

## Standortverlagerungen: wer, warum und wohin?

Kategorie: Standortverlagerungen

Standortverlagerungen stehen seit der Schließung des Traditionsunternehmens AEG und der angekündigten Schließung der Bochumer Produktionsstätte des Handy-Weltmarktführers Nokia zum Sommer dieses Jahres im Focus der Öffentlichkeit. Eine Auswertung der repräsentativen Betriebs- und Personalrätebefragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung deckt Hintergründe auf.

(17.2.2008)

Standortverlagerungen stehen seit der Schließung des Traditionsunternehmens AEG und der angekündigten Schließung der Bochumer Produktionsstätte des Handy-Weltmarktführers Nokia zum Sommer dieses Jahres im Focus der Öffentlichkeit. Hinter spektakulären Ereignissen wie diesen stehen allein in der Metall- und Elektroindustrie vergleichbare Fälle in größerer Zahl, in denen vor allem Produktionslinien hierzulande eingestellt und in Osteuropa oder Asien neu aufgebaut wurden und werden.[1] Fragt man nach den Gründen, könnte analog zu Kurt Tucholskys "Kurzer Abriss der Nationalökonomie" die herrschende Lehre in dem Satz zusammengefasst werden: "Und was Verlagerungen betrifft, so sind sie billiger." Das positive Wissen über die Dimensionen, Merkmale und Folgen von Standortverlagerungen ist jedenfalls gering.

Licht ins Dunkel bringt eine Auswertung der repräsentativen Betriebs- und Personalrätebefragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung.[2] Wir stellen einige Ergebnisse vor.

### 1. In welchen Größenordnungen finden Verlagerungen statt?

Seit rund zwei Jahrzehnten findet eine Intensivierung der internationalen ökonomischen Vernetzung statt. Das belegen die höheren Wachstumsraten des Welthandels gegenüber denen der kapitalistischen Metropolen. Befördert wurde dieser Prozess durch die Deregulierung der Devisen-, Geld- und Kapitalmärkte, durch regionale ökonomische Integrationsprozesse in Asien (Asean-Staaten), Lateinamerika (Merkosur) und Europa (die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Osterweiterung der EU), die Auflösung des RGWs und Einbeziehung der Staaten der früheren Sowjetunion sowie Chinas in den kapitalistischen Weltmarkt. Tatsächlich haben sich die deutschen Direktinvestitionen im Ausland seit Mitte der 1990er Jahre mehr als verdreifacht: vom 200 auf 650-700 Mio. Euro. Eine Wirtschaftsstatistik über Unternehmens- bzw. Betriebsverlagerungen gibt es jedoch nicht. Anhand der Daten der Gewerbeämter kommt die Studie jedoch in einem ersten Befund zu der Einschätzung, dass "Unternehmensverlagerungen – gemessen über die Kategorien Zuzüge und Fortzüge von Unternehmen – mit Werten unterhalb von 10% einen geringen Stellenwert" einnehmen und "Unternehmensverlagerungen ins Ausland von ihrer quantitativen Dimension her kaum ins Gewicht" /12/ fallen. Allerdings sind diese Daten nur begrenzt aussagekräftig hinsichtlich der makroökonomischen Bedeutung von Verlagerungen, handelt es sich bei An- und Abmeldungen der Gewerbeämter doch im Wesentlichen um Klein- und Kleinstbetriebe mit oft kurzer wirtschaftlicher Existenz.

Aufschlussreicher sind zwei andere Datensätze:

1. Fraunhofer-ISI: Demzufolge haben 15% der Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe im Zweijahreszeitraum von Mitte 2004 bis Mitte 2006 Produktionslinien ins Ausland verlagert, an der Spitze Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten aus dem Fahrzeugbau (jedes 3. Unternehmen) und der Elektroindustrie sowie der Textil- und Bekleidungsindustrie (jeweils jedes 4.). Als bevorzugte Zielländer werden Tschechien, Polen und China ausgewiesen.[3] Obgleich im Untersuchungszeitraum die EU-Osterweiterung erfolgte, stellt das ISI einen deutlichen Rückgang der Verlagerungen fest. Erklärung: "Die deutschen Betriebe scheinen demnach in vielen Fällen bereits proaktiv ihre strategischen Optionen ausgeleuchtet und umgesetzt zu haben."[4]

In jedem vierten bis sechsten Verlagerungsunternehmen (2,5% aller Firmen) erfolgte Rückverlagerungen, vor allem im Zeitraum von vier bis fünf Jahre nach der Verlagerung. Als wichtigste Gründe hierfür werden an erster Stelle Einbußen bei Flexibilität und Lieferfähigkeit, an zweiter Stelle Qualitätsprobleme genannt.

2. WSI-Betriebsrätebefragung: Danach haben im Jahr 2003 in 9,2% der Betriebe tatsächlich Standortverlagerungen stattgefunden – während in annähernd doppelt so vielen Betrieben (16,2%) Verlagerungen auf der Agenda standen; angewandt auf die DIHK-Umfrage würde der Realisierungsgrad der geplanten Auslandsinvestitionen auf oder unter das Niveau der ISI-Daten sinken. Allerdings findet das Gros dieser Verlagerungen (72%) im Inland statt, nur 28% hatten zum damaligen Zeitpunkt grenzüberschreitenden Charakter. Bezieht man diese Relation auf die insgesamt stattgefundenen 9,2% Verlagerungen, dürften weniger als 3% der Betriebe mit Betriebsrat Auslandsverlagerungen vorgenommen haben.

Selbst wenn man die unterschiedlich langen Zeiträume der Erhebungen in Rechnung stellt, bleiben die quantitativen Differenzen zwischen der ISI- und der WSI-Befragung beträchtlich.

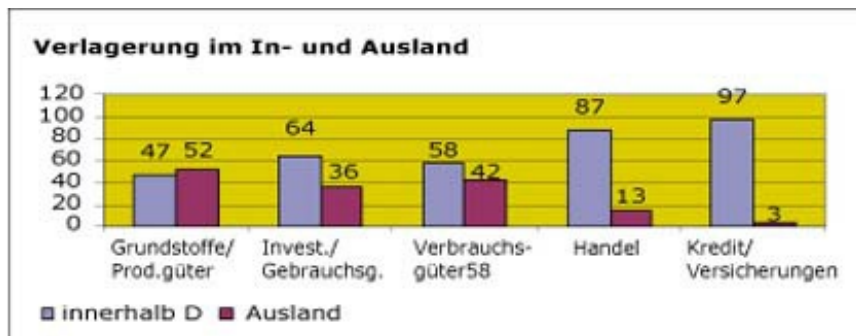
## 2. Wer verlagert wohin?

Eine Erklärung liegt im sektoralen Zuschnitt der Befragungen. Denn die meisten Verlagerungen (In- und Ausland) finden im verarbeitenden Gewerbe statt. In der Investitions- und Gebrauchsgüterindustrie reicht der Wert der WSI-Erhebung mit 23% an den ISI-Wert für die Auslandsverlagerung heran. An zweiter und dritter Stelle der Verlagerungsbranchen folgen allerdings das Kredit- und Versicherungsgewerbe (14%) und Verkehr und Nachrichten (14%), wo sich der Internationalisierungscharakter der Informations- und Kommunikationstechnologien zeigt (von der Datenverarbeitung bis zu Call Centern). Erst danach folgen weitere Industriebranchen (Verbrauchsgüter: 14%, Grundstoffe/Produktionsgüter: 9%).

Diesen Befunden entspricht die Rangordnung der verlagerten Unternehmensbereiche. "Unternehmen aus dem gewerblichen Sektor verlagern an ehesten ihre Produktion. Fast in allen Branchen wird aber auch oft der Vertrieb eines Unternehmens ausgelagert" /55%, während F+E-Bereiche am wenigsten betroffen sind.



Eine deutliche sektorale Färbung weist auch der Ort der Verlagerung auf: Während aus dem verarbeitenden Gewerbe vor allem ins Ausland verlagert wird, dominiert in allen anderen Branchen die Standortverlagerung im Inland. "... 86% der Auslandsverlagerungen fallen auf die Produktion." /57/

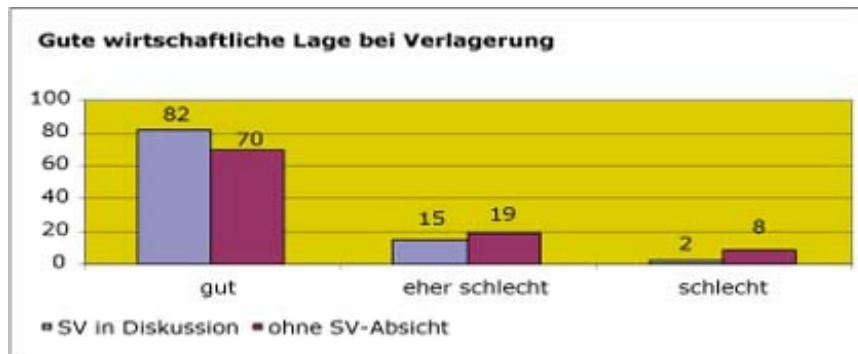


Eine zweite Erklärung für die quantitative Gewichtung liefert die Betriebsgröße: Je größer die Betriebe, umso mehr gehören Standortverlagerungen zu einem Instrument unternehmenspolitischer Restrukturierung (22,2% der Betriebe mit 2000 und mehr Beschäftigten gg. dem Durchschnitt von 9,3%). Ausnahme sind mittelständische Unternehmen zwischen 100 und 500 Beschäftigte, in denen zu 16,7 bis 24,5% Standortverlagerungen vorgenommen werden. Insbesondere diese präferieren Auslandsverlagerungen: "Es sind eher die mittelgroßen Betriebe mit 100 bis 199 Beschäftigte, die es ins Ausland zieht" /57/ (56% Aus-, 44% Inland), während die größten Betriebe eher eine regionale Differenzierung im Inland vorziehen (7% gg. 93%).

Die Dynamik von Verlagerungen kommt nicht zuletzt aus diesen Betrieben. "Galt dies zunächst für die Bekleidungs- und Schuhindustrie und die Verlagerung ins geografisch nahe europäische Ausland, so gilt heute, dass der Anteil der mittelständischen Unternehmen, die Standortverlagerungen durchführen, beständig wächst und grenzüberschreitende Standortüberlegungen auch für kleinere Unternehmenseinheiten zu einer strategischen Option geworden sind." /37, siehe ebenfalls 53/ Dies lässt erwarten, dass (Auslands-)Verlagerungen in den nächsten Jahren weiter deutlich an Zahl zunehmen werden.

## 3. Verlagerung trotz schwarzer Zahlen: warum?

Es ist ein gängiges, weil auch systematisch verstärktes Vorurteil, dass Verlagerungen aufgrund massiver Standortnachteile vorgenommen werden. Richtig ist vielmehr, dass verlagernde Unternehmen eine Position der wirtschaftlichen Stärke im Standort Deutschland erreicht haben. "82% der befragten Betriebe, in denen eine Verlagerung des Standorts diskutiert wird, beschreiben ihre wirtschaftliche Situation als gut oder sogar sehr gut. Es geht ihnen vergleichsweise besser als Betrieben, die keine Standortverlagerung diskutieren." /54/ Das besagt: Die häufig als Paradoxie wahrgenommene Erfahrung, dass Verlagerungen und vorhergehende oder parallel vorgenommene Betriebsschließungen in einer Situation erfolgen, in der das Unternehmen und oft selbst der betroffene Betrieb(steil) schwarze Zahlen schreiben und Gewinne ausweisen, ist zumindest in der WSI-Befragung aus dem Jahr 2003 eindeutig der Normalfall.



Dafür spricht ein nahe liegender Grund: Verlagerungen erfordern Neuinvestitionen, die wirtschaftlich prekäre Unternehmen mit geringem Cash flow, aufgebrauchtem Eigenkapital und problematischer Kreditwürdigkeit nur schwer finanzieren können.

Wenn "Kostensenkungen" das in der WSI-Befragung von 2003 mit Abstand dominante Verlagerungsmotiv sind (87%), darf man nach diesen Befunden also nicht auf unternehmenspolitische Problemlagen rückschließen; Kostensenkung dürften in der überwiegenden Zahl der Fälle eher mit Verteidigung oder Verbesserung der Renditebedingungen zu übersetzen sein. Als weitere Verlagerungsgründe folgen – mit deutlichem Abstand – "Markterschließung" (41%), "Flexibilität/Lieferfähigkeit" (35%) und "Kapazitätsengpässe" (28%), unmittelbar gefolgt von "Steuern, Abgaben, Subventionen" (27%).

Das IWK hat nachgewiesen, dass nicht nur die Lohnstückkosten in Deutschland über einen längeren Zeitraum proportional zu konkurrierenden Standorten gefallen sind, sondern dass das "Hochlohnland Deutschland" bei den absoluten Arbeitskosten pro Stunde nurmehr einen Mittelplatz etwas oberhalb des EU-15-Durchschnitts einnimmt – allerdings auf einem Niveau, das um den Faktor fünf über den mittelosteuropäischen EU-Mitgliedsländern liegt. Doch wie eingangs festgestellt: Dies hat weder zu einem Quantensprung von Verlagerungen in Deutschland, noch in – und dies wäre erst recht zu erwarten – in skandinavischen oder Benelux-Ländern geführt.

