



Standortverlagerung – Fehlentscheidungen kosten Arbeitsplätze und Geld

1. Industriepolitisches Memorandum – Projekt „Kompetenz und Innovation“

www.nrw.igmetall.de



Standortentscheidungen kritisch bewerten – Chancen für Arbeitsplätze nutzen

Mit Standortentscheidungen haben Betriebsräte, aber auch Unternehmen in den letzten Jahren viele Erfahrungen gemacht. Nicht zuletzt die hohe Zahl von Rückverlagerungen weist auf zu kurz gedachte Konzepte und verfehlte Erwartungen hin. Es gibt typische Fallen bei Standortentscheidungen. Hinter jeder dieser Verlagerungsfällen steckt ein Ansatzpunkt für Betriebsräte. Neue Planungen zu Standortverlagerungen, die spätestens bei einem erneuten konjunkturellen Abschwung entstehen werden, sind genau auf dieser Grundlage sehr kritisch zu hinterfragen. Sich für den Erhalt und die Entwicklung von industriellen Arbeitsplätzen zu engagieren heißt damit: Die Idee der Modernisierungsoffensive der IG Metall „*besser statt billiger*“ zum eigenen Thema der Auseinandersetzungen im Betrieb machen. Mit diesem Memorandum liefern wir dafür die Anstöße und Argumente.

Die Befragungen des IG Metall Bezirks NRW unter Betriebsräten, aber auch die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung belegen: Gerade bei kostengetriebenen Verlagerungen verfehlen Unternehmen oft die ursprünglich gesteckten Ziele. Nicht selten entpuppen sich angebliche Fakten über Verlagerungsvorteile im Nachhinein als Mythos. Immer wieder bleiben Chancen für die Arbeitsplätze an einem bestehenden Standort unbeachtet.

Um diese Chancen nutzen zu können, müssen sich Betriebsräte und Beschäftigte einmischen. Für sie geht es um die besten Konzepte für gute Beschäftigung. Es wird dabei immer wichtiger, nicht nur die Verlagerungsfälle zu erkennen, son-

dern darüber hinaus die derzeitigen Trends der Entwicklung in den Branchen und Betrieben vorausschauend zu bewerten. Wir müssen uns auf Entwicklungen rechtzeitig einstellen, um die beschäftigungswirksamen Alternativen zu Verlagerungen noch möglich zu machen. Nur wenn die richtigen Weichen gestellt werden, können industrielle Arbeit und Dienstleistung nachhaltig am Standort entwickelt werden.

Aus den Erfahrungen von Betriebsräten und aus Erkenntnissen von Wissenschaftlern wissen wir um die Erfolgsfaktoren, die Verlagerungsrisiken mindern und die industrielle Entwicklung fördern:

- Frühzeitige Information und Mitbestimmung sind Garantien für eine gute Standortentwicklung.
- Innovationsstrategien, die nicht nur die Technik und den Prozess, sondern den Menschen und seine Wertschöpfungspotenziale in den Mittelpunkt von Unternehmensplanungen rücken, machen Arbeitsplätze sicherer.
- Um Verlagerung aufgrund von Kapazitätsengpässen zu vermeiden, sind systematische Investitionen in die Beschäftigten und intelligente Konzepte zur Beschäftigungssicherung auch in Krisenphasen notwendig.

Nicht nur Betriebsräte, auch die Unternehmen lernen aus bisherigen Fehlern bei Verlagerungen. Im Konflikt um die besten Konzepte für gute Beschäftigung zählt deshalb, dass Betriebsräte sich auf kompetenten Sachverstand aus der Wissenschaft, und vor allem auf gut informierte und beteiligte Belegschaften stützen können.

Die IG Metall unterstützt ihre Betriebsräte dabei. Sie ist nicht gegen jede Auslandsinvestition. Im Gegenteil: Wenn damit neue Märkte erschlossen werden, bieten sich oft doppelte Chancen – für die Arbeitnehmer diesseits und jenseits der Grenzen. Es gibt sie, die Alternativen zu simplen „*billiger*“-Strategien. Die besseren Lösungen sind gefragt.



Oliver Burkhard



Das Projekt „Kompetenz und Innovation“, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, führt Betriebsräte und Wissenschaftler direkt zusammen. Das von der IG Metall in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg getragene Projekt verfolgt das Ziel, diesen Praxis-Wissenschaftsdialog zu Fragen der Innovationsfähigkeit sowie der Entwicklung und Sicherung industrieller Arbeit zu fördern. Das vorgelegte Memorandum fasst die wichtigen Ergebnisse zum Handlungsfeld „Standortverlagerung“ aus Expertenrunden, Diskussionen und Workshops mit Wissenschaftlern und Betriebsräten zusammen. Eine Befragung von Betriebsräten und wissenschaftlichen Experten sowie praktische Fallbeispiele aus der Zusammenarbeit von Betriebsräten, Geschäftsleitungen, Wissenschaftlern und Beschäftigten gaben zusätzliche Impulse. Das Projekt unterstützt Betriebsräte so bei dem Ziel, „*besser statt billiger*“ Lösungen zu erreichen, das heißt Arbeitsplätze durch Innovation zu sichern. → **Memoranden zu weiteren Handlungsfeldern folgen.**

Typische Fallen bei Standortentscheidungen

- 1 Die Strategiefalle
- 2 Die Innovationsfalle
- 3 Die Low-Tech-Falle
- 4 Die Kostenfalle
- 5 Die Planungsfalle
- 6 Die Woanders-ist-alles-besser-Falle
- 7 Die Kompetenzfalle
- 8 Die Netzwerkfalle

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen „Fallen“ → ab S. 9



1. Die Standortfrage bleibt aktuell

Für die Zukunft der Industriearbeit in Deutschland ist der Prozess der Internationalisierung weiterhin ein wesentlicher Faktor. Hört man Betriebsräten zu, dann wird deutlich, dass das Thema Standortverlagerung in den Unternehmen ein echter Dauerbrenner ist – wenn auch konjunkturell unterschiedlich angeheizt. Dafür sprechen die Ergebnisse einer aktuellen Betriebsräteumfrage im Projekt „Kompetenz und Innovation“, aber auch eine wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag der IG Metall NRW (Kinkel u. a. 2008). 48 % der befragten Betriebsräte gaben an, dass Produktionsverlagerungen in ihrem Betrieb ab 2008 realisiert werden. Zwar sind Verlagerungsaktivitäten ins Ausland kein Massenphänomen, doch weisen gerade die beschäftigungsintensiven Branchen der Automobilzulieferer und des Maschinenbaus in jüngerer Zeit eine überdurchschnittlich hohe Verlagerungsneigung auf (Döhrn 2008; Kinkel/Maloca 2008 a). Immer wieder sind Betriebsräte mit dem Argument konfrontiert, dass Industriearbeit in Deutschland zu teuer sei und es keine Alternative zur Verlagerung gäbe. Über 90 % der von uns befragten Betriebsräte gehen davon aus, dass das Motiv für Verlagerungen in ihrem Betrieb „Kosteneinsparung“ war. Wissenschaftler bestäti-

gen, dass Unternehmen vor allem die Kosten als wichtigstes Verlagerungsmotiv nennen, auch wenn andere Motive wie die Öffnung neuer Märkte, Kapazitätsengpässe oder Qualitätsvorteile ebenfalls in die Entscheidung einfließen (Kinkel u. a. 2008; TA-Zukunftsreport 2008: 26 ff).

Inzwischen wächst das Bewusstsein dafür, dass Verlagerungen komplexe strategische Entscheidungen von großer Tragweite darstellen, die keineswegs risikolos sind. Auf jede vierte bis sechste Produktionsverlagerung folgt innerhalb von vier bis fünf Jahren eine Rückverlagerung – unter anderem aus Kostengründen (Kinkel/Maloca 2008 a; TA-Zukunftsreport 2008: 28). Viele Manager bewerten diese Strategien nach enttäuschten Hoffnungen heute erheblich skeptischer. Hochfliegende Einsparträume und euphorische Planungen am „grünen Tisch“ zerschellen nicht selten an der harten Realität der Umsetzung am neuen Standort.

Diese Rückverlagerungen sollten Betriebsräte dennoch nicht zu Sorglosigkeit verleiten. Es zeichnet sich ab, dass Verlagerungen bei steigendem Wettbewerbsdruck (z. B. durch ein Abflauen der Konjunktur) schnell wieder zum dominierenden Thema werden dürften. Auf diese Herausforderung müssen

sich Gewerkschaften und Betriebsräte schon heute vorbereiten. Nicht zuletzt deshalb, weil für Betriebsräte noch ein Aspekt hinzukommt, den die Statistik nicht zeigt: Verlagerung kann sich mitunter auch dann negativ auswirken, wenn sie am Ende gar nicht umgesetzt wird. Schon die Drohung des Managements mit einer Ver- oder Auslagerung kann sich negativ auf den heimischen Standort auswirken, denn oftmals reicht sie, um Lohnverzicht und Arbeitszeitverlängerungen durchzusetzen (Ahlers u. a. 2007).

