

**Bei dieser Fassung handelt es sich um ein PRE-PRINT. Der Beitrag wird am 1. Dezember in Heft 6 der WSI-Mitteilungen veröffentlicht**

## **Mitbestimmung bleibt umkämpft**

### **Ergebnisse der vierten Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen**

Das Betriebsverfassungsgesetz verbietet die Behinderung von Betriebsratswahlen und stellt sie sogar unter Strafe. Dennoch gibt es immer wieder Versuche von Unternehmen, die Wahl von Betriebsräten zu behindern, ihren Ausgang unzulässig zu beeinflussen oder gleich die Errichtung von Betriebsräten überhaupt zu verhindern. Die Aktualität dieses seit längerem bekannten Befunds bestätigen die Daten der im Jahr 2023 abgeschlossenen vierten WSI-Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen. Nach wie vor stößt insbesondere die erstmalige Errichtung eines Betriebsrats immer wieder auf den Widerstand von Geschäftsleitungen. Im Beitrag wird gezeigt, wo sich Unternehmen besonders häufig damit schwertun, die betriebliche Mitbestimmung zu akzeptieren.

Martin Behrens, Heiner Dribbusch

#### **1 Einleitung**

Die betriebliche Mitbestimmung mit dem Betriebsrat als ihrer zentralen Institution gilt als gesellschaftlich breit akzeptiertes Kernelement der deutschen Arbeitsbeziehungen (Nienhäuser et al. 2018).<sup>1</sup> Müller-Jentsch betrachtet sie darüber hinaus auch als eine der Säulen der „sozialen Marktwirtschaft“ (2011, S. 91). Gleichwohl kann das hohe Ansehen, das die Institution des Betriebsrats genießt, nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre Akzeptanz im Arbeitgeber\*innenlager keineswegs ungeteilt ist. Da der Betriebsrat nicht nur Kosten verursacht, sondern vor allem eine mit teils umfassenden Rechten ausgestattete Institution ist, mit der es im betrieblichen Alltag Macht zu teilen gilt, ist er aufseiten der Unternehmen immer auch umstritten (vgl. u. a. Thünken et al. 2020; Rügemer/Wigand 2014).

Das Betriebsverfassungsgesetz bestimmt: „In Betrieben mit in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern, von denen drei wählbar sind, werden Betriebsräte gewählt“ (§ 1 BetrVG). In der Praxis ist der Betriebsrat jedoch eine große Ausnahme in der Privatwirtschaft. So hatten 2022 lediglich 8 % der infrage kommenden Betriebe in Deutschland tatsächlich einen Betriebsrat (vgl. Hohendanner/Kohaut 2023).<sup>2</sup> Insgesamt arbeiteten 2022 nur 46 % der Beschäftigten in Westdeutschland und 44 % der Beschäftigten in Ostdeutschland in einem Betrieb mit Betriebsrat.

---

<sup>1</sup> Betriebsräte gibt es nur in der Privatwirtschaft. Im öffentlichen Dienst gibt es die Institution des Personalrats, die anderen gesetzlichen Regelungen unterliegt und mit anderen Rechten ausgestattet ist.

<sup>2</sup> Die zitierten Angaben sind der dem Artikel von Hohendanner und Kohaut zugeordneten Tabelle des IAB-Betriebspanels entnommen: [https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Daten\\_zur\\_Tarifbindung\\_2022.xlsx](https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Daten_zur_Tarifbindung_2022.xlsx)

Dabei besteht, wie Ellguth und Kohaut (2021) zeigten, in der Privatwirtschaft eine stark positive Beziehung zwischen der Betriebsgröße und der Verbreitung von Betriebsräten. Während 2020 in der Betriebsgrößenklasse mit mehr als 500 Beschäftigten in Westdeutschland 85 % der Betriebe einen Betriebsrat besaßen, waren es in den Betrieben mit 51 bis 100 Beschäftigten lediglich 30 % und in der Klasse 5 bis 50 Beschäftigte sogar nur 5 %. In Ostdeutschland lagen die entsprechenden Anteile bei 91, 33 und ebenfalls 5 %.

Nun ist insbesondere in den kleineren Betrieben nicht jeder betriebsratslose Betrieb das Resultat entsprechender Abwehrreaktionen des Managements bzw. der Betriebsinhaber. Wir gehen davon aus, dass eine vermutlich große Anzahl von Kleinst- und Kleinbetrieben auch deshalb keinen Betriebsrat hat, weil weder die Arbeitnehmer\*innen der Privatwirtschaft noch die zuständige Gewerkschaft einen Versuch unternahmen, einen solchen zu installieren. In verschiedenen Hintergrundgesprächen, die die Autoren begleitend zu den schriftlichen Befragungen seit 2013 geführt haben, wurde deutlich, dass nicht jede örtliche Gewerkschaftsorganisation gleichermaßen aktiv in der Erschließung betriebsratsloser Betriebe ist und dass angesichts begrenzter personeller und zeitlicher Ressourcen die Mittel fehlen, in allen betriebsratslosen Betrieben das Interesse der Beschäftigten an einer solchen Interessenvertretung auszuloten. Es erscheint zugleich naheliegend, dass dort, wo die Errichtung von Betriebsräten besonders intensiv betrieben wird, die Initiator\*innen auch häufiger auf Widerstand stoßen – dazu am Ende des Beitrags mehr.

Wie wir an anderer Stelle bereits zeigen konnten (Behrens/Dribbusch 2019), ist die Akzeptanz der Institution Betriebsrat seitens der Unternehmen vor allem in den Betrieben umkämpft, die bisher nicht über ein solches Gremium verfügen. Widerstand gegen die Errichtung von Betriebsräten tritt deshalb besonders häufig dann auf, wenn versucht wird, erstmals eine solche Interessenvertretung zu errichten. Insbesondere in den Klein- und Mittelbetrieben ist dies häufig zu beobachten. Dies ist für die betriebliche Mitbestimmung deshalb problematisch, da deren Stabilisierung davon abhängt, dass es gelingt, regelmäßig auch in neu gegründeten oder bisher betriebsratslosen Betrieben solche Interessenvertretungen zu etablieren.

Unternehmenswiderstand gegen die Institution der betrieblichen Mitbestimmung beschränkt sich aber nicht auf die betriebliche Ebene. Wie ein kurzer Blick in die mittlerweile hundertjährige Geschichte der Betriebsräte belegt, ziehen auch Versuche, die Rechte von Betriebsräten zu stärken, teils heftige Gegenreaktionen des Arbeitgeber\*innenlagers nach sich. Erinnerung sei hier an die letzte umfassende Reform des BetrVG im Jahr 2001. So befürchtete beispielsweise der Vorsitzende des Unternehmerverbandes Südöstliches Westfalen: „Sollten Betriebsräte künftig die Möglichkeiten des Gesetzes ausschöpfen, bliebe für unternehmerische Aktivitäten wie Innovation, Forschung, Entwicklung und Kundenwerbung kaum noch Raum.“ (Unternehmensverband Südöstliches Westfalen 2002, S. 9) Und weiter an anderer Stelle: „Man könnte meinen, als sollte jetzt mit der kräftigen Unterstützung des Gesetzgebers das verwirklicht werden, was seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland nicht gelang, den klassenkämpferischen Keil zwischen die mittelständischen Unternehmer und ihre Belegschaften zu treiben.“ (Kersting 2001, S. 5) Nun waren diese Äußerungen auch 2002 nicht unbedingt repräsentativ für alle Arbeitgeber\*innenverbände und deren Mitglieder, sie verweisen aber auf die fragile Akzeptanz der betrieblichen Mitbestimmung im Arbeitgeber\*innenlager, vor allem dann, wenn es darum geht, die Rechte der Betriebsräte an die sich wandelnde betriebliche Realität anzupassen und sie gegebenenfalls auch auszuweiten.

In der folgenden Analyse wollen wir einige dieser Bruchlinien näher erkunden und weitere Erkenntnisse darüber gewinnen, welche Kräfte und Einflussfaktoren dafür sorgen, dass Geschäftsführungen die betriebliche Mitbestimmung zu behindern oder sogar zu verhindern versuchen. Im Zentrum unserer Untersuchung steht hierbei der Betrieb. Darüber hinaus werden wir, wo immer dies sinnvoll erscheint, auch außer- bzw. überbetriebliche Einflüsse in den Blick nehmen.