Was Steuerdumping betrifft hat Margit Schratzenstaller in einem Vergleich nicht der wenig aussagekräftigen nominalen Steuersätze, sondern der effektiven Unternehmensbesteuerung festgestellt, dass die alten EU-Mitgliedsländer "nur leicht" über denen in den EU-MOE-Ländern liegen /31/. Ein Sonderrecht hat sich Polen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit der Ausweisung von Sonderwirtschaftszonen gesichert, in denen mit Steuerdumping Ansiedlungspolitik auch im Fall von Unternehmen mit Standort Deutschland betrieben wird.

Komplizierter ist die Subventionspolitik. Zum einen, weil Kapitalmobilität im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und der EU-Strukturfonds, deren Förderung im Zeitraum 2007-2013 in einer Gesamthöhe von 308 Mrd. Euro auf die neuen, vor allem mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten konzentriert ist, explizit gefördert wird. Zum andern, weil Subventionswettbewerb ausgeschlossen werden soll. Auf Initiative des Europäischen Parlaments wurde im Jahr 2007 beschlossen, dass es Staaten untersagt ist, mit Strukturfondsmitteln die Ansiedlung von Unternehmen zu fördern, die dafür ihren Standort in einem anderen EU-Land schließen oder erheblich abbauen. Die Staaten sind der EU-Kommission entsprechend auskunftspflichtig, wenn Subventionen für einzelne Neuansiedlungsvorhaben von Unternehmen mehr als 50 Mio. Euro ausmachen. Vergabetransparenz unterhalb dieser Summe dürfte schwer herzustellen sein. Im Fall Nokia hat Rumänien allerdings von vornherein bestritten, Strukturfondsmittel über die Förderung der regionalen Infrastruktur und des Industrieparks, in dem sich Nokia mit seinen Zulieferern angesiedelt hat, hinaus zur direkten Unternehmenssubvention verwendet zu haben.

#### 4. Politische Steuerung: versagt

Die AutorInnen der WSI-Studie kommen zu dem Ergebnis, "dass die Europäische Kommission keine weitreichenden Maßnahmen in Angriff genommen hat, 1. den unfairen Steuer- und Subventionswettbewerb einzudämmen (...) 2. die

Folgen für die betroffenen Arbeitnehmer abzumildern." [5] Um ersteres zu beheben, schlagen sie eine Beteiligung der Betriebsräte und Gewerkschaften an der Subventionskontrolle vor (was allerdings nur dann Sinn macht, wenn Betriebsräte nicht in die jeweilige Standortpolitik eingebunden sind – wie schwierig das ist, zeigt aktuell Nokia) sowie konkrete Schritte zur Steuerharmonisierung. Um die Folgen für die betroffenen Belegschaften zu minimieren, greifen sie den Vorschlag der IG Metall auf, "eine 'Verlagerungsabgabe' zu erheben, mit der sich Unternehmen an den gesellschaftlichen Folgekosten von Verlagerungen beteiligen sollen." [6]

[1] In einem Projekt des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung und WISSENTransfer bereiten wir z.Z. eine Dokumentation dieser Fälle in der M+E-Industrie vor.

[2] Elke Ahlers/Fikret Öz/Astrid Ziegler: Standortverlagerung in Deutschland – einige empirische und politische Befunde. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 194, Düsseldorf 2007. Zitate und Verweise hierauf in //. Die Daten der Abbildungen sind ebenfalls aus dieser Studie.

[3] Steffen Kinkel/Spomenka Maloca: Produktionsverlagerungen rückläufig. Ausmaße und Motive von Produktionsverlagerungen und Rückverlagerungen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe, Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung, Nr. 45, Januar 2008.

[4] Ebenda, S. 4.

[5] A.a.O., S. 71f.

[6] A.a.O., S. 73.

Quelle: [https://www.wisstransfer.info/nc/neue\\_beitraege\\_termine/detail/artikel/standortverlagerungen-wer-warum-und-wohin/](https://www.wisstransfer.info/nc/neue_beitraege_termine/detail/artikel/standortverlagerungen-wer-warum-und-wohin/)