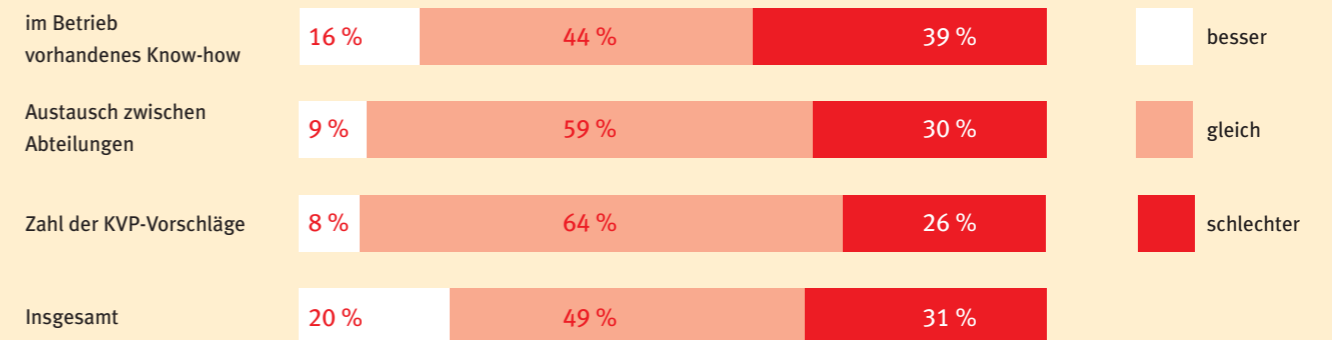
2. Strategien für eine nachhaltige Industrientwicklung in Deutschland statt schnelle Rendite für wenige

Die Ergebnisse und Beispiele aus unserer Trend-Befragung und der wissenschaftlichen Studie machen deutlich: Entscheidungen über Standorte beziehungsweise die Art und Weise, wie sie vorbereitet und getroffen werden, sind ein wichtiger Indikator dafür, ob ein Unternehmen nach indus-

triellen Perspektiven sucht oder ob kurzfristige und hohe Renditewünsche diesen Weg versperren. An einer nachhaltigen Industrientwicklung orientiertes Handeln zur Stärkung inländischer Standorte bietet die Chance, teure Fehler und Arbeitsplatzverluste zu vermeiden. Die betriebliche Mitbestimmung kann schon im Vorfeld von Verlagerungen eine wichtige Korrekturfunktion übernehmen. Betriebsräte senden ein deutliches Alarmsignal: Viele der Befragten gaben an, dass die Innovationsfähigkeit ihres Unternehmens nach einer Verlagerung stagniert bzw. sinkt, und machen dies z. B. am Know-how, dem Austausch zwischen Abteilungen und der Zahl der KVP-Vorschläge fest.

Eine Fixierung darauf, die Arbeitskosten zu senken, geht oft damit einher, dass Handlungsspielräume bei der Qualität, der Termintreue oder der technischen Ausstattung vernachlässigt werden (Wildemann 2005). IG Metall und Betriebsräte fordern als erste Option Optimierungsmaßnahmen für inländische Standorte ein, bevor Verlagerung diskutiert wird.

Innovationsfähigkeit nach Verlagerung



Quelle: Befragung von Betriebsräten im Rahmen des Projektes „Kompetenz und Innovation“ im Jahr 2007. An der Befragung haben 119 Betriebsräte aus der Metall- und Elektroindustrie teilgenommen.

Kostenorientierte Verlagerungen sind teuer, riskant und oftmals erfolglos

Ein brisantes Ergebnis der wissenschaftlichen Analyse von Verlagerungsprozessen in Deutschland ist, dass kostengetriebene Verlagerungen nicht nur einen negativen Einfluss auf die Beschäftigung am heimischen Standort haben, sondern dass diese Auslagerungsvariante auch ein besonders hohes Risiko des Scheiterns aufweist. Markt- oder kundengetriebene Auslagerungsaktivitäten wirken sich dagegen weniger ungünstig auf den heimischen Standort aus (TA-Zukunftsreport 2008; Kinkel/Lay 2004).



„Rein kostengetriebene Verlagerungen scheitern häufiger als marktorientierte Strategien, insbesondere weil häufig schmerzhaft Einbußen bei zentralen Wettbewerbsfaktoren wie Qualität, Lieferfähigkeit oder Flexibilität auftreten, die vorab nicht berücksichtigt worden sind.“

Dr. Steffen Kinkel, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung, Karlsruhe

Intelligente Strategien sind weniger anfällig und bieten Chancen für Arbeitsplätze

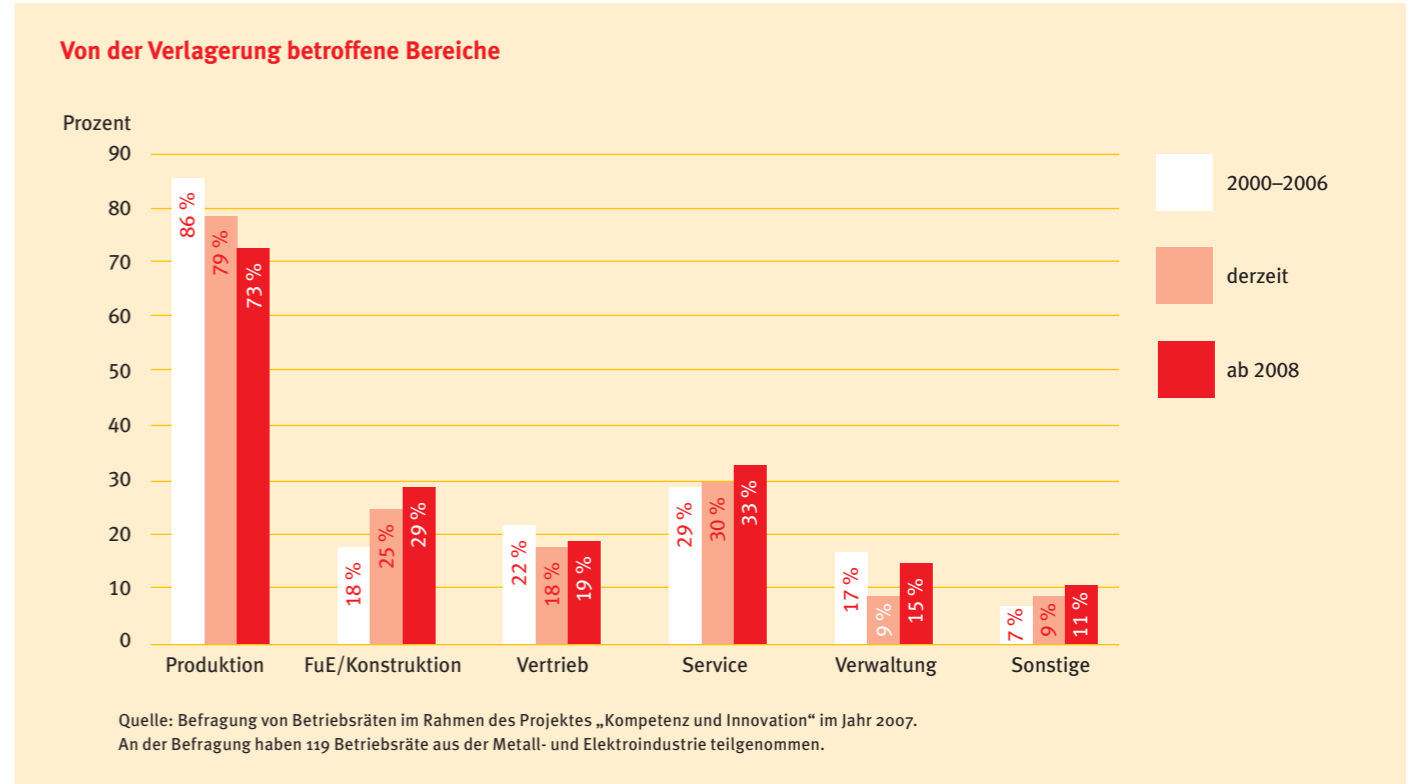
Intelligente Managementstrategien nutzen die Chancen der Internationalisierung und forcieren gleichzeitig die Stärken des heimischen Standortes, indem sie Faktoren wie Markterschließung, Kundennähe und die Sicherstellung der Lieferfähigkeit vor Ort bei der Standortentscheidung zu wichtigen Kriterien machen. Solche eher marktorientierten Strategien erweisen sich als zukunftsfähiger und nachhaltiger: „Sie sind wirtschaftlich erfolgreicher und führen im Gegensatz zu rein kostengetriebenen Verlagerungen auch nicht unmittelbar zu einem Arbeitsplatzabbau am Heimatstandort“



„Den Auftrag für den neuen Ford Fiesta haben wir nur bekommen, weil wir auch in China produzieren. Gleichzeitig haben wir damit zusätzliche Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen.“

Ulrich Kunz, Gesamtbetriebsratsvorsitzender Kirchhoff Automotive Deutschland

(TA-Zukunftsreport 2008: 31). Verlagerungsaktivitäten bergen nicht nur Risiken, sondern auch Chancen für eine Stabilisierung von Arbeitsplätzen am heimischen Standort. Betriebsräte und Gewerkschaften sind daher keinesfalls auf die Rolle als Internationalisierungsblockierer festgelegt, sondern sie können sogar aktiv die Internationalisierung von Unternehmen vorantreiben. Wo die Geschäftsführung Chancen der Internationalisierung zu vernachlässigen droht, „können Interessenvertreter von sich aus Auslandserkundungsreisen anregen, mit Kundenunternehmen gemeinsam die Möglichkeiten eines Auslandsengagements abschätzen oder der Geschäftsleitung Gutachten und Expertisen vorschlagen“ (Ittermann u. a. 2008: 14). Investitionen an ausländischen Standorten können im Einklang mit den Beschäftigteninteressen im Inland stehen, wenn dahinter eine deutliche Marktperspektive und eine sinnvolle Aufgabenteilung im internationalen Kontext stehen. Auf die Prüfung im Einzelfall kommt es an. Die Erkenntnis, dass eine Verlagerung der Produktion nicht unbedingt zum Nachteil des hiesigen Standortes sein muss, spricht jedoch auch dafür, dass auf Interessenvertretungen bei Internationalisierungsprozessen neben der reinen Schutzfunktion in Zukunft auch eine Gestaltungsrolle zukommt. Diese kann sich beispielsweise auf die Arbeitsbedingungen an den ausländischen Standorten beziehen (Pries 2006).



