

Arbeitsgruppe: Solidarität als Antwort auf Standortkonkurrenz in Konzernen - 10 Thesen

These 1: Die Internationalisierung der Produktion der OEM's ging mit der Durchsetzung von Produktionsmodellen der internen Marktsteuerung einher.

Bis zum Zusammentreffen von internationaler Finanzkrise und globaler Überproduktionskrise im Herbst 2008 basierte der lange Wachstumsboom der bundesdeutschen Automobilhersteller (OEM) auf einer konsequenten Erweiterung der ausländischen Produktionskapazitäten und einer grenzüberschreitenden Reorganisation der automobilen Wertschöpfungskette. Der wachsende konzerninterne Import von Vorprodukten für die Endherstellung aus dem Ausland (insb. aus den MOE-Staaten) und die Perfektionierung von Plattformstrategien schufen die Voraussetzungen für die Durchsetzung von internen markt- bzw. wettbewerbsorientierten Steuerungsmechanismen und Anreizstrukturen in den Konzernen. Die Herausbildung eines Produktionsmodells der marktinternen Steuerung führte in den letzten zwei Dekaden zu strukturellen Veränderungen grenzüberschreitender Arbeits- und Produktionsorganisation, die auf die Praxis und die Reichweite hiesiger betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenvertretungsarbeit (Verlagerungsdruck vs. betriebliche Beschäftigungspakte) massiv einwirken.

These 2: Die Reorganisation der automobilen Wertschöpfungskette hat zu einer kontinuierlichen Verlagerung von Wertschöpfungsanteilen auf die Automobilzulieferindustrie geführt.

Wenngleich der Verlagerungsdruck nach Wirtschaftsregionen mit geringeren Fertigungskosten bis zur aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise bislang noch zu keinen signifikanten Beschäftigungseinbrüchen bei den Kernbelegschaften der bundesdeutschen OEM (dies gilt ausdrücklich nicht für die Zeitarbeiter) geführt hat, forcierte die Übernahme der Lean-Production-Konzepte seit Beginn der 1990er Jahre eine Reduzierung der Fertigungstiefe bei den Endherstellern und folglich eine kontinuierliche Zunahme von Wertschöpfungsanteilen bei Zulieferern. Schlanke Produktionskonzepte bilden seitdem die Grundlage für einen Wettbewerb zwischen OEM's und Zuliefererunternehmen um automobiler Wertschöpfungsanteile. Dabei lassen sich vier unterschiedliche Outsourcingstrategien unterscheiden: a) Domestic outsourcing (Verlagerung von Wertschöpfungsanteilen vom OEM auf externe Zulieferer), b) Internal domestic supply (Verlagerung von Anteilen auf Zuliefererunternehmen des OEM's), c) Offshore outsourcing (Verlagerung von Anteilen auf externe Zulieferer im Ausland) und d) Internal offshoring (Verlagerung von Anteilen eines OEM's auf konzerninterne Standorte im Ausland).

These 3: Die Herausbildung unternehmensinterner Märkte bildet eine Grundlage für die Regulierung der Sourcing-Aktivitäten der OEM's.

Unternehmensinterne Märkte sind parallel zur arbeitsorganisatorischen Restrukturierung seit Ende der 1980er Jahre ein zentrales Steuerungs- oder Koordinationsinstrument in international aktiven Konzernen der Automobilindustrie. Der Entscheidung über die Verteilung von Produktionsaufträgen geht jeweils ein

Wettbewerb voraus, der neben den internen Gesellschaften auch immer externe Zulieferer mit einbezieht. Die Vorbereitung einer Entscheidung erfolgt innerhalb von Arbeitskreisen (make-or-buy“-Komitees), in welche auch die internationalen Konzernstandorte eingebunden sind. Grundlage der Entscheidung sind dabei nicht allein monetäre Faktoren, sondern auch die Ergebnisse von arbeitspolitischen Verhandlungen der beteiligten Akteure von Betriebsrat, Gewerkschaft und Management. Aus Sicht der Beschäftigten und Interessenvertreter üben gerade solche Sourcing-Instrumente einen erheblichen (Markt-)Druck aus, der letztlich auch dazu dient, den Beschäftigten Zugeständnisse bei den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abzurufen. (Jürgens u. a. 2006)

These 4: Die Harbour-Reports liefern Messgrößen für internationale Standortvergleiche, die die outsourcing-Aktivitäten und die Verteilung von Produktionsquoten zwischen Standorten der OEM's strukturieren.

Die Harbour-Reports berechnen die Fertigungsstunden pro PKW (HPV) und weisen diese als die entscheidende Kennzahl für Standortvergleiche aus. Ermittelt werden die HPV's durch die Division der gesamten Arbeitsstunden durch die tatsächliche Produktion. Die für die Berechnung der HPV benötigten Daten werden seitens der Unternehmen eigenverantwortlich unter der Anleitung des Consulting-Unternehmens erhoben. Bei der Erhebung der Daten sind jedoch Manipulationen möglich, da HPV's in der Regel ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Fertigungstiefe oder anderer Dimensionen (Unternehmensprofil, Länderfaktoren) miteinander verglichen werden. Auch ein Einbezug des Betriebsrats bei der Datenerhebung erfolgt bislang nicht. Aus der Sicht betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertreter besteht die dringende Notwendigkeit ihrer Beteiligung bzw. der Entwicklung von Indikatoren zur Innovationsfähigkeit und Kompetenzentwicklung, um zu Standortbewertungen zu gelangen, die schließlich auch die Perspektiven der Beschäftigten berücksichtigen. (Jürgens 2007)

These 5: Verlagerungsaktivitäten sowohl in den OEM's als auch bei den Zulieferern benötigen transparente Bewertungsverfahren, in deren konzeptionelle Entwicklung auch die Betriebsräte einbezogen werden müssen.

Die Forschungsergebnisse des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI) unterstreichen (Kinkel/Zanker 2007), dass bei Verlagerungsaktivitäten eindimensionale cost-cutting-Strategien zu suboptimalen Standortentscheidungen führen. Das ISI unterscheidet drei unterschiedliche Unternehmenstypen: Der *home based player* baut weiterhin auf Produktion innerhalb des Standortes Deutschland und wird vorrangig aus seinem näheren Umfeld beliefert. Diese Lieferbeziehungen sind durch regionale, strategische Partnerschaften und gegenseitiges Vertrauen zwischen den Vertragspartnern gekennzeichnet. Die *markt- und kundenorientierten Auslandsproduzenten* hingegen sehen in ihren Auslandsinvestitionen die Möglichkeit der Markterschließung und der geforderten Nähe zum OEM. Rein *kostenorientierte Auslandsproduzenten* realisieren Investitionen in Niedriglohnländern insbesondere aufgrund der dadurch gegebenen Möglichkeit einer Reduktion der Faktorkosten. Im Rahmen bereits getroffener Verlagerungsentscheidungen werden jedoch deutsche Alternativstandorte in den Entscheidungsprozess nicht mehr eingeschlossen. Die ISI-Studien zeigen unzweifelhaft auf, dass sich Standortbewertungen

nicht allein auf ein cost-cutting-Argument stützen können, da dadurch Innovations- und Qualitätsfaktoren vernachlässigt werden. Dagegen helfen Betriebsräte, fundierte und nachhaltige Entscheidungen zur Standortentwicklung zu treffen. Diese Ergebnisse untermauern die Argumente einer qualitäts- und innovationsorientierten Arbeitspolitik, wie er entsprechend im gewerkschaftlichen Strategieansatz „besser statt billiger“ zum Ausdruck kommt.

These 6: Der qualitäts- und innovationsorientierte Strategieansatz ist ein notwendiger, jedoch kein hinreichender Ansatz zur arbeitspolitischen Regulierung der internationalen Standortkonkurrenz.

Die positiven Wirkungen eines qualitäts- und innovationsorientierten Strategieansatzes sind in der bundesdeutschen Automobilindustrie u. a. durch die Beispiele „Auto 5000“ bei Volkswagen (Schumann 2008) und bei BMW in Leipzig (Pries 2006) in den letzten Jahren empirisch vielfach belegt. Dieser Ansatz setzt auf die Vereinbarkeit von Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit als standortbezogenen sozialen Kompromiss. Einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit wird als Voraussetzung für die Verwirklichung der Beschäftigteninteressen anerkannt. Im Kontext einer verschärften internationalen, konzerninternen Wettbewerbs gilt es strategische Überlegungen anzustellen, unter welchen Rahmenbedingungen innovative Produktionskonzepte über einzelne Standorte hinaus für einen internationalen Konzernverbundes betriebs- und grenzüberschreitend entwickelt werden können, so dass qualitäts- und innovationsorientierte Strategien in ihren Effekten nicht zu Lasten anderer Standorte eines international aktiven Konzerns und ihrer Beschäftigten gehen.

These 7: Welt- und Euro-Betriebsräte sind Schlüsselakteure für die Entwicklung wettbewerbsdämpfender Regulierungsinstrumente.