## **2 Vierte WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter\*innen**

Nach den Erhebungen der Jahre 2012, 2015 und 2019 (Behrens/Dribbusch 2014, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) befragte das WSI nunmehr zum vierten Mal Gewerkschaftssekretär\*innen der jeweils untersten hauptamtlich besetzten Organisationsebenen zu den ihnen bekannten Fällen der Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen. Je nach Gewerkschaft werden diese Einheiten als Geschäftsstelle, Bezirk oder Region bezeichnet und haben sehr unterschiedliche Größen und räumliche Zuständigkeiten. Der Grundgedanke bei dieser Erhebungsstrategie ist nach wie vor, über die Verantwortlichen dieser gewerkschaftlichen Grundeinheiten einen Überblick über Ausmaß und Form von Arbeitgeber\*innenmaßnahmen gegen die betriebliche Mitbestimmung zu gewinnen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Konflikte im Zusammenhang mit Betriebsräten zumindest dann den örtlich Verantwortlichen bekannt sein müssten, wenn die Gewerkschaft in irgendeiner Form involviert war. In unseren Erhebungen unterscheiden wir zwei Konfliktbereiche: Zum einen Maßnahmen, die darauf abzielen, die Einrichtung von Betriebsräten zu be- und verhindern, und zum anderen solche, die das Ziel haben, bestehende Betriebsratsgremien aufzulösen oder in ihrem Handeln nachhaltig einzuschränken.

Die Befragung bezog sich diesmal auf die Betriebsratswahlen im Zeitraum von 2020 bis 2022 und damit auf einen Zeitraum, der sehr stark durch die Covid-19-Pandemie geprägt war, die den Zugang zu den Betrieben durch die Gewerkschaften teilweise erheblich erschwerte. So kam eine Untersuchung des WSI zu dem Ergebnis, dass während des ersten Jahres der Pandemie (April 2020 bis April 2021) mehr als 50 % aller Betriebsratsgremien keine einzige der vier vom BetrVG vorgesehenen Betriebsversammlungen durchgeführt haben (Behrens/Brehmer 2022). Die damit verbundenen Möglichkeiten der Gewerkschaften zur Mobilisierung von Beschäftigten für eine Betriebsratskandidatur entfielen hierdurch.

Insgesamt konnten wir drei Gewerkschaften für die Studie gewinnen: IG Metall, IG BCE und NGG. Leider sah sich ver.di aufgrund umfangreicher Tarifaueinandersetzungen im Jahr 2023 nicht in der Lage, an der Umfrage teilzunehmen, womit der Großteil des Dienstleistungsbereichs bei unserer Untersuchung wiederum unberücksichtigt bleiben musste. Dies ist umso bedauerlicher, als es immer wieder Anzeichen dafür gibt, dass hier Betriebsratsbehinderungen beispielsweise im Einzelhandel kein Einzelfall sind (Thünken et al. 2020).

Wie schon bei den drei vorangegangenen Erhebungen wurde auch diesmal der zugrunde liegende Fragebogen in Absprache mit den teilnehmenden Gewerkschaften entwickelt. Dabei konnte ein Großteil der in früheren Erhebungen verwendeten Fragen übernommen werden. In einem ersten Abschnitt wurden die örtlich verantwortlichen Gewerkschaftssekretär\*innen um Auskunft darüber gebeten, ob ihnen Fälle bekannt sind, bei denen der Arbeitgeber versucht hat, die Gründung bzw. die Wahl eines Betriebsrats zu verhindern. Wurde dies bejaht, wurden weitere Details zu diesen Fällen abgefragt. Um die befragten hauptamtlichen Gewerkschaftssekretär\*innen nicht zu überfordern und

Befragungsabbrüche zu verringern, haben wir diese Detailabfragen zu den einzelnen Fällen auf maximal fünf Betriebe pro Gewerkschaftseinheit beschränkt. In einem zweiten Teil der Erhebung wurde nach gezielten Maßnahmen von Arbeitgeber\*innen gegen bereits existierende Betriebsratsgremien gefragt.

Im Mai 2023 wurde seitens der teilnehmenden Gewerkschaften eine elektronische Fassung des Fragebogens an die jeweils zuständigen Gewerkschaftssekretär\*innen der lokalen Organisationseinheiten (Geschäftsstellen, Bezirke und Regionen) verschickt. Um Doppelbefragungen zu vermeiden, achteten wir sehr darauf, dass sich Organisationseinheiten nicht überschneiden. An das Ende der Erhebungsphase im Dezember 2023 schloss sich eine Nachbearbeitung an, im Zuge derer offene Zuordnungen sowie Übertragungsfehler im Dialog mit den beteiligten Gewerkschaften geklärt wurden. Daten zur Anzahl der insgesamt während des Erhebungszeitraums (2020 bis 2022) im Organisationsbereich der beteiligten Gewerkschaftseinheiten durchgeführten Betriebsratswahlen sowie zur Zahl der erstmals gewählten Betriebsratsgremien wurden direkt bei den jeweiligen Gewerkschaften erhoben und danach von uns zum Datensatz hinzugefügt.

Wie schon bei unseren drei vorangegangenen Befragungen wurden Aktivitäten für einen Dreijahres-Zyklus abgefragt. 2022 war dabei das Jahr, in dem die nach dem BetrVG vorgesehenen regulären Betriebsratswahlen stattfanden. 2020 und 2021 waren Jahre, in denen entweder Betriebsräte neu errichtet wurden oder durch Veränderungen der Betriebsstruktur vorzeitige Neuwahlen erforderlich waren. Die Obstruktion oder gar Verhinderung von Betriebsratswahlen von Unternehmensseite ließ sich im gesamten Erhebungszeitraum feststellen.

Insgesamt wurden 246 Fragebögen im Mai 2023 an die entsprechenden Geschäftsstellen (IG Metall), Bezirke (IG BCE) und Regionen (NGG) verschickt. Die Adressaten wurden gebeten, die vorgelegten Fragen für ihren gesamten Zuständigkeitsbereich zu beantworten. Bis zum Ende der Befragung (Dezember 2023) konnten 131 gültige Fragebögen erfasst werden, was einer Rücklaufquote von 53 % entspricht. Damit lag diese um 17 Prozentpunkte unter derjenigen der dritten Befragungswelle. Ob die geringere Rücklaufquote damit zu tun hat, dass einzelne Grundeinheiten meinten, nichts berichten zu können, die Umfrage nicht für relevant erachteten oder ob außergewöhnliche Belastungen der örtlichen Verantwortlichen zum Beispiel durch Tarifauseinandersetzungen oder Gewerkschaftstage keine Beschäftigung mit der Umfrage erlaubten, wissen wir nicht.

In den folgenden Analysen sehen wir deshalb davon ab, Vergleiche zwischen den drei Erhebungen zu ziehen. Zwar war die Grundgesamtheit bei den drei Befragungen vom Grundsatz her identisch (zur Durchführung der Erhebung hatten wir auch keine Stichprobe gezogen, sondern strebten eine Totalerhebung aller verfügbaren Untersuchungseinheiten an)<sup>3</sup>, jedoch erlaubt uns die Struktur unserer Erhebung keinen Längsschnittvergleich.

### **3 Behinderung der Betriebsratswahlen**

Insgesamt gaben 47 % der Befragten an, dass ihnen für ihren Zuständigkeitsbereich Versuche einer Be- oder Verhinderung einer Betriebsratswahl bekannt sind. Allerdings bedeutet dies nicht

---

<sup>3</sup> Durch Fusionen hat sich aber auch die Zahl der befragten Einheiten im Zeitverlauf geringfügig verringert.

notwendigerweise, dass es in den 53 % Geschäftsstellen, Bezirken oder Regionen, aus denen keine entsprechenden Vorkommnisse berichtet wurden, tatsächlich zu keinen Wahlbehinderungen gekommen ist, sondern zunächst einmal nur, dass den Befragten keine derartigen Fälle bekannt wurden. Zum einen gelangen nicht alle Initiativen zur Betriebsratsgründung der zuständigen Gewerkschaft zur Kenntnis. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass bereits das Bekanntwerden von Vorüberlegungen zur Gründung eines Betriebsrats unmittelbar Gegenmaßnahmen des Managements auslösen kann und daraufhin manche Initiativen sofort wieder fallen gelassen werden.

