschäftsführung, Interessenvertretung, 3. Auflage, Neuwied und Frankfurt a. M.
- Lott, Y./Ahlers, E./Wenckebach, J./Zucco, A. (2021):** Recht auf mobile Arbeit – warum wir es brauchen, was es regeln muss. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Policy Brief Nr. 55, 5/2021, Düsseldorf
- Niedenhoff, H.-U. (1979):** Praxis der betrieblichen Mitbestimmung. Die Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung, Köln
- Niedenhoff, H.-U. (1999):** Die Praxis der betrieblichen Mitbestimmung. Zusammenarbeit von Betriebsrat und Arbeitgeber, Kosten des Betriebsverfassungsgesetzes, Betriebsrats- und Sprecherausschuwahlen, Köln

**Niederhoff, H.-U. (2007):** Praxis und Verbesserungsmöglichkeiten der betrieblichen Mitbestimmung. Ergebnisse einer Fallstudie aus dem Jahr 2007, Köln

**Pusch, T./Seifert, H. (2020):** Kurzarbeit in der Corona-Krise mit neuen Schwerpunkten. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Policy Brief Nr. 47, 9/2020, Düsseldorf

**Schmidt, R./Trinczek, R. (1999):** Der Betriebsrat als Akteur der industriellen Beziehungen, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 3. Auflage, München und Mering, S. 103–128

**Schulten, T./Müller, T. (2020):** Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Policy Brief Nr. 38, 4/2020, Düsseldorf

**Zucco, A./Lott, Y. (2021):** Stand der Gleichstellung. Ein Jahr mit Corona. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Report Nr. 64, 3/2021, Düsseldorf

**Themen der Betriebs- und Personalratsarbeit seit Anfang 2020 bis 2021**

Themen der Betriebs- und Personalratsarbeit 2020–2021	Betriebsräte		Personalräte		Betriebs- und Personalräte	
	Rang	Prozent	Rang	Prozent	Rang	Prozent
Corona und Folgen für den Betriebsablauf	1	88,1 %	1	92,6 %	1	89,2 %
Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung	2	85,1 %	3	89,6 %	2	86,2 %
mobile Arbeit bzw. Heimarbeit	3	77,3 %	2	90,4 %	3	80,7 %
Einführung neuer Techniken oder Digitalisierung	5	74,4 %	4	84,8 %	4	77,0 %
Zu geringe Personalstärke	4	75,5 %	7	74,6 %	5	75,3 %
Mitarbeitergespräche	6	72,5 %	8	71,0 %	6	72,1 %
Umstellungen in der Betriebsratsarbeit wegen Corona	7	71,0 %	9	70,6 %	7	70,9 %
Überstunden	8	70,3 %	14	64,3 %	8	68,8 %
Eingruppierung oder Entgelt	10	65,0 %	5	77,3 %	9	68,1 %
Immer flexiblere Arbeitszeiten	11	63,1 %	6	75,5 %	10	66,3 %
Arbeitszeitkonten	9	67,1 %	18	58,8 %	11	65,0 %
Änderung der Arbeitsorganisation	13	59,3 %	11	68,6 %	12	61,7 %
Fort- und Weiterbildung	15	58,9 %	12	68,4 %	13	61,3 %
Wünsche der Beschäftigten nach flexiblen Arbeitszeiten	14	59,0 %	13	66,6 %	14	61,0 %
Leistungsdruck	12	59,8 %	15	59,9 %	15	59,8 %
Familienfreundliche Arbeitsbedingungen	17	54,3 %	10	68,8 %	16	58,0 %
Verschlechterung des Betriebsklimas	16	57,7 %	17	59,2 %	17	58,0 %
Arbeitsverdichtung	18	53,1 %	16	59,8 %	18	54,8 %
Arbeiten außerhalb der regulären Arbeitszeit oder in der Freizeit	19	46,7 %	19	57,9 %	19	49,6 %
Befristete Beschäftigung	21	43,7 %	21	49,1 %	20	45,1 %
Altersteilzeit und Vorruhestand	23	38,5 %	20	51,4 %	21	41,8 %
Personalabbau und Beschäftigungssicherung	20	44,6 %	28	28,1 %	22	40,4 %
Wochenendarbeit	22	41,2 %	23	36,7 %	23	40,1 %
Mobbing	26	33,5 %	22	42,4 %	24	35,8 %
Betriebliche Altersversorgung	24	36,4 %	30	20,4 %	25	32,3 %
Arbeitsbedingungen Älterer	27	33,0 %	27	30,0 %	26	32,2 %
Beschäftigungsunsicherheit	25	36,0 %	32	19,0 %	27	31,6 %
Erreichbarkeit der Beschäftigten außerhalb der regulären Arbeitszeit	28	30,1 %	24	33,3 %	28	30,9 %
Zielvereinbarungen	30	25,5 %	25	33,3 %	29	27,5 %
Ausgliederung, Schließung oder Zusammenlegung von Betriebsteilen	32	22,9 %	29	23,4 %	30	23,0 %
Sozialplan und Interessenausgleich	31	24,2 %	33	16,6 %	31	22,3 %
Leiharbeit	29	25,7 %	38	7,6 %	32	21,0 %
Gleichstellung von Männern und Frauen, Frauenförderung	35	16,2 %	26	30,9 %	33	20,0 %
Geringfügige Beschäftigung	34	16,7 %	31	19,6 %	34	17,4 %
Mangelnder Rückhalt des Betriebsrats bei den Beschäftigten	33	17,7 %	35	10,0 %	35	15,7 %
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	36	15,5 %	34	12,9 %	36	14,8 %
Einschränkung betrieblicher Sozialleistungen	37	11,9 %	36	7,6 %	37	10,8 %
Unterschreitung von Tarifstandards, Kürzung tariflicher Leistungen	38	11,7 %	39	5,5 %	38	10,1 %
Abbau übertariflicher Leistungen	39	9,9 %	37	7,6 %	39	9,3 %
Werkverträge	40	7,6 %	41	3,3 %	40	6,5 %
Freie Mitarbeiter	41	5,2 %	40	5,2 %	41	5,2 %

Anmerkung: Mehrfachnennung möglich. 2.924 Betriebs-, 963 Personalräte. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung

**Themen der Betriebsratsarbeit 2020/2021 im Vergleich zu 2017/2018**

Themen der Betriebsratsarbeit	2021		2018		Vergleich	
	Prozent	Rang	Prozent	Rang	Prozentpunkte Zu-/Abnahme	Rangstufen Zu-/Abnahme
Einführung neuer Techniken oder Digitalisierung	74,4	5	55,7	13	18,6	8
Immer flexiblere Arbeitszeiten	63,1	11	51,6	14	11,5	3
Wünsche der Beschäftigten nach flexiblen Arbeitszeiten	59,0	14	49,6	15	9,5	1
Beschäftigungsunsicherheit	36,0	25	28,4	27	7,6	2
Personalabbau und Beschäftigungssicherung	44,6	20	37,8	21	6,9	1
Arbeiten außerhalb der regulären Arbeitszeit oder in der Freizeit	46,7	19	40,7	19	6,0	0
Familienfreundliche Arbeitsbedingungen	54,3	17	49,1	16	5,2	-1
Mobbing	33,5	26	28,8	26	4,8	0
Sozialplan und Interessenausgleich	24,2	31	20,2	32	4,0	1
Eingruppierung oder Entgelt	65,0	10	61,8	10	3,2	0
Erreichbarkeit der Beschäftigten außerhalb der regulären Arbeitszeit	30,1	28	27,4	28	2,7	0
Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung	85,1	2	82,5	1	2,6	-1
Altersteilzeit und Vorruhestand	38,5	23	36,0	25	2,4	2
Arbeitszeitkonten	67,1	9	65,3	6	1,8	-3
Mitarbeitergespräche	72,5	6	70,6	4	1,8	-2
Änderung der Arbeitsorganisation	59,3	13	58,7	12	0,6	-1
Einschränkung betrieblicher Sozialleistungen	11,9	37	11,6	39	0,3	2
Mangelnder Rückhalt des Betriebsrats bei den Beschäftigten	17,7	33	18,4	34	-0,7	1
Gleichstellung von Männern und Frauen, Frauenförderung	16,2	35	17,9	35	-1,7	0
Abbau übertariflicher Leistungen	9,9	39	12,2	38	-2,3	-1
Ausgliederung, Schließung oder Zusammenlegung von Betriebsteilen	22,9	32	25,4	29	-2,5	-3
Wochenendarbeit	41,2	22	43,9	17	-2,7	-5
Unterschreitung von Tarifstandards, Kürzung tariflicher Leistungen	11,7	38	14,9	36	-3,2	-2
Freie Mitarbeiter	5,2	41	9,1	40	-3,9	-1
Betriebliche Altersversorgung	36,4	24	40,9	18	-4,4	-6
Verschlechterung des Betriebsklimas	57,7	16	62,4	9	-4,7	-7
Fort- und Weiterbildung	58,9	15	63,7	8	-4,8	-7
Werkverträge	7,6	40	12,6	37	-5,0	-3
Zu geringe Personalstärke	75,5	4	81,4	2	-5,9	-2
Arbeitsbedingungen Älterer	33,0	27	39,5	20	-6,5	-7
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	15,5	36	22,6	31	-7,1	-5
Geringfügige Beschäftigung	16,7	34	23,9	30	-7,3	-4
Überstunden	70,3	8	77,6	3	-7,3	-5
Leistungsdruck	59,8	12	69,0	5	-9,2	-7
Zielvereinbarungen	25,5	30	36,4	23	-10,9	-7
Arbeitsverdichtung	53,1	18	64,2	7	-11,1	-11
Leiharbeit	25,7	29	37,6	22	-11,9	-7
Befristete Beschäftigung	43,7	21	61,4	11	-17,7	-10
Arbeitsbewertung*			36,4	24		
Entgeltgleichheit von Frauen und Männern*			19,5	33		
Corona und Folgen für den Betriebsablauf*	88,1	1				
mobile Arbeit bzw. Heimarbeit*	77,3	3				
Umstellungen in der Betriebsratsarbeit wegen Corona*	71,0	7				

\* Items nur in einem Befragungsjahr erhoben

Anmerkung: Mehrfachnennung möglich. 2.288 Fälle im Jahr 2018, 2.924 im Jahr 2021. Angaben gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021, eigene Berechnung



## **IMPRESSUM**

### **Ausgabe**

WSI Report Nr. 75, Mai 2022  
Betriebs- und Personalratsarbeit in Zeiten der COVID-Pandemie

ISSN 2366-7079

### **Herausgeber**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
Telefon +49 (211) 77 78-18 7

<http://www.wsi.de>

### **Pressekontakt**

Rainer Jung, +49 (211) 77 78-15 0  
[rainer-jung@boeckler.de](mailto:rainer-jung@boeckler.de)

Satz: digiteam, Ratingen

### **Kontakt**

PD Dr. Martin Behrens  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
Telefon +49 (211) 77 78-258

[martin-behrens@boeckler.de](mailto:martin-behrens@boeckler.de)  
[www.wsi.de](http://www.wsi.de)

Dieses Werk ist lizenziert unter der  
Creative Commons Lizenz CC BY 4.0 International  
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>)