Die arbeitspolitischen Gestaltungsspielräume werden größer, je weniger marktgetriebene Produktionsmodelle betriebliche Handlungskorridore einengen. Welt- und insbesondere Euro-Betriebsräte mit ihren nunmehr erweiterten Informations- und Konsultationsrechten spielen hier eine entscheidende Rolle. EBR's unterscheiden sich allerdings trotz gleicher EU-Rechtslage in der unternehmensbezogenen Praxis erheblich. Bereits die Ergebnisse der frühen EBR-Forschung differenzierten verschiedene Typen von EBR, die sich im Hinblick auf ihren Aktivitätsgrad und ihre Chancen, die Interessen der Beschäftigten zu vertreten, qualitativ unterscheiden. Die neuere Forschung fasst den EBR als eine an internationalen Standorten verteilte Organisation, die innerhalb von und bezogen auf international aktive Unternehmen agieren. Auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse lassen sich dabei Faktoren benennen, die die Vertretungswirksamkeit von EBR beeinflussen. Hierzu zählen das Stammland des Konzerns (Recht, Kultur, Tradition und System der Industriellen Beziehungen), die Akteursstrategien (Haltung des Managements gegenüber der Arbeitnehmer-Interessenvertretung, Unternehmensstrategien in Bezug auf Re-Lokalisierung), die historischen Entwicklungspfade des Unternehmens und der Interessenvertretung im Unternehmen sowie die Strukturen des international aktiven Unternehmens. Demnach ist die Handlungsfähigkeit eines EBR ein sehr voraussetzungsvoller Prozess, der durch verschiedene Elemente – Organisationsbedarf, Organisationsfähigkeit und Managementstrategien – beeinflusst wird. Ob sich ein EBR als aktives Gremium konstituiert hängt demnach davon ab, ob konkrete Problemfelder oder Handlungsbedarfe existieren, die sinnvoll

transnational vom EBR bearbeitet werden. Hierzu zählen Unternehmensstrategien wie eben Standortwettbewerb, Verhandlungen über Produktionsquoten und Parallelproduktionen, oder aber die konkret virulente Bedrohung von Arbeitsplätzen durch Werksschließungen bei Standortverlagerungen. Die Organisationsfähigkeit hängt in erheblichem Maße von den (Zeit-, Geld-, Wissens-) Ressourcen des EBR ab; ebenso zentral ist die Bereitschaft der dominanten Koalition im EBR – im Stammland die Interessenvertretung – den EBR auch als Instrument der Interessenvertretung zu nutzen und gemeinsame, transnationale Handlungsstrategien zu entwickeln. Die Bereitschaft des Managements, den EBR als Akteur zu akzeptieren und mit ihm in Verhandlungen zu treten, markiert schließlich eine entscheidende Voraussetzung eines vertretungswirksamen EBRs. (Hertwig u. a. 2009 und für den Fall GM Europe: EBR-news 1/2009)

These 8: Führende bundesdeutsche Automobilhersteller sind auf dem Weg zu transnationalen Konzernen, die über unternehmensbezogene Welt- und Eurobetriebsräte hinaus durch grenzüberschreitende Netzwerke von Gewerkschaften und NGO's reguliert werden müssen.

In der organisationswissenschaftlichen Forschung gibt es eine breite Tradition der Entwicklung von Idealtypen internationaler Unternehmen. Transnationale Organisationen verfügen dabei über Merkmale, welche sie als einen spezifischen Typus internationaler Organisation kennzeichnen. Hierzu zählen insbesondere die grenzüberschreitende Verteilung und dezentrale Struktur der materiellen Ressourcen, Standorte, Beschäftigten und Wissensbestände. Es handelt sich eher um eine polyzentrische organisationsspezifische Kultur, die durch raumverteilte Macht- und Interessenbündelungen gekennzeichnet ist. Transnationale Organisationen werden aufgrund dieser Merkmale nicht als hierarchische Organisationen (push principles), sondern als ‚globale Lernnetzwerke‘ oder ‚multi-centre-structures‘ (pull principles) begriffen. Gerade die transnationalen Koordinations- und Steuerungsprozesse erfordern eine dynamische Einbettung von transnationalen Organisationen in ihre spezifischen lokalen Umwelten, also auch der Institutionen der jeweiligen nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen. (Pries 2008) Deren politische Gestaltungsmacht ist jedoch Voraussetzung für die Herausbildung handlungsfähiger, transnationaler Gewerkschaftsnetzwerke, die wiederum die Aktivitäten der unternehmensbezogenen WBR und EBR bei der Entwicklung wettbewerbsdämpfender Regulierungsinstrumente unterstützend flankieren.

These 9: Qualifizierte Mitbestimmung hat sich als Standortvorteil bundesdeutscher OEM erwiesen.

Mit der tiefen Legitimationskrise eines marktgetriebenen Produktionsmodells ist gerade im bundesdeutschen Kontext die Chance für eine Ausweitung der Mitbestimmung seit der Verabschiedung der Montanmitbestimmung im Jahr 1951 noch nie so groß wie heute. Die aktuelle Auseinandersetzung über Staatsbeteiligungen bei krisengeschüttelten OEMs (Opel) und Automobilzulieferern (Schaeffler) forciert die Suche nach betriebsrätlichen und gewerkschaftlichen Konzepten zur Entwicklung von alternativen Produktionsmodellen. Der wirtschaftliche Erfolg der bundesdeutschen OEM - insbesondere von VW - unterstreicht, dass gerade die Innovationsfähigkeit und die Kompetenzentwicklung der Beschäftigten Schlüsselfaktoren für den Unternehmenserfolg und die Beschäftigungsstabilität sind. Die Herausbildung einer innovativen Arbeitspolitik

bei „Auto 5000“ wäre jedoch ohne die wettbewerbsdämpfenden Effekte des VW-Gesetzes 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 einerseits einen wesentlichen Baustein für den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens und andererseits die Grundlage für die Entwicklung einer internationalen Mitbestimmungs-Charta dar. Die Handlungsfähigkeit internationaler Gewerkschaftskooperation und Solidarität ist deshalb doppelt programmiert: Einerseits ist internationale Handlungsfähigkeit abhängig von der politischen Gestaltungsmacht der nationalen Akteure der Arbeitsbeziehungen - Betriebsräte und Gewerkschaften -, andererseits werden die nationalen arbeitspolitischen Gestaltungsspielräume weiter, je weniger die internationale Standortkonkurrenz betriebliche Handlungskorridore einengt.

These 10: Marktgetriebene Produktionsmodelle durch eine politische Mehrebenen-Strategie neu programmieren

Im Zuge der Durchsetzung von marktgetriebenen Produktionsmodellen und internationalem Standortwettbewerb gerät bei vielen Beschäftigten die traditionell ausgeprägte Europafreundlichkeit der Gewerkschaften deutlich in Widerspruch. Die Beschäftigten erleben Europa weniger mit einem Zuwachs an Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit als eher mit konkreten Erfahrungen von Standortverlagerungen und Arbeitsplatzverlust. Insbesondere die Verlagerung des wirtschaftlich gesunden Nokia-Standortes nach Rumänien hinterließ bei der breiten Bevölkerung bis heute eine sehr tiefe Verständnislosigkeit. (Wannöffel 2008) Das Zusammentreffen von internationaler Finanzkrise und globaler Überproduktionskrise bietet aktuell eine große Chance, den seit zwei Dekaden dominanten Pfad eines marktgesteuerten Produktionsmodells der Automobilwirtschaft neu zu programmieren. Die Krise der Leitbranche wird sich auf Grund ihrer Exportabhängigkeit auch wegen des möglichen Zusammenbruchs der kreditfinanzierten osteuropäischen Märkte zukünftig noch weiter zuspitzen. Gerade in dieser Phase können Debatten über ein alternatives Produktionsmodell eingeleitet werden, das zukünftig wettbewerbsdämpfende Regulierungen beinhaltet. Und dieser Entwicklungspfad verknüpft mehrere Politikebenen: Da die notwendige Herausbildung eines tragfähigen Systems transnationaler, europäischer Arbeitsbeziehungen eine Großbaustelle für zukünftige Jahrzehnte darstellt, kommen in der gegenwärtigen Phase der Verteidigung und Weiterentwicklung nationaler Mitbestimmungsinstrumente (z. B. Ausbau des wettbewerbsdämpfenden VW-Gesetzes auf Unternehmen der Automobilwirtschaft, die öffentliche Hilfen erhalten) eine besondere Bedeutung zu. Empirische Erkenntnisse unterstreichen, dass nur aus einer starken nationalen Verhandlungsmacht heraus auf der transnationalen Ebene arbeitspolitische Mindeststandards bei der Sozial- und Mitbestimmungspolitik durchgesetzt werden können. (Mitbestimmungscharta VW) Eine komplexe, internationale Netzwerktextur (Pries 2008) aus nationalen Akteuren der Arbeitsbeziehungen, Welt- und Europäische Betriebsräte, unternehmensbezogene Gewerkschaftsnetzwerke (z. B. GM-Delta-Gruppe), Global Unions (z. B. Internationale Rahmenabkommen) mit tatkräftiger Unterstützung gewerkschaftsnaher, politischer Stiftungen und Nicht-Regierungsorganisationen schafft die Voraussetzungen für eine vertrauensvolle Kommunikation über einen notwendigerweise, doppelten sozia-

Automobil- und Zuliefererkongress 2009, 25./26. März 2009 in Berlin
„Durch Qualität und Innovation die Zukunft sichern“

len Kompromiss: Sowohl lokal und standortbezogen als transnational und konzernbezogen.