Insgesamt wurden seitens der 47 % der Befragten, denen entsprechende Managementaktivitäten bekannt waren, 138 Betriebe identifiziert, in denen Arbeitgeber\*innen nach ihrer Kenntnis versucht hatten, die Wahl eines Betriebsrats zu vereiteln. Bezogen auf die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Organisationsbereiche zeigten sich hierbei erhebliche Unterschiede: Während von den Befragten in den Bezirken der IG BCE lediglich 33 % entsprechende Arbeitgeber\*innenaktivitäten der Wahlbehinderung zu Protokoll gaben, belief sich dieser Anteil bei der NGG auf 44 % und bei der IG Metall sogar auf 54 %. In 38 % aller Fälle war die Geschäftsführung mit ihrer Strategie erfolgreich, d. h. die Wahl eines Betriebsrats ist letztlich gescheitert.

Mit Hilfe der uns von den Gewerkschaften zur Verfügung gestellten Daten aus der Organisationsstatistik gingen wir sodann der Frage nach, wie groß der Anteil der Eingriffe durch die Betriebsleitung bzw. das Management bezogen auf die Gesamtzahl der im Untersuchungszeitraum durchgeführten Betriebsratswahlen ist. In den 27 Regionen (NGG), 30 Bezirken (IG BCE) und den 74 Geschäftsstellen (IG Metall), die an der Befragung teilgenommen haben, gab es in der Zeitspanne von 2020 bis 2022 Wahlen zu insgesamt 8085 Betriebsratsgremien. Bei 1,7 % der Wahlen erhielten die drei Gewerkschaften Kenntnis von Behinderungsversuchen seitens der Betriebsleitung.

Als Hauptproblem erweist sich die Neugründung von Betriebsräten (zu den betrieblichen Bedingungen von Neugründungen siehe Artus et al. 2015, 2016). Bezogen auf die 495 in den untersuchten örtlichen Grundeinheiten *erstmalig* durchgeführten Betriebsratswahlen erfuhren die beteiligten Gewerkschaften in beachtlichen 21,2 % der Fälle von Behinderungen seitens des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin.<sup>4</sup> Dies unterstreicht die eingeschränkte Akzeptanz der betrieblichen Mitbestimmung in den Reihen der deutschen Unternehmen. Auch in der vierten Welle unserer Befragung zeigte sich: Ist ein Betriebsrat erst einmal etabliert, arrangieren sich die meisten Unternehmen bald mit dessen Existenz und sehen eher selten Gründe, seine Arbeit prinzipiell in Frage zu stellen. Wollen Belegschaften hingegen erstmalig einen Betriebsrat errichten, müssen sie vergleichsweise häufig mit zum Teil sogar massivem Widerstand der Geschäftsleitungen rechnen.

---

<sup>4</sup> Der Berechnung dieses Wertes liegen die folgenden Annahmen/Rechenwege zugrunde: Von den 138 Fällen der Behinderung von Betriebsratswahlen (der Zähler) werden zunächst 22 Fälle abgezogen (16 %). Dies entspricht dem Anteil jener Betriebe, bei denen es sich laut detaillierter Angaben unserer Auskunftspersonen nicht um eine erstmalige, sondern um eine Wiederholungswahl handelt. Die verbleibenden 116 Fälle werden nun bezogen auf die Summe der aus der Gewerkschaftsstatistik entnommenen Fälle der erstmaligen Wahl in den untersuchten Gewerkschaftseinheiten zuzüglich jener 53 Betriebe, in denen es letztlich nicht zur Wahl eines Betriebsrats kam (im Nenner). Hinter diesem Rechenschritt steht die Überlegung, dass Fälle einer gescheiterten Neugründung letztlich nicht oder nur unvollständig Eingang in die Gewerkschaftsstatistik finden, da es keinen Betriebsrat gibt, der zu betreuen wäre. Daher wurden diese 53 Betriebe zu den 495 der Statistik entnommenen Einheiten hinzuaddiert.

Verfolgt man den zeitlichen Ablauf der entsprechenden Arbeitgeber\*innenaktivitäten sowie das Schicksal der davon betroffenen Initiativen zur Wahl eines Betriebsrats, zeigt sich folgendes Bild: Während Wahlen in Betrieben mit Betriebsrat, sogenannte Wiederholungswahlen, zum allergrößten Teil zum turnusmäßigen Wahltermin im Jahr 2022 stattfanden, fanden Wahlen aufgrund von Betriebsratsneugründungen häufig auch während der laufenden Amtsperiode statt. Zu erklären ist dies damit, dass es für Wiederholungswahlen gesetzliche Terminvorgaben gibt, Neugründungen von Betriebsräten jedoch jederzeit stattfinden können. Manche örtlichen Gewerkschaftsorganisationen ziehen es sogar vor, Neugründungen außerhalb des regulären Wahlzyklus herbeizuführen, weil ihnen hier größere Zeitressourcen zur Verfügung stehen. Wie in *Tabelle 1* dargestellt, beschränken sich Störversuche der Arbeitgeber\*innen deshalb auch keineswegs auf das Jahr 2022; entsprechende Aktivitäten sind auch in den beiden vorausgehenden Jahren zu beobachten.

**Tabelle 1: Wahlbehinderungen im Erhebungszeitraum, 2020–2022**

**Angaben in absoluten Zahlen und Prozent**

	2020	2021	2022	Gesamt
Anzahl der Fälle mit Wahlbehinderung	31	29	78	138
davon kein Betriebsrat gewählt	11	12	30	53
Anteil kein Betriebsrat gewählt	36 %	41 %	39 %	38 %

Quelle: Vierte WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter\*innen

Bemerkenswert ist, dass es bei 53 von den 138 berichteten Fällen der Behinderung von Betriebsratswahlen in den drei untersuchten Jahren letztlich nicht zur Wahl eines Betriebsrats kam (rund 38 % aller Fälle). Wie bei den vorausgegangenen Befragungen haben wir auch diesmal die befragten Gewerkschaftssekretär\*innen um Auskunft darüber gebeten, welche konkreten Maßnahmen der jeweiligen Betriebsleitung zur Behinderung der Betriebsratswahl sie feststellen konnten. Um den Bearbeitungsaufwand für die Befragten in Grenzen zu halten, haben wir die Erhebung von Detailinformationen darüber pro befragter Gewerkschaftseinheit auf maximal fünf Betriebe beschränkt. Die folgenden Ergebnisse beziehen sich daher auf lediglich 119 der insgesamt 138 identifizierten Betriebe mit Wahlbehinderungen.

Die Analyse zeigt, dass insbesondere Neugründungen von Betriebsräten mit einem erhöhten Risiko der Wahlbehinderung seitens des Unternehmens verbunden sind. Hier kam am Ende aufgrund der gegen die Wahl gerichteten Maßnahmen in fast der Hälfte der 119 Fälle (45 %) gar keine Wahl zustande.

Dabei bestätigten sich in der Tendenz die Befunde der früheren Befragungen. Die am häufigsten genannte Maßnahme zur Behinderung der Betriebsratswahl war die Einschüchterung möglicher Kandidat\*innen (62 % der Fälle) – siehe *Tabelle 2*.