Gefahr für den Innovationsstandort Deutschland: Verlagerung von heute ist Fachkräfte- und Kapazitätsengpass von morgen Heute noch marginale Entwicklungen könnten zukünftig große Wirkungen entfalten. Beispiel Verlagerungen im Bereich Forschung und Entwicklung: Die Betriebsräte in der Befragung der IG Metall NRW schätzen Produktionsverlagerungen leicht rückläufig ein; im Bereich FuE sowie beim Service geht der Trend aber nach oben. Auch diese Einschätzung wird von wissenschaftlichen Untersuchungen unterfüttert: Das absolute Niveau von FuE-Verlagerungen ins Ausland ist noch gering, aber gerade von den Großunternehmen des verarbeitenden Gewerbes hat zwischen Mitte 2004 und Mitte 2006 jedes siebte Teile seiner Forschung und Entwicklung ins Ausland verlagert (Kinkel/Maloca 2008b: 3). Auch wenn das (noch)

kein Massenphänomen ist, so gibt es doch Anlass zur Sorge, wenn nach den einfachen Tätigkeiten nun auch wissensintensive Tätigkeiten verlagert werden. Gerade größere Unternehmen aus dem Fahrzeug- und Maschinenbau nutzen verstärkt das Angebot hoch qualifizierter Forscher in Osteuropa, die zu deutlich geringeren Löhnen zu arbeiten bereit sind (RWI 2005: 201 ff).

Als Treiber wirken hier nicht nur Kostenmotive, sondern ebenso Kapazitätsengpässe bei Fachkräften. Sollte sich dieser Trend bestätigen, dann wäre dies ein Hinweis auf Stellschrauben im Bereich des allgemeinen wie des betrieblichen Qualifizierungssystems, um einen weiteren Exodus von betrieblichem Innovationswissen zu verhindern.



3. Populäre Mythen in der Standortdiskussion führen zu Fehlentscheidungen: Acht typische Fallen

Über Jahre hinweg wurde die vermeintliche Chancenlosigkeit der deutschen Industrie in den düstersten Farben beschrieben. In Asien, Mittel- und Osteuropa erschließen sich dem globalen Kapitalismus nicht nur riesige Absatzmärkte, sondern es drängen auch rund zwei Milliarden zusätzliche Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt, mit denen die bislang als privilegiert geltenden Arbeitskräfte im „Goldenen Westen“ heute konkurrieren müssen. Gern wird dabei darauf hingewiesen, dass die Arbeitskraft in China im gemittelten Durchschnitt nur ein Hundertstel der Kosten gegenüber einer durchschnittlichen Arbeitskraft in Deutschland ausmacht.

Der Werksleiter am neuen chinesischen Standort muss dann aber feststellen, dass der spezialisierte Ingenieur mit dem gewünschten Anforderungsprofil auf dem lokalen Arbeitsmarkt

entweder nicht verfügbar ist oder mittlerweile genauso teuer wie sein Kollege in Deutschland. Und was nutzt die scheinbar billige Arbeitskraft in Indien, wenn sie sich nach einer aufwendigen Ausbildungsphase kurzfristig entscheidet, zur besser zahlenden Konkurrenz vor Ort zu wechseln?

Letztlich wird deutlich: Verlagerung ist keine Einbahnstraße. Das zeigen Beispiele wie die des Werkzeugherstellers Metabo, des Elektronikunternehmens Sennheiser und des Landmaschinenherstellers Lemken: Alle drei Unternehmen haben Auslandsstandorte wieder aufgelöst. Und sie sind nicht die Einzigen.

Während aber zum Auszug von Unternehmen aus Deutschland in der Regel schmissige mediale Begleitmusik ertönt (zu teure Arbeit, zu hohe Steuern, verkrusteter Arbeitsmarkt etc.), erfolgt die Rückkehr eher durch die Hintertür, sehr ruhig und diskret. Dies erklärt auch, weshalb Betriebsbeispiele in der aktuellen Debatte über Rückverlagerungen Mangelware sind.

Woran scheitern Verlagerungen? Wissenschaftliche Untersuchungen benennen eine Reihe von Faktoren, die die Verlagerungsträume platzen lassen. In Gesprächen und Workshops im Rahmen des Projektes haben Betriebsräte diese Faktoren bestätigt. Sie berichteten von typischen „Fallen“, in die ein Unternehmen rennen kann, wenn die handelnden Personen zu viele Vorurteile im Kopf haben oder sich nicht genug und falsch mit dem Thema auseinandersetzen.



„Über Rückverlagerung sprechen nur wenige Unternehmen. Denn das hat auch immer etwas mit Scheitern zu tun. Dabei könnte man das doch auch positiv wenden und sein Image aufpolieren: Wir tun was für den Standort Deutschland!“

Dr. Anja Schulz, Lehrstuhl für Unternehmensführung, Technische Universität Dortmund

Acht gute Gründe, Standortentscheidungen immer kritisch zu hinterfragen

- | | | |
|---|--|---|
| 1 | Die Strategiefalle | Vorsicht: Kunden und Umsatz können verloren gehen, wenn das Ziel der Standortentscheidung (z. B. „Kosten senken“) nicht zur Wettbewerbsstrategie (z. B. Qualität und Termintreue) passt... |
| 2 | Die Innovationsfalle | Original: Wer Produktinnovation mit organisatorischen Innovationen, Prozessinnovationen und Dienstleistungen kombiniert, ist weniger leicht zu kopieren und damit besser vor Verlagerung geschützt... |
| 3 | Die Low-Tech-Falle | Auch einfach gut: Die Lösung High-Tech hier – Low-Tech ins Billiglohnland verkennt, wie kompliziert die Herstellung von so manchem Einfachprodukt ist... |
| 4 | Die Kostenfalle | Teurer statt billiger: Versteckte Kosten lauern überall, tauchen aber in simplen Lohnkostenvergleichen nicht auf. Wenn es schlecht läuft, zahlt das Unternehmen doppelt und dreifach drauf... |
| 5 | Die Planungsfalle | Länger als gedacht: Verlagerungen funktionieren nicht nach dem Plug-and-play-Prinzip. Vieles ist komplizierter als gedacht und dauert länger als geplant... |
| 6 | Die Woanders-ist-alles-besser-Falle | Verschenkt: Statt den heimischen Standort einfach abzuwickeln, sollte geprüft werden, ob dieser durch Verbesserungen nicht attraktiver wird, als es die grüne Wiese derzeit ist... |
| 7 | Die Kompetenzfalle | Billiger ist nicht gleich besser: In vielen Ländern gibt es gute Fachkräfte – aber nicht immer und nicht überall – schon gar nicht zum gewünschten Preis. Wenn es schiefgeht, ist die Kompetenz in der Heimat verloren und im Ausland nicht zu bekommen... |
| 8 | Die Netzwerkfalle | Ausgeblendet: Ein Unternehmen ist häufig vernetzter, als das auf den ersten Blick sichtbar ist. Manchmal fehlt ein winziges Lieferteil – und alles steht still... |

**1 Die Strategiefalle:
Schlechte Qualität zu hohen Preisen?**

Nicht wenige Verlagerungsabsichten dienen nach Einschätzung von Betriebsräten nur als Drohkulisse zur Durchsetzung einer Tarifabweichung. Sobald ein Betriebsrat das Verlagerungsvorhaben auf Sinn und Zweck prüft, zeigen sich oft ungeklärte Fragen: Es gibt keine klare Strategie, keine detaillierten Planungen und keine sorgfältigen Kostenvergleichsrechnungen. Leider gilt dies nicht nur für angedrohte, sondern auch für tatsächlich durchgeführte Verlagerungsvorhaben. Oft sind die strategischen Ziele, die mit der Verlagerung verbunden sind, nicht geklärt: Geht es um Kosteneinsparung oder um Markterschließung? Sofern eine Geschäftsleitung behauptet, man würde beide Ziele verfolgen, steht die Frage der Vereinbarkeit beider Ziele im Raum.

Häufig sind die vom Management proklamierten Ziele nicht widerspruchsfrei. Wie ist es z. B. zu vereinbaren, dass die meisten deutschen Unternehmen einerseits vor allem innovative und qualitativ hochwertige Produkte anstreben, andererseits kostendominierte Verlagerungen jedoch oftmals Qualitätseinbußen zur Folge haben? Schlechte Qualität zu hohen Preisen lässt sich aber nur schwer verkaufen.

Wettbewerbsstrategie	Ziele internationaler Standortentscheidungen			
	Kostenreduktion	Erschließung von Absatzmärkten	Dem Kunden folgen	Erschließung von Technologie/ Know-how
Kostenführerschaft	✓	✓	?	?
Technologieführerschaft	?	✓	✓	✓
Flexibilitätsführerschaft	?	✓	✓	✓
Qualitätsführerschaft	?	✓	✓	✓

Abb.: „Abgleich von Zielen und Strategien“. In Anlehnung an Kinkel 2004. Fragezeichen: zu hinterfragen; Häkchen: grundsätzlich stimmig.

Anstatt eine langfristige Perspektive für den inländischen Standort zu entwickeln, schwenken Unternehmensleitungen oft allzu leichtfertig auf den „billiger-Kurs“ ein: Sie reduzieren Kosten und sparen Personal ein. Aus Mangel an eigener Strategiebildung bleiben der Wert und die Entwicklungsmöglichkeiten des inländischen Standortes ungenutzt. Das geht jedoch auch anders.



„243 Arbeitsplätze und der Standort insgesamt waren wegen der geplanten Verlagerung gefährdet. Wir konnten zeigen, dass wir besser sind als unser Ruf. Mittlerweile haben wir uns auf das Thema ‚Erneuerbare Energien‘ spezialisiert und gelten als Standort der Zukunft.“

Yasemin Rosenau, Betriebsratsvorsitzende Vaillant, Gelsenkirchen

! Prüfschritt Plausibilität: Mit Sinn und Verstand?
Betriebsräte sollten sich nicht vorschnell auf Kostenvergleiche einlassen. Stattdessen ist es ganz wichtig, sich zunächst mit dem Sinn und Zweck einer Maßnahme zu beschäftigen. Die Stimmigkeit von Wettbewerbsstrategie und Zielen der Verlagerung zu prüfen ist dabei ein wichtiger Schritt.

**2 Die Innovationsfalle
Standardprogramm oder kundenspezifisch Problemlösung?**

Wie wirken sich Verlagerungen eigentlich auf die Innovationsfähigkeit des zu verlagernden Unternehmens aus? Diese Frage haben Wissenschaftler des Fraunhofer Institutes für System- und Innovationsforschung im Auftrag der IG Metall NRW untersucht und Hinweise gefunden, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Innovationsverhalten und der Verlagerungsneigung gibt. Einige Unternehmen verknüpfen eine hohe Innovationsleistung im Bereich der Produkte mit Verlagerungsstrategien. Dieser Befund ist aus Betriebsratsicht recht ernüchternd: Auch exzellente Leistungen bei der Produktinnovation schützen den Standort nicht vor Verlagerung.

Auf den zweiten Blick passt die Feststellung aber zu einem Thema, das Betriebsräte schon lange diskutieren: Ein Innovationsbegriff, der Innovation nur auf „FuE-Quoten“ (also die investiven Ausgaben für Forschung und Entwicklung) reduziert, ist viel zu eng gefasst. Betriebsräte berichten im Rahmen der Modernisierungsoffensive „besser statt billiger“ von großen Potenzialen im Bereich der Prozess- und organisatorischen Innovation. Gerade Betriebsräte im Maschinenbau diskutieren – angestoßen durch die NRW-Initiative „Multimedia im Maschinenbau“ (1999–2004), an der Betriebsräte und IG Metall beteiligt waren – über Potenziale von Service- und Dienstleistungsinnovationen.

Dieses Verständnis eines erweiterten Innovationsansatzes liegt auch dem Innovationsverständnis des Fraunhofer Institutes für System- und Innovationsforschung zugrunde.

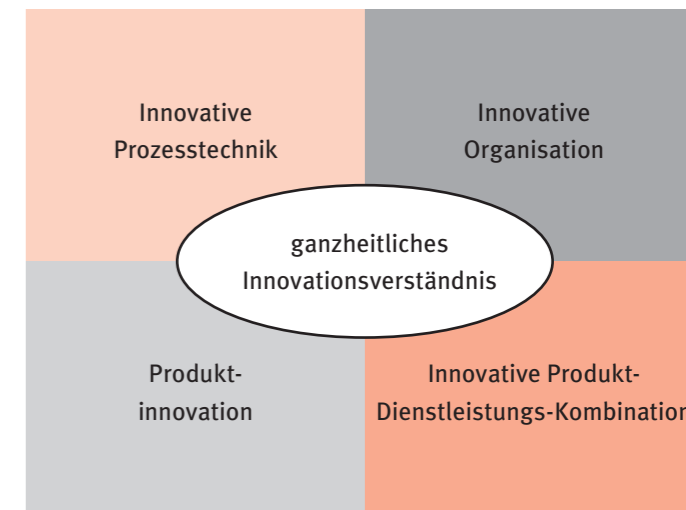


Abb.: „Ganzheitliches Innovationsverständnis“. In Anlehnung an Kinkel/Zanke/Maloca 2008.

Die Forscher erkennen gerade in der Kombination verschiedener Innovationsfelder eine gewisse Schutzwirkung gegen Verlagerung. Dies passt zu der aktuellen Diskussion über die sog. „kundenspezifische Produktion“: Unternehmen stellen ihr technisches Können, ihr Prozess-Know-how und ihre Kompetenzen immer stärker in den Dienst des Kunden. Die Kundenorientierung des Unternehmens endet nicht damit, den auf das Produkt bezogenen Bedarf zu ermitteln. Es löst z. B. auch logistische Probleme für seine Kunden. Kundenspezifische Produktion ist demnach das Gegenteil von kundenunabhängigen Standardprogrammen „von der Stange“.

Kundenspezifische Problemlösungen sind sehr komplex und bedürfen eines gelungenen Zusammenspiels von Entwicklung, Konstruktion, Produktion, Vertrieb, Service und bedingen letztlich neue Geschäftsmodelle. Mit dem Auseinanderreißen von Standorten und Funktionen wird auch dieser enge Zusammenhang aufgelöst um den Preis eines z. T. drastisch erhöhten Kommunikations- und Koordinationsaufwandes.

Gerade Betriebsräte setzen sich für ein ganzheitliches Innovationsverständnis im Unternehmen ein. Sie können auch prüfen, ob man sich im Unternehmen schon ausreichend genug Gedanken um die Bedarfe von Kunden macht und ob das Innovationsverhalten darauf abgestimmt wurde. So können sie einen Beitrag dazu leisten, die Attraktivität des Standortes zu erhöhen.

Das Management begründet Verlagerungen oft genug mit entsprechenden Aktivitäten des Wettbewerbs. Aber: Das Ziel eines Unternehmens am deutschen Standort kann nicht sein, alles nur wie alle anderen zu machen. Die Resultate der Fraunhofer-Studie sind eindeutig: Beschäftigungsaufbau betreiben die Unternehmen, die in einem der vier Innovationsfelder zum besten Drittel gehören (Kinkel u. a. 2008).



! Prüfschritt Kopierschutz-Test 1: Champions League oder Mittelfeld?
 Betriebsräte sollten das Innovationsverhalten des eigenen Betriebes prüfen. Tut das Unternehmen auf allen vier Feldern etwas? Wie gut ist es dabei z. B. im Vergleich zu den Wettbewerbern? Ist es auf einem Gebiet das beste Unternehmen? Sind die Kunden mit dem Innovationsverhalten zufrieden?

3 Die Low-Tech-Falle: Doch nicht so einfach?!

Die scheinbar so eingängige Logik „High-Tech made in Germany – Low-Tech im Billiglohnland!“ trifft nicht zu. Das belegt eindrucksvoll der häufig unterschätzte sog. Low-Tech-Bereich der deutschen Industrie. Dieser Bereich ist ein interessantes Beispiel für die Bedeutung eines ganzheitlichen Innovationsverhaltens. An ihm lässt sich so manches Vorurteil widerlegen.



„Low-Tech wird unterschätzt: Viele einfache Produkte entstehen auf hoch technisierten Anlagen – und sind damit Schrittmacher für High-Tech-Branchen wie den Maschinen- und Anlagenbau...“

Prof. Dr. Hartmut Hirsch-Kreinsen,
Universität Dortmund

Noch immer handelt es sich hier um einen sehr wichtigen Teil der deutschen Industrielandschaft. Per Definition heißt Low-Tech zunächst nicht mehr, als dass weniger als 2,5 % vom Umsatz in die Forschung und Entwicklung investiert werden. Zutreffender wird daher auch von nicht forschungsintensiven Unternehmen gesprochen. Die Unternehmen, die dieser Definition entsprechend in die Low-Tech-„Schublade“ sortiert werden, kommen im Jahr 2004 auf über 56 % der Industriebeschäftigten im verarbeitenden Gewerbe. Low-Tech ist also bei Weitem kein Randphänomen, sondern eine ökonomisch und beschäftigungspolitisch wichtige Größe (Abel/Hirsch-Kreinsen 2007).

Der Begriff „Low-Tech“ suggeriert, dass es sich um einfache Produkte handeln würde, die in einem einfachen Produktions-

prozess von Menschen ohne Ausbildung und Know-how hergestellt würden. Dabei werden jedoch wichtige Innovations- und Erfolgsfaktoren (Stichwort: „kundenspezifische Problemlösung“) einfach ausgeblendet, wie z. B.:

- Bewältigung einer meist hohen Komplexität des Produktionsprozesses
- eine Aufwertung von Produkten, z. B. durch das Design, die Bedienbarkeit und die Ergonomie
- ein sinnvoller Ausbau von Servicefunktionen
- flexible Absatzstrategien
- eine gute Stellung in der Innovationskette, z. B. durch Zusammenarbeit mit High-Tech-Unternehmen
- eine hohe Termintreue und Lieferfähigkeit – beruhend insbesondere auch auf guten logistischen Prozessen

Gerade das Zusammenspiel mehrerer Faktoren macht eine Übertragbarkeit der Produktion auf andere Länder schwierig, denn es ist oft über Jahre gewachsen und nicht innerhalb weniger Wochen imitierbar. Diese Erkenntnisse passen in hervorragender Weise zu den Feststellungen über den Erfolg eines ganzheitlichen Innovationsverhaltens. Und wenn festgestellt wird, dass unter den Weltmarktführern deutsche Industrieunternehmen zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil vertreten sind, dann sind eben auch Low-Tech-Unternehmen dabei (Simon 2007).

! Prüfschritt Kopierschutz-Test 2: Spezielle Problemlösung für Kunden oder Standardprogramm?

Für Betriebsräte bedeutet dies, dass auch sie nicht den Fehler begehen sollten und gedanklich die Herstellung einfacher Produkte schon ins Billiglohnland schicken, sondern stattdessen gemeinsam mit Beschäftigten und Geschäftsführung überlegen: Wie könnte eigentlich das entsprechende Produkt im Sinne der kundenspezifischen Problemlösung so aufgewertet werden, dass am Ende steht: „Low-Tech = Gute Lösungen für den Kunden – am besten aus Deutschland“?

4

Die Kostenfalle: Nicht so billig wie erhofft!

Ein Unternehmen, das seine Standortentscheidung in erster Linie oder sogar allein mit der Senkung von (Arbeits-) Kosten begründet, fährt einen sehr riskanten Kurs. Gerade in der Startphase ist die Verlagerung oft ein teures Restrukturierungsinstrument, das ohnehin schwächelnde Firmen zusätzlich gefährden kann. Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen haben nachgewiesen, dass das Kostensenkungspotenzial häufig überschätzt wird und dass die Erlöswirkungen von Verlagerungen nicht so schnell wie unterstellt wirksam werden (TA-Zukunftsreport 2008, Schulz 2007).

Zu den Gründen zählen eine Vielzahl unterschätzter und versteckter Kostenpositionen, deren Ansatz in der Kostenvergleichsrechnung zudem häufig auf falschen Annahmen beruht:

- Falsch angesetzte Personalkosten (Steigerungen!)
- Kosten für die Suche und Qualifikation von Personal
- Anlaufkosten
- Geringere Produktivität (vor allem in der Anlaufphase)
- Koordinations- und Betreuungskosten
- Material- und Versorgungskosten oder -engpässe
- Transport- und Logistikkosten
- Zusätzliche Vertriebskosten und Konstruktionsaufwand
- Investitionskosten (Standortaufbau, Umzug etc.)
- ggf. Berücksichtigung von Schließungskosten
- Ungerechte Zuordnung von Kostenpositionen (z. B. Fertigungs- und Materialgemeinkosten am heimischen Standort statt beim verursachenden Standort)
- Generell Kostensteigerungen aller zuvor genannten im Zeitablauf veränderlichen Kostenpositionen
- Schwächere Umsatzentwicklung als geplant (z. B. durch Unzufriedenheit beim Kunden wegen mangelnder Termintreue)

Oftmals wird auch der Einspareffekt überschätzt, der mit einer Verlagerung tatsächlich erreicht werden kann: 30 % Lohnkostenvorteil bringen beispielsweise bei den Gesamtkosten effektiv nur eine Einsparung in Höhe von 3–6 %, wenn der direkte Lohnkostenanteil bei etwa 10–20 % liegt (wie im Schnitt des verarbeitenden Gewerbes üblich). Die Wirkung eines Lohnkostenvorteils ist daher viel geringer als oftmals angenommen und damit nur ein relativ kleiner Hebel, der zudem z. B. durch höhere Transport- und Logistikkosten etc. schnell wieder zunichtegemacht werden kann.

Durch die Berechnung unterschiedlicher Szenarien auf der Basis einer anderen Bewertung einzelner Faktoren kann sich die Gesamtbewertung erheblich verändern, weil plötzlich die Relation zwischen altem und neuem Standort ganz anders aussieht.

Am Ende bleibt die Erkenntnis, dass es sich bei einer Standortverlagerung wohl doch eher um eine Investitionsmaßnahme als um ein einfaches Rezept zur Kostensenkung handelt.

! Prüfschritt Belastungstest Kostenvergleich: Stimmen die Annahmen?

Ein Betriebsrat kann seine Strategie u. a. darauf richten, vom Unternehmen eine faire Standortvergleichsrechnung zu verlangen, also einen „Belastungstest“ einfordern. Das ist wichtig: Denn gerade die Kostenvergleiche sind häufig die einzigen zum Betriebsrat kommunizierten Grundlagen für die Standortentscheidung. Der Betriebsrat sollte darauf achten, dass diese auf den richtigen Annahmen beruhen.

5

Die Planungs-falle: Alles dauert länger als gedacht!

Gerade die Probleme beim Produktionsanlauf werden vom Management oft unterschätzt. Nach Untersuchungen des Fraunhofer Institutes für System- und Innovationsforschung liegt die Frist für den tatsächlichen Produktionsanlauf um den Zeitfaktor 2,5 (!) über den Planungen (Kinkel 2004). Bei kleinen und mittleren Unternehmen vergehen nach einer Studie der Universität Dortmund zwischen dem Beginn des Standortaufbaus und dem Beginn der Auslandsproduktion durchschnittlich vier Jahre. Das Management schätzte diese Zeitspanne vor Auslagerungsbeginn auf sechs Monate (Schulz 2007). Dies bestätigt auch die Betriebsräte-Umfrage der IG Metall Bezirksleitung NRW. Die Betriebsräte bringen es auf den Punkt: Bei den Verlagerungsmaßnahmen handelt es sich oftmals um reine Mogelpackungen. Sie klappen nicht so gut wie geplant und sind daher auch nicht so billig wie erhofft. Rund zwei Drittel der Verlagerungen laufen aus dem Ruder – die meisten davon sogar erheblich.



Erfahrungen bei der Umsetzung: Abweichungen vom Plan

Mehr Personalkapazitäten	45 %	27 %	28 %	Ja, sehr viel mehr
Mehr Qualitätsverlust	39 %	33 %	28 %	Ja, geringfügig mehr
Mehrkosten	42 %	28 %	30 %	Nein
Längere Dauer	39 %	40 %	22 %	

Quelle: Befragung von Betriebsräten im Rahmen des Projektes „Kompetenz und Innovation“ im Jahr 2007. An der Befragung haben 119 Betriebsräte aus der Metall- und Elektroindustrie teilgenommen.

Dasselbe gilt auch für den Faktor „Qualität“. Was ein Unternehmen am heimischen Standort über Jahre aufgebaut hat, ist nicht so ohne Weiteres in wenigen Wochen auf einen ausländischen Standort mit anderen Beschäftigten und einem anderen Zulieferernetzwerk übertragbar.

An den Planungen können Betriebsräte also gut erkennen, wie realistisch und sorgfältig die Verlagerungspläne der Geschäftsführung sind. Betriebsräte können diese Planungen genauso hinterfragen wie die Standortvergleichsrechnung. Sie sind wichtig, weil sie sich in der finanziellen Bilanz einer Verlagerung niederschlagen. Eine verzögerte Inbetriebnahme oder geringere Produktionsmengen in der Anlaufphase senken den Umsatz, erhöhen die Kosten und schwächen damit die Rendite der Verlagerung. Darüber hinaus verschiebt sich der Zeitpunkt, bis eine Verlagerung die Investitionskosten ausgleichen kann (sog. Amortisationsdauer), weiter in die Zukunft.

! Prüfschritt Plug-and-play-Test: Traumtanz oder Wirklichkeit?

Betriebsräte sollten die Planungen zur Umsetzung auf Seriosität prüfen: Wie realistisch sind die Termine? Sind Alternativ- und Notfallpläne gemacht worden? Welche zeitlichen Puffer sind eingeplant? Wie groß ist das Risiko, z. B. für einen weiterhin bestehenden heimischen Standort durch Probleme am neuen Standort in Lieferschwierigkeiten zu kommen?

6 Die Woanders ist alles besser-Falle Ein schiefer Vergleich!

Die Analyse zahlreicher Verlagerungsprozesse hat gezeigt, dass Kostenrisiken durch Steuerungs-, Nacharbeits- und Kontrollaufwand bei Funktionsaufspaltungen auf verschiedene Standorte oft gar nicht oder nicht angemessen kalkuliert werden. Unter diesen Bedingungen schneidet der Alt-Standort zwangsläufig schlecht ab.

Die bestehende Situation am heimischen Standort wird mit einer Idealsituation am neuen Auslandsstandort verglichen. Das Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung schätzt, dass z. B. in der Automobilindustrie große Optimierungspotenziale am bisherigen Standort verschenkt werden:



14–20 % Optimierungspotenzial werden im Zeitraum eines durchschnittlichen Verlagerungsprozesses von drei Jahren weder erfasst noch genutzt (Kinkel/Zanker 2007). Insbesondere werden diese Potenziale nicht während des Entscheidungsprozesses einkalkuliert. Ein Vergleich „Verbesserter alter Standort versus neuer Standort“ ist aber realistischer als der Vergleich „alter Standort versus neuer Standort auf der grünen Wiese“.

So manchem Unternehmen dient die Verlagerung zudem als Ausweichstrategie für den Fall, dass am heimischen Standort bestimmte Dinge in der Produktion nicht richtig funktionieren. Die Erkenntnis von Betriebsräten: Mit noch nicht eingespielten Fachkräften und Prozessen am neuen Standort gelingt dies erst recht nicht.



„Uns hat der Beitrag der Wissenschaftler geholfen, die Diskussion über ein Verlagerungsvorhaben zu führen. Die Verlagerung ist jetzt erst mal vom Tisch. Probleme kann man nämlich nicht verlagern. Die muss man lösen – und zwar hier!“

Björn Neerfeld, Betriebsratsvorsitzender von Happich, Wuppertal

! **Prüfschritt Grüne-Wiese-Test: Spatz in der Hand oder Taube auf dem Dach?** Jeder Euro kann nur einmal ausgegeben werden. Betriebsräte sollten prüfen wofür: Ist es wirklich besser, in einen neuen Standort anstatt in Verbesserungen am bestehenden Standort zu investieren?

7

Die Kompetenzfalle: Dort nicht sofort vorhanden und hier profitieren dann andere Betriebe!

Die Rationalisierungsstrategien der vergangenen Jahre und die Einführung moderner Produktionssysteme haben in vielen Betrieben dazu geführt, dass Entscheidungs- und Regelungsprozeduren „nach unten“ verlagert wurden. Damit stiegen zugleich die Anforderungen an die Mitarbeiter (Selbstorganisation, Selbstverantwortung). Es wird häufig behauptet, dass der Qualifikationsvorsprung in Deutschland aufgebraucht sei. Betriebe, die ihre Erfahrungen im Ausland gemacht haben, berichten etwas anderes:

- Es fällt deutschen Unternehmen oft schwer, im Ausland Produktionsprozesse von gleicher Güte und Stabilität in Gang zu setzen.



- Erfahrungsgemäß vergleichsweise hohe Fluktuationsraten erschweren es, Kompetenzen am neuen Standort aufzubauen und dauerhaft zu entwickeln.
- Engpässe bei Fachkräften wiederum führen zu Qualitätsproblemen, die sich u. a. in mangelnder Termintreue und Nacharbeiten am Heimatstandort niederschlagen.
- Viele deutsche Unternehmen achten bei ihren Internationalisierungsbestrebungen zu wenig auf interkulturelle Verschiedenheiten. Akzeptanzprobleme sind die Folge.

Damit stellen sich Personalfragen als ein wesentlicher Engpassfaktor im Internationalisierungsprozess heraus.

Die Strategie einer immer weitergehenden Verringerung von Wertschöpfungstiefen an einem Produktionsstandort kann zu Kompetenz- und Substanzverlust führen und die künftigen



Entwicklungsmöglichkeiten untergraben. Nach einer Verlagerung wird der Alt-Standort mit Betreuungskosten belastet, die in der Startphase z. B. bei Autozulieferern bis zu 10 % der Gesamtkosten ausmachen können. Diese Kosten werden bei der Planung und damit beim Standortvergleich vor der Verlagerung fast nie berücksichtigt. Selbst wenn die Produktion am neuen Standort läuft, können Koordinations-, Betreuungs- und Kontrollkosten des alten für den neuen ausländischen Standort noch bis zu 50 % der Personalkosten am Neu-Standort ausmachen (Kinkel/Zanker 2007).

Die Kompetenzfalle kann jedoch auch am alten Standort zuschnappen: Manches Unternehmen hat die Bedeutung des betriebsspezifischen Wissens langjährig beschäftigter Fachkräfte erst erkannt, nachdem diese das Unternehmen verlassen mussten und nicht mehr zur Verfügung standen. Ein derart selbst verschuldeter Fachkräftemangel kann Fakten schaffen und letztlich zur Unumkehrbarkeit einer Verlagerung führen. Im schlechtesten Fall heißt das: Die Möglichkeit, die zuvor verlagerten Prozesse zurückzuholen, scheidet auch aus.

Schon jetzt mehren sich erste Hinweise darauf, wie Sparmaßnahmen der Vergangenheit heute das Wachstum behindern.

Das Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung erkennt z. B. Engpässe im inländischen Fachkräfteangebot als einer der treibenden Faktoren für den Bereich der FuE-Verlagerungen (Kinkel/Maloca 2008b). Im Jahr 2007 konnten über 12.000 Ingenieursstellen nicht besetzt werden (Leimbach 2008). Auch in einigen Facharbeiterberufen gibt es Knappheiten. Industriemechaniker, Schlosser etc. werden in einigen Regionen händeringend gesucht. Leider auch gerade dort, wo man vor Jahren diese Fachkräfte vor die Tür gesetzt hat und jetzt die guten Marktchancen nicht in vollem Maße nutzen kann, wie z. B. Anbieter von Kraftwerkstechnik im Ruhrgebiet (Löckener u. a. 2007). Betriebsräte berichten, dass es in ihren Betrieben vor allem an Personal mangelt und „man schon aus Panik verlagere, weil die Kunden sonst nicht beliefert werden könnten“. Zusätzlich können Kapazitätsengpässe auch durch Rohstoffprobleme, Lieferantenprobleme etc. bedingt sein.



„Dass der Betriebsrat vor drei Jahren die Verlagerung verhindert hat, ist jetzt die Basis dafür, dass wir den Rahm abschöpfen können. Denn wir haben unsere Fachkräfte noch!“

Ralf Siewert, Betriebsratsvorsitzender Siempelkamp, Krefeld

! Prüfschritt Fachkräfte: Ohne Fachkräfte kein Umsatz!
Vor der geplanten Verlagerung sollte der Betriebsrat daher das Personalkonzept prüfen. Welche Qualifikationen werden gebraucht? Wie viel Personal wird für die einzelnen Qualifikationsprofile gebraucht? Gibt es diese Fachkräfte überhaupt und wie realistisch sind die Planungsgrößen bei der Entlohnung?

Die Netzwerkfalle: Regionale Verflechtungen werden unterschätzt

Auch den Wert eingespielter Netzwerke vor Ort lernt mancher Betrieb erst schätzen, wenn er sie verloren hat (z. B. Lieferantenbeziehungen, Dienstleister, FuE-Infrastruktur etc.). Erste sozialwissenschaftliche Untersuchungen an chinesischen Standorten machen deutlich, dass in diesem Fall die chinesischen Zulieferer deutscher Automobilfirmen große Schwierigkeiten damit haben, die hohen Anforderungen der deutschen Auftraggeber zu erfüllen (Depner 2006). Damit bestätigt sich, dass die Potenziale der regionalen Verflechtungen am bisherigen Standort unterbewertet werden (Stichwort: "Cluster"). Auch Jahre nach der Verlagerung behalten Betriebe zu 70 – 80 % ihrer alten Wertschöpfungsverflechtungen, weil der Partner oder der Markt nicht mitziehen.

Eine Alternative zu Verlagerungen in Billiglohnländer kann es deshalb sein, regionale Kooperationsmöglichkeiten zu optimieren. Es schließt sich überhaupt nicht aus, bewusst auf Zulieferungen aus dem regionalen Umfeld zu setzen und gleichzeitig Auslandsmärkte zu bedienen. Tatsächlich sind Firmen, die so vorgehen, sogar bei Produktivität und Lieferzeit manch bekanntem Global Player überlegen (Kinkel/Lay 2000).



„Bei uns war das Problem, dass wir unterschätzt hatten, was es heißt, in Kaliningrad zu produzieren. Entweder kamen unsere Waren nicht an oder wir haben erst gar keinen Stahl zum Produzieren gehabt. Unser Unternehmer hatte ein Einsehen und ging zurück.“

Norbert Schulze, Betriebsratsvorsitzender der Lemken GmbH, Alpen

Die Ergebnisse des Fraunhofer Institutes für System- und Innovationsforschung legen nahe, dass erfolgreiche Produktinnovationen durch Forschungs- und Entwicklungskooperationen mit Wissenschaftseinrichtungen oder anderen Unternehmen befördert werden können. Bei Betrieben, die solche Kooperationen genutzt haben, ist der Anteil derjenigen, die in den letzten drei Jahren erfolgreich neue Produkte im Markt eingeführt haben, signifikant höher als bei kooperationsunwilligen Betrieben. Dazu können beispielsweise Forschungs-kooperationen mit Wissenschaftseinrichtungen oder mit anderen Unternehmen (die nicht Kunden oder Lieferanten sind) ebenso gehören wie Produktionskooperationen zum Kapazitätsausgleich sowie Aus- und Weiterbildungs-kooperationen (Kinkel u. a. 2008).

Auch diese Faktoren gehören letztlich zu dem Gesamtpaket eines Unternehmens, das auf kundenspezifische Problemlösungen statt auf Standardangebote setzt.

! Prüfschritt Netzwerk-Test:
Gute Nachbarschaftsbeziehungen bringen Vorteile und schaffen Bindung an den Standort
Betriebsräte können prüfen, inwieweit das eigene Unternehmen solche Faktoren im Blick hat. Werden am Heimatstandort gezielt und systematisch Kooperationsmöglichkeiten gesucht? Bei einer bevorstehenden Verlagerung steht dann die Frage im Raum, welche Beziehungen durch eine Verlagerung gefährdet sind.

4. Handlungsmöglichkeiten von Gewerkschaften und Betriebsräten

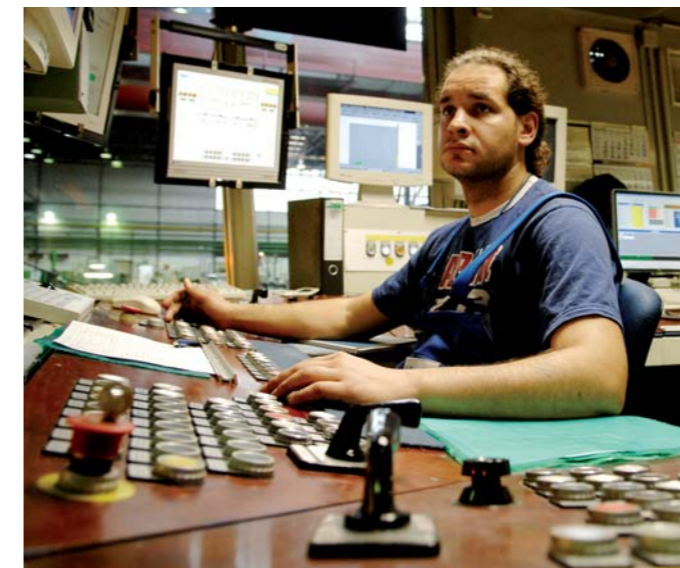
Die Vielzahl und Vielfältigkeit möglicher „Verlagerungs-fällen“ macht deutlich, dass es sich für Betriebsräte lohnt, Standortentscheidungen kritisch zu überprüfen. Es geht um die Beurteilung der Frage, auf welche Strategie ein Unternehmen setzt: auf die Schaffung von Kundennähe oder die Erschließung neuer Märkte („besser-Strategie“) oder auf Personalabbau und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen am Alt-Standort („billiger-Strategie“).

Die WSI-Betriebsrätebefragung hat klar gezeigt, dass in manchen Unternehmen die Arbeitgeberseite Verlagerungsankündigungen auch taktisch einsetzt, um Zugeständnisse der Beschäftigten für Lohnkürzungen und schlechtere Arbeitsbedingungen zu erreichen (Ahlers u. a. 2007). Betriebsräte sind oft neben Verlagerungsplänen noch mit einer Reihe weiterer Kostensenkungsmaßnahmen konfrontiert: Entlassungen trotz

guter wirtschaftlicher Situation, Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich, intensiver Einsatz von Leiharbeit und (Schein-)Selbstständigkeit.

Auf lange Sicht bedrohen diese Strategien mit dem Zweck der kurzfristigen Kostensenkung bzw. Renditesteigerung des Einzelunternehmens die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Arbeit und Einkommen. Dabei zeichnen sich viele erfolgreiche Unternehmen gerade dadurch aus, dass sie längerfristige Strategien verfolgen und gerade nicht das „schnelle Geld“ im Vordergrund steht. Zu den Erfolgsfaktoren von unbekanntem Weltmarktführern (sog. „hidden champions“) zählen z. B. (Simon 2007):

- eine vergleichsweise höhere Wertschöpfungs- und Fertigungstiefe kombiniert mit der Gewissheit, dass Einzigartigkeit intern entsteht und nicht zugekauft werden kann, oder
- eine intensive Kundenorientierung, die auf spezifische Problemlösungen setzt.



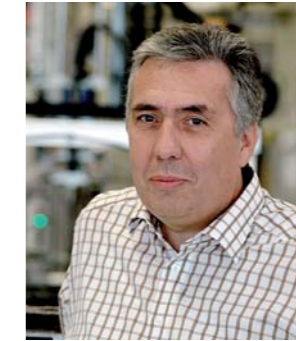
Die Realität in den Unternehmen spielt sich oftmals zwischen den beiden unten dargestellten Polen ab. Für Betriebsräte ist

es dabei wichtig zu erkennen, zu welcher Seite das Pendel ausschlägt, um ggf. frühzeitig die Initiative ergreifen zu können.

Gegenüberstellung von Strategien rund um das Thema „Standorte“		
Phasen	Kostenorientierte Strategie („billiger“)	Marktorientierte Strategie („besser“)
Strategiebildung	<ul style="list-style-type: none"> → Motiv: Kostensenkung → Effekt: Abbau von Arbeitsplätzen am Standort Deutschland → Häufiger Nebeneffekt: zusätzliche Absenkung von Einkommen am Standort Deutschland 	<ul style="list-style-type: none"> → Motiv: Markterschließung → Effekt: Aufbau von Arbeitsplätzen an einem neuen Standort → Häufiger Nebeneffekt: Arbeitsplatzaufbau auch am Standort Deutschland, wechselseitige Bereicherung
Entscheidungsfindung	<ul style="list-style-type: none"> → Kostenvergleich in Bezug auf Standorte – insbesondere Vergleich von Lohnkosten → Häufig ohne Betrachtung der Veränderung im Zeitablauf – dadurch große Verzerrungen (z. B.: Lohnkostensteigerungen in den osteuropäischen Staaten innerhalb der letzten fünf Jahre um bis zu 30 % etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> → Strategisches Konzept als Basis für ganzheitlichen Vergleich verschiedener Standorte <ul style="list-style-type: none"> • Kosten: mehrere Kostenpositionen (wichtig: Veränderung im Zeitablauf) • Nutzen qualitativer Faktoren: Strategie, Prozesse, Qualifikationen, Kultur etc.
Planung und Aufbau	<ul style="list-style-type: none"> → Idee: idealistisch – „plug and play“ → Umsetzung: länger, mehr Personal, mehr Schwierigkeiten → Effekt: teurer und schlechter als geplant 	<ul style="list-style-type: none"> → Idee: realistisch – jahrelanger Aufbauprozess → Umsetzung: mögliche Schwierigkeiten, hoher Personal- und Zeitbedarf werden eingeplant, kulturelle Faktoren berücksichtigt → Effekt: keine nennenswerten Abweichungen
Laufendes Management und Controlling	<ul style="list-style-type: none"> → „Feuerwehrstrategie“ und schlechte Personalplanung führen zu hohen Kosten → Entstehende Kosten werden oftmals entweder gar nicht erst nachgehalten oder den verschiedenen Standorten nicht verursachungsgerecht zugeordnet → Auf diese Weise werden Fehlentscheidungen nachwirkend schön gerechnet und der Standort Deutschland schlecht 	<ul style="list-style-type: none"> → Realistische Planung führt zu regeltem Ablauf und kalkulierbaren Kosten → Entstehende Kosten werden verursachungsgerecht zugeordnet → Es findet ein kultureller Austausch zwischen den Standorten statt → Probleme, Herausforderungen und Erfolge werden offen thematisiert und bearbeitet

Auf Herz und Nieren: Betriebsräte prüfen Verlagerungsvorhaben

Es lohnt also, die Standortentscheidung zu hinterfragen und einen möglicherweise entstehenden Konflikt um Verlagerung offensiv auszutragen. Dabei gibt es viele Wege, sich erfolgreich einzumischen. Einen davon beschreibt eine neue Handlungshilfe der IG Metall Nordrhein-Westfalen. Sie zeigt Möglichkeiten auf, wie Betriebsräte die Verlagerungsvorhaben von Geschäftsleitungen – auch mittels externer Beratungsunterstützung – prüfen können: Ist das Unternehmen mit der Standortentscheidung auf einem nachhaltigen „besser-Weg“ oder läuft das Unternehmen Gefahr, auf die schiefe „billiger“-Bahn zu geraten?



„Wir haben mit der Geschäftsleitung ein Verfahren abgestimmt, wie wir über Verlagerungen entscheiden. Das erfolgt über ein Entscheidungs-raster, wo nicht nur die Kosten an erster Stelle stehen. Faktoren wie Mitarbeiterqualifikation, Know-how, Qualität der Produkte erhalten so bei der Entscheidung einen höheren Stellenwert.“

Werner Scherer, Betriebsratsvorsitzender der Deutz AG, Köln

Standorte fair vergleichen – Arbeitsplätze sichern!

Handlungshilfe für Betriebsräte

Logos: Arbeit durch Innovation, besser billiger, NRW, IG Metall, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Europäische Union

Kostenfrei zu beziehen über Frau Inge Blume, IG Metall Bezirk NRW, Düsseldorf, Telefon: 02 11 / 4 54 84 - 148, inge.blume@igmetall.de

Betriebsräte können sich in der Handlungshilfe darüber informieren, in welchen Einzelschritten das Arbeitgeberkonzept geprüft werden kann:

- Prüfung der strategischen Plausibilität und der möglichen Auswirkungen der geplanten Maßnahme (Strategien und Ziele, Realisierbarkeit der Maßnahme, Kernkompetenzen des Unternehmens, Risiken der Verlagerung etc.)
- Prüfung der Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme (verschiedene Kostenfaktoren, tatsächliche Kostenentwicklungen, Bedeutung der Annahmen von Planrechnungen etc.)

Darüber hinaus kann es für den Betriebsrat sinnvoll sein, der „Investition Verlagerung“ eine andere mögliche Investitionsmaßnahme „Verbesserung am bestehenden Standort“ entgegenzustellen. Wie man diese entwickelt und dann ggf. mit dem Arbeitgeberkonzept vergleicht, wird ebenfalls beschrieben.

5. Das Projekt „Kompetenz und Innovation“

Wollen Betriebsräte Standortentscheidungen hinterfragen, Alternativen zur Unternehmenspolitik oder vorausschauend eigene Konzepte zur Sicherung von Arbeit und Einkommen entwickeln, so sind damit oft zusätzliche Anforderungen verbunden: neue Kompetenzen, Argumente, Lösungswege. Neue Wege erfordern auch neue Partner, z. B. in der Wissenschaft. Genau hier setzt „Kompetenz und Innovation“ an, ein Kooperationsvorhaben der IG Metall-Bezirksleitungen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg mit Förderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung.

In dem Projekt entwickeln Betriebsräte und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen gemeinsam Strategien zur vorausschauenden Beschäftigungssicherung und zum betrieblichen Innovationshandeln, damit Betriebsräte rechtzeitig handeln können und Unternehmen erst gar nicht in eine schwierige Situation geraten müssen.

Im Zentrum des Projektes steht das folgende Vorgehen:

- Auf der Basis von Gesprächen und Betriebsbesuchen mit Betriebsräten werden die akuten Handlungsfelder (wie z.B. Verlagerung, Leiharbeit, Produktionssysteme etc.) ausgewählt.
- In der Folge tauschen sich Betriebsräte über ihre Erfahrungen, Probleme und Ideen zu einem bestimmten Handlungsfeld aus.
- Das Projektteam sucht auf dieser Basis nach interessanten Dialogpartnern aus der Wissenschaft (u. a. aus Betriebswirtschaft, Ingenieurwissenschaften, Sozialwissenschaften, Arbeitswissenschaften).
- Gemeinsame Workshops mit Betriebsräten und Wissenschaftlern dienen dazu, die jeweiligen Erfahrungen, Erkenntnisse, offenen Fragen und Ideen auszutauschen.

- Auf dieser Basis wählen Betriebsräte Wissenschaftler aus, um betriebliche Fragestellungen gemeinsam mit ihnen im Betrieb anzugehen. In den sog. Fallbearbeitungen werden z. B. Workshops mit Geschäftsführungen, Betriebsräten und Beschäftigten veranstaltet.
- Die im Verlaufe der Bearbeitung eines Handlungsfeldes gewonnenen Erkenntnisse werden in sog. Kurz-Memoranden gebündelt und der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Erfahrungen aus dem Projekt „Kompetenz und Innovation“ zeigen, dass Betriebsräte durch den Dialog mit Wissenschaftlern wirksam dabei unterstützt werden, Argumente und Alternativen für den Erhalt und den Aufbau von industriellen Arbeitsplätzen zu finden. Und gleichzeitig funktioniert der Transfer auch in die andere Richtung: Die projektbeteiligten Betriebsräte haben als „mitforschende“ Akteure eine aktive Rolle und bereichern die wissenschaftliche Arbeit durch das praktische betriebliche (Erfahrungs-)Wissen.



„Wissenschaftlichen Sachverstand zu nutzen, um alle Alternativen richtig zu bewerten, war unser gemeinsames Ziel mit der Werkleitung. Wir sahen Chancen, aber auch Risiken, doch es hat sich gelohnt.“

Andreas Schantowski,
stellv. Betriebsratsvorsitzender
Miele & Cie KG, Bielefeld

Ansprechpartner

- Wolfgang Nettelstroth, IG Metall Bezirk NRW
Telefon: 02 11 / 4 54 84 - 127
wolfgang.nettelstroth@igmetall.de
- Achim Vanselow, Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen
Telefon: 02 09 / 17 07 - 185
achim.vanselow@uni-due.de
- Inger Korflür, SUSTAIN CONSULT GmbH
Telefon: 02 31 / 9 8 12 85 - 16
korfluer@sustain-consult.de
- Informationen unter: www.kompetenz-innovation.de



Literaturverzeichnis

Abel, J., Hirsch-Kreinsen, H. (Hg.) (2007): Low-Tech-Unternehmen am High-Tech-Standort. Berlin.

Ahlers, E., Öz, F., Ziegler, A. (2007): Standortverlagerung in Deutschland – Einige empirische und politische Befunde. Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Band 194, Düsseldorf.

Depner, H. (2006): Transnationale Direktinvestitionen und kulturelle Unterschiede. Bielefeld.

Döhrn, R., Engel, D., Stiebale, J. (2008): Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen deutscher Unternehmen. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 3. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Essen.

Ittermann, P., Pries, L., Wannöffel, M. (2007): Verlagerungsstrategien in der Automobil- und Zulieferindustrie: Handlungsoptionen der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen. Lehrstuhl Organisationssoziologie und Mitbestimmungsforschung der Ruhr-Universität Bochum. Wissenschaftliche Expertise im Auftrag des Projektes „Kompetenz und Innovation“ (unveröffentlicht).

Löckener, R., Sundmacher, T., Zeller, T. (2007): Branchenreport Energietechnik und Kraftwerksbau – Teil 3. Kurzfassung und Handlungsempfehlungen. IG Metall Vorstand. Frankfurt.

Kinkel, S., Lay, G. (2000): Notnagel regionale Kooperation? Verbreitung und Nutzen regionaler Kooperationen in der Deutschen Investitionsgüterindustrie. Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 19. Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hg.). Karlsruhe.

Kinkel, S. (2004): Erfolgsfaktor Standortplanung. Heidelberg.

Kinkel, S., Lay, G. (2004): Produktionsverlagerungen unter der Lupe. Entwicklungstrends bei Auslandsverlagerungen und Rückverlagerungen deutscher Firmen. Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 34. Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hg.). Karlsruhe.

Kinkel, S./Zanker, C. (2007): Globale Produktionsstrategien in der Automobilzulieferindustrie. Erfolgsmuster und zukunftsorientierte Methoden zur Standortbewertung. Berlin.

Kinkel, S. (2008): Neue Erkenntnisse zu Produktionsverlagerungen und Implikationen für strategisch fundierte Standortentscheidungen. Studie des Fraunhofer Institutes für Systemtechnik und Innovationsforschung im Auftrag des VDI.

Kinkel, S., Maloca, S. (2008a): Produktionsverlagerungen rückläufig. Ausmaß und Motive von Produktionsverlagerungen und Rückverlagerungen im deutschen verarbeitenden Gewerbe. Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 45. Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hg.). Karlsruhe.

Kinkel, S., Maloca, S. (2008b): FuE-Verlagerungen ins Ausland – Ausverkauf deutscher Entwicklungskompetenz? Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 46. Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hg.). Karlsruhe.

Kinkel, S., Zanker, C., Maloca, S. (2008): Innovations- und Verlagerungsmuster von Maschinenbaubetrieben und Automobilzulieferern in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Sonderauswertung der Fraunhofer ISI-Erhebung Modernisierung der Produktion 2006 im Auftrag der IG Metall NRW. Karlsruhe.

Leimbach, A. (2008): Ingenieure bleiben Mangelware. In: VDI Nachrichten vom 18. April 2008.

Pries, L. (2006): Hat Mitbestimmung in der globalisierten Welt eine Zukunft? IAW Arbeitspapier 18. Institut Arbeit und Wirtschaft. Bremen.

RWI (2005): Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.): Beschäftigungswirkungen von Forschung und Innovation. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Endbericht. Essen.

Schulz, A. (2007): Der Standort Deutschland und die Rückverlagerer. Wege von kleinen und mittleren Unternehmen wieder nach Deutschland. Saarbrücken.

Simon, H. (2007): Hidden Champions des 21. Jahrhunderts. Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer. Frankfurt/New York.

TA-Zukunftsreport (2008): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 576a der Geschäftsordnung. TA-Zukunftsreport: Arbeiten in der Zukunft – Strukturen und Trends der Industriearbeit. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/7959. Berlin.

Wildemann, H. (2005): Unternehmensstandort Deutschland. Wege zu einer wettbewerbsfähigen Wertschöpfungsgestaltung. München.

Impressum

Herausgeber

IG Metall Bezirksleitung Nordrhein-Westfalen
Roßstraße 94
40476 Düsseldorf
Telefon 02 11 / 4 54 84-40
www.nrw.igmetall.de

Text und Redaktion

Inger Korflür, SUSTAIN CONSULT GmbH
Wolfgang Nettelstroth, IG Metall Bezirk NRW
Achim Vanselow, Institut Arbeit und Qualifikation
an der Universität Duisburg-Essen

Gestaltung

VISIO Kommunikation GmbH, Bielefeld

Fotos

Archiv der IG Metall NRW, Fotos aus Privatarchiven,
Veit Mette, Manfred Vollmer

Druck

Druckerei Gieselmann, Bielefeld

Juni 2008

Dieses Memorandum wurde im Rahmen des Projektes „Kompetenz und Innovation“ erstellt. Die Verantwortung für den Inhalt der Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren. Das BMBF übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung der Rechte Dritter.

Das Projekt „Kompetenz und Innovation“ wird im Rahmen des Forschungsprogramms der Bundesregierung „Arbeiten, Lernen, Kompetenzen entwickeln – Innovationsfähigkeit in einer modernen Arbeitswelt“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Förderkennzeichen ALK00300 und ALK00400) sowie durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert.