

Nokia und der Standortwettbewerb in der EU Institutionen des „Europäischen Sozialmodells“ sind unterentwickelt

Manfred Wannöffel¹

Auf einen Blick

Die zum Jahresbeginn von Nokia angekündigte Werkschließung in Bochum hat einmal mehr das vermeintliche Ausgeliefertsein von Belegschaften im Standortwettbewerb gezeigt. Die Belegschaften und ihre Organisationen haben jedoch heute schon mehr Einwirkungsmöglichkeiten auf solche Kapitalentscheidungen, als allgemein bekannt ist, z. B. durch den Europäischen Betriebsrat. Zukünftig gilt es, die Institutionalisierung eines Europäischen Sozialmodells des Interessenausgleichs als funktionierendes Pendant zur Wirtschafts- und Währungsunion weiter auszubauen und gewerkschaftliche Gegenstrategien zu verfeinern. Dazu gehört, die Repräsentativität und den Organisationsgrad von EBRs zu verbessern sowie der Ausbau von Mitbestimmungsrechten bei Standortentscheidungen (VW-Gesetz).

Die Ereignisse um die Verlagerung der Waschmaschinenproduktion des schwedischen Konzerns Electrolux von Nürnberg nach Polen 2006, die Produktionsaufgabe von Mobilfunkgeräten des taiwanesischen Konzerns BenQ in Kamp-Lintfort 2007 und nun – im Januar 2008 – die Ankündigung des finnischen Konzerns Nokia, seine Mobilfunkproduktion aus Kostengründen komplett aus Deutschland (Bochum) nach Rumänien zu verlagern, sprechen eine deutliche Sprache: Die Öffnung des europäischen Marktes für Produkte und Dienstleistungen, insbesondere die Beseitigung aller Hemmnisse für den Transfer von Kapital und Arbeitsleistungen, die Einführung einer gemeinschaftlichen Währung sowie schließlich die Ost- und Südosterweiterung nach Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 kennzeichnen einen beschleunigten ökonomischen Integrationsprozess der Europäischen Union. Aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen, dass sich gerade mit den jüngsten Erweiterungen der EU die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Optionen für die Entwicklung von Branchen, Unternehmen und europäischen Regionen nachhaltig verändert haben.² Trotz eines einheitlichen Rechtsrahmens des „Acquis communautaire“ bestehen weiterhin gravierende Unterschiede in den Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen sowie in den Entwick-

lungsperspektiven von Branchen, Unternehmen und Regionen. So liegt z. B. die Wirtschaftskraft Rumäniens mit 34,7% und Bulgariens mit 32,1% im Jahr 2006 deutlich unter dem Niveau der 25 EU-Staaten; entsprechend liegen auch die Löhne in der bulgarischen und rumänischen Metall- und Elektroindustrie – trotz einer beachtlichen Verdoppelung in den letzten zehn Jahren – bei nicht einmal 10% des Lohnniveaus der westlichen EU-Länder.³ Für den Nokia-Vorstand sind die Lohnkostenunterschiede das entscheidende Argument für die Standortverlagerung von Bochum nach Rumänien und Ungarn. Eine Angleichung von Wirtschaftskraft, Produktivität und Löhnen ist innerhalb der EU 27 auf viele Jahrzehnte nicht in Sicht. Ursache für diese gravierenden sozialen Unterschiede und den daraus resultierenden Exit-Optionen von Unternehmen und wachsenden sozialen Spannungen innerhalb der EU ist das Fehlen eines tragfähigen Pendants zur Wirtschafts- und Währungsunion, nämlich die Institutionalisierung eines „Europäischen Sozialmodells“. Denn ohne eine entwickelte Sozialunion wird sich das Machtverhältnis zwischen Arbeitnehmern/Gewerkschaften und Kapital immer weiter zugunsten der großen europäischen Konzerne verschieben.

Ohne „Sozialen Dialog“ kein „Europäisches Sozialmodell“

Was die Menschen heute in der EU verunsichert und sie den Glauben an ein Europäisches Sozialmodell und an einen Interessenausgleich verlieren lässt, sind einseitig beschlossene Produktionsverlagerungen aus den Kernländern der EU in die neuen Mitgliedstaaten, insbesondere wenn die Verlagerungen von Betriebsstätten einerseits mit dramatischen Arbeitsplatzverlusten in den Kernländern einhergehen und andererseits mit Steuergeldern unter dem Deckmantel regionaler Strukturentwicklung subventioniert werden. Durch diese sozial unverantwortlichen Unternehmensstrategien gerät der Grundkonsens über den sozialen Kernbestand Europas in Gefahr, der sich im Leitbild eines Europäischen Sozialmodells manifestiert. Im Zentrum des europäischen Sozialmodells steht der institutionalisierte „Soziale Dialog“ zwischen Kapital und Arbeit, in welchem die Modernisierung der industriellen Strukturen Europas, der soziale Interessenausgleich zwischen den europäischen Regionen und die Konturen

Europäischer Arbeitsbeziehungen ausgehandelt werden sollen. Der „Soziale Dialog“ charakterisiert dabei ein elementares soziales Bürgerrecht, in dem politische Beteiligungsrechte auch in der wirtschaftlichen Sphäre von Betrieb und Unternehmung der EU verankert werden, wie die uneingeschränkte Koalitionsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen und der Ausschluss von Diskriminierung aufgrund von Alter, Geschlecht, religiöser und politischer Orientierung. Grundlage des „Europäischen Sozialmodells“ stellen die wirklichen Partizipationsmöglichkeiten der Beschäftigten in der Wirtschaft und daraus erwachsende, authentische Institutionen der Arbeitnehmer sowohl auf betrieblicher als auch auf Branchenebene dar.

Der Europäische Betriebsrat – das derzeitige Kernstück des Sozialen Dialogs

Eine Institution des „Sozialen Dialogs“ innerhalb der EU ist seit 1994 der Europäische Betriebsrat (EBR). Dieser ist in allen Unternehmen zu bilden, die über mehr als 1000 Mitarbeiter verfügen und in mindestens zwei EU-Ländern über Betriebsstätten mit 150 Mitarbeitern verfügen. Im Jahr 2008 sind deutlich mehr als 2000 Unternehmen in der EU gesetzlich verpflichtet, einen EBR zu bilden. Wirklich einen EBR eingeführt haben bislang nur ca. 800 Unternehmen. Nur eine Minderheit von 40% EBR-fähigen Unternehmen verfügt in der EU also über einen EBR mit insgesamt 14,5 Millionen Arbeitnehmern. Hier existiert reichlich Nachholbedarf bei der Einrichtung von Europäischen Betriebsräten.

Der EBR soll das Recht auf grenzübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen und Unternehmensgruppen verwirklichen. Die grenzübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer über die Entwicklung der Geschäftslage erstreckt sich in einem Unternehmen auf alle in einem Mitgliedstaat liegenden Betriebe sowie in einer Unternehmensgruppe auf alle Unternehmen, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat haben. Die Anhörung im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet die Einrichtung eines Sozialen Dialogs zwischen den Arbeitnehmervertretern und dem Management über die wirtschaftlichen Potentiale eines Unternehmens.

Produktionsverlagerungen – Handlungsoptionen für Europäische Betriebsräte

Standortentscheidungen sind unternehmerische Grundentscheidungen, die wegen ihres langfristigen Einflusses auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und auf die Arbeitsplatzentwicklung in Deutschland von hoher strategischer Bedeutung sowohl für das Unternehmen als auch für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen sind. Entscheidungen über Produktionsverlagerungen in Länder mit einem niedrigen Kostenniveau sind dabei aufgrund ihrer Beschäftigungseffekte ein besonderes Handlungsfeld von EBR. Mit der Erweiterung von ausländischen Produktionskapazitäten und Standortentscheidungen werden die Wertschöpfungsketten der Unternehmen grenzüberschreitend reorganisiert. Diese Entwicklungen führen zu strukturellen Veränderungen grenzüberschreitender Arbeits- und Produktionsorganisation in der EU, die auf die Praxis und die Reichweite betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenvertretungsarbeit einwirken. Angesichts der Reorganisationen der Wertschöpfungskette bei großen Unterschieden der jeweiligen Faktorkosten, Löhnen und nationalen Standortvorteilen, sehen sich die Betriebsräte und Gewerkschaften in den Industrieunternehmen mit Anforderungen konfrontiert, die sich im Kern um Fragen der Beschäftigungssicherung und der Einhaltung von (kollektivvertraglich vereinbarten) Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen drehen.

Die Produktionsverlagerungen in Länder mit geringeren Fertigungskosten haben zu signifikanten Beschäftigungseinbrüchen insbesondere in der hiesigen Elektronikindustrie geführt (siehe Elektrolux 2006 und BenQ 2007) und forcieren die Suche nach betriebsrätlichen und gewerkschaftlichen Strategien und Instrumenten zur Sicherung von Produktionsstandorten und Beschäftigung. Im Zentrum stehen in diesem Kontext die Fragen, ob Betriebsräte und Gewerkschaften auf die Standortsicherung und Gestaltung der Internationalisierungs- und Verlagerungsstrategien einwirken können und welche Handlungsoptionen sich ihnen hierbei bieten. Die Innovationsfähigkeit und die Kompetenzentwicklung der betrieblichen und gewerkschaftlichen Akteure sind dabei die Schlüsselfaktoren des wirtschaftlichen Erfolgs und der Beschäftigungsstabilität im globalen Wettbewerb.

Standortvorteile vergleichen – Arbeitsplätze sichern

Im Rahmen des Sozialen Dialogs zwischen EBR und Management müssen die realen Kosten von Entscheidungen über den Aufbau internationaler Produktionsstandorte erfasst und offen gelegt werden, um den Beschäftigten und ihren Interessenvertretern die Möglichkeit zu geben, Alternativvorschläge zu Standortverlagerungen zu entwickeln, die dann vom Management angehört werden müssen. Die IG Metall hat dazu das Aktionsprogramm „Besser statt billiger“ entwickelt und Handlungshilfen für Betriebsräte bei Standortentscheidungen erarbeitet.⁴ Grundlage dieser Handlungshilfen stellen Panel-Untersuchungen des Fraunhofer Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI) in Karlsruhe dar.⁵ Das Fraunhofer Institut kommt zu dem Ergebnis, dass langfristig erfolgreiche Unternehmen auch an ihren deutschen Standorten kontinuierlich ein Beschäftigungswachstum zu verzeichnen haben. Sie positionieren sich vorrangig über innovative Technologien und Lösungen im Wettbewerb und investieren überdurchschnittlich in Forschung und Entwicklung. Sie sind nicht nur bei Produkt-, sondern auch bei Prozessinnovationen führend. Aus diesem Zusammenspiel errechnet das ISI Produktivitätssprünge von 15 bis 30% an bestehenden deutschen Standorten, die aber bei kostenorientierten Standortvergleichen in der Regel nicht kalkuliert werden.

Auch der Netzwerkbedarf und das Netzwerkpotential am jeweiligen Standort haben einen hohen ökonomischen Wert, der nicht in Standortvergleiche einbezogen wird. Probleme beim Netzwerkaufbau im Ausland werden unterschätzt, so auch die Kosten für die Betreuung und Koordination ausländischer Produktionsstandorte: Diese werden nicht immer verursachungsgerecht zugewiesen, sind nicht selten höher als vermutet und können in der Anlaufphase durchaus 10% der Gesamtkosten ausmachen. Zudem schlagen die Qualifizierungskosten mit etwa 4,5% bis 9,5% der Gesamtkosten zu Buche. So schlussfolgert das Fraunhofer Institut, dass bei den Standortentscheidungen hemdsärmelige Ansätze überwiegen. Vor allem die deutschen Standorte werden in die Vergleichsrechnungen nicht mehr als Alternative einbezogen. Die Suche nach Alternativen ist durch interne Vorentscheidungen bereits auf bestimmte Regionen Ost- und

Südosteuropas eher eingeschränkt. Produktivitätsvergleiche von Standortalternativen finden deshalb in der Regel nicht auf einer fairen Basis unter Berücksichtigung noch realisierbarer Optimierungspotentiale an den bestehenden Standorten statt. Aus der Sicht der Karlsruher Forscher ist die Annahme, dass sich die positiven Wirkungen von Optimierungsmaßnahmen an bestehenden Standorten erst später einstellen als die Vorteile einer kostengünstigen Auslandsproduktion, durch die EBR mittels Expertise und Alternativvorschlägen zu hinterfragen. Die empirischen Erfahrungen bei Standortentscheidung ins Ausland deuten darauf hin, dass einerseits bei der Erlöswirkung von Auslandsproduktionen mit erheblichem Zeitverzug zu rechnen ist, andererseits der erwartete Erlös oftmals gar nicht erst realisiert wird. Zwischen Mitte 2004 und Mitte 2006 verlagerten 15% aller Industrieunternehmen Teile der Produktion ins Ausland. Aber nicht jeder Betrieb macht dabei gute Erfahrungen. Jedes sechste Unternehmen kehrte nach vier bis fünf Jahren nach Deutschland zurück.

Schlussfolgerungen

Einseitig beschlossene Produktionsverlagerungen von Unternehmen aus den Kernländern der EU in die neuen Mitgliedstaaten – wie im aktuellen Fall von Nokia – widersprechen allem, wofür die sozialen Bürgerrechte in der EU, der Soziale Dialog und die Europäischen Betriebsräte seit den 1980er Jahren entwickelt worden sind. Die sozialen Bürgerrechte zielen auf die Institutionalisierung eines Europäischen Sozialmodells des Interessenausgleichs zwischen Kapital und Arbeit als funktionierendes Pendant zur Wirtschafts- und Währungsunion.

Der Soziale Dialog mit seinem Kernstück EBR beabsichtigt, Arbeitnehmer an unterschiedlichen Standorten in mehreren Ländern gleichzeitig über die Unternehmensentwicklung zu informieren, damit sie nicht gegeneinander ausgespielt oder vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

Dafür gibt es auch positive Beispiele, wie die Auseinandersetzung um den Erhalt der europäischen Standorte von General Motors in den Jahren 2004–2007 und hier speziell des Opel-Standorts in Bochum zeigt. Laut des Gesetzes über Europäische Betriebsräte muss die Konzernleitung den EBR über außergewöhnliche Umstände, die erhebliche Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer haben, rechtzeitig unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen unterrichten und auf Wunsch auch Alternativkonzepte anhören. Rechtzeitig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Entscheidungen von der Konzernleitung noch nicht getroffen sein dürfen und eine Berücksichtigung der Vorstellungen des EBR noch möglich ist. Genau dies haben die Arbeitnehmervertreter von GM-Europe durch die Arbeit eines transnationalen Gewerkschaftsnetzwerkes (Delta) erreicht. Es ist deshalb unbestritten, dass einseitige Ankündigungen von Produktionsverlagerungen, denen keine Konsultationen im Rahmen des EBR vorausgegangen sind, mit den Intentionen des Sozialen Dialogs nichts zu tun haben. Im Fall Nokia ist bekannt, dass eine Information und Konsultation des EBR nicht erfolgte und so wird diesem Recht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) durch eine Klage nunmehr Geltung verschafft.

Der Fall Nokia unterstreicht aber auch, dass der Soziale Dialog und die EBR in Zukunft ihre Repräsentativität und ihre Expertisefähigkeit durch einen verbesserten Organisationsgrad und durch Einbringung von Mitbestimmungsrechten bei Standortentscheidungen (VW-Gesetz) auszubauen haben, denn schließlich sind eine qualifizierte Mitbestimmung der Arbeitnehmer und der darauf aufbauende Soziale Dialog das eigentliche Fundament des Europäischen Sozialmodells. Der Soziale Dialog konnte bislang seine soziale Bindekraft noch nicht voll entfalten und seine Wirkung auf Verhandlungen bei Standortverlagerungen war bislang gering. Hier können in Zukunft grenzüberschreitende Gewerkschaftsnetzwerke auf der Ebene multinationaler Unternehmen – wie der Fall GM-Europe zeigt – unterstützend wirken.

1 Der Autor ist Leiter der Gemeinsamen Arbeitsstelle der Ruhr-Universität Bochum und der IG Metall.

2 Manfred Wannöffel, et. al. (2007): Economic structures in south-eastern Europe and Turkey: a view from the metalworking industry, in: South East Europe Review, Issue 02/2007: Macroeconomic stability, economic reforms, restructuring

3 Ebd.

4 Standorte fair vergleichen – Arbeitsplätze sichern! Handlungshilfe für Betriebsräte, hrsg. vom IGM Bezirk NRW, Düsseldorf 2007 und Betrieb verbessern – Arbeit sichern. Eine Handlungshilfe für Betriebsräte, hrsg. vom IGM Bezirk NRW, Düsseldorf 2007

5 Kinkel, Steffen/Zanker, Christoph: Internationale Produktionsstrategien bei Automobilzulieferern – Erfahrungen und Muster, in: WSI-Mitteilungen 1/2007

6 Ebd.