**Tabelle 2: Maßnahmen zur Verhinderung von Betriebsratswahlen**

**Anteile in Prozent**

<b>Maßnahmen</b>	<b>Anteil</b>
Einschüchterung möglicher Kandidat*innen für den Betriebsrat	<b>62</b>
Verhinderung der Bestellung eines Wahlvorstandes	<b>58</b>
Unterstützung arbeitgebernaher Kandidat*innen	<b>45</b>
Kündigung von Mitgliedern des Wahlvorstandes	<b>26</b>
Kündigung von Kandidat*innen für den Betriebsrat	<b>21</b>
Zuständiger Gewerkschaft wird Zugang zum Betrieb verwehrt	<b>21</b>
„Herauskaufen“ von Kandidat*innen	<b>18</b>
Wahlversammlung verhindert	<b>18</b>
Weigerung der Herausgabe von Personallisten	<b>16</b>
Gezielte Reorganisation/Aufspaltung des Unternehmens	<b>6</b>
Verlagerung, Ausgründung, Schließung des betreffenden Betriebs	<b>4</b>
Sonstige	<b>24</b>

Anmerkungen: nur die 119 Betriebe mit entsprechenden Aktivitäten, Mehrfachnennungen möglich; Angaben für IGM, IGBCE, NGG

Quelle: Vierte WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter\*innen

Versuche der Behinderung der Bestellung des Wahlvorstandes hat es in 58 % der Fälle von Wahlbehinderung gegeben. Hierdurch versuchen Geschäftsleitungen sehr früh in den Prozess der Betriebsratswahl einzugreifen, ist doch die Bestellung eines Wahlvorstandes die Voraussetzung, um überhaupt eine Betriebsratswahl ordnungsgemäß durchzuführen. Zu diesen Eingriffen in den formalen Wahlprozess zählt auch die Weigerung, Personallisten herauszugeben, die in 16 % der Fälle beobachtet wurde. In gut einem Fünftel der Fälle (21 %) wurde der zuständigen Gewerkschaft der gesetzlich gestattete Zugang zum Betrieb verwehrt.

Eine weitere Möglichkeit der Behinderung des Wahlvorgangs ist die Verhinderung oder Störung der Wahlversammlungen, deren Verbreitung wir in der vorliegenden Befragung erstmalig erhoben haben. Dies ist deswegen besonders relevant, da mit der Reform des BetrVG im Jahr 2001 das sogenannte „vereinfachte Wahlverfahren“ im Gesetz verankert wurde. Dieses Verfahren gilt (nach einer Ausweitung des Anwendungsbereichs durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz) verbindlich für alle Betriebe mit fünf bis 100 Beschäftigten. Nach Vereinbarung kann es auch in Betrieben mit bis zu 200 Beschäftigten angewendet werden. Im „vereinfachten“ Verfahren erfolgt im Zuge der Durchführung zweier Betriebsversammlungen die Wahl in zwei Schritten: In einer ersten Versammlung gilt es, den Wahlvorstand zu wählen und Kandidat\*innen aufzustellen, in einer zweiten Betriebsversammlung erfolgt eine Woche später die eigentliche Wahl des Betriebsrats.

Wie unsere Erhebung zeigt, versuchen Arbeitgeber\*innen in 18 % aller Fälle von Wahlbehinderung die Durchführung von Wahlversammlungen zu behindern. Wie uns Hauptamtliche im Bereich der offenen Nennungen unserer Erhebung mitteilten, haben Arbeitgeber\*innen teils Versammlungen mit der Begründung untersagt, diese stellten in Zeiten der Pandemie eine nicht hinnehmbare Gesundheitsgefährdung dar, in einem weiteren Fall sei der Arbeitgeber bei der Versammlung präsent gewesen und habe gegen die Betriebsratswahl agitiert, in einem anderen Fall musste die im Betrieb vertretene Gewerkschaft die Polizei zum Schutz der Wahlversammlung herbeirufen.

In 45 % der Fälle versuchten Arbeitgeber\*innen, die Wahl des Gremiums in ihrem Sinne zu beeinflussen, indem sie arbeitgebernahe Kandidat\*innen unterstützten. Lässt sich die Wahl eines Betriebsrats schon nicht verhindern, so die Logik dieser Maßnahme, so soll zumindest Sorge getragen

werden, dass das Gremium den Arbeitgeber\*inneninteressen nicht im Wege steht. Insofern muss es auch nicht verwundern, dass die Wahl eines Betriebsrats am Ende eher selten unterbleibt, wenn Arbeitgeber\*innen auf diese Maßnahme zurückgreifen. Berichte von gewerkschaftlichen Praktiker\*innen deuten im Übrigen darauf hin, dass die Förderung managementfreundlicher Listen und Kandidat\*innen auch dort verbreitet ist, wo Unternehmen vordergründig die Errichtung von Betriebsräten unterstützen. Auch das sogenannte „Herauskaufen“ von Kandidat\*innen, also die Gewährung von Vorteilen im Falle der Aufgabe der Kandidatur, ist mit 18 % der Nennungen eine recht weit verbreitete Maßnahme. Zwar wird bei dieser Arbeitgeber\*innenstrategie auf die direkte Konfrontation mit den Kandidat\*innen verzichtet, indem sie bewusst auf Vorteile setzt, sie hat aber am Ende verheerende Folgen für die Wahl eines Betriebsrats. Während es in 39 % aller Fälle (erstmalige Wahl und Wiederholungswahl), für die uns detaillierte Informationen vorliegen, nicht zur Wahl eines Betriebsrats kommt, beläuft sich dieser Anteil auf 60 %, wenn Arbeitgeber\*innen Kandidat\*innen – im Zweifel in Kombination mit weiteren Behinderungsmaßnahmen – herauskaufen.

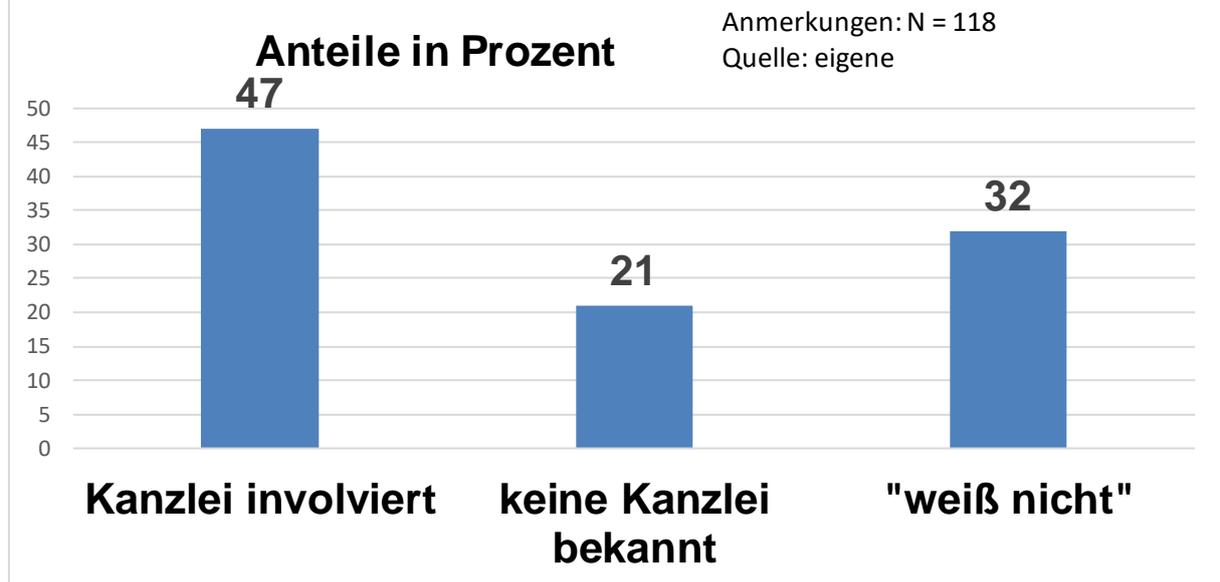
Sehr direkte und konfrontative Maßnahmen wie die Kündigung von Betriebsratskandidat\*innen (21 %) oder von Mitgliedern des Wahlvorstandes (26 %) erwiesen sich ebenfalls als ausgesprochen weit verbreitet.

Geschäftsleitungen haben eigentlich, so die Rechtslage, auf Betriebsratswahlen keinerlei Einfluss zu nehmen. Alle genannten Maßnahmen stellen deshalb eine Verletzung der Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes dar und sind streng genommen Straftatbestände. Letzteres gelangt nur deshalb nicht zu Bewusstsein, da es bis dato nur extrem selten zu juristischen Klagen gegen diese Praktiken kommt.

Betriebliche Strukturveränderungen als Maßnahme gegen eine Betriebsratswahl kommen zwar vergleichsweise selten vor, dennoch ist bemerkenswert, dass Firmen in einzelnen Fällen selbst vor einer gezielten Reorganisation oder Aufspaltung des Betriebes (6 %) oder gar der Schließung oder Verlagerung (4 %) nicht zurückschrecken, um die Wahl eines Betriebsrats zu unterlaufen.

*Externe Beratung von Unternehmen:* Wie in den drei vorangegangenen Wellen, so zeigte sich auch diesmal, dass Unternehmen bei ihren vielfältigen Aktivitäten gegen Betriebsräte häufig auf externe Beratung und Unterstützung zurückgriffen (*Abbildung 1*). Nach Auskunft der befragten Gewerkschaftssekretär\*innen haben sich Unternehmen in fast der Hälfte der festgestellten Fälle von Behinderung einer Betriebsratswahl (47 %) durch Anwaltskanzleien oder Unternehmensberatungen unterstützen lassen.

## Abbildung 1: Wahlbehinderungen: Unterstützung durch Kanzleien und Unternehmensberatungen



In weiteren 32 % der Fälle konnte dies nicht zuverlässig eingeschätzt werden. Lediglich in rund einem Fünftel der Fälle (21 %) waren sich unsere Auskunftspersonen sicher, dass keine externen Dienstleister im Spiel waren.

Wie die Analyse der von unseren Auskunftspersonen benannten Kanzleien und Beratungsfirmen ergab, treten die bundesweit bekannten Kanzleien, die sich auf die Bekämpfung betrieblicher Interessenvertretungen spezialisiert haben, regelmäßig in Erscheinung: In sechs der insgesamt 30 Behinderungsfälle, bei denen eine unterstützenden Kanzlei identifiziert wurde, handelte es sich um bekannte Mitbestimmungsvermeider. In vier Fällen wurden Arbeitgeber\*innenverbände bzw. deren Anwälte als externe Unterstützer\*innen benannt. Ganz überwiegend lassen sich Firmen in solchen Fällen jedoch von vor Ort angesiedelten Kanzleien beraten.

Eine anwaltliche Unterstützung hat zumeist Folgen für das Feld der Behinderung von Betriebsratswahlen. Zwar erlauben die begrenzten Fallzahlen keine detaillierte Analyse, jedoch zeichneten sich in der jetzigen Befragungswelle einige Tendenzen ab. So lässt sich feststellen, dass mit der Beteiligung externer Kanzleien und Unternehmensberatungen ein Anstieg parallel verfolgter Behinderungsmaßnahmen verbunden ist.<sup>5</sup> Mit anderen Worten: Dort, wo keine Anwalt\*innen und Spezialkanzleien im Spiel sind, werden in der Regel auch weniger unterschiedliche Behinderungsmaßnahmen ins Feld geführt. Auffällig ist ferner, dass insbesondere die Geschäftsführungen mittelgroßer Betriebe (201 bis 500 Beschäftigte) auf externe Unterstützung zurückzugreifen scheinen.

<sup>5</sup> Sind Anwälte im Spiel, werden im Schnitt 3,9 unterschiedliche Behinderungsmaßnahmen ins Feld geführt; sind sich unsere Auskunftspersonen sicher, dass es keinen externen Einfluss gab, beträgt der Mittelwert lediglich 2,1 Maßnahmen (Mittelwert aller Fälle: 3,2).

*Strafanträge bleiben seltene Ausnahme:* Wir haben die gewerkschaftlichen Verantwortlichen ferner dazu befragt, ob in Fällen der Wahlbehinderung Strafantrag nach § 119 BetrVG gestellt wurde. Das Ergebnis bestätigt, was uns zuvor bereits in Gesprächen mit Gewerkschaften aufgefallen war. Solche Strafanträge sind ausgesprochen selten. Lediglich in sieben der 119 Fälle von Wahlbehinderung, für die uns detaillierte Auskünfte vorlagen, wurden solche Anträge gestellt. Es erscheint offenkundig, dass die Hemmschwelle für das Stellen eines Strafantrags recht hoch liegen muss. Im Schnitt wurden in den genannten sieben Betrieben seitens der Geschäftsleitungen rund sechs unterschiedliche Maßnahmen der Behinderung von Betriebsratswahlen zur Anwendung gebracht. In den 113 Betrieben mit Wahlbehinderungen, bei denen kein Strafantrag gestellt wurde, kamen „lediglich“ knapp drei verschiedene Arbeitgeber\*innenmaßnahmen zum Einsatz. Mit aller gebotenen Vorsicht könnte daraus geschlossen werden, dass es bei den sieben Fällen, in denen tatsächlich ein Strafantrag gestellt wurde, den Betroffenen und ihren Gewerkschaften irgendwann reichte. Bei fünf der insgesamt sieben Fälle waren sich die befragten Gewerkschafter\*innen zudem sicher, dass sich die Geschäftsleitung durch eine Anwaltskanzlei unterstützen ließ.

*Schutz von Initiator\*innen von Betriebsratswahlen:* Im Jahr 2021 wurde mit dem Betriebsrätemodernisierungsgesetz eine Norm neu in das Kündigungsschutzgesetz (KSchG) aufgenommen, die einen besseren Schutz von Initiator\*innen der Neuerrichtung eines Betriebsrates gewährleisten soll. Da nach dem bis dahin geltenden Recht ein wirksamer Kündigungsschutz an die Aufstellung eines Wahlvorschlages sowie die Bestellung eines Wahlvorstandes gebunden war, blieben Wahlinitiator\*innen weitgehend schutzlos. Mit der neu ins Gesetz aufgenommenen Norm des § 15 Absatz 3b KSchG sollte diese Lücke geschlossen werden, indem nun auch die Kündigung von Beschäftigten, die „Vorbereitungshandlungen“ zur Errichtung eines Betriebsrats oder einer Bordvertretung unternehmen, für unzulässig erklärt wird. Anders als im Fall des besonderen Kündigungsschutzes für gewählte Betriebsräte und Kandidat\*innen sieht das Gesetz allerdings vor, dass die Gründungsabsicht durch „öffentlich beglaubigte Erklärung“ notariell beurkundet werden muss. Diese Hürde ist vielfach kritisiert worden, denn es ist in der Tat schwer vorzustellen, dass Wahlinitiator\*innen in großer Zahl den umständlichen und auch kostenträchtigen Weg zum Notar finden.

In unserer Erhebung haben wir nun erstmalig danach gefragt, ob und in welchem Maße dieses neue Instrument genutzt wird.<sup>6</sup> Die Auswertung führte zu überraschenden Ergebnissen: 38 der insgesamt 131 befragten Geschäftsstellen/Bezirke/Regionen (29 %) gaben an, dass sie vom Instrument der notariellen Beurkundung der Vorbereitungshandlungen zur Betriebsratsgründung Gebrauch machten. Insgesamt konnten auf diese Weise in 85 Einzelfällen Betriebsratsgründungen unterstützt werden. Es deutet sich also an, dass zumindest die betreuenden Gewerkschaften dieses neue Rechtsinstrument positiv aufgegriffen haben.

#### **4 Maßnahmen gegen bestehende Betriebsratsgremien**

Deutlich seltener als Anstrengungen, die Betriebsratswahlen selbst zu be- oder verhindern, sind Versuche von Unternehmen, gegen einen bestehenden Betriebsrat vorzugehen oder zu versuchen,

---

<sup>6</sup> Die Frage lautet wörtlich: „Seit 2021 ist es möglich, bereits Wahlinitiator\*innen vor Kündigung zu schützen. Hierzu ist eine notarielle Beglaubigung erforderlich. Wie oft habt ihr bislang dieses Instrument zur Unterstützung von Betriebsratswahlen genutzt?“

einen Teil seiner Schlüsselpersonen aus dem Gremium oder Betrieb zu entfernen. Lediglich 28 % der befragten gewerkschaftlichen Hauptamtlichen gaben an, dass es in ihrem Organisationsbereich Versuche gegeben habe, Betriebsratsmitgliedern zu kündigen, das Gremium komplett aufzulösen oder Betriebsratsmitglieder zum Rücktritt zu bewegen (*Tabelle 3*). Dies entspricht ziemlich genau dem Anteil der Hauptamtlichen, die uns 2019 von entsprechenden Fällen berichteten. Für insgesamt 53 Betriebsfälle liegen uns weiterführende Angaben vor, auf diese beziehen sich die folgenden Anteilswerte.

**Tabelle 3: Maßnahmen, die gegen gewählte BR-Gremien ergriffen wurden**

**Anteile in Prozent**

<b>Maßnahmen</b>	<b>Anteil</b>
Kündigung von Betriebsratsmitgliedern	45
Betriebsratsmitglieder zum Rücktritt gedrängt	38
Beantragung der Auflösung des Betriebsrats beim Arbeitsgericht	32
Gezielte Reorganisation/Aufspaltung des Unternehmens	11
Gewerkschaft wurde der Zutritt zum Betrieb verweigert	11
Verlagerung, Ausgründung, Schließung des betreffenden Betriebes	8
Sonstige	19

Anmerkung: n=53

Quelle: Vierte WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter\*innen

Dabei erwies sich die Kündigung von Betriebsratsmitgliedern als die am weitesten verbreitete Maßnahme, dicht gefolgt von jenen Fällen, in denen Betriebsratsmitglieder zum Rücktritt gedrängt wurden.

In einem Drittel der Fälle beantragten Unternehmen vor Gericht die Auflösung eines Betriebsrats. Gemäß § 23 BetrVG kann eine solche Auflösung vom Arbeitgeber/von einer Arbeitgeberin oder einem Viertel der Belegschaft sowie der Gewerkschaft beantragt werden, wenn Fälle grober Pflichtverletzung nachgewiesen werden. Ob letzteres in diesen Fällen vorlag oder nur behauptet wurde, wissen wir nicht.

In sechs Fällen versuchten Firmen nach Angaben der Befragten den Betriebsrat auszuhebeln, indem sie den Betrieb in neue Einheiten aufgespalten haben. In weiteren vier Fällen wurde gleich der ganze Betrieb geschlossen.

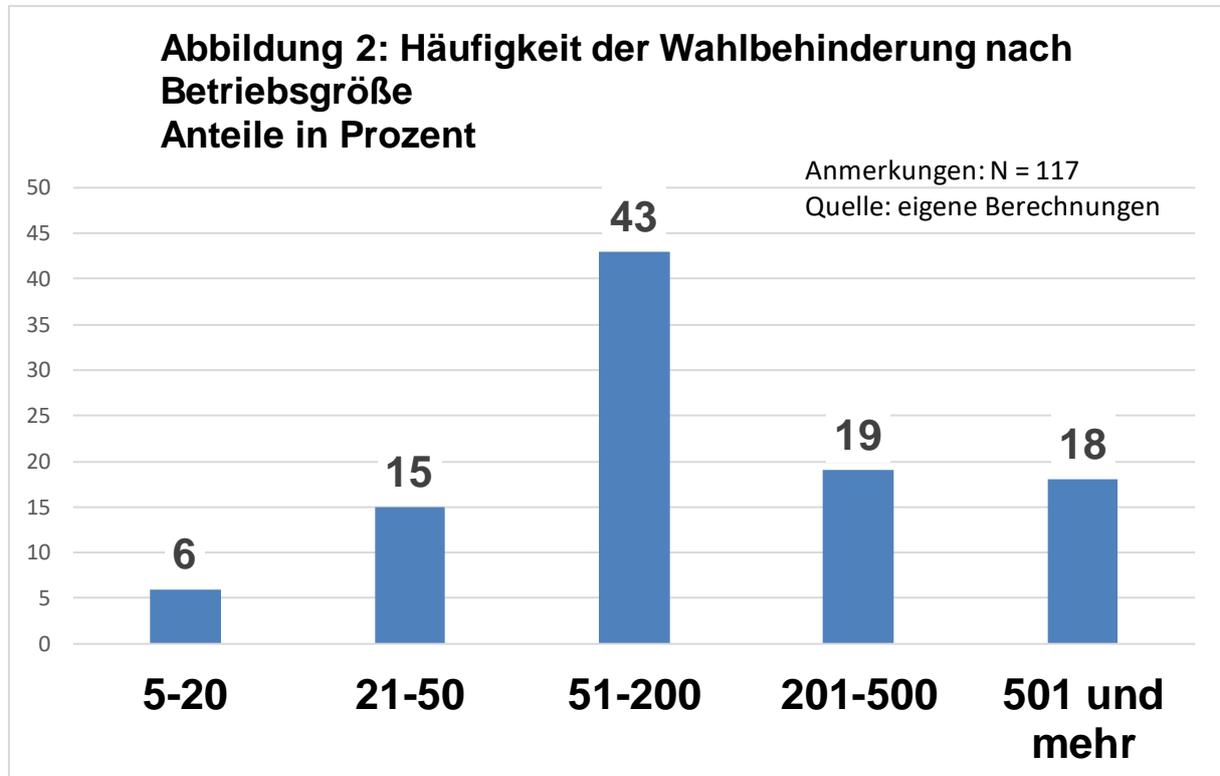
Das Zugangsrecht der Gewerkschaften wurde selten in Frage gestellt. Lediglich in 11 % der Fälle wurde diesen der Zutritt zum Betrieb verweigert.

**5 Motivationen und strukturelle Hintergründe der Behinderung von Betriebsräten**

Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung sind nicht gleichermaßen in allen Betrieben zu finden. So werden wir uns in diesem Abschnitt der Frage zuwenden, welche strukturellen Faktoren, aber auch welche weiteren Kontextfaktoren mit entsprechendem Arbeitgeber\*innenhandeln in Verbindung zu bringen sind.

## 5.1 Betriebliche Einflussfaktoren

Wie *Abbildung 2* zeigt, fanden 43 % aller bekannten Fälle der Behinderung von Betriebsratswahlen in Betrieben der Größenklasse „51 bis 200 Beschäftigte“ statt, während dies in kleineren Betrieben wie auch in Großbetrieben sehr viel seltener der Fall ist.



Da wir über keine belastbaren Angaben darüber verfügen, wie oft in der Bundesrepublik überhaupt die Gründung eines Betriebsrats versucht wird, können wir keine Aussagen darüber treffen, wie groß innerhalb der einzelnen Betriebsgrößenklassen die Wahrscheinlichkeit ist, dass Arbeitgeber\*innen die Gründung eines Betriebsrats verhindern wollen. Wir interpretieren dennoch die Befunde zur Größenverteilung dahingehend, dass es eher die Belegschaften von mittelgroßen Betrieben sind, die zum Objekt mitbestimmungsfeindlicher Arbeitgeberpolitik werden.

Wie schon in den beiden vorangegangenen Befragungen fällt die Inhaberführung als weiterer Faktor ins Auge, der mit Aktivitäten zur Behinderung der Betriebsratswahlen in Verbindung steht. Nach Auskunft der von uns befragten hauptamtlichen Gewerkschafter\*innen werden von den identifizierten Betrieben mit arbeitgeberseitiger Behinderung der Betriebsratswahl 62 % von den Inhaber\*innen selbst geführt, lediglich 38 % durch ein angestelltes Management. Um Aufschluss darüber zu erhalten, wie sich dieser Anteil zu einer vergleichbaren Population verhält, haben wir weitere Berechnungen auf Basis der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021 vorgenommen. Um die Vergleichbarkeit mit der hier zugrunde liegenden WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter\*innen herzustellen, haben wir drei Anpassungen vorgenommen: Wir haben Fälle mit Personalrat ausgeschlossen und lediglich Fälle mit weniger als 500 Beschäftigten aus den Organisationsbereichen der IG Metall, IG BCE sowie NGG berücksichtigt. Nach diesen Anpassungen

betrug der Anteil inhabergeführter Betriebe 44,2 %.<sup>7</sup> Offenkundig trifft die betriebliche Mitbestimmung gerade in jenen Bereichen auf verminderte Akzeptanz, wo Eigentümer\*innen ihr Geschäft persönlich führen und nur eine geringe Bereitschaft zeigen, die Macht im Betrieb mit einer weiteren Instanz zu teilen. Unterstrichen wird dieser Zusammenhang durch den Befund, dass es in den Fällen, in denen Inhaber\*innen gegen eine Betriebsratswahl vorgehen, überdurchschnittlich häufig nicht zur Bildung eines Betriebsrats kommt.

## **5.2 Überbetriebliche Einflüsse: Betriebsratsbehinderung als Reaktion auf gewerkschaftliche Aktivitäten**

Von der Arbeitgeber\*innenseite kann nicht erwartet werden, dass sie die Einrichtung eines Betriebsrats proaktiv fördert. Wie eingangs erwähnt, gibt es in einer unbekannteren, aber vermutlich beträchtlichen Anzahl von Betrieben ohne Betriebsrat deshalb kein solches Gremium, weil weder die Beschäftigten noch eine Gewerkschaft jemals versucht haben, einen solchen zu bilden. Wir wissen nicht, warum die Beschäftigten insbesondere in KMUs zögern, auf einen Betriebsrat zu drängen. Es gibt keine repräsentativen Umfragen zu diesem Thema. Es ist davon auszugehen, dass einige Beschäftigte nicht über die Vorteile einer betrieblichen Vertretung informiert werden, und andere, insbesondere in kleinen Betrieben, die eine solche Einrichtung für nicht notwendig erachten. Aber mangelnde Kenntnisse oder mangelndes Interesse können die große Zahl der unterbliebenen Betriebsratsgründungen nicht vollständig erklären. Nach den Erfahrungen der Gewerkschaften und der Literatur zufolge ist die Angst vor negativer Sanktionierung durch mitbestimmungsfeindliche Geschäftsführungen sicherlich ein weiterer Grund, der Beschäftigte davon abhält, entsprechende Initiativen zu starten (Bormann 2007; Huhn 2001). Wenn sich die Beschäftigten entscheiden, das Verfahren zur Einrichtung eines Betriebsrats einzuleiten, brauchen sie Engagement und Mut. Wenn mit Widerstand seitens der Arbeitgeber\*innen zu rechnen ist, benötigen sie in der Regel darüber hinaus die Unterstützung der zuständigen Gewerkschaft.

Ob sich die Gewerkschaft aktiv an der Einrichtung eines Betriebsrats beteiligt, hängt von den Umständen ab. Besonders in Branchen mit sehr vielen kleinen Betrieben, wie z. B. bei großen Einzelhandelsketten mit Tausenden von Filialen, ist der Aufwand an Personal und Ressourcen enorm (Dribbusch 2003). Einige große Einzelhandelsunternehmen, wie z. B. die große Discountkette Lidl, haben sich bisher erfolgreich gegen solche Gründungen gewehrt (Hamann/Giese 2004; Turner 2009, S. 301f.). Ein großes Problem stellt zudem im filialisierten Einzelhandel die sogenannte „Privatisierung“ dar, d. h. die Ausgliederung von Filialen großer Supermarktketten und deren Übernahme durch eigenwirtschaftlich tätige, aber weiter mit dem Ursprungsunternehmen verbundene Kaufleute. Das bekannteste Beispiel für diese Praxis ist der genossenschaftlich organisierte Unternehmensverbund Edeka. Im Jahr 2019 wurden bereits 82 % der 6934 Edeka-Lebensmittelfilialen von 3700 selbstständigen Kaufleuten betrieben. Diese 5689 Filialen sind bis auf einzelne wenige Ausnahmen weder tarifgebunden noch haben sie einen Betriebsrat (Behrens/Dribbusch 2021). Diese vielen Kleinunternehmen zu erschließen und dort Betriebsräte zu errichten, übersteigt zumeist die gewerkschaftlichen Ressourcen.

---

<sup>7</sup> Die hier verwendete Frage aus der WSI-Betriebsrätebefragung lautete: „Wer bildet im Betrieb die Geschäftsführung? Sind das ausschließlich Eigentümer bzw. Mitglieder der Eigentümerfamilie, ausschließlich Manager oder beides?“ Für die hier vorgenommene Analyse haben wir die beiden Kategorien „Eigentümer bzw. Mitglieder der Eigentümerfamilie“ und „beides“ zusammengefasst.

Jenseits des Einzelhandels, der ja in unserer Untersuchung leider nicht präsent war, fiel in den von uns betrachteten Organisationsbereichen der IG BCE und der IG Metall bereits bei der zweiten Welle auf, dass sich die bei uns eingegangenen Antworten in zwei Hälften teilen lassen: in die Bezirke, die keinen einzigen Vorfall von betriebsratsfeindlichen Aktivitäten melden, und diejenigen, die mindestens einen solchen Vorfall melden.

Eine erste Erklärung dafür könnte die unterschiedliche Anzahl von Betrieben im Zuständigkeitsbereich der verschiedenen örtlichen Gewerkschaftseinheiten sein. Ein genauerer Blick auf die Anzahl der Betriebsräte bestätigte dieses Muster jedoch nicht, da wir Bezirke mit etwa der gleichen Anzahl von Betriebsräten haben, die sich jedoch in ihrer Einschätzung grundlegend unterscheiden (Behrens/Dribbusch 2018). Hintergrundgespräche, die wir mit Gewerkschaften führten, als wir unsere Ergebnisse auf Veranstaltungen vorstellten, legen demgegenüber nahe, dass die Zahl der gemeldeten Vorfälle in einem Bezirk auch durch den Umfang der Erschließungstätigkeit der jeweiligen Gewerkschaftsgliederung beeinflusst werden könnte. Mit anderen Worten: Wenn eine örtliche Gewerkschaft beschließt, weitgehend auf die Organisation von Kleinbetrieben zu verzichten, sinkt die Anzahl der Betriebsratsneugründungen – wo Betriebsratswahlen gar nicht erst versucht werden, trifft die Gewerkschaft natürlich auch nicht auf unternehmerischen Widerstand. Umgekehrt ist die Wahrscheinlichkeit, auf den Widerstand der Arbeitgeber\*innen zu stoßen, in den Regionen, in denen lokale Gewerkschaften häufiger in umstrittenes Gebiet eindringen, deutlich erhöht. Diesen Zusammenhang konnten wir 2017 in ausführlichen explorativen Interviews mit zwei Geschäftsstellen der IG Metall erhärten (Behrens/Dribbusch 2019). Diese beiden Fälle legen nahe, was uns auch immer wieder von Gewerkschaftsseite bestätigt wurde: Die Verbreitung von Arbeitgeber\*innenaktivitäten gegen Betriebsräte geht in gewisser Weise mit dem Umfang gewerkschaftlicher Aktivitäten einher, vor allem in Bezug auf die Neuerrichtung von Betriebsräten. Ob und inwieweit örtliche Gewerkschaftsstrukturen bei der Errichtung von Betriebsräten proaktiv tätig werden, scheint dabei in starkem Maße abhängig zu sein von den zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten, der Unternehmensstruktur, den anfallenden Problemen, mit denen die Gewerkschaft konfrontiert ist, aber auch von der politischen Prioritätensetzung der jeweiligen Geschäftsstellen und örtlichen Bezirke.

## **6 Fazit**

Wie die hier präsentierten Befunde bestätigen, ist die Akzeptanz von Betriebsräten seitens der Arbeitgeber\*innen selbst in den Kernzonen des verarbeitenden Gewerbes keine Selbstverständlichkeit mehr, wenn sie es denn je war. Als Hauptproblemzonen der betrieblichen Mitbestimmung erweisen sich allerdings die „weißen Flecken“, also jene Bereiche der Betriebslandschaft, die bislang nicht von der betrieblichen Mitbestimmung erfasst wurden und in denen sich Belegschaften und die sie vertretende Gewerkschaft aufmachen, diesen Zustand infrage zu stellen. Die überwiegende Mehrheit der bereits etablierten Betriebsräte wird von ihren Geschäftsleitungen akzeptiert und vielfach auch respektiert. Im Falle einer erstmaligen Wahl einer betrieblichen Interessenvertretung stellen sich die Verhältnisse gänzlich anders dar: das gesetzlich verbrieftes Recht, einen Betriebsrat wählen zu dürfen, muss hier oft gegen teils harte Widerstände erstritten werden. In mehr als jedem dritten Betrieb, in dem es zur Wahlbehinderung kam, gelang dies nicht, sondern die Betriebsratsgründung scheiterte am Ende am Widerstand der Geschäftsleitungen.

Die konturierte Zweiteilung zwischen einem mehr oder weniger akzeptierten Bestand etablierter Betriebsratsgremien auf der einen und einer mit harten Bandagen bekämpften Neugründungsaktivität auf der anderen Seite, so könnte man meinen, stellt für sich noch keinen Anlass dar, am Fortbestand der betrieblichen Mitbestimmung als einem der Kernelemente des deutschen Systems der Regulierung von Arbeit zu zweifeln. Wir möchten einer solchen Einschätzung widersprechen. Jedes Jahr geht ein erheblicher Prozentsatz der Betriebsratsgremien verloren, weil ein kritischer Anteil der Mandatsträger\*innen (Behrens 2021) ausscheidet, sich nicht ausreichend viele Beschäftigte zur Kandidatur bereiterklären oder weil der Betrieb zu einem Unternehmen gehört, welches insolvent wird, oder der Betrieb durch Verschmelzung erlischt. Allein, um den Bestand im vermeintlich stabilen Kern zu halten, müssten stets neue Betriebsräte gebildet werden. Durch entsprechende Angriffe auf Neugründungsaktivitäten wird nun dieser Kern in seiner Reproduktionsfähigkeit behindert und somit das gesamte System der betrieblichen Mitbestimmung destabilisiert. In Anbetracht dieser erheblichen Angriffe auf das Neuwahlgeschehen führt nach unserem Dafürhalten der Weg an rechtspolitischen Stabilisierungsmaßnahmen kaum vorbei. Maßnahmen, wie insbesondere der bessere Schutz von Kandidat\*innen für die Betriebsratswahl, aber auch die bessere Durchsetzung und Sanktionierung bestehender Schutzrechte, stellen hier einen überaus sinnvollen Ansatzpunkt dar (Absenger/Priebe 2016; Behrens 2019). Weiterhin stand zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags im Oktober 2024 auch die im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung vorgesehene Hochstufung der Behinderung von Betriebsratswahlen vom Antragsdelikt zum Officialdelikt noch aus (SPD/Die Grünen/FDP 2021, S. 56). Durch diese Reform wären Staatsanwaltschaften „von Amts wegen“ verpflichtet, die Behinderung von Betriebsratswahlen zu verfolgen, sobald sie Kenntnis davon erlangen. Zur Durchsetzung einer wirksamen Verfolgung von Arbeitgeber\*innenmaßnahmen gegen Betriebsratswahlen wäre es darüber hinaus erforderlich, Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Verfolgung arbeitsrechtlicher Straftatbestände zu bilden und diese entsprechend auszustatten. Diese Aufgabe liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder.

Die nunmehr vierte Welle unserer Untersuchung der Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen bestätigt einmal mehr, dass es sich hierbei um kein Randphänomen handelt. Durch Appelle allein werden die geschilderten Gesetzesverstöße nicht verschwinden. Die vom Gesetzgeber gewollte freie und ungestörte Durchführung von Betriebsratswahlen bedarf adäquater staatlicher Schutzmaßnahmen, wenn die Ausweitung der betrieblichen Interessenvertretung der Beschäftigten gefördert werden soll.

## **Literatur**

Absenger, N./Priebe, A. (2016): Das Betriebsverfassungsgesetz im Jahr 2016 – Mitbestimmungslücken und Reformbedarfe, in: WSI-Mitteilungen 69 (3), S. 192–200, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2016\\_03\\_absenger.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2016_03_absenger.pdf)

Artus, I./Kraetsch, C./Röbenack, S. (2015): Betriebsratsgründungen. Typische Prozesse, Strategien und Probleme – eine Bestandsaufnahme, Baden-Baden

Artus, I./Kraetsch, C./Röbenack, S. (2016): Betriebsratsgründungen. Typische Prozesse, Varianten und Probleme, in: WSI-Mitteilungen 69 (3), S. 183–191, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2016\\_03\\_artus.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2016_03_artus.pdf)

Behrens, M. (2019): Behinderung von Betriebsratswahlen. Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 25.06.2018. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: Düsseldorf: WSI Policy Brief Nr. 30, Januar 2019, Düsseldorf

Behrens, M. (2021): Fluktuation in Betriebsratsgremien, in: WSI-Mitteilungen 74 (4), S. 284–295, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2021\\_04\\_behrens.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2021_04_behrens.pdf)

Behrens, M./Brehmer, W. (2022): Betriebs- und Personalratsarbeit in Zeiten der COVID-Pandemie. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 75, Mai 2022, Düsseldorf

Behrens, M./Dribbusch, H. (2014): Arbeitgebermaßnahmen gegen Betriebsräte: Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen 67 (2), S. 140–148, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2014\\_02\\_behrens.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2014_02_behrens.pdf)

Behrens, M./Dribbusch, H. (2017): Wahlbehinderungen sind kein Einzelfall, in: Arbeitsrecht im Betrieb 38 (1), S. 14–16

Behrens, M./Dribbusch, H. (2018): Employer Resistance to Works Councils: Evidence from Surveys amongst Trade Unions, in: German Politics 29 (3), S. 1–19

Behrens, M./Dribbusch, H. (2019): Avoiding the Union at the Workplace. Evidence from Surveys amongst German Trade Unions, in: Behrens, M./Dribbusch, H. (Hrsg.): Industrial Relations in Germany. Dynamics and Perspectives. WSI-Mitteilungen, Special Issue 2019, S. 31–50

Behrens, M./Dribbusch, H. (2020): Umkämpfte Mitbestimmung: Ergebnisse der dritten WSI - Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen, in: WSI-Mitteilungen 73 (4), S. 286–294, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2020\\_04\\_behrens.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2020_04_behrens.pdf)

Behrens, M./Dribbusch, H. (2021): Umkämpfte Interessenvertretung: Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen durch Unternehmen. Mit einer Ergänzung zum Einzelhandel, in: Wirth, C. (Hrsg.): Konkurrenzen und Solidaritäten, Baden-Baden, S. 59–80

Bormann, S. (2007): Angriff auf die Mitbestimmung. Unternehmensstrategien gegen Betriebsräte – der Fall Schlecker, Berlin

Dribbusch, H. (2003): Gewerkschaftliche Mitgliedergewinnung im Dienstleistungssektor. Ein Drei-Länder-Vergleich im Einzelhandel, Berlin

Ellguth, P./Kohaut, S. (2021): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, in: WSI-Mitteilungen 74 (4), S. 306–314, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2021\\_04\\_ellguth.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2021_04_ellguth.pdf)

Hamann, A./Giese, G. (2004): Billig auf Kosten der Beschäftigten: Schwarz-Buch Lidl, Berlin

Hohendanner, C./Kohaut S. (2023): Tarifbindung und Mitbestimmung: Keine Trendumkehr in Westdeutschland, Stabilisierung in Ostdeutschland, in: IAB-Forum vom 20.07.2023, <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-und-mitbestimmung-keine-trendumkehr-in-sicht/>

Huhn, J. (2001): Die Schlecker-Kampagne 1994–1995. Gewerkschaften als soziale Bewegung, Mannheim

Kersting, E. (2001): Grabenkämpfe – aber kein Geländegewinn: Zur sogenannten Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, in: Unternehmensverband Südöstliches Westfalen e.V. (Hrsg.): Kurs 2001 (Geschäftsbericht), Arnsberg, S. 5

Müller-Jentsch, W. (2011): Gewerkschaften und Soziale Marktwirtschaft seit 1945, Stuttgart

Nienhüser, W./Glück, E./Hoßfeld, H./Gödde, L. (2018): Was Menschen über Mitbestimmung denken. Empirische Analysen, Baden-Baden

Rügemer, W./Wigand, E. (2014): Union-Busting in Deutschland. Die Bekämpfung von Betriebsräten und Gewerkschaften als professionelle Dienstleistung. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung. Otto Brenner Stiftung: OBS-Arbeitsheft 77, Frankfurt a. M.

SPD/Die Grünen/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), 07.12.2021, Berlin

Thünken, O./Morgenroth, S./Hertwig, M./Fischer, A. (2020): Kampf um Mitbestimmung: Antworten auf „Union Busting“ und die Behinderung von Betriebsräten, Bielefeld

Turner, L. (2009): Institutions and Activism. Crisis and Opportunity for a German Labor Movement in Decline, in: Industrial & Labor Relations Review 62 (3), S. 294–312

Unternehmensverband Südöstliches Westfalen e.V. (2002): Kurs 2002. Geschäftsbericht, Arnsberg

ver.di (2015): 4. ver.di Bundeskongress, Leipzig, 2015: Tagesprotokoll vom 22. September

## **Autoren**

MARTIN BEHRENS, PD Dr., Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende industrielle Beziehungen, Arbeitgeberverbände, betriebliche Mitbestimmung.

@ martin-behrens@boeckler.de

HEINER DRIBBUSCH, Dr., war bis 2020 Wissenschaftler im WSI der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftspolitik.