

Niederlassungen in Westbalkan-Ländern – Handlungsmöglichkeiten für Betriebsräte

Empfehlungen der Gewerkschaften GPA, PRO-GE, des ÖGB und der AK Wien (Oktober 2022)

Hintergrund

Seit den 1990er Jahren erschließen Konzerne die Länder am Westbalkan (Albanien, Nordmazedonien und insbesondere Serbien) als Markt. Die neoliberale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahrzehnte hat dazu geführt, dass insbesondere Serbien ausländische Investoren durch niedrige Lohnstückkosten und steuerliche Vergünstigungen ins Land lockt. Die arbeitsrechtlichen Vorschriften lassen viel Spielraum für Unternehmen und die Rechtsdurchsetzung ist äußerst schwierig. Laut Statistik Austria unterhielten österreichische Unternehmen 2019 insgesamt 125 Auslandsunternehmenseinheiten in Serbien, in denen fast 25.000 Leute beschäftigt waren.

Die geographische Nähe zur EU hat beschleunigt, dass viele Konzerne Niederlassungen am Westbalkan eröffnet und z.T. Geschäfte und Produktionen dorthin verlagert haben. Diese Staaten sind EU-Beitrittskandidaten und gewerkschaftspolitisch sind solche Lohn- und Sozialdumping-Modelle weder innerhalb noch direkt an den Grenzen der EU akzeptabel.

Für Betriebsräte bringt dieser Trend zahlreiche Herausforderungen mit sich. Nicht zuletzt, weil in den Westbalkan-Ländern die Strukturen des Sozialen Dialogs kaum ausgebildet sind, Branchenkollektivverträge praktisch nicht existieren und die betriebliche Mitbestimmung durch Betriebsgewerkschaften schwach organisiert ist. Gleichzeitig kann man als BR im Headquarter-Land dazu beitragen, dass die Arbeitsbedingungen besser und sicherer werden und betriebliche Mitbestimmung selbstverständlich wird.

Die Gewerkschaften GPA, PRO-GE, der ÖGB und die AK Wien geben auf Basis einer Studie¹ folgende Empfehlungen an Betriebsräte in österreichischen Unternehmen und Mitglieder in Europäischen Betriebsräten:

1) Motive hinterfragen, Informationen einholen und Rahmenbedingungen mit Geschäftsführung besprechen

Motive für Restrukturierung erfahren: Ein Konzern kann bspw. einen neuen Standort aufbauen oder bestehende Unternehmen im Westbalkan-Raum kaufen. **Hauptmotive** sind meist **Kostenersparnis, die Erschließung neuer Märkte oder das Angebot an Fachkräften**. Vor dem Hintergrund der Unternehmenssituation (Informationen über den Aufsichtsrat, Wirtschaftsgespräch etc.) kann ein BR die Motive und Ziele hinterfragen. Wenn die Erweiterung der Geschäftstätigkeit nicht rein auf Kostenersparnis aufbaut, bestehen erfahrungsgemäß bessere Chancen, Verbesserungen vor Ort zu erreichen.

¹ FORBA (Stadler, Bettina, Adam, Georg). März 2022. „Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen in den Niederlassungen österreichischer Unternehmen am Westbalkan. Untersuchungen in Serbien, Nordmazedonien und Albanien“. Mehr zur Studie am [AuW-Blog](#) sowie auf der [IFAM-Homepage](#)

Informationen einholen (mehr in Empfehlungen 2 und 4): Neben der **wirtschaftlichen** Situation sollte der BR insbesondere Informationen über die **sozialen und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen** einholen. Weiters gilt es herauszufinden, ob eine **betriebliche Interessenvertretung** besteht, und ggf. die **Mitbestimmungskultur** zu verstehen, die sich stark vom Selbstverständnis eines österreichischen Betriebsrats unterscheiden kann. Teile dieser Informationen sollte man vom Unternehmen einfordern. In anderen Bereichen kann deine Gewerkschaft unterstützen und ggf. Kontakte herstellen.

Konzernverantwortung einfordern: Im Sinne der politischen Entwicklungen zur **Sorgfaltspflicht** von Unternehmen entlang ihrer Liefer- und Auftragsketten, sollten Konzerne Verantwortung innerhalb der eigenen Struktur übernehmen. Ein zusätzliches Argument ist, dass es vor Ort einen **Wettbewerb** um Fachkräfte gibt und das Unternehmen sich mit einfachen Maßnahmen als **guter Arbeitgeber attraktiv** machen kann. Wenn möglich, sollte ein BR also mit der Geschäftsführung über begleitende Maßnahmen in den Auslandsniederlassungen sprechen.

Grundprinzip muss sein, dass das Unternehmen nicht gegen die **Gründung von Betriebsgewerkschaften** vor Ort vorgeht, sondern sozialen Dialog fördert (siehe auch ILO Übereinkommen 87 über Vereinigungsfreiheit). Soweit möglich und sinnvoll, sollte ein Austausch (etwa **Qualifizierungsmaßnahmen** in der Zentrale) sowie **Mobilität** innerhalb des Konzerns möglich sein. Auch **Formen der transnationalen Zusammenarbeit der Belegschaftsvertretungen** sowie eine mögliche **Mitwirkung im Europäischen Betriebsrat** (siehe Empfehlung 3) sollten besprochen werden.

2) Zusammenarbeit mit lokaler Belegschaftsvertretung

In den Ländern am Westbalkan gibt es keine Betriebsräte. Die Belegschaft kann durch **Betriebsgewerkschaften** vertreten werden – wobei es nicht unüblich ist, dass es in einem Unternehmen mehrere Betriebsgewerkschaften gibt, die miteinander konkurrieren. Die Interessenvertretung ist weitaus stärker von **Mitgliederwerbung, Aktivismus und Konflikt** mit dem Management geprägt als in Österreich. **Kollektivverträge** gibt es (wenn überhaupt) vorwiegend auf **Unternehmensebene**, ansonsten kommen (Branchen-) **Mindestlöhne** zur Anwendung, die häufig die Lebenserhaltungskosten nicht abdecken.

Unterstützung beim Aufbau einer Betriebsgewerkschaft: Wenn keine Betriebsgewerkschaft vorhanden ist, sollte der Betriebsrat versuchen, in Zusammenarbeit mit der lokalen Belegschaft eine zu initiieren. Er kann die Zusage des **Managements** einholen, dass **kein union-busting** betrieben wird. **Kontakt** zu möglichen zukünftigen Betriebsgewerkschafter*innen kann oftmals **unternehmensintern** über Mitarbeiter*innen hergestellt werden, die mit Kolleg*innen beruflich zu tun haben. Darüber hinaus kann in Zusammenarbeit mit den **Gewerkschaften, dem ÖGB und Europäischen Branchenverbänden Kontakt gesucht und ein Netzwerk aufgebaut werden.**

Zusammenarbeit mit und Unterstützung von Betriebsgewerkschaften: Wenn Betriebsgewerkschaften existieren, haben sie üblicherweise weitaus weniger Informationen als es in Österreich üblich ist. Außerdem bestimmen Entscheidungen, die im Headquarter getroffen werden, den Spielraum der Standorte. Ein **Informationsfluss in beide Richtungen** kann sich als produktiv und hilfreich erweisen.

Diese Betriebsgewerkschafter*innen haben nur **begrenzt Freistellungsansprüche**. Es gibt **zwar einen Kündigungsschutz**, der wird aber **häufig umgangen**. Ihr Handlungsspielraum erweitert sich, wenn entsprechende Zusagen, die über die jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen hinaus gehen, vom Management gemacht werden. Erfahrungsgemäß arbeiten **österreichische Manager** vor Ort besser mit Belegschaftsvertretungen zusammen, weil sie Mitbestimmung gewohnt sind.

Eine Einladung der Betriebsgewerkschafter*innen ins Headquarter mit **persönlichem Austausch** (ggf. mit Verdolmetschung) kann gegenseitiges Verständnis und Vertrauen aufbauen. Sollte es vor Ort zu einem gravierenden Problem kommen, hilft es, wenn der **österreichische BR an den Standort reist**, um dort mit Schlüsselpersonen (etwa lokale Geschäftsführung) Gespräche zu führen.

Lokale Probleme können auch im **Aufsichtsrat** oder gegenüber dem **österreichischen Management** aufgegriffen werden, sei es nur um Bewusstsein zu schaffen. Vielfach ist es gar im Interesse des Unternehmens, Themen wie Arbeitsbedingungen proaktiv anzugehen, um einer Personalfuktuation entgegenzuwirken. Siehe Empfehlung 4.

Betriebsgewerkschaften in den Auslandsniederlassungen können eine gute **Informationsquelle** für den BR sein. Das betrifft nicht nur die lokalen Arbeitsbedingungen, sondern auch valide Informationen im Krisenfall (Naturkatastrophen, Konflikte etc.). In Ausnahmefällen kann so **internationale Solidarität** (bspw. Spendenaktionen) gezielt organisiert werden.

Aufnahme in den Europäischen Betriebsrat: siehe Empfehlung 3

3) Europäischer Betriebsrat (EBR)

Diese Länder sind nicht Teil des EU- und Europäischen Wirtschaftsraums und unterliegen somit nicht den EU-Gesetzen. Es gibt also keinerlei Verpflichtung, dass sie Teil des EBR sein müssen. Die Erfahrung zeigt aber, dass es für alle Beteiligten wertvoll ist, Mitglieder aus diesen Ländern im EBR dabei zu haben.

Erweiterung des Geltungsbereichs von EBR-Vereinbarungen: Bereits bei den **Verhandlungen** sollte versucht werden, den Geltungsbereich etwa auf Serbien, Albanien und Nordmazedonien auszudehnen, wenn es dort Niederlassungen gibt. Wenn diese erst im Laufe der Zeit hinzukommen, sollte der Engere Ausschuss Gespräche mit der zentralen Leitung aufnehmen, um eine entsprechende Änderung in der Vereinbarung zu erwirken. Neben der **Aufnahme von EBR-Mitgliedern** aus diesen Ländern ist es essenziell, als EBR jedenfalls auch **Informationen über diese Länder** zu bekommen.

Internen Austausch nutzen: Neben den Informations- und Konsultationssitzungen mit dem Management spielen die internen **Vor- und Nachbesprechungen** des EBR eine wichtige Rolle. Die **Verdolmetschung** hilft allen Beteiligten, in ihrer Muttersprache Probleme auszudrücken. Sitzungen können gezielt vorbereitet werden, indem alle Mitglieder im Vorfeld einen **Fragebogen** zur aktuellen Situation am Standort/im Land ausfüllen (Kennzahlen, Themen zur Diskussion mit Management, ...). Dadurch werden besondere Herausforderungen erkannt und können – untereinander oder mit dem Management – besprochen werden.

EBR nur im EU/EWR-Raum: Wenn keine Aufnahme als EBR-Vollmitglieder gelingt, sollten mit dem Management **Alternativen** erörtert werden (Gast-Mitgliedschaft, Weitergabe von Informationen, Zutrittsrecht von EBR-Mitgliedern zu den Auslandsniederlassungen etc.). Wichtig ist, dass das Unternehmen **Ressourcen** bereitstellt, um einen fundierten Austausch zu ermöglichen. Soweit rechtlich und laut Vereinbarung möglich, sollte man die **Informationen** aus dem EBR an die Betriebsgewerkschaften **weitergeben**.

4) Ausweitung von konzernweiten Mindeststandards und Themen verfolgen

Der Arbeitnehmer*innenschutz sowie Mitbestimmungsrechte sind in den Westbalkan-Ländern weitaus schwächer ausgeprägt und ihre Durchsetzung ist schwierig. Das führt einerseits zu einem Lohn- und Sozialgefälle innerhalb des Konzerns. Andererseits bedeutet das eine enorme soziale Unsicherheit für Beschäftigte in diesen EU-Beitrittsländern und führt zu einer labilen Situation am Arbeitsmarkt.

Beschäftigte und Belegschaftsvertreter*innen aus diesen Ländern vergleichen ihre Situation häufig mit den Arbeitsbedingungen und Löhnen, die in Österreich bereits erreicht wurden. Insofern kann ein BR als Informationsscheibe dienen, aber durch die Nähe zum zentralen Management auch dazu beitragen, Verbesserungen zu erreichen. Gemeinsame Standards kommen auch dem Konzern entgegen.

Folgende Themen tauchen in vielen Betrieben auf:

Mindestlohn: Es gibt keine Lohn Tabellen, automatische Vorrückungen oder Inflationsausgleich; auch ein 13./14. Gehalt sind unüblich. Löhne werden vorwiegend auf Betriebsebene verhandelt, wo jedoch oftmals selbst von lokaler Geschäftsführungsseite wenig Spielraum vorhanden ist, weil die Kennzahlen von der Konzernzentrale vorgegeben werden. Hier kann ein österreichischer BR Bewusstsein bei der Konzernleitung schaffen und den Betriebsgewerkschaften Argumentationshilfen (KV-Abschlüsse, Gewinne etc.) liefern.

Arbeitszeit: Die 6-Tagewoche und tägliche Arbeitszeiten bis zu 12 Stunden sind nicht unüblich, vereinbarte Arbeitszeiten werden oft nicht eingehalten. Regelungen mit dem lokalen Management können leichter erreicht werden, wenn Unterstützung aus Österreich kommt.

Arbeitsverdichtung: Digitalisierung und Personalmangel sind nur zwei Faktoren, die dazu führen, dass die Arbeit immer dichter wird. Mitarbeiter*innen können oftmals keine Pausen machen, selbst der Gang zur Toilette wird praktisch unmöglich.

befristete Verträge: In Serbien können Verträge bis zu 24 Monate befristet sein. Die Implementierung einer Unternehmenskultur hin zu unbefristeten Verträgen kann Sicherheit schaffen.

Leiharbeitsverträge: Derzeit sind etwa in Serbien Leiharbeitskräfte der Stammebelegschaft gesetzlich gleichgestellt, ihr Anteil ist auf maximal 10 % im Betrieb begrenzt. Es wird jedoch von Umgehungsmöglichkeiten berichtet. BR und EBR können die Betriebsgewerkschaften über Einflussnahme auf die Konzernleitung bei der Einhaltung dieser Norm unterstützen.

Arbeitsschutz: Arbeitsschutzbestimmungen werden weitgehend eingehalten. Als BR sollte man dennoch nach Arbeitsunfällen und Schutzmaßnahmen fragen.

(Fach-)Personalmangel und Fluktuation: Auch im Westbalkan wird es immer schwieriger, (ausgebildetes) Personal zu finden. Wenn man Fachkräfte ausbildet, verlassen diese oftmals bald darauf das Unternehmen oder das Land. Insgesamt ist die Fluktuation sehr hoch, was auch auf fehlende Gehaltssprünge zurückzuführen ist. Durch gute Arbeitsbedingungen und einem Einkommen zum Auskommen (kurz: einem Unternehmens-Kollektivvertrag) kann ein Konzern zu einem attraktiven Arbeitgeber in der Region werden.

Rationalisierungsmaßnahmen und Personalabbau: Es kann natürlich auch zu Personalabbau kommen. Der österreichische BR wie auch der EBR können hier frühzeitig Informationen über geplante Restrukturierungen weitergeben, damit die Betriebsgewerkschaften sich darauf vorbereiten können.



Konzernweite Rahmenvereinbarungen abschließen: EU-Mindeststandards gelten am Westbalkan nicht. Gemeinsam mit den Gewerkschaften und den internationalen Branchenverbänden kann ein BR mit der Konzernleitung globale Rahmenabkommen verhandeln, um (eventuell bereits bestehende) Standards auszuweiten. Inhalte können sein: die ILO-Kernarbeitsnormen, Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen etc.

Schulungsmöglichkeiten für lokale Belegschaftsvertretungen: Die Gewerkschaften vor Ort verfügen oftmals nicht über die Ressourcen, um Bildungsarbeit zu machen. Gemeinsam bspw. mit österreichischen Gewerkschaften können hier Programme entwickelt werden, damit Betriebsgewerkschafter*innen in ihrer Rolle gestärkt werden.

Kontaktpersonen in den Gewerkschaften:



Sophia Reisecker
Sophia.reisecker@gpa.at



Martina Schneller
Martina.schneller@proge.at



Isabelle Ourny
Isabelle.Ourny@oegb.at