

Mit einem europäischen Produktionsmodell und dem Ausbau der Mitbestimmung aus der Krise: das Beispiel Opel

Manfred Wannöffel¹

Auf einen Blick

Weltweit ist der Autoabsatz seit Herbst 2008 dramatisch eingebrochen, auch die bundesdeutsche Automobilindustrie ist davon betroffen. Zwar ist diese Branche eine klassisch zyklische Industrie, doch das Zusammenreffen von globaler Überproduktionskrise und internationaler Finanzkrise erfordert staatliche Maßnahmen. Insbesondere, wenn die Krise potentiell erfolgreiche Industrieunternehmen wie Opel durch die Abhängigkeit vom hoch verschuldeten GM-Konzern in seiner Existenz bedroht, ist der Staat aufgefordert, temporäre Unterstützung zur Überwindung zu leisten. Solche temporären staatlichen Unterstützungsleistungen sollten jedoch an einen Ausbau der Mitbestimmung gebunden sein. Die einmalige Chance einer Herauslösung von Opel aus dem GM-Konzern und die Entwicklung eines eigenständigen europäischen Produktionsmodells erfordern einen nachhaltigen, sozialen Kompromiss zwischen Unternehmen, Staat und Gewerkschaften.

GM-Opel könnte bald wieder Opel werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das Unternehmen, Betriebsräte, Gewerkschaften und die beteiligten Staaten gemeinsam ein nachhaltiges Fortführungskonzept für ein europäisches Produktionsmodell entwickeln. In der Zuspitzung der Krise beim Automobilhersteller Opel sehen das Management und der Gesamtbetriebsrat die Zukunft des Autobauers weiterhin in einer rechtlich selbstständigen, europäischen Geschäftseinheit, allerdings ohne sich komplett von General Motors zu lösen, weil der Zugang zu Zukunftstechnologien und Patenten beim amerikanischen Mutterkonzern zunächst erhalten bleiben soll. GM erklärt sich damit erstmals nach 1929 bereit, die Mehrheit an seiner deutschen Tochter Opel abzugeben. Der Kapitalbedarf dieser Herauslösungsstrategie unter staatlicher Regie wird auf 3,3 Mrd. Euro beziffert.

Mit diesen Überlegungen für ein europäisches Produktionsmodell unterscheidet sich Opel grundsätzlich vom Fall Nokia aus dem Jahr 2008.² Die Verlagerung des wirtschaftlich gesunden Mobilfunkproduktionsstandortes aus Deutschland nach Rumänien hinterließ bei der Bevölkerung eine tiefe Verständnislosigkeit, darüber hinaus hohe gesellschaftliche Folgekosten durch gravierende Steuer-

ausfälle sowie Massenarbeitslosigkeit mit wenigen Lösungsperspektiven. Die Verlagerung eines profitablen Betriebes sollte die Umsatzrendite des Konzerns weiter erhöhen und damit zuallererst die Erwartungen der Anteilseigner erfüllen.

Diese Art von finanzmarktgetriebener Unternehmenssteuerung rüttelt seitdem immer gewaltiger an den Grundfesten der sozialen Marktwirtschaft und hat nun seit Herbst 2008 mit der Automobilindustrie auch eine der exportstarken, industriellen Leitbranchen der Bundesrepublik fest im Griff. Gerade das Zusammentreffen einer strukturellen Überproduktionskrise auf dem globalen Automobilmarkt, die auch dem massiven Ausbau von Produktionsstätten in Mittel- und Osteuropa geschuldet ist, mit der globalen Finanzmarktkrise stellt in den nächsten Jahren eine enorme gesellschaftspolitische Herausforderung für Politik, Unternehmen und Gewerkschaften dar, die mit derjenigen der Weltwirtschaftskrise aus dem Jahr 1929 vergleichbar ist.³ Die Lehren aus der Endphase der Weimarer Republik zeigen auf, dass ohne eine aktive Rolle des Staates bei der Krisenbewältigung sowohl im strategischen Bankensektor als auch in den industriellen Schlüsselbranchen⁴ die gesellschaftlichen Folgekosten eines Dominoeffektes von Banken- und Unternehmenspleiten nicht abschätzbar sind. Die gesellschaftlichen Folgekosten sind insbesondere dann schwierig zu prognostizieren, wenn das Ineinandergreifen von Überproduktions- und Finanzkrise auf ein potentiell erfolgreiches Industrieunternehmen wie Opel trifft. Dieses sieht sich trotz größter Restrukturierungsanstrengungen nach 2004 und der Entwicklung neuer, innovativer Produkte durch die jahrzehntelange Abhängigkeit vom hochverschuldeten GM-Konzern in seiner Fortexistenz bedroht.⁵ Allein auf Grund dieser besonderen Konstellation sind temporäre Kapitaleinlagen von Bund und den beteiligten Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen notwendig, um das Unternehmen aus dem Mutterkonzern General Motors schrittweise herauszulösen und ein eigenständiges Produktionsmodell zu entwickeln. Dieses Produktionsmodell stellt einen unternehmensspezifischen, arbeitspolitischen und sozialen Kompromiss dar, an dessen Herausbildung alle maßgeblich involvierten Akteursgruppen beteiligt sind und über die Produktpolitik, die Produktionsorganisation und die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen mitbestimmen. Das Produktionsmodell für Opel

kann jedoch nicht in einem eigenständigen deutschen Modell münden.⁶ Sowohl die Produktionsstätten von General Motors in den EU-Staaten Großbritannien, Belgien, Österreich, Polen, Schweden und Spanien wie auch andere kooperationsinteressierte europäische Automobilhersteller, das Netz der europäischen Opel-Händler und nicht zuletzt die *steuerzahlenden Arbeitnehmer* sind an der Entwicklung eines europäischen Produktionsmodells zu beteiligen. Dieser Kompromiss stellt deshalb keinen einmaligen Akt, sondern vielmehr einen langwierigen Aushandlungsprozess dar. Als Vorbild für einen derartigen sozialen Kompromiss kann das Volkswagen-Gesetz aus dem Jahr 1960 dienen.

Das VW-Gesetz – Beispiel für einen nachhaltigen sozialen Kompromiss

Das vom Deutschen Bundestag beschlossene VW-Gesetz trat im Jahr 1960 in Kraft, als die Volkswagenwerk GmbH privatisiert und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde. Ziel der Regelung war es, den Einfluss der staatlichen Seite auf die Entwicklung des spezifischen Produktionsmodells bei Volkswagen zu sichern. Dazu beschränkt das VW-Gesetz die Stimmrechte eines Aktionärs auf höchstens 20 Prozent, auch wenn – wie im Fall Porsche – einem Investor ein größeres Aktienpaket gehört (§ 2). Entscheidende Regelungen des Gesetzes beziehen sich auf die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat, die den Arbeitnehmervertretern mit dem Land zusammen eine qualifizierte Mitbestimmung einräumt. Produktionsverlagerungen oder Werksschließungen benötigen eine 2/3-Mehrheit im Aufsichtsrat (§ 4 Abs. 2). Und es bleibt bei der notwendigen Mehrheit von 80 Prozent plus eine Aktie für wichtige Unternehmensentscheidungen. Bislang stellt dieses Gesetz eine Einzigartigkeit in der deutschen Wirtschaft dar, die nur aus der Geschichte des Unternehmens zu erklären ist⁷: Mit dem VW-Gesetz verfügen Volkswagen und seine Beschäftigten über eine Grundlage, mit deren Hilfe sich die maßgeblichen Akteure im Interesse der Weiterentwicklung der jeweiligen Standorte verständigen können. Nicht nur die IG Metall setzt alles daran, dass das VW-Gesetz auch zukünftig erhalten bleibt, sondern auch die Reaktionen der Bundesregierung deuten auf deren Unterstützung hin: Trotz der Kritik des EuGH und des Großaktionärs Porsche verabschiedete auch der Deut-

sche Bundestag am 13. November 2008 den Neuentwurf des Gesetzes, in dem nach wie vor der besondere Einfluss der qualifizierten Mitbestimmung enthalten ist. Auch der Bundesrat stimmte dem Gesetz schließlich zu. Damit geht die Bundesregierung bewusst einen Konflikt mit dem EuGH und auch mit dem Mehrheitsaktionär Porsche ein.⁸

In der aktuellen Debatte um Staatsbeteiligungen gilt es zu prüfen, ob der – im VW-Gesetz manifestierte – soziale Kompromiss in gleicher oder in ähnlicher Form auf diejenigen Unternehmen ausgeweitet werden kann, die öffentliches Geld über Beteiligungen des Staates oder der Bundesländer erhalten. Bei einem öffentlichen, finanziellen Engagement für einzelne Unternehmen ist in entsprechendem Umfang auch der Einfluss der Gesellschafter auf die Entwicklung der Produktionsmodelle durch Ausweitung der Mitbestimmung sicher zu erstellen. Ein erstes Beispiel für diesen Pfad ist die Übereinkunft zwischen der völlig überschuldeten Schaeffler-Gruppe mit der IG Metall am 23. Februar 2009. Hier gelang es der IG Metall, eine bedeutsame Ausweitung der Mitbestimmung mit der Beschäftigungssicherung zu verbinden.

Qualifizierte Mitbestimmung hat sich als Standortvorteil erwiesen

Mit der tiefen Legitimationskrise einer finanzmarktgetriebenen Unternehmenssteuerung ist die Chance für eine Ausweitung der qualifizierten Mitbestimmung seit der Verabschiedung der Montanmitbestimmung im Jahr 1951 noch nie so groß wie heute.

Die Auseinandersetzung über Staatsbeteiligungen forciert die Suche nach betriebsrätlichen und gewerkschaftlichen Konzepten zur Gestaltung von Produktionsmodellen. Im Zentrum steht die Frage, ob und wie Betriebsräte und Gewerkschaften auf die Entwicklung von Produktionsmodellen einwirken können. Der wirtschaftliche Erfolg von Volkswagen unterstreicht, dass gerade die Innovationsfähigkeit und die Kompetenzentwicklung der Beschäftigten Schlüsselfaktoren für den Unternehmenserfolg und die Beschäftigungsstabilität sind. Die Herausbildung einer innovativen Arbeitspolitik bei Volkswagen⁹ wäre jedoch ohne die Rahmenbedingung des VW-Gesetzes überhaupt nicht möglich gewesen. Erst der im Gesetz manifestierte soziale Kompromiss zwischen Management, Gewerkschaft und

Staat machte dieses Unternehmen besonders stark für den globalen Wettbewerb.

Die qualifizierte Mitbestimmung stellt deshalb einen wesentlichen Baustein für den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens und die Grundlage für die Entwicklung der Innovationskraft von Beschäftigten, Betriebsrat und Gewerkschaft dar.¹⁰ Qualifizierte Mitbestimmung ist eine notwendige Voraussetzung, unter vergleichsweise gesicherten Rahmenbedingungen innovative Produktionskonzepte entwickeln zu können. Permanenter Marktdruck und Angst vor Verlagerungen und Beschäftigungsabbau schaffen dagegen kein günstiges Klima für technologische und organisatorische Innovationen, wie die Arbeitspolitik von GM und Opel in den letzten Jahren leidvoll unterstreicht. In diesem Sinne stellen sowohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch die Ergebnisse innovativer Arbeitspolitik bei Volkswagen ein beispielgebendes Modell für weitere Unternehmen dar, die zukünftig – sei es temporär oder dauerhaft – mit öffentlichen Geldern ein gesellschaftlich verantwortliches, nachhaltiges Produktionsmodell entwickeln wollen.

Ausweitung der Mitbestimmung bei staatlicher Beteiligung

Unter der Bedingung einer staatlichen Beteiligung bei Opel liegen die Herausforderungen für Betriebsräte und IG Metall zukünftig in der aktiven Mitgestaltung eines wettbewerbsfähigen europäischen Produktionsmodells, mit strategischem Einfluss auf die Produktpolitik, die Produktionsorganisation und die Zusammenarbeit der europäischen Standorte. Der Staat kann vielleicht temporär dafür sorgen, dass Opel weiter Autos baut, aber er kann die Bürger nicht zwingen, auch Autos von Opel zu kaufen. Deshalb kommt zukünftig der Entwicklung von innovativen Produktlinien in einem veränderten Marktumfeld (Energie- und Umweltkrise) eine entscheidende Bedeutung zu. Sie entscheidet nicht nur über den Zugang zu Märkten, sondern auch über die Erschließung von neuen Marktsegmenten, die vornehmlich in der Kleinwagenklasse mit kleineren Verbrennungsmotoren, geringerem Gewicht und verbrauchsparenden Technologien bei allen Fahrzeugkomponenten liegen. Die vordringlichsten Maßnahmen zur Energieeffizienz und zur kontinuierlichen CO₂-Reduktion im Kontext nachhaltiger Automobilität beziehen sich auf die Optimierung des Verbren-

nungsmotors, die Entwicklung alternativer Kraftstoffe, insbesondere der Elektromotorisierung, Hybridmotoren und der Brennstoffzelle.¹¹ Wenn Opel in Zukunft Elektroautos in Europa baut, wird das Unternehmen aufzeigen müssen, wie es als modernes Dienstleistungsunternehmen beispielsweise die Strominfrastruktur bereit stellen kann. Auch der Einstieg in ganz neue Produktlinien der Motoren- und Getriebefertigung für den Wachstumsmarkt der regenerativen Energien sollte dann nicht ausgeschlossen werden.¹²

Die Produktionsorganisation von Opel unterliegt seit vielen Jahren einem zuallererst marktgesteuerten Reorganisationsprozess, der Kostenreduktion mit Auslagerungen der Fahrzeugkomponentenfertigung, der Logistik, der Werkzeugherstellung und von Ausbildungsbereichen. Die Folgen waren ein massiver Abbau von Beschäftigung sowie das Schleifen von Arbeits- und Sozialstandards. Unter den Rahmenbedingungen staatlicher Beteiligung wird es zukünftig darauf ankommen, dass die qualifizierte Mitbestimmung bei der Bildung von strategischen Partnerschaften mit ausgelagerten Produktions- und Dienstleistungsbereichen und mit zukünftigen europäischen Produktionspartnern ausgebaut wird, um den Einfluss auf die Gestaltung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wieder zurückzugewinnen. Auch die Rückverlagerung von ehemals ausgelagerten Produktions- und Dienstleistungsbereichen in das Unternehmen sollte nicht aus dem Blickfeld geraten.

Sozialer Kompromiss zwischen den europäischen Standorten

Die Entwicklung eines europäischen Produktionsmodells bezieht sich nicht nur auf den sozialen Kompromiss zwischen Vertretern der jeweiligen lokalen Managementgruppen mit Betriebsrat und Gewerkschaftsvertretern. Vielmehr schließt er sowohl das europäische Management als auch den Europäischen Betriebsrat, den Europäischen Metallarbeiterbund (EMBA) und das in den letzten Jahren – auch mit Hilfe der Friedrich-Ebert-Stiftung entstandene – gewerkschaftliche Unterstützernetzwerk der Delta-Gruppe in die Debatte um ein zukunftsfähiges Produktionsmodell mit ein.¹³ GM Europe und Opel stehen bislang für eine beispiellose Form europäischer Zusammenarbeit zwischen den Arbeitnehmervertretungen der einzelnen Länder. Immer wieder ist es den Arbeitnehmervertretern gelungen, trotz aller marktgetriebener Standortkonkurrenz, die europäische Kooperation vor die Einzelinteressen der jeweiligen Standorte zu stellen.¹⁴ Dies war ein nicht immer einfacher Weg in Richtung vertrauensvoller, grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Diese strategische Kompetenz der europäischen Arbeitnehmervertretungen für die Weiterentwicklung eines europäischen Produktionsmodells von Opel zu nutzen, stellt eine gemeinsame Herausforderung für Politik, Unternehmen und Gewerkschaften dar. Denn erst wenn dieser soziale Kompromiss zwischen den Standorten in Europa zustande kommt, dann hat auch das europäische Unternehmen Opel eine Zukunft.

- 1 Der Autor ist Leiter der Gemeinsamen Arbeitsstelle der Ruhr-Universität Bochum und der IG Metall und Vertrauensdozent der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 2 Vgl. Wannöffel, M. (2008): Nokia und der Standortwettbewerb in der EU. Institutionen des „Europäischen Sozialmodells“ sind unterentwickelt, in: WISO direkt 2/2008.
- 3 Vgl. Jürgens, U. (2009): Es wird an den Grundfesten gerüttelt, in: WZB-Mitteilungen 123, 3/2009, S. 42f. und Interview mit Werner Abels-hauser in der SZ vom 2. 3. 09.
- 4 Die Automobilindustrie beschäftigt ca. 800.000 Menschen und ist darüber hinaus mit unzähligen mittelständischen Zuliefer- und Dienstleistungsunternehmen vernetzt.
- 5 GM weist für die Jahre 2007 und 2008 einen Gesamtverlust von 69,5 Mrd. US Dollar aus, während sich die Verluste von Opel für 2006/2007 auf 1,1 Mrd. Euro beziffern. Der Konzern hat jedoch seit 2001 7,6 Mrd. US Dollar in die Modernisierung der deutschen Standorte investiert und wehrt sich gegen den Vorwurf der Steuertrickserei (SZ vom 10. 3. 2009).
- 6 Vgl. Interview mit dem Außenminister Franz-Walter Steinmeier im Deutschlandradio am 21.02.2009.
- 7 Der Aufbau des Volkswagenwerkes erfolgte 1938 auf der Grundlage des im Mai 1933 vollständig konfiszierten Vermögens des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB).
- 8 Vgl. Scharpf, F. (2008): Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen, in: Mitbestimmung 7+8, S. 18–23.
- 9 Vgl. Schumann, M. (2008): Kampf um Rationalisierung. Suche nach neuer Übersichtlichkeit, in: WSI-Mitteilungen, 60. Jg., Heft 7, S. 379-386.
- 10 Vgl. Wannöffel, M. (2008): Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung für Politik und Gewerkschaften, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- 11 Vgl. Jürgens (2009).
- 12 Vgl. Wannöffel, M. u. a. (2007): Öko-Branche im Aufwind, Bochum.
- 13 Vgl. Rott, V. (2008): Europäische Kooperation und Solidarität. Eine Analyse der Bedingungen für die Kooperation von Arbeitnehmervertretern am Beispiel der Delta Gruppe bei General Motors Europe, Münster. Das Gewerkschafts-Regionalprojekt der FES in Warschau organisierte mit dem EBR von GM-Opel ab 2004 das MOE-Netzwerk aller europäischen GM-Werke und der osteuropäischen Montage- und Zulieferwerke. Daraus entstand auch mit Hilfe von EU und FES die Arbeitsgruppe derjenigen Betriebe, die Fahrzeuge der neuen Deltaplattform produzieren.
- 14 Vgl. Bartmann, M.; Blum-Geenen, S. (2006): The challenge of the solidarity pledge. General Motors Europe, in: Mitbestimmung – International Edition, S. 37–40; und dies. (2007): Where to locate production, in: Mitbestimmung – International Edition, S. 